

**PREPORUKE VLADI CRNE GORE ZA EKONOMSKU  
POLITIKU U 2015. GODINI**

## SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE	3
II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA	6
III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA	13
IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE	19
1. Metalska industrija	19
2. Energetika	22
V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU	28
1. Turizam	28
2. Saobraćaj	34
VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA	41
1. Obrazovanje	41
2. Tržište rada	48
VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE	54
VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA	60
1. Bankarski i nebankarski sektor	60
2. Tržište kapitala	66
IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM	69
1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede	69
2. Strane direktne investicije	75
X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA	79
XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA	90
1. Statistika	90
2. Računovodstveni i revizorski standardi i njihova primjena u Crnoj Gori	95

## I. UVODNE NAPOMENE

U 2014. godini se očekuje stopa rasta BDP-a oko 2,5%. U pitanju je rast niži od projektovanog, ali je u velikoj mjeri posljedica nekih eksternih faktora na koje nismo mogli uticati, poput krize u Ukrajini i poplava u regionu. Naravno, on je posljedica i brojnih naših unutrašnjih ranjivosti poput niskog nivoa konkurentnosti, široko rasprostranjene nelikvidnosti, visokog nivoa cijena u nekim ključnim segmentima, visokih kamatnih stopa, nedovoljne podrške izvoznom sektoru i dr.

Budžetski deficit će biti niži od prošlogodišnjeg i možemo konstatovati da su mjere fiskalne konsolidacije počele da daju pozitivne rezultate. Deficit tekućeg računa platnog bilansa je za prvih šest mjeseci ove godine bio viši u odnosu na isti period prethodne godine i pokazatelj je naše niske konkurentnosti. Javni dug se približio nivou od 60%, ali je tendencija njegovog rasta značajno usporena.

Svi ovi pokazatelji ukazuju da je Crna Gora definitivno izašla iz recesije u kojoj je bila u 2012. godini, ali da je i rast i dalje usporen i da bi ga trebalo u narednom periodu dinamizirati. Ipak, treba imati u vidu da je očekivana stopa rasta viša i od rasta u EU i od rasta u regionu.

Crnogorska ekonomija će se u narednom periodu suočiti sa velikim brojem rizika: očuvanje fiskalne stabilnosti, prelivanje negativnih šokova iz inostranstva, visoko učešće loših kredita, visok stepen nelikvidnosti realnog sektora, nizak nivo konkurentnosti, visoke kamatne stope, nediverzifikovanost izvoza, visok deficit tekućeg računa platnog bilansa i dr.

U uslovima eurizovane i male ekonomije, kao što je crnogorska, i instrumenti za prilagodjavanje i raspoloživa sredstva su u velikoj mjeri ograničeni. Stoga akcenat ekonomske politike u 2015. godini treba da bude na strukturnim reformama koje će promovisati rast i razvoj i kreirati stabilnost. Najvažnije mjere ekonomske politike treba da se odnose na nastavak fiskalne konsolidacije, postupnu promjenu modela razvoja, unaprijeđenje konkurentnosti crnogorske privrede, dinamiziranje pregovora sa EU, nastavak strukturnih reformi i privatizacije, donošenje sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavak deregulacije, otklanjanje biznis barijera i dr.

U domenu fiskalne politike uradjen je značajan napor u domenu fiskalne konsolidacije, koji se manifestovao u izmjeni regulative, povećanju javnih prihoda, sniženju nivoa sive ekonomije, kao i sniženju budžetskog deficita. Ipak, ključni

rizici i u narednom periodu će ostati skoncentrisani u fiskalnoj sferi, imajući u vidu nivo javnog duga, iako je tendencija njegovog rasta značajno usporena. Dugoročno posmatrano neophodno je smanjivanje učešća javne potrošnje u BDP-u, kao i postepeno smanjivanje učešća tekućih izdataka budžeta u korist kapitalnih izdataka.

Bankarski sektor je opterećen visokim učešćem loših kredita, te posljedično neadekvatnim nivoom kreditne aktivnosti i visokim kamatnim stopama. Centralna banka Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom finansija i Svjetskom bankom je pripremila predlog Zakona o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju, poznat pod nazivom Podgorički pristup. Bilo bi korisno što skorije usvajanje ovog Zakonskog predloga.

Jedan od prioriternih zadataka u narednom periodu jeste izrada strategije privrednog razvoja. Značajna pažnja treba da bude posvećena unapređenju konkurentnosti privrede, postupnoj promjeni modela razvoja, donošenju sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavku deregulacije i otklanjanju biznis barijera i dr. 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, stiče se utisak da se malo toga promijenilo u poslednjih nekoliko godina.

Posebna pažnja mora biti poklonjena očuvanju finansijske stabilnosti, na kojoj zajednički moraju raditi Centralna banka Crne Gore, Ministarstvo finansija, Komisija za hartije od vrijednosti i Agencija za nadzor osiguranja

Centralna banka Crne Gore, shodno svojoj zakonskoj obavezi, predlaže Vladi Crne Gore set preporuka u oblasti ekonomske politike za 2015. godinu. Prilikom analiziranja izabranih oblasti date su ključne preporuke i rok za njihovu realizaciju, rizici sa kojima se možemo susreti i smjer kretanja rizika, kratak osvrt stanja u posmatranoj oblasti, kao i predlog operativnih mjera da bi se realizovale ključne preporuke.

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;
- Preporuke u domenu ekologije i održivog razvoja i
- Preporuke u ostalim oblastima.

## II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povećati efikasnost rada javne administracije, posebno na lokalnom nivou	Kontinuirano
U cilju privlačenja investitora, svaka jedinica lokalne samouprave treba da kreira program olakšica na lokalnom nivou	Kratak rok
Poboljšati primjenu antimonopolske politike	Kontinuirano
Nastaviti primjenu RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije prilikom donošenja novih propisa	Kontinuirano
Nastaviti borbu protiv sive ekonomije	Konituirano
Unaprijediti mehanizam restitucije i eksproprijacije	Kratak rok
Uvesti automatski stečaj	Kratak rok
Sankcionisanje svih investitora koji krše ugovorne obaveze iz procesa privatizacije	Kontinuirano
Jačati finansijsku podršku stvaranju novih i razvoju postojećih malih i srednjih preduzeća, preko Investiciono-razvojnog fonda	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Dalje produblavanje problema nelikvidnosti realnog sektora	Rastući
Slaba naplata potraživanja zbog nelikvidnosti	Konstantan
Neefikasnost i sporost administracije u sprovođenju zakonskih propisa	Konstantan
Spore sudske procedure prilikom rješavanja privrednih sporova	Konstantan
Neriješeni svojinsko-pravni odnosi u oblasti realizacije projekata od državnog interesa	Konstantan
Visok stepen monopolisanosti tržišta	Konstantan
Nepostojanje jasne planske dokumentacije, nedostatak detaljnih urbanističkih planova i nedostatak dobre katastarske evidencije	Konstantan
Barijere na lokalnom nivou (veliki broj i visok nivo komunalnih taksi i naknada)	Konstantan
Prisutnost neformalnog zapošljavanja, naročito u vrijeme ljetnje turističke sezone	Konstantan

### *Opis trenutnog stanja*

Aktivna politika kontinuiranog unapređenja poslovnog ambijenta i uspostavljanje stabilnog i kvalitetnog ekonomskog prostora sa povoljnom investicionom klimom ključ su za privlačenje stranih i domaćih investicija, koje su od izuzetne važnosti za rast i razvoj države, a time i poboljšanje kvaliteta života građana.

Prethodne dvije godine, iako su bile pune ekonomskih izazova, usljed prenesenih problema iz godina krize, označile su uspješan početak mnogih reformskih procesa u cilju poboljšanja poslovnog ambijenta. U toku 2014. godine nastavljeni su koraci ka kreiranju boljih uslova za investicije, kroz razne aktivnosti i reforme crnogorskih institucija.

U toku 2013. i 2014. godine, Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi nastavio je da sprovodi započete reformske projekte, u cilju kreiranja efikasne administracije, sa kratkim procedurama i transparentnim rokovima za postupanje po zahtjevu, kao i pogodne klime za domaće i strane investitore.

U cilju smanjenja troškova poslovanja, Savjet je pripremio materijal pod nazivom „*Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou*“ sa preporukama u cilju unapređenja investicione klime na lokalnom nivou, prije svega eliminisanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao glavne barijere za realizaciju investicija. Ova naknada je jedna od najvećih u svijetu, i predstavlja veliku prepreku za investitore. Analiza je prihvaćena od strane Vlade i prihvaćen je scenario da se naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ukine od 2016. godine, nakon perioda pripreme lokalnih samouprava.

Nakon formalnog uvođenja RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije u crnogorski regulatorni sistem, od 1. januara 2012. godine, u cilju boljeg sagledavanja troškova i koristi odluka kreatora politike, Odjeljenje za unapređenje poslovnog ambijenta je dalo mišljenje na 590 predloga akata, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent i uticaja na budžet države.

Novim revidiranim Akcionim planom za realizaciju preporuka iz „Giljotine propisa“ iz septembra 2013. godine, prihvaćeno je 1.446 od ukupno 1.887 preporuka. Od ukupnog broja prihvaćenih preporuka, 835 je implementirano od usvajanja Akcionog plana do septembra 2013. godine. Preostalih 611 preporuka biće implementirano u narednom periodu.<sup>1</sup>

Zakon o javnim izvršiteljima stupio je na snagu krajem 2011. godine, da bi u toku 2014. godine počeli sa radom javni izvršitelji, čime se implementacija Zakona u potpunosti sprovela. Javni izvršitelji su počeli sa radom (njih 13) za područja osnovnih sudova u Podgorici, Pljevljima, Beranama, Herceg Novom, Kotoru, Plavu, Rožajama i Žabljaku. Očekivanja su da će javni izvršitelji u velikoj mjeri

---

<sup>1</sup> Izvještaj o radu Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi za 2013. godinu

doprinijeti efikasnijem, bržem i kraćem postupku izvršenja, rasterećenju sudova, profesionalnijem i stručnijem obavljanju poslova izvršenja, što u krajnjem znači poštovanje prava na suđenje u razumnom roku.

U junu 2014. godine, Crna Gora je pristupila COSMA<sup>2</sup> programu, što će biti od velikog značaja za razvoj malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori, kao i za kreiranje pogodnog ambijenta za kreiranje biznisa. Program COSME je počeo od januara 2014. godine i trajaće do kraja 2020, sa ukupnim budžetom od 2,3 milijarde eura. Ciljevi programa su: finansijska podrška za mala i srednja preduzeća, kreiranje pogodnog ambijenta za stvaranje i rast biznisa, promocija preduzetništva i podsticanje preduzetničke kulture u Evropi, povećanje održive konkurentnosti kompanija u EU, pomoć za funkcionisanje malog biznisa van granica matične zemlje i olakšan pristupa tržištima.

U cilju podsticanja razvoja preduzetništva i malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori, EU će preko svog programa WB EDIF<sup>3</sup> finansirati mala i srednja preduzeća koja imaju kapaciteta i velikog potencijala za razvoj i povećanje broja zaposlenosti.

Rezultati brojnih aktivnosti sprovedenih na poboljšanju poslovnog ambijenta, prepoznati su i u izvještaju Svjetske banke „Doing Business Report“ za 2014. godinu, u kojem je Crna Gora poboljšala svoju poziciju za sedam mjesta i zauzima 44. mjesto na listi od 189 zemalja. Shodno izvještaju, Crna Gora je zabilježila reforme u dvije oblasti: izdavanje građevinskih dozvola i registrovanje nepokretnosti. S druge strane, kod tri indikatora zabilježeno je nazadovanje u rangu: „započinjanje biznisa“ (-11), „prekogranična trgovina“ (-11) i „plaćanje poreza“ (-5). Ovaj podatak jasno govori da se moraju preduzeti dalje reforme u cilju stvaranja pogodnog ambijenta za započinjanje biznisa.

Na listi globalnih ekonomskih sloboda američke Heritidž fondacije, Crna Gora je zauzela 68. mjesto od 178 rangiranih zemalja, sa 63,6 bodova, jedan poen više nego prošle godine. Značajan napredak je ostvaren u oblasti ekonomskih i investicionih sloboda.

---

<sup>2</sup> COSME (The EU programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises) je program Evropske Unije koji se sprovodi od 2014. do 2020. godine a čiji je cilj da unaprijedi konkurentnost i održivost malih i srednjih preduzeća, hrabreći preduzetničku kulturu i promovišući rast i razvoj sektora MSP.

<sup>3</sup> WB EDIF je program EU za razvoj i inovacije preduzeća Zapadnog Balkana, vrijedan 140 miliona eura. Inicijalni kapital fonda je 38,5 miliona eura. Od toga je EBRD obezbijedila 19 miliona, od čega tri miliona eura Vlada Italije. Evropski investicioni fond EIF obezbijedio je 14,5 miliona eura, a od toga je 9,5 miliona obezbijedila EU, a DEG pet miliona eura.



Značajan problem predstavlja siva ekonomija koja ugrožava stabilan poslovni ambijent. Stoga je Vlada Crne Gore i u 2014. godini zahtijevala od Komisije za borbu protiv sive ekonomije da kreira Akcioni plan kojim će biti opisane aktivnosti koje će biti sprovedene u cilju suzbijanja sive ekonomije u toku 2014. godine. Osnovno opredjeljenje Komisije u borbi protiv sive ekonomije, će i u narednom periodu, biti nulta stopa torelancije uz poštovanje principa neselektivnosti i pune transparentnosti, uz primjenu rigoroznije kaznene politike. Nakon analize obuhvata i svrsishodnosti mjera, kao i datih sugestija članova Komisije, utvrđen je Predlog Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije za 2014. godinu, koji je koncipiran po oblastima djelovanja i to: zakonodavne aktivnosti; operativne aktivnosti; jačanje institucija (IT i kadrovskih kapaciteta); saradnja i edukacija. Za svaku oblast djelovanja određena je nadležna institucija (institucija-koordinator), koja je odgovorna za realizaciju mjere, kao i institucije učesnice u realizaciji; efekti i ciljevi koji će se implementacijom mjere postići i rokovi u kojima je neophodno zadate mjere realizovati<sup>4</sup>.

Savjet stranih investitora objavio je u junu 2014. godine peto izdanje „Bijele knjige“ za Crnu Goru. I pored značajnog napretka koji je postignut u proteklih nekoliko godina, Crna Gora i dalje trpi određene kritike od strane domaćih i stranih investitora. Prisutne su brojne barijere poslovanju u vidu sporih i dugotrajnih procedura, naročito na lokalnom nivou. U Bijeloj knjizi je objavljen i SSICG Indeks, koji predstavlja procjenu jednostavnosti i efektnosti poslovanja u Crnoj Gori baziranu na percepciji investitora. Ukupan rejting je 6,3 što predstavlja povećanje od 0,4 u odnosu na prethodnu godinu. Oblasti u kojima je prepoznat napredak su: vladavina prava, razvoj nekretnina i tržište rada/zaposlenost, dok je, sa druge strane, u oblasti oporezivanja zabilježen negativan trend.

I pored brojnih aktivnosti sprovedenih u oblasti unapređenja poslovnog ambijenta, postoje određeni nedostaci i problemi koje je u narednom periodu potrebno otkloniti. U Crnoj Gori još uvijek postoje biznis barijere, kao što su komplikovane i skupe administrativne procedure, infrastrukturna pitanja, kao i finansiranje.

### ***Operativne mjere***

Kontinuirano sprovođenje regulatornih reformi omogućiće otklanjanje biznis barijera i stvaranje boljih uslova za vladavinu prava, čime će se smanjiti prostor za korupciju, i na kraju kreirati još bolji i stabilniji poslovni ambijent. Efikasniji

---

<sup>4</sup> Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2014. godinu

sudski postupci i efikasna implementacija zakona predstavljaju preduslov privlačenja stranih investitora. Efikasni sudski postupci, primjena zakona i propisa, ohrabriće strane investitore da ulažu svoj kapital u Crnu Goru.

U proteklih nekoliko godina, u cilju unapređenja poslovnog ambijenta, donijet je veliki broj zakona, ali postoje određene nedosljednosti u njihovoj primjeni. Potrebno je da nadležni organi obezbijede efikasniju primjenu donijetih zakona, kako bi se uklonile biznis barijere i održao stabilan poslovni ambijent.

I dalje su prisutni prigovori od strane investitora na nestručnost državnih službenika i neefikasnost rada administracije. Stoga je potrebno unaprijediti sistem usavršavanja državnih službenika, radi sticanja vještina, kompetencija, kao i obezbjeđivanja kontinuiranog usavršavanja. Takođe, potrebno je raditi na unapređenju administrativnih procedura, što podrazumijeva skraćenje rokova za postupanje, pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, kao i određivanje realnih taksi u skladu sa troškovima administracije.

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).

Brojni novi vlasnici privatizovanih kompanija ne poštuju sve odredbe ugovora o privatizaciji, što u nekim slučajevima proizvodi dodatne troškove kompanijama i državnom budžetu. Potrebno je sprovesti kontrolu i voditi sistematizovanu evidenciju realizacije ugovora, i u slučaju odstupanja od ugovornih obaveza, pravovremeno reagovati.

Nastaviti primjenu RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije. Implementacija metodologije je u biti veoma značajna, jer se radi o kompleksnom oruđu čiji je cilj omogućiti ex ante evaluaciju uticaja novih propisa (zakona i podzakonskih propisa). Takođe, sprovesti preporuke „Giljotine propisa“, u skladu sa Akcionim planom.

Potrebno je da svaka jedinica lokalne samouprave kreira svoj program olakšica za inostrane investitore kako bi i na taj način unaprijedile poslovni ambijent. Paket mjera mogao bi da sadrži finansijske olakšice za nove investicije, kreiranje biznis zona, izradu opštinskih urbanističkih planova, efikasniju lokalnu administraciju i dr. Na nivou lokalnih samouprava kreirati radna tijela koja bi bila na raspolaganju investitorima radi brže i efikasnije procedure. Takođe, potrebno je omogućiti poreske olakšice za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica u

nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Potrebno je preispitati broj neophodnih dozvola i saglasnosti za početak obavljanja djelatnosti, kao i broj i visinu lokalnih taksi i ukinuti nepotrebne takse, u cilju privlačenja investicija i lakšeg započinjanja obavljanja privredne djelatnosti, naročito u opštinama na sjeveru. Takođe, neophodno je ujednačiti uslove (cjenovnik o visini naknada) i procedure kod komunalnog opremanja u svim opštinama.

Potrebno je raditi na daljem unapređenju jednošalterskog principa dobijanja građevinskih dozvola u svim jedinicama lokalne samouprave, kako bi se smanjio broj dana čekanja građevinske dozvole i omogućilo da stvarni rok za dobijanje građevinske dozvole u praksi odgovara roku definisanim zakonskim rješenjima.

Neriješeni svojinsko-pravni odnosi često predstavljaju veliki problem za investitore u oblasti realizacije projekata od državnog interesa. Potrebno je unaprijediti mehanizam restitucije i eksproprijacije u cilju stvaranja povoljnog pravnog osnova za podsticanje investicija.

Postojanje velikog broja preduzeća koja su u monopolističkoj i oligopolističkoj situaciji može biti vrlo nepovoljna sa aspekta blagostanja potrošača, i potrebno je obezbijediti da se ne zloupotrebljava dominantan položaj. Stoga je neophodno potpuno otvaranje tržišta u svim segmentima gdje je konkurencija ograničena podsticanjem investicija u ove oblasti i stvaranjem povoljnih uslova za investiranje.

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. Takođe, treba razmotriti restriktivniju politiku izdavanja radnih dozvola u onim sektorima gdje postoji ponuda odgovarajuće raspoložive radne snage na crnogorskom tržištu.

Značajan problem predstavlja nelegalno zapošljavanje, koje je najviše prisutno u periodu ljetnje turističke sezone. Stoga je neophodno pojačati inspekcijski nadzor u cilju sprečavanja ovog problema, kao i podići svijest poslodavca o značaju legalnog zapošljavanja, jer se na taj način stvara velika šteta zaposlenim na ovaj način, zbog neuplaćivanja doprinosa i socijalnog osiguranja, s jedne strane, kao i manji budžetski prihodi, sa druge strane. Potrebno je uraditi supstituciju strane radne snage domaćom radnom snagom. U ovoj oblasti postoji značajan potencijal za sniženje stope nezaposlenosti.

U cilju ublažavanja problema nelikvidnosti, Centralna banka ostaje pri stavu da bi trebalo uvesti princip automatskog stečaja. Na ovaj način bi se isčistio realni sektor, što bi imalo pozitivan uticaj na stabilnost finansijskog sektora. Smatramo da bi pomenuti zakon trebalo usvojiti sa odloženom primjenom od godinu dana, da bi se dalo sa jedne strane dovoljno vremena preduzećima da eventualno izađu iz blokade, a sa druge strane da se pripreme svi neophodni preduslovi. Ključni preduslov je da se u pomenutom periodu sprovedu intenzivni programi obuke stečajnih upravnika.

### III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Sprovođenje aktivnosti na realizaciji koncepta održivog razvoja, povećanje obima poljoprivredne proizvodnje, s posebnim akcentom na proizvodnju organskih proizvoda uz promociju domaćeg proizvoda i poboljšanje konkurentnosti	Kontinuirano
Podržati investicije u razvoj sela, uključujući infrastrukturu	Srednji rok
Podsticati razvoj proizvoda većeg kvaliteta i jačati proizvodnju u zaštićenom prostoru - plastenicima.	Kontinuirano
Stimulisati konzorcijalni nastup malih i lokalnih proizvođača sa prepoznatljivim proizvodima na tržištu	Kontinuirano
U većoj mjeri valorizovati šumsko bogatstvo, a uvažavajući koncepciju održivog razvoja	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Migracija seoskog stanovništva i deagrarizacija koja ima za posljedicu depopulaciju sela	Rastući
Nedostatak radne snage i nedovoljna obučenost	Rastući
Nerazvijena infrastruktura u ruralnim područjima	Konstantan
Uzgoj neadekvatnog sortimenta	Konstantan
Neadekvatno gazdovanje šumama i opasnosti od požara	Konstantan

#### *Opis trenutnog stanja*

Sektor poljoprivrede (puni naziv poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo) ima značajano, ali ne i zadovoljavajuće mjesto u ukupnoj ekonomiji Crne Gore. Oko 38% ukupne teritorije Crne Gore čini poljoprivredno zemljište. Poljoprivreda predstavlja najzastupljeniju djelatnost i najčešće glavni izvor prihoda stanovništva u ruralnim područjima. Istovremeno je glavni ili djelimični izvor prihoda za 48.870 poljoprivrednih gazdinstava<sup>5</sup>. Uz određene godišnje fluktuacije bruto dodana vrijednost poljoprivrede je sa 11,3% ostvarenog učešća u bruto domaćem proizvodu 2000. godine došla na nivo od 7,9% i 7,4% učešća bruto dodane vrijednosti u 2011. godini odnosno 2012. godini (po tekućim cijenama). U ukupno raspoloživim sredstvima, prosječno po domaćinstvu, na primanja od poljoprivrede<sup>6</sup> odnosi se svega 5,5% u 2011. godini, odnosno 4,3% u 2012. godini. Sektor

<sup>5</sup> Izvor Monstat: podatak iz Popisa poljoprivrede 2010. godine.

<sup>6</sup> Izvor Monstat: Ankete o potrošnji domaćinstava, a podatak preuzet iz publikacije „Crna Gora u brojkama 2013“

poljoprivrede, šumarstva i ribarstva bilježi povećanje broja zaposlenih u 2013. godini u odnosu na 2012. godinu za 10,6%, ali se bilježi pad bruto i neto plata u istom periodu od 17,9% i 16,7%. Crnogorsku poljoprivredu karakterišu tradicionalna proizvodnja, nepovoljna struktura poljoprivrednog sektora, niska produktivnost, što Crnu Goru čini velikim uvoznikom hrane.

Tokom prethodnog perioda je završena analiza zakonodavnog okvira i dobijena su mjerila za otvaranje pregovora. Zbog svoje kompleksnosti, sektor poljoprivrede, odnosno Poljoprivreda i ruralni razvoj (kao poglavlje 11.) su jedno od najzahtjevnijih poglavlja u procesu pregovora, što ovu djelatnost stavlja pred niz izazova i obaveza koje mora ispuniti, u narednom periodu, u cilju postizanja potpune usklađenosti sa pravnom tekovinom EU.

Pravna tekovina u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja pokriva veliki broj obavezujućih pravila, od kojih je većina neposredno primjenljiva. Poljoprivredna politika Crne Gore zasniva se na Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju iz 2009. („Službeni list Crne Gore“ br. 56/09), kojim su propisani ciljevi poljoprivredne politike, a ujedno obezbijeđen opšti okvir za razvoj i podršku poljoprivredi i ruralnim oblastima. Međutim, da bi ispunila dobijena mjerila za početak pregovora u oblasti poljoprivrede Crna Gora, tačnije Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, mora da pripremi više strategija i zakona koji će imati za cilj uspostavljanje jasnih smjernica za razvoj pojedinih oblasti poljoprivrede, kao i obezbijedivanje sredstava za podsticaj daljeg razvoja. Neki od osnovnih strateških dokumenta su Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja (2014-2020), kao i Strategija usvajanja pravne tekovine u oblasti bezbjednosti hrane.

U Strategiji o regionalnom razvoju u Crnoj Gori 2014 – 2020<sup>7</sup> navodi se da postoje značajni i nedovoljno iskorišćeni prirodni resursi i prednosti koje predstavljaju potencijal za rast ukoliko bi se njima adekvatno upravljalo. Tu spadaju primarni sektori (poljoprivreda i šumarstvo) koji su u direktnoj vezi sa razvojem prerađivačke prehrambene industrije, drveno prerađivačke industrije i sl.

Glavni pravac aktivnosti u poljoprivredi u srednjem i dugom roku treba da bude podizanje obima poljoprivredne proizvodnje, jačanje konkurentnosti i stvaranje podsticaja za revitalizaciju sela.

---

<sup>7</sup> Tačnije, Nacrt Strategije iz maja 2014. godine.

Od posebnog značaja za Crnu Goru je korišćenje pretpristupnih fondova za ruralni razvoj, kojim će se omogućiti značajna podrška kako poljoprivrednim proizvođačima, tako i podrška jačanju administrativnih kapaciteta. Od septembra ove godine počinje proces povlačenja novca iz evropskih fondova za potrebe investicija u domaću poljoprivredu. Do 2020. godine, kroz projekte IPARD like i IPARD, moguće je povući ukupno 49 miliona eura sredstava EU namijenjenih poljoprivredi. Glavni izazov u narednom periodu je kako taj novac potrošiti na prave projekte, odnosno kako upravljati tim projektima. Stoga je od posebne važnosti da se, u skladu sa zahtjevima EU, razvije Strategija razvoja poljoprivrede 2014-20, koja mora biti usklađena sa osnovnim elementima zajedničke evropske politike. Ona istovremeno mora dati i jasan odgovor u kom pravcu treba da krene razvoj poljoprivrede u Cnoj Gori.

U prethodnih nekoliko godina doneseni su ključni dokumenti koji regulišu sektor šumarstva, kao što su Nacionalna šumarska politika, Zakon o šumama i Nacionalni akcioni plan za borbu protiv bespravnih aktivnosti u šumarstvu. Urađena je i prva Nacionalna inventura šuma čiji rezultati pokazuju da šume predstavljaju<sup>8</sup> skoro 60% teritorije Crne Gore. U 2014. godini usvojena Strategija razvoja šumarstva i drvne industrije za period do 2023. godine, kojom bi se trebalo riješiti pitanje održivog gazdovanja tim resursom, kao i pitanje povećanja drvnih zaliha. Šume Crne Gore svojim kvalitetom, funkcijama i proizvodima predstavljaju prepoznatljiv simbol ekološke države, a ujedno su i dobra osnova za ruralni razvoj i povećanje zapošljavanja na seoskim područjima.

### ***Operativne mjere***

Država mora nastaviti i u narednom periodu da podržava poljoprivrednu proizvodnju, po ugledu na najrazvijenije zemlje svijeta. Podsticaji razvoju poljoprivrede su važni za smanjenje siromaštva i zaustavljanje migracija. Očigledno je da Crna Gora ne smije prepustiti poljoprivredu samo tržištu, već je neophodan cjelovit program podrške koji bi se bazirao na: unapređenju konkurentnosti proizvođača, održivom upravljanju resursa i unapređenju kvaliteta života na selu. Održivim razvojem i adekvatnim upravljanjem resursima bi se postigao balans između ekonomskog rasta, zaštite okoline i socijalnog aspekta. Od posebnog je značaja promovisanje specifičnih, autohtonih proizvoda sa izraženim kvalitetom kako na domaćem, tako i na inostranom tržištu.

---

<sup>8</sup> Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja: Nacionalna inventura šuma Crne Gore – rezime, Podgorica, 2011. godine.

Crna Gora je dobila mjerila za pregovaračko poglavlje 11 - Poljoprivreda i ruralni razvoj. U cilju usaglašavanja politike razvoja poljoprivrede Crne Gore sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) EU<sup>9</sup>, neophodno je usvojiti Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnih područja za period 2014 – 2020<sup>10</sup>. Inače, ZPP je podijeljena u dva stuba od kojih prvi obuhvata uređenje tržišta i direktnu podršku plaćanja, a drugi mjere ruralnog razvoja. Nova poljoprivredna politika Evropske unije posebno prepoznaje “male poljoprivredne proizvođače” i pruža veću slobodu kreiranja mjera ruralnog razvoja. Ovo u svakom slučaju što odgovara crnogorskim poljoprivrednicima, koji će moći da računaju na značajno veću finansijsku podršku nakon ulaska Crne Gore u Evropsku uniju. Implementirajući i usvajajući zakonsku regulativu EU, poljoprivreda Crne Gore može značajno podići nivo i biti spremna za sve izazove, u nekom budućem periodu, a koji su jasno navedeni u *Overview of CAP Reform 2014-2020*<sup>11</sup>.

Jedan od ključnih razloga niskog stepena razvijenosti Crne Gore u odnosu na EU je neravnomjeran regionalni<sup>12</sup> razvoj u Crnoj Gori, odnosno neujednačen razvoj Sjevernog, Središnjeg i Primorskog regiona, pri čemu je Sjeverni region, koji zauzima 52,8% teritorije Crne Gore sa oko trećinom ukupnog stanovništva najmanje razvijen region u zemlji. Jedna od prioritetnih oblasti ovog regiona je *poljoprivreda i ruralni razvoj*, kako je navedeno i u Strategiji regionalnog razvoja 2014-2020. Sjeverni region ima visok potencijal za razvoj poljoprivredne i prehrambene proizvodnje, proizvodnje proizvoda sa oznakom porijekla, geografskom oznakom, oznakom za organske proizvode, kao i autohtone planinske proizvode i sl. Očekuje se da bi se u sjeverni region u 2014. godini trebalo investirati, kroz MIDAS program, oko četiri miliona eura. Razvoj poljoprivrede bi, ovom regionu, omogućio obezbjeđenje prihoda, povećanje zaposlenosti u manje razvijenim opštinama i istovremeno uticao na revitalizaciju sela i smanjenje migracije stanovništva.

Loša seoska infrastruktura karakteristična je za mnoga ruralna područja u Crnoj Gori, a posebno su nepristupačna udaljena područja. Ovo negativno utiče na ekonomski i socijalni status tih područja i doprinosi depopulaciji sela. Ublažavanje i zaustavljanje ovako negativnih trendova moguće je jedino uz snažnu podršku države opredjeljenjem budžetskih sredstava, posebno kroz Agrobudžet. Mjere za

---

<sup>9</sup> Evropski parlament usvojio četiri pravne tekovine, reformskog paketa, (CAP – Common Agricultural Policy) - Zajedničke poljoprivredne politike u novembru 2013. godine.

<sup>10</sup> Prvi nacrt Strategije prosljeđen je Evropskoj komisiji na uvid u aprilu 2014. godine.

<sup>11</sup> European Commission, Agricultural Policy Perspectives Brief, Decembar 2013.

<sup>12</sup> Podjela Crne Gore na tri geografska regiona (Sjeverni, Središnji i Primorski) izvršena je Prostornim planom do 2020. godine, Strategijom regionalnog razvoja 2010-2014 i Zakonom o regionalnom razvoju.



poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima namijenjenim za obnovu i razvoj sela i izgradnju seoske infrastrukture, mogu djelimično uticati na afirmisanje poljoprivrede i poboljšanje uslova za realizaciju poljoprivrednih proizvoda. Postizanje održivog razvoja ruralnih područja jedan je od važnijih izazova ukupnog razvoja Crne Gore. Ovo korespondira sa dokumentom Nacionalni plan razvoja Crne Gore 2013-2016 godine, gdje su identifikovane oblasti politike NPR, a poljoprivreda i ruralni razvoj smješteni u pravce razvoja održivog rasta. Istovremeno su i u Strategije regionalnog razvoja za period 2014-2020. definisani prioritetni sektori razvoja. U okviru jednog od prioritetnih sektora *poljoprivreda i ruralni razvoj* apostrofira se obezbjeđivanje primjerenog životnog standarda za seosko stanovništvo kroz mjeru obnove i razvoja sela i izgradnju infrastrukture.

Tokom narednog perioda potrebno je strukturu proizvodnje preusmjeravati na kulture koje nose potencijalno viši profit, kao što je uzgoj ranog voća i povrća i povećavati proizvodnju u plastenicima. Proizvodnja organske hrane je takođe razvojna šansa poljoprivrede Crne Gore. Trenutno, Crna Gora koristi vrlo malo potencijala za proizvodnju organske hrane, a ono što se moram odrediti je koja je to proizvodnja, odnosno koje su to kulture organske hrane koje mogu donijeti profit poljoprivrednicima. Podsticanjem proizvodnje organskih proizvoda i prepoznatljivog brenda dosljedno se primjenjuje i sam koncept ekološke države. Kontinuirana podrška organskoj poljoprivredi doprinijeće jačanju konkurentnosti crnogorskih proizvođača organske hrane. Kako je navedeno u Nacionalnom akcionom planu razvoja organske proizvodnje 2012 – 2017. godine, kontinuirano će se raditi na osposobljavanju proizvođača i savjetodavaca za organsku proizvodnju. Potpora svega je u usvojenom Zakonu o organskoj proizvodnji<sup>13</sup>, kojim se uređuje organska proizvodnja, označavanje organskih, ekoloških i bioloških proizvoda, kontrola nad organskom proizvodnjom, kao i druga pitanja od značaja za organsku proizvodnju.

Neophodno je kontinuirano raditi na povećanju stepena razvoja poljoprivredne proizvodnje kod porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Razvoj poljoprivrednog gazdinstva je u skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju (usvojenom u julu 2009. godine), kojim se predviđa uspostavljanje sistema računovodstvenih podataka za odabrana poljoprivredna gazdinstva na osnovu određenih kriterijuma (vrsti proizvodnje, veličini i sl). Popis poljoprivrede iz 2010. godine daje dobru osnovu za uspostavljanje FADN sistema (mreža računovodstvenih podataka na farmama), koju Crna Gora mora razviti u skladu sa pravnom tekovinom. Prema

---

<sup>13</sup> Skupština Crne Gore usvojila Zakon 20. novembra 2013. godine.

popisu poljoprivrede, od ukupno 48,870 poljoprivrednih gazdinstava, njih 5,448 vodi evidenciju o приходima i rashodima. Da bi se na kvalitetan način planirale buduće aktivnosti u poljoprivredi, planirala programska podrška poljoprivrednim proizvođačima, a istovremeno ispunjavali preduslovi za povlačenje sredstava iz EU fondova, neophodno je raspolagati registrom<sup>14</sup> poljoprivrednih proizvođača. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja pripremi je i usvojilo Pravilnik o Registru poljoprivrednih gazdinstava čime je učinjen značajan korak ka uspostavljanju pravne osnove za stvaranje baze podataka u poljoprivredi. Registar predstavlja bazu koja sadrži podatke o poljoprivrednim gazdinstvima i njihovim resursima, a imaće i funkciju jedinstvene identifikacije korisnika koji podnose prijavu za podršku. Ujedno će biti sastavni dio IACS (Integrated Administration and Control System) koji je obaveza svih zemalja EU.

Podsticati i stimulirati konzorcijalni nastup malih i lokalnih proizvođača prepoznatljivih proizvoda na tržištu.

Šume predstavljaju osnovu za stvaranje dodate vrijednosti na području prerade drveta, obnovljivih izvora energije, proizvodnje hrane i turizma. U dokumentu *Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014 – 2023*, navodi se da su šume od vitalne ekonomske važnosti za stanovništvo u ruralnim područjima i predstavljaju jedan od glavnih izvora prihoda i energije za grijanje. Jedan od opštih ciljeva Strategije je povećanje BDP-a sektora šumarstva, drvne industrije i drugih djelatnosti koje zavise od šuma sa 2% na 4% ukupnog BDP-a. Šumarstvo, drvni i nedrvni proizvodi su integralni dio ruralne ekonomije i ruralnog razvoja. Povećanje ekonomskog doprinosa moguće je preko povećanja obima sječa (uz potrebne investicije) i preko povećanja dodate vrijednosti u lancu drvoprerade. Potencijal šumarskog sektora treba iskoristiti u pravcu stimulacije povezivanja proizvođača drvne građe sa prerađivačima drveta, a sve u cilju izvoza proizvoda višeg stepena obrade. Neophodno je kontinuirano raditi na jačanju ljudskih resursa u šumarstvu, koristeći svu pomoć međunarodnih institucija i projekata. U periodu 2014 – 2020. godine dio sredstva EU - IPA za ruralni razvoj i druge namjene, usmjerava se i u razvoj šumarstva, te je neophodno odgovarajućim mjerama i planovima privući sredstva za razvoj ovog nedovoljno razvijenog segmenta.

---

<sup>14</sup> Trenutno postoji registar poljoprivrednih osiguranika koji ne daje prave podatke o realno angažovanim u poljoprivredi – Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja „Program rada Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja za 2014. godinu“.

## IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE

### 1. Metalska industrija

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povlačenje države iz metalske industrije	Kratak rok
Pronaći strateškog partnera za Rudnike boksita	Srednji rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Eventualni raskid ugovora sa Unipromom, ukoliko ta firma ne izmiri obaveze	Rastući
Ugrožavanje reputacije zemlje i investicionog ambijenta usljed neriješenih problema sa bivšim strateškim investitorima	Rastući
Dalje pogoršanje fiskalne pozicije zbog potencijalno novih troškova države prilikom rješavanja problema sektora metalske industrije (tužbe CEAC-a, subvencije, socijalni programi i dr.)	Konstantan
Nepoštovanje ekoloških standarda poslovanja i visoki troškovi ekološke sanacije	Konstantan

#### *Opis trenutnog stanja*

Metalska industrija, kako na međunarodnom tržištu, tako isto i u Crnoj Gori posljednjih godina se suočava sa izrazitim problemima. Propuštena je prilika da naslijeđeni problemi budu riješeni privatizacijama, a globalna ekonomska kriza je samo pogoršala situaciju. Fizički obim industrijske proizvodnje, kao jedne od grana koju je kriza najteže pogodila, generalno se smanjivao počev od 2008. godine, sa izuzetkom 2010. i 2013. godine, kada je rast zabilježen dijelom i zbog niske osnovice iz prethodnih godina. U posljednjih šest godina značajno je smanjeno učešće proizvodnje osnovnih metala u ukupnoj industriji, sa 41,3% 2008. na svega 12% u 2013. godini.

Zabilježeni pad je prije svega rezultat nedovoljne i nerentabilne proizvodnje u KAP-u, što je bilo izazvano nizom faktora (globalna kriza, cijena aluminijuma na svjetskom tržištu, izbor lošeg strateškog partnera, višak zaposlenih, visoki troškovi proizvodnje, zastarjela oprema i dr.).

**KAP** je nakon višegodišnjih problema i aktiviranja garancija prodat firmi Uniprom. Međutim, u međuvremenu se Kiparski sud proglasio nadležnim i

zabranio prodaju imovine KAP-a. Kao rezultat povećanog rizika, nakon pomenute odluke novom kupcu je produžen rok za izmirenje obaveza. Nakon isteka produženog roka novi kupac je uplatio samo dio sredstava i zatražio novo produženje roka.

**Rudnici boksita Nikšić (u stečaju)**, firma koja je ranije bila proizvodno-sirovinski povezana sa KAP-om, a može potencijalno biti i u budućnosti, nastavili su da posluju sa izrazitim problemima i posljednjih mjeseci 2013. i tokom 2014. godine. Stečaj je proglašen sredinom novembra 2013, a bankrot krajem februara 2014. godine. Nije uspio prvi oglas za prodaju imovine firme (za 14 miliona eura), pa se očekuje objavljivanje novog. U međuvremenu, u maju je potpisan ugovor o kupoprodaji rude sa firmom Neksan iz Nikšića, na šest mjeseci. Međutim, krajem avgusta 2014. iz Neksana je objavljeno da će proizvodnja biti obustavljena na nekoliko dana, uz zahtjev da Vlada obezbijedi novac za otpremnine dijelu radnika i da se odrekne od potraživanja za PDV na neprodatu rudu. Sva ruda proizvedena do sada je samo lagerovana, a Neksan ne želi da je prodaje zbog niskih cijena na tržištu, očekujući porast nivoa cijena.

**Željezara (Toščelik)** 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 ublažavanje tehničko-tehnološkog zaostajanja proizvodnje. I pored toga, nametala se potreba za modernizaciju proizvodnje, kako bi firma bila konkurentnija na tržištu i kako bi se stvorili uslovi za poslovanje bez gubitaka. Sproveden je i socijalni program u cilju rješavanja problema tehnološkog viška zaposlenih. Međutim, zbog rekordnih gubitaka ostvarenih u periodu 2009-2010. usljed lošeg poslovanja kompanije i nemogućnosti vlasnika da povjeriocima isplati dugovanja, sredinom aprila 2011. godine uveden je stečaj, a Vlada je u maju morala da vrati pomenuti kredit. Uvedeni stečaj je ujedno predstavljao i raskid ugovora sa dotadašnjim većinskim vlasnikom.

Od maja 2012. godine novi vlasnik Željezare postaje kompanija Tosyali iz Turske, koja je otkupila imovinu Željezare u stečaju za 15,1 milion eura. Sa proizvodnjom je započela u julu 2012. godine, uz formiranje nove firme – Toščelik, u formi društva sa ograničenom odgovornošću. Plan novog vlasnika bio je da u naredne tri godine investira oko 35 miliona eura, da broj zaposlenih poveća na 550 (sa 308) i konačno da obim proizvodnje poveća sa 120.000 tona na 400.000 tona. Toščelik je 2012. godinu okončao sa blizu 3,5 miliona eura gubitka.

Investicioni period je kasnije proširen sa tri na pet godina, uz planirane investicije od oko 6,7 miliona eura tokom 2014. (što je već učinjeno), a ostatak od oko 29 miliona u periodu 2015-2016. Investicije su otpočele u septembru 2013, zbog čega je prekinuta proizvodnja. Okončani su radovi na postavljanju sistema za otprašivanje, čime su se stvorili uslovi za odvijanje procesa proizvodnje u Čeličani u skladu sa ekološkim standardima, a izvršeno je i ojačanje krovne konstrukcije Čeličane, uz građevinske radove na izradi temelja za sistem za kompenzaciju reaktivne energije. U Kovačnici se montira peć, a dinamika je takva da bi posao trebalo da se okonča i proizvodnja počne na jesen 2014. Dotada, još uvijek ne može da bude angažovanja novih radnika, a postojeći kadar radi na montaži opreme. Pri tome, zaposleni redovno primaju plate, izmiruju se svi porezi i doprinosi, kao i dobavljači i izvođači radova. Tošćelik je 2013. godinu okončao sa blizu 4,9 miliona eura gubitka.

### ***Operativne mjere***

Vlada treba da zauzme stav po pitanju ispunjenja obaveza od strane Uniproma. Dalje, Vlada treba da dobije čvrste garancije da će budući investitor zaista investirati. Naime, uslov opstanka KAP-a je modernizacija proizvodne opreme i tehnologije, kako bi se dobio efikasan proizvod koji zadovoljava standarde i koji je cjenovno konkurentan na međunarodnom tržištu, kao i rješavanje pitanja snabdijevanja električnom energijom.

Država treba da se povuče iz metalnog sektora i da ga prepusti privatnom sektoru.

Istovremeno, treba tražiti rješenje za obnavljanje poslovne aktivnosti u Rudnicima boksita, kao i pronalaženje što kvalitetnijeg strateškog investitora.

## 2. Energetika

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Početak izgradnje novih velikih energetske kapaciteta u saradnji sa renomiranim strateškim partnerima	Dugi rok
Izgradnja malih energetske kapaciteta koji koriste obnovljive izvore energije	Srednji rok
Upošljavanje svih energetske potencijala Crne Gore, koji ispunjavaju principe održivog razvoja i nemaju negativnih uticaja na životnu sredinu	Dugi rok
Povećanje energetske efikasnosti, prije svega u sektoru industrije, uslužnih djelatnosti, saobraćaja i domaćinstava	Kontinuirano
Promocija novih tehnologija i standardizacija kod izgradnje stambenih objekata, kao i kod sistema grijanja i/ili hlađenja: supstitucijom direktne transformacije električne energije u toplotnu i korišćenjem novih tehnologija prihvatljivih sa stanovišta zaštite životne sredine	Kontinuirano
Modernizacija i revitalizacija postojeće i izgradnja nove infrastrukture za proizvodnju, prenos i distribuciju energije na principima međunarodnih tehničkih standarda kako bi se smanjili gubici i potpomogao održivi razvoj	Srednji rok
Veći stepen korišćenja alternativnih izvora energije (solarne energije, energije vjetra, biomase i dr)	Kontinuirano
Realizacija projekta strateških zaliha naftnih derivata u skladu sa energetske politikom EU	Srednji rok
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	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Kašnjenje u realizaciji novih kapitalnih investicija i revitalizaciji postojećih ključnih nosilaca proizvodnje električne energije	Rastući
Nedovoljna osposobljenost za operativnu djelatnost (gradnju osnovnih i ekoloških postrojenja), neadekvatan „know-how“ u oblasti energetike, posebno kad su u pitanju istraživačke aktivnosti	Konstantan
Neadekvatan kvalitet analize investicionih projekata	Konstantan
I pored usvojenog Zakona o energetske efikasnosti, Crna Gora još uvijek nema razvijene mehanizme finansiranja i izvore finansiranja (grantovi, budžetski izvori, međunarodne organizacije itd.) kojima bi se omogućilo dugoročno sagledavanje mogućnosti razvoja energetike u skladu sa principima Zakona o energetske efikasnosti	Konstantan

## *Opis trenutnog stanja*

Na osnovu dokumenta “Energetska politika Crne Gore do 2030. godine” izvršeno je ažuriranje i nadogradnja dotadašnje Strategije razvoja energetike do 2025. godine s obzirom na neprilagođenosti realnoj situaciji i potrebama njenog daljeg razvoja. Urađena je Strategija razvoja energetike do 2030. godine (Bijela knjiga), koja je u julu 2014. godine usvojena od strane Vlade Crne Gore. Nova Strategija je prošla javnu raspravu i uključuje procjenu uticaja na životnu sredinu.

Energetska politika Crne Gore do 2030. godine prepoznaje tri glavna prioriteta: (i) sigurnost snabdijevanja energijom (ii) razvoj konkurentnog tržišta energije i (iii) održiv energetska razvoj. Važnost energetske sektora i energetske nezavisnosti se može sagledati iz ekonomskog, socijalnog i bezbjedonosnog ugla.

Usvojenom strategijom se do 2030. godine predviđaju investicije od oko 4,2 mlrd. eura odnosno oko 10% BDP-a godišnje, što jasno ukazuje da je sektor energetike jedna od strateških grana crnogorske ekonomije. Novi projekti bi mogli da budu jedni od glavnih pokretača novog razvojnog ciklusa crnogorske ekonomije. Obezbijedila bi se dodatna diverzifikacija crnogorske privrede koja bi bila više izvozno orijentisana. Novi talas investicija bi imao multiplikativne efekte na ostale djelatnosti, nova radna mjesta, veća primanja i bolji životni standard. To bi imalo pozitivan efekat i na smanjenje deficita tekućeg računa, koji je u prethodnim godinama bio značajan. Dodatni doprinos potencijalnom razvoju energetske sektora čini integrisanost Crne Gore u regionalno i evropsko energetska tržište. Najavljenim projektima povezivanja elektrosistema, Crna Gora bi mogla da se strateški dobro pozicionira u regionu.

Trenutni proizvodni kapaciteti električne energije Crne Gore ne zadovoljavaju ukupne potrebe domaćeg tržišta<sup>15</sup>. Najavljenim normalizovanjem proizvodnje u KAP-u, snabdijevanje električnom energijom bi moglo opet da predstavlja veliki izazov. Uvozna zavisnost je u prethodnim godinama bila veoma izražena. Povećanje kapaciteta u proizvodnji električne energije predstavlja nužnost, ne samo sa stanovišta ekonomije, već i zbog očuvanja minimuma energetske nezavisnosti, gdje je pitanje energetske nezavisnosti još bitnije u jeku trenutnih geopolitičkih kretanja.

---

<sup>15</sup> Izuzetak je predstavljala 2013. godina, kao rezultat smanjene proizvodnje KAP-a, i 2010. godina, zbog istog razloga i rekordne proizvodnje TE Pljevlja, pa je neto uvoz bio skoro jednak nuli.

Važnost energetske nezavisnosti se može posmatrati kroz stabilnost cijena električne energije, s obzirom na to da su iste u porastu<sup>16</sup>. Stabilnost cijena električne energije utiče i na konkurentnost crnogorskih proizvoda i usluga. Potrebno je naglasiti da je učešće električne energije u indeksu potrošačkih cijena poslije osnovnih prehrambenih namirnica najveće i predstavlja veliki trošak za domaćinstva. Povećanjem troškova domaćinstava, čije su neto zarade u padu, smanjuju se raspoloživi prihodi.

Niska energetska efikasnost je izuzetno prisutna kod velikih industrijskih subjekata i sektora transporta, koji su u prethodnim godinama koristili većinu finalne potrošnje električne energije. Prekomjerno i neracionalno korišćenje električne energije, odnosno niska energetska efikasnost je prisutna i kod sektora domaćinstva, koji učestvuje sa oko 30% ukupne potrošnje električne energije. Takođe, postoje veliki gubici u prenosu. Cjelokupan energetski lanac, počev od proizvodnje, preko prenosa i distribucije, do krajnje potrošnje karakteriše relativno nizak stepen energetske efikasnosti. Razvojne potrebe privrede i stanovništva za energiju bilježe rast, a proizvodnja je nedovoljna, pa je povećanje proizvodnje i poboljšanje energetskog bilansa postao strateški cilj razvoja.

Napravljeni su veliki pomaci u cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa zakonodavstvom Evropske unije donošenjem Zakona o energetici, Zakona o energetskej efikasnosti i Zakona o istraživanju i proizvodnji ugljovodonika. Kroz tu regulativu u velikoj mjeri je implementirana pravna tekovina EU.

Razvoj energetike Crne Gore se najvećim dijelom bazira na razvoju elektroenergetskog sektora, što podrazumijeva revitalizaciju postojećih velikih hidroelektrana i termoelektrana, odnosno izgradnju novih hidroelektrana i proširenje kapaciteta termoelektrane.

Urađene analize u ovoj oblasti ukazuju da Crna Gora ima ogroman neiskorišćeni energetski potencijal u obnovljivim izvorima energije – hidropotencijal, vjetropotencijal, fotonaponske elektrane, elektrane na biomasu, kogeneracija na biomasu i spalionice mješovitog čvrstog komunalnog otpada. Velika pažnja je posvećena izgradnji malih HE koje relativno brzo mogu da se stave u funkciju i nemaju štetan uticaj na okolinu. To podrazumijeva revitalizaciju postojećih i izgradnju novih. Vjetroelektrane takođe imaju potencijal, a njihovi potencijalni lokaliteti su precizirani. Realizacija projekta kogeneracije na deponijski gas u

---

<sup>16</sup> Mjereno indeksom potrošačkih cijena, godišnja stopa rasta.



Podgorici je u toku. Imajući u vidu razne vrste otpada i mogućnost njihove „reciklaže“, kao i efekat na ekologiju i turizam, ovaj vid generisanja energije je od strateškog značaja.

Najveći dio hidropotencijala, vjetropotencijala i nalazišta uglja nalazi se u sjevernom regionu Crne Gore, koji je ekonomski nerazvijeniji od ostatka zemlje pa bi iskorišćenost ovih potencijala mogla da bude razvojna šansa sjevernog regiona. Valorizacija projekata bi mogla, između ostalog, da utiče i na usporavanje negativnih demografskih kretanja u tom dijelu Crne Gore.

Tržište električne energije je početkom 2009. godine otvoreno za sve potrošače, osim za domaćinstva, koje će, u skladu sa odredbama Sporazuma o formiranju Energetske zajednice<sup>17</sup>, biti otvoreno do 2015. godine. Osnovan je Crnogorski operator tržišta električne energije (COTEE d.o.o.) na osnovu odluke Vlade Crne Gore u decembru 2010. godine da se ta energetska djelatnost izdvoji iz CGES. Crna Gora je potpisala Protokol Ujedinjenih Nacija o okvirnoj konvenciji o klimatskim promjenama i Kjoto protokol 2007. godine. Međutim, modaliteti i rokovi tek treba da budu usaglašeni. Vlada je, u saradnji 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 naftnih derivata. Maloprodaja naftnih derivata je liberalizovana, ali liberalizacija cijelog energetskeg sektora je u ranoj fazi i konkurencija je još uvijek veoma ograničena, a institucije energetskeg sektora zahtijevaju dalje jačanje.

### *Operativne mjere*

Donijeti Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja energetike do 2030. godine.

Ključni prioritet je izgradnja novih kapaciteta. Crna Gora ima značajan hidropotencijal, mogućnosti za izgradnju novog bloka Termoelektrane. Privući renomirane investitore projektima kao što su izgradnja velikih hidroelektrana, termoelektrana i visokonaponskog konektivnog podmorskog kabla.

---

<sup>17</sup> Crna Gora je potpisnica Sporazuma energetske zajednice od 2005. godine.

Crna Gora ne proizvodi tečna i gasovita goriva i u cjelosti je uvozno zavisna. Potrebno je raditi na stvaranju uslova za realizaciju strateških 90-dnevnih zaliha naftnih derivata u skladu sa energetsom politikom EU.

Neophodno je nastaviti istraživanja nafte i gasa na crnogorskom primorju, ali uz puno poštovanje ekoloških standarda.

Razmotriti mogućnosti sprovođenja gasifikacije Jadransko-jonskim gasovodom u skladu sa prioritetima EP 2011, s obzirom na to da je izgradnja "Južnog toka" obustavljena.

U dijelu pitanja vezanih za energetske efikasnost potrebno je preduzeti sljedeće mjere:

- Nastaviti realizaciju Programa revitalizacije HE „Piva“, Program revitalizacije HE „Perućica“, kao i revitalizaciju termoelektrane „Pljevlja“.
- Raditi na postizanju dogovora sa susjednim državama u vezi sa iskorišćenjem zajedničkih hidropotencijala (npr. vode Bilečkog jezera). U slučaju HE Boka i/ili HE Kruševo, uraditi neophodna istraživanja.
- Nastaviti sa projektom Razvoja transmisione mreže na regionalnom nivou.
- U okviru Akcionog plana energetske efikasnosti posebno razviti informacionu bazu i kvalitetnu statističku podršku o potrošnji i distribuciji.
- Zaštititi državu i potrošače od potencijalnog nesavjesnog ponašanja koncesionara. Obavezati koncesionare da objekte redovno remontuju i dobro održavaju kroz unošenje obavezujućih odredbi u ugovor o koncesiji.
- Nastaviti sa programima povećanja stepena energetske efikasnosti javnih ustanova i organa državne uprave (školskih i predškolskih ustanova, bolnica i domova zdravlja itd.), što predstavlja dugoročno smanjenje budžetskih rashoda.
- Promovisati energetske efikasnost kod sektora stanovništva i nastaviti sa programima subvencionisanja kredita za korišćenje obnovljivih izvora energije.
- Racionalno korišćenje energije u saobraćaju i implementacija mjera energetske efikasnosti su prioritetni. Putem smanjenja dažbina, stimulisati korišćenje modernih tehnologija u vozilima koje smanjuju emisiju štetnih gasova, odnosno vršiti vrednovanje prema stepenu energetske efikasnosti.

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

- Nastaviti aktivnosti na valorizaciji hidropotencijala u Crnoj Gori.
- Nastaviti sa modernizacijom i razvojem distributivne mreže, što bi omogućilo stabilniji prenos i lakši pristup novih projekata u distributivni sistem.
- Unaprijediti distributivnu mrežu na lokacijama gdje je predviđena izgradnja malih HE i vjetroelektrana. Obezbijediti finansijska sredstva za izgradnju priključnih objekata (trafostanice, dalekovodi).
- Ubrzati pripremu i usvojiti prostorno-plansku dokumentaciju za sve predložene elektrane i pojednostaviti procedure dobijanja građevinskih dozvola (državni i lokalni nivo) u cilju brže realizacije projekata.
- Usvojiti desetogodišnji program rada za razvoj obnovljivih iznora energije.
- Uraditi projekat održavanja hidroelektrana nakon isteka koncesija.
- Ubrzati harmonizaciju zakonske regulative radi lakšeg dobijanja potrebnih dozvola za izgradnju vjetroelektrana i težiti ka boljem skorišćenju solarne energije i biomase.

## V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU

### 1. Turizam

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Pronaći balans između valorizacije masovnog i elitnog turizma, kao i cijene i ponude	Srednji rok
Poboljšanje strukture i kvaliteta smještaja i podsticanje investiranja u izgradnju hotelskih kapaciteta visoke kategorije i unapređenje postojećih smještajnih kapaciteta, uključujući i male porodične hotele	Kontinuirano
Diverzifikacija turističke ponude i produženje sezone	Kontinuirano
Raditi na izgradnji kapaciteta MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions) turizma i njegovoj promociji	Kontinuirano
Revitalizacija ruralnih područja (razvijati seoski, agro, eko i druge vidove turizma)	Kontinuirano
Raditi na unapređenju putne i prateće infrastrukture (vodopsnabdijevanje, električna energija, otpadne vode, čvrst otpad, parking)	Kontinuirano
Raditi na unapređenju tzv. turističke infrastrukture (ski-liftovi, žičare)	Kontinuirano
Podizati kvalitet crnogorskog turizma kroz obrazovanje novih i stručno usavršavanje postojećih kadrova	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Cijenovna nekonkurentnost	Rastući
Kratka sezona	Konstantan
Nedostatak visokokvalitetnih hotelskih kapaciteta i drugih kvalitetnih komercijalnih smještajnih objekata	Opadajući
Nedovoljna diferenciranost proizvoda i usluga i nedovoljno razvijena ponuda za ciljne grupe turista	Konstantan
Preveliki oslanac na mali broj tržišta	Konstantan
Nezadovoljavajuća komunalna i lokalna infrastruktura	Konstantan
Nedovoljan broj visoko kvalifikovanog domaćeg kadra, a posebno menadžmenta u sektoru turizma	Konstantan

## ***Opis trenutnog stanja***

Turizam u svijetu predstavlja ključ za razvoj, blagostanje i prosperitet države. Njegov značaj ogleda se u tome da se pojavljuje sve više destinacija koje su otvorene za ulaganje, pri čemu turizam postaje ključni pokretač društveno ekonomskog napretka, stvaranja prihoda, otvaranja radnih mjesta i razvoja infrastrukture.

U Crnoj Gori turizam, odnosno *usluge smještaja i ishrane* kao sveobuhvatna djelatnost, ostaje najdinamičnija i najperspektivnija djelatnost u ukupnoj ekonomiji Crne Gore. ECTAA, asocijacija koja predstavlja turističke agencije i tur-operatore iz 32 evropske zemlje, proglasila je Crnu Goru za omiljenu destinaciju u 2015. godini.

Trend crnogorske ekonomije zavisi, u velikoj mjeri, od trenda u sektoru *usluga smještaja i ishrane* (u prethodnoj klasifikaciji naziv je bio *hoteli i restorani*), te je neophodno kontinuirano raditi na obezbjeđenju kvalitetnih i međunarodno uporedivih podataka, odnosno informacija koje bi bile osnova za donošenje kvalitetnih razvojnih odluka. Monstat je objavio niz podataka iz obračunatih TSA (satelitskih računa), kao što su: BDV turističkih djelatnosti, turistička direktna bruto dodana vrijednost, unutrašnji turistički izdaci i unutrašnja turistička potrošnja i niz drugih podataka. Statistika turizma je unaprijeđena dostupnošću podataka o statistici kružnih putovanja stranih brodova u Crnoj Gori, serijom podataka nautičkog turizma (broj stranih plovila za razonodu, sport i rekreaciju), uvođenjem modula istraživanja turističke potrošnje domaćinstava u Crnoj Gori i sl.

Turizam predstavlja sektor koji zajedno sa ostalim sektorima kroz koje se prožima čine ukupnu ekonomsku sliku Crne Gore. Posmatrajući statistiku prethodnih godina, sektor turizma kontinuirano bilježi dobre rezultate. U 2013-toj Crnu Goru je posjetilo 1,49 mil. turista i ostvareno 9,41 mil. noćenja, što u odnosu na 2012. godinu predstavlja rast od 3,6 i 2,8%, respektivno<sup>18</sup>. Prema podacima Monstata, u prvih šest mjeseci 2014. godine Crnu Goru je posjetilo 342.906 turista, što predstavlja povećanje od 1,7% u odnosu na isti period prethodne godine i ostvareno je 1,7 miliona noćenja, što je za 0,7% manje u odnosu na isti period 2013. godine.

Očekivanja su da će i u budućem periodu doći do rasta trenda dolazaka i noćenja turista. Međutim, bez obzira na postignuto treba nastaviti sa još kvalitetnijom

---

<sup>18</sup> Izvor: Ministarstvo finansija, Proljećna analiza makroekonomskih kretanja i strukturnih reformi-2014, jun 2014

promocijom i valorizacijom svih resursa koje država posjeduje, vodeći računa da se obezbijedi ravnomjeran razvoj svih regija koje posjeduju turističke potencijale. Prema najnovijim procjenama WTTC-a (Svjetskog savjeta za turizam i putovanja) Crna Gora je rangirana kao prva po ukupnom rastu učešća putovanja i turizma u BDP-u sa 8,8% godišnje u narednom desetogodišnjem periodu (2014-2024)<sup>19</sup>

Razvoju sektora turizma doprinose i brojni investicioni projekti koji su u fazi realizacije i koji se planiraju: Porto Montenegro, rizort „Porto Novi“ u Kumboru, projekat Luštica bay Resort, projekat Bjelasica i Komovi, projekat valorizacije ostrva Lastavica sa tvrđavom Mamula i sl. Značajno je otvaranje hotela „Regent Porto Montenegro“ koji će značajno uticati na promociju Crne Gore kao destinacije za elitni turizam.

Master planom, kojim su definisane osnovne smjernice razvoja turizma u Crnoj Gori nastoji se i dalje raditi na stvaranju jedinstvene turističke destinacije, aktuelne čitave godine sa raznovrsnom ponudom proizvoda koji bi obezbijedili ravnomjeran razvoj juga i sjevera, uz jednak doprinos povećanja prihoda od sektora turizma. Potrebno je više raditi na unapređenju sjeverne regije korišćenjem njenih prirodnih potencijala i organizovanjem brojnih turističkih sadržaja za privlačenje turista.

Pored napretka koji je ostvaren u prethodnom periodu, postoje problemi koji su još uvijek prisutni u ovom sektoru. To je nepotpuna ponuda, saobraćajna infrastruktura, nedovoljan broj parking mjesta, velike saobraćajne gužve u toku ljetne sezone, problem čistoće i odlaganja otpada, pretrpanost plaža, prekratka sezona, problemi u vodosnabdijevanju u pojedinim opštinama i dr. Takođe, treba istaći da je u poslednje vrijeme ugrožena i cijenovna konkurentnost turizma, zbog previsokih cijena ne samo smještaja, već i pratećih usluga poput plažnog mobilijara, cijena parkinga, usluga restorana i kafića i sl.

### ***Operativne mjere***

Pored ostvarenog progressa u prethodnom periodu, Crna Gora se i dalje suočava sa deficitom kapaciteta za razvoj elitnog turizma. Pored postignutog, potrebno je kontinuirano raditi na unapređenju turističkog imidža kroz diversifikaciju i povećanje kvaliteta turističke ponude za elitni turizam. Izgradnjom ekskluzivnih hotela sa brojnim sadržajima koji će raditi tokom čitave godine mogu se privući gosti sa većom platežnom moći. Proširenje i izgradnja elitnih hotelskih kapaciteta

---

<sup>19</sup> WTTC, League table summary

treba biti podjednako zastupljena u svim regijama Crne Gore. Međutim, izgradnjom raznovrsne turističke ponude mora se voditi računa da se zadovolje i potrebe gostiju manje platežne moći.

Razvoj novih visokokvalitetnih smještajnih kapaciteta, kao i povećanja udjela istih u ukupnim kapacitetima treba da predstavlja cilj koji će omogućiti povećanje i adekvatnu iskorišćenost ekonomskih potencijala. Hoteli i slični smještajni kapaciteti, koji treba da čine okosnicu turističke privrede procentualno su značajno niži, u ukupnom smještajnom kapacitetu Crne Gore, u odnosu na privatni smještaj (hoteli i apartman –18,1% ležajeva u ukupnom broju, a na privatni smještaj se odnosi 38,4% ležajeva).<sup>20</sup> Kako je tražnja na međunarodnom tržištu usmjerena na visokokvalitetne hotele, poboljšanjem strukture i kvaliteta smještaja privukli bi se turisti sa drugih tržišta koji nisu u dovoljnoj mjeri zastupljeni kod nas.

Kako Crna Gora teži razvoju elitnog turizma, neophodno je raditi na izgradnji novih i unapređenju postojećih kapaciteta dopunjenim odgovarajućim sadržajem koji bi ispunio očekivanja i standarde visokoplatežnih gostiju. Imajući u vidu da hoteli sa četiri i pet zvjezdica generišu najviše prihoda i posluju najviše mjeseci (10,7)<sup>21</sup>, treba raditi na podsticajima otvaranja što više hotela koji svojim sadržajem mogu da privuku goste iz raznih zemalja, uz istovremeni kontinuirani nastavak suzbijanja sive ekonomije i nenamjenskog korišćenja smještaja.

Ogromni prirodni potencijal daje šansu za zadovoljenje potreba različitih profila turista. Želja za avanturom, upoznavanje prirode kroz različitu turističku ponudu može da bude značajna i za elitni turizam. Trebalo bi maksimalno angažovati nekadašnje hotelske kapacitete, kako na primorju, tako i na sjeveru zemlje koji imaju veoma dobru poziciju i šansu za ponovno stavljanje u upotrebu. Stavljanje tih kapaciteta ponovo u upotrebu kroz pronalaženje dobrih investitora ili kroz javno-privatna partnerstva značajno bi uticalo na produženje sezone, jer bi sve regije bili podjednako atraktivne tokom čitave godine. Takođe, angažovanje dodatnih kapaciteta bi značajno uticalo na povećanje prihoda od turizma.

Tokom proteklog perioda uložen je značajan napor u cilju promovisanja crnogorskog turizma. Međutim, turistička ponuda je još uvijek sezonskog karaktera. Zbog toga treba još intenzivnije raditi na promociji turističkog proizvoda na ciljne grupe (planinari, biciklisti, ronionci i turisti koje zanima „wellnes“, jedrenje, skijanje na vodi, rafting i sl), jer je ovaj vid crnogorske turističke ponude

---

<sup>20</sup> Izvor: Monstat, Kapaciteti za smještaj po vrstama objekata, Avgust 2011. godine. Broj ležajeva koji nije obuhvaćen prikazanim rezultatima odnosi se na: pansioni, motele, turistička naselja, kampove i sl. (vidjeti izvor)

<sup>21</sup> Akcioni plan za pripremu turističkih sezona, str. br.19

prepoznatljiv tek par godina. Ogromni potencijal se nalazi i u razvoju kruzing turizma, gdje je potrebno uložiti dodatne napore u cilju izgradnje bolje infrastrukture i same promocije ovog vida turizma. Osim navedenog, treba kontinuirano raditi na adekvatnom korišćenju potencijala vjerskog, sportskog, zdravstvenog, eko i kulturnog turizma, koji mogu biti podsticaj produženja sezone. Na ovaj način, kroz diversifikaciju ponude, boljeg organizovanja pred i post sezone i prilagođavanja turističkog proizvoda potrebama i očekivanjima turista, odnosno različitih ciljnih grupa došlo bi do produžetka sezone, značajnog regionalnog razvoja i ostvarenja ukupne ekonomske dobiti. Akcenat treba staviti i na veće učešće diplomatsko-konzularnih predstavništava i crnogorskih misija u inostranstvu u promociji turističke ponude.

S obzirom da je crnogorska turistička sezona sezonskog karaktera, razvoj MICE turizma može predstavljati značajan faktor za produženje sezone, imajući u vidu da se putovanja odvijaju pretežno van glavne turističke sezone. Uz izgradnju hotela većih kategorija sa infrastrukturom i organizacijom potrebnim za organizovanje određenih vrsta sastanaka, skupova i manifestacija, unapređenjem avio konekcija i nastavkom dobre promocije ove vrsta turizma na inostranim tržištima mogu se očekivati značajni benefiti u budućem periodu.

Nastavak revitalizacije ruralnih područja, izgradnja infrastrukture i adekvatno korišćenje prirodnih resursa, posebno na sjeveru zemlje predstavljaju šansu za dalji razvoj turizma i proširenje turističke ponude. Stvaranje raznovrsne turističke ponude poput agro, eko i seoskog turizma predstavlja okosnicu za razvoj nerazvijenih regija u Crnoj Gori. Povezivanje poljoprivrede i turizma, naročito kroz modalitet povezivanja poljoprivrednih gazdinstava i turističke ponude, dovelo bi do ekonomskog i kulturnog razvoja sela. Uzajamnom saradnjom poljoprivrednika i ugostiteljskog sektora bio bi omogućen bolji plasman poljoprivrednih proizvoda, a samim tim i bolja promocija naših tradicionalnih proizvoda. Ovo bi se značajno odrazilo i na smanjenje migracija i povećanje zaposlenosti stanovništva u ruralnim područjima uz značajne ekonomske benefite.

Ljudski resursi predstavljaju bitan element razvoja sektora turizma. Razvoj kvalifikovanog i obrazovnog kadra treba da prati povećanje turističkih kapaciteta i diversifikaciju turističke ponude. Neophodna je dobra saradnja između turističke privrede i obrazovnog sistema, kako bi se kroz organizovane treninge i profesionalne prakse dobio kvalifikovani kadar koji će zadovoljiti sve specifične zahtjeve djelatnosti. Razvoju kvalifikovanog kadra treba posvetiti posebnu pažnju zbog toga, jer upravo od njih zavisi kako će predstaviti turistički proizvod i ukupnu turističku ponudu. Kada je riječ o kadrovima u turizmu, aktivnosti su usmjerene u



pravcu obezbjeđivanja sezonske radne snage, dok se drugi dio aktivnosti odnosi na definisanje obrazovnih programa kojima će se usaglasiti potreba turističke privrede sa ponudom radne snage po kvalitetu i kvantitetu. Poseban akcenat treba staviti na povećanju angažovanja domaće radne snage na sezonskim poslovima. Ovom mjerom bi se značajno uticalo na smanjenje ukupne stope nezaposlenosti, dok bi specifične poslove obavljali stručnjaci iz oblasti turizma.

Potrebno je postepeno raditi na diverzifikaciji turističkih tržišta, jer preveliko oslanjanje na mali broj tržišta predstavlja veliku ranjivost.

Razvijena mreža saobraćaja predstavlja bitan uslov za razvoj turizma. Problemi saobraćaja odnose se na nedovoljnu i nekvalitetnu saobraćajnu infrastrukturu i povezanost sa određenim destinacijama, velike gužve tokom sezone, čekanje na graničnim prelazima i sl. Treba nastaviti sa rješavanjem pitanja tretmana otpadnih voda i čvrstog otpada i problema u snabdijevanju električnom energijom, posebno u vrijeme trajanja turističke sezone. Iako se uslovi iz godine u godinu u ovim segmentima poboljšavaju, neophodno je nastaviti sa ulaganjem, kako u saobraćajnu, tako i u komunalnu infrastrukturu, kako bi se na što bolji način predstavila ukupna turistička ponuda Crne Gore.

Bila bi korisna izrada studije koja bi pozicionirala Crnu Goru u segmentu cijena – kvalitet ponude u odnosu na najvažnije konkurente i na bazi dobijanja rezultata preduzimanje adekvatnih mjera.

## 2. Saobraćaj

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Nastaviti unapređenje saobraćajne infrastrukture, prije svega, iskoristiti sredstva koja stoje na raspolaganju kroz EU aranžmane, kao što su IPA sredstva	Kontinuirano
Povećanje stepena bezbjednosti saobraćaja	Kontinuirano
Nastaviti sa realizacijom programa sanacije kritičnih tački sa ciljem smanjenja broja saobraćajnih nesreća	Kontinuirano
Unaprijediti procese redovnog održavanja javnih puteva	Kontinuirano
Modernizacija i rekonstrukcija postojeće željezničke mreže u cilju povećanja prosječne brzine i smanjenja kašnjenja u saobraćaju	Kontinuirano
Promovisati prekograničnu saradnju u željezničkom sektoru, investicijama u proširenje željezničkih pruga	Dugi rok
Raditi na unapređenju intermodalnog (kombinovanog) transporta u cilju olakšavanja transporta robe i smanjenja troškova prevoza	Kontinuirano
Nastaviti sa razvojem kapaciteta pomorskog saobraćaja	Dugi rok
Raditi na primjeni standarda koji se odnose na zaštitu životne sredine i minimiziranje negativnih uticaja prilikom realizacije infrastrukturnih projekata u ovoj djelatnosti	Kontinuirano
Razvoj i promocija biciklističkog saobraćaja	Kontinuirano
Nastaviti sa jačanjem institucionalnog i zakonodavnog okvira, i njegovim usaglašavanjem sa zahtjevima i direktivama EU	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Veliki broj saobraćajnih nesreća kao rezultat nedovoljne bezbjednosti putne mreže u Crnoj Gori	Rastući
Nedovoljna tehničko tehnološka opremljenost infrastrukture i deficit domaće radne snage i stručnog kadra u ovoj djelatnosti	Konstantan
Opasnost od značajnijeg rasta javnog duga u slučaju izgradnje auto-puta	Rastući
Sporiji razvoj turizma zbog neadekvatne saobraćajne infrastrukture	Konstantan
Negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu	Konstantan
Slaba povezanost pojedinih vidova saobraćaja sa regionom	Konstantan

### *Opis trenutnog stanja*

Saobraćaj je oblast od velikog značaja za cjelokupan ekonomski razvoj Crne Gore. Zbog uske povezanosti sa razvojem sektora poput turizma, trgovine, poljoprivrede, šumarstva i drugih sektora koji doprinose rastu BDP-a, neophodnost razvoja

efikasnog transportnog sistema je prepoznata kao jedna od ključnih oblasti za obezbjeđenje održivog rasta. Njime se, takođe, utiče na stepen integracije zemlje, kako u regionalno, tako i u šire međunarodno okruženje, pa je za povezivanje Crne Gore sa ostatkom svijeta važna izgradnja, modernizacija i rekonstrukcija transportnog sistema. Moderan transport uključuje infrastrukturu i tehnologiju koje su izuzetno skupe, sa visokim fiksnim troškovima, dugim rokom otplate investicije, te s toga za adekvatan razvoj ove grane često ne postoji privatni interes.

S obzirom da je Crna Gora u predpristupnim pregovorima sa EU nameće se potreba usaglašavanja sa osnovnim ciljevima saobraćajne politike EU koji se, prije svega, ogledaju u poboljšanju funkcionisanja ekonomičnog, sigurnog, bezbjednog, konkurentnog i sa ekološke strane prihvatljivog saobraćajnog sistema.

Iako je Crna Gora ostvarila pozitivne rezultate u oblasti unapređenja saobraćajne infrastrukture, ona i dalje značajno zaostaje za onim što su potrebe dinamične ekonomije. Prepoznavanje nedostataka je od velikog značaja, kako za dalji ekonomski razvoj države, tako i za regionalnu integraciju Crne Gore. U oblasti međunarodnih usluga, učešće prihoda od transporta je na drugom mjestu (odmah posle prihoda od turizma). Prema posljednjim raspoloživim podacima (u prvih šest mjeseci 2014. godine) učešće prihoda od transporta (prevoz robe i putnika) je 26,7% ukupnih prihoda od usluga u Crnoj Gori. Od toga, najveći prihodi se odnose na oblast pomorskog i vazdušnog saobraćaja (56,3% od ukupnih prihoda).

Ekonomska kriza je negativno uticala na efikasno korišćenje saobraćajnih kapaciteta, međutim prethodne godine i u prvoj polovini 2014. godine ostvareni su pozitivni pokazatelji većine segmenata saobraćaja. Naime prema posljednjim raspoloživim podacima (za prvih šest mjeseci 2014. godine) zabilježen je rast prevoza putnika i roba u drumskom, željezničkom i vazdušnom saobraćaju, dok je u pomorskom saobraćaju ostvaren pad ukupnog prometa u lukama.

U oblasti željezničkog saobraćaja, usvojen je Zakon o željeznici koji je počeo sa primjenom od januara 2014. godine kao i Zakon o bezbjednosti, organizaciji i efikasnosti željezničkog prevoza. Zakonom o željeznici uređuju se uslovi i način organizovanja i regulisanje željezničkog saobraćaja, održavanje i zaštita infrastrukture i uslovi i način obavljanja prevoza u željezničkom saobraćaju. Definiše se obaveza donošenja Strategije razvoja željeznice na period od deset godina, koja se sprovodi Nacionalnim programom željezničke infrastrukture, koja se donosi na period od tri godine, kao i obaveza donošenja godišnjih programa izgradnje, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije infrastrukture. U prvom kvartalu 2014. godine Vlada je usvojila Program izgradnje, održavanja,

rekonstrukcije i modernizacije željezničke infrastrukture za 2014. godinu. Programom su definisani projekti rekonstrukcije regionalnih i magistralnih puteva u Crnoj Gori, programi rekonstrukcije raskrsnica, sanacije mostova, klizišta, rješavanje uskih grla, izgradnja tunela Tifran koji se nalazi na magistralnom putu Podgorica-Ribarevine-Berane, kao i izgradnja trećih traka. U drugom kvartalu je usvojen Zakon o kombinovanom prevozu tereta čime se podstiče mogućnost razvoja intermodalnog prevoza, propisivanjem određenih podsticaja u vidu oslobađanja od godišnjih naknada za korišćenje javnih puteva, oslobađanja od pojedinih dozvola i ograničenja.

U oblasti drumskog saobraćaja, potpisan je Ugovor o projektovanju i izgradnji dionice autoputa, Smokovac-Uvač-Mateševo, između Vlade i kineske kompanije CRBC, a utvrđen je i Predlog Zakona o autoputu Bar - Boljare, u cilju realizacije najznačajnijeg infrastrukturnog projekta u Crnoj Gori. Značaj projekta je u povezivanju crnogorskog primorja sa sjeverom Crne Gore, granicom sa Srbijom i preko te zemlje sa centralnom Evropom čime bi se neposredno uticalo na ravnomjeran razvoj svih regija, razvoj turizma, korišćenje prirodnog potencijala i razvoj ukupne ekonomije. Zakonom bi trebalo da se normativno reguliše realizacija projekta, oslobađanje od PDV-a, carina na opremu i postrojenja za izgradnju autoputa kao i sva ostala pitanja vezana za građevinske dozvole, pripreme radove, poreze, naknade za kamenolome i sl. U cilju usklađivanja zakonodavstva Crne Gore sa propisima EU u oblasti drumskog prevoza usvojen je i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju. Njime je, između ostalog, izvršena zaštita prevoznika koji su od strane nadležnih organa ovlašćeni za obavljanje gradskog i prigradskog prevoza putnika, jasnije je definisan auto taksi prevoz u cilju eliminisanja nelojalne konkurencije licenciranim autobuskim prevoznicima i uveden novi vid prevoza „šatl prevoz“ koji podrazumijeva prevoz putnika od aerodroma do središta grada, odnosno hotela.

U oblasti pomorskog saobraćaja takođe je zapažen napredak. Naime, crnogorska flota je nakon kupovine dva broda u 2013. godini, u 2014. godini realizovala kupovinu dodatna dva teretna broda, čija se isporuka očekuje do kraja godine, u cilju proširenja trgovačke flote za potrebe AD „Barska plovidba“. Ovim investicijama crnogorska pomorska industrija će imati izuzetno važan doprinos u ostvarenju ekonomskog rasta države.

Vidljivi su rezultati i u oblasti očuvanja životne sredine. Imajući u vidu da je brodska industrija jedan od najvećih zagađivača životne sredine, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti mora od zagađivanja sa plovnih objekata. Cilj donošenja Zakona je da se smanji i koliko je moguće spriječi

zagađivanje morske sredine, što direktno ispuštanjem različitih materija ili indirektno putem atmosfere, od strane plovnih objekata. Zakonom su pooštrene kazne od 1.000 do 40.000 eura. Donošenjem ovog Zakona teži se potpunom usaglašavanju sa međunarodnim propisima koji regulišu ovu oblast. Usvojen je i Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe kojim se regulišu mjere bezbjednosti saobraćaja u pomorstvu s obzirom na brodove, pomorce i druge učesnike u pomorskim aktivnostima, kao i akcije traganja, spašavanja, pilotaže i inspeksijskog nadzora.

Usvajanjem Master plana razvoja Javnog preduzeća Aerodromi Crne Gore do 2030. godine, Vlada je definisala strategiju infrastrukturnog razvoja aerodroma sa ciljem unapređenja kapaciteta i kvaliteta usluga u avio saobraćaju. Plan podrazumijeva realizaciju niza razvojnih aerodromskih kapaciteta, koji će obezbijediti sigurno i efikasno odvijanje vazdušnog saobraćaja, zasnovanog na ekološkim standardima. Analizom trenutnog stanja saobraćajne infrastrukture Vlada je u februaru 2014. godine usvojila Informaciju o prioritetnim razvojnim projektima iz oblasti saobraćaja kojom su, između ostalog, definisane i prioritetne investicije iz Master plana.

Sa bezbjednosnog stanovišta neophodno je istaći da je stanje na crnogorskim putevima i dalje zabrinjavajuće, sa velikim brojem saobraćajnih nesreća, poginulih i povrijeđenih u drumskom saobraćaju. Iako je izražen trend smanjenja broja nezgoda u periodu od 2010. do 2013. godine i dalje je zabilježen veliki broj nastradalih lica. U 2013. godini je došlo do smanjenja saobraćajnih nezgoda za 35% u odnosu na 2012. godinu, ali je broj povrijeđenih porastao za 5,2%, a poginulih za 60,9%. Prema preliminarnim podacima Monstata, u prvih šest mjeseci 2014. godine ostvareno je povećanje broja saobraćajnih nezgoda za 13,3%, a nastradalih za 6,4% u odnosu na isti period prethodne godine. Usvojen je Akcioni plan za implementaciju Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za 2014. godinu. Imajući u vidu da bezbjednost u drumskom saobraćaju predstavlja jedan od fundamentalnih elemenata kvaliteta saobraćajnog sistema, akcionim planom je predviđeno da se nastavi rekonstrukcija i sanacija kritičnih tački, izgradnje trećih traka, otklanjanja uskih grla, rekonstrukcije raskrsnica, sanacije mostova, klizišta i kosina na državnim putevima, izgradnje tunela, čime bi se stvorili uslovi za bezbjedno odvijanje saobraćaja, smanjenje saobraćajnih nesreća i redukcija rizika učesnika u saobraćaju.

Iako su rezultati realizovanih aktivnosti pozitivni evidentna je potreba za dodatnim ulaganjima, zbog činjenice da je bruto dodana vrijednost ove djelatnosti (saobraćaj i skladištenje) u ukupnom bruto domaćem proizvodu prema posljednjim

raspoloživim podacima, u 2012. godini, iznosila 4,1%. Neophodno je poboljšanje sigurnosti u saobraćaju, efikasnije korišćenje postojećih kapaciteta, kvalitet saobraćajnih usluga, razvoj saobraćajne infrastrukture u skladu sa potrebama ekonomskog razvoja, dodatna realizacija investicionih projekata, i što bolje povezanosti saobraćajnog sistema Crne Gore u Trans-Evropsku-Transportnu mrežu.

### *Operativne mjere*

Sa ciljem unapređenja djelatnosti potrebno je kontinuirano raditi na otklanjanju nedostataka u saobraćajnoj infrastrukturi: završiti rekonstrukcije započetih dionica, magistralnih i regionalnih puteva, modernizacija saobraćajne signalizacije u cilju podizanja nivoa saobraćajne discipline, eliminisanje kritičnih tačaka u ugroženim oblastima, kao i rješavanje pitanja uskih grla.

Napraviti listu prioriteta u izboru investicija iz ove oblasti i kompletirati potrebnu projektnu dokumentaciju, kako bi se iskoristile mogućnosti EU fondova ili zainteresovali privatni investitori za privatno javno partnerstvo.

Potrebno je poboljšati održavanje najfrekventnijih saobraćajnica u zemlji. Obimne padavine u zimskom periodu u Crnoj Gori dovode do pojava klizišta i odrona u ugroženim područjima. Iskustva država regiona koje su pogođene poplavama u 2014. godini dodatno upozoravaju na probleme koje loši vremenski uslovi mogu prouzrokovati na saobraćajnoj infrastrukturi.

Neophode su reforme u oblasti infrastrukture, naročito putne, u svim opštinama. Izgradnja autoputa ili unapređenje magistralnih, kao i regionalnih i lokalnih puteva u Crnoj Gori bi imalo mnoge koristi, od pomoći pri prevozu robe, preko povećanja značaja i vrijednosti morskim lukama i aerodromima, do olakšanja turistima da putuju kroz Crnu Goru, bilo u ljetnjoj, bilo u zimskoj turističkoj sezoni. Takođe, unarjeđenje putne infrastrukture, omogućila bi mnogo bolju povezanost sa zemljama u regionu. Iz tog razloga kao posebna mjera predostrožnosti treba da bude blagovremena sanacija identifikovanih rizika i obezbjeđenje adekvatne saobraćajne opreme u slučaju elementarnih nepogoda.

U cilju eliminisanja saobraćajnih gužvi na drumskim putevima, naročito za vrijeme ljetnje turističke sezone, neophodno je pronaći najbolji način finansiranja za već prepoznate projekte izgradnje zaobilaznica oko većih primorskih gradova, izgradnje pješačkih mostova na mjestima sa najfrekventnijim brojem turista.

Takođe, u svrhu bolje povezanosti svih regija razmotriti uvođenje autobusnog prevoza sa aerodroma Podgorica i Tivat do svih gradova, što će imati pozitivan doprinos i turističkoj ponudi.

Potrebno je raditi na poboljšanju infrastrukture u željezničkom saobraćaju, nastaviti sa započetim projektima rekonstrukcije, ulaganjima u željezničke veze kako bi se povećala prosječna brzina i smanjila kašnjenja u saobraćaju, naročito u ekstremnim zimskim uslovima. U cilju unapređenja željezničkog saobraćaja i bolje povezanosti sa susjednim zemljama razmotriti izgradnju regionalnih pruga.

Iskoristiti prednosti potpisivanja ECAA sporazuma (European Common Aviation Agreement) nastavkom aktivnosti vezanih za otvaranje novih avio linija koje su od ekonomskog benefita za turizam i promociju Crne Gore kao atraktivne turističke destinacije.

Nastaviti realizaciju Master plana razvoja Aerodroma Crne Gore, ulaganjem u modernizaciju crnogorskih aerodroma. Potrebno je obezbijediti sve neophodne uslove za nesmetano funkcionisanje avio saobraćaja u vrijeme vremenskih nepogoda (sniježni nameti, obimne padavine, magla). Realizovati prioritete investicije iz Master plana koje se odnose na proširenje i rekonstrukciju manevarskih površina na oba aerodroma i pristanišne platforme na Aerodromu Tivat, kao i izgradnja nove terminalne zgrade za proširenje kapaciteta na Aerodromu Tivat zbog sve veće zainteresovanosti turista na dolaske preko ovoga aerodroma.

U domenu pomorskog saobraćaja neophodno je nastaviti sa aktivnostima na ispunjenju uslova za dobijanje punopravnog članstva Pariskog memoranduma (Paris MoU-a - The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), a koji se odnose na usaglašavanje inspeksijskog nadzora sigurnosti plovidbe sa standardima Paris MoU-a. Učlanjenje će doprinijeti smanjenju broja uplovljenih brodova koji ne zadovoljavaju sigurnosne standarde, povećanju stepena bezbjednosti plovidbe i zaštite životne sredine.

Prodajom Kontejnerskog terminala i generalnih tereta - Bar našli su se zajednički interesi sa novim vlasnikom za pozicioniranje Luke Bar kao kruzing destinacije. S obzirom da zbog svog položaja ova luka ima dobru poziciju da ostvari primat za razvoj „kruzing turizma“, potrebne su investicije u adekvatnu infrastrukturu za prijem putnika, povećanje broja vezova, infrastrukturu za preuzimanje otpada i otpadnih voda i sl.

S obzirom da Crna Gora ima infrastrukturne uslove za korišćenje kombinovanog transporta i da je usvojen Zakon koji reguliše ovu oblast, neophodno je poboljšati mogućnosti za njegov razvoj. Potrebno je realizovati izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih terminala za kombinovani transport na željezničkim stanicama koji će podstaći dalji razvoj ovog transporta ka najvažnijim transportnim pravcima. Učešće ovog vida transporta u ukupnom transportu je veoma malo, a njegov razvoj i promocija bila bi značajna komparativna prednost za državu.

Imajući u vidu negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu, u okviru drumskog saobraćaja treba promovisati ekološki biciklizam, kao zdrav način života. Imajući u vidu da je pokrenut projekat izgradnje biciklističkih parkinga, raditi na pronalaženju sredstava za izgradnju biciklističkih staza, što bi doprinijelo smanjenju gužve u saobraćaju, redukciji troškova kućnog budžeta.

Nastaviti postupak nacionalnog usklađivanja institucionalnog i zakonskog okvira sa zahtjevima i standardima Evropske unije, kao i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovo sprovođenje. U tom pravcu neophodno je i obezbijediti dalju implementaciju bezbjednosnih uslova i tehničkih pravila u drumskom i pomorskom, kao i pravila interoperabilnosti u željezničkom saobraćaju.



## VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA

### 1. Obrazovanje

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Uključivanje svih relevantnih institucija i pojedinaca iz obrazovnog sistema u aktivnosti definisane strategijama obrazovanja radi postizanja ciljeva reforme	Kratak rok
Razvijanje saradnje institucija obrazovanja i institucija tržišta rada	Kontinuirano
Razvijanje standarda obrazovanja u skladu s principima Nacionalnog okvira kvalifikacija i na osnovu informacija o potrebama tržišta rada	Kratak rok
Vođenje upisne politike koja omogućava smanjenje strukturne neravnoteže tržišta rada	Kontinuirano
Podsticanje i afirmisanje naučno-istraživačkog rada u visokoškolskim institucijama	Kontinuirano
Razvijanje veza sa inostranim obrazovnim institucijama i uključivanje u međunarodne naučno-istraživačke projekte	Srednji rok
Razvijanje i promocija koncepta cjeloživotnog učenja	Kontinuirano
Uključivanje lokalne samouprave, predstavnika poslodavaca, biznis udruženja i drugih nevladinih organizacija u aktivnosti reforme obrazovanja	Kratak rok
Uključivanje organizacija koje se bave socijalnom inkluzijom u aktivnosti reforme obrazovanja	Kratak rok
Vršenje nadzora i kontrole realizacije reformskih aktivnosti, poređenjem indikatora ostvarenih i planiranih rezultata na svim nivoima obrazovanja, uz ključnu ulogu Ministarstva prosvjete	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nedostatak finansijskih sredstava usljed ekonomske krize za cjelovito sprovođenje planiranih aktivnosti	Rastući
Nedovoljno obučeni i motivisani kadar u obrazovnom sistemu za realizaciju planiranih zadataka	Konstantan
Neadekvatni programi obrazovanja, koji nijesu usklađeni sa potrebama tržišta rada	Konstantan
Nedovoljna saradnja partnera u obrazovnom procesu (obrazovne ustanove, lokalna administracija, preduzetnici, NVO)	Konstantan
Ekstenzivan pristup u prenošenju znanja na učesnike u obrazovnom sistemu (tradicionalan način izlaganja materije, bez izgrađivanja vještina i neelastičan u odnosu na promjene i zahtjeve tržišta rada), savlađivanje gradiva putem reprodukovanja sadržaja	Konstantan
Nedovoljna zastupljenost u obrazovnom procesu naučno-istraživačkog rada	Konstantan
Nedovoljna materijalno-tehnička opremljenost obrazovnih institucija	Konstantan
Finansiranje univerzitetskih jedinica povećanjem broja studenata koji plaćaju školovanje – razvoj kvantiteta na uštrb kvaliteta i potreba tržišta rada	Rastući
Kašnjenje reforme obrazovanja u odnosu na potrebe tržišta rada	Rastući

## ***Opis trenutnog stanja***

Reforma obrazovnog sistema u Crnoj Gori započeta je 2000. godine. Donošenjem tzv. Knjige promjena (2001. godine) definisana je vizija obrazovanja, pravci i ciljevi strateškog razvoja.

Sadržaj reforme definisan je ključnim dokumentima – strategijama: od predškolskog, preko osnovnog i stručnog do visokog obrazovanja. Svi dokumenti predstavljaju strateške pravce razvoja, koji se realizuju putem akcionih planova u definisanom periodu.

Uprkos složenim zahtjevima reforme obrazovanja u početnoj fazi su ostvareni pozitivni pomaci, o čemu svjedoče i izvještaji kompetentnih predstavnika Unije, zaduženih za analizu i praćenje stanja. Ovo je značajno, naročito ako se ima u vidu da se radi o dugotrajnom procesu u jednoj od najvažnijih oblasti – stubu društveno-ekonomskog razvoja svake moderne zajednice čija oblast primjene je veoma široka.

Trenutno se u Crnoj Gori, između ostalih, primjenjuju sljedeće važne strategije u oblasti obrazovanja:

- Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori (2011-2020),
- Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2010-2014),
- Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja (2010-2015),
- Strategija inkluzivnog obrazovanja (2014-2018),
- Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije (2011-2015).

Pored navedenih realizuje se i niz drugih aktivnosti, koje su usmjerene na stvaranje kvalitetnog, funkcionalnog i decentralizovanog sistema obrazovanja.

Na svim nivoima obrazovanja korišćene su usluge eksperata angažovanih kroz različite programe od strane Evropske Unije. Oni su pružali neophodna znanja i stručnu podršku za realizaciju reformskih ciljeva. Njihove usluge uglavnom su finansirane iz fondova Unije, namjenskih sredstava, donacija i manjim dijelom iz domaćih izvora.

Crna Gora od 2001. godine koristi Tempus program, kroz koji je u reformu visokog obrazovanja uloženo oko sedam miliona eura. Uspostavljena je platforma

za saradnju između crnogorskih ustanova visokog obrazovanja i ustanova iz regiona i Evropske unije, kao i sa predstavnicima privrede i civilnog sektora. Do sada je Crna Gora učestvovala u 38, a trenutno je 26 projekata u fazi realizacije. Učešće u projektima ovog Programa doprinijelo je unaprijeđenim akademskim i administrativnim kapacitetima za upravljanje projektima Unije. Prema podacima Ministarstva za vanjske poslove i evropske integracije do sada je realizovano 270 mobilnosti u okviru programa Erasmus Mundus (dopuna Tempus programu) i iskorišteno više od 2,5 miliona eura na studentsku mobilnost.

Crna Gora je maja 2013. godine potpisala Memorandum o razumijevanju za učešće u centralizovanim akcijama Programa cjeloživotnog učenja (Lifelong Learning Programme).

Juna 2014. godine predloženo je potpisivanje Sporazuma između Evropske Unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Programu "Erasmus+". Glavni cilj Programa "Erasmus+" je poboljšanje vještina pojedinaca i njihove zapošljivosti, kao i podrška modernizaciji sistema obrazovanja i obuke, pa su u tom cilju značajno povećana sredstva namijenjena razvoju znanja i vještina – 14,7 milijardi eura za period 2014 - 2020.

Kapaciteti akademskog i administrativnog osoblja u nekim ustanovama visokog obrazovanja su unaprijeđeni putem saradnje i realizacije projekata sa institucijama visokog obrazovanja iz Evropske unije. Nabavkom savremene opreme i novih nastavnih sredstava značajno su unaprijeđeni i uslovi rada.

I u institucijama nižih nivoa obrazovanja u Crnoj Gori takođe su ostvareni pozitivni pomaci. Pored unapređenja nastavnih kapaciteta kroz različite oblike obuka i usavršavanja znanja izgrađene su nove škole, područne ustanove, adaptirano mnogo školskih objekata, uloženi značajni naponi u ispunjenju konkretnih zadataka planiranih strategijama. Nabavljena je kompjuterska i druga kabinetska nastavna oprema, značajno je povećan bibliotečki fond. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva je uredio priručnike za rad sa djecom koja imaju različite smetnje u razvoju i Priručnik za rad po IROP-u (Individualni razvojno-obrazovni program). Omogućeno je štampanje udžbenika na Brajevom pismu za slabovidu djecu.

U cilju afirmacije visoko deficitarnih zanimanja srednjeg stručnog obrazovanja Ministarstvo prosvjete i Privredna komora dodijelili su 61 stipendiju za učenike prvih razreda koji se obrazuju po programima trogodišnjih škola, za koje je iskazana potreba na tržištu rada (sektori građevina, poljoprivreda, ugostiteljstvo,

elektrotehnika, automehatronika). Opština Bar je, takođe, dodijelila 10 stipendija za učenike koji se obrazuju po programima iz oblasti ugostiteljstva.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore pripremio je analizu o tome da li se za određeni obrazovni profil broj upisnih mjesta treba povećati, smanjiti ili da ostane na istom nivou u odnosu na prethodnu godinu.

Od početka reforme značajno je povećan broj predškolskih ustanova, djece i zaposlenih. Tako, broj vaspitnih jedinica se povećao sa 69 (2000/2001. godina) na 119 (2013/2014. godina), što je pratilo povećanje broja zaposlenih (sa 1.173 na 1.709) radi prihvata i boravka, predškolskog obrazovanja i vaspitanja 11.946 (2000/2001. godina) odnosno 16.461 djeteta (2013/2014. godina).

Velika pažnja posvećuje se inkluzivnom obrazovanju, potrebama socijalizacije i pripremi za obrazovanje i zapošljavanje lica sa određenim oblicima invaliditeta ili lica sa posebnim potrebama. Uspostavljeni su preduzetnički centri u tri srednje stručne škole na sjeveroistoku Crne Gore.

U okviru aktivnosti koje se odnose na obrazovanje lica iz marginalnih grupa, posebna pažnja posvećena je pripadnicima RAE populacije i njihovom uključivanju u obrazovni sistem. Djeci RAE populacije su dostupni besplatni udžbenici za prvi ciklus (I – III razred), besplatan prevoz (140 djece) od mjesta stanovanja (Kamp I i II Konik) do šest gradskih škola u Podgorici, a djeca u Kampu Konik (Podgorica) sa najbrojnijom RAE populacijom dobijaju i besplatan školski pribor.

Od značajnih događaja, važno je istaći da je u 2013. godini donijet i niz sistemskih zakona iz oblasti obrazovanja: Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o gimnaziji, Zakon o stručnom obrazovanju i Zakon o visokom obrazovanju, koji prate potrebe reforme. Iako je oblast obrazovanja i kulture među rijetkim u kojima ne postoji jedinstvena striktna pravna regulativa, već zemlje članice Unije zadržavaju suverenitet i pravo da samostalno uređuju obrazovne politike, navedene izmjene regulative istovremeno znače usklađivanje našeg pravnog sistema sa pravom Evropske Unije.

Tokom 2013. godine započela je i realizacija značajnog projekta, koji Vlada Crne Gore preko Ministarstva nauke i Ministarstva prosvjete finansira iz kredita Svjetske banke. Riječ je o projektu: Visoko obrazovanje i istraživanje za inovacije i konkurentnost (INVO projekat). Cilj projekta je jačanje kvaliteta i relevantnosti visokog obrazovanja i istraživanja u Crnoj Gori kroz reformu finansiranja visokog

obrazovanja i sistema osiguranja kvaliteta i jačanje kapaciteta istraživanja i razvoja.

Takođe, Crna Gora je tokom 2014. godine pristupila Okvirnom programu Evropske Unije za istraživanje i inovacije Horizont 2020. Horizont 2020 je nastavak Sedmog okvirnog programa Evropske Unije za nauku, istraživanje i tehnološki razvoj (FP7). To je najveći okvirni program Evropske Unije za istraživanje do sada, sa budžetom od 77 milijardi eura. Cilj Programa je obezbjeđenje konkurentnosti cjelokupnog evropskog tržišta, kroz jačanje ekonomskog rasta u Evropi i stvaranje novih radnih mjesta, na osnovu veće stope investiranja u nauku i istraživanje.

Pored pozitivnih, trenutno stanje karakterišu i sljedeći nedostaci:

- Broj studenata u Crnoj Gori se stalno uvećava. U odnosu na 2003. godinu (kada je Crna Gora usvojila Bolonjski proces) uvećan je 8 puta, značajno utičući na strukturnu neusklađenost ponude i tražnje na tržištu rada.
- Skoro 80% svršenih srednjoškolaca nastavlja školovanje na visokoškolskim institucijama, umjesto da dio njih ulazi na tržište rada, što ima za posljedicu nemogućnost zadovoljenja potreba tržišta rada. Posljedica navedenog je hiperprodukcija nekih zanimanja, dok zbog slabog interesovanja za npr. zanatska zanimanja nedostaju visoko deficitarni kadrovi, što se nadomještava angažovanjem inostrane radne snage. Deficitarnost je izražena i u strateškim granama razvoja, kao što su turizam, građevinarstvo i poljoprivreda.
- Upisna politika na institucijama visokog obrazovanja nije usklađena sa potrebama tržišta rada.
- Kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori je veoma različit, kako na nivou ustanova visokog obrazovanja, tako i na nivou različitih studijskih programa na istim ustanovama visokog obrazovanja. Slična situacija je i na nižim nivoima obrazovanja.
- Formirane su univerzitetske jedinice, čini se bez dovoljno kritičkog sagledavanja mogućnosti njihove održivosti na dugi rok, kako u kadrovskom tako i u materijalno-finansijskom smislu.
- Naučnoistraživački rad nije dovoljno zastupljen u visokoobrazovnom procesu.
- Koncept cjeloživotnog učenja još uvijek nije dovoljno promovisan i razvijen.
- Međunarodna saradnja i akademska mobilnost nije na zadovoljavajućem nivou.

- Nastavni kadar na svim nivoima obrazovanja nije u potpunosti na potrebnom nivou.
- Na PISA testovima postignuti su rezultati koji ukazuju na određene nedostatke obrazovnog sistema u Crnoj Gori. Donijet je i Akcioni plan za unaprjeđenje postignuća učenika na PISA testiranju (2014 – 2018).
- Ne postoje precizni standardi koji se odnose na provjeru znanja i s tim u vezi primjenjuju se vrlo različiti kriterijumi ocjenjivanja u praksi.
- Nedovoljno razvijen Informacioni sistem u obrazovanju.
- Nedovoljna uključenost u obrazovni proces djece iz marginalnih grupa (RAE populacija) i nedovoljna informisanost njihovih roditelja o značaju i zakonskoj obavezi pohađanja školovanja.
- Nedovoljna saradnja obrazovnih institucija sa lokalnom upravom.

### ***Operativne mjere***

Cilj reforme je razvijanje efektivnog kvalitetnog sistema obrazovanja i istraživanja koji će pospješiti društveni i ekonomski razvoj društva, poštujući principe jednakosti i ravnopravnosti građana.

Za sprovođenje reforme obrazovanja u Crnoj Gori neophodno je poštovati planirane zadatke i rokove koji su dati u navedenim strategijama, odnosno realizovati akcione planove u realno mogućoj mjeri.

U tom smislu, za postizanje ciljeva neophodno je:

- Kontinuirano raditi na obezbjeđenju i unapređenju kvaliteta, prije svega, visokog obrazovanja, ali i ostalih nivoa obrazovanja.
- Povezivati vertikalno i horizontalno različite nivoe obrazovanja, odnosno učiniti prohodnost i nadgradnju znanja putem kompatibilnih veza između nivoa obrazovanja.
- Razvijati standarde obrazovanja, na osnovu kojih će se na precizan način upoređivati obrazovna kvalifikacija i izvršiti verifikacija obrazovanja stečenog na formalan i neformalan način.
- Težiti povezivanju visokog obrazovanja i tržišta rada i podizanju preduzetničko-inovativnog karaktera obrazovanja.
- Kontinuirano prilagođavati upisnu politiku potrebama tržišta rada, kako bi se izbjegla hiperprodukcija teško zapošljivih kadrova i smanjila strukturna neravnoteža tržišta rada.

- Stvarati realne pretpostavke za povećanje učešća stanovništva sa visokim obrazovanjem, tako da učešće populacije sa visokim obrazovanjem starosti od 30-34 godine bude najmanje 40% u 2020. godini.
- Razvijati model cjeloživotnog učenja utemeljenog na dobroj međunarodnoj praksi.
- Razvijati istraživački orijentisano visoko obrazovanje. Povećati iznose sredstava za finansiranje ove namjene. Koristiti dostupna sredstva iz inostranih fondova, uz strogo poštovanje i ispunjavanje potrebnih kriterijuma.
- Permanentno usavršavati teorijska i praktična znanja nastavnog kadra na svim nivoima obrazovanja.
- Djelovati na afirmaciji i podsticanju mobilnosti i interesovanja nastavnog kadra i studenata za korišćenje mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu.
- Učestvovati u najvećoj mogućoj mjeri u istraživačkim projektima inostranih obrazovnih institucija radi sticanja znanja i iskustva.
- Razvijati saradnju obrazovnih institucija sa lokalnim predstavnicima Unije poslodavaca i Zanatske komore radi izrade obrazovnih programa utemeljenih na realnim potrebama tržišta rada i afirmacije zanimanja koje daje srednje stručno obrazovanje. Povećati iznose sredstava za informisanje učenika osnovnih škola i njihovih roditelja i popularizaciju zanatskih zanimanja.
- Razvijati saradnju sa svim institucijama koje se bave socijalnom inkluzijom i stvarati materijalno-tehničke pretpostavke za povećanje učešća u sistemu obrazovanja i socijalnoj uključenosti osoba koje pripadaju ovoj kategoriji.

Neophodna je i kontinuirana kontrola i koordinacija aktivnosti svih aktera zaduženih za realizaciju reformskih aktivnosti, koje treba da sprovodi Ministarstvo prosvjete. Potrebno je poštiti uslove za osnivanje fakulteta, kao i kontrolu njihovog rada. S tim u vezi, postavlja se pitanje kvaliteta i nivoa znanja koja nude fakulteti koji imaju svega nekoliko stalno zaposlenih profesora.

S obzirom na veliki broj institucija koje se bave neformalnim obrazovanjem, bilo bi korisno sprovesti akreditaciju i ovih institucija.

## 2. Tržište rada

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Supstitucija strane radne snage domaćom	Srednji rok
Usklađivanje obrazovnog sistema sa zahtjevima tržišta rada	Kontinuirano
Jačanje saradnje sa poslodavcima i intenziviranje njihovog učešća u programima aktivnih mjera zapošljavanja	Kontinuirano
Jačanje svijesti poslodavaca o mogućnostima teže zapošljivih lica na tržištu rada	Kontinuirano
Povećanje iznosa sredstava za realizaciju aktivnih mjera zapošljavanja koje na tržištu rada sprovodi Zavod za zapošljavanje Crne Gore	Kratak rok
Razvijanje programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije nezaposlenih radnika	Kratak rok
Nastavak stimulisanja zapošljavanja putem programa koje finansiranjem zapošljavanja sprovodi Zavod za zapošljavanje Crne Gore	Kratak rok
Razvijanje programa i mjera aktivne politike zapošljavanja kojima će se favorizovati zapošljavanje u sjevernom regionu	Kratak rok
Zaustaviti migraciju radno-sposobnog stanovništva iz sjevernog regiona	Srednji rok
Usvojiti Strategiju demografskog razvoja	Kratak rok
Obezbjedivanje inkluzije i socijalizacije teže zapošljivih lica	Srednji rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Problem strukturne neusklađenosti ponude i tražnje radne snage	Konstantan
Problem izraženog deficita kadrova sa srednjom stručnom spremom	Konstantan
Neriješen status velikog broja privrednih subjekata u Crnoj Gori čiji su računi u blokadi	Rastući
Ograničeni resursi za aktivne mjere tržišta rada	Konstantan
Smanjen potencijal za otvaranje novih radnih mjesta usljed sporijeg rasta ekonomije	Konstantan
Problem regionalne nezaposlenosti	Rastući
Niska stopa aktivnosti, posebno među visokoškolcima	Rastući
Visoki udio dugoročno nezaposlenih osoba	Opadajući
Visoka stopa nezaposlenosti mladih osoba	Rastući
Povećano zapošljavanje stranaca, na štetu domaće radne snage	Konstantan
Veliki obim neregistrovane zaposlenosti	Opadajući



## *Opis trenutnog stanja*

Globalna ekonomska kriza značajno je uticala na tržište rada. Na to ukazuju kretanja na tržištu, koje je i dalje izloženo negativnim posljedicama krize i sporije se oporavlja od drugih tržišta.

Osnovne karakteristike kretanja i stanja na tržištu rada su: visoka dugoročna nezaposlenost; visoka nezaposlenost mladih; izražene disproporcije između ponude, tražnje i zapošljavanja; sezonski karakter zapošljavanja; znatan rast broja nezaposlenih visokoškolaca; relativno veliki broj stranih radnika, velike regionalne razlike u nezaposlenosti i veliki broj nezaposlenih lica koji se smatraju teže zapošljivim.

Prema posljednjim raspoloživim podacima iz Ankete o radnoj snazi (Monstat) osnovna kretanja i stanja na tržištu rada u periodu 2010 – 2013. godina ogledaju se u sljedećem:

- Kretanje stope aktivnosti stanovništva starosti od 15 do 64 godine je u rasponu od 59,3% (2010. godina) do 58,9% (2013. godina). Kod muškaraca se stopa kretala u rasponu od 67,1% do 65,1%, dok kod žena stopa iznosi od 51,7% do 52,8%. Karakterističan je zabrinjavajuće nizak nivo aktivnosti.
- Stopa zaposlenosti se u istom periodu kretala u rasponu od 47,6% do 47,4%. Kod muškaraca varirala je od 54,3% do 51,9%, dok se kod žena kretala od 41% (40,7% u 2011. godini) do 42,8%. I stopa zaposlenosti bi morala biti veća.
- Stopa nezaposlenosti se neznatno promijenila sa 19,8% (2010. godine) na 19,9% (2011. i 2012. godine) da bi pala na 19,6% u 2013. godini, pri čemu se procjenjuje 48,8 hiljada nezaposlenih lica.
- Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti mladih (15-24 godine) u navedenom periodu ponajbolje ilustruju negativnu situaciju. Naime, stope aktivnosti se kreću u rasponu od 25,1% (2010. godine) do 23,2% (2013. godine). Stope zaposlenosti su veoma niske – oko 13,5%, dok su stope nezaposlenosti izrazito visoke: na početku perioda su iznosile 45,5%, dok na kraju perioda iznose 41,6% i odnose se na oko 8,4 hiljade nezaposlenih lica.

Naročito je visoka nezaposlenost kvalifikovanih mladih osoba – visokoškolaca porasla u 2013. godini (sa 20,6% na 27,16%). Vlada je u novembru 2013. godine usvojila Akcioni plan za zapošljavanje mladih za 2014. godinu.

Na drugoj strani, prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore ukupan broj registrovanih nezaposlenih lica krajem 2013. godine iznosio je 34.514, što je povećanje za 10,5% u odnosu na 31.232 nezaposlena lica sa evidencije krajem 2012. godine. U ukupnoj nezaposlenosti učešće žena je povećano sa 47,4% na 48,8% (zbog povećanja njihovog broja, sa 14.812 na 16.855).

Razlika između procijenjenog (Anketa o radnoj snazi Monstata) i registrovanog broja nezaposlenih lica (Zavod za zapošljavanje Crne Gore) iznosi 14,3 hiljade lica ili 41,4% registrovanog broja.

Porasla je nezaposlenost među mlađim kategorijama nezaposlenih, i to: do 25 godina starosti zabilježen je rast od 13,7% (sa 6.204 na 7.058), u starosnoj grupi od 25 do 30 godina rast je iznosio 35,2% (sa 4.947 na 6.688), dok je broj nezaposlenih sa preko 50 godina starosti smanjen - za 3,7% (sa 9.626 na 9.270).

Istovremeno, ublažena je dugoročna nezaposlenost (lica koja su na evidenciji duže od jedne godine) - krajem 2013. godine je za 0,8 indeksnih poena bila niža u odnosu na kraj 2012. godine (55,7% : 56,5%).

Ekonomska kriza je usloвила smanjenje tražnje na tržištu rada. To se ogleda u manjem broju oglašanih potreba za zapošljavanjem, kao posljedica smanjenog obima aktivnosti. Tako je, poslije povratka na pozitivan trend povećanog oglašavanja slobodnih radnih mjesta u 2011. i 2012. godini (porast sa 39.168 u 2010. godini na 44.958 i 45.323), prijavljivanje slobodnih radnih mjesta kao izraz apsorpcione moći tržišta odnosno mogućnosti zapošljavanja u 2013. godini smanjeno za 16,5% u odnosu na 2012. godinu. Najveći pad – 54,3% ostvaren je u oglašanim slobodnim radnim mjestima za lica sa visokom školom (4.505 : 9.851). Ovo se objašnjava činjenicom da su poslodavci iskoristili mogućnosti besplatnog angažmana visokoškolaca kroz Program stručnog obrazovanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem. Istovremeno, zabilježen je pad i u prijavljivanju slobodnih radnih mesta za lica sa srednjom stručnom spremom (manje za 14,6%), dok je za polukvalifikovanom radnom snagom evidentirana gotovo trostruko veća tražnja (8.038 : 2.772).

U 2013. godini zabilježen je i pad broja zaposlenih posredstvom Zavoda za zapošljavanje. Ukupno je zaposleno 15.021 lice, što je u odnosu na 2012. godinu, kada je zaposleno 21.704, manje za 6.708 odnosno za 30,8%. Ovim brojem nijesu obuhvaćeni visokoškolci, zaposleni u skladu sa Programom stručnog obrazovanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem, tako da ukupna, realna zaposlenost u

2013. godini iznosi 18.947 lica, što je za 12,3% manje u odnosu na prethodnu godinu.

Inače, prema podacima Monstata prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou u Crnoj Gori u 2013. godini iznosio je 171.474, što je za 3,0% više u odnosu na prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou u 2012. godini. Većina sektora (petnaest od ukupno devetnaest) u 2013. godini u odnosu na 2012. bilježi rast broja zaposlenih, pa je, posmatrano po pojedinim sektorima, najveći rast zabilježen u sektoru administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti (33,1%), zatim sektoru poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (10,6%) i usluge smještaja i ishrane (8,5%), dok je najveći pad broja zaposlenih zabilježen u sektoru snabdijevanje električnom energijom, parom i gasom (2,0%) i prerađivačkoj industriji (1,2%).

Značajna karakteristika tržišta rada je povećan broj zaposlenih stranaca, koji raste iz godine u godinu. Zavod za zapošljavanje Crne Gore je u 2013. godini izdao 8,6% više dozvola za rad i zapošljavanje stranaca u odnosu na 2012. godinu (22.498 : 20.712).

Tržište rada u Crnoj Gori karakteriše i problem tzv. rada na “crno” tj. neprijavljenog rada. Kampanja “Zaustavimo sivu ekonomiju” se sprovodi od 2008. godine, uz podršku Međunarodne organizacije rada. Vlada Crne Gore je aprila 2012. godine formirala Koordinacioni tim za borbu protiv sive ekonomije, donijela u martu 2013. godine Akcioni plan, dok je u junu iste godine usvojen Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja.

U toku je realizacija više strategija koje se odnose na obrazovanje i pripremu za zapošljavanje i kao takve imaju ili će dugoročno imati direktan ili posredan uticaj na kretanja na tržištu rada. To su: sve strategije iz oblasti obrazovanja, Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015, Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije 2011-2015, četiri lokalne strategije zapošljavanja: u Beranama, Mojkovcu, Bijelom Polju i Pljevljima. U toku je i realizacija Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća 2011-2015.

### ***Operativne mjere***

Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015 koja je u toku ima za cilj stvaranje boljih uslova za otvaranje radnih mjesta i ulaganje u ljudski kapital u cilju podizanja nivoa zaposlenosti i unapređenja ekonomske konkurentnosti Crne Gore. S tim u vezi, potrebno je obezbijediti kontinuiranu

finansijsku, stručnu, kadrovsku podršku u ispunjenju prioriteta Strategije. Potrebno je raditi na razvijanju programa i mjera aktivne politike zapošljavanja kojima će se favorizovati zapošljavanje u sjevernom regionu, kako bi se zaustavili negativni demografski trendovi. Stoga je potrebno i usvojiti Strategiju demografskog razvoja.

U Crnoj Gori je prisutna brojna strana radna snaga dok je istovremeno prisutan veliki broj nezaposlenih. Potrebno je sa jedne strane ograničiti priliv strane radne snage za ona prosta zanimanja koje može da obavlja i domaća radna snaga. Istovremeno kroz programe obuke, dokvalifikacije i prekvalifikacije nastojati da se obezbijedi supstitucija strane radne snage domaćom.

U Zavodu za zapošljavanje više od 15 godina realizuju se različiti programi koji primjenom mjera aktivne politike zapošljavanja značajno pozitivno utiču na aktere i stanje na tržištu rada.

Zavod djeluje kroz oblike rada sa školskom omladinom (preventivno, tek treba da se uključe u radne procese), na nezaposlena lica i poslodavce, kao i na one koji su u radnom odnosu ali kao tehno-ekonomski viškovi gube radni status ili imaju namjeru da promijene posao. Posebna pažnja posvećuje se multidisciplinarnom pristupu u radu sa teže zapošljivim licima.

Radi unapređenja vještina radne snage potrebno je značajnije promovisati koncepte cjeloživotnog učenja i usavršavanja. Neophodno je otvoriti više Centara za informisanje i profesionalno savjetovanje (CIPS-ove) čime bi se povećala dostupnost usluga karijerne orijentacije u svim opštinama i povećati broj stručnih saradnika u njima.

Neophodno je podsticati saradnju između privrede i institucija formalnog i neformalnog obrazovanja.

U cilju usavršavanja tržišta rada i približavanja savremenoj praksi potrebno je afirmisati fleksibilne forme zapošljavanja kroz: radni odnos s nepunim radnim vremenom, ugovor o radu za obavljanje poslova kod kuće i sl. Na taj način bi se smanjio nelegalan rad i zapošljavanje uvelo u regularne tokove.

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

Usljed slabijeg učešća lica sa invaliditetom na tržištu rada neophodno je dodatno motivisati poslodavce za zapošljavanje teže zapošljivih, lica sa invaliditetom i drugih, kroz programe aktivne politike zapošljavanja kako bi se povećao njihov radni i socijalni angažman. Potrebno je jačati svijest poslodavaca da teže zapošljiva lica mogu, u mjeri mogućeg koju određuje komisija u stručnom sastavu, da se uključe u radne procese. Time bi se promijenila uobičajena praksa poslodavaca da zakonom utvrđene obaveze izmiruju u novcu.

## VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Nastaviti sa konsolidacijom javne potrošnje i restriktivnom fiskalnom politikom	Kontinuirano
Postepeno smanjivati učešće tekućeg budžeta i povećavati učešće kapitalnog budžeta	Kontinuirano
Pripremiti novu Strategiju upravljanja javnim dugom, koja bi uključila plan otplate duga i inoviranu projekciju održivosti javnog duga	Kratak rok
Krajnje restriktivan pristup prilikom izdavanja novih državnih garancija	Kratak rok
Nastaviti jačanje fiskalne kontrole i dalje snaženje mehanizama interne i eksterne revizije svih potrošačkih jedinica budžeta	Kontinuirano
Pojačati kontrolu i transparentnost finansijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave	Kontinuirano
Pronaći mehanizme za smanjenje duga jedinica lokalne samouprave	Kratak rok
Povećati kontrolu poslovanja državnih preduzeća, u cilju smanjenja negativnih rezultata i smanjenja transfera budžetskih sredstava ka istim	Kontinuirano
Nastaviti aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije	Kontinuirano
Intenzivirati aktivnosti na smanjivanju iznosa poreskog duga	Kratak rok
Intenzivirati aktivnosti u cilju unapređenja poreske kulture obveznika, povećanja fiskalne discipline i smanjenja poreske evazije	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Kontinuirano postojanje budžetskog deficita	Opadajući
Nastavak tendencije rasta javnog duga i izdatih garancija koji mogu ugroziti fiskalnu održivost	Rastući
Finansiranje ili kofinansiranje krupnih infrastrukturnih projekata (dodatno opterećenje fiskalne pozicije i ugrožavanje fiskalne održivosti)	Rastući
Skupi i oganičeni izvori finansijskih sredstava	Konstantan
Realizacija datih državnih garancija	Rastući
Visoka nelikvidnost privrede	Rastući
Neostvarivanje projektovanih stopa rasta	Rastući
Pojava i prelivanje novih egzogenih šokova usljed razvoja nestabilnosti u Eurozoni.	Konstantan
Socijalni pritisci i negativni demografski trendovi	Konstantan

## *Opis trenutnog stanja*

Primjena mjera koje je Vlada Crne Gore usvojila u toku 2013. godine kao mjere dodatne konsolidacije (zamrzavanje penzija, dodatno smanjenje dijela diskrecionih rashoda i uvođenje veće stope poreza na dohodak za zarade iznad prosječnih), nastavljena je i u 2014. godini. Ove mjere su sprovedene sa ciljem povećanja budžetskih prihoda, a samim tim i smanjenja budžetskog deficita, odnosno uspostavljanja dugoročne održivosti sistema javnih finansija.

Cilj fiskalne politike je konsolidacija javnih finansija sa prioritetom smanjenja budžetskog deficita kroz povećanje prihoda, kao i racionalna potrošnja alociranih sredstava, koja će, uz smanjenje rizika aktiviranja garancija izdatih u prethodnom periodu doprinijeti promjeni trenda javnog duga.

Od prvog januara 2014. godine počela je primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, a novine koje donose ove izmjene propisuju da poreskom obvezniku koji obavlja određene djelatnosti<sup>22</sup> ne može se priznati pravo da porez plaća u godišnjem paušalnom iznosu. S tim u vezi, poreski obveznik koji je tokom 2013. godine porez plaćao u paušalnom iznosu i koji nastavlja da obavlja tu djelatnost u 2014. godini, bio je dužan da do 15. januara 2014. godine podnese Poreskoj upravi procjenu ostvarenja prihoda za 2014. godinu, radi obračuna i plaćanja mjesečnih akontacija poreza na prihode od samostalne djelatnosti za ovu godinu.

U aprilu 2014. godine donešen je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojim se, između ostalog, uređuje planiranje i izvršenje budžeta, pozajmice i garancije. Zakon ima za cilj i unaprjeđenje ukupnog sistema javnih finansija i harmonizaciju propisa koji se odnose na oblast javnih finansija sa relevantnim propisima Evropske unije. U skladu sa pravnom tekovinom EU, njime se uvodi institut numeričkih fiskalnih pravila, srednjoročni budžetski okvir, fiskalna strategija, inspekcijски nadzor, kao i odgovarajuće kaznene mjere. Zakon predviđa uvođenje fiskalnih pravila koja podrazumijevaju budžetski deficit do tri odsto bruto domaćeg proizvoda i nivo javnog duga do 60% BDP-a. Predviđa se i uvođenje prekršajne odgovornosti, kojom se u slučaju kršenja zakona predviđaju novčane kazne od 200 do 4.000 eura. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, predviđa dalje

---

<sup>22</sup> Advokatska, notarska, revizorska, računovodstvena, zdravstvena, konsultanska, projektanska djelatnosti, zatim djelatnost geometra, javnog izvršitelja, drugih profesionalnih i intelektualnih zanimanja, frizera, bilijar klubova, zabavnih igara, trgovine na malo i veliko, ugostiteljstva, hotelijerstva, finansijskih posredovanja i aktivnosti u vezi s nekretninama, osim trgovinske i ugostiteljske djelatnosti koja se obavlja na tezgi, u privremenom objektu, sličnom montažnom ili pokretnom objektu.

unaprjeđenje sistema javnih finansija kroz jačanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih finansija.

Paralelno sa politikom fiskalnog prilagođavanja, intenzivirane su aktivnosti u borbi protiv sive ekonomije. Utvrđen je Predlog Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije za 2014. godinu, koji je koncipiran po sljedećim oblastima djelovanja: zakonodavne aktivnosti, operativne aktivnosti, jačanje institucija (IT i kadrovskih kapaciteta), saradnja i edukacija. U cilju eliminisanja nelojalne konkurencije i slabljenja konkurentnosti preduzeća koja legalno posluju, Komisija za suzbijanje sive ekonomije će nastaviti sa implementacijom mjera u borbi protiv sive ekonomije. Osnovno opredjeljenje Komisije će i u narednom periodu, biti nulta stopa torelancije uz poštovanje principa neselektivnosti i pune transparentnosti, uz primjenu rigoroznije kaznene politike. Imajući u vidu krizni kontekst i probleme likvidnosti velikog broja poreskih dužnika, značajni naponi usmjereni su na naplatu zaostalog poreskog duga.

U 2014. godini, došlo je do rasta javnog duga koji je, prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija, na kraju prvog polugodišta dostigao nivo od 57,5% BDP-a. Do kraja 2014. godine očekuje se dalji rast duga usljed potrebe za dodatnim sredstvima kako bi se izmirile određene obaveze i pokrio deficit za 2014. godinu. Skupi izvori sredstava dodatno opterećuju buduće servisiranje obaveza i potencijalno kreiraju faktore fiskalne nestabilnosti. Takođe, izvjesno je da će u godinama kada dospijevaju emisije euroobveznice (2015. i 2016.) biti potrebno novo zaduživanje, jer njihov ukupan iznos neće biti moguće otplatiti iz redovnih prihoda, što će prouzrokovati rast državnog duga i u narednim godinama. Ipak, ohrabruje tendencija da je rast javnog duga značajno usporen.

S obzirom na to da garancije predstavljaju potencijalni javni dug, neophodan je veoma oprezan i restriktivan pristup u narednom periodu u pogledu izdavanja novih garancija.

Može se konstatovati da su preduzete ozbiljne i sveobuhvatne mjere fiskalne konsolidacije koje su dale pozitivne rezultate. Oni su prije svega vidljivi u sniženju budžetskog deficita, smanjenju sive ekonomije i usporavanju tendencije rasta javnog duga.



## *Operativne mjere*

U periodu koji je pred nama, biće potrebno stvoriti preduslove za snažniji rast, kroz fiskalnu konsolidaciju i povećani stepen fiskalne održivosti, što se postiže kroz nastavak implementacije strukturnih reformi, dalje smanjenje biznis barijera, kao i kroz realizaciju značajnih projekata u sektoru turizma, energetike i poljoprivrede, kao i razvoj infrastrukture.

U cilju smanjenja javne potrošnje, neophodno je sprovesti detaljnu analizu svih budžetskih rashodnih pozicija u okviru tekućeg budžeta. S tim u vezi, važno je nastaviti jačanje fiskalne kontrole svih potrošačkih jedinica budžeta, kao i kontrolu finansijskog poslova državnih preduzeća.

Okončati aktivnosti koje se odnose na evidentiranje obaveza potrošačkih jedinica na obračunskoj osnovi, odnosno prelazak na obračunsko računovodstvo čime se omogućava pregled preuzetih obaveza svih jedinica u realnom vremenu, a sve u cilju značajno efikasnijeg upravljanja sredstvima, kao i njihovog planiranja.

Izdaci zaposlenih u državnoj administraciji i dalje su visoka rashodna kategorija u budžetu. Stoga je neophodno izvršiti kontrolu i obezbijediti efikasnije sprovođenje Kadrovskeg plana, kojim je definisano restriktivno zapošljavanje.

Važan faktor fiskalne konsolidacije je i finansijska održivost Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Penzije predstavljaju oko trećinu fiskalnih rashoda i nešto više od 11% BDP-a. I pored dobro dizajniranih reformi u ovoj oblasti u prethodnom periodu, rizik predstavlja demografska struktura i porast broja penzionera. U cilju smanjenja deficita Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje neophodno je naći model za obezbjeđivanje većeg nivoa održivosti penzijskog sistema.

Sistem javnih nabavki predstavlja prostor za ostvarenje ušteta, redukciju nepotrebnih trošenja i postavljanje prioriteta, čijom punom implementacijom će se ove prednosti i materijalizovati. Shodno tome, neophodno je u što kraćem roku donijeti Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama u skladu sa relevantnim regulativama EU, a u cilju uvođenja centralizovanog sistema javnih nabavki.

Kako bi se održala makroekonomska stabilnost i osigurala fiskalna održivost, posebnu pažnju usmjeriti na zaustavljanje tendencije rasta javnog duga i izdatih

garancija. Problem državnog duga predstavlja značajno pitanje kome je potrebno dati prioritet u narednom periodu.

Potrebno je pripremiti novu Strategiju upravljanja javnim dugom, koja bi uključila plan otplate duga i inoviranu projekciju održivosti javnog duga. Potrebno je 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.

Implementirati rešenja kreirana EU dokumentom „Paket šest“ (Six pack) legislative, koja se odnosi na tretman ekstremnih disbalansa fiskalne politike, kako bi se u dužem roku obezbijedila ravnoteža budžeta, a ujedno primjenili zahtjevi pravne tekovine EU u ovoj oblasti.

Pored analize javne potrošnje, od velikog značaja je i adekvatno upravljanje i održavanje kontinuiteta efikasne kontrole prihoda budžeta.

Potrebno je nastaviti strožiju primjenu Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, u cilju smanjenja nivoa sive ekonomije, čime će se obezbijediti povećanje budžetskih prihoda i smanjiti nivo poreskog duga. Takođe, potrebno je 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. Odnosno, potrebno je povećati poresku disciplinu obveznika i definisati kazne za povratnike u kršenju propisa.

Privesti kraju aktivnosti neophodne za usvajanje i primjenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu kako bi se povećala efikasnost limitiranog strateškog resursa – kapitala, kako u državnom, tako i u privatnom vlasništvu.

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 godišnjem budžetu, pojačati monitoring realizacije započetih investicionih projekata, u cilju praćenja trošenja planiranih sredstava. Neophodna je detaljna analiza svakog krupnog infrastrukturnog projekta i striktno voditi računa da njihova realizacija ne ugrozi fiskalnu održivost.

Centralna banka u posljednjih nekoliko godina ukazuje na potrebu implementiranja uputstva OECD-a u vezi transfernih cijena koja se odnose na evaziju 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

<i>Ključne preporuke<sup>23</sup></i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Intenzivirati aktivnosti na izradi regulatornog okvira koji se odnosi na osnivanje, poslovanje i kontrolu faktoring kompanija, kao i na unapređenju postojećeg zakonskog okvira u dijelu kontrole poslovanja lizing kompanija	Kratak rok
Definisati nivo najviše dozvoljene ugovorne kamatne stope u skladu sa zakonom ili drugim propisom	Kratak rok
Podsticati mehanizme za rast tržišta osiguranja u cilju obezbjeđenja dodatnog kapitala u finansijskom sektoru	Kontinuirano
Predlaganjem odgovarajućih zakonskih propisa, unapređivati supervizorske kapacitete svih regulatora finansijskog tržišta u cilju brže harmonizacije regulatornog okvira i ispunjavanja obaveza na putu pristupanja EU	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Visoka izloženost i ekonomska povezanost Crne Gore sa okruženjem i zemljama EU, kao i činjenica da su banke u većinskom privatnom stranom vlasništvu, čine ekonomiju Crne Gore, pa i finansijski sektor, ranjivim i osjetljivim na negativna kretanja u okruženju.	Konstantan
Visoka nelikvidnost realnog sektora	Rastući
I dalje prisutan visok procenat loših kredita	Konstantan
Visoke aktivne kamatne stope banaka i mikrokreditnih finansijskih institucija	Rastući

#### *Opis trenutnog stanja*

Bankarski sistem je i u prvoj polovini 2014. godine bio stabilan i likvidan, što se, između ostalog, ogleda kroz parametre likvidnosti i solventnosti, koji su u posmatranom periodu bili iznad propisanog nivoa.

Restriktivna kreditna politika banaka se odrazila na povećanje novčanih sredstava i generalno opšteg nivoa likvidnosti. Koeficijent solventnosti je iznosio 15,83% na kraju juna ove godine, što je bilo više kako u odnosu na kraj prethodne godine

<sup>23</sup> U ključnim preporukama nisu date preporuke u nadležnosti CBCG.

(14,44%), kao i posmatrano na godišnjem nivou (15,50%). Nakon izvršenih dokapitalizacija u 2013. godini u ukupnom iznosu od 22,9 miliona eura, u prvih šest mjeseci 2014. godine dokapitalizovane su dvije banke u ukupnom iznosu od 16,5 miliona eura. Nedavno je počela sa radom jedna domaća banka, pa se bankarski sistem Crne Gore sada sastoji od dvanaest banaka.

Depoziti kod banaka rastu, što je dovelo do poboljšanja kreditno-depozitnog odnosa. Depoziti su na kraju juna zabilježili rast, i to za 2,3% u odnosu na kraj 2013. godine, odnosno za 6,8% na godišnjem nivou. Razduživanje banaka, koje je bilo izraženo u prethodnom periodu, u prvoj polovini 2014. godine je usporeno. Na kraju juna 2014. pozajmice čine svega 10,1% ukupne pasive banaka.

Ukupni krediti banaka u prvih šest mjeseci bilježe pad od 1,6% u odnosu na kraj prethodne godine. Istovremeno, tokom prvih šest mjeseci tekuće godine odobreno je ukupno 358,6 miliona eura novih kredita, što je za 4,5% više nego u istom periodu prethodne godine.

Najveću ranjivost bankarskog sektora, i potencijalni izvor rizika po finansijsku stabilnost, i dalje predstavljaju nekvalitetni krediti. Nekvalitetni krediti su iznosili 402,6 miliona, što je bilo za 4,9% niže nego na kraju 2013. godine, odnosno za 8,8% nego godinu dana ranije. Nekvalitetni krediti banaka su činili 16,94% ukupnih kredita i njihovo učešće u ukupnim kreditima je smanjeno za 0,6 p.p. u odnosu na kraj 2013. godine, odnosno za 1 p.p. na godišnjem nivou. Međutim, i pored poboljšanja zabilježenog u junu, tokom šest mjeseci ove godine učešće nekvalitetnih u ukupnim kreditima je prosječno iznosilo 17,20%, odnosno samo je u martu i junu ovaj pokazatelj bio niži od 17%. Primjetna je pozitivna tendencija koja se ogleda u povećanju pokrivenosti nekvalitetnih kredita ispravkama vrijednosti kredita. Ukupna ispravka vrijednosti kredita banaka je iznosila 180,5 miliona eura i činila je 44,8% nekvalitetnih kredita banaka, što je bilo više u odnosu na isti period prethodne godine (40,4%).

Ključni izazov i u 2015. godini predstavlja smanjenje obima nekvalitetnih kredita kroz implementaciju Zakona o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju.

Kreditni koji kasne sa otplatom činili su 21,55% ukupnih kredita banaka, što je bilo više za 7,1% u odnosu na kraj 2013. godine, dok su na godišnjem nivou bili za 11,8% niži. Krediti koji kasne sektora privrede činili su 35,7% ukupno odobrenih kredita ovom sektoru, odnosno 66,3% kredita koji kasne cjelokupnog bankarskog sistema. Krediti koji kasne sektora stanovništva činili su 16,3% ukupno odobrenih

kredita ovom sektoru, odnosno 28,3% kredita koji kasne cjelokupnog bankarskog sistema.

U 2015. godini veliki izazov predstavlja smanjenje aktivnih kamatnih stopa banaka i mikrokreditnih finansijskih institucija. Na kraju juna 2014. prosječna kamatna stopa na ukupne kredite banakaje iznosila 9,5%, dok je prosječna kamatna stopa na novoodobrene kredite iznosila 10,1%. Centralna banka kontinuirano prati kretanje kamatnih stopa i preporučila je bankama da u narednom periodu snize kamatne stope na novoodobrene kredite.

Centralna banka je više puta dostavila preporuku Vladi Crne Gore za propisivanje najviše dozvoljene ugovorne kamatne stope, kako bi se spriječilo zaključivanje zelenaških ugovora.

### ***Mikrokreditne finansijske institucije (MFI)***

Bilansna suma MFI je na kraju drugog kvartala 2014. godine iznosila 41,7 miliona eura i povećana je za 20,3% u odnosu na kraj 2013. godine, odnosno za 12,3% na godišnjem nivou.

Kreditni MFI su iznosili 39,4 miliona eura, što je bilo za 7,3% više u odnosu na kraj prethodne godine, dok su na godišnjem nivou zabilježili pad od 1,1%. Tokom prvih šest mjeseci 2014. godine, MFI su odobrile ukupno 17,3 miliona eura novih kredita, što je bilo više za 11,7% u odnosu na isti period prethodne godine. Najveći dio novih plasmana MFI (92,5%) odnosio se na kredite odobrene sektoru stanovništva. Najveći izvor finansiranja MFI je bio preko pozajmica. Ukupne pozajmice su iznosile 15,1 milion eura, što je bilo više kako u odnosu na kraj prethodne godine (za 21,4%), tako i u odnosu na jun prethodne godine (za 19,5%).

Kapital MFI je iznosio 24,8 miliona eura, što je više za 22,4% nego na kraju 2013. godine, a za 8,3% na godišnjem nivou. Od iznosa ukupnog kapitala, 56,8% se odnosilo na kapital iz donacija, 23% na emitovani kapital, a 16,1% na neraspoređenu dobit. Na agregatnom nivou, MFI su završile drugi kvartal 2014. godine sa dobitkom od 729.000 eura.

Aktivne kamatne stopa MFI su visoke i predmet su stalnog praćenja od strane Centralne banke. Na kraju juna 2014. prosječna kamatna stopa na ukupne kredite iznosila je 26,12%, dok je prosječna kamatna stopa na novoodobrene kredite iznosila 26,63%.

## ***Tržište osiguranja***

Na crnogorskom tržištu osiguranja, poslove osiguranja obavlja jedanaest društava za osiguranje i to pet društava koja se bave samo poslovima neživotnog osiguranja i šest poslovima životnog osiguranja.

Ukupna bilansna suma osiguravajućih društava na kraju juna ove godine iznosila je 165,4 miliona eura i ostvaruje rast od 5,8% u odnosu na kraj 2013. godine. Solventnost društava, mjerena odnosom kapitala i margine solventnosti<sup>24</sup> bila je na zadovoljavajućem nivou (243,63%).

Bruto premija osiguranja iznosila je 7,7 miliona eura u junu 2014. godine. U ukupno ostvarenoj bruto premiji dominantno je učešće neživotnog osiguranja (84,6%), dok se na životno osiguranje odnosilo preostalih 15,4%. U strukturi bruto premije neživotnih osiguranja u junu 2014. godine, dominantno učešće ostvarile su premije osiguranja od odgovornosti zbog upotrebe motornih vozila (50%), ostala osiguranja imovine (16,1%), osiguranja od posljedica nezgode (13%), osiguranje motornih vozila (8,9%) i osiguranje imovine od požara i drugih opasnosti (6%). U strukturi životnih osiguranja, najveće učešće je imalo osiguranje života (88,4%).

Tržište osiguranja je na kraju juna ove godine ostvarilo bruto dobit u iznosu od 4,1 milion eura.

## ***Tržište lizinga u Crnoj Gori***

U Crnoj Gori posluje šest pružalaca lizing usluga, i to četiri lizing kuće sa svojstvom pravnog lica i dvije banke.

Broj novozaključenih ugovora uprvom kvartalu 2014. godine bio je za 2,8% viši nego u istom periodu prethodne godine, odnosno za 40% niži u odnosu na četvrti kvartal prethodne godine. Najveći broj novo zaključenih ugovora sklopljen je sa pravnim licima (66,3%), dok se na ugovore sklopljene sa fizičkim licima odnosilo 33,7%. Od ukupnog broja novozaključenih ugovora, 95,7% se odnosi na finansijski lizing, sa učešćem od 96,9% u vrijednosti zaključenih ugovora. Preostali broj, odnosno vrijednost novozaključenih ugovora odnosi se na operativni lizing.

---

<sup>24</sup>Definisano izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju iz 2012. godine.

Posmatrano po vrijednosti novozaključenih ugovora u prvom kvartalu 2014. godine, 62,8% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora odnosilo se na kupovinu putničkih vozila, 22,4% na kupovinu građevinskih mašina i opreme, 13,3% na kupovinu privrednih vozila, dok se 1,5% odnosilo na kupovinu brodova.

Broj aktivnih ugovora na dan 30.06.2014.godine bio je za 2,53% niži nego na kraju prethodne godine. Najveći broj aktivnih ugovora sklopljen je sa fizičkim licima (51%), zatim sa pravnim licima (48,7%), dok se na ugovore sklopljene sa preduzetnicima odnosilo svega 0,3%.

### ***Operativne mjere***

U cilju stimulisanja kreditne aktivnosti banaka, potrebno je raditi na kreiranju povoljnije investicione klime i stimulativnijeg poslovnog ambijenta. U tom smislu, neophodno je nastaviti sa reformama kojima bi se povećala konkurentnost crnogorske ekonomije i to posebno u segmentima poreske politike, korporativnog upravljanja i oblasti vladavine prava.

Najveća ranjivost bankarskog sektora je i dalje visok nivo nekvalitetnih kredita. Stoga je neophodno što prije usvojiti Predlog zakona o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju, odnosno intenzivno raditi na primjeni rješenja iz pomenutog zakona, po njegovom usvajanju.

Imajući u vidu činjenicu da su visoke kamatne stope jedan od faktora rasta nekvalitetnih kredita, i da na taj način mogu nepovoljno uticati na finansijsku stabilnost u zemlji, Centralna banka je bankama preporučila da smanje nivo aktivnih kamatnih stopa. Stoga je neophodno definisati nivo najviše dozvoljene ugovorne kamatne stope u skadu sa zakonom i drugim propisom.

Neophodno je regulisati poslovanje faktoring kompanija kroz donošenje zakona o poslovanju faktoring kompanija. Takođe, potrebno je zakonski definisati nadzor nad poslovanjem lizing kompanija, kroz izmjene Zakona o finansijskom lizingu.

U cilju podsticanja rasta i razvoja tržišta osiguranja, potrebno je intenzivirati edukativne i promotivne aktivnosti sa ciljem boljeg pozicioniranja osiguravajuće djelatnosti na tržištu finansijskih usluga. Takođe, neophodno je stimulirati edukaciju aktuara i implementirati standarde za njihovo licenciranje.



U cilju unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti regulatornih i supervizorskih kapaciteta svih regulatora finansijskog tržišta, potrebno je intenzivno raditi na harmonizaciji postojeće i/ili izradi nove zakonske regulative usklađene sa direktivama Evropske unije i međunarodnim standardima.

Jedan od osnovnih preduslova donošenja pravovremenih i efikasnih mjera kreatora ekonomske politike je kvalitetna statistička baza. Zato je neophodno intenzivno raditi na harmonizaciji postojeće regulative u oblasti statistike sa propisima EU. U tom smislu, neophodna je koordinacija i komunikacija svih regulatora na finansijskom tržištu kako bi se definisala pravna rješenja koja će obezbijediti podatke usklađene sa propisima EU iz oblasti statistike.

## 2. Tržište kapitala

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Usvojiti novi Zakona o tržištu kapitala	Kratak rok
Nastaviti aktivnosti na intenziviranju povezanosti tržišta sa regionalnim i evropskim tržištima	Kontinuirano
Unapređivati zaštitu prava manjinskih akcionara i poštovanja osnovnih principa korporativnog upravljanja.	Kontinuirano
Implementiranje i poštovanje međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja	Kontinuirano
Zahtijevati od kompanija koje se kotiraju na berzi da blagovremeno dostavljaju finansijske izvještaje u cilju pružanja tačnih i pouzdanih informacija, koje će biti na raspolaganju investitorima. Sprovesti efikasnu kontrolu dostavljenih finansijskih iskaza kompanija	Kontinuirano
Intenzivirati edukativne aktivnosti stanovništva	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Neadekvatan nivo likvidnosti tržišta	Konstantan
Plitko tržište sa aspekta vrste tržišnog materijala raspoloživog za trgovinu	Konstantan
Neadekvatna zaštita vlasničkih prava manjinskih akcionara	Konstantan
Neadekvatan nivo transparentnosti i kvaliteta finansijskih iskaza kompanija čije se akcije kotiraju na berzi	Konstantan
Visoka osjetljivost na rizik i uzdrmano povjerenje investitora	Konstantan
Neadekvatno upravljanje imovinom fondova	Konstantan
Usporavanje privatizacije preostalih velikih preduzeća	Konstantan

### *Opis trenutnog stanja*

U prvoj polovini 2014. godine na Montenegroberzi je ostvareno 65 miliona eura prometa, što je šest puta više u odnosu na isti period prethodne godine. Značajan rast prometa na Montenegroberzi najvećim dijelom je rezultat emisije državnih obveznica u martu tekuće godine, kada je izvršena prodaja državnih obveznica u ukupnoj vrijednosti od 43,2 miliona eura. Prosječni mjesečni promet iznosio je 10,8 miliona eura tokom prvih šest mjeseci 2014. godine, što je znatno više od

prosječnog mjesečnog prometa ostvarenog u 2013. godini (2,6 miliona eura). Međutim, ukoliko bi isključili prodate državne obveznice, prosječan promet u ovom periodu bi iznosio 3,6 miliona eura. Od ukupno ostvarenog prometa u prvoj polovini 2014. godine, 66,4% je ostvareno kroz primarnu prodaju, prvenstveno kao rezultat emisije državnih obveznica, dok se preostalih 33,6% odnosilo na sekundarnu trgovinu. U strukturi ostvarenog prometa dominantno učešće ima promet raznim vrstama obveznica (71,7%), zatim promet akcijama kompanija (19,5%) i akcijama fondova zajedničkog ulaganja (8,8%). Ukupna tržišna kapitalizacija akcija, na dan 30.06.2014. godine, iznosila je 2,9 milijardi eura. Indeks Monex20 je na kraju juna 2014. godine bio niži za 125,3 indeksna poena (1,3%), a indeks Monex PIF za 581,3 indeksna poena (17%) u odnosu na kraj 2013. godine

Navedeni pokazatelji ukazuju da se tržište kapitala nalazi u dubokoj krizi koja je podstaknuta globalnom finansijskom krizom. Za razliku od prethodnih godina, najveći dio prometa je ostvaren kroz primarnu prodaju. Međutim, kako je u pitanju prodaja državnih obveznica, može se zaključiti da i dalje ne postoji interesovanje investitora za primarnu emisiju akcija. Visok stepen neizvjesnosti oporavka međunarodne ekonomije negativno se odražava na sklonost investitora za plasman u Crnu Goru, što znači da će njegov oporavak biti dug.

Pripremljen je Nacrt Zakona o tržištu kapitala kojim je postignut visok stepen usaglašenosti domaće regulativesa regulativom Evropske unije iz ove oblasti.

### ***Operativne mjere***

Kontinuirano raditi na harmonizaciji propisa sa pravnom tekovinom EU, a posebno u dijelu koji se odnosi na poslovanje investicionih fondova.

U cilju unapređenja poslovanja na tržištu kapitala, vraćanja povjerenja investitora i obezbjeđenja adekvatne zaštiti investitora, s jedne strane, i dostizanja većeg nivoa usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa EU regulativom, neophodno je da se u što kraćem roku usvoji novi Zakon o tržištu kapitala, i počne sa njegovom efikasnom primjenom.

Potrebno je kontinuirano unapređivati sistem nadzora trgovanja, kroz uspostavljanje proaktivnog sistema koji koristi statističke testove i koji može identifikovati nepravilnosti u trgovanju u ranoj fazi.

Podsticati edukaciju učesnika na tržištu kapitala u cilju podsticanja trgovine, produbljivanja tržišta, povećanja protoka informacija, smanjenja rizika prilikom investiranja itd.

Insistirati na punoj implementaciji MSFI kako bi se eliminisale špekulativne aktivnosti koje proizilaze iz asimetričnih tokova informisanja. Potrebno je zahtijevati od kompanija koje se kotiraju na berzi da blagovremeno dostavljaju finansijske izvještaje u cilju pružanja tačnih i pouzdanih informacija investitorima i ostalim korisnicima.

Kontinuirano unapređivati kvalitet izvještavanja berze, posebno u dijelu koji se odnose na indikatore nivoa rizika akcija, kako bi tržišni učesnici bili adekvatno informisani o odnosu rizik/prinos pojedinih instrumenata trgovanja.

Podsticati primjenu Kodeksa korporativnog upravljanja sa ciljem daljeg unapređenja kvaliteta korporativnog upravljanja kompanija koje se kotiraju na berzi.

## IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM

### 1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povećanje i diverzifikacija izvoza	Kontinuirano
Povećanje konkurentnosti i produktivnosti	Kontinuirano
Podsticanje na veću finalnu obradu	Kontinuirano
Pojačana promocija izvoza i izvoznih potencijala	Kontinuirano
Sprovođenje politike supstitucije uvoza i povećanje proizvodnje	Koninuirano
Jačanje finansijske i nefinansijske podrške malim i srednjim preduzećima i izvoznicima	Kontinuirano
Podsticanje udruživanja preduzeća u klustere i valorizovanje biznis zone	Kontinuirano
Smanjenje uvoza hrane i podsticanje domaće poljoprivredno-prehrambene industrije	Kontinuirano
Osigurati punu primjenu CEFTA sporazuma i povećati saradnju sa regionom	Kontinuirano
Usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta	Srednji rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nizak izvoz i slaba diferenciranost	Rastući
Visok uvoz i nepovoljna struktura uvoza (uvoz roba široke potrošnje)	Rastući
Nedovoljna orjentisanost na izvozno orjentisanu proizvodnju	Konstantan
Volatilnost prihoda od turizma	Konstantan
Visoka zavisnost ekonomije od priliva stranog kapitala	Konstantan
Nedovoljna konkurentnost i produktivnost	Konstantan
Finansiranje deficita tekućeg računa zaduživanjem	Rastući
Sporo usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta	Konstantan

#### *Opis trenutnog stanja*

Podaci platnog bilansa Crne Gore za prvih šest mjeseci 2014. godine pokazuju da je na tekućem računu platnog bilansa ostvaren deficit u iznosu od 441,8 miliona eura, čime je ostvareno povećanje od 5,6% u poređenju sa istim periodom 2013.

godine. Ovakva dešavanja su u najvećoj mjeri rezultat povećanja deficita na računu roba, kao i pada suficita na računima primarnih i sekundarnih dohodaka. Deficit na računu roba prepoznat je kao glavni i najčešće jedini uzročnik deficita tekućeg računa. Na računu roba ostvaren je deficit u iznosu od 643,6 miliona eura ili 3,5% više nego u 2013. godini. Suficiti na računima primarnih i sekundarnih dohodaka smanjeni su za 33,3% odnosno 5,1%. Na računu usluga došlo je do porasta suficita, ali to nije bilo dovoljno da bi se kompenzovala negativna kretanja na ostalim podračunima. Suficit na računu usluga iznosio je 121,4 miliona eura ostvarivši rast od 11,6%.

Trend smanjenja deficita tekućeg računa prisutan je od 2009. godine, kao rezultat kriznog prilagođavanja crnogorske ekonomije i smanjene mogućnosti finansiranja uvoza. Izuzetak je 2012. godina u toku koje je deficit neznatno porastao. U 2013. godini deficit tekućeg računa je opet smanjen, da bi se u prvoj polovini 2014. godine eksterna situacija opet blago pogoršala. Uprkos smanjenju eksternog disbalansa posljednjih godina, činjenica je da je deficit visok i prisutan iz godine u godinu. U uslovima sporijeg ekonomskog oporavka, ranjivog i nedovoljno razvijenog izvoznog sektora, u prvi plan se stavlja pitanje održivosti deficita tekućeg računa. Domaća ekonomija se sa pitanjem deficita tekućeg računa uspješno nosi, zahvaljujući dovoljnom prilivu strane akumulacije kroz strane direktne investicije. Međutim, postojanje dugogodišnjih deficita ukazuje na duboku eksternu neravnotežu za koje je finansiranje samo privremeno rješenje. Nakon samo kriznog prilagođavanja i kontrakcije deficita izazvanog smanjenom mogućnošću finansiranja, sada je neophodno preduzeti čitav set mjera kako bi se napravile dubinske reforme u našoj ekonomiji i eksterna pozicija dugoročno popravila.

Globalna kriza je naglasila ranjivost privrede Crne Gore i dovela u pitanje održivost dosadašnjeg modela rasta. Rast generisan agregatnom tražnjom uz visok priliv strane akumulacije bio je vezan za brz porast uvoza, na račun pogoršanja eksterne situacije. Niska izvozna baza, slaba diferenciranost izvoza i visoka zavisnost od uvoza pokazatelji su slabe konkurentne pozicije Crne Gore i ukazuju na neophodnost korigovanja postojećeg stanja. Jačanje i diverzifikacija izvoza uz povećanje produktivnosti i konkurentnosti postavljaju se kao imperativi razvoja crnogorske ekonomije u narednom periodu. Uz adekvatno angažovanje države, ali i veću inicijativu privatnog sektora, pojačanu finansijsku i nefinansijsku pomoć, crnogorska ekonomija mora proći kroz strukturne promjene neophodne za dalji ubrzani rast i razvoj.

## *Operativne mjere*

Model ekonomskog rasta zasnovan na proširenju i diverzifikaciji izvoza može biti snažan generator rasta crnogorske ekonomije u narednom periodu i potrebno ga je postaviti kao prioritetni cilj ekonomske politike. Dugogodišnji deficiti u razmjeni roba sa inostranstvom rezultat su visoke uvozne zavisnosti i slabih izvoznih performansi. Potrebno je snažno angažovanje Vlade i privatnog sektora u pravcu jačanja izvoznog potencijala. Ekspanzija izvoza podrazumijeva širenje na grane koje nisu tradicionalno bile prisutne u izvozu. Jačanje izvoza osim povećanja njegove vrijednosti i obima podrazumijeva i poboljšanje njegove strukture u pravcu veće diverzifikacije. U našem izvozu dominiraju proizvodi metalske industrije i električna energija. Ovakva koncentracija izvoza na nekoliko proizvoda čini naš izvozni sektor ranjivim, uz veliku volatilnost iz godine u godinu. Otvoreno je i pitanje poslovanja najvećeg robnog izvoznika – KAP-a.

Povećanje konkurentnosti i produktivnosti su imperativi razvoja u narednom periodu. Akcenat treba staviti na mala i srednja preduzeća, kao i nova izvožno orjentisana preduzeća. Osigurati kvalitetnu primjenu Strategije za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015, kojom se definišu mjere i aktivnosti za razvoj konkurentnosti preduzeća. Primjetno je i nedovoljno učešće privatnog sektora u evropskim istraživačkim programima, pa je potrebno nastaviti sa edukacijama privatnog sektora i MSP o mogućnostima koje nam pružaju evropski projekti. Potrebno je donijeti novu strategiju podsticanja izvoza, jer je postojeća donešena u uslovima globalne ekonomske ekspanzije, a novu je potrebno prilagoditi novim zahtjevima crnogorske ekonomije i novom modelu rasta.

Potrebno je promijeniti strukturu izvoza na način da se poveća izvoz proizvoda sa višim nivoom obrade, baziranih na novim tehnologijama i inovacijama. Uz veću finalizaciju proizvoda ostvaruje se znatno veća cijena izvoznih proizvoda, veća zarada, veća konkurentnost, kao i niz drugih pozitivnih efekata na ekonomiju. U cilju promjene strukture izvoza potrebno je obezbijediti dodatna sredstva u vidu povoljnih kredita ili „grantova“ za nabavku opreme, za razvoj novih proizvoda i procesa i primjenu savremenih tehnologija. Podsticati i stimulisati privatna ulaganja u modernizaciju poslovanja i inovacije sa ciljem podizanja opšteg nivoa konkurentnosti proizvoda. Nastaviti sa finansijskom i nefinansijskom podrškom novim biznisima, ali podržati i razvoj specijalnih programa kao što su franšizing, tehnološki parkovi, biznis inkubatori. Podsticati preduzeća na uključivanje na inostrane proizvodne mreže kako bi bila dio većeg i organizovanog lanca proizvodnje.

U cilju jačanja izvoza i izvoznih potencijala potrebno je nastaviti sa dosadašnjom promocijom Crne Gore i crnogorskih privrednika na međunarodnim tržištima, učešćem na specijalizovanim sajmovima, ekonomskim susretima i slično. Akcenat treba staviti i na veće učešće diplomatsko-konzularnih predstavništava i crnogorskih misija u inostranstvu u u promociji i izvozu crnogorskih proizvoda i usluga.

Spoljnotrgovinski deficit je najvećim dijelom rezultat visokog uvoza. Potrebno je proučiti i uraditi analizu roba koje se uvoze kako bi se došlo do informacije koje je robe zaista neophodno uvoziti, a koje bi se mogle nadoknaditi supstitucijom. Politikom supstitucije uvoza smanjuje se zavisnost zemlje od uvoza i podstiče domaća proizvodnja i konkurentnost. Domaćoj ekonomiji je potreban ubrzani oporavak proizvodnje. Stimulisati preduzeća koja se bave proizvodnjom i osigurati da se što veći broj privrednika odluči na proizvođačku djelatnost. U cilju boljeg praćenja domaćih proizvođača potrebno je kompletirati rad na formiranju baze postojećih i potencijalnih proizvođača. Ovakva baza pružala bi dobru osnovu za brojne analize i bila bi u službi unapređivanja poslovnih aktivnosti.

Turizam, poljoprivreda i energetika su prepoznate kao strateške grane u kojima Crna Gora ima ogroman potencijal za razvoj. U cilju njihovog uspješnog razvoja neophodno je povećanje kvaliteta infrastrukture, poboljšanje smještajnih kapaciteta realizacija planiranih krupnih investicija u turizmu (Ada Bojana, Velika Plaža, Luštica, Kumbor i dr). Potrebno je unaprijediti energetske i saobraćajnu povezanost. Ne treba zaboraviti ni na potencijal turizma u smislu jačanja veza sa poljoprivredom, saobraćajem i logistikom. U oblasti poljoprivrede takođe iskoristiti značajne potencijale, uz povećanu pomoć i podršku države. Podsticati ulaganja u obnovljive izvore energije.

Neophodno je obezbijediti dovoljno finansijskih sredstva kako bi svi projekti planirani Strategijom razvoja MSP 2011-2015 mogli da se realizuju. Unaprijediti sistem izdavanja kreditnih garancija za MSP od strane Investiciono razvojnog fonda. Nastaviti sa kreditnom i faktoring podrškom IRF-a prema sektoru malih i srednjih preduzeća, poljoprivrednim proizvođačima i preduzetnicima. Razmotriti mogućnosti za nastavak postojećih i uvođenje novih finansijskih instrumenata za MSP (nove garancije, instrumenata za podršku izvozu, fondova rizičnog kapitala). Poseban akcenat staviti na finansijsku podrškom novim biznisima, a naročito onim orijentisanim na izvoz. Iskoristiti mogućnosti korišćenja sredstava evropskih finansijskih institucija. Podsticati korišćenje raspoloživih finansijskih



instrumenatau okviru COSME-HORIZON 2020<sup>25</sup> programa. Takođe, potrebno je unaprijediti kvalitet i dostupnost nefinansijske podrške. Nastaviti sa unapređenjem postojećih i formiranjem novih biznis inkubatora, unapređenjem informisanja, edukacijama i obukama za potencijalne preduzetnike, promotivnim aktivnostima, savjetovanjima za postojeće i nove biznise podsticanjem razvoja ženskog preduzetništva. U ovom smislu je veoma značajan rad Tržišno informativnog servisa, te je potrebno njegove aktivnosti dalje unaprijediti.

Razvoj klastera može značajno da doprinese povećanju konkurentnosti i produktivnosti crnogorske ekonomije. Potrebno je osigurati dalju primjenu Strategije za održivi ekonomski rast kroz uvođenje klastera 2012- 2016. godine. Za mala i srednja preduzeća udruživanje u klustere bi omogućilo pristup novim tržištima, prenos znanja, uvođenje novih tehnologija i smanjenje troškova poslovanja. Ubrzati rad na formiranju i operacionalizaciji rada klastera. Aktivnije promovisati formiranje regionalnih klastera. Klasteri u oblasti poljoprivrede, drvne industrije, turističke ponude imaju potencijala za razvoj. Nastaviti sa aktivnostima na uspostavljanu Inovaciono preduzetničkog centra „Tehnopolis“ u Nikšiću i kompletiranju prvog Naučno-tehnološkog parka. Nastaviti sa Programom jačanja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća kroz formiranje klastera i radomnaproširenju Plana razvojabizniszona.

Crnogorska poljoprivreda nije dovoljno konkurentna, karakteriše je slaba produktivnost, neadekvatna tehnička i tehnološka opremljenost i usitnjenost parcela. Jačanjem domaće poljoprivredne proizvodnje značajno bi se mogao smanjiti uvoz hrane koji višestruko nadmašuje njen izvoz. Potrebno je povećati raspoloživa sredstva kroz Agrobudžet za subvencionisanje poljoprivredne proizvodnje i preduzetništva u poljoprivredi. Nastaviti sa projektom Institucionalnog jačanja i razvoja poljoprivrede Crne Gore – MIDAS projekat. Iskoristiti „grantove“ EU koji se plasiraju preko IPA fondova. Omogućiti dosljednu primjenu Plana promocije investicionih potencijala Crne Gore i privlačenje investitora u sektor poljoprivrede.

Jača regionalna saradnja predstavlja dobru pripremu za ulazak u EU gdje nas očekuje mnogo veća konkurencija. Osigurati bolju primjenu CEFTA sporazuma, naročito kada je u pitanju ukidanje neocarinskih barijera. Poboljšati konkurentsku poziciju Crne Gore u regionu. Podsticati izvoz u zemlje regiona, ali i zemlje EU.

---

<sup>25</sup>COSME (Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs) je novi program Evropske unije za finansijsko razdoblje 2014-2012 godina, kojim će se podsticati konkurentnost malih i srednjih preduzeća. Zajedno sa postojećim programom HORIZON 2020 malim i srednjim preduzećima će se omogućiti pristup finansijskim instrumentima kroz investicije u start-up, ranu fazu i fazu rasta MSP-a.

Nastaviti sa trgovinskom liberalizacijom (olakšavanje izvoza i uvoza kroz skraćene carinskih procedura) i bilateralnom saradnjom sa zemljama iz okruženja.

Izdvajanja za istraživanje i razvoj u Crnoj Gori su veoma mala, a naročito u privatnom sektoru. Potreban je dodatan napor i podrška privatnom sektoru kako bi se što veći iznos sredstava izdvajao za istraživanje i razvoj. Prostor za jačanje inovativnosti postoji, naročito u sektoru malih i srednjih preduzeća. Nastaviti sa projektom Vaučerske šeme za inovativna mala i srednja preduzeća. Povećati budžet za ovu namjenu i iznos sredstava koja se dodjeljuju inovatorima. Nastaviti sa finansijskom podrškom i poreskim olakšicama MSP koja ulažu u istraživanja i razvoj i stimulisati ih na učešće u međunarodnim programima za istraživanje i inovacije (Horizon 2020, Cosme, Eureka). Nastaviti sa radom oko uspostavljanja centara uspješnosti. Pojačati saradnju naučno-istraživačke zajednice sa privredom i osigurati primjenu Strategije naučno-istraživačke djelatnosti Crne Gore 2012-2016. Dati doprinos razvoju nacionalnog sistema inovacija.

Za veću konkurentnost i siguran plasman domaćih proizvoda na tržište EU i druga tržišta neophodno je usvojiti brojne standarde kvaliteta. U ovom pravcu potrebno je povećati sredstva za subvencionisanje uvođenja standarda. 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. Unaprijediti bazu podataka o MSP koja posjeduju standarde kvaliteta. Usvojiti nacionalnu strategiju za standardizaciju. Podržati unapređenje postojećih brendova i razvoj novih uz namjeru da dobiju regionalni i međunarodni karakter. Nastaviti sa brendiranjem crnogorskih proizvoda i promocijom geografske oznake „Made in Montenegro“.

## 2. Strane direktne investicije

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povećanje priliva stranih direktnih investicija u konkurentne i izvozno orijentisane proizvodne sektore, u cilju podsticanja ekonomskog rasta i razvoja	Kontinuiran
Povećanje učešća greenfield investicija u ukupnim investicijama	Kontinuiran
Unapređenje investicione i poslovne klime	Kontinuiran
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Velika konkurencija za privlačenje stranih direktnih investicija	Rastući
Nastavak krize u zemljama euro zone i smanjena sklonost ka investiranju	Rastući
Postojanje administrativnih prepreka za uspješnu realizaciju investicija	Konstantan
Zastoj u privatizaciji strateških preduzeća	Konstantan
Neuspješne privatizacije - neispunjavanje ugovorenih investicionih i socijalnih programa od strane strateških investitora	Rastući
Administrativne barijere - loša koordinacija između državne i lokalne administracije	Konstantan
Nepovoljna struktura investicija (koncentracija investicija u uslužnom sektoru)	Konstantan
Nedostatak greenfield investicija u visoko-tehnološke i izvozno-orijentisane sektore	Konstantan
Problem neriješenih vlasničkih odnosa nad zemljištem	Konstantan
Nedovoljno razvijena infrastruktura	Konstantan

### *Opis trenutnog stanja*

U poslednjih nekoliko godina strane direktne investicije bile su stabilan izvor kapitala u Crnoj Gori i u značajnoj mjeri su doprinijele finansiranju deficita tekućeg računa platnog bilansa. Dominirale su investicije u uslužni sektor, dok su izostala značajnija strana ulaganja u proizvodni sektor. Uprkos krizi naša zemlja je uspjela da održi relativno stabilan nivo stranih investicija i bude lider među zemljama regiona po prilivu SDI po glavi stanovnika.

Početak 2014. obilježio je trend blagog rasta priliva SDI i nagovijestio mogući oporavak nakon pada u prethodnoj godini. Ostvareno je povećanje vlasničkih i dužničkih ulaganja. Prema rezultatima istraživanja Svjetske banke „Doing Business

2014“ Crna Gora je napravila značajan napredak u unapređenju poslovnog ambijenta i nalazi se na 44. mjestu od ukupno 189. zemalja. Međutim, ovaj napredak je zabilježen samo u pojedinim oblastima (izdavanje građevinske dozvole, registracija imovine, razvoj nekretnina), dok je u drugim oblastima zabilježena stagnacija ili pogoršanje uslova.

Ekonomska kriza dodatno je naglasila značaj realizacije investicija i konkurentnost poslovnog ambijenta. Prema Izvještaju o globalnoj konkurentnosti 2014–2015. Svjetskog ekonomskog foruma, Crna Gora se nalazi na 67. mjestu na globalnoj listi konkurentnosti, što je ista pozicija u poređenju sa 2013. godinom. Kao najveće prepreke za razvoj biznisa između ostalog prepoznate su neefikasnost birokratije, slaba infrastruktura i nedovoljan stepen inovacija i edukacije radne snage. Zato je potrebno uložiti dodatne napore u cilju povećanja konkurentnosti i atraktivnosti zemlje za ulaganja.

Imajući u vidu postojeće makroekonomsko okruženje izazov će u narednim godinama predstavljati kreiranje povoljnijih uslova za privlačenje stranih investicija. Potrebno je nastaviti proces privatizacije, kao strateške odrednice crnogorskog razvoja, i promocije investicionih potencijala, što je od ključnog značaja za jačanje konkurentnosti crnogorske ekonomije. Promocija investicionih potencijala Crne Gore prema novim brzorastućim tržištima je pozitivan korak imajući u vidu recesiju u zemljama EU i pad interesovanja za ulaganja u inostranstvu. Stoga će u narednim godinama izazov predstavljati promocija i privlačenje stranih investicija u izvozno orjentisane proizvodne sektore koji mogu doprinijeti promjeni privredne strukture i bržem ekonomskom rastu i razvoju.

### ***Operativne mjere***

Usmjeriti strana ulaganja ka sektorima za koje Crna Gora ima komparativne prednosti. Imajući u vidu da se turizam, energetika i poljoprivreda vide kao okosnice budućeg ekonomskog razvoja nastaviti sa daljom promocijom i privlačenjem SDI u ove sektore u cilju jačanja konkurentnosti crnogorske privrede. Intenzivirati promociju poljoprivrede i turizma kao komplementarnih djelatnosti u cilju bolje iskorišćenosti potencijala ova dva sektora. Podsticati ulaganja u izvozno-orjentisane sektore u cilju promjene strukture izvoza od radno-intenzivnog prema proizvodima većeg stepena obrade.

Crna Gora ima veliki potencijal za privlačenje stranih investicija u oblasti energetike. Potrebno je intenzivirati promociju energetskog sektora uzimajući u

obzir njegove konkurentske prednosti (hidroenergetski potencijal, obnovljive izvore energije, povoljan geografski položaj), sa ciljem privlačenja kvalitetnih investitora. Učešće izvoza električne energije u ukupnom izvozu u 2013. godini iznosilo je 25,4%, a u prvih šest mjeseci 2014. godine 16%, što je značajno više u poređenju sa 2010. godinom kada je iznosilo svega 5,2% i dovoljno govori o izvoznom potencijalu ovog sektora. Potrebno je nastaviti sa poboljšanjem regulatornog okvira u oblasti energetike i kreirati uslove za jačanje konkurentnosti, kroz unapređenje energetskog sektora i postepeno povećanje proizvodnih kapaciteta.

U prethodnim godinama izostale su greenfield investicije koje mogu značajnije uticati na promjenu strukture privrede i povećanje konkurentnosti crnogorske privrede. Potrebno je intenzivirati promociju greenfield investicijai kreirati podsticajne mjere sa ciljem povećanja broja zapošljenih i transfera novih tehnologija. Imajući u vidu jačanje konkurentnosti zemalja u regionu u privlačenju stranih investicija, 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.

U 2015. godini potrebno je sprovoditi politiku targetiranja stranih investitora i imati proaktivan pristup u podsticanju i privlačenju stranih investicija. Od velikog značaja će biti kvalitet promocije investicionih potencijala i uspostavljanje transparentnog i stabilnog regulatornog okvira. Izazov će biti privlačenje novih stranih investicija, posebno u izvozno orjentisane proizvodne sektore koji su ključni za povećanje izvoza i održiv ekonomski rast i razvoj.

Jedan od preduslova za veće privlačenje SDI i uspješnu realizaciju investicija jeste unapređenje investicionog ambijenta. Neophodno je nastaviti sa reformama regulatornog okvira u cilju pojednostavljivanja procedura i stvaranja efikasne administracije. Nastaviti strukturne reforme koje se odnose na reforme radnog zakonodavstva i uklanjanje biznis barijera. Za uspješno privlačenje stranih direktnih investicija potrebno je osigurati efikasan pravni sistem i stabilan poslovni ambijent. Nestabilan poslovni ambijent i promjene uslova poslovanja utiču na stvaranje nepovjerenja među investitorima i povećanje troškova poslovanja. Osim efikasnog pravnog sistema i stabilne makroekonomske politike, neophodno je kreirati povoljnu investicionu klimu i povećati konkurentnost investicionih lokacija ulaganjem u infrastrukturu i kreiranjem podsticajnih mjera.

Iako Crna Gora ima konkurentan regulatorni okvir, problem koji ističu strani investitori je loša koordinacija između državnih i lokalnih institucija. Neophodna je

bolja koordinacija institucija na državnom i lokalnom nivou, jer je uspješna realizacija investicija moguća samo uz saradnju svih institucija uključenih u realizaciju investicionih projekata. Dugotrajne administrativne procedure su često problem koji usporava realizaciju velikih investicionih projekata. Potrebno je skratiti i pojednostaviti procedure za realizaciju domaćih i stranih investicija. Ubrzati realizaciju privatizovanih ili planiranih projekata eliminisanjem administrativnih barijera na lokalnom nivou.

Neophodno je stvoriti preduslove za uspješnu valorizaciju turističkih potencijala Crne Gore. To prije svega podrazumijeva razvoj detaljnih urbanističkih planova i jačanje vladavine prava u oblasti razvoja nekretnina. Restitucija često predstavlja ograničavajući faktor za realizaciju velikih investicionih projekata. Potrebno je unaprijediti mehanizme za rješavanje pitanja restitucije. Rješavanje problema povraćaja imovine (restitucije) i vlasništva nad zemljištem je neophodan preduslov za veći priliv stranih direktnih investicija.

Nedovoljno razvijena infrastruktura i dalje predstavlja ograničavajući faktor za razvoj i realizaciju greenfield investicija. Potrebno je uložiti dodatne napore i usmjeriti investicije u infrastrukturu, prije svega u oblasti saobraćaja i energetike, kako bi se povećala konkurentnost i atraktivnost Crne Gore u privlačenju stranih investicija.

## X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Podsticati razvoj ekološke svijesti građana	Kontinuirano
Poboljšati zaštitu životne sredine od devastacije, zagađivanja, krivolova, degradiranja akvatorija, negativnih uticaja klimatskih promjena, požara	Kontinuirano
Obezbijediti implementaciju principa „zagađivač plaća“	Kratak rok
Obezbijediti racionalno korišćenje prirodnih resursa	Kontinuirano
Usmjeriti veću pažnju na obnovljive izvore energije, kao što su energija sunca, vjetra, biomase i sl.	Kontinuirano
Unaprijediti sistem upravljanja vodama	Kontinuirano
Zaštititi morsko i priobalno područje od devastacije	Katak rok
Povećati efikasnost u primjeni zakona i propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i unaprijediti sistem ekološke bezbjednosti	Kratak rok
Unaprijediti protivpožarnu zaštitu	Srednji rok
Jačanje ljudskih kapaciteta u sektorima zaduženim za zaštitu životne sredine i održivi razvoj	Kontinuirano
Spriječiti bespravnu gradnju, posebno na zaštićenim lokacijama	Kratak rok
Uspostaviti održiv sistem finansiranja zaštite životne sredine na nacionalnom i lokalnom nivou	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Devastacija životne sredine	Ratući
Proizvodnja hrane na tačkama sa prevelikim stepenom zagađenja	Konstantan
Zagađivanje zemljišta prekomjernom upotrebom agrohemijskih sredstava u poljoprivredi	Konstantan
Povećano zagađenje vazduha usljed upotrebe zastarjelih vozila i vozila bez adekvatnih sistema zaštite	Konstantan
Nedovoljna energetska efikasnost, nedovoljna upotreba obnovljivih izvora energije	Konstantan
Zagađenje lokacija bogatih vodnim izvorima	Konstantan
Devastacija morskog i priobalnog područja	Rastući
Gubitak dijela biološkog diverziteta akvatorija uslijed velikih razmjera krivolova	Rastući
Česti šumski požari	Konstantan
Migracije kao rezultat neuravnoteženog regionalnog razvoja, depopulacija seoskih naselja, opadanje poljoprivredne proizvodnje, pritisakna infrastrukturu gradova, dalje socijalno raslojavanje i dr	Rastući

## *Opis trenutnog stanja*

Značajan dio teritorije Crne Gore je uvršten u međunarodne konvencije ili zaštićen međunarodnim sporazumima.

S druge strane, nacionalnim zakonodavstvom je trenutno zaštićeno 9,05% teritorije. Međutim, Crna Gora je jedina mediteranska zemlja koja nema zaštićeno nijedno morsko područje. Takođe, s obzirom na to da se deklarirala kao ekološka država<sup>26</sup>, može se zaključiti da procenat nacionalno zaštićene teritorije zemlje nije dovoljan. Potreba povećanja zaštite teritorije zemlje se naročito nameće u posljednjih nekoliko godina, kada su pritisci na životnu sredinu značajni, a neke prirodne vrijednosti su i ozbiljno ugrožene.

Kao najznačajni rastući pritisci kojima su prirodna bogatstva zemlje u posljednjoj deceniji izložena, ističu se sljedeći: slabo upravljanje otpadom (neadekvatno odlaganje komunalnog, medicinskog i industrijskog otpada, rastući broj neuređenih odlagališta otpada), loše upravljanje otpadnim vodama (ispuštanje netretiranih otpadnih voda u površinske, podzemne vode i more), intenzivni razvoj u određenim sektorima (naročito u turizmu, građevinarstvu), praćen nelegalnom i neplanskom gradnjom, konvertovanje prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka. Takođe, u Crnoj Gori se neadekvatno upravlja vodama, što može dovesti do promjena i gubitaka u vodnim resursima, i imati negativan uticaj na životnu sredinu, ali i ekonomsku i socijalnu situaciju u zemlji. Uslijed povećane urbanizacije i nelegalne gradnje u uskom pojasu morske obale, nelegalne i prekomjerne sječe šuma, nekontrolisanog i nelegalnog lova i ribolova, nekontrolisanog sakupljanja jestivog i ljekovitog bilja, gljiva i šumskih plodova, kao i nelegalne i prekomjerne eksploatacije šljunka iz riječnih korita, biodiverzitet u zemlji je visoko ugrožen. Pored navedenog, veliki je problem i neadekvatna zaštita od požara, koji iz godine u godinu uništavaju staništa pojedinih vrsta. U neposrednoj blizini zaštićenih područja nalaze se veliki zagađivači i generatori otpada, koji u proizvodnim procesima koriste zastarjele tehnologije<sup>27</sup>. Kao veliki zagađivač životne sredine ističu se i prevozna sredstva u upotrebi, i enormno povećanje broja automobila. Analize Agencije za zaštitu životne sredine pokazuju nedozvoljenu koncentraciju izuzetno opasnih praškastih materija na velikom broju mjernih područja.

---

<sup>26</sup>Deklaracija o ekološkoj državi Crnoj Gori, "Sl. list RCG", br. 39/91

<sup>27</sup> Na teritoriji Crne Gore prepoznate su četiri crne ekološke tačke kao ključni ekološki problemi. To su KAP, Jadransko brodogradilište Bijela, termoelektrana Pljevlja i flotacijsko jalovište olova i cinka Gradac. Pored navedenih, postoje i drugi generatori otpada, kao što su fabrika elektroda u Plužinama, rudnik uglja „Pljevlja“, pogoni za održavanje rudarskih, građevinskih i drugih mašina itd.



Uslijed dejstva svih navedenih pritisaka, raspoloživi prostor za ekološku valorizaciju prirodnog bogatstva zemlje se konstantno smanjuje, a uslijed nepostojanja adekvatnih sistema njegove zaštite, često dolazi do direktnog ugrožavanja zaštićenog područja zemlje i gubitka prirodnog bogatstva.

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.

Deklaracijom o ekološkoj državi, Crna Gora se strateški opredijelila da usvaja i primjenjuje najviše standarde iz oblasti zaštite životne sredine, i radi na očuvanju prirode i obezbjeđivanju ekonomskog razvoja na principima ekološki održivog sistema. Ipak, veći stepen obaveznosti u pogledu zaštite životne sredine proizilazi iz obaveza koje proizilaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. Zato se posljednjih godina kontinuirano radi na unapređenju institucionalnog i zakonodavnog okvira u oblasti ekologije i održivog razvoja, sa osnovnim ciljem - usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije.

U pogledu unaprjeđenja zakonodavnog i institucionalnog okvira, u proteklih godinu dana postignuti su određeni rezultati. Usvojen je Zakon o morskom dobru, Zakon o nacionalnim parkovima, Zakon o odgovornosti za štetu nanijetu životnoj sredini sa osnovnim princip „zagađivač plaća“ i princip obaveznog osiguranja i dr. Takođe, usvojena je Politika za društvenu odgovornost u Crnoj Gori, Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014-2020. godine. Osnovan je Centar za održivi razvoj koji je otpočeo sa radom 1. januara 2014. godine – čijim osnivanjem su se stvorili uslovi za razmjenu iskustava, znanja, i praksi sa globalnom mrežom centara za održivi razvoj. U okviru GEF/UNDP projekta Jačanje sistema zaštićenih područja u Crnoj Gori (PAS), vrše se aktivnosti sa ciljem zaštite regionalnih parkova Piva i Komovi do kraja 2014. godine.

U formiranju klimatske politike zemlje ostvaren je određeni napredak osnivanjem Nacionalnog savjeta za održivi razvoj i klimatske promjene, čiji je jedan od osnovnih zadataka praćenje razvoja i sprovođenja nacionalne politike u oblasti klimatskih promjena, politike razvoja Crne Gore sa aspekta konzistentnosti sa politikom klimatskih promjena.

Takođe, preduzimaju se aktivnosti sa ciljem podizanja svijesti i informisanja javnosti o pitanjima i problemima zaštite životne sredine. U toku je realizacija projekta „Inicijativa za zelenu ekonomiju“, koja ima za cilj jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva da učestvuju u donošenju odluka i formulaciji javnih

politika, kao i promovisanju koncepta zelene ekonomije i njenog značaja za razvoj zajednice kroz inicijative civilnog društva. U junu 2014. godine je završena realizacija projekta „CLEAN – Edukacija iz oblasti životne sredine" koji je imao za cilj poboljšanje upravljanja otpadom u prekograničnoj oblasti, jačanja kapaciteta javnih komunalnih preduzeća kroz nabavku potrebne opreme i obuke za zaposlene, kao i podizanje nivoa svijesti građana o pravilnom odlaganju otpada.

Sa ciljem rješavanja problema odlaganja svih vrsta čvrstog otpada i njegovog tretmana, u proteklom periodu završen je projekat „Priprema i implementacija državnog i lokalnih planova upravljanja otpadom“ koji je trajao od oktobra 2012. godine do aprila 2014. godine, a u okviru kojeg su donešena tri ključna dokumenta – Nacionalna strategija upravljanja otpadom 2014-2020, Državni plan upravljanja otpadom 2014-2020 i lokalni/regionalni planovi upravljanja otpadom. Od planiranih osam regionalnih sanitarnih deponija, izgrađene su dvije –u Podgorici i u Baru. U toku su određene aktivnosti usmjerene na zatvaranje i sanaciju deponija u Baru i Cetinju. Međutim, opcije za reciklažu sirovina su ograničene, a odvojeni sistem sakupljanja otpada se nalazi u početnoj fazi. Postoje centri za primarnu reciklažu u Podgorici i Herceg Novom, gdje se vrši selekcija pojedinih vrsta otpada i njihova priprema za transport, u cilju dalje obrade, kao i manja linija za reciklažu u Kotoru.

U saradnji sa Svjetskom bankom, realizuje se „Projekat upravljanja industrijskim otpadom i čišćenja“ sa ciljem smanjenja zagađenja prirodnih resursa i smanjenje rizika po javno zdravlje zbog izlaganja zagađenju sa lokacija za odlaganje industrijskog otpada. U okviru ovog projekta planirana je sanacija crnih ekoloških tačaka<sup>28</sup>. Takođe, projektom je predviđena izgradnja Nacionalnog postrojenja za odlaganje opasnog otpada.

Određen napredak je postignut u oblasti upravljanja otpadnim vodama. U 2014. godini je počelo sa radom postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Budvi, a u toku je gradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću, Herceg Novom, i zajedničkog postrojenja za Kotor i Tivat.

U oblasti upravljanja kvalitetom vazduha, sdonešeni su planovi kvaliteta vazduha za opštinu Pljevlja i Nikšić sa predviđenim mjerama kojima će se prekoračenja propisanih graničnih vrijednosti svesti na najmanju moguću mjeru i u krajnoj liniji eliminisati. Tokom 2013. godine obavljen je remont elektrofilterskog postrojenja u

---

<sup>28</sup> Kombinatski aluminijski zavod u Podgorici - sanacija dva bazena crvenog mulja i izgradnja deponije čvrstog otpada; Jadransko brodogradilište Bijela - deponija ili izvoz industrijskog otpada (grita); Termoelektrana Pljevlja - odlagalište pepela i šljake „Maljevac“ i Rudnik „Šuplja stijena“ Pljevlja (flotacijsko jalovište Gradac).

TE „Pljevlja“, a u Željezari Nikšić ugrađen je sistem za otprašivanja izduvnih gasova na novu elektrolučnu peć. Sa ciljem podizanja javne svijesti o negativnom uticaju korišćenja goriva sa visokim sadržajem zagađujućih materija za grijanje domaćinstava, u okviru programa „Evropske zelene nedjelje“ realizovana je akcija „Nedjelja čišćenja dimnjaka“.

Pored navedenih, sprovode se brojne druge aktivnosti i projekti iz oblasti zaštite životne sredine. Međutim, iako je postignut određen napredak u zakonodavnom i institucionalnom okviru, ključni rizici i faktori koji ugrožavaju prirodna bogatstva zemlje su i dalje u velikoj mjeri prisutni. Ključni problem u oblasti zaštite životne sredine jeste nedovoljna efikasnost u primjeni donešenih zakona i propisa, nesprovođenje mjera sankcionisanja zagađivača, kao i izuzetno niska svijest građana o značaju zaštite životne sredine.

### *Operativne mjere*

Potrebno je povećati nacionalno zaštićene površine na 10% teritorije i zaštititi najmanje 10% teritorije obalne zone. Neophodno je uspostaviti mrežu zaštićenih područja i integrisati ih u prostorno plansku dokumentaciju. Zbog mogućnosti da su pojedine lokacije djelimično ili u potpunosti izgubili specifičnosti koje su bile razlog njihove zaštite, trebalo bi napraviti sveobuhvatnu analizu sistema zaštićenih područja van kategorije nacionalnih parkova. Takođe, trebalo bi usmjeriti aktivnosti ka većem ekonomskom korišćenju potencijala zaštićenih područja. Od velikog značaja bi bila i izrada strategije razvoja turizma u zaštićenim područjima. Potrebno je uspostaviti Informacioni sistem životne sredine, kako bi se obezbjedile pouzdane i pravovremene informacije o stanju životne sredine neophodne za efikasno sprovođenje politike zaštite životne sredine.

U cilju zaštite životne sredine od devastacije, potrebno je izraditi planove o korišćenju prirodnih resursa (šume, rijeke, more, zemljište i dr), kao i planove/programme zaštite divljih biljnih i životinjskih vrsta. Neophodno je efikasno sprovesti princip „zagađivač plaća“, u skladu sa Zakonom o odgovornosti za štetu nanijetu životnoj sredini.

Sa ciljem obezbjeđenja adekvatne zaštite zemljišta od degradacije i zagađivanja neophodno je, u skladu sa Zakonom o životnoj sredini, donijeti Nacionalni plan za borbu protiv dezertifikacije i zagađivanja zemljišta sa akcionim planom. Treba pojačati nadzor svih (realnih i potencijalnih) zagađivača zemljišta 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. 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. Strogo kontrolisati uvoz i upotrebu sredstava za zaštitu biljaka, kao i vršenje nadzora nad primjenom mineralnih đubriva i pesticida. U ovoj oblasti je potrebno dugoročno usklađivati propise sa direktivama EU. Neophodno je donošenje propisa o primjeni dobre poljoprivredne prakse, podsticanje upotrebe organskih đubriva i bioloških sredstava za zaštitu biljaka. Organizovanjem praktičnih obuka za proizvođače, treba uticati na povećanje razumijevanja o ekološkim procesima koji utiču na proizvodnju, kao i o namjenskom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

Jedan od ključnih resursa u narednim decenijama će biti voda. Na to ukazuju predviđanja da će do 2030. godine na globalnom nivou postojati nedostatak vode od 30%. Zato je potrebno posvetiti veću pažnju ekološkoj zaštiti lokacija bogatih vodnim izvorima, sa ciljem kreiranja komparativnih prednosti za budućnost. Treba napraviti katastar vodoizvorišta i izvora realnih i potencijalnih zagađivača voda. Potrebno je uspostaviti zakonom propisane zone sanitarne zaštite. Potrebno je razviti i sprovesti sveobuhvatno i dugoročno planiranje voda sa posebnim osvrtom na razvoj politika za povećanje produktivnosti i efikasnosti u korišćenju voda u svim sektorima, a naročito u poljoprivredi. Korisno bi bilo izraditi strategije zaštite voda ili strategije unapređenja monitoringa voda, sa predlogom razvoja kapaciteta u dugoročnom periodu. Potrebno je intenzivno raditi na podizanju svijesti javnosti o potrebi štednje vode i zaštite voda. Dobro rješenje pitanja zaštite voda u Crnoj Gori bilo bi osnivanje Agencije za vodu, čije bi zaduženje bilo zaštita zdravlja i imovine stanovništva od štetnog djelovanja vode, monitoring i zaštita površinskih, podzemnih, priobalnih voda, briga o namjenskom i racionalnom korišćenju voda i dr.

Potrebno je donijeti Nacionalnu strategiju integralnog upravljanja obalskim područjem, kojom će se obezbijediti koordinacija i integracija politika koje se odnose na obalsko područje, i ojačati strateški okvir zaštite ekosistema na obali, proces praćenja i prikupljanja podataka o obalnim procesima kao i proces primjene operativnih instrumenta za održivi razvoj obalnog područja. 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.

Neophodno je intenzivirati aktivnosti usmjerene na efikasno rješavanje problema upravljanja otpadom, prvenstveno kroz realizaciju Plana upravljanja otpadom 2014-2020. Potrebno je nastaviti aktivnosti usmjerene na sanaciju i rekultivaciju nesanitarnih odlagališta otpada (odlagalište „Cafe“ u opštini Bar, „Vrtijeljka“ na Cetinju), i intenzivno raditi na saniranju neuređenih odlagališta otpada, kojih je, prema Informaciji o stanju životne sredine za 2013. godinu Agencije za zaštitu životne sredine u Crnoj Gori evidentirano 273. Neophodno je izgraditi planirane regionalne sanitarne deponije usklađene sa evropskim standardima, kao i izgraditi nacionalno postrojenje za bezbjedno odlaganje i tretman opasnog otpada, intenzivirati aktivnosti na izgradnji planiranih centara za reciklažu. Posebno treba istaći potrebu jačanja saradnje između državnih i lokalnih vlasti i investicija u oblasti upravljanja otpadom.

Potrebno je prije svega uspostaviti funkcionalan sistem recikliranja, intenzivirati aktivnosti na organizovanju selektivnog sakupljanja otpada i formirati mrežu postrojenja za recikliranje. Od velikog značaja je obuka pripadnika komunalne policije za adekvatno reagovanje u slučajevima nepropisnog postupanja sa otpadom. Neophodno je kontinuirano uticati na povećanje svijesti i kulture građana o pravilnom odlaganju otpada, i podsticati njegovu ponovnu upotrebu i reciklažu. U promovisanju pravilnog odlaganja otpada i njegove ponovne upotrebe značajniju ulogu trebaju imati mediji.

Potrebno je podsticati proizvodnju i korišćenje razgradive i ekološki podobne ambalaže. Stoga bi trebalo usvojiti Zakon o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom. Naročito veliki ekološki problem stvara prekomjerna upotreba laganih, tankih plastičnih kesa, posebno onih koje se koriste za nošenje robe iz supermarketa. Ovakve kese imaju jednokratnu upotrebu, a u velikoj mjeri završavaju u moru, i imaju izrazito negativan uticaj kroz gubitak biološke raznolikosti. Zato je potrebno razviti politiku i ciljeve za smanjenje upotrebe laganih plastičnih kesa, a trebalo bi razmotriti mogućnost njihovog potpunog ukidanja.

Kako bi se očuvao i poboljšao kvalitet voda i postigli standardi EU, potrebno je nastaviti aktivnosti na realizaciji projekata izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Uporedo sa izgradnjom postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, posebnu pažnju treba usmjeriti na rješavanje problema zbrinjavanja produkta tretiranja otpadnih voda (mulja). Stoga se ističe potreba usvajanja Nacionalne

strategije za zbrinjavanje produkta tretmana otpadnih voda i usklađivanja postojeće zakonske regulative sa usvojenom strategijom.

Analiza stanja kvaliteta vazduha pokazala je da su stacionarni izvori, odnosno krupna industrijska postrojenja, najozbiljniji izvori zagađenja vazduha. Tu je prije svega TE „Pljevlja” - gdje je potrebno da se izvrši sanacija deponije pepela, zatim KAP - gdje je neophodno konačno rješavanje pitanja sanacije basena crvenog mulja, Željezara Nikšić - gdje je potrebno unaprijediti kvalitet goriva koje se koristi u industrijskim kotlarnicama. Značajan izvor zagađenja vazduha u zemlji je grijanje domaćinstava gorivom sa visokim stepenom sadržaja zagađujućih materija, stoga je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o njegovom štetnom uticaju. U cilju povećanja pokrivenosti teritorije za monitoring kvaliteta vazduha, potrebno je povećati broj mjernih mjesta u zemlji. Neophodno je kreirati plan kvaliteta vazduha za opštinu Podgorica, gdje kvalitet vazduha nije u skladu sa propisanim standardima i definisati strateške pristupe rješavanju ovog pitanja.

Neophodno je kontinuirano promovisati i razvijati prihvatljivije modele transporta za životnu sredinu, pri čemu bi jedan od prioriteta trebalo biti stimulisanje korišćenja javnog prevoza, naročito u urbanim sredinama. Kao preduslov, potrebno je poboljšati sistem javnog prevoza, kao i povećanje njegove dostupnosti u većem broju opština u zemlji. Potrebno je uvesti primjenu strožijih propisa o uvozu novih i registraciji starih vozila, stimulisanjem kupovine vozila sa manjom emisijom štetnih materija i hibridnih vozila (npr. kroz smanjenje cijene registracije), zatim uvođenje posebnog poreza za vozila, čija bi visina zavisila od količine ugljen-dioksida koje vozilo ispušta u vazduh (CO<sub>2</sub> porez). Potrebno je uspostaviti odgovarajući pravni okvir kojim bi se osigurala proizvodnja, promet, kontrola i korišćenje biogoriva i drugih obnovljivih goriva za transport. Trebalo bi uspostaviti standarde emisija za prevozna sredstva i vođenje inventara emisija. Takođe je potrebno veću pažnju usmjeriti na promovisanje zdravih stilova života kroz konkretne aktivnosti, kao što su postavljanje biciklističke infrastrukture i uvođenje pješačkih zona u urbanim zonama.

Treba kontinuirano raditi na povećanju stepena integracije problematike klimatskih promjena u sektorske strategije. U skladu sa Zakonom o životnoj sredini, neophodno je definisati klimatsku politiku zemlje, kroz usvajanje Nacionalnog plana za ublažavanje klimatskih promjena i donošenja Nacionalne strategije u oblasti klimatskih promjena do 2030. godine.

U cilju poboljšanja zaštite životne sredine od požara, potrebno je obezbijediti adekvatan pravni okvir iz oblasti protivpožarne zaštite, obezbijediti sredstva za uspostavljanje efikasnijeg sistema zaštite od požara. Posebno je potrebno ojačati preventivni aspekt, koji bi spriječio namjerno izazivanje požara, kao i pojavu požara kroz grubi nehat. Razmotriti mogućnost stvaranja regionalnog protivpožarnog centra i zajedničke nabavke aviona i helikoptera za gašenje požara. Potrebno je preduzeti hitne mjere na obnavljanju i sanaciji degradiranih šuma i u tom smislu izraditi planove za pošumljavanje i obnovu šuma.

Potrebno je povećati kontrolu gradnje, i spriječiti bespravnu i neplansku gradnju na zaštićenim područjima, i preduzeti potrebne mjere za otklanjanje posljedica istih.

Značajno je pitanje zaštite biološkog diverziteta od prekomjernog krivolova, i u cilju njegovog rješavanja potrebno je pojačati kontrolu i sprovođenje zakonom predviđenih sankcija i drugih mjera, ali i raditi na razvoju stimulativnih mjera usmjerenih ka promjeni strukture ulova. Treba raditi na jačanju kapaciteta ribarske inspekcije. Potrebno je donijeti Strategiju razvoja ribarstva i Nacionalni plan upravljanja ribarstvom.

U cilju što kvalitetnije zaštite Nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja, korisno bi bilo da se u Crnoj Gori formira udruženje nadzornika i čuvara prirode (u svijetu poznato kao udruženje rendžera), čije bi zaduženje trebalo biti direktni nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti prirode, podnošenje prekršajnih i kaznenih prijava u parkovima za koje su zaduženi. Osnivanjem ovakvog udruženja, stvorili bi se preduslovi za njegovo učlanjenje u Međunarodnu federaciju rendžera, čime bi se omogućila obuka nadzornika nacionalnih parkova Crne Gore, razmjena iskustava iz različitih zemalja svijeta, i prenos pozitivnih praksi i modela nadzora koji bi se mogli primijeniti u našoj zemlji.

Treba nastaviti aktivnosti na donošenju planova zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave. Trebalo bi primijeniti standarde serije ISO 14000 koji se odnose na različite aspekte upravljanja životnom sredinom, za kompanije i organizacije koje nastoje da kontrolišu svoj uticaj na životnu sredinu.

Potrebno posvetiti posebnu pažnju korišćenju fondova EU i drugih institucija, koji su usmjereni na obnovljive izvore energije, obezbijediti podsticajne mjere za njihovo korišćenje. U tom dijelu, posebno se ističe značaj podsticanja istraživanja, razvoja i primjene ekološki održivih novih tehnologija u energetsom sektoru.

Kako bi se uspostavio održiv sistem finansiranja u oblasti zaštite životne sredine, neophodno je formirati Fond za zaštitu životne sredine - Eko fond, kao i eko fondove na lokalnom nivou. Eko fondovi bi trebali biti posvećeni poslovima vezanim za finansiranje i realizaciju programa i projekata u području očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i na području energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, kao i za efikasnu implementaciju principa „zagađivač plaća“.

Za adekvatno sprovođenje svih mjera, potrebna su ulaganja sredstava javnog i privatnog sektora. Ono što je u uslovima globalne finansijske krize prepoznato kao šansa od strane razvijenih zemalja, jeste da potreba za ekonomskim reformama i smanjenjem javnih dugova zemalja članica nudi mogućnost da ove zemlje ujedno krenu ka formiranju resursno efikasnijih i nisko karbonskih ekonomija.

Potrebno je kontinuirano 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 nastaviti sa uvođenjem obrazovnog programa pri čemu ciljne grupe trebaju biti obrazovne institucije i nastavni programi u svim nivoima obrazovanja (vrtići, osnovne, srednje škole, fakultet), zatim poslovni sektor, nevladine organizacije, mediji, lokalne zajednice. Poseban akcenat treba da bude i na poslovni sektor u zemlji, promovisanjem vođenja kompanija na društveno odgovoran način. U tom smislu, treba poreskim i drugim vidovima olakšica stimulirati ulaganje kompanija u tehnologije koje nemaju negativne efekte na životnu sredinu, i podsticati kreiranje proizvoda koji promovišu poštovanje principa održivosti.

Da bi se održala ravnoteža između ekonomskog razvoja, socijalne pravde i potrebe zaštite životne sredine, finansijska infrastruktura privrede bi trebala biti preorijentisana na ciljeve održivosti. Da bi se to postiglo, važno je prepoznati ulogu finansijskih institucija i investitora u pokretanju održivog razvoja. Nastojeći da alociraju kapital u one firme koje posluju na principima održivosti, finansijske institucije mogu značajno uticati na svoje klijente, nastojeći tako da usklade njihove aktivnosti sa dugoročnim ciljevima održivosti. Uloga berze može takođe biti značajna u procesu prelaska na tržišta koja integrišu ekološka pitanja, putem podsticanja transparentnosti u pogledu ekoloških performansi kotiranih kompanija i time ohrabriti odgovoran i dugoročan pristup ulaganju. Stoga treba raditi na podsticanju berze za promovisanje odgovornog ulaganja i korporativne održivosti crnogorskih kompanija.



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 instituciju Ombudsmana za zaštitu životne sredine.

Održiv socio-ekonomski razvoj nije moguće ostvariti bez ravnomjernijeg razvoja na lokalnom i regionalnom nivou. - Da bi se ostvario ravnomjerniji razvoj tri regiona (kontinentalni, središnji i primorski), potrebno je posvetiti veću pažnju mjerama usmjerenim na uravnoteženje regionalnog razvoja. Prije svega, treba intenzivno raditi na razvoju ljudskih kapaciteta i infrastrukture u manje razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Neophodno je nastaviti sa izradom podzakonskih akata koji su u funkciji obezbjeđivanja konzistentnosti interesa lokalnih zajednica i opšteg razvojnog okvira, čime se obezbjeđuje usmjeravanje sredstava na adekvatan način u sve krajeve zemlje, i ravnopravna raspoređenost prioritetnih investicija. 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. Da bi se regionalna politika mogla efikasno sprovesti i pratiti razvoj pojedinačnih regiona, važno je da i statistički sistem počne produkciju osnovnih pokazatelja po regionalnom principu.

Faktor od velikog značaja za razvoj je stanovništvo. Rezultati projekcija ukazuju da će demografski razvitak Crne Gore u periodu do 2050. godine karakterisati proces starenja, što potvrđuju i rezultati popisa iz 2011. godine. Tako u odnosu na rezultate popisa iz 2003. godine, pad bilježi broj stanovnika starosti do 24. godine, dok broj stanovnika starosti preko 24 godine bilježi stopu rasta. Ovi podaci ukazuju na to da je neophodno otpočeti sa vođenjem populacione politike, a svakako bi bila neophodna izrada Nacionalne demografske strategije.

## XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA

### 1. Statistika

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Jačanje administrativnih kapaciteta kontinuiranim upošljavanjem, edukacijom i motivacijom	Srednji rok
Korišćenje svih vidova podrške i programa tehničke pomoći	Kontinuirano
Obezbjeđivanje adekvatnih prostornih i finansijskih mogućnosti za Monstat	Kratak rok
Proizvodnja i publikovanje kvalitetnih makro indikatora kao što su obračun kvartalnog BDP-a sa dodanom vrijednošću po sektorima, sa proizvodne strane, kvartalnog BDP-a po kategorijama potrošnje, obračun godišnjeg BDP-a po dohodovnom principu, određenih indikatora sektora poljoprivrede, turizma i sl.	Kratak rok
Revidiranje podataka BDP-a primjenom metodologije ESA 2010	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nedostajući ljudski resursi, odnosno nepostojanje dovoljnog broja iskusnih i motivisanih statističara u Monstatu i drugim institucijama koje proizvode statistiku	Konstantan
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	Konstantan
Nepostojanje višegodišnje serije podataka kvartalnog obračuna BDP-a, kao i serije kvartalnog BDV-a po pojedinim sektorima, što može uticati na donošenje nekvalitetnih preporuka u ekonomskoj politici za pojedine sektore	Opadajući
Nedovoljna pouzdanost određenog broja podataka, koje prikupljaju anketari	Opadajući

### *Opis trenutnog stanja*

Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) kontinuirano radi na poboljšanju statističkih oblasti i istraživanja za koje je Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike<sup>29</sup> zadužen. Razvojne aktivnosti u oblasti statistike vezane su sa zahtjevima EUROSTATA kako bi se u potpunosti obezbjedila usaglašenost sa

<sup>29</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 18/12.

Acquis Communautaire, što je obiman i zahtjevan posao. Tokom proteklog perioda MONSTAT je kao korisnik predpristupnih programa uspješno sproveo (i kontinuirano sprovodi) niz projekata čiji je cilj bio unapređenje različitih statističkih oblasti. Unapređenje i razvoj statističkih oblasti podrazumjeva ažuriranje postojećih istraživanja, kao i osmišljavanje novih da bi se postigla potpuna usaglašenost sa svim *Acquis Communautaire* zahtjevima u oblasti statistike.

Tokom proteklog perioda pripremljena su tri ključna strateška akta za oblast statistike: Strategija razvoja zvanične statistike 2014 – 2018, Program zvanične statistike 2014 – 2018 i Godišnji plan zvanične statistike za 2014. godinu. Sva tri akta imaju podjednaku važnost, s tim da Program zvanične statistike predstavlja dokument kojim su definisani opšti ciljevi, dok Strategija razvoja zvanične statistike dopunjava Program kroz definisanje strateških pravaca u kojima će se crnogorska statistika razvijati. Istovremeno i Strategija kao i Program zvanične statistike predstavljaju detaljan plan usklađivanja Pregovaračkog poglavlja 18. Razvoj zvanične statistike planiran Strategijom je neophodan, a realizacija razvoja će zavisiti od obezbjeđivanja potrebnih ljudskih i finansijskih resursa, kao i razvojne pomoći međunarodnih institucija.

U 2013. godini Zavod za statistiku je realizovao 184 redovna istraživanja od ukupno 194, publikovao je 3 publikacije, objavio 334 saopštenja, 3 analize, 1 bilten, 9 statističkih metodologija, učestvovao na 87 međunarodnih konferencija, sastanaka, radionica, treninga ili studijskih posjeta van Crne Gore u cilju unapređenja zvaničnog statističkog sistema Crne Gore, kao i u radu 19 međuinstitucionalnih radnih grupa.<sup>30</sup>

U Godišnjem planu zvanične statistike za 2014. godinu predviđeno je 211 statističkih istraživanja, koja su obuhvaćena kroz šest oblasti: Demografska i socijalna statistika, Makroekonomska statistika, Biznis statistika, Statistika poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Višedomenska statistika i Oblast koja se odnosi na podršku za statističke rezultate.

Do sada je postignut napredak u većini statističkih istraživanja iz različitih oblasti poput nacionalnih računa, tržišta rada, cijena, saobraćaja, statistike turizma i sl. Imajući u vidu predstojeće izazove i složenost Poglavlja 18, svi raspoloživi resursi moraju biti poboljšani kako bi se mogao obaviti posao koji proizilazi iz sveobuhvatne implementacije pravne tekovine EU, odnosno kako bi se ispunio

---

<sup>30</sup> Preuzeto iz Izvještaja o radu za 2013. godinu, Zavod za statistiku Crne Gore, januar 2014. godine

osnovni strateški cilj zvanične statistike a to je usklađivanje s pravnim poretkom koji se odnosi na zvaničnu statistiku. U prilog složenosti posla vezanog za zvaničnu statistiku, tokom narednog perioda, govori i činjenica da je ovo Poglavlje regulisano pravnom tekovinom Evropske unije, koju čini približno 350 regulativa, direktiva i preporuka.

### ***Operativne mjere***

Jedna od osnovnih aktivnosti treba da bude upošljavanje novih kadrova što je definisano Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014 – 2018. godine<sup>31</sup>. Istovremeno je prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji broj 01-621/2 od 02.04.2008 godine predviđeno da bi broj uposlenih trebao biti 203 što je skoro duplo više u odnosu na broj zaposlenih od 104 koliko je MONSTAT imao na kraju 2013. godine. Omogućavanje usavršavanja i edukacije zaposlenih bi uz dodatnu stimulaciju (kroz povećanje zarada ili određenih vrsta nadoknada) obezbijedilo Zavodu za statistiku na duži rok, kvalitetan kadar koji bi bio motivisan za izazove iz Poglavlja 18.

Iako se kontinuirano radi na edukaciji kadra putem raznih programa tehničke pomoći, neophodno je obezbijediti da se edukovan kadar zadrži. Podatak da je na kraju 2009. godine u Monstat-u bilo uposleno 129 lica, a na kraju 2013. godine 104 lica<sup>32</sup>, dovoljno govori o nedostatku broja uposlenih da bi sve statističke oblasti mogle uspješno funkcionisati, kao i da bi se uspješno izvršile buduće obaveze koje se tiču sprovođenja pravne tekovine u procesu pristupanja.

U cilju povećanja prostornih kapaciteta Vlada Crne Gore je, u 2014. godini, dodijelila dodatni prostor Zavodu za statistiku. Međutim i dalje ostaje problem nedostajućeg i adekvatnog prostornog rješenja za stvaranje odgovarajućih uslova za rad, posebno ako se ima na umu da MONSTAT treba da uposli mnogo veći broj statističara, kako je i predviđeno Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Zavod za statistiku u svom radu i proizvodnji finalnih podataka, za pojedine statističke oblasti, koristi i podatke ostalih institucija u sistemu, odnosno zvaničnih proizvođača određenih statističkih podataka. Stoga je od posebne važnosti jačanje uloge MONSTAT-a u kreiranju novih i poboljšanju postojećih administrativnih

---

<sup>31</sup> Tabela 3,2, Administrativni kapaciteti - na strani broj 355 prikazan broj upošljavanja po godinama za period 2014 do 2018. godine.

<sup>32</sup> Izvještaj o radu Monstat-a za 2013. godinu tabela br.4.

izvora podataka kako bi se povećalo korišćenje podataka u statističke svrhe, smanjila opterećenost izvještajnih jedinica, smanjili troškovi prikupljanja podataka i sl. Posebnu pažnju treba posvetiti kontroli podataka, redovnom ažuriranju registara kako bi, kroz implementaciju evropskog zakonodavstva u svim sferama, došlo do kvalitetnih međunarodno uporedivih indikatora zvanične statistike.

MONSTAT kontinuirano radi na usklađivanju svih statističkih oblasti sa EU regulativom. U Programu zvanične statistike 2014 – 2018. godine<sup>33</sup> dat je pregled očekivanih rezultata zvanične statistike po oblastima, podaci o njihovoj periodičnosti i stepenu usaglašenosti sa međunarodnim standardima. Iako svaka od navedenih statističkih oblasti grupisanih u pet osnovnih<sup>34</sup> ima svoju specifičnost i važnost, fokus treba staviti na nacionalne račune u okviru makroekonomskih statistika. Kako je sistem nacionalni računa, odnosno obračun BDP-a, dio vrlo složene i sveobuhvatne statistike, kontinuirano treba raditi na poboljšanju svih statističkih istraživanja, koji se sprovode na mjesečnom, kvartalnom i godišnjem nivou. To će doprinijeti unapređenju obračuna godišnjeg i kvartalnog BDP-a, kako u tekućim tako i stalnim cijenama, po djelatnostima na proizvodnoj strani i kategorijama potrošnje na potrošnoj strani BDP-a. Još uvijek se ne obraračunava BDP po dohodovnom pristupu što se takođe zahtjeva pravnom tekovinom.

Realizacija aktivnosti u oblasti makroekonomske statistike, posebno nacionalnih računa uslovljena je povećanjem i stručnim osposobljavanjem kadrovskih kapaciteta. Poseban izazov u procesu usklađivanja ima i statistika sektora poljoprivrede i sektora turizma, kao važnih segmenta ukupnog BDP-a. Iako su učinjeni značajni naponi u ovim oblastima, još uvijek se ne raspolaze dovoljnim podacima u agro monetarnoj statistici, računima u poljoprivredi, podacima o prihodima u individualnim smještajnim kapacitetima i sl., koji bi olakšali obračun BDV-a ovih sektora u ukupnom BDP-u Crne Gore. Projekat koji pomaže unapređenju statističkog informacionog sistema u Crnoj Gori, a koji je počeo u maju 2013. godine i trajaće do maja 2015. godine, obuhvata i statistiku poljoprivrede (komponenta 1 iz Projekta), nacionalnih računa (komponenta 2) i poslovne statistike (komponenta 3, kojom je obuhvaćena statistika turizma). Projekat će predviđenim aktivnostima, između ostalog, uticati na dalju harmonizaciju pomenutih statističkih oblasti sa EU standardima, kao i proizvodnju kvalitetnih međunarodno uporedivih indikatora:

---

<sup>33</sup> Objavljen u „Službenom listu Crne Gore“, broj 13/14, od 14.03. 2014. godine.

<sup>34</sup> Navedeno u Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014 – 2018, decembar 2013. godine, strana br.320, Poglavlje 18: Statistika.

- Bruto domaćeg proizvoda koji govori o „jačini“ crnogorske ekonomije,
- Poljoprivredi koja kao sektor sa više segmnata može koristiti sredstva iz evropskih fondova i
- Turizam koji je kao sektor najprepoznatljiviji u privlačenju SDI.

Metodološki okvir za izradu nacionalnih računa (ESA 1995) mijenja se s novim evropskim sistemom nacionalnih računa (ESA 2010) u septembru 2014.godine. U odnosu na ESA 95, ESA 2010. ima 44 poboljšanja. Nacionalni računi u Evropi imaju ključnu ulogu i temelj su mnogih pokazatelja koji čine okosnicu Evropske fiskalne politike. Jedan od najvažnijih prioriteta, Zavoda za statistiku Crne Gore, u području makrekonomske statistike je harmonizacija nacionalnih računa sa metodologijom ESA 2010. Zbog uporedivosti podataka sa ostalim zemljama koje će objavljivati osnovne indikatore po ESA 2010 već od oktobra 2014. godine, pred statističarima MONSTAT-a je ogroman izazov, posebno statističarima nacionalnih računa. Stoga je neophodno obezbijediti podršku u ljudskim i finansijskim resursima, kako bi se stvorili adekvatni uslovi za obavljanje jednog od najsloženijih poslova u usvajanju regulativa EU, a to je kompilacija nacionalnih računa

## 2. Računovodstveni i revizorski standardi i njihova primjena u Crnoj Gori

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Raditi na daljem stručnom jačanju računovodstveno-revizorske profesije i prakse, kako bi se postigao zadovoljavajući nivo kvaliteta, primjene etičkih standarda i kodeksa ponašanja kao i ujednačenog i koherentnog kvaliteta izvještavanja sa međunarodnim računovodstvenim standardima	Kratak rok
Intenzivirati primjenu usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji, naročito u dijelu koji se odnosi na poštovanje rokova i forme za dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza Poreskoj upravi Crne Gore	Kratak rok
Razviti mehanizme nadzora nad kvalitetom obavljanja računovodstvene i revizorske prakse i institucionalni okvir eksterne kontrole kvaliteta godišnjih finansijskih iskaza	Kratak rok
Intenzivirati saradnju sa IFAC-om, Svjetskom bankom u ostvarivanju tehničke pomoći, prevođenju MRS i uključenje u rad relevantnih tijela i institucija koja se bave računovodstveno-revizorskim praksom;	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nekonzistentna primjena usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji iz 2011. godine u dijelu koji se odnosi na implementaciju Međunarodnih računovodstvenih standarda i njihovih prevoda, kao i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja i Međunarodnih revizorskih standarda;	Konstantan
Nedovoljna institucionalna saradnja, kao i nedovoljan obim kontrolnih mehanizama kvaliteta rada računovođa i revizora	Konstantan
Neblagovremeno dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza Poreskoj upravi	Opadajući
Nepoštovanje zahtjeva za finansijskim izvještavanjem po MSFI, sa čime bi se ispunila obaveza da sva akcionarska društva na listingu berze, u skladu sa <i>acquis</i> -em objavljuju finansijske iskaze adekvatnog kvaliteta i blagovremeno	Opadajući
Nedovoljna nezavisnost revizora	Konstantan
Nedovoljno poklanjanje pažnje finansijskom izvještavanju malih i srednjih preduzeća	Konstantan
Nedovoljno poklanjanje pažnje kvalitetu popunjavanja obrazaca koji se predaju Poreskoj upravi	Opadajući

## ***Opis trenutnog stanja***

Primjena međunarodnih računovodstvenih i revizorskih stanadarda i finansijskih izvještaja (MRS, MSFI, MSR<sup>35</sup>) crnogorskih preduzeća i pored poboljšanja u 2014. godini ostaje nedovoljno adekvatna. Poreska uprava Crne Gore je unaprijedila dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza privrednih društava Crne Gore preko značajnih finansijskih ulaganja u pravcu elektronizacije kontrole.

Izmjene i dopune postojeće računovodstveno-revizorske regulative tokom 2014. godine su trebale da obezbijede viši nivo usklađenosti nacionalnih propisa sa direktivama i pravnim tekovinama Evropske unije, *acquis communautaire*, i povećaju kvalitet podataka, naročito u domenu kritrijuma uporedivosti, stalnosti i doslednosti u (fer) prikazivanju računovodstvenih stanja i politika. Ipak, sama implementacija je i dalje u toku. Implementacija ovih standarda predstavlja praktično uputstvo za uređenje računovodstvene prakse koji se može jedinstveno primjenjivati na zemlje različitih ekonomskih karakteristika a sa druge strane, podržava cilj Crne Gore da ispuni kriterijume neophodne u procesu pristupanja EU u ovom domenu.

Tim Svjetske banke je tokom 2006. godine boravio u Crnoj Gori, uradio Izvještaj o poštovanju standarda i propisa (ROSC - Report on the Observance of Standards and Codes) koji se odnosi na računovodstvo i reviziju (A&A) u Crnoj Gori. ROSC-om su formulisane preporuke u cilju povećanja kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori. Ove preporuke su prihvaćene od strane Ministarstva finansija Crne Gore i „stejkholdera“ nadležnih za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori (Ministarstva za ekonomski razvoj, Monstata, Centralne banke Crne Gore, Komisije za hartije od vrijednosti, Poreske uprave Crne Gore, Privrednog suda iz Podgorice, Instituta sertifikovanih računovođa i Instituta računovođa i revizora Crne Gore). Takođe, Ministarstvo finansija Crne Gore osnovalo je Nacionalni Savjet za računovodstvo i reviziju sa ciljem strateškog unapređenja računovodstveno-revizorske prakse, upravljanja i računovodstveno organizovanje privrednih subjekata po stadardima MRS, MSR i MSFI u Crnoj Gori. Urađena je Strategija i Akcioni plan i program operativnih i etapnih reformskih mjera i aktivnosti „stejkholdera“ za poboljšanje zakonskog okvira, institucija i računovodstvene profesije i unapređenje poslovne i etičke kulture sa jedinstvenim računovodstvenim ciljem: dostizanja višeg kvaliteta mikro i makro finansijskog izvještavanja koje će voditi usklađivanju crnogorskog

---

<sup>35</sup> MRS- međunarodni računovodstveni standardi; MSFI-međunarodni standardi finansijskog izvještavanja;MSR-međunarodni standardi revizije.



regulativnog okvira bilansnog i drugog finansijskog izvještavanja sa *acquis*-em. To je uključivalo rad na pripremi konsolidovanih finansijskih iskaza, propisa koji regulišu rad revizorskih agencija, centralizaciju baze završnih računa, objavljivanje finansijskih iskaza i poboljšanje njihovog kvaliteta, elektronizacija računovodstvene prakse, rad na finansijskom razvrstavanju privrednih društava na mikro, mala, srednja i velika preduzeća itd.

Tokom 2014. godine primijetno je kašnjenje u implementaciji stubova Akcionog plana u dijelu koji se odnosi na osnivanje tijela za javni nadzor rada revizora. Istovremeno, usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji iz 2011. godine, utvrđeno je da se godišnji finansijski iskazi dostavljaju Poreskoj upravi. Postojeće zakonsko rješenje određuje papirno i elektronsko godišnje finansijsko izvještavanje, koje podrazumijeva mogućnost elektronskog dostavljanja godišnjih finansijskih iskaza u jedinstvenu elektronsku bazu. Ovaj oblik dostavljanja godišnjih finansijskih iskaza još uvijek nije u cjelosti implementiran u praksi i pored toga što je u 2014. godini oko 15% godišnjih finansijskih iskaza dostavljeno nadležnoj instituciji u elektronskoj formi.

Takođe, tokom 2014. godine uočen je primjetan napredak u radu na obrazovanju računovođa i revizora od strane Instituta sertifikovanih računovođa putem seminara, kurseva, publikacija i sl. čime se značajno doprinijelo višem kvalitetu računovodstveno-revizorske prakse u primjeni MRS, MSR i MSFI standarda u Crnoj Gori. Potrebna je dodatna edukacija, naročito u pravcu širenja elektronizacije računovodstvenog posla, u privrednim subjektima i opštinama koje nemaju dovoljno razvijenu ovu praksu.

### ***Operative mjere***

Potrebno je nastaviti sa implementacijom „Strategije i akcionog plana za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori“. Takođe, potrebno je pozvati ROSC delegaciju da uradi progres (tzv. „follow up“) implementacije Preporuka iz maja 2007. godine i reviziju progressa računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori.

Nastaviti na izvještavanju o napretku korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima u Crnoj Gori i izvještavanja rada menadžera koji se bave računovodstvenom praksom kako bi se formulisale neophodne mjere od strane nadležnih vlasti za unapređenje ove oblasti.

Implementirati međunarodne standarde u potpunosti. Izvještaji revizije su sadržani u MSR okviru, ali MSR nijesu u cjelosti prevedeni (IFAC priručnik) i usvojeni u Crnoj Gori.

Nastaviti započete aktivnosti u okviru projekta REPARIS sa ciljem poboljšanja standarda obrazovanja i sertifikacije računovođa i revizora u okviru nadležnih nacionalnih tijela.

Ubrzati širenje i razvijanje baze godišnjeg elektronskog finansijskog izvještavanja prvenstveno na sajtovima Poreske uprave, Ministarstva finansija Crne Gore, Komisije za hartije od vrijednosti.

Nastaviti i ubrzati rad na „FIRST“ inicijativi sa dva osnovna zadatka: (1) obezbijediti tehničku pomoć Vladi Crne Gore u određivanju prioriteta u okviru Nacionalnog plana za unapređenje finansijskog izvještavanja za period do kraja 2015. godine i (2) obezbijediti Savjetu za računovodstvo i reviziju proširivanje 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 MRS i MSFI. U okviru nadležnih institucija kreirati instituciju zaduženu za kontrolu rada revizorskih i računovodstvenih kuća. Ojačati organizacioni dio/jedinicu u okviru nadležnog organa koji bi radio na kontroli usklađenosti finansijskih izvještaja sa normativnom regulativom.

Obezbijediti viši nivo transparentnosti poslovanja i izvještavanja privrednih a naročito osiguravajućih i reosiguravajućih društava, investicionih fondova, NVO, berzi i berzanskih posrednika kao i informacije o članovima Odbora direktora posebno u dijelu koji se odnosi na njihovo učešće u vlasničkoj strukturi kao i zarade menadžmenta. Takođe, inicirati i objavljivanje (polu)godišnjih finansijskih izvještaja akcionarskih društava koja se kotiraju na berzi na sajtu KHOV.

Organizovati provjeravanje rada revizora kroz formiranje specijalnog tijela-Agencije koja bi bila zadužena za nadzor i evaluaciju rada revizora, posebno za rad (re)osiguravajućih kuća.

Pooštriti kontrolu i sankcije za firme koje ne dostavljaju u zakonskom roku godišnje finansijske iskaze.