



CRNA GORA SISTEMATSKA DIJAGNOSTIČKA PROCJENA

Ostvarenje održivog i inkluzivnog rasta u okruženju izražene volatilnosti



WORLD BANK GROUP

CRNA GORA

SISTEMATSKA DIJAGNOSTIČKA PROCJENA

Ostvarenje održivog i inkluzivnog rasta u
okruženju izražene volatilnosti

mart 2016. godine



REPUBLIKA CRNA GORA

Fiskalna godina vlade: januar-decembar

Valutni ekvivalenti

(devizni kurs na snazi 29. februar 2016. godine)

USD 1.00:EUR 0.908

Jedinice mjere:

Metrički sistem

SKRAĆENICE I AKRONIMI

ADSL	Asimetrična digitalna pretplatnička linija	MONSTAT	Zavod za statistiku Crne Gore
ALMP	Aktivne mjere na tržištu rada	MSP	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
ANC	Antenatalna njega	NAP	Nacionalni akcioni plan
BEEPS	Istraživanje poslovnog okruženja i rezultata preduzeća	NC	Nacionalna saopštenja
CA	Dječiji dodatak	NCD	Nezarazne bolesti
CAD	Deficit tekućeg računa	NEET	Mladi koji nisu na zaposlenju, obrazovanju ili obuci
CAR	Koeficijent adekvatnosti kapitala	NVO	Nevladina organizacija
CBCG	Centralna banka Crne Gore	NHDR	Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka
CEAC	Centralnoevropska aluminijumska kompanija	NMS	Nove države članice
CEM	Ekonomski memorandum zemlje	NPL	Nekvalitetni krediti
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa	OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
CSO	Organizacija za pružanje usluga u zajednici	OOP	Gotovinsko
CSR	Centri za socijalni rad	PAYG	Pay-As-You-Go sistem tekućeg finansiranja
DB	Doing business (istraživanje o lakoći poslovanja)	PECI	Projekti od interesa za energetske zajednicu
DSL	Digitalna pretplatnička linija	PEFA	Javna potrošnja i finansijska odgovornost
ZZZCG	Zavod za zapošljavanje Crne Gore	PIFC	Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru
EK	Evropska komisija	PISA	Program za međunarodnu ocjenu učenika
ECA	Evropa i Centralna Azija	PMR	Regulisanje tržišta proizvoda
EM-DAT	Baza podataka vanrednih događaja	PPS	Standard kupovne moći
EPCG	Elektroprivreda Crne Gore Ad Nikšić	R&D	Istraživanje i razvoj
EPL	Propisi za zaštitu zaposlenja	RAE	Romi, Askalji i Egipćani
EU	Evropska unija	RCA	Otkrivena komparativna prednost
EUROSTAT	Statistički zavod Evropske unije	RE	Obnovljivi izvori energije
FAO	Organizacija za hranu i poljoprivredu	SA	Socijalna pomoć
SDI	Strane direktne investicije	DRI	Državna revizorska institucija
MOP	Materijalno obezbjeđenje porodice	SCD	Sistematska dijagnostička procjena
BDP	Bruto domaći proizvod	JIE	Jugoistočna Evropa
GEM	Globalno praćenje preduzetništva	SEETO	Saobraćajna opservatorija Jugoistočne

			Evrope
BND	Bruto nacionalni dohodak	SEI	Indeks društvene isključenosti
BNP	Bruto nacionalni proizvod	SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
VCG	Vlada Crne Gore	MSP	Mala i srednja preduzeća
GVA	Bruto dodata vrijednost	SOE	Državno preduzeće
HBS	Anketa o potrošnji domaćinstava	SOGI	Seksualna orijentacija i rodni identitet
HIV/AIDS	Virus humane imunodeficijencije/Sindrom stečene imunodeficijencije	SSN	Mreža socijalne sigurnosti
HE	Hidroelektrana	SSV	Servisi za socijalni rad
IKT	Informaciono-komunikacione tehnologije	T&D	Prenos i distribucija
IDP	Interno raseljena lica	TEA	Ukupna preduzetnička aktivnost u ranoj fazi
IEA	Međunarodna agencija za energiju	TFP	Ukupna faktorska produktivnost
IFC	Međunarodna finansijska korporacija	TE	Termoelektrana
MFI	Međunarodne finansijske institucije	UFGE	Krovni fond za rodnu ravnopravnost
MMF	Međunarodni monetarni fond	UN	Ujedinjene nacije
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor	UNCTAD	Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju
IT	Informacione tehnologije	UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
ITF	Međunarodni saobraćajni forum	UNECE	Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu
KAP	Kombinat aluminijuma Podgorica	UNESCO	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
LFS	Anketa radne snage	PDV	Porez na dodatu vrijednost
LGBT	Lezbejke, gej, biseksualne i transrodne osobe	SB	Svjetska banka
LPI	Indeks logističke uspješnosti	WBGES	Pregledi preduzetništva Grupe Svjetske banke
LTD	Koeficijent kredita u odnosu na depozite	WDI	Indikatori svjetskog razvoja
METR	Granična efektivna poreska stopa	WEF	Svjetski ekonomski forum
MICS	Istraživanje višestrukih pokazatelja	WHO	Svjetska zdravstvena organizacija
MIPA	Agencija za promovisanje investicija	WTO	Svjetska trgovinska organizacija
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	WTO TFA	Sporazumi o olakšavanju trgovine Svjetske trgovinske organizacije
MF	Ministarstvo finansija		

Potpredsjednik:	Cyril E. Muller, ECAVP
Direktorka za Crnu Goru:	Ellen A. Goldstein, ECCU4
GP Director:	Satu Kahkonen, GMFDR
Practice Managers:	Ivailo Izvorski, GMFDR
	Carolina Sanchez-Paramo, GPVDR
Vođe radnih timova:	Anna Fruttero, GPVDR
	Sanja Madzarevic-Sujster, GMFDR

IZRAZI ZAHVALNOSTI

Ovaj izvještaj rezultat je rada time Svjetske banke kog su predvodile Anna Fruttero (Co-TTL, viši ekonomista, GPVDR) i Sanja Madžarevic-Šujster (Co-TTL, viši ekonomista, GMFDR), uz podršku time Grupe Svjetske banke u Crnoj Gori, kao i drugih eksperata za pojedine sektore iz čitave Grupe Svjetske banke. Odjeljke o siromaštvu i opštem prosperitetu analizirali su Anna Fruttero, Rodrigo Salcedo du Bois i William Seitz (GPVDR). Sanja Madžarevic-Šujster, Suzana Petrović (GMFDR) i Milenko Popović (konsultant) dali su analizu makroekonomskog i fiskalnog upravljanja. Dio o trgovini i konkurentnosti priredili su Feyi Borroffice, Wolfgang Fengler, Michael Joseph Ferrantino, Violane Konar-Leacy, Tarik Šahović, Siddarth Sharma i Gonzalo J. Varela (GTCDR). Johanna Jaeger (GMFDR) dala je inpute za finansijski sektor. Pitanja socijalne zaštite, inkluzije i tržišta rada analizirali su Zoran Anušić (GSPDR), Giovanna Bua, Anna Fruttero i Will Seitz (GPVDR), Phil Crehan (GFAGE), Boryana Gotcheva (konsultant), Naima Hasci (GSURR) i Nichola Dyer (ECCU4). Olivera Jordanović (GSURR) pripremila je dio vezan za zemljište, dok je Ana Holt (GHNDR) dala doprinos odjeljku o zdravlju. Maurizio Guadagni i Silvia Mauri (GFADR) dali su prilog analizi poljoprivrednog sektora. Katelijan Van den Berg i Frank Van Woerden (GENDR) fokusirali su se na pitanja klimatskih promjena, životne sredine i prirodnih bogatstava; Stjepan Gabrić (GWADR) na sektor o vodi; Dženana Malović (CASEE) i Jari Varyrinen (GEEDR) dali su doprinos dijelu koji se odnosi na energetiku, dok su dio vezan za saobraćaj i IKT analizirali Bahar El-Hifnawi (GTIDR), Natalija Gelvanovska i Ievgeniia Viatchaninova (GTIDR). Aleksandar Crnomarković, Georgia Harley i Raymond Muhula (GGODR) dali su analizu dobre uprave. Dragana Varezić i Boba Vukoslavović (ECCBM) pružile su administrativnu i logističku podršku. Vrijedan doprinos dali su i Raymond Bourdeaux, Timothy Johnston i Gallina Vincelette (vođe programa, ECCU4) i Zoran Martinovski (službenik zadužen za zemlju, CEUMA). Edgardo Favaro pružio je podršku i smjernice za finalizaciju izvještaja.

Izvještaj je urađen pod vodstvom Ellen A. Goldstein, direktorkom za Crnu Goru, ECCU4; Satu Kahkonen, direktorom zaduženim za praktične aktivnosti, GMFDR; Ivailo Izvorski, menadžer za praktične aktivnosti, GMFDR; Carolina Sanchez-Paramo, menadžer za praktične aktivnosti, GPVDR; Tatiana Proskuryakova, menadžerkom zaduženom za Crnu Goru, ECCBM; i Gallina A. Vincelette, liderka programa, ECCU4. Sledeće kolege su uradile pregled ovog dokumenta: Theo Thomas (vodeći ekonomista, GMFDR), Dirk Reinermann (menadžer programa, Južna Evropa, ECAVP) i Javier Baez Ramirez (viši ekonomista, GPVDR).

Sistematska dijagnostička procjena (SCD) je pripremljena kao osnova za izradu novog Okvira partnerstva sa Crnom Gorom za period FY16-20. Svrha ovog dokumenta je da utvrdi najpresudnija ograničenja i mogućnosti kako bi se ubrzao proces ostvarenja dvostrukog cilja – smanjenja siromaštva i unapređenja opšteg prosperiteta (odnosno rasta dohotka donjih 40 posto stanovništva u odnosu na gornjih 60 posto). Tim želi da zahvali kolegama sa strane Vlade Crne Gore, posebno Ministarstvu finansija, međunarodnim partnerima, privatnom sektoru, univerzitetima i civilnom društvu na njihovom ljubaznom učešću u dva kruga konsultacija unutar zemlje. Tim je zahvalan na svim povratnim informacijama i komentarima koje smo dobili.

Sadržaj

REZIME	xii
I. UVOD	1
II. KONTEKST ZEMLJE	3
<i>Socio-politički kontekst</i>	3
<i>Ekonomski kontekst—od naglog rasta do kraha</i>	4
III. SIROMAŠTVO, OPŠTI PROSPERITET I RAST	8
<i>Trendovi siromaštva i opšteg prosperiteta</i>	8
<i>Sastav rasta i zaposlenosti—ključne determinante promjena siromaštva</i>	13
IV. JAČANJE OTPORNOSTI NA ŠOKOVE I VOLATILNOST	21
<i>Makroekonomski rizici i fiskalna održivost</i>	21
Izgledi rasta i stabilnosti	26
<i>Društvena održivost i isključenost</i>	30
<i>Finansijska održivost</i>	38
<i>Rizici po životnu sredinu</i>	40
<i>Nastajući prioriteti</i>	43
V. STRUKTURNJA OGRANIČENJA ZA RAST	44
<i>Produktivnost, trgovina i investiciona klima</i>	44
Produktivnost i međunarodna trgovina	44
Privatni sektor i preduzetništvo	48
Regulatorno okruženje za proizvode i radnu snagu	51
<i>Ljudski kapital</i>	55
Demografija, migracije, učešće u radnoj snazi i rod	55
Zdravlje	61
Obrazovanje	63
<i>Fizička infrastruktura</i>	66
Saobraćaj	66
Luke i logistika	68
Električna energija	70
Informacione i komunikacione tehnologije	73
<i>Nastajući prioriteti</i>	76

VI. INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA RASTA.....	78
<i>Legitimitet države, transparentnost i odgovornost</i>	<i>78</i>
Glas i odgovornost.....	80
Povjerenje i neformalnost.....	82
<i>Pokretači investicione klime</i>	<i>83</i>
Korupcija.....	83
Pravda i vladavina prava.....	84
Regulatorne barijere.....	87
<i>Pružanje javnih usluga</i>	<i>87</i>
Socijalne usluge	88
Infrastrukturni servisi.....	96
<i>Nastajući prioriteti.....</i>	<i>98</i>
VII. PRIORITETI I MOGUĆNOSTI	99
<i>Prioriteti i mogućnosti</i>	<i>101</i>
<i>Nedostajući podaci i saznanja</i>	<i>104</i>

Tabele

Tabela 1. BDP per capita 1980. godine po regionu i republici.....	3
Tabela 2. Dva veoma različita perioda: strana tražnje	15
Tabela 3. Rast zaposlenja, 2000-14.	16
Tabela 4. Potrošnja vlade u odnosu na BDP: male države	22
Tabela 5. Migracije i starenje stanovništva: male države i druge države.....	22
Tabela 6. Male države, Crna Gora i svjetska ekonomija	23
Tabela 7. Srednjoročni fiskalni okvir, postotak BDP-a	27
Tabela 8. Logistički troškovi međunarodne trgovine	46
Tabela 9. „Najveće prepreke“ za rast firmi iz vizure samih privrednih društava	52
Tabela 10. Doprinos obrazovanja i znanja rastu u Crnoj Gori, 2000-13.....	63
Tabela 11. Crnogorski rezultati na PISA testiranju tokom vremena.....	65
Tabela 12. Stanje državnih puteva.....	67
Tabela 13. Međunarodni reperi za ulaganje u saobraćajnu infrastrukturu kao postotak BDP-a	68
Tabela 14. Plaćanja korisnika puteva crnogorskoj vladi, 2006-2013. godine u milionima eura	68
Tabela 15. Anketa preduzeća.....	83
Tabela 16. Prioritetne oblasti za napredak ka ostvarenju dvostrukih ciljeva u Crnoj Gori	104

Slike

Slika 1. Realni rast BDP-a u Crnoj Gori i zemljama Europe i središnje Azije	5
Slika 2. Tekući i kapitalni račun, procenat BDP-a, 2005-15.	5
Slika 3. Krediti i nekvalitetni krediti, procenat	5
Slika 4. Kreditni rast po sektorima, 2008-2015., posto.....	6

Slika 5. Stope siromaštva u regionu, 5\$ PPP/dan	8
Slika 6. Promjene u siromaštvu reflektuju promjene u privrednom rastu	8
Slika 7. Rizik od siromaštva se povećao više nego samo siromaštvo, posto	9
Slika 8. Rizik od siromaštva je najveći u središnjem regionu, ali se najviše povećao na jugu, posto.....	9
Slika 9. Incidenca rasta tokom perioda rasta i kraha.....	10
Slika 10. Opšti prosperitet tokom vremena	11
Slika 11. Džinijevi koeficijenti u regionu.....	11
Slika 12. Stopa siromaštva po zanimanju nosioca domaćinstva, 2013., posto.....	11
Slika 13. Stopa siromaštva po broju djece u domaćinstvu, 2013., posto.....	11
Slika 14. Ruralno siromaštvo je veće, ali je sve veća koncentracija siromašnih u urbanim područjima	12
Slika 15. Udio dohotka od rada u ukupnom dohotku domaćinstva za razne kategorije	14
Slika 16. Zarade i transferi su glavni faktori za smanjenje siromaštva	14
Slika 17. Kretanja na tržištu rada, 2006-15.	14
Slika 18. Zaposleni po obrazovnoj strukturi, 2008-15	14
Slika 19. Rezultati rasta objašnjavaju promjene siromaštva od 2008-2013. godine.....	15
Slika 20. Broj donosioca dohotka u siromašnim domaćinstvima.....	16
Slika 21. Sektorska dekompozicija bruto dodate vrijednosti u Crnoj Gori, 2000-14.	16
Slika 22. Rast bruto dodate vrijednosti po sektorima, 2002-2008. i 2009-2014.	17
Slika 23. Učešće u radnoj snazi u Crnoj Gori, 2006-2015.....	18
Slika 24. Stopa učešća u radnoj snazi u ECA, 2014.	18
Slika 25. Manje obrazovani i oni koji ulaze na tržište rada suočavaju se sa višom i dugotrajnijom nezaposlenošću.....	20
Slika 26. Nezaposlenost više preovlađuje među mladima i onima koji tek ulaze na tržište rada.....	20
Slika 27. Sektorska volatilnost stopa rasta dodate vrijednosti	23
Slika 28. Volatilnost rasta zaposlenosti	23
Slika 29. Izvori rasta u Crnoj Gori sa strane tražnje, 2000-14.....	24
Slika 30. Tekući račun i priliv kapitala, postotak BDP-a, 2005-14.	24
Slika 31. Koeficijent eksternog duga u odnosu na BDP, postotak	24
Slika 32. Fiskalni deficiti, posto BDP-a	25
Slika 33. Javni dug i garancije, posto BDP-a.....	25
Slika 34. Bruto javni dug, postotak BDP-a	28
Slika 35. Fiskalni deficit, posto BDP-a	28
Slika 36. Produktivnost rada, EU i Crna Gora	29
Slika 37. Volatilnost promjena prihoda i potrošnje po decilima, 2007-2013.....	30
Slika 38. Funkcija gustine rashoda domaćinstava.....	30
Slika 39. Promjene u procentu prihoda iz rada u ukupnom prihodu	31
Slika 40. Prosječni rast izvora prihoda	31
Slika 41. Koeficijent zavisnih lica, posto od 15-64	31
Slika 42. Buduća adekvatnost među najnižima u Evropi	31
Slika 43. Odrasli (15+) koji su imali štednju tokom protekle godine, 2014.	32
Slika 44. Odrasli (15+) sa računom u nekoj formalnoj finansijskoj instituciji	32
Slika 45. Ekonomska mobilnost	33
Slika 46. Migracije iz opština, postotak promjene, 2011-13.	33
Slika 47. Migracije u glavni grad, postotak promjene 2011-13.....	33

Slika 48. Etnička struktura i stope aktivnosti po opštinama	34
Slika 49. Noćna svjetla, 2004. i 2011. godine	35
Slika 50. Loši krediti, postotak ukupnih kredita	39
Slika 51. Prirodne katastrofe u Crnoj Gori, 1991-2014. godina	40
Slika 52. Faktorski input izvora rasta u Crnoj Gori, 2000-13	44
Slika 53. Produktivnost u Crnoj Gori i uporednim zemljama (BDP po zaposlenom)	45
Slika 54. Rast zarada i produktivnosti, posto 2000=1	45
Slika 55. Izvoz roba i usluga, posto BDP-a, 2014.	45
Slika 56. Veoma mali broj crnogorskih firmi učestvuje u međunarodnoj trgovini.....	45
Slika 57. Rast izvoza komercijalnih usluga u Crnoj Gori relativno je slab u odnosu na uporedne zemlje	46
Slika 58. Robni izvoz po tehnološkom sadržaju, 2006-11.	46
Slika 59. Podaci o zapošljavanju u poljoprivredi, 2010	48
Slika 60. Poljoprivredna dodata vrijednost po hektaru obradivog zemljišta, 2006-12, prosječni polj. BDP u dolarima iz 2005. godine.	48
Slika 61. Gustina ulaska i BDP per capita, 2008-12.	49
Slika 62. Ukupna preduzetnička aktivnost u ranoj fazi	49
Slika 63. Kreditna linija ili zajam (razlog nepodnošenja zahtjeva za kredit).....	50
Slika 64. Izvor obrtnog kapitala.....	50
Slika 65. Pristup finansiranju	50
Slika 66. Vrijednost kolateralu, kao postotak iznosa kredita	50
Slika 67. Ograničena upotreba interneta od strane firmi	51
Slika 68. Manje je vjerovatno da će firme biti inovativne	51
Slika 69. Lakoća poslovanja, 2016.	51
Slika 70. Srednji rang u deset oblasti koje se mjere u Doing Business istraživanju, 2016.....	51
Slika 71. Agregatni skor regulacije tržišta proizvoda, 2013.	52
Slika 72. Prakse zapošljavanja i otpuštanja.....	53
Slika 73. Propisi za zaštitu zaposlenja (EPL) u Crnoj Gori.....	53
Slika 74. Monetarni troškovi otpuštanja.....	54
Slika 75. Proceduralni troškovi otpuštanja.....	54
Slika 76. Teškoća popunjavanja upražnjenog radnog mjesta	54
Slika 77. <i>Online</i> slobodni saradnici, postotak radne snage i njihove zarade tokom radnog vijeka, decembar 2014.	55
Slika 78. Ukupno stanovništvo po uzrasnim grupama i rodu, 2010.....	56
Slika 79. Ukupno stanovništvo po uzrasnim grupama, 1950-2100.....	56
Slika 80. Promjena stope zavisnosti	56
Slika 81. Neaktivnost usljed porodičnih obaveza: po nivou obrazovanja i po godinama starosti.....	57
Slika 82. Muškarci koji napuštaju tržište rada zbog prijevremenog penzionisanja	58
Slika 83. Vrsta zanimanja na posljednjem radnom mjestu	58
Slika 84. Stopa zaposlenosti žena koje žive sa osobom kojoj je potrebna njega, 2011.	58
Slika 85. Mladi ljudi koji nisu u zaposlenju, na školovanju ili obuci (NEET).....	58
Slika 86. Poresko opterećenje i efektivne poreske stope za par sa dvoje djece i jednom osobom koja donosi zaradu u Crnoj Gori, 2012.	60
Slika 87. Vlasništvo nad imovinom domaćinstava, posto	60
Slika 88. Očekivani životni vijek, 2013.	61

Slika 89. Trajanje zdravstvenog problema	62
Slika 90. Osobe 15+ sa zdravstvenim problemima.....	62
Slika 91. Stanovništvo sa osnovnim obrazovanjem ili manje (uzrast 15-64), etnička pripadnost i lokacija ..	64
Slika 92. Predškolsko obrazovanje, 2011.....	64
Slika 93. Razlike u pohađanju predškolskog obrazovanja unutar zemlje, 2005 and 2013.....	64
Slika 94. Rano napuštanje obrazovanja i obuke, 2011	64
Slika 95. Rezultati PISA testiranja i BDP per capita u ECA regionu, 2012.	65
Slika 96. Neusklađenost vještina po obrazovanju, 2011.....	66
Slika 97. Neusklađenost vještina po zanimanju, 2011.....	66
Slika 98. Rezultati Crne Gore u oblasti infrastrukture.....	66
Slika 99. Smrtnost na putevima na jedan milion stanovnika u Crnoj Gori i odabranim zemljama, 2012	67
Slika 100. Stopa nesreća na putevima u Crnoj Gori od 2005. do 2013. godine.....	67
Slika 101. Teret carinske procedure, 2014.	69
Slika 102. Kvalitet lučke infrastrukture, 2014.	69
Slika 103. Indeks logističkih rezultata (LPI).....	69
Slika 104. Učestalost nestanka struje i prijavljeni gubici	71
Slika 105. Sistem električne energije	71
Slika 106. Potrošnja električne energije per capita	72
Slika 107. Energetski intenzitet 2012. godine mjeren ukupnom finalnom potrošnjom (u toe) po jedinici BDP (u USD iz 2005. godine)	72
Slika 108. Cijene električne energije.....	72
Slika 109. Proizvodnja i dodata vrijednost sektora, 2011-2014.	73
Slika 110. Bruto dodata vrijednost koju doprinose IKT i drugi sektori, 2012-2014.....	73
Slika 111. Broj domaćinstava po jednom pružaocu internet usluga.....	74
Slika 112. Globalna konkurentnost u IKT.....	74
Slika 113. Ulaganje u elektronske komunikacije, u EUR, postotak promjene, 2012 over 2011.....	75
Slika 114. Ulaganja u sektor elektronskih komunikacija, postotak prihoda	75
Slika 115. Odabrani svjetski indikatori dobre uprave, 2014.....	78
Slika 116. Efikasnost javne potrošnje	78
Slika 117. Potrošnja opšte vlade, postotak BDP-a.....	79
Slika 118. Crna Gora: zaposlenost po sektorima, 2014.	79
Slika 119. Zarade u javnom sektoru u odnosu na privatni po zanimanjima, postotak razlike.....	80
Slika 120. Zaposlenje po sigurnosti posla i sektoru, 2013.....	80
Slika 121. Povjerenje u Vladu	82
Slika 122. Postotak ispitanika koji je zadovoljan pruženim uslugama.....	82
Slika 123. Korupcija u oblasti javnih usluga.....	83
Slika 124. Učestalost neformalnih plaćanja	83
Slika 125. Neregularna plaćanja za povoljne sudske odluke (7 je najviša ocjena).....	84
Slika 126. Lakoća izvršenja ugovora (od 189 zemalja).....	85
Slika 127. Broj odobrenih predmeta besplatne pravne pomoći (na 100.000 stanovnika)	86
Slika 128. Broj dana za dobijanje građevinske dozvole	87
Slika 129. Procenat vremena posloводства provedenog na bavljenje propisima	87
Slika 130. Invalidske penzije u Crnoj Gori	90
Slika 131. Broj učenika u odnosu na broj nastavnika (osnovno obrazovanje), 2014	91

Slika 132. Neto upis u osnovne škole.....	91
Slika 133. Izdvajanja za javno zdravstvo 2013. godine, postotak BDP-a.....	91
Slika 134. Ukupna izdvajanja za zdravstvo i BDP per capita u regionu ECA (1995-2013)	91
Slika 135. Bolnički kreveti	92
Slika 136. Stope smrtnosti majki, 2013.....	92
Slika 137. Odrasli (16 i više) sa zdravstvenim osiguranjem, 2011	92
Slika 138. Struktura zaposlenih u Centrima za socijalni radu u Crnoj Gori, 2012	94
Slika 139. Pristup javnim uslugama, donjih 40 i gornjih 60 posto.....	96
Slika 140. Pristup javnim uslugama, ruralna i urbana područja	96
Slika 141. Stanovništvo spojeno na sisteme za prikupljanje i tretman otpadnih voda	96
Slika 142. Prioriteti kako su ih naveli domaći akteri, oktobar 2014. godine.....	100

Okviri

Okvir 1. Mjerenja stopa siromaštva i poređenja među zemljama	8
Okvir 2. Profil siromašnih i donjih 40 posto	11
Okvir 3. Upravljanje volatilnošću u malim državama: izvučene pouke	21
Okvir 4. Multidimenzionalni indikator siromaštva	36
Okvir 5. Stanje u dva strateška sektora	47
Okvir 6. Destimulativne karakteristike socijalne pomoći	59
Okvir 7. Kapacitet sistema socijalnih davanja	94

Aneksi

Aneks 1. Literatura.....	106
--------------------------	-----

REZIME

Crna Gora je mala zemlja koja prolazi kroz dvije tranzicije

Crna Gora je mlada i mala zemlja¹ Zapadnog Balkana koja prolazi kroz proces političke i ekonomske tranzicije na putu ostvarenja članstva u Evropskoj uniji. Sa svojih 624.000 stanovnika, Crna Gora je ranije bila dio Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), odnosno od 1992. godine dio zajedničke države sa Republikom Srbijom, dok je nezavisnost stekla 2006. godine. Nezavisnost je uslijedila nakon čitave decenije sukoba na prostoru bivše SFRJ, kao i tranzicije sa dirigovane i kontrolisane ka tržišnoj ekonomiji.

Za političku tranziciju od dijela federacije ka suverenoj državi koja teži usaglašavanju svojih institucija i zakonskog okvira sa pravnom tekovinom EU bilo je potrebno širenje kapaciteta javne uprave. Javna dobra i usluge kao što su odbrana, imovinska prava i ekonomsko upravljanje su, makar djelimično, sve do nezavisnosti, obezbjeđivane sa strane savezne vlade. Trebalo je stvoriti nacionalne institucije kako bi te funkcije preuzele nakon sticanja nezavisnosti. Za potrebe stvaranja regulatornih tijela usaglašenih sa EU, izgradnje kapaciteta za apsorpciju sredstava koje obezbjeđuje EU, kao i za harmonizaciju zakonskog okvira sa evropskim treba izgraditi nove kapacitete. Budući da je Crna Gora mala zemlja, ionako već visoki troškovi razvoja i vođenja institucija na nacionalnom i lokalnom nivou kombinuju se sa ograničenim kapacitetom za korišćenje ekonomije obima u pružanju javnih dobara i usluga.

Za ekonomsku tranziciju ka tržišnoj ekonomiji bilo je potrebno jačanje tržišnih mehanizama i smanjenje upliva države u ekonomiju. Zaostavštinu bivše SFRJ činio je glomazan i neprimjereno veliki državni aparat, veliki stepen zaposlenosti u javnom sektoru, uključujući i u državnim preduzećima, velika potrošnja vlade i očekivanja pokroviteljskog odnosa od strane države. Otklon od takvog modela u pravcu stvaranja povoljnog okruženja za razvoj privatnog sektora imao je svoje troškove u smislu društvenih troškova vezanih za smanjenje zaposlenosti u javnom sektoru i prestrukturiranje državnih preduzeća, te racionalizaciju javne potrošnje.

Nezavršenost oba procesa tranzicije vidljiva je u još uvijek velikom prisustvu države u ekonomiji, visokoj stopi nezaposlenosti i niskom nivou iskorištenosti kapaciteta koji karakterišu crnogorsku privredu. Čak i na vrhuncu ekonomskog ciklusa 2008. godine, stopa nezaposlenosti bila je preko 17 posto. U korijenu tog fenomena leži dislokacija proizvodnje i komercijalnih kanala povezanih sa nestankom dirigovane ekonomije i slabim razvojem tržišta, što je pojava koja se naziva *disorganizacija*.² Nezavršen program reformi je takođe doveo do niskog učešća u radnoj snazi (odnosno do visoke *neaktivnosti*) što je snažna determinanta niskih prihoda domaćinstava i izloženosti siromaštvu. Na Balkanu su složenosti koje leže u osnovi procesa tranzicije snažno dodatno pogoršane sukobom iz 90-tih i političkom nesigurnošću.

Visoka stopa nezaposlenosti čak i tokom perioda naglog rasta ukazuje na to da ekonomija funkcioniše daleko ispod svog potencijala. Ovaj aspekt crnogorske privrede (kao i još nekoliko zemalja Jugoistočne Evrope) jeste važan za razumijevanje veza između privrednog rasta, stope nezaposlenosti i smanjenja siromaštva, te za evaluiranje tranzitornih faktora (domaćih i eksternih) i trajnih/strukturnih promjena ka inkluzivnom rastu tokom naredne decenije.

Protekla decenija: od naglog rasta do sloma

Tokom protekle decenije, crnogorska ekonomija blisko je slijedila poslovni ciklus u Evropi, au manjoj mjeri i u Rusiji. Kao mala i otvorena ekonomija koja nema svoju valutu,³ Crna Gora je izuzetno izložena eksternim šokovima, prvenstveno preko kanala svojih glavnih trgovinskih partnera i zemalja iz

¹ Male zemlje koje se analiziraju u izvještaju definisane su kao suverene države sa do dva miliona stanovnika. Odabrani prag određen brojem stanovnika u izvjesnoj mjeri je proizvoljan i namjera mu je samo da olakša prezentaciju stilizovanih podataka.

² Blanchard and Kramer, "Disorganization", The Quarterly Journal of Economics, tom 112, br. 4, novembar 1997. godine

³ Njemačka marka koja je bila u upotrebi od 1990-tih jednostranom odlukom je 2002. godine zamijenjena eurom.

kojih dobija kapital. Ekspanzija aktivnosti evropskih banaka u Crnoj Gori, te priliv međunarodnog kapitala dali su podsticaj za širenje ekonomije do 2008. godine. Nakon toga, međunarodna finansijska kriza iz 2008. godine, sa svojim posljedicama po evropske banke, bila je iskra koja je pokrenula recesiju 2009. godine i usporavanje ekonomskog rasta u narednih pet godina. Veza između puteva ekonomskog rasta Crne Gore i Evrope ilustruje osjetljivost ekonomije ove *male države* na nepredvidljivosti poslovnog ciklusa u regionu koji se još nije stabilizovao od previranja potaknutih finansijskom krizom i problema sa državnim dugom u euro zoni.

Od 2005. do 2008. godine, Crna Gora je doživjela nagli privredni rast pokrenut velikim prilivom kapitala⁴ i brzim povećanjem potrošnje vlade. Tokom ovog perioda realan rast u prosjeku je iznosio gotovo 5 posto godišnje, dok progresivno nije dostigao dvocifreni vrhunac 2007. godine. Takav rast potaknut je velikim prilivom kapitala koji je stimulisao agregatnu tražnju. Obrnuta refleksija takvog priliva bilo je veliki deficit tekućeg računa platnog bilansa koji je dostigao iznos gotovo polovine BDP zemlje i povećanje eksternog duga Crne Gore.⁵ Iako je većim dijelom priliva kapitala finansiran veći uvoz, takođe je imao velikog uticaja na sektore kao što su građevinarstvo, turizam, nekretnine i usluge. Stimulativni efekat potaknut prilivom međunarodnog kapitala dodatno je pojačan brzim povećanjem potrošnje vlade (na preko 51 posto BDP-a 2008. godine), koje se dijelom može objasniti prelaskom na nezavisnu državu.

Poslije naglog rasta uslijedi je krah, potaknut naglim smanjenjem nivoa priliva kapitala usljed međunarodne finansijske krize. Veliko oslanjanje na priliv međunarodnog kapitala u pretkriznom periodu učinilo je da je zemlja jako izložena promjeni računa kapitala. Smanjenje spoljnog finansiranja za oko 30 posto BDP-a od 2009. do 2014. godine izazvalo je: smanjenje domaće agregatne tražnje, posebno kolaps investicija; ozbiljan pad stope rasta BDP-a; jak pad neto uvoza; povećanje fiskalnog deficita (kako su se smanjili prihodi vlade, nediskreciona potrošnja nije opala za isti iznos); te drastični pad domaćih kredita privatnom sektoru.⁶ Tokom ekonomskog kraha i stagnacije u periodu od 2009-2015. godine, opala je stopa rasta BDP-a, ispočetka naglo, a nakon toga se zadržala u prosjeku negdje oko 1,9 posto. To je takođe dovelo do povećanja stope nezaposlenosti i siromaštva.

Rast je počeo manje da ide u korist siromašnih

Tokom godina naglog rasta, došlo je do smanjenja siromaštva, dok je tokom perioda kraha i stagnacije rast počeo manje da ide u korist siromašnih. Elastičnost rasta siromaštva kretala se od -1,97 od 2005. do 2008. godine do 4,02 od 2009. do 2013. godine. To znači da je tokom godina naglog rasta 1 post povećanja rasta bio praćen sa gotovo 2 posto smanjenja siromaštva, dok je tokom posljednjih nekoliko godina jedan posto povećanja rasta praćen sa 4 posto povećanja siromaštva. I zaista je siromaštvo naglo opadalo do 2008. godine, a zatim je ponovo počelo da raste, kao i izloženost riziku od siromaštva. Siromaštvo je slijedilo krivu oblika slova U do 2012. godine: opalo je sa 11 posto sredinom 2000-ih do najniže tačke od 4,9 posto 2008. godine, a zatim se povećalo na preko 10 posto do 2012. godine. Smanjilo se na 8,6 tokom 2013. godine, što je ujedno i posljednja godina za koju postoje podaci. Izloženost riziku od siromaštva⁷ takođe je porasla od 2008. godine. Tokom 2013. godine gotovo je 30 posto stanovništva siromašno ili u riziku od siromaštva, sa najvećim dijelom tog povećanja u urbanim područjima kao posljedice smanjenja metalne industrije koja je u lošem stanju.

Sastav rasta i njegova volatilnost mogu pomoći da se objasni ta promjena. Tokom godina naglog rasta, povećanje tražnje za radnom snagom dolazilo je sa strane sektora koji se jako oslanjaju na nekvalifikovanu radnu snagu. To je dovelo do pada stope nezaposlenosti, stalnog opadanja siromaštva i povećanja prihoda domaćinstava u donjih 40 posto stanovništva. Zbog toga je siromaštvo veoma dobro reagovalo na

⁴ Glavni sektori u koje je dolazio priliv kapitala bili su turizam, nekretnine i bankarski sektor.

⁵ Iako je veći dio priliva kapitala bio u vidu direktnih stranih investicija, došlo je i do naglog povećanja udjela spoljnog duga (2008. godine dostigao je 134 posto BDP-a).

⁶ Obrnuta refleksija posljednja dva fenomena je brzi rast duga i snažno povećanje nivoa nekvalitetnih kredita u portfolijima banaka.

⁷ Domaćinstva čija je potrošnja po ekvivalentu odrasle osobe manja od 1,50 puta iznos koji predstavlja liniju siromaštva.

promjene u stopi rasta BDP-a zbog takvog obrasca ekonomskog rasta, posebno zbog važnosti ulaganja u radno-intenzivne sektore, kao što su građevinarstvo i dio sektora usluga. Tokom ekonomskog sloma i stagnacije, nivo rasta je bio niži, ali je i potražnja za radnom snagom pomjerena ka većim nivoima kvalifikacija. Sektorski sastav rasta zaposlenosti, kao i obrazovna struktura unutar zaposlenosti ukazuju na to da se više radnih mjesta otvara u sektorima koji zahtijevaju veće nivoe kvalifikacija. Zaposlenost radne snage sa tercijarnim obrazovanjem povećala se za preko 40 posto do 2014. godine posmatrano u odnosu na 2008. godinu, dok je u istom periodu zaposlenost radnika sa najviše osnovnim obrazovanjem opala preko 40 posto, čime se ograničio njen efekat na smanjenje siromaštva. Međutim, kako sve više onih koji ulaze na tržište rada ima sve više nivoe obrazovanja, sve veći broj nezaposlenih ima visokoškolsko obrazovanje. Takva volatilnost samog rasta je drugi faktor koji može da podrija vezu između rasta i smanjenja siromaštva. Volatilnost sprječava proces održivog rasta koji je neophodan za smanjenje siromaštva.

Zaposlenost je ključna za iskorjenjivanje siromaštva

Povećanje zaposlenosti je ključno za smanjenje siromaštva u Crnoj Gori, ali strukturni faktori mogu onemogućiti takav efekat. Održivo i snažno smanjenje siromaštva prije krize pokazuje kako nagli ekonomski rast koji dovodi do veće tražnje za nekvalifikovanom radnom snagom može da iznese domaćinstva iznad linije siromaštva. Međutim, kada se gleda u budućnost, postoje važni faktori koji mogu da spriječe sposobnost Crne Gore da iskoristi buduće epizode rasta koje mogu dovesti do veće tražnje za kvalifikovanom radnom snagom (u turizmu, finansijskom i sektoru nekretnina došlo je do najvećeg povećanja zaposlenosti od 2009. do 2014. godine, a u rudarstvu i proizvodnoj industriji do najmanjeg). Značajan je jaz u obrazovnim postignućima između siromašnih, onih koji su u riziku od siromaštva i ostalih: 67,5 posto nosilaca siromašnih domaćinstava ima završenu srednju školu ili manje od toga, u odnosu na 41 među onima koji su u riziku od siromaštva i 11,7 posto kod ostalih. Samo 4,6 posto nosilaca siromašnih domaćinstava ima tercijarno obrazovanje u odnosu na 26 posto kod onih koji nisu u riziku od siromaštva. To ukazuje na to da je manje vjerovatno da siromašni mogu da imaju koristi od povećane tražnje za radnom snagom u sektorima koji su u ekspanziji.

Sa strane ponude, niske stope učešća i visoka strukturna nezaposlenosti ukazuju na to da visok procenat stanovništva nema koristi od aktivnog tržišta rada. Povećanje agregatne tražnje tokom godina naglog rasta dovelo je do smanjenja stope nezaposlenosti; i pored toga, ta stopa je ostala veoma visoka mjereno međunarodnim standardima. Osim visoke stope nezaposlenosti, sa 54 posto pojedinaca u radnoj snazi, Crna Gora ima jedan od najnižih nivoa učešća u radnoj snazi u Evropi. Tokom 2015. godine, manje od pola žena aktivne životne dobi je bilo u radnoj snazi, mada se ta stopa povećava tokom posljednje četiri godine. Stopa nezaposlenosti među mladima gotovo je dvaput veća od prosjeka u EU, sa gotovo 38% nezaposlenih mladih 2015. godine.

Nekoliko strukturnih faktora utiče na niske stope učešća i visoku nezaposlenost. Utvrdili smo tri glavna faktora koji dovode do visoke nezaposlenosti i niskog učešća u radnoj snazi:

- (i) *Nedovršena ekonomska tranzicija.* Tokom protekle decenije došlo je do otpuštanja radnika usljed prestrukturiranja i zatvaranja tradicionalnih preduzeća i do opadanja značaja poljoprivrede, javnog sektora i državnih preduzeća kao izvora zaposlenja, dok se privatni sektor i dalje muči da bude pokretač rasta. To je dovelo do povećanja nezaposlenosti za radnike u srednjim četrdesetim godinama ili starije, kao i do povećanja prijevremenog penzionisanja. Kada stariji ili radnici koji su na pola svog radnog vijeka budu proglašeni za tehnološki višak, teško im je da se prekvalifikuju da bi se zaposlili u drugim sektorima.
- (ii) *Neusklađenost radne snage:* Kvalifikacije se u istraživanjima zaposlenosti ne prepoznaju kao važno ograničenje za rast firmi, izuzev u slučaju novih i inovativnih firmi. Međutim, postoji tražnja za niskokvalifikovanim sezonskim radnicima koje uglavnom popunjavaju sezonske migracije u Crnu Goru. U međuvremenu migracije obrazovanih žitelja Crne Gore ukazuju na to da oni nisu u mogućnosti da nađu odgovarajuće poslove u svojoj zemlji. U maloj zemlji kao što je Crna Gora ograničenje u

smislu ponude dovoljne radne snage u određenim sektorima ili na određenim pozicijama može biti posebno izraženo.

(iii) *Visok nivo uslovne nadnice (reservation wage)*. Uprkos velikom broju nezaposlenih, svake godine gotovo isti toliki broj radnika migranata dolazi u Crnu Goru, a firme se žale da ne mogu da popune neupražnjena radna mjesta. Jedno objašnjenje je to da žitelji Crne Gore nemaju odgovarajuće kvalifikacije, za što bi bilo potrebno sprovesti dobro osmišljene aktivne mjere zapošljavanja. Međutim, mnogi među takvim migrantima su sezonski radnici niskih kvalifikacija, tako da se ne čini da problem predstavlja nedostatak kvalifikacija. Prije bi se reklo da žitelji Crne Gore imaju visoku uslovnu nadnicu, a to je ona nadnica ispod koje nisu spremni da prihvate određenu vrstu posla. Što određuje nivo uslovne nadnice? U slučaju Crne Gore, čini se da su u igri sledeći faktori:

- *Migracije i doznake iz inostranstva*: Budući da su podaci o migracijama ograničeni, dokazi koji idu u prilog njihovoj važnosti su indirektni: doznake radnika iz inostranstva iznose oko 10 posto BDP-a. Međutim, istraživanjem domaćinstava potcjenjuje se prijem doznaka iz inostranstva (vrijednost ukupnih doznaka iz inostranstva je po anketi potrošnje domaćinstava iz 2013. godine bila oko 10 puta manja nego što se to može vidjeti na osnovu podataka iz platnog bilansa), čime se ne omogućava detaljna analiza uticaja doznaka iz inostranstva na dinamiku tržišta rada.
- *Javni i privatni transferi* mogu da doprinose visokom nivou uslovne nadnice u Crnoj Gori. Po usmenim kazivanjima, međugeneracijski transferi su u Crnoj Gori prilično visoki, gdje djeca ostaju sa starijima u istom domaćinstvu, dijele imovinu i prihode koje su akumulirali/koje generišu starije generacije. Nadalje, velika prodaja nekretnina prije krize takođe je odložila odluke o zaposlenju. Sistem socijalne pomoći sa visokim graničnim efektivnim poreskim stopama može da oslabi podsticaje za prihvatanje zaposlenja na određeno vrijeme, privremenih ili sezonskih poslova koji su nivoa ispod praga socijalne pomoći. Zanemarivanje takve zarade djelimično ili u potpunosti u svrhu testa prihoda za socijalnu pomoć moglo bi značajno da unaprijedi vezanost korisnika socijalne pomoći za formalno tržište rada.
- *Neformalnost*. Na osnovu istraživanja građana koje je uradio UNDP, ukupna stopa neformalnog zaposlenja u Crnoj Gori čini 29,3 posto ukupne radne snage. S obzirom na to da je obim neformalnosti značajno potcijenjen u anketi radne snage, to može da objasni potcijenjenost učešća u radnoj snazi. Druga važna karakteristika neformalnog sektora koja može da poveća uslovnu nadnicu za potencijalne radnike jesu nezakonite aktivnosti koje sprovodi organizovani kriminal. Crna Gora se nalazi na tranzitnoj ruti za krijumčarenje cigareta i trgovinu ljudima, drogom i oružjem⁸. Interesantno je konstatovati da većina crnogorskih firmi ne vidi neformalnost kao veće ograničenje za biznis: svega 11 posto firmi obuhvaćenih anketom smatra da je neformalnost krupna prepreka za biznis.
- *Lista čekanja za javni sektor*: Javni sektor djeluje kao sigurnosna mreža. Zaposlenost u javnom sektoru i u državnim preduzećima u Crnoj Gori sa 36 posto ukupne zaposlenosti je uporedno visoka. Iako nema pokazatelja o premijama zarada u javnom sektoru, izuzev za određena zanimanja u državnim preduzećima, zaposlenje je sigurnije i prestižnije, te otuda lista čekanja za ulazak u javni sektor.

Preosmišljavanje modela rasta

Finansijska i ekonomska kriza sa kraja 2008. godine usporila je konvergenciju Crne Gore sa

⁸ „Organizovani kriminal i borba protiv kriminala na Zapadnom Balkanu: poređenje sa italijanskim modelima i praksama“, SAPUCCA za Evropsku komisiju – Generalni direktorat za unutrašnje poslove, 2013., i UNODC (2008.), Kriminal i njegov uticaj na Balkanu.

ostatkom EU. Rast BDP-a per capita (po standardu kupovne moći PPS) koji je u prosjeku iznosio 16 posto godišnje u periodu od 2005-2008. godine, preokrenuo se u pad od 0,6 posto u prosjeku godišnje u periodu od 2009-2014. godine, te je usporio konvergenciju prihoda. Crnogorski BDP per capita je 2014. godine ostao nepromijenjen sa 41 posto prosjeka za EU28 u odnosu na 2008. godinu. Rast kapitala koji je podržavao konvergenciju prije 2008. godine takođe je usporio. Nezaposlenost je i dalje ostala na visokom nivou u čitavoj zemlji, dok se kao rezultat toga stopa siromaštva povećala i tako potrla pozitivne pomake ostvarene prije krize.

Iako je nivo privredne aktivnosti do 2013. godine dostigao nivo iz 2008. godine, još uvijek visoka stopa nezaposlenosti pokreće pitanje kako Crna Gora može ponovo uposliti svoje nedovoljno iskorišćene ljudske i fizičke resurse. Situacije visokih stopa i produženog trajanja otvorene nezaposlenosti kakve se uočavaju u Crnoj Gori rijetko se mogu naći u modernim tržišnim ekonomijama. Prelazak sa visoke stope otvorene nezaposlenosti ka punoj zaposlenosti ponekad se može ubrzati *egzogenim* stimulativnim faktorima: na primjer, priliv kapitala ili ekspanzorna fiskalna politika. U slučaju Crne Gore, upravo ti faktori su djelovali u periodu od 2005. do 2008. godine i stvorili velike neravnoteže koje tek treba otkloniti.

Gledajući u budućnost, malo je vjerovatno da će monetarna ili fiskalna politika obezbijediti djelotvoran stimulans za crnogorsku ekonomiju. Time što je monetarnu politiku prepustila drugima usvajajući euro kao svoju valutu, Crna Gora ne može da pribjegava politici deviznog kursa da kompenzira (makar i djelimično) efekat međunarodnih tokova kapitala na kredite i na nivo ekonomske aktivnosti. Uloga monetarne politike ograničena je na promjene zahtjeva obavezne rezerve, što je poznato kao slab instrument za uticaj na kredite u okviru ekonomije. Uloga fiskalne politike zavisi od raspoloživog fiskalnog prostora, koji je uglavnom već iskorišten tokom prethodne epizode *boom-bust* ciklusa.

Ponovno uspostavljanje rasta po svaku cijenu putem ekspanzione fiskalne politike predstavlja visokorizičnu strategiju. U teoriji, javne investicije mogu da pomognu u stimulisanju ekonomskog oporavka; u praksi, ograničenja su ogromna. Prvo ozbiljno ograničenje je to što je u većini država na svijetu malo vjerovatno da vlada na raspolaganju ima niz investicionih projekata koji prolaze test stope povraćaja i koji se mogu implementirati u kratkom roku. U stvari, stopa povraćaja na kapital uglavnom je nepromijenjena tokom proteklih 15 godina uprkos ogromnim ulaganjima javnog i privatnog sektora, uglavnom u sektorima građevinarstva i nekretnina. U sadašnjim okolnostima, čini se da je odabir projekta autoputa kao podstreka za rast korak unazad. Drugo, fiskalni deficit je u prosjeku iznosio 5 posto BDP-a od izbijanja krize 2008. godine, što je dovelo do toga da se javni dug više nego udvostručio. Kreditni rejting države (tri stepena ispod investicionog nivoa) i postojeći nivo javnog duga (68 posto BDP-a) i potreba refinansiranja (oko 17 posto BDP-a 2016-2017. godine) ograničavaju mogućnosti finansiranja. Iznos nediskrecione potrošnje (kao što su zarade u javnom sektoru, povećanje izdvajanja za zdravstvo i penzije, rastuće neizmirene obaveze za bolnička plaćanja i nepostojanje veze između sadašnjeg paketa naknada za zdravstveno/penziono osiguranje i raspoloživih sredstava) i naplata poreskih prihoda ne ostavljaju mnogo fiskalnog prostora za veliko proširenje rashoda vlade.

Takođe je nerealno očekivati drastičnu promjenu u finansijskoj situaciji koja utiče na region. Zagušeno stanje regionalne ekonomije i recesija u Rusiji ukazuju na to da je malo vjerovatno da će strane direktne investicije (SDI) odigrati ulogu sličnu onoj u periodu 2005-2008. godina. Ipak, iako je malo vjerovatna krupna promjena u SDI ne znači da *strani investitori* ne mogu odigrati važnu ulogu u tome da osiguraju da investicioni projekti koji su već završeni ili su blizu završetka budu produktivni. Neto SDI su iznosile oko 140 posto BDP-a u periodu od 2007-2013. godine. Ovlašna kalkulacija ukazuje na to da ako bi ta investicija dala stopu povraćaja od dva posto, samo na osnovu tog faktora BDP bi rastao otprilike dva posto godišnje. Da li će se neto nacionalni proizvod toliko povećati ili ne zavisiće od komplementarnih investicija i od razvoja aktivnosti koje podržavaju usluge koje su potrebne da se osigura da novi dodati kapital ima visok granični doprinos.

Kako bi ostvarila održiv i inkluzivan rast, Crna Gora treba da olakša ulogu privatnog sektora kao

pokretača rasta i otvaranja radnih mjesta u zemlji. Dinamičan i konkurentan privatni sektor predstavlja osnovni uslov za otvaranje radnih mjesta u Crnoj Gori. Međutim, takođe treba da osigura da programi socijalne zaštite odigraju svoju ulogu kao instrumenti za upravljanje rizikom i program krajnjeg utočišta za siromašne i one koji su u riziku da to postanu, a da time ne djeluje destimulišuće na učešće na tržištu rada.

Izazovi i opcije na daljem putu

Jačanje otpornosti na šokove i volatilitnost treba da bude okosnica strateških smjernica za ubuduće. Izloženost Crne Gore kao male i otvorene ekonomije eksternim i prirodnim šokovima, uzeto zajedno sa procikličnošću njenih najvažnijih sektora i pripadajućim poreskim sistemom, postavljaju premiju na osiguranje održivosti izgradnjom javnih (rezerve, fiskalni prostor, siguran pristup tržištima kapitala) i privatnih zaštitnih mjera (štednja, kvalifikacije). Osim pripremljenosti putem navedenih zaštita i ulaganja u ljudski kapital za volatilitnost koja kad-tad nastupi, vlada treba da osnaži i finansijski okvir kako bi osigurala da budući naleti tokova kapitala ne izazovu nagli rast, te da osnaži fiskalni okvir da osigura da tokom perioda naglog rasta ne dolazi pretjerane potrošnje.

Osim toga, strategija Crne Gore treba da se usredsredi na olakšavanje otvaranja radnih mjesta u privatnom sektoru kroz povećanje produktivnosti i fleksibilnosti, te osiguravanjem povezanosti sa velikim blokom EU. Crna Gora je privukla kapital i treba da zadrži poslovno okruženje interesantno za investitore. Gledajući u budućnost, ekonomski rast će umnogome (mada ne isključivo) zavisiti od ukupne faktorske produktivnosti, a ne od faktorske akumulacije. S obzirom na sve veću volatilitnost priliva stranog kapitala i veliki eksterni dug, jako je malo vjerovatno da će akumulacija kapitala biti dominantni faktor rasta u budućnosti. Nadalje, stanovništvo koje stari traži mobilizaciju postojeće radne snage i pokretanje ljudi iz neaktivnosti za ulazak na tržište rada uspostavljanjem podsticaja za rad i za tražnju za radnom snagom. Efikasnije korišćenje i iskorišćenost postojećeg kapitala i radne snage snažno može da podrži jedan održiviji i manje ranjiv model rasta. Međutim, otvaranje radnih mjesta neće biti dovoljno za iskorjenjivanje siromaštva. Zemlja se suočava sa velikom nezaposlenošću među mladima, ali i među radnicima srednjih godina koji imaju problema da nađu posao. Nije važan samo nivo rasta, već i njegov sastav, jer inkluzivnost rasta zavisi od tražnje za niskokvalifikovanom radnom snagom. Stoga su potrebni programi socijalne zaštite kako bi se osiguralo da i oni najslabijeg imovnog stanja osjete koristi od povećanog rasta.

U maloj zemlji kao što je Crna Gora, presudno je jačanje mobilnosti radne snage. S obzirom na to da ekonomske šanse nisu ravnomjerno raspoređene širom zemlje, može doći da pozitivnog rasta zarada za one koji uđu u internu mobilnost. Migracije mogu da odigraju važnu ulogu u strategijama preživljavanja jedne porodice.

I konačno, kako Crna Gora napreduje na putu pristupanja EU, postoji potreba za više strateškim usmjerenjem na jačanje institucija kako bi se unaprijedilo pružanje usluga i povećalo povjerenje građana u državu. Pitanja dobre uprave koja su relevantna za smanjenje siromaštva i povećanje šansi za ostvarenje rasta od koga svi imaju koristi u Crnoj Gori treba da se fokusiraju na tri stuba: (i) pitanja dobre uprave koja su presudna za stabilnost države, kao što su izgradnja povjerenja i jačanje odgovornosti, te smanjenje neformalnog sektora; (ii) pitanja dobre uprave koja su presudna za privatna preduzeća, kao što su smanjenje korupcije, jačanje vladavine prava i osiguravanje regulatornog kvaliteta; i (iii) pitanja dobre uprave koja su presudna za zadovoljstvo građana, kao što su pristup pravdi i pružanje usluga.

S obzirom na prethodno, sledeće prioritete vidimo kao osnov za postizanje dvostrukih ciljeva:

- (i) Jačanje otpornosti na šokove i volatilitnost;
- (ii) Smanjenje nezaposlenosti i neaktivnosti, posebno među mladima; i
- (iii) Olakšavanje razvoja privatnog sektora.

Na osnovu toga, ovim dokumentom utvrđeno je jedanaest prioriternih mjera. Prilikom određivanja prioriteta među mjerama javnih politika, oslanjali smo se na temeljno razmatranje pokazatelja, proces diskusije u timu i na uključivanje lokalnih aktera u utvrđivanje najkritičnijih prepreka po održivo ostvarenje dvostrukih

ciljeva.

	UTICAJ NA PRIORITETNE CILJEVE			UTICAJ NA DVOST. CILJEVE	
	Povećati otpornost na šokove i volatilnost	Smanjiti nezaposlenost i neaktivnost	Olakšati razvoj privatnog sektora	Siromaštvo	Opšti prosperitet
Osigurati zdravu fiskalnu politiku	✓			Visoki	Visoki
Osigurati finansijsku stabilnost putem jačanja regulacije i kontrole banaka i rješavanja loših kredita	✓			Srednji	Visoki
Oснаžiti sistem socijalne zaštite kao zaštite od šokova	✓			Visoki	Srednji
Zaštita od rizika životne sredine i očuvanje prirodnih resursa	✓			Srednji	Visoki
Povećati pristup ekonomskim šansama, uključujući i ranjivim grupama (mladi, ruralno stanovništvo)		✓		Visoki	Visoki
Povećati kvalitet ljudskog kapitala, uključujući i putem snaženja obrazovanja i sticanja vještina		✓		Visoki	Srednji
Olakšati aktivaciju i osnažiti podsticaje za rad		✓		Visoki	Visoki
Unaprijediti komercijalnu i institucionalnu integraciju sa EU			✓	Srednji	Visoki
Poboljšati povezanost i infrastrukturnu integraciju			✓	Srednji	Srednji
Uspostaviti ravnopravne uslove na tržištu proizvoda i rada da se podstakne razvoj privatnog sektora			✓	Srednji	Visoki
Oснаžiti dobru upravu, pružanje javnih usluga i vladavinu prava			✓	Visoki	Visoki

I. UVOD

1. **Crna Gora je mala i otvorena⁹ ekonomija u tranziciji gornjeg srednjeg dohotka koja je stekla nezavisnost 2006. godine i u postupku je pregovora za pristupanje Evropskoj uniji.** Crna Gora ima 622.000 stanovnika i BND per capita od 7.320\$. Otvorila je pregovore sa Evropskom unijom u junu 2012. godine i teži članstvu do 2020. godine, prije nego ostale zemlje Zapadnog Balkana. U dosadašnjem toku procesa pregovaranja¹⁰, dva poglavlja su privremeno zatvorena, a dvadeset dva poglavlja su otvorena, uključujući i poglavlja 23 i 24 koja zajedno predviđaju sveobuhvatan program reformi u oblasti vladavine prava.

2. **Crna Gora je prošla kroz period naglog ekonomskog rasta i smanjenja siromaštva nakon čega je uslijedio period kraha, stagnacije i povećanja stope siromaštva.** Nagli ekonomski rast zabilježen u periodu od 2000. do 2008. godine potaknut je velikim prilivom kapitala koji je stimulisao agregatnu tražnju i doveo do stalnog povećanja stope rasta, te do pada stope nezaposlenosti. Tokom perioda naglog rasta, dolazilo je do stalnog pada procenta domaćinstava koja se nalaze ispod linije siromaštva i do povećanja dohotka domaćinstava iz donjih 40 posto. Period ekonomskog kraha i stagnacije, od 2009. do 2014. godine, potaknut je inicijalnim *iznenadnim prekidom* priliva kapitala—izazvanog međunarodnom finansijskom krizom, dok je opadajuća agregatna tražnja smanjila ekonomski *output* i tražnju za radnom snagom, što je dovelo do djelimičnog preokreta prethodno ostvarenog na polju smanjenja siromaštva.

3. **Crna Gora nema sopstvenu valutu, što stavlja veliki naglasak na zdravu fiskalnu politiku i konkurentnost zemlje.** Crna Gora je jednostrano usvojila euro 2012. godine bez zvaničnog pristupanja euro zoni, što znači da bi se mogla zahtijevati ekonomska prilagođavanja kako bi se zadovoljili kriterijumi konvergentnosti u okviru pristupanja Evropskoj uniji. Dok sa jedne strane korišćenje eksterne valute obezbjeđuje stabilnost cijena nakon ranijih problema sa hiperinflacijom, sa druge strane je kompromis to što je fiskalna politika glavni preostali instrument upravljanja u oblasti ekonomske politike. Kontraciklična fiskalna politika može zahtijevati značajnu diskrecionu potrošnju, a ipak se budžet Crne Gore karakteriše dominantnošću nediskrecione potrošnje, odnosno penzijama i zaradama u javnom sektoru. Posmatrano na nivou sistema, indikatori solventnosti i likvidnosti u bankarskom sektoru u načelu se čine solidnima, ali postoje značajne oblasti ranjivosti kod banaka u domaćem vlasništvu. U takvom kontekstu, odsustvo prekoćne kamatne stope i značajna ograničenja funkcije kreditora poslednje instance smanjuju sposobnost centralne banke da utiče na bankarsko kreditiranje.

4. **Crnogorski ciklus privrednog rasta blisko slijedi poslovni ciklus u Evropi.** Povezanost između puta Crne Gore i BDP Evrope ilustruje izloženost ekonomije promjenama poslovnog ciklusa u regionu koji se još uvijek nije stabilizovao od previranja potaknutih finansijskom krizom 2008-2010. godine i naknadnom krizom državnog duga u nekim zemljama euro zone.

5. **Te ciklične izloženosti dešavaju se u kontekstu nezavršene tranzicije sa kontrolisane i dirigovane na tržišnu ekonomiju.** Prelazak na tržišna pravila praćen je visokom dugotrajnom nezaposlenošću i niskim nivoima iskorišćenosti kapaciteta mašina, opreme i fizičke infrastrukture u svim zemljama u regionu.¹¹ Na Balkanu, složenosti koje su inače svojstvene ovom procesu dodatno su pogoršane sukobom i političkom nesigurnošću. Visoka stopa nezaposlenosti čak i na vrhuncu ekonomskog ciklusa 2008. godine (sa preko 17 posto) ukazuje na to da su uzroci koji leže u osnovi niskog potencijalnog rasta za Crnu Goru i druge zemlje Balkana daleko dublji nego što je to sam poslovni ciklus i vuku svoje

⁹ Trgovina robama i uslugama 2014. godine je jednaka BDP-u, što je više u odnosu na Hrvatsku sa 91 posto, ali ispod Slovenije sa 145 posto.

¹⁰ Ovi pregovori se bave uslovima pod kojima će zemlja kandidat usvojiti, realizovati i sprovoditi pravnu tekovinu EU (akumulirane propise, zakonske akte i sudske odluke koji čine korpus prava Evropske unije).

¹¹ Blanchard and Kramer, "Disorganization", The Quarterly Journal of Economics, tom 112, br. 4, novembar 1997.

korijene iz zaostavštine socijalizma i nezavršenog programa reformi.

6. **Razvojni izazovi sa kojima se suočava Crna Gora predstavljaju kombinaciju cikličnih i strukturnih faktora, te zahtijevaju pristup sa dva kolosjeka.** Ciklični faktori su stanje ekonomija Evrope, Rusije i Jugoistočne Evrope (JIE)—kratkoročni do srednjoročnih izgleda za ove ekonomije; te makro-fiskalna situacija u zemlji. Glavni strukturni faktori su nivo regionalnih integracija, nivo kvaliteta ljudskog i fizičkog kapitala, zaostavština socijalističke prošlosti, te slab razvoj privatnog sektora. Nasljeđe socijalizma vidljivo je u još uvijek velikom uticaju javnog sektora i procentu troškova penzionog sistema i javne uprave u ukupnoj potrošnji vlade. Slabost privatnog sektora očita je iz stanja finansijskog sektora, velikog broja preduzeća koja su nesolventna, a računi su im blokirani godinama, razvoja privatnih firmi i ograničenih trgovinskih veza između Crne Gore i ostatka svijeta.

7. **Dokument Sistematske dijagnostičke procjene za Crnu Goru podijeljen je u šest dijelova.** U prvom dijelu predstavljen je kratak pregled skorašnjeg socio-političkog i ekonomskog konteksta u zemlji. Drugi dio ispituje veze između siromaštva, raspodjele dohotka i ekonomskog rasta, preko tržišta rada, a u odnosu na velike promjene u tokovima međunarodnog kapitala i nedovršeni program strukturnih reformi. U trećem dijelu se razmatraju održivost i ranjivost trenutnog modela rasta. Četvrti dio razmatra strukturna ograničenja za održivi i inkluzivni rast i smanjenje siromaštva, dok se u petom dijelu daje pregled temelja dobre uprave i vladavine prava. Procjena svakog od utvrđenih ograničenja praćena je opisom onoga što Vlada Crne Gore (Vlada) preduzima na rješavanju tog problema. U šestom dijelu dati su prioriteti i mogućnosti.

II. KONTEKST ZEMLJE

Socio-politički kontekst

8. **Crna Gora je bila među najsiriromašnijim regionima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).** Nakon II svjetskog rata, Crna Gora je postala republika u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Kao i druge republike u bivšoj federaciji, Crna Gora je uživala značajnu autonomiju u određivanju poreskih stopa i aktivnostima za prikupljanje prihoda. Međutim, takođe je bila i među primaocima solidarnih doprinosa koji su distribuirani preko Fonda federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih regiona, koji su finansirali bogatiji regioni u SFRJ.

9. **Sadašnje crnogorske privredne strukture izrasle su iz jugoslovenskog socijalističkog ekonomskog modela zasnovanog na radničkom samoupravljanju.** Od 1960-tih godina industrijska politika bivše Jugoslavije fokusirala se na uspostavljanje novih proizvodnih kapaciteta bliže izvorima sirovina. Tokom tog perioda su osnovani Kombinat aluminijuma Podgorica (KAP) i Željezara Nikšić.¹² Naftna kriza 1970-tih godina doprinijela je narastajućim ekonomskim problemima. Porasla je inflacija, a nezaposlenost se povećala, dok je veza izmeu bankarskog sektora i društvenih preduzeća doprinijela porastu zaduženosti SFRJ. Spoljni dug se u prosjeku povećavao za 18 posto godišnje u periodu od 1960. do 1980. godine¹³ tako da je do ranih 1980-tih dug Jugoslavije dostigao oko jedne trećine BDP-a.¹⁴

10. **Tokom 1980-tih u SFRJ je vladala ekonomska stagnacija i sve veće regionalne razlike.** Realni rast BDP-a, koji je u prosjeku iznosio 5,8 posto godišnje tokom 1970-tih, usporio se na tek 1 posto godišnje od 1980. do 1989. godine. Kasnih 1980-tih godina, inflacija je dostigla iznos od preko 200 posto. Regionalne razlike su se pogoršale. BDP per capita u sjevernim regionima iznosio je 3,233\$, a u južnim svega 1,580\$ (Tabela 1). U to vrijeme u Crnoj Gori BDP per capita iznosio je 2.086\$.¹⁵ Stopa nezaposlenosti u SFRJ dostigla je 17 posto, dok je dodatnih 20 posto radne snage u SFRJ bilo u stanju podzaposlenosti.

Tabela 1. BDP per capita 1980. godine po regionu i republici

Slovenija	\$5,193
Hrvatska	\$3,314
Vojvodina	\$3,189
Srbija (uža)	\$2,534
Razvijeniji regioni (sjever)	\$3,233
Crna Gora	\$2,086
Bosna i Hercegovina	\$1,737
BJR Makedonija	\$1,721
Kosovo	\$812
Manje razvijeni regioni (jug)	\$1,580

Izvor: Svjetska banka

11. **Ekonomska fragmentacija Jugoslavije doprinijela je njenom političkom raspadu, što je rezultiralo nizom sukoba 1990-tih godina i dovelo do toga da su Crna Gora i Srbija uspostavile federaciju 1992. godine.** Po „ekonomskom programu“ premijera Markovića iz 1990-tih godina, državni prihodi koji su ranije išli kao transferi republikama i pokrajinama umjesto toga su korišćeni za servisiranje jugoslovenskog duga Pariškom i Londonskom klubu. Od 1989. do septembra 1990. godine, više od hiljadu kompanija u SFRJ je otišlo u stečaj, a godišnji BDP je

¹² KAP je proizvodio svoju glinicu, ekstrakcijom iz boksita dopremanog iz nikšićkog rudnika boksita. Kombinat je imao i svoju proizvodnju pečenih anoda, dok je topionica imala instalisani kapacitet od 120.000 tona tečnog aluminijuma godišnje. Kombinat je svoje najteže dane imao tokom sankcija UN uvedenih protiv SR Jugoslavije tokom kojih je proizvodnja smanjena na 13 posto kapaciteta. Na svom vrhuncu, KAP je učestvovao sa oko 7 posto u BDP-u i činio dvije trećine ukupnog izvoza. KAP je 1. decembra 2005. godine privatizovan Centralnoevropskoj aluminijumskoj kompaniji (CEAC), registrovanoj na Kipru. Od 2008. godine, KAP se muči da preživi uticaj globalne ekonomske krize. Niska cijena aluminijuma, tržišne cijene električne energije i prekomjeren broj zaposlenih doveli su do toga da KAP proizvodi gubitke i prekomjerno se oslanja na subvencije od strane vlade. Vlada je 2009. godine izdala garancije u iznosu od 130 miliona eura (4,4 posto BDP-a 2009. godine) kako bi spriječila stečaj u preduzeću u zamjenu za pola udjela u vlasništvu CEAC-a. Konačno je 2013. godine u KAP-u pokrenut stečajni postupak nakon što je vlada otplatila aktivirane garancije.

¹³ <http://mises.ca/posts/articles/the-economy-of-titos-yugoslavia-delaying-the-inevitable-collapse/>

¹⁴ <http://www.jstor.org/discover/10.2307/151992?uid=3739584&uid=2&uid=4&uid=3739256&sid=21104941813567>

¹⁵ Podaci Svjetske banke.

do 1990. godine smanjen za 7,5 posto.¹⁶ Sukobi u regionu koji su otpočeli traženjem nezavisnosti od strane nekoliko republika uglavnom su završeni mirovnim sporazumima, uz puno međunarodno priznanje novonastalih država, ali uz ogromnu ekonomsku štetu po region. Republike Srbija i Crna Gora su 1992. godine uspostavile federaciju. Paralelno sa time, kolaps dirigovane i kontrolisane privrede početkom 1990-tih sa gubitkom garantovanih tržišta i snabdjevača, te političkom nesigurnošću, narušio je život ljudi u Crnoj Gori. *Disorganizacija*¹⁷ tradicionalnih vidova proizvodnje uticala je na radnike i sve vidove kapitala. Nisu se odmah pojavila nova tržišna pravila koja bi pomogla u raspoređivanju raspoloživih ljudskih i drugih resursa u privredne djelatnosti. Raspad jugoslovenskog tržišta i nametanje sankcija UN u maju 1992. godine praćen je najvećom ekonomskom i finansijskom krizom u Crnoj Gori od II svjetskog rata. Od 1993. godine, proizvodnja je doživjela slom, zemlja je prolazila kroz drugi period hiperinflacije u svojoj istoriji, a oko dvije trećine stanovništva živjelo je ispod linije siromaštva. Ovo je bio period nagle tranzicije do sticanja nezavisnosti 2006. godine.

12. Nakon referenduma 2006. godine, Crna Gora je objavila nezavisnost od Srbije, a četiri godine nakon toga dobila je status zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Crna Gora je nastavila sa svojom transformacijom ka privredi više baziranoj na uslužnim djelatnostima, sa proklamovanim ciljem da postane elitna turistička destinacija u EU. Uloženi su naponi na privlačenju stranih investitora za sektor turizma, kao i za velike infrastrukturne projekte, što je trebalo da olakša razvoj turizma. Crna Gora je u 2006. i 2007. godine doživjela bum na tržištu nekretnina, kada su mnogi bogati stranci kupovali nekretnine na Crnogorskom primorju. Do 2008. godine Crna Gora je dobijala više stranih investicija per capita nego bilo koja druga država u Evropi. Usljed stranih direktnih investicija, crnogorska ekonomija je doživjela veoma brz rast sve do izbijanja globalne krize.

13. Harmonizacija sa pravnom tekovinom, kao i sporazum o slobodnoj trgovini sa EU predstavljaju dobar temelj za crnogorsku konvergenciju. U Izvještaju EU o napretku Crne Gore iz 2015. godine¹⁸ se ukazuje na to da je zemlja preduzela dalje korake ka uspostavljanju funkcionišuće tržišne privrede i da bi trebalo da bude u stanju da se nosi sa pritiscima konkurentnosti i tržišnim silama u EU na srednji rok, pod uslovom da nastavi da rješava sadašnje slabosti uz odgovarajuće strukturne reforme. Posebno je presudna snažna politička posvećenost dubokim i trajnim reformama ka osnaživanju vladavine prava, borbe protiv korupcije, povećanju efikasnosti pravosuđa i zaštiti temeljnih prava. Zahtijeva se i depolitizacija javne uprave i njena veća profesionalnost, dok je hitno potrebno rješenje kompatibilno sa pravilima državne pomoći za slučaj KAP-a koji je prodat privatnom vlasniku tokom stečajnog postupka.

Ekonomski kontekst—od naglog rasta do kraha

14. Tokom protekle decenije, prosječna stopa rasta crnogorske privrede iznosila je 3 posto godišnje i blisko je slijedila poslovni ciklus Evrope i Centralne Azije (ECA). Prosječan realni rast u periodu od 2001. do 2015. godine bio je 3 posto (Slika 1), ali kada se pogleda po godinama, iznosio je 5 posto od 2001. do 2008. godine, a svega 0,8 posto od 2009. do 2015. godine. I zaista, ovaj period uključuje dvije jasno razdvojene epizode: ubrzani ekonomski rast od 2001-2008. kada se stopa rasta BDP-a progresivno uvećavala dok nije dostigla svoj dvocifreni vrhunac 2007. godine; te ekonomski krah u periodu 2009-2015. godine, kada je stopa rasta pala i to 2009. godine naglo (za 5,7 posto), te u prosjeku ostala na nivou od 1,9 posto tokom ostatka ovog perioda. Crnogorski ciklus pokazao je daleko veću varijansu: na vrhuncu, rast je bio dvocifreni i više od toga, a dva pada su bila daleko dublja nego u ostatku Evrope i Centralne Azije.

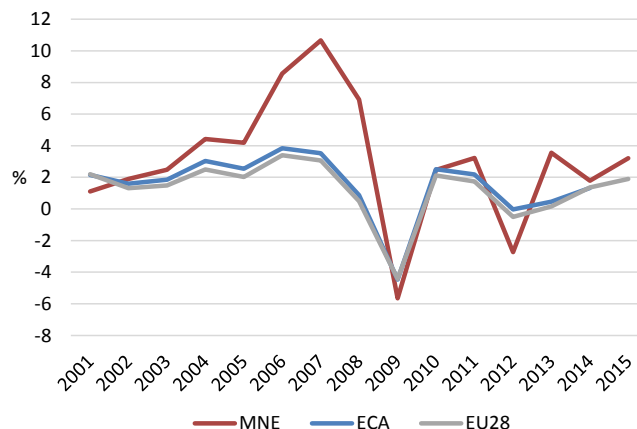
¹⁶ Kiss J., Debt Management in Eastern Europe, Eastern European Economics, maj-jun 1994., str 59.

¹⁷ Termin disorganizacije koristimo ovdje u smislu koji mu daju Blanchard, Olivier i Michael Kramer QJE tom 112 (br.4), nov. 1997, 1091-1126. Autori opisuju situaciju nakon kolapsa dirigovane i kontrolisane privrede, a prije nego što nova pravila tržišne ekonomije pomognu da se uspostavi nova ravnoteža.

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

15. **Pokretačka snaga iza ekonomskog buma bio je ogroman priliv kapitala.** Na vrhuncu ekonomskog buma 2008. godine priliv kapitala iznosio je oko 46 posto BDP-a. Veoma veliki priliv spoljnog kapitala (uglavnom u sektore turizma, nekretnina i bankarstva) potakao je domaću tražnju i doveo do dvocifrenog rasta od 10,7 posto 2007. godine, čime se Crna Gora svrstala među najbrže rastuće svjetske ekonomije koje nisu zasnovane na nafti. Sprovođenje sveobuhvatnog programa reformi okrenutih ka privatizaciji i pogodnom poslovnom okruženju sa niskim poreskim stopama tokom godina prije krize dovelo je do snažnog rasta i povećanja zaposlenosti od preko 17 posto u periodu od 2001. do 2008. godine. Udio privatne potrošnje u BDP-u povećao se sa oko 70 posto 2000. godine na 91,2 posto 2008. godine.

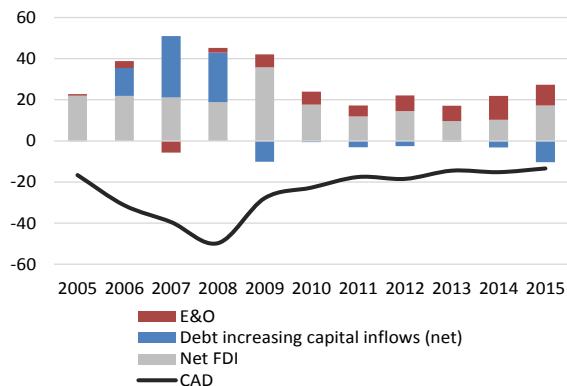
Slika 1. Realni rast BDP-a u Crnoj Gori i zemljama Europe i središnje Azije



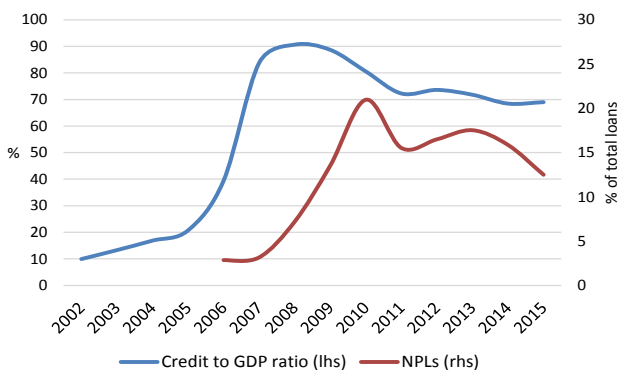
Izvor: MONSTAT, Indikatori svjetskog razvoja (WDI), Eurostat

16. **Obrnuta refleksija tako velikog priliva kapitala bio je veliki deficit tekućeg računa platnog bilansa** (Slika 2). Iako je većim dijelom priliva kapitala finansiran veći uvoz, takođe je imao velikog uticaja na sektore kao što su građevinarstvo, turizam, nekretnine i usluge. Komercijalne banke su podržale aktivnosti privatnog sektora sa ekspanzijom kredita koja je dovela do brze ekspanzije uvoza roba. Usljed toga su se proširile eksterne neravnoteže, sa koeficijent spoljnog duga u odnosu na BDP koji je dostigao 106 posto, a deficit tekućeg računa alarmantnih 50 posto BDP-a 2008. godine.

Slika 2. Tekući i kapitalni račun, procenat BDP-a, 2005-15. **Slika 3. Krediti i nekvalitetni krediti, procenat**



Izvor: CBCG, MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.



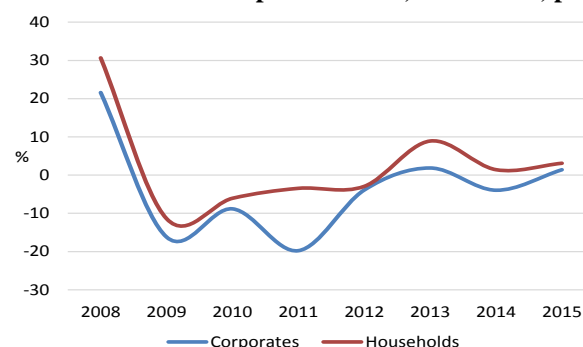
17. **Ekonomija tek treba da se u potpunosti oporavi od sloma naglog rasta kredita u periodu prije finansijske krize, budući da slabosti bilansa stanja i smanjenje nivoa kredita kod banaka ometaju privredni rast.** U periodu prije krize 2008. godine, visok priliv kapitala potakao je rast tražnje, kao i neravnoteže, uključujući i nesmotreno odobravanje kredita, „balon“ na tržištu kredita, te brz porast javnog i privatnog duga. Ukupni godišnji rast kredita iznosio je u prosjeku 77 posto u periodu 2003-2008. godina, čime je nivo kredita u odnosu na BDP doveden na 90,7 posto do 2008. godine (Slika 3), a koeficijent kredita u odnosu na depozite (LTD) na 167 posto u vrijeme vrhunca u aprilu 2009. godine. Pucanje „balona“ na tržištu nekretnina dovelo je do velikog obima nekvalitetnih kredita, slabljenja profitabilnosti banaka, te značajne prezaduženosti koja je doprinijela produženom trajanju oskudice kredita i slabom

ulaganju.

18. **Pretjerano oslanjanje na prilog eksternog kapitala učinio je Crnu Goru veoma ranjivom na iznenadni pad tokova kapitala po izbijanju globalne finansijske krize.** Smanjenje spoljnog finansiranja koje je počelo 2009. godine dovelo je do smanjenja deficita tekućeg računa od skoro 22 procenta poena BDP-a od 2008. do 2009. godine. Kako je krahirala eksterna tražnja za metalima, isto se desilo i sa uvozom repromaterijala za izvoznu industriju aluminijuma. Kao posljedica toga, deficit tekućeg računa opao je na 28 posto BDP-a 2009. godine. Takvo smanjenje dovelo je do kontrakcije domaće agregatne tražnje, posebno do kolapsa u investicijama i uvozu. Pad stope rasta BDP-a bio je ozbiljan (sa 6,9 posto 2008. godine na -5,7 posto 2009. godine), te je nastupio bolan period smanjenja zaduženosti (*deleverage*) u privatnom sektoru.

19. **Globalna ekonomska kriza dovela je do ozbiljne oskudice kredita** (Slika 4). Izbijanje globalne ekonomske krize dovelo je i do pada depozita u bankama od skoro 22 posto od avgusta 2008. do 2011. godine i do ozbiljnog pada kredita: od kraja 2008. do kraja 2011. godine krediti su opali za 16 posto čime je do kraja 2012. godine koeficijent kredita u odnosu na depozite iznosio 118 posto sa 160 posto tri godine prije toga. Sektori koji su bili najviše pogođeni su metalna industrija, građevinarstvo i finansijske aktivnosti. I krediti matičnih banaka su postali rjeđi, pa je zaduživanje kod matičnih banaka kao dio ukupnih obaveza opalo sa 20 posto 2008. na 13 posto 2012. godine.

Slika 4. Kreditni rast po sektorima, 2008-2015., posto



Izvor: CBCG, MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

20. **Pokretačka snaga ekonomskog kraha bila je dramatična promjena percepcija finansijskih rizika od strane investitora.** Promjena stavova banaka nije mnogo bila vezana za ekonomsku realnost u Crnoj Gori koja je sve više pokazivala ranjivosti i mnogo prije globalne krize. Kao što je to bio slučaj i sa ostalim evropskim bankama nakon krize 2008. godine, banke u Crnoj Gori su iznenada počele više računati da vode o svojoj izloženosti finansijskom riziku.¹⁹ Takve percepcije rizika i dalje utiču na crnogorsku ekonomiju. Nakon kratkoročnog oporavka 2010-2011. godine, zemlja se suočila sa novim smanjenjem aktivnosti od 2,7 posto 2012. godine sa proizvodnom industrijom i građevinarstvom kao predvodnicima ovog pada, ovoga puta izazvanog krizom državnog duga u Evropi. Deficit tekućeg računa nastavio je da se smanjuje, ali je i dalje ostao visok mjereno globalnim standardima sa iznad 13 posto BDP-a 2015. godine, mada finansiran stranim direktnim investicijama (SDI) u sektorima turizma i nekretnina. Ekonomija se vratila rastu, povratila *output* izgubljen od 2008. godine, ponovo podržan investicijama u nekretnine i turizam, kao i javnim ulaganjima.

21. **Neefikasnosti i ranjivosti finansijskog sektora ometaju rast privatnog sektora i predstavljaju rizike po fiskalnu i finansijsku stabilnost.** Crnogorski potencijal rasta ometa neefikasni finansijski sistem, sa visokim troškovima posredovanja i visokim nivoom nekvalitetnih kredita. Sve veći rizici kod domaćih banaka i slabosti u regulisanju i kontroli banaka predstavljaju rizike po fiskalnu i finansijsku stabilnost. S obzirom na nepostojanje nezavisne monetarne politike, te da bi se pojačalo čvrsto fiskalno upravljanje, treba uspostaviti makroprudencijalni okvir, a ograničenjima koja centralna banka ima u obavljanju funkcije kreditora poslednje instance potrebno je posvetiti dalju pažnju. Povratak normalnih uslova kreditiranja ostaje i dalje ozbiljan izazov koji koči ekonomski rast. Tekuća implementacija Zakona o dobrovoljnom

¹⁹ Eichengreen, B. (2010), „Globalization and the Crisis.“ (Globalizacija i kriza), IFO Institut za ekonomsko istraživanje na Univerzitetu u Minhenu, CESifo Forum, tom 11, izdanje 3, str. 20-24, oktobar 2010. godine

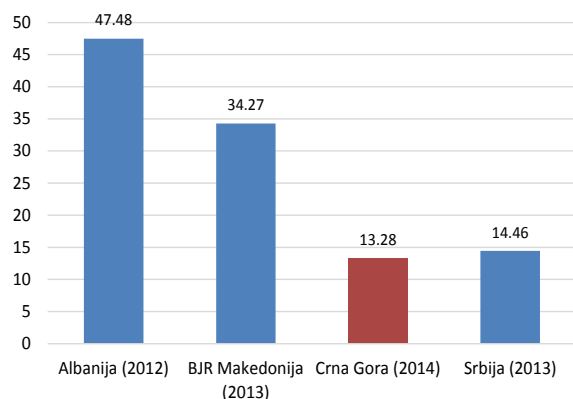
restrukturiranju kredita („podgorički pristup“) je dobrodošao korak za rješavanje loših kredita, ali ga treba dopuniti dodatnim mjerama, uključujući i preokret u trendu labavljenja regulatornih standarda koji je uočen tokom poslednjih nekoliko godina kako bi se osiguralo blagovremeno prepoznavanje i otpis loših kredita, jačanje prinudne naplate, omogućavanje izlaska neodrživih preduzeća i uklanjanje zakonskih uskih grla koja još uvijek onemogućavaju raspolaganje imovinom umanjene vrijednosti od strane banaka.

III. SIROMAŠTVO, OPŠTI PROSPERITET I RAST

Trendovi siromaštva i opšteg prosperiteta

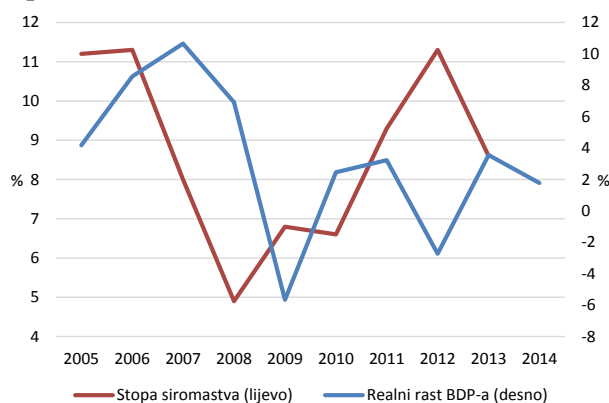
22. **Sa stopom siromaštva od 8,3 posto,²⁰ Crna Gora ima jednu od najnižih stopa siromaštva na Balkanu.** Koristeći komparativne mjere siromaštva, stopa siromaštva u Crnoj Gori neznatno je veća od

Slika 5. Stope siromaštva u regionu, 5\$ PPP/dan



Napomena: Najnoviji dostupni podaci o stopama siromaštva.
Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Slika 6. Promjene u siromaštvu reflektuju promjene u privrednom rastu



Izvor: MONSTAT.

Okvir 1. Mjerjenja stopa siromaštva i poređenja među zemljama

Crna Gora koristi anketu potrošnje domaćinstava (HBS) koju sprovodi nacionalni Zavod za statistiku (MONSTAT) kako bi mjerila siromaštvo. Crna Gora koristi apsolutnu liniju siromaštva, koja se određuje tako što se koristi pristup troškova za osnovne potrebe sa minimalnim kalorijskim zahtjevom od 2288 kcal/dan po osobi. Linija siromaštva je po prvi put određena 2006. godine da iznosi 144,68€ po ekvivalentu odrasle osobe²¹ mjesečno, te se na godišnjem nivou ažurira sa inflacijom. Tako je 2013. godine linija siromaštva ažurirana u odnosu na inflaciju iznosila 186,45€ po ekvivalentu odrasle osobe.

Svjetska banka mjeri siromaštvo na drugačiji način radi mogućnosti poređenja među zemljama. Da bi se u obzir uzele razlike u cijenama među državama, koristi se korektivni faktor pariteta kupovne moći Međunarodnog programa poređenja, umjesto lokalnih cijena. U Evropi i Centralnoj Aziji postoje posebni artikli potrošnje koji se uobičajeno ne uključuju u agregat blagostanja u proračunima Svjetske banke. Ti se artikli ipak često uključuju prilikom nacionalnih proračuna, što dovodi do razlika u sastavu agregata kojima se mjeri blagostanje. Siromaštvo kako o njemu izvještava Svjetska banka za potrebe međunarodnog poređenja obično se izražava u međunarodnim US dolarima iz 2005. godine kao 1,25\$/dan, što je srednja vrijednost nacionalnih linija siromaštva za 15 najsiromašnijih zemalja svijeta u trenutku kada je linija siromaštva određivana. U Evropi i Centralnoj Aziji uobičajeno se primjenjuje linija siromaštva od 5\$/dan kako bi odrazila više troškove grijanja i komunalija kojima su izloženi pojedinci koji žive u tom regionu.

Napomena: Za više detalja pogledati ECAPOV internet strane na: <http://go.worldbank.org/RR8JUWFGU0>

Izvor: Grupa Svjetske banke.

one u Srbiji, a niža nego u Albaniji i Makedoniji (Slika 5) (Okvir 1).

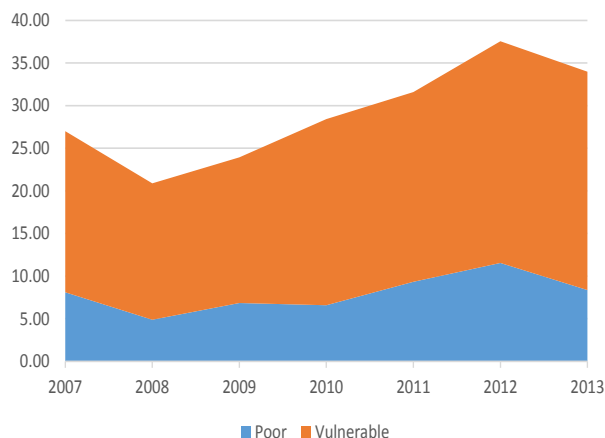
23. **Od sticanja nezavisnosti, Crna Gora je prošla kroz period naglog ekonomskog rasta i**

²⁰ Kada se posmatra poslednja dostupna nacionalna apsolutna linija siromaštva.

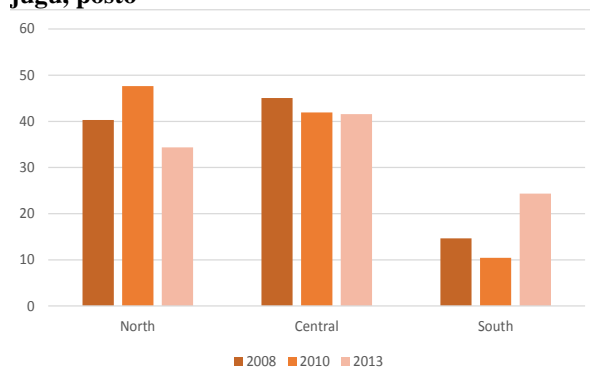
²¹ Ekvivalent odrasle osobe kako se koristi u Crnoj Gori slijedi standard OECD-a, odnosno ponderisani zbir broja članova porodice, gdje prva odrasla osoba u porodici važi za 1,0, druga (i sve naredne) odrasle osobe 0,5, a svako dijete se ponderiše sa 0,3 do uzrasta od 14 godina.

smanjenja siromaštva, praćenog ekonomskim slomom, stagnacijom i povećanjem siromaštva i rizika od siromaštva (Slika 6). Iako je prosječan rast Crne Gore tokom prethodne decenije u prosjeku iznosio 3 posto godišnje, oscilacije rasta dovele su do srazmjernih zaostajanja, padova i povećanja stopa siromaštva. Sa snažnim rastom sve do finansijske krize 2009. godine, Crna Gora je bilježila stalan napredak u smanjenju siromaštva: stope siromaštva opale su sa 11,3 posto na 4,9 posto od 2006. do 2008. godine. Tokom perioda ekonomskog sloma, stopa rasta BDP-a je opala, u početku iznenada, a siromaštvo je dostiglo stopu od 11,3 posto 2012. godine, tek da bi ponovo opala 2013. godine (što je ujedno posljednja godina za koju postoje podaci o stopama siromaštva) kako se ekonomska aktivnost ponovo pokrenula. Rizik od siromaštva se od 2008. godine naovamo povećao još i više nego sama stopa siromaštva: procenat domaćinstava u riziku od siromaštva (ona čija je potrošnja po ekvivalentu odrasle osobe 1,50 puta linija siromaštva) povećao se sa 18,9 posto 2007. na 26 posto 2013. godine (Slika 7). Veći dio tog povećanja desio se u urbanim područjima gdje su se brojke više nego udvostručile, sa 10 posto 2009. na 22 posto 2013. godine. Posmatrano po regionima, na jugu je došlo više nego udvostručenja procenta onih koji su u riziku od siromaštva, dok je taj broj na sjeveru opao. U središnjem regionu taj postotak je ostao stabilan sa oko 40 posto (Slika 8).

Slika 7. Rizik od siromaštva se povećao više nego samo siromaštvo, posto



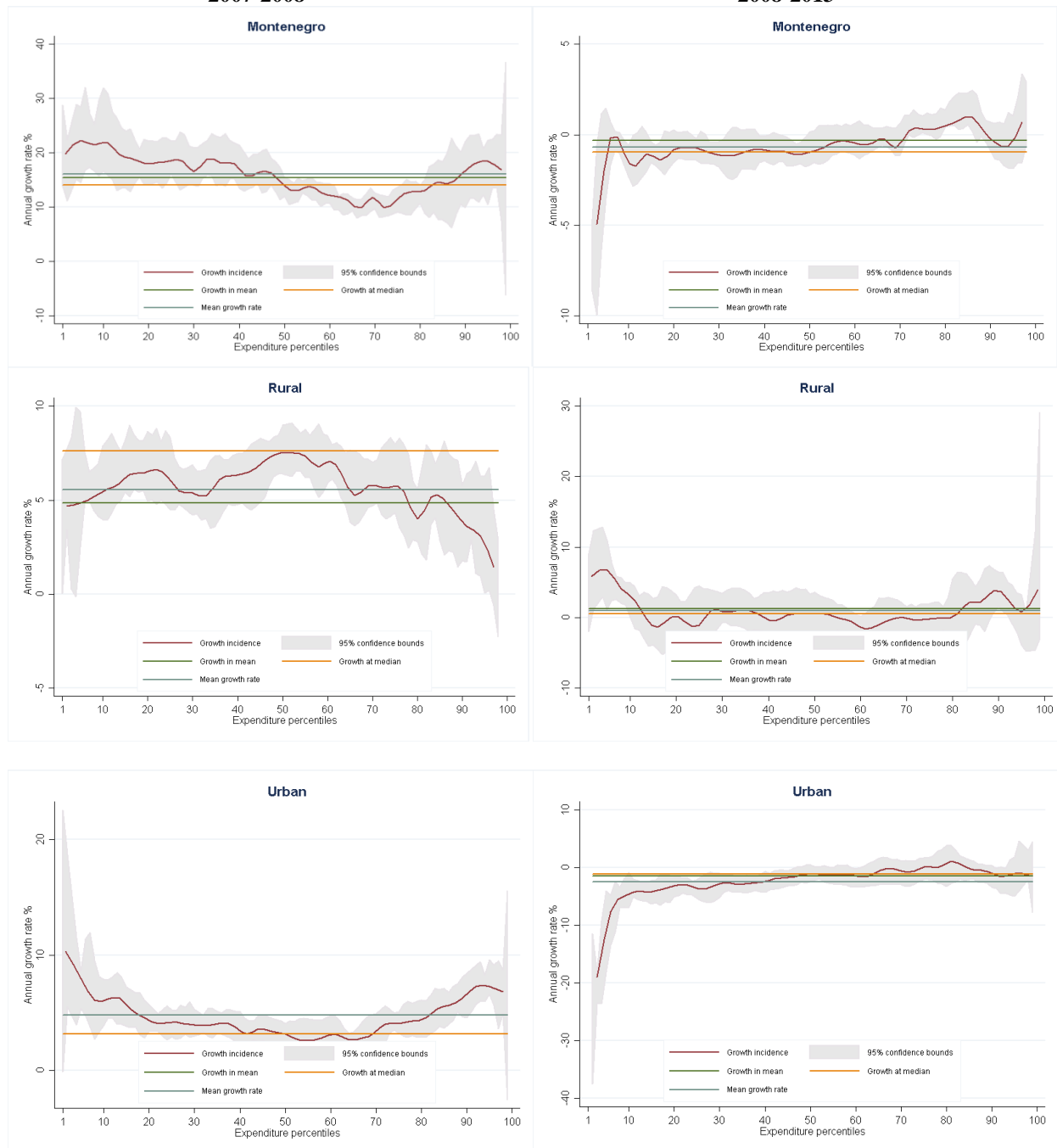
Slika 8. Rizik od siromaštva je najveći u središnjem regionu, ali se najviše povećao na jugu, posto



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci uz korišćenje HBS 2007-2013.

24. **Nakon krize rast ide manje u prilog siromašnima nego što je to ranije bio slučaj: najsiromašniji su imali najviše koristi od naglog rasta, ali ih je najteže i pogodio slom.** Elastičnost siromaštva na rast išla je od -1,97 od 2005. do 2008. godine do 4,02 od 2009. do 2013. godine. To znači da je tokom godina naglog rasta jedan procenat povećanja rasta bio praćen sa gotovo 2 procenta smanjenja siromaštva, dok je tokom poslednjih nekoliko godina jedan procenat povećanja rasta bio praćen sa 4 procenta povećanja siromaštva. Krivulje incidence rasta za ta dva perioda pokazuju kako je u periodu visokog rasta prosječne potrošnje 2007. i 2008. godine potrošnja porodica koje spadaju u donjih 40 posto rasla brže nego za gornjih 60 posto. To je obrnuto od onoga što se desilo narednih šest godina, tokom perioda stagnacije rasta, kada je rast potrošnje za gornjih 60 bio viši nego za donjih 40. Postojale su i razlike po regionima. U kontekstu visokog rasta 2007-2008. godine, najsiromašniji i najbogatiji percentili imali su više koristi u urbanim područjima, dok se na srednjem dijelu distribucije najviše dobilo u ruralnim područjima. U periodu bez rasta, najsiromašniji su najviše pogođeni negativnim rastom u urbanim područjima, dok je u ruralnim područjima ostvaren pozitivan rast (Slika 9).

**Slika 9. Incidenca rasta tokom perioda rasta i kraha
2007-2008**

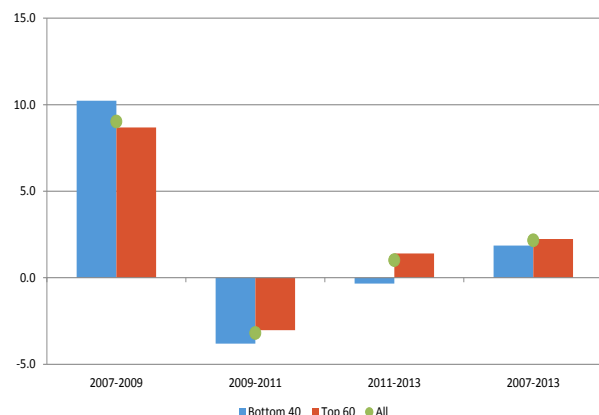


Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci uz korišćenje HBS 2007-2013.

25. Sve u svemu, prosječan rast potrošnje tokom perioda 2007-2013. godina bio je pozitivan, ali sa značajnim varijacijama u okviru perioda i na različitim lokacijama. Tokom perioda 2007-2013., prosječni rast potrošnje iznosio je 2,5 posto, sa nešto manjim za donjih 40 posto u odnosu na gornjih 60 posto. Međutim, postojale su velike varijacije među periodima (Slika 10). Od 2007. do 2009. godine

potrošnja je značajno porasla, sa donjih 40 posto koji su imali više dobiti od gornjih 60 posto. Tokom naredne dvije godine rast je postao negativan, a to je imalo veći uticaj na donjih 40 posto. Zatim je od 2011. do 2013. godine (poslednja godina za koju postoje podaci) rast potrošnje ponovo nastavio za gornjih 60 posto, ali je ostao blago negativan za donjih 40 posto. Ipak, nejednakost od 26,2 mjereno Džinijevim koeficijentom koliko je iznosila 2013. godine ostaje najniža na Zapadnom Balkanu (Slika 11).

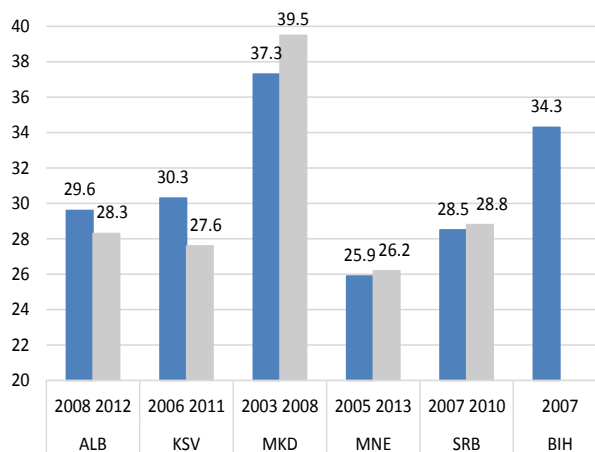
Slika 10. Opšti prosperitet tokom vremena



Napomena: Opšti prosperitet se definiše kao rast dohotka donjih 40 posto

Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci na osnovu HBS 2007-13

Slika 11. Džinijevi koeficijenti u regionu



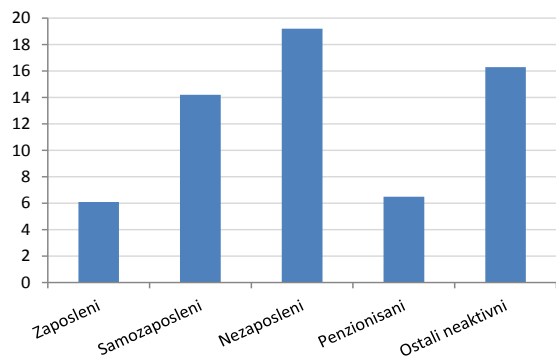
Izvor: Ceriani i Davalos (2014) i sopstveni proračuni

Okvir 2. Profil siromašnih i donjih 40 posto

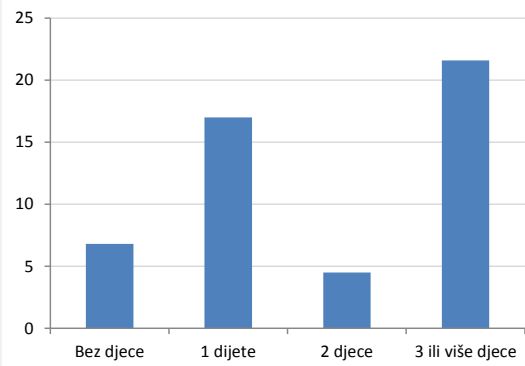
Stope aktivnosti su blisko povezane sa siromaštvom i rizikom od siromaštva. Vjerovatnije je da su siromašni i oni u riziku od siromaštva nezaposleni nego oni koji nisu u riziku, a taj postotak je znatno porastao od 2008. do 2013. godine. Stopa siromaštva je bila najviša 2013. godine (oko 19 posto) u domaćinstvima sa nezaposlenim nosiocem domaćinstva, iz čega slijede ona kod kojih je nosilac domaćinstva neaktivan (Slika 12). Stopa siromaštva za domaćinstva sa nosiocem domaćinstva koji je u penziji bila je 6,5 posto, a za one u kojima je nosilac domaćinstva zaposlen 6,1 posto. Utrostručio se procenat siromašnih koji žive u domaćinstvima u kojima je nosilac domaćinstva nezaposlen, sa 11,3 posto 2008. na 33 posto 2013. godine. Nosilac domaćinstva u dodatnih 30 posto domaćinstava je u penziji. U prosjeku, oko jedne trećine odraslih u siromašnim domaćinstvima su 2013. bili zaposleni, dok je u domaćinstvima koja nisu u riziku od siromaštva dvije trećine odraslih zaposleno. Isto tako, 45 posto onih u riziku od siromaštva i 39 posto onih koji to nisu žive u domaćinstvima gdje je nosilac domaćinstva u penziji, u odnosu na svega 30 posto među siromašnima. Takođe, u prosjeku više od dvije trećine članova domaćinstava koja nisu u riziku od siromaštva dobijaju penzije, dok kod siromašnih i onih koji su u riziku to važi za otprilike pola članova domaćinstava.

Slika 12. Stopa siromaštva po zanimanju nosioca domaćinstva, 2013., posto

Slika 13. Stopa siromaštva po broju djece u domaćinstvu, 2013., posto



Izvor: MONSTAT.

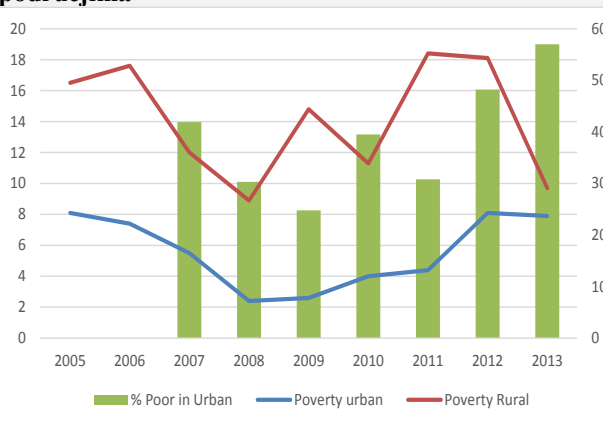


Donjih 40 posto računa na relativno malo članova domaćinstva aktivne starosne dobi da obezbjeđuje za brojnija domaćinstva. Manje imućna domaćinstva su veća i imaju više ekonomski zavisnih lica, posebno djece (Slika 13 **Error! Reference source not found.**), dok imućnije porodice imaju manja domaćinstva, manje djece i relativno veći procenat članova iznad 65 godina starosti. Domaćinstva u donjih 40 posto imaju visoku stopu ekonomski zavisnih lica: svaki zaposleni član domaćinstva mora da obezbjeđuje za otprilike još četiri osobe, nasuprot dvije kod domaćinstava u gornjih 60 posto. Takav obrazac je rezultat kako višeg koeficijenta djece kao zavisnih lica, tako i nižih stopa zaposlenosti za pojedince aktivne životne dobi na dnu distribucije. Visoka stopa ekonomski zavisnih lica od zaposlenih članova domaćinstava čini takva domaćinstva izuzetno ranjivima u slučaju gubitka posla, bolesti ili nekog drugog šoka koji pogodi donosioca prihoda.²²

Siromašna domaćinstva imaju niže nivoe obrazovanja, manji procenat vlasništva nad zemljištem i slabiji pristup zdravstvenim uslugama. Tendencija je da su siromašni ljudi daleko manje obrazovani od ostalih kategorija: 77 posto siromašnih ima osnovno obrazovanje ili manje od toga 2013., dok su ti procenti 51 za one u riziku od siromaštva, odnosno 33 za one koji nisu u riziku. Ipak, vidi se poboljšanje u pristupu siromašnih višim nivoima obrazovanja od 2008. do 2013. godine. Vlasništvo nad zemljištem se značajno pogoršalo od 2008. do 2013. godine, posebno među siromašnima. Oko 25 posto siromašnih je 2008. godine imalo više od jednog hektara poljoprivrednog zemljišta; ta brojka je opala na 1,6 posto 2013. godine. Pristup zdravstvenim uslugama ograničeniji je za one sa nižim prihodima domaćinstva. Samo dvije trećine siromašnih majki posjeti ljekara četiri ili više puta u prenatalnom periodu u odnosu na 91 posto onih iz najbogatijeg kvintila, a kvalitet antenatalnih usluga lošiji je za siromašne žene i Romkinje. Tokom 2013. godine, 88 posto sve djece (starosti od 24 do 35 mjeseci) je potpuno vakcinisano, u odnosu na 78 posto za najsiromašniji kvintil, te svega 12 posto za Rome.

Stopa siromaštva je dosljedno veća u ruralnim u odnosu na urbana područja, ali većina domaćinstava ispod linije siromaštva kao i onih u donjih 40 posto živi u urbanim područjima.²³ Stope siromaštva su u oba područja opale u periodu od 2005. do 2008. godine. U periodu 2009-2013. godina stope ruralnog siromaštva pokazivale su veću volatilnost i nisu imale neki trend koji se mogao jasno pratiti. U međuvremenu, stopa urbanog siromaštva imala je

Slika 14. Ruralno siromaštvo je veće, ali je sve veća koncentracija siromašnih u urbanim područjima



Napomena: Stope siromaštva su sa lijeve ose, dok je procenat siromašnih u urbanim područjima na desnoj osi.

Izvor: Proračuni zaposlenih u SB na osnovu HBS 2015-13

²² Ceriani L. i M.E. Davalos (2014).

²³ Sve u svemu, oko dvije trećine stanovništva živi u urbanim područjima.

trend porasta zbog otpuštanja radnika u industrijama koje su u problemu (Slika 14).²⁴ Procenat siromašnih (i onih iz donjih 40 posto) koji žive u urbanim područjima je u porastu, mada ne konstantno, te je dostigao 59 posto 2013. godine (58 posto). Procenat siromašnih i onih iz donjih 40 posto koji žive u glavnom gradu Podgorici i drugim gradovima je porastao tokom ovog perioda. Procenat siromašnih koji žive u ruralnim područjima bio je najniži 2013. godine i iznosio je 40,9 posto.

Sastav rasta i zaposlenosti—ključne determinante promjena siromaštva

26. **Dohodak od rada predstavlja oko jedne trećine ukupnog dohotka siromašnih, u odnosu na više od polovine za one koji nisu siromašni** (Slika 15). Procenat dohotka od rada daleko je manji za siromašne, što je uglavnom odraz viših stopa nezaposlenosti ili neaktivnosti među siromašnima nego onima koji nisu siromašni. Manje od 20 posto siromašnih u aktivnoj životnoj dobi²⁵ zarađuju neki dohodak iz rada (zarade, poslovni dohodak ili poljoprivreda).

27. **Dohodak koji ne potiče od rada predstavlja visok procenat dohotka jer su socijalna davanja u Crnoj Gori relativno izdašna mjereno standardima u ECA regionu.** To posebno važi za izdašnost davanja koja su zasnovana na doprinosima za socijalno osiguranje. Usljed primjene rigoroznih testova za utvrđivanje finansijskog stanja prilikom dodjele socijalnog davanja krajnjeg utočišta i dječijeg dodatka, ukupna socijalna pomoć precizno se opredjeljuje siromašnima, a kako penzije, tako i transferi za socijalna davanja predstavljaju zaštitu za siromašne i porodice u riziku od siromaštva.

28. **Promjene u siromaštvu odražavaju promjene u rezultatima tržišta rada, posebno u pogledu zaposlenosti.** Ako se isključi uloga koju igraju različiti faktori dohotka za smanjenje siromaštva u Crnoj Gori (Slika 16)²⁶, zaposlenje i dohodak od poljoprivrede su faktori koji leže u osnovi smanjenja siromaštva u periodu 2007-08. godina i povećanja siromaštva u periodu od 2008. do 2013. godine. Dohodak koji ne potiče od rada, kao što bi se i dalo očekivati, tokom oba perioda doprinosio je smanjenju siromaštva, a njegova je uloga bila posebno jaka tokom perioda kraha, čime je predstavljao zaštitu u vrijeme krize. Među dohotkom koji ne potiče od rada, komponenta koja je odigrala najveću ulogu bile su penzije. Dok je zaposlenost imala negativan efekat, dohodak od rada je imao pozitivan efekat na smanjenje siromaštva čak i u periodu 2008-13. godina. Od 2007. do 2013. godine, udio dohotka od zarada povećao se za otprilike 2 procentna poena za siromašne, a udio dohotka od socijalne pomoći se gotovo utrostručio na 39 posto, potaknut uglavnom kategorijskim transferima (kao što su penzije). Sve u svemu, primarni pokretač smanjenja siromaštva u periodu od 2007. do 2013. godine su bile penzije, zatim socijalna pomoć i zarade.

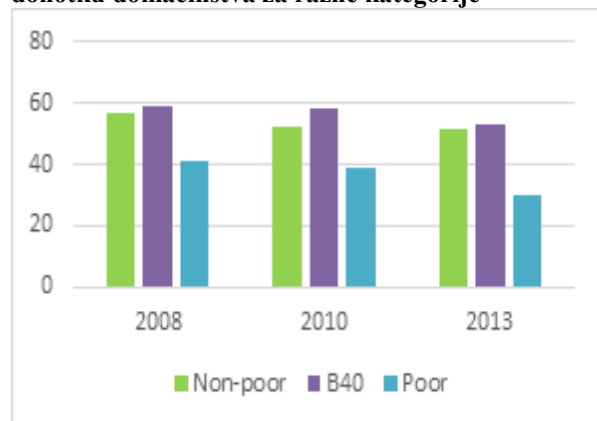
²⁴ Procenat domaćinstava ispod linije siromaštva koja žive u urbanim područjima povećan je sa 46 posto 2009. na 58 posto 2013. godine; procenat domaćinstava u donjih 40 posto koja žive u urbanim područjima povećao se sa 25 posto 2009. na 40 posto 2013. godine.

²⁵ Lica starosti od 15 do 64 godine.

²⁶ U skladu sa Barros et al. (2006) i Azevedo, Sanfelice i Cong Nguyen (2012).

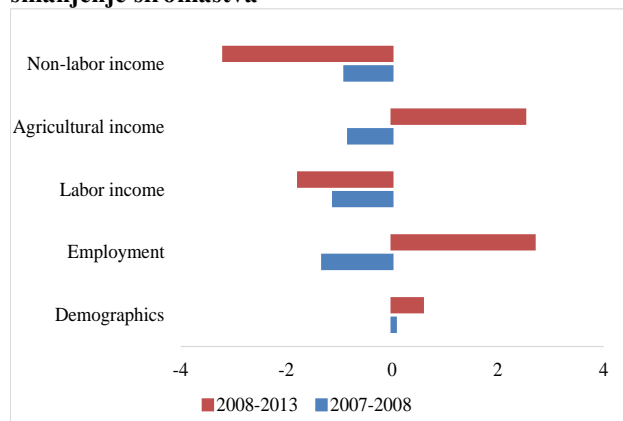
Međutim, od 2011. godine zarade su postale najznačajniji pokretač smanjenja siromaštva. Ograničeni uticaj socijalne pomoći na siromaštvo tokom ekonomskog usporavanja uslovljen je niskom pokrivenošću socijalnom pomoći poslednjeg pribježišta među siromašnima, uprkos visokim izdvajanjima za socijalne transfere.

Slika 15. Udio dohotka od rada u ukupnom dohotku domaćinstva za razne kategorije



Izvor: Proračuni zaposlenih u SB na osnovu HBS 2007-13

Slika 16. Zarade i transferi su glavni faktori za smanjenje siromaštva



Napomena: Promjene stopa siromaštva usljed raznih faktora dohotka i tržišta rada

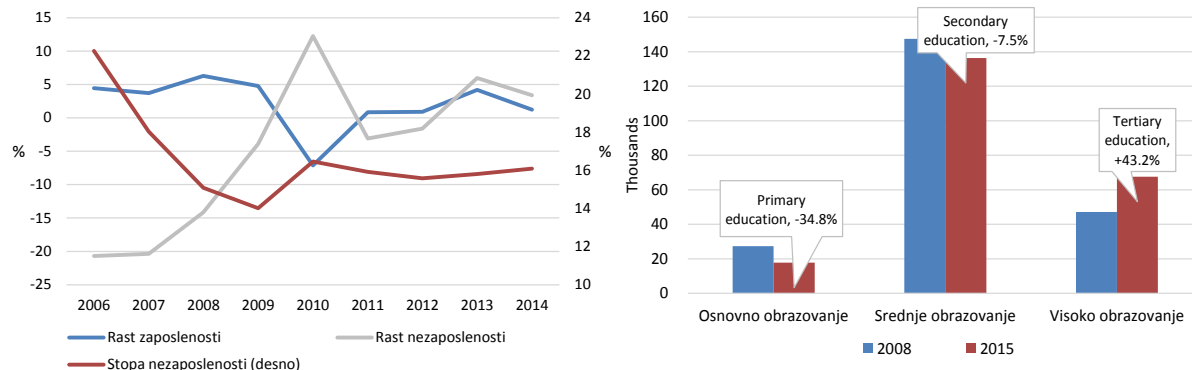
Izvor: Svjetska banka i proračuni zaposlenih u SB na osnovu HBS 2007-13

29. **Rast je doveo do smanjenja nezaposlenosti; međutim, nezaposlenost je bila visoka i tokom godina naglog rasta** (Slika 17). Promjene trendova ekonomskog rasta od 2006. godine direktno su povezane sa stopom nezaposlenosti: stalno je opadala dok je ekonomija bila u ekspanziji, a povećavala se kad je ekonomija stagnirala. Ali nije važan samo nivo tražnje za radnom snagom, već i sastav te tražnje i, pogotovo, efekat povećanja tražnje za niskokvalifikovanim radnom snagom, jer je to važna determinanta za promjene siromaštva. Dok zaposlenost reaguje na rast, čak su i na vrhuncu rasta nivoi nezaposlenosti ostali veoma visoki, što ukazuje da postoji velika strukturna komponenta koju poslovni ciklus nije u stanju da izbriše.

30. **Sastav ekonomskog rasta u velikoj je mjeri opredijelo promjene u siromaštvu.** Glavni razlog zašto su promjene siromaštva tako reagovale na promjene stope rasta BDP-a leži u tome što je rast BDP-a uslovljen značajnim promjenama u tražnji za niskokvalifikovanim radnicima. Tokom perioda naglog rasta, povećala se tražnja za (uglavnom) niskokvalifikovanim radnom snagom i dovela do smanjenja nezaposlenosti, dok je tokom perioda kraha broj zaposlenih nekvalifikovanih lica (osnovno obrazovanje ili manje od toga) konstantno opadao. Povećana tražnja za radnom snagom uglavnom se odnosila na niskokvalifikovane radnike, a to su kategorije u kojima je učestalost nezaposlenosti veća: bilo je 43 posto manje zaposlenih sa osnovnim obrazovanjem i manje 2014. godine u odnosu na 2008. godinu, dok je tražnja za visoko obrazovanim porasla za isti postotak (Slika 18). Takav efekat bio je rezultat *sastava ekonomskog rasta* jer su tokom perioda naglog rasta u porastu bile tradicionalno radno intenzivne djelatnosti kao što su građevinarstvo, rudarstvo i maloprodaja. To je preokrenuto tokom perioda kraha i stagnacije.

Slika 17. Kretanja na tržištu rada, 2006-15.

Slika 18. Zaposleni po obrazovnoj strukturi, 2008-15



Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

31. **Domaća tražnja vodila je rast tokom perioda naglog rasta.** Ukupan rast BDP-a od 2000. do 2008. godine iznosio je preko 40 posto. Potrošnja domaćinstava i investicije bili su najdinamičnije komponente domaće tražnje, dok je i izvoz imao snažan doprinos u ukupnom rastu (Tabela 2). Svi ti agregati su imali veliku uvoznju komponentu, koja je imala negativan doprinos ukupnom rastu (131 percentila).

Tabela 2. Dva veoma različita perioda: strana tražnje

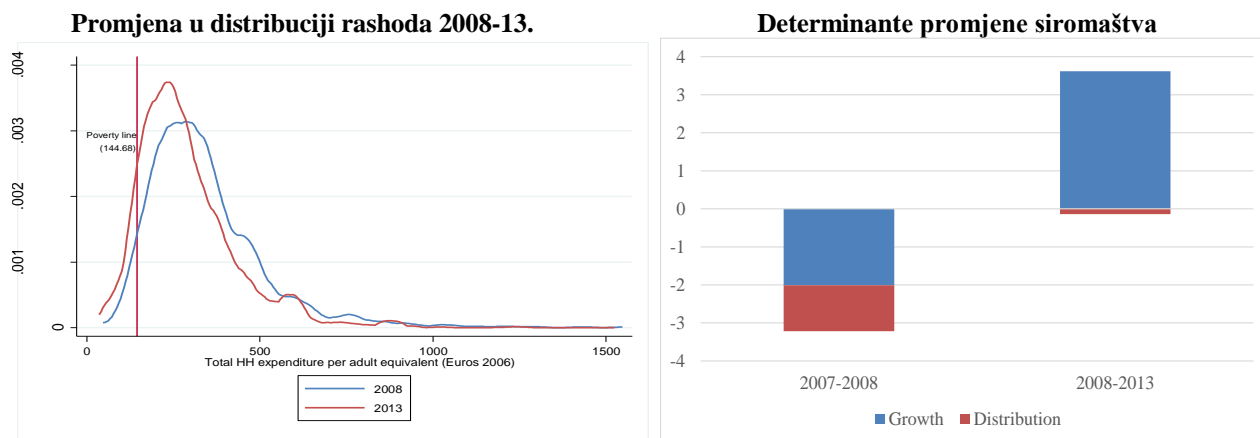
Koncept	2000-08	2009-14
Rast BDP-a	40.2	2.6
Rast objašnjen potrošnjom domaćinstava	55.0	-9.6
Rast objašnjen potrošnjom vlade	18.2	01.6
Rast objašnjen investicijama	50.2	-31.6
Rast objašnjen izvozom	48.1	-3.0
Rast objašnjen uvozom	-131.3	45.7

Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u SB

Rast prosječne potrošnje domaćinstava objašnjava veći dio promjena siromaštva. Od 2008. do 2013. godine, distribucija rashoda domaćinstava se promijenila. Ako koristimo Datt-Ravallion dekompoziciju, moguće je utvrditi važnost promjena prosječnih rashoda i promjene u distribuciji prilikom utvrđivanja promjena u pogledu siromaštva. Pozitivni rast rashoda u pretkriznom periodu je siromaštvo, a distribucija rashoda je to potvrdila. Od 2008. do 2013. godine, prosječni rast rashoda je negativan, siromaštvo se povećavalo, a promjene u distribuciji rashoda su smanjivale siromaštvo mada statistički veoma malo (

32. Slika 19).

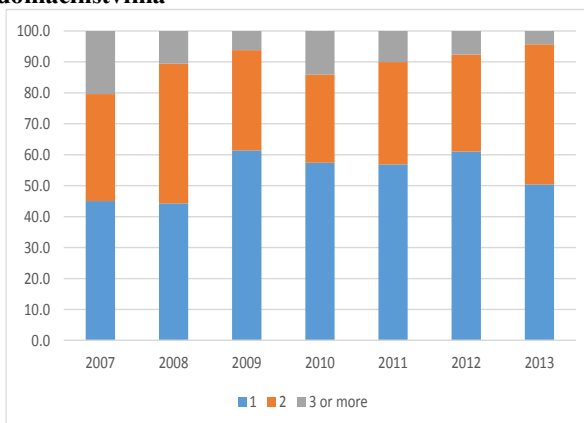
Slika 19. Rezultati rasta objašnjavaju promjene siromaštva od 2008-2013. godine



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci na osnovu HBS 2007-13

33. **Visoka elastičnost siromaštva u odnosu na rast tokom godina naglog rasta bila je rezultat promjena stope nezaposlenosti i velike gustine domaćinstava sa dohotkom blizu linije siromaštva.** Nezaposlenost je brzo opadala tokom perioda naglog ekonomskog rasta, ali se povećala od kad je nastupila kriza: procenat siromašnih domaćinstava sa samo jednim donosiocem dohotka povećao se sa 44 posto na 61 posto i mada je 2013. godine taj broj opao, i dalje iznosi 50 posto (Slika 20). Isto se može konstatovati i iz perspektive promjena na nivou zaposlenosti. Prema istraživanju radne snage (LFS), najveća stopa zaposlenosti zabilježena je 2008. godine (43,2 posto) a najniža 2006. godine (34,5 posto). **Error! Reference source not found.** ilustruje visoku gustinu domaćinstava tik iznad linije siromaštva. To znači da za veliki broj domaćinstava i mala promjena dohotka može da znači zapadanje u siromaštvo ili izlazak iz njega.

Slika 20. Broj donosioca dohotka u siromašnim domaćinstvima



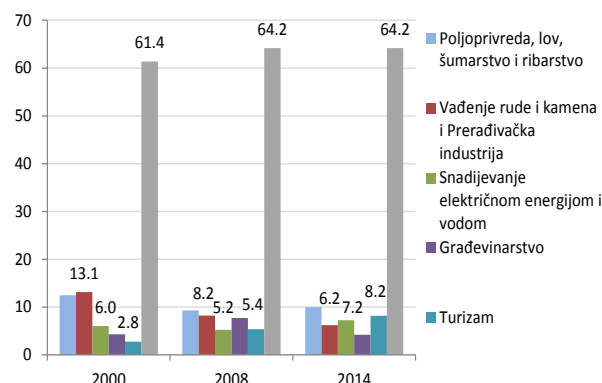
Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci na osnovu HBS 2007-13.

34. **Rast je prešao u sektor usluga** (Slika 21). Prema sektorskoj strukturi, proizvodnja se pomjerila od poljoprivrede, rudarstva i proizvodne industrije ka građevinarstvu i uslugama. U periodu 2010-2014. godina, pad poljoprivrede i proizvodne industrije kompenzovan je povećanjem udjela građevinarstva i usluga, sa turizmom koji je predvodio tu promjenu. Usluge su dostigle 72 posto bruto dodate vrijednosti (GVA) 2014. godine. Trgovina, finansije, saobraćaj i turizam su dominantni sektori u strukturi GVA. S obzirom na činjenicu da je veliki udio priliva SDI otišao u kupovinu nekretnina i sektor turizma, a ne u nove, tzv. *greenfield* ili proizvodne investicije, struktura GVA u Crnoj Gori ne iznenađuje. Od 2010. do 2014. godine, Crna Gora je ostvarila godišnju stopu rasta izvoza usluga od preko 7 posto, brže nego sve uporedne zemlje, te je dostigao 30 posto BDP-a 2014. godine. Mali podsektori u okviru usluga pomogli su u oporavku, uključujući kompjuterske, informacione i usluge osiguranja.

Slika 21. Sektorska dekompozicija bruto dodate

Tabela 3. Rast zaposlenja, 2000-14.

vrijednosti u Crnoj Gori, 2000-14.



Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u SB

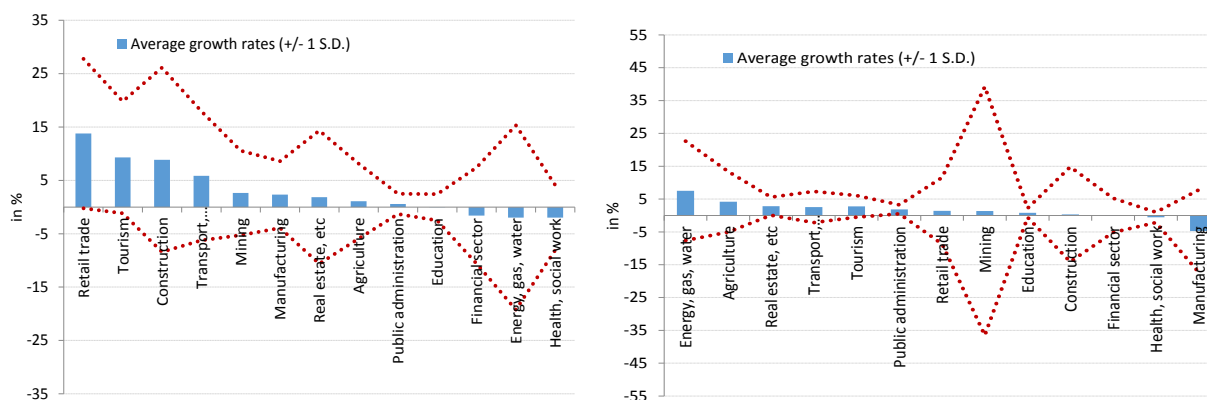
	2000-08	2009-14
Poljoprivreda	1.1	0.0
Vađenje rude i kamena	-1.8	-10.1
Prerađivačka industrija	-0.3	-10.6
Snadjevanje el. energijom i vod	1.5	5.6
Građevinarstvo	4.1	0.9
Trgovina na veliko i trgovina na m	5.2	2.2
Turizam	6.3	1.1
Transport, communication, etc	-0.8	2.3
Financijski sektor	1.3	3.6
Real estate, etc	3.1	8.6
Državna uprava i obrana i obave	11.1	2.0
Obrazovanje	0.1	0.7
Zdravstvo i socijalna zaštita	1.3	-1.4
Ostalo	1.8	12.4

Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u SB

35. **Ekonomski rast praćen je značajnim pomjeranjima u izvorima radne snage u ekonomiji.** Najjasniji indikator je prosječan rast zaposlenja po sektorima (Tabela 3) koji ilustruje pad zaposlenosti u proizvodnoj industriji i rudarstvu, a povećanje važnosti aktivnosti sektora usluga (javna uprava, nekretnine, maloprodaja, finansije i turizam) i građevinarstva (do 2008. godine) prilikom objašnjenja ukupne zaposlenosti. Prije krize, rast zaposlenosti, na osnovu podataka iz ankete, imao je prosječnu stopu od preko 6 posto godišnje; međutim, period nakon krize karakteriše se u prosjeku stagnirajućom zaposlenošću, sa krupnim smanjenjem broja zaposlenih u rudarstvu i metalurgiji. U sektorima usluga (javna uprava, komunalije, finansije i nekretnine) otvorena su nova radna mjesta.

36. **Uočava se velika varijacija u rastu u nekoliko sektora tokom dva perioda.** Stopa ekonomskog rasta po sektoru porijekla (Slika 22) ilustruje sektore koji su predvodili ekspanziju i one kod kojih je došlo do smanjenja aktivnosti. Međutim, niska stopa rasta ne podrazumijeva da sektor nije doprinio ukupnom privrednom rastu. Na primjer, stopa rasta sektora poljoprivrede u periodu 2002-08. bila je prilično niska, ali je to možda dovelo do povećanja produktivnosti ako je ovaj sektor otpustio dovoljno faktora proizvodnje koji se koriste u drugim dijelovima ekonomije. Maloprodaja, građevinarstvo i proizvodne industrije ne samo da su imale različite stope rasta tokom ta dva perioda, već i velike varijacije u toku jednog perioda, što ukazuje na veliku volatilnost.

Slika 22. Rast bruto dodate vrijednosti po sektorima, 2002-2008. i 2009-2014.

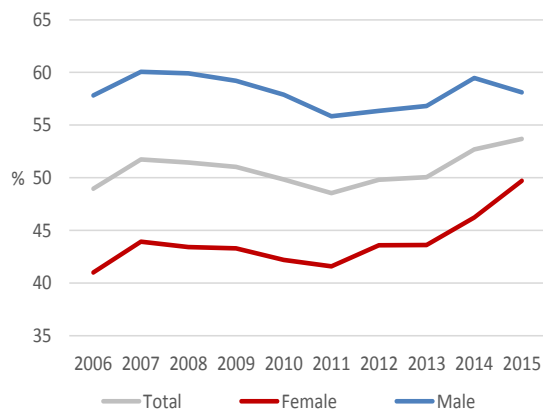


Napomena: Isprekidana crvena linija pokazuje standardnu varijaciju od +1/-1 u odnosu na prosječnu stopu.

Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u SB.

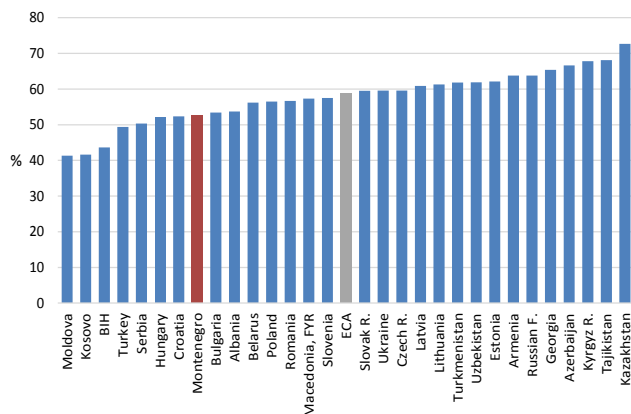
37. **Crna Gora pokazuje malo učešće u radnoj snazi koje se tek nedavno vratilo na nivoe od prije krize** (Slika 23 and Slika 24). Sa 53 posto aktivnih pojedinaca u radnoj snazi, Crna Gora ima jedan od najnižih nivoa učešća u radnoj snazi u ECA regionu, gdje samo nekoliko zemalja ima nižu stopu. Situacija

Slika 23. Učešće u radnoj snazi u Crnoj Gori, 2006-2015.



Napomena: Stopa učešća je za stanovništvo 15+.
Izvor: MONSTAT.

Slika 24. Stopa učešća u radnoj snazi u ECA, 2014.



Napomena: Postotak aktivnih lica u stanovništvu starosti 15+.
 Ukazuje ne relativnu veličinu ponude radne snage.
Izvor: Svjetska banka WDI 2015.

je slična i u pogledu stope zaposlenosti, koja iznosi oko 44 posto.

38. **Stope učešća slične su među društveno-ekonomskim grupama, ali iza tih naizgled sličnih nivoa leže velike razlike.** Stope zaposlenosti su daleko niže za siromašne i one u donjih 40 posto, nego za one u gornjih 60 posto. Među siromašnima i donjih 40 posto, nezaposlenost je daleko veća i veći dio stanovništva je neaktivan. Gornjih 60 posto ima najniži procenat neaktivnih i nezaposlenih. Iako visoki nivoi stope ljudi van radne snage odražavaju stanovništvo koje stari, visok nivo penzionisanja i neaktivnosti nalazi se i među mlađim generacijama. Preko polovine stanovništva starosne grupe 55-59 je 2007. i 2013. godine bilo van radne snage, a većina ih je bila u penziji.

39. **Čini se da nekoliko strukturnih faktora utiče na niske stope učešća.** Tri su glavna faktora koja dovode do visoke nezaposlenosti i niskog učešća u radnoj snazi:

(i) *Nedovršena ekonomska tranzicija.* Tokom protekle decenije došlo je do otpuštanja radnika usljed prestrukturiranja i zatvaranja tradicionalnih preduzeća i do opadanja značaja poljoprivrede, javnog sektora i državnih preduzeća kao izvora zaposlenja, dok se privatni sektor i dalje muči da bude pokretač rasta. To je dovelo do povećanja nezaposlenosti za radnike u srednjim četrdesetim godinama ili starije, kao i do povećanja prijevremenog penzionisanja. Kada stariji ili radnici koji su na pola svog radnog vijeka budu proglašeni za tehnološki višak, teže im je da se prekvalifikuju da bi se zaposlili u drugim sektorima.

(ii) *Neusklađenost radne snage:* Kvalifikacije se u istraživanjima zaposlenosti ne prepoznaju kao važno ograničenje za rast firmi, izuzev u slučaju novih i inovativnih firmi. Međutim, postoji tražnja za niskokvalifikovanim sezonskim radnicima koju uglavnom popunjavaju sezonske migracije u Crnu Goru. U međuvremenu migracije obrazovanih žitelja Crne Gore ukazuju na to da oni nisu u mogućnosti da nađu odgovarajuće poslove u svojoj zemlji. U maloj zemlji kao što je Crna Gora ograničenje u smislu ponude dovoljne radne snage u određenim sektorima ili na određenim pozicijama može biti posebno izraženo.

(iii) *Visok nivo uslovne nadnice.* Uprkos velikom broju nezaposlenih, svake godine gotovo isti toliki broj radnika migranata dolazi u Crnu Goru, a firme se žale da ne mogu da popune neupražnjena radna mjesta. Jedno objašnjenje je to da žitelji Crne Gore nemaju odgovarajuće kvalifikacije, za što bi bilo potrebno sprovesti dobro osmišljene aktivne mjere zapošljavanja. Međutim, mnogi među takvim migrantima su sezonski radnici niskih kvalifikacija, tako da se ne čini da problem predstavlja

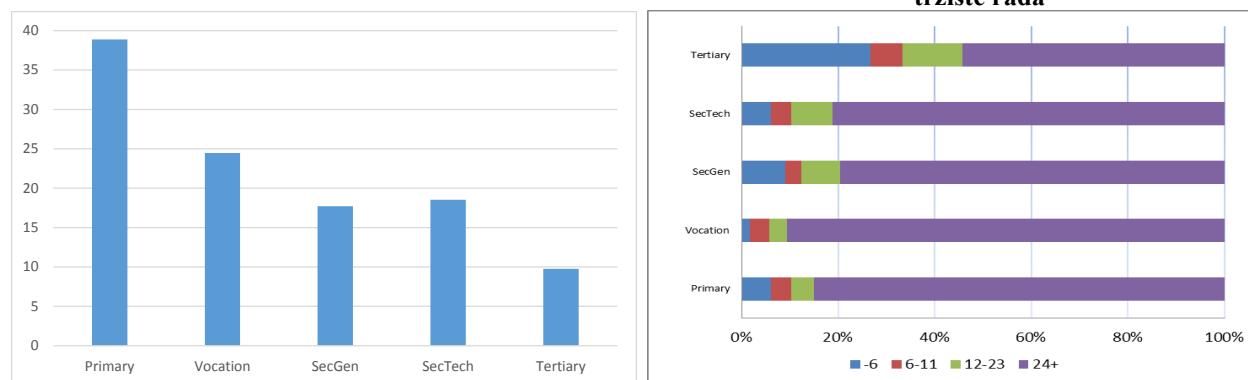
nedostatak kvalifikacija. Prije bi se reklo da žitelji Crne Gore imaju visoku uslovnu nadnicu, a to je ona nadnica ispod koje nisu spremni da prihvate određenu vrstu posla. Što određuje nivo uslovne nadnice? U slučaju Crne Gore, čini se da su u igri sledeći faktori:

- *Migracije i novčane doznake iz inostranstva*: Budući da su podaci o migracijama ograničeni, dokazi koji idu u prilog njihovoj važnosti su indirektni: novčane doznake radnika iz inostranstva iznose oko 10 posto BDP-a. Međutim, anketom prihoda domaćinstava potcjenjuje se prijem doznaka iz inostranstva (vrijednost ukupnih doznaka iz inostranstva je po anketi potrošnje domaćinstava iz 2013. godine bila oko 10 puta manja nego što se to može vidjeti na osnovu podataka iz platnog bilansa), čime se ne omogućava detaljna analiza uticaja novčanih doznaka iz inostranstva na dinamiku tržišta rada.
- *Javni i privatni transferi* mogu da doprinose visokom nivou uslovne nadnice u Crnoj Gori. Po usmenim kazivanjima, međugeneracijski transferi su u Crnoj Gori prilično visoki, gdje djeca ostaju sa starijima u istom domaćinstvu, dijele imovinu i prihode koje su akumulirali/generišu starije generacije. Nadalje, velika prodaja nekretnina prije krize takođe je odložila odluke o zaposlenju. Sistem socijalne pomoći sa visokim graničnim efektivnim poreskim stopama može da oslabi podsticaje za prihvatanje zaposlenja na određeno vrijeme, privremenih ili sezonskih poslova koji su nivoa ispod praga socijalne pomoći. Zanemarivanje takve zarade djelimično ili u potpunosti u svrhu testa prihoda za socijalnu pomoć moglo bi značajno da unaprijedi vezanost korisnika socijalne pomoći za formalno tržište rada.
- *Neformalnost*. Na osnovu istraživanja građana koje je uradio UNDP, ukupna stopa neformalnog zaposlenja u Crnoj Gori iznosi 29,3 posto ukupne radne snage. S obzirom na to da je obim neformalnosti značajno potcijenjen u anketi radne snage, to može da objasni potcijenjenost učešća u radnoj snazi. Druga važna karakteristika neformalnog sektora koja može da poveća uslovnu nadnicu za potencijalne radnike jesu nezakonite aktivnosti koje sprovodi organizovani kriminal. Kako to potvrđuju opsežna dokumenta UNODC-a ili EU, Crna Gora se nalazi na tranzitnoj ruti za krijumčarenje cigareta i trgovinu ljudima, drogom i oružjem²⁷. Interesantno je konstatovati da većina crnogorskih firmi ne vidi neformalnost kao veće ograničenje za biznis: svega 11 posto firmi obuhvaćenih ispitivanjem smatra da je neformalnost krupna prepreka za biznis.
- *Lista čekanja za javni sektor*: Javni sektor djeluje kao sigurnosna mreža. Zaposlenost u javnom sektoru i u državnim preduzećima u Crnoj Gori od 36 posto ukupne zaposlenosti je uporedno visoka. Iako nema pokazatelja o premijama zarada u javnom sektoru, izuzev za određena zanimanja u državnim preduzećima, zaposlenje je sigurnije i prestižnije, te otuda lista čekanja za ulazak u javni sektor.

40. **Tržište rada je posebno teško za one koji tek ulaze.** Stope nezaposlenosti među onima koji ulaze na tržište rada povećale su se za sve nivoe obrazovanja, mada je problem manje izražen što je viši nivo obrazovanja. Udio onih koji ulaze na tržište rada, a završili su tercijarno obrazovanje koji su nezaposleni preko dvije godine se značajno povećao od 2011. do 2013. godine. Stope nezaposlenosti mladih trenutno su dvaput veće nego za druge starosne grupe. Oko 40 posto lica između 15 i 24 godine starosti su nezaposleni u odnosu na 20 posto u starosnoj grupi 25 do 49 godina starosti i 12 posto u starijoj kategoriji između 50 i 64 godine starosti. Stopa nezaposlenosti među nekvalifikovanim radnicima (onima koji imaju osnovno obrazovanje ili manje od toga) je 2013. godine iznosila 38 posto (Slika 25), u odnosu na 19 posto među niskokvalifikovanim (onima sa završenim stručnim i srednjim obrazovanjem) i 10 posto među onima sa univerzitetskom diplomom.

²⁷ Pogledati fusnotu 8 radi reference.

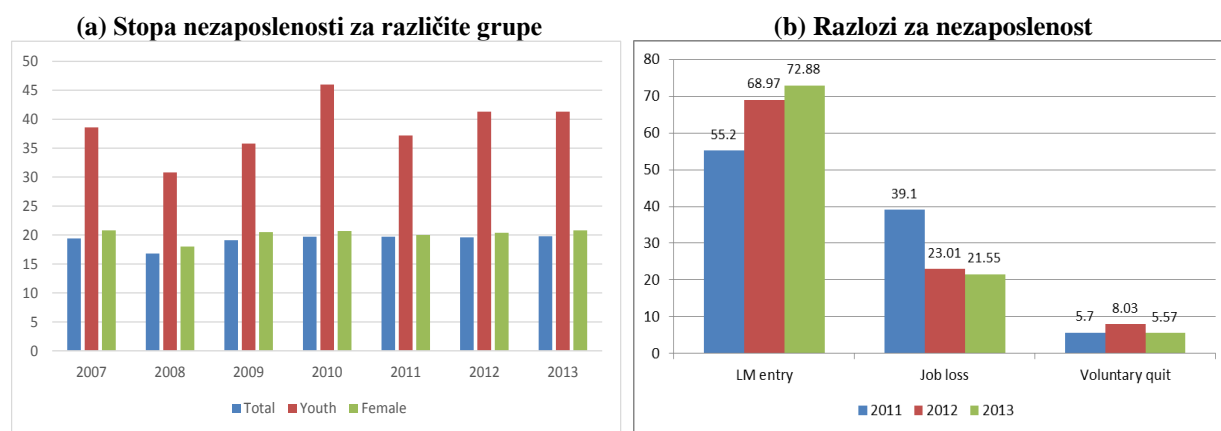
Slika 25. Manje obrazovani i oni koji ulaze na tržište rada suočavaju se sa višom i dugotrajnijom nezaposlenošću
(a) Stopa nezaposlenosti po nivou obrazovanja **(b) Trajanje nezaposlenosti među onima koji ulaze na tržište rada**



Izvor: LFS 2013

41. **Dugotrajna nezaposlenost čini najveći procenat nezaposlenosti: 77 posto nezaposlenih traže posao duže od godinu dana.** Pronalaženje posla prilikom ulaska na tržište rada postaje sve teže i broj hronično nezaposlenih osoba na tom je nivou duži vremenski period.²⁸ Preko 70 posto nezaposlenih 2013. godine bili su oni koji ulaze na tržište rada (u odnosu na 55 posto 2011. godine), a 80 posto njih posao je tražilo duže od godinu (Slika 26). Među licima sa osnovnim ili stručnim obrazovanjem, procenat nezaposlenih duže od 24 mjeseca porastao je na preko 85 posto 2013. godine

Slika 26. Nezaposlenost više preovlađuje među mladima i onima koji tek ulaze na tržište rada



Izvor: Indikatori svjetskog razvoja i LFS

42. **Da rezimiramo, kako bi ostvarila napredak u dvostrukim ciljevima, Crnoj Gori je potreban održivi rast koji generiše široko zasnovanu zaposlenost, ali takođe treba da osigura da ljudi imaju pristup mogućnostima zaposlenja koje se otvaraju.** Volatilnost podriva djelotvornost rasta u smanjenju siromaštva, tako da se u narednom poglavlju razmatra kako ojačati otpornost na šokove. Olakšavanje razvoja privatnog sektora kako bi se osiguralo otvaranje radnih mjesta i veća produktivnost su presudni za model rasta koji slijedi Crna Gora. U poglavlju V će se razmotriti koja su to postojeća strukturna ograničenja za rast i sposobnost pojedinaca da imaju koristi od tog rasta. Poglavlje VI razmatra ukupna ograničenja u oblasti dobre uprave i vladavine prava.

²⁸ Hronično nezaposleni ili dugotrajno nezaposleni se definišu kao nezaposleni koji su bez posla duže od godinu dana.

IV. JAČANJE OTPORNOSTI NA ŠOKOVE I VOLATILNOST

Crna Gora je kao mala država izložena ranjivostima na makroekonomskom nivou i trudila se da ostvari snažan rast nakon krize. Dok je rast sredinom 2000-tih bio uporediv sa prosjekom u ECA regionu, ekonomija nije doživjela stalan rast nakon krize 2008. godine. Ranjivosti na makro nivou prenesene su na nivo domaćinstava. Neophodne je upravljanje tim ranjivostima kako bi se održala makroekonomska stabilnost, rast prihoda stanovništva i održivost.

Makroekonomski rizici i fiskalna održivost

43. **Kao mala država i zbog svoje ekonomske strukture, Crna Gora je izložena eksternim šokovima na makroekonomskom nivou koji vode ka velikoj volatilnosti.** Male države je zahvatio veoma nepredvidljiv ekonomski rast, koji na duge staze ometa rast, pogoršava nejednakost dohotka i povećava siromaštvo. Tokom 2000. godina, male države su imale primjetno veću volatilnost rasta nego veće—a ujedno i manje stope rasta. Njihovi tekući računi daleko si više volatilni nego oni u većim državama sa sličnim nivoima prihoda što odražava veću volatilnost odnosa razmjene. U fiskalnom sektoru, veća volatilnost se vidi kako u prihodima (vezano za veće oslanjanje na poreze na trgovinu) tako i u rashodima (često vezano za neujednačenu kapitalnu potrošnju, rashode kao odgovor na prirodne katastrofe i nedostatak discipline vezano za slab kapacitet dobre uprave) (Okvir 3).

Okvir 3. Upravljanje volatilnošću u malim državama: izvučene pouke

Male države nalaze se u mnogim regionima svijeta.²⁹ One pokrivaju čitav spektar raznih nivoa dohotka sa društvenim indikatorima koji odražavaju širok dijapazon razvoja. Ali jedan zajednički problem sa kojim se suočavaju su ograničenja koja proističu iz njihove veličine:

- *Uska proizvodna osnova.* Iako njihove ekonomije nisu jednoobrazne, sve se suočavaju sa problemima uspostavljanja konkurentne privredne osnove. A tamo gdje učestvuju u utakmici, to se obično odnosi na jednu ili dvije robe ili usluge (uglavnom turizam ili finansijske usluge), što ih čini ranjivima na uspone i padove u par privrednih grana.
- *Velika uprava.* Mjereno koeficijentom rashoda vlade u odnosu na BDP, tendencija je da male države imaju veće uprave nego što je to slučaj sa većim državama. To je dijelom odraz obrnute ekonomije obima koja čini pružanje javnih dobara i usluga skupljim nego u većim državama. Osim toga, veliki procenat rashoda je relativno nefleksibilan—kao što su oni koji se odnose na ako išta, previše česte prirodne katastrofe—ili ga je teško smanjiti, kao što su izdvajanja za zarade u javnom sektoru. Visok nivo rashoda često je dovodio do visokog nivoa duga.
- *Slabo razvijen finansijski sektor.* Domaćim finansijskim sektorima nedostaje dubina, koncentrisani su i ne obezbjeđuju građanima dovoljan pristup finansijama. Njime dominiraju banke, čije visoke kamatne stope na kredite često ometaju ulaganja. Osim toga, budući da je privatni sektor u malim državama toliko malen, komercijalne banke često na kraju finansiraju vladu—čime rizikuju svoje zdravo poslovanje time što postaju jako izložene jednom zajmoprimcu. To je takođe komplikovalo aktivnosti ekonomske politike koje su planirane da snize dug.
- *Fiksni devizni kurs.* Vjerovatnije je za male nego za veće države da će svoj devizni kurs vezati za neku drugu valutu. Mnoge od tih malih ekonomija su blisko vezane za šačicu većih ekonomija na koje otpada najveći dio njihovog prihoda od izvoza. Takva vezanost eliminiše volatilnost deviznog kursa, što pomaže da se ujednače prihodi od izvoza. Istovremeno, male države treba da drže veće rezerve nego veće države—ne samo da odbrane svoje valute, već i da se zaštite od nepovoljnih spoljnih događanja. Takođe su im ograničenije i mogućnosti vođenja monetarne politike.
- *Otvorenost trgovine.* Male države su otvorenije za trgovinu. Koeficijenti trgovine u odnosu na BDP su daleko veći kod malih ekonomija nego kod većih sa sličnim politikama, što često čini male države ranjivim na šokove od odnosa razmjene. Čini se i da male države imaju unekoliko niže trgovinske

²⁹ Postoji niz malih država (oko 12) u Južnoj Americi i Karibima, 15 u Africi, 2 u Južnoj Aziji, 11 u Istočnoj Aziji i Pacifiku i oko deset u Evropi i na Bliskom Istoku.

barijere.

Male države su prošle kroz duboku političku i ekonomsku tranziciju, koja je podrazumijevala razvoj nacionalnih institucija i uprava. U ekonomskom smislu, većina je prešla sa proizvođača i izvoznika nekoliko poljoprivrednih roba u proizvođače i izvoznike usluga. Javna dobra i usluge kao što su bezbjednost, dobro definisana imovinska prava i stabilno ekonomsko okruženje nakon nezavisnosti morale su da obezbijede nacionalne institucije i uprava je uvećana nemogućnošću da se koristi ekonomija obima u pružanju javnih dobara u usluga i troškovima transformisanja ekonomije sa poljoprivrednom proizvodnjom u ekonomiju koja proizvodi usluge.

U mjeri u kojoj može postojati ekonomija obima u proizvodnji javnih usluga, male države mogu biti u nepovoljnom položaju po troškovima proizvodnje (Tabela 4). Veći udio potrošnje vlade za dobra i usluge u odnosu na BDP je saglasan sa ovom hipotezom; štaviše, varijacija među malim državama u različitim regionima takođe je u skladu sa stanovištem da je Država u nekoliko malih država služila kao poslodavac krajnje instance. Čini se da je to pogotovo slučaj sa evropskim malim državama i Crnom Gorom.

Tabela 4. Potrošnja vlade u odnosu na BDP: male države

Region	2000	2008	2013
Male karipske države	13.5	15.4	16.8
Male države Južnog Pacifika	20.8	17.4	...
Male afričke države	20.9	16.9	16.2
Male evropske države	18.8	19.5	20.1
Crna Gora	21.9	22.6	19.8
Male države ukupno	18.2	16.9	16.8
Ostale države ukupno	14.3	15.0	15.5

Izvor: Favaro, baza podataka Svjetske banke.

Starenje populacije i migracije bila su dva važna fenomena za male države. Za karipske i evropske male države, tokom vremena izvoz ljudi, a ne roba i usluga, postajao je sve važniji (Tabela 5). Važnost novčanih doznaka mjereno kao postotak BDP-a je velika i u saglasnosti sa važnošću migracija na tržištu rada. Nadalje, uočeno brzo starenje ukazuje na to da ove države nude manje mogućnosti za zaposlenje što doprinosi migratornom odlivu i povećanju stopa ekonomski zavisnih lica u tim zemljama.

Od 1981. do 2000. godine, ekonomski rezultat malih država mjereno stopom rasta BDP-a per capita (Tabela 6) bio je otprilike isti kao i za druge države, dok nakon toga nije počeo da gubi snagu. Veličina populacije (čak ni kada je u kombinaciji sa geografskom udaljenošću) nije predstavljala nepremostivo ograničenje za ekonomski rast; ono što je bilo bitno je *ekonomska veličina* koja se može ostvariti putem integracija sa ostatkom svijeta. Većina malih država sprovodila je trgovinu sa ostatkom svijeta kao sredstvo za proširenje svojih ekonomskih mogućnosti. Zbog toga je kod njih koeficijent trgovine u odnosu na BDP daleko veći nego kod drugih država (država koje imaju preko dva miliona stanovnika). U periodu 2000-2013. godina, izvozni učinak malih država (sa izuzetkom malih evropskih država) bio je lošiji nego kod velikih država, uključujući i Crnu Goru. To može biti prolazan fenomen (koji odražava kolaps starog izvoznog sektora u mnogim malim državama i sporo pojavljivanje novih djelatnosti) ili može biti znak dubljih teškoća za razvijanje konkurentnog izvoznog sektora i upravljanje volatilnošću.

Jedan od razloga koji objašnjava zašto male države zaostaju za velikim jeste volatilnost. Male države je pogodio

Odgovor na taj razvojni izazov značajno je varirao. Pojedine zemlje su okupile resurse u regionalnim okvirima i podugovorile³⁰ pružanje određenih javnih servisa od strane tih organizacija; druge su razvile nacionalne institucije. Strategija pridruživanja Evropskoj uniji koju slijede male evropske države jeste jedan modalitet modela povjeravanja. Pristupanjem EU, male zemlje i one koje to nisu su usvojile (*uvezle*) aspekte institucionalnog i regulatornog okvira razvijenijih država u regionu; time su te države vjerovatno skratile vrijeme koje bi im bilo potrebno da same razviju te institucije.

Tabela 5. Migracije i starenje stanovništva: male države i druge države

Region	2000	2008	2013	2000	2013
	Doznake radnika (kao % BDP-a)			Stanovništvo 65+ (%)	
Karipske države	3.7	3.5	4.5	6.7	7.1
Afričke države	2.2	3.0	0.9	3.4	4.1
Evropske države	1.0	4.0	5.7	3.5	3.6
Crna Gora	..	6.6	9.6	3.7	3.8
Male države ukupno	2.6	3.0	2.9	5.4	6.7
Ostale države ukupno	0.9	1.4	1.4	4.7	5.5

Izvor: Favaro, baza podataka Svjetske banke.

³⁰ U načelu, većina zemalja koristi neke vidove povjeravanja vršenja aktivnosti (*outsourcing*) kako bi unaprijedile kvalitet određenih javnih usluga. Države povjeravaju dio svog odbrambenog budžeta putem međunarodnih sporazuma; monetarnu politiku kroz fiksne režime deviznog kursa; a pojedine aspekte svog pravnog sistema omogućavanjem podnošenja žalbi, recimo, Tajnom savjetu (*Privy Council*) Ujedinjenog Kraljevstva ili arbitraže poslovnih sporova pred nekim međunarodnim sudom.

izuzetno nasumičan ekonomski rast, koji na duži rok ometa rast, pogoršava nejednakost dohotka i povećava siromaštvo. Tokom 2000-tih godina male države su imale primjetno veću volatilnost rasta nego veće—kao i niže stope rasta. Njihovi tekući računi su značajno volatilniji nego kod većih država sa sličnim nivoima dohotka što odražava veću volatilnost odnosa razmjene. U fiskalnom sektoru, veća volatilnost se vidi kako u prihodima (vezano za veće oslanjanje na poreze na trgovinu) tako i u rashodima (često vezano za neujednačenu kapitalnu potrošnju, rashode u odgovor na prirodne katastrofe i nedostatak discipline vezano za slab kapacitet dobre uprave).

Tabela 6. Male države, Crna Gora i svjetska ekonomija

Region	1981-90	1991-00	2001-08	2009-13	2000	2008	2013
	Stopa rasta BDP per capita				Razmjena u odnosu na BDP, posto		
Male evropske države	1.8	0.4	5.4	0.5	114.4	134.3	134.3
Crna Gora	--	--	4.7	0.2	87.9	133.5	103.9
Male države ukupno	1.4	1.8	2.6	0.4	103.2	109.3	103.5
Ostale države ukupno	1.1	2.0	3.3	1.8	68.7	82.2	75.6

Izvor: Favaro, baza podataka Svjetske banke.

Male države mogu da kompenziraju svoje probleme koji proističu iz veličine time što će preduzimati korake da iskoriste svoje prednosti i kompenziraju nedostatke³¹. Male države mogu da rješavaju svoje ranjivosti. U načelu, te države treba da teže sledećem:

- *Zdrave ekonomske politike.* Najbolji lijek za volatilnost je prevencija putem snažnih politika. Na primjer, volatilnost prihoda može se ublažiti smanjenjem zavisnosti od poreza na trgovinu. Male države su počele da traže druge izvore prihoda i mnoge su uspješno uvele poreze na dodatnu vrijednost. Volatilnost rashoda ponekad se može smanjiti reformama javnog sektora koje teže boljoj upravi i sprovode temeljne strukturne reforme u ekonomiji. Volatilnost eksternog sektora takođe se može smanjiti diverzifikacijom izvoza i trgovinskih partnera. Osim smanjenja volatilnosti, male države moraju i da unapređuju stabilnost. Korake na povećanju finansijskih servisa treba upariti sa pažljivim nadzorom od strane odgovarajućih pravnih i nadzornih organa kako bi se osigurala finansijska stabilnost. S obzirom na veću izloženost eksternim šokovima, male države treba da akumuliraju odgovarajuće rezerve ili dodatnu budžetsku potrošnju (fiskalne rezerve) za potencijalne katastrofe kao i da ispituju pokriće osiguranja.
- *Regionalna integracija i saradnja.* Jedan od načina za kompenziranje veličine jeste stvaranje većih tržišta putem regionalnih integracija.
- *Uključivanje međunarodne zajednice.* Male države mogu da uključe i međunarodne institucije i razvojne partnere u utvrđivanje zajedničkih rješenja za regionalne probleme. Finansijska pomoć je često presudna za male države. Možda i najvažnije, međunarodne institucije mogu da pruže tehničku pomoć i obuku prilagođenu potrebama pojedinačnih država.

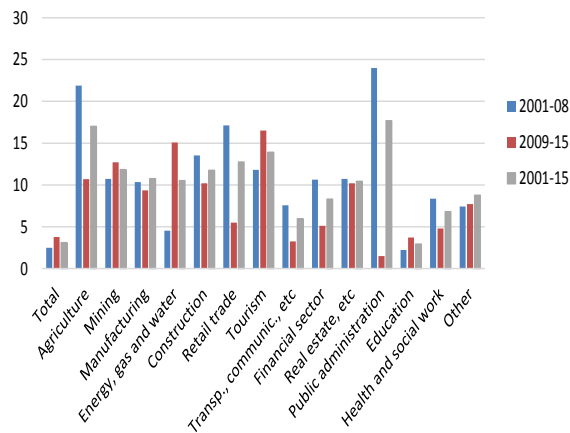
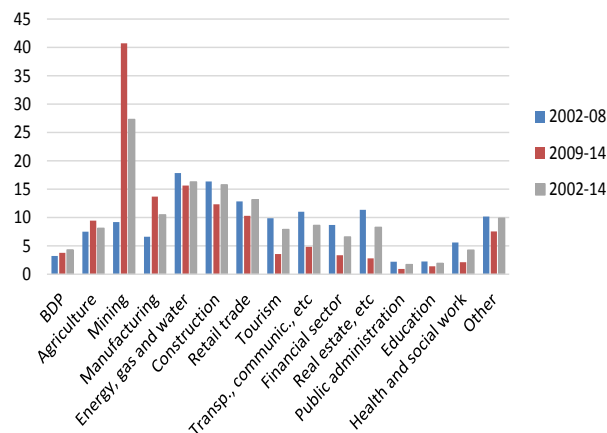
Izvor: Favaro, Svjetska banka

44. **Tokom proteklih 15 godina, Crna Gora je iskusila veliku volatilnost sektora svoje ekonomije, kao i zaposlenosti** (Slika 27 and Slika 28). Izazvane su ogromnim prilivom kapitala koji je stimulisao potrošnju, investicije i uvoz tokom godina naglog rasta čak i u sektorima koji su se činili neodrživim nakon krize. Brzo usporavanje priliva pokazalo je ranjivosti odabranog modela rasta: modela koji se oslanjao na

Slika 27. Sektorska volatilnost stopa rasta dodate Slika 28. Volatilnost rasta zaposlenosti vrijednosti

sektore koji pod „novim normalnim okolnostima“ ne mogu da prosperiraju i budu globalno konkurentni.

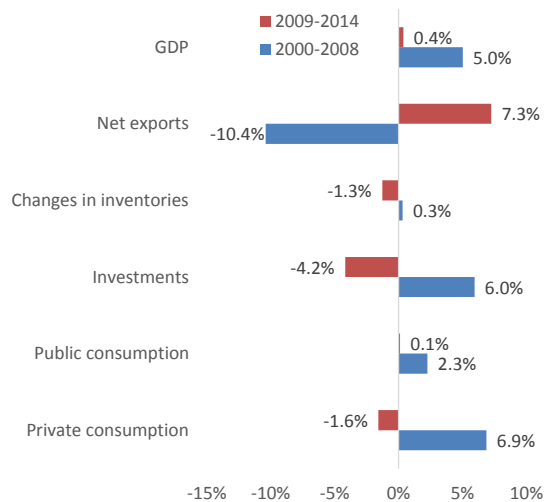
³¹ Jahan S. and K. Wang (2013). “A Big Question on Small States. Can they overcome their size-related vulnerabilities and grow faster and more consistently?” (*Krupno pitanje za male države. Mogu li prevazići ranjivosti koje proističu iz njihove veličine i imati brži i dosljedniji rast?*). Finance & Development. septembar 2013. Ovaj članak se oslanja na jedan referat Borda MMF-a izdat 2013. godine, “Macroeconomic Issues in Small States and Implications for Fund Engagement“ (*Makroekonomska pitanja malih država i implikacije po angažovanje MMF-a*).



Izvor: MONSTAT i proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

45. **Crnogorska ekonomija u velikoj mjeri zavisi od uvezenih roba i usluga; takođe je veoma osjetljiva na promjene globalnih cijena roba.** Kako tokom ekonomskog buma u pretkriznom periodu, tako i u vrijeme kraha, uvoz je igrao ulogu u smanjenju rasta tokom dobrih godina i sprječavanju dubljeg pada tokom loših godina (Slika 29). Tokom godina kraha, oštar pad uvoza djelom je kompenzirao negativni uticaj na rast pada potrošnje domaćinstava i investicija. U pozadini takvog ponašanja je činjenica da investicije, potrošnja i izvozne aktivnosti u Crnoj Gori imaju visoku uvoznu komponentu. Konzumirane robe i usluge, izgrađeni stambeni i komunalni objekti i izvezene robe i usluge su sve proizvedene sa velikim udjelom uvezenih inputa. Na taj način, promjene globalnih cijena roba nesrazmjerno mnogo utiču na potrošnju, investicije i konkurentnost lokalne ekonomije.

Slika 29. Izvori rasta u Crnoj Gori sa strane tražnje, 2000-14.

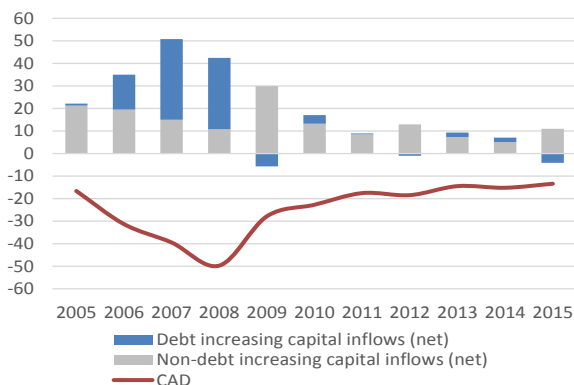


Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

46. **Veliko oslanjanje Crne Gore na priliv kapitala i turizam da potaknu ekonomski rast je čini osjetljivom na eksterne šokove i geopolitičke tenzije.** Na vrhuncu ostvarenih rezultata u pogledu rasta, od 2006. do 2008. godine, Crna Gora je u prosjeku apsorbirala 28 posto BDP-a stranog kapitala godišnje (Error! Reference source not found.30). Međutim, dvije trećine tog priliva dolazilo je u vidu duga kojim se stvara priliv kroz banke ili keditiranje preduzeća. To je takođe bio i period kada se koeficijent eksternog duga u odnosu na BDP više nego udvostručio (Slika 31). Iako se kvalitet priliva kapitala popravio nakon kraha, u smislu priliva kapitala koji ne stvara dug putem SDI, eksterni dug je nastavio da se povećava preko 145 posto BDP-a budući da zemlja i dalje generiše visoki deficit tekućeg računa od oko 14 posto BDP-a. Takva eksterna ranjivost se pojačava sporom dinamikom ekonomskog oporavka i trenutnom volatilnošću na globalnim tržištima, uključujući i pritiske na trošak finansiranja. Smanjenje udjela kredita (*deleverage*) i niži priliv kapitala mogu staviti dodatne pritiske na privatni sektor i domaćinstva. Osim toga, veliki dio finansijskih priliva u Crnu Goru dolazio je iz Rusije za nekretnine, što predstavlja rizik po stabilnost platnog sistema s obzirom na nedavni smanjeni priliv kapitala od strane ruskih investitora.

Slika 30. Tekući račun i priliv kapitala, postotak BDP-a, 2005-14.

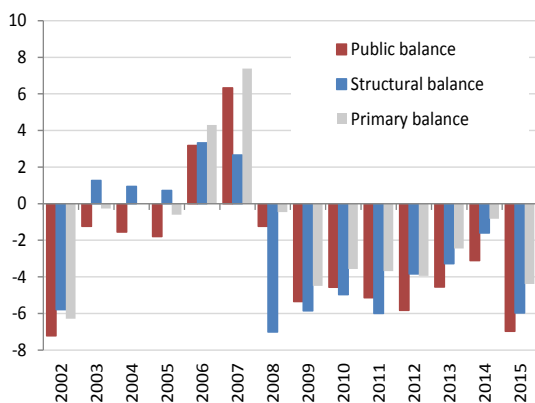
Slika 31. Koeficijent eksternog duga u odnosu na BDP, postotak



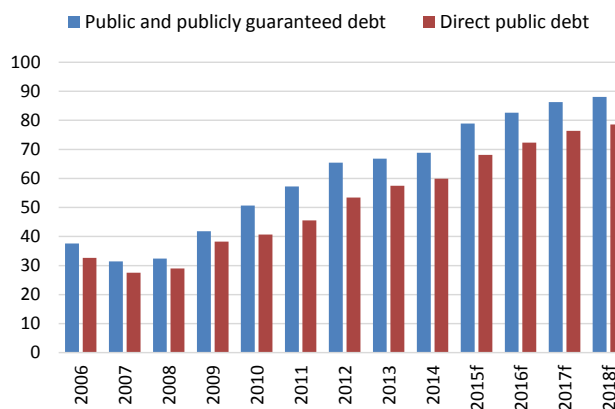
Izvor: CBCG, MONSTAT i proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

47. **Crna Gora je osiromašila zaštitni kapital koji bi mogla da koristi tokom vremena niske tražnje.** Od 2006-2008. godine, u periodu velikog pozitivnog jaza u ekonomskom autputu, potrošnja crnogorske vlade bila je prociklična, samo proširujući ionako pozitivan efekat ogromnog priliva kapitala (Slika 32). Iako je dio neočekivanog prihoda u ovom vremenu iskorišćen za otplaćivanje dijela starog duga, veliki dio dodatnih prihoda nije iskorišćen za izgradnju rezervnog fonda za nepredviđene situacije. Umjesto toga, istovremeno povećanje potrošnje na preko 51 posto BDP-a 2008. godine ostavilo je zemlji izloženu nadolazećem šoku pokrenutom 2009. godine. Prihodi su opali za šest procentnih poena BDP-a tokom jedne jedine godine, a prilagođavanje potrošnje dešavalo se postepeno (u stvari, još uvijek nije prilagođena na „novo normalno stanje“). Izgubljena je prilika da se uštedi naplaćeni viši poreskih prihoda i izgradi rezervni fond za nepredviđene okolnosti.

Slika 32. Fiskalni deficiti, posto BDP-a



Slika 33. Javni dug i garancije, posto BDP-a



Izvor: MF, MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

48. **Uslijedilo je ozbiljno ograničenje potrošnje da bi se ponovo zadobilo povjerenje tržišta i isfinansiralo funkcionisanje države.** Do 2011. godine vlada je smanjila ukupnu javnu potrošnju za 6,5 procentnih poena BDP-a u odnosu na vrhunac 2008. godine koji je iznosio preko 51 posto BDP-a. To je ostvareno zamrzavanjem zarada u javnom sektoru, racionalizacijom broja zaposlenih i ograničavanjem troškova za poslovanje i održavanje, kao i kapitalnih investicija. To je urađeno paralelno sa otplatom preko 5 procentnih poena BDP-a garancija za metalnu industriju. Do 2014. godine, vlada je osnažila i svoju prihodnu osnovu i naplatu poreza, time povećavši prihode za 5 procentnih poena BDP-a odnosu na najniži nivo koji je iznosio 39,5 posto BDP-a 2011. godine.

49. **Međutim, uprkos ograničenjima tekuće potrošnje i mjerama sa prihodne strane budžeta u periodu od 2010-2014. godine, javni dug se udvostručio u odnosu na stanje iz 2008. godine, a ukupna**

potrošnja je i dalje povećana. Fiskalni deficit iznosio je u prosjeku 5,1 posto BDP-a u periodu 2009-2015. godina (Slika 32). Nadalje, primarni deficit je u prosjeku iznosio 3,4 posto BDP-a tokom posljednjih sedam godina, što je dovelo do naglog povećanja javnog duga. Javni dug Crne Gore se udvostručio od 2008. godine na preko 68 posto BDP-a 2015. godine (Slika 33). Na kraju 2015. godine javni dug je iznosio 2,4 milijarde EUR od čega je 86 posto eksterni dug. Osim toga, postoje izdate državne garancije u iznosu od 10 posto BDP-a što stvara uslovnu obavezu za državu. Većina garancija je izdata kao podrška finansiranju državnih preduzeća, nakon što je one za KAP (privatna kompanija) i željezaru država u potpunosti otplatila.

50. Vlada je akumulirala i značajne neizmirene obaveze, koje se procjenjuju na blizu 11 posto BDP-a na kraju 2014. godine. Od toga, oko 80 posto su akumulirane neizmirene obaveze opština koje negativno utiču na likvidnost privatnog sektora i disciplinu plaćanja, a takođe su uticale na sposobnost banaka da smanje svoje nekvalitetne kredite. Trenutno se čine naponi da se uspostavi sistem za kontrolu ugovora, uz istovremeno razvijanje kontrole ugovorenih obaveza u trezoru da bi se spriječilo njihovo ponavljanje.

51. Valutni rizik je ograničen, ali je vjerovatno da će porasti. U Crnoj Gori je oko 10 posto ukupnog duga denominovano u stranoj valuti. Budući da je manje od polovine dugovanja u stranoj valuti (ili manje od 2 posto BDP-a) denominovano u dolarima, jačanje dolara u odnosu na euro 2014. godine imalo je ograničen uticaj na crnogorski javni dug (oko 0,5 posto BDP-a). Međutim, u oktobru 2014. godine Crna Gora je dogovorila kredit za autoput u iznosu od 944,0 miliona USD (oko 23 posto BDP-a 2014. godine ili 85 posto vrijednosti izgradnje) sa kineskom Exim bankom³². Ravnomjeran četvorogodišnji profil isplata zasnovan na unaprijed dogovorenom fiksnom deviznom kursu u slučaju budućih fluktuacija deviznog kursa EUR/USD uticao bi na teret otplate duga. Ministarstvo finansija ispituje mogućnosti hedgiranja ovog rizika.

Izgledi rasta i stabilnosti

52. Srednjoročni fiskalni okvir vlade za period 2016-18. ukazuje na dalji rast fiskalnog deficita u čijoj osnovi leže velike kapitalne investicije i dalja konsolidacija tekuće potrošnje (Tabela 7). Ministarstvo finansija je najavilo set fiskalnih mjera za ostvarenje konsolidacije tekuće potrošnje: (i) racionalizacija sistema zarada u javnom sektoru; (ii) dalja harmonizacija akciza na cigarete; (iii) rigoroznije sankcije za neplaćanje poreza i borba protiv neformalne ekonomije; (iv) nova indeksacija penzija i racionalizacija opcija za prijevremeno penzionisanje; (v) naplata poreskog duga putem konverzije duga u akcijski kapital i nuđenje popusta za izmirenje u cjelosti; i (vi) unapređenje regulatornog okvira za javne nabavke.

53. Za ostvarenje održivih javnih finansija biće potrebna ambiciozna fiskalna konsolidacija na srednji rok. Fiskalni deficit za naredne tri godine biće uvećan kapitalnim izdvajanjima za projekat autoputa. Dok su raniji srednjoročni fiskalni planovi ukazivali na to da će doći do ograničavanja javnog duga kada se završe isplate za autoput (2019. godine), neke skorašnje mjere, kao što je uvođenje doživotnih naknada za majke sa troje i više djece, povećanje minimalnih penzija i zarada, te potencijalno novo finansiranje krupnih infrastrukturnih projekata, pokreću bojazni u vezi sposobnosti da se na srednji rok održi fiskalna disciplina. Fiskalni planovi su izloženi i potencijalnom prekoračenju troškova vezanih za izgradnju autoputa Bar-Boljare. Smanjenje tekućih rashoda u iznosu od oko 2 posto BDP-a već je predviđeno do 2019. godine – mada je nedefinisano – u fiskalnom okviru Vlade. Vjerovatno je da to predstavlja potcijenjenju procjenu

³² Krajem oktobra Vlada i kineska EXIM banka potpisali su ugovor o finansiranju za izgradnju autoputa vrijednosti 687 miliona EUR. To je uslijedilo nakon potpisivanja ugovora o izgradnji u februaru 2014. godine i odobrenja nacrta ugovora o finansiranju od strane EXIM banke u septembru 2014. godine. Postoji pet dionica autoputa Bar-Boljare, a ugovorom je obuhvaćena samo dionica 3 (3a i 3b) ukupne dužine od 41 km. Ukupni troškovi iznose 809,6 miliona EUR, od čega se 85 posto pokriva kreditom EXIM bane. Preostalih 120 miliona EUR za ovaj projekat biće obezbijeđeno kroz budžet tokom očekivanog perioda izgradnje (4 godine). Očekuje se da će domaće firme ugovoriti oko 30 posto ukupnog troška projekta. Procjenjuje se da će otprilike 4.000 novih radnika biti zaposleno tokom perioda gradnje. Nadalje, Zakonom o autoputu koji je Skupština izglasala u novembru dozvoljava se potpuno izuzeće od poreza za građevinske radove, radnu snagu i uvoz vezan za autoput koji će imati kineske građevinske kompanije.

stvarnih prilagođavanja koja su potrebna, i to iz nekoliko razloga:

- Povišeni crnogorski (javni i eksterni) fiskalni i nivoi duga izuzetno su osjetljivi na šokove (vezano za stvarni rast BDP-a, finansiranje troškova, nepredviđene obaveze, primarni bilans, devizni kurs, te najvažnije prekoračenje troškova vezanih za izgradnju autoputa).³³ U okviru svakog od ovih scenarija, nivoi duga i potrebe finansiranja daleko prevazilaze one kojima barataju nadležni organi.
- Izloženost duga u kreditu za autoput koji je denominovan u američkim dolarima (944 miliona USD potpisan 2014. godine) predstavlja rizike po javne finansije u vrijeme otplate duga.
- Procjenjuje se da će skorašnje mjere u oblasti socijalnih davanja (povećanje penzija i doživotne naknade za majke sa troje i više djece) i zarada u javnom sektoru (povećanje koeficijenata za stručne radnike i rukovodioce kako bi se omogućila dekompresija plata) iznositi više od dva procentna poena BDP-a dodatne potrošnje u odnosu na inicijalni srednjoročni fiskalni okvir Vlade kako je predstavljen u Tabela 7.
- Istorijski rezultati ukazuju na to da ciljne vrijednosti koje vlada postavi za deficit u principu budu prevaziđene u značajnom iznosu (2-3 procentna poena BDP-a prosječno godišnje od 2008. godine) usljed prekomjernih ugovorenih obaveza (neizmirene obaveze u javnom sektoru procjenjuju se na blizu 11 posto BDP-a) i nepredviđenih obaveza (kao što su otplate garancije ili sudski postupci).

Tabela 7. Srednjoročni fiskalni okvir, postotak BDP-a

	Realizacija 2012	Realizacija 2013	Realizacija 2014	Prelimin. 2015	Projekcija 2016	Projekcija 2017	Projekcija 2018
Ukupni prihodi i grantovi	40.9	42.3	44.6	42.4	43.7	42.1	41.1
Tekući prihodi	40.7	42.0	44.3	42.2	42.8	41.6	40.8
Poreski prihodi	36.1	37.5	40.3	38.3	38.5	38.0	37.3
Neporeski prihodi	4.6	4.5	4.0	3.9	4.3	3.6	3.5
Grantovi	0.2	0.3	0.3	0.3	0.9	0.4	0.3
Ukupni rashodi i neto pozajmice	46.8	46.9	47.7	49.4	49.9	48.4	46.7
Tekući rashodi	42.4	43.4	42.5	41.0	38.9	37.9	36.8
Zarade	14.1	12.4	12.7	12.2	12.4	11.9	11.5
Robe i usluge	7.4	7.0	8.4	7.0	4.7	4.5	4.4
Kamate	1.9	2.1	2.3	2.3	2.1	2.5	2.4
Subvencije i tekući transferi	19.0	21.8	19.1	19.5	19.6	18.9	18.5
Kapitalna izdvajanja	4.3	3.6	5.3	8.5	11.1	10.6	10.0
Neto pozajmice	0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Tekući višak/Deficit	-1.7	-1.3	1.8	1.2	4.0	3.7	4.1
Primarni višak/Deficit	-4.0	-2.4	-0.8	-4.7	-4.1	-3.8	-3.1
Ukupni višak/Deficit	-5.8	-4.6	-3.1	-7.0	-6.2	-6.4	-5.6
Ukupno finansiranje	5.8	4.6	3.1	7.0	6.2	6.4	5.6
Domaće finansiranje (neto)	-2.2	-3.2	-3.4	-4.7	-2.8	-2.1	-1.8
Priliv od privatizacije	0.4	0.8	0.4	0.3	0.1	0.2	0.1
Strano finansiranje (neto)	6.2	4.8	2.8	9.2	8.9	8.3	7.3
Povećanje neizmirenih obaveza (+)	1.4	2.2	3.2	2.2	0.0	0.0	0.0

Izvor: MF, MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

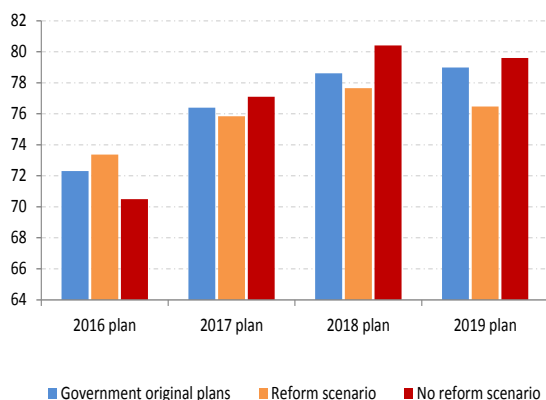
54. **Javni dug će imati trend rasta narednih godina kako vlada nastavi sa povlačenjem kredita za izgradnju autoputa** (Slika 34). Čak i po srednjoročnom fiskalnom scenariju vlade, javni dug će porasti do 79 posto BDP-a do 2019. godine. Po scenariju tekućih politika, procjenjuje se da će javni dug dostići vrhunac 2018. godine i iznositi blizu 80 posto BDP-a, prije nego što se stabilizuje. Međutim, to je

³³ Pogledati detalje u analizama javnog duga i eksternog duga koje su predstavljene u dokumentu MMF (2016) Crna Gora: Član IV izvještaj zaposlenih.

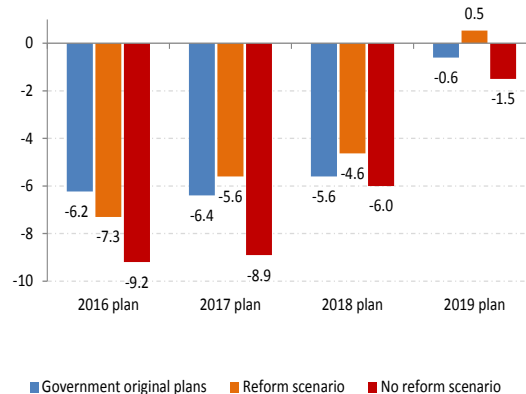
zasnovano na pretpostavci da će izgradnja autoputa biti završena do 2018. godine i da će deficit iznositi oko 8 posto BDP-a u periodu od 2016-2018. godine. Postoji niz dodatnih rizika za ovaj scenario. Najveći potiče od potencijalnog šoka po rast. Ako rast bude stagnirao u periodu 2016-2020. umjesto očekivanih 3,5 posto prosječnog godišnjeg rasta, koeficijent javnog duga u odnosu na BDP bi se još više povećao i dostigao blizu 90 posto.

55. Čak i bez dodatnih šokova, potrebe javnih finansija ostale bi visoke na srednji rok i zahtijevale bi pažljivo upravljanje dugom (Slika 34). Iako je državni kreditni rejting trenutno četiri boda ispod investicionog nivoa,³⁴ pozitivni efekti monetarnog popuštanja Evropske centralne banke poboljšali su uslove finansiranja za eksterno zaduživanje.³⁵ Međutim, uslovi finansiranja su se pooštrili za gotovo 200 osnovnih poena, a time stvoriti dodatni pritisak na deficit i na dug. Čak i prije planiranog povećanja potrošnje, Crna Gora je imala uporedno veći udio države nego većina država u sličnoj situaciji. To je sa druge strane zahtijevalo povećanje poreza, jer su deficit, a sljedstveno tome i javni dug, bili u porastu. Sa kapitalnom potrošnjom od preko 9 posto BDP-a tokom naredne četiri godine, nedavni pokušaji da se snize troškovi države biće u velikoj mjeri preokrenuti.

Slika 34. Bruto javni dug, postotak BDP-a



Slika 35. Fiskalni deficit, posto BDP-a



Izvor: MF, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

56. Da bi se ostvarila inicijalna fiskalna ciljna vrijednost vlade i da bi javni dug krenuo jasnom silaznom putanjom, Crna Gora treba da sprovede značajnu fiskalnu konsolidaciju (Slika 35). Fiskalno prilagođavanje od 2-2,5 posto godišnje, uz smanjenje investicija nakon kraja projekta autoputa, 2019. godine će smanjiti javni dug na još uvijek visokih 75 posto BDP-a. Kako bi se javne finansije postavile na održive osnove, 2019. godine je potreban primarni višak od oko 3 posto BDP-a (s obzirom na sve veće otplate kamata i amortizaciju 2019. godine i kasnije) kako bi se preokrenula dinamika javnog duga. U odsustvu konsolidacije (scenario bez reformi u Izvještaju zaposlenih MMF-a po Članu IV iz 2016. godine i prethodne Slika 34 i Slika 35), javni dug bi nastavio da raste ka 80 posto BDP-a u periodu projekcija, čime bi se dodatno pogoršale potrebe finansiranja u Crnoj Gori. Izloženost zemlje šokovima, nepostojanje

³⁴ Izgledi koje daje Moody's revidirani su u negativne, dok je S&P snizio dugoročni rejting sa BB- na B+ sa stabilnim izgledima. Dalje snižavanje rejtinga bilo bi moguće ukoliko bi: (i) se fiskalna metrika pogoršala više nego što se trenutno predviđa (5 posto BDP-a 2015. i 4 posto nakon toga) usljed prekoračenja troškova vezanih za izgradnju autoputa, daljih troškova koji bi nastali vezano za postupke koji se vode u vezi KAP-a i njegovo prestrukturiranje ili slabljenja fiskalnog položaja, moguće usljed prekoračenja rashoda na nižim nivoima vlasti; (ii) državi bilo teže da refinancira svoj eksterni dug (2015. i 2016. oko 600 miliona EUR); (iii) došlo do zastoja u projektima SDI ili se uopšte ne bi materijalizovali.

³⁵ U martu 2015. godine, crnogorska vlada je izdala petogodišnju obveznicu vrijednu 500 miliona EUR po stopi od 3,87 kako bi refinansirala 399 miliona EUR petogodišnjih euro-obveznica izdatih 2010. godine po stopi od 7,85 posto da se pokrije budžetski deficit (30 miliona EUR) i da se podmiri neizmirene obaveze u zdravstvu (oko 36 miliona EUR).

nezavisne monetarne politike i strukturne rigidnosti ekonomije dodatno daju argument potrebi neposredne fiskalne konsolidacije.

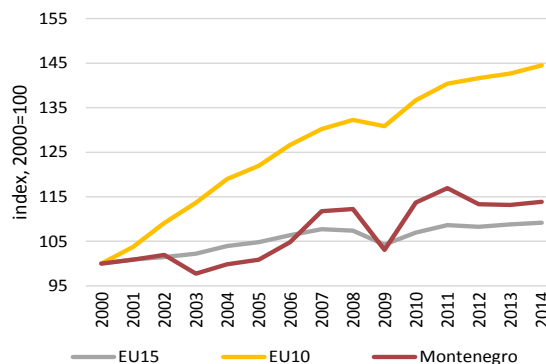
57. **Kako bi se održao pristup tržištu i ograničili rizici po javne finansije, mogu se sprovesti politike sa rashodne i prihodne strane.** Preokret skorašnjih mjera javne politike koje se odnose na povećanje socijalnih transfera i zarade u javnom sektoru, kao i uštede po osnovu drugih tekućih troškova, određivanje prioriteta među odlukama za javne investicije, dalja mobilizacija prihoda i smanjenje poreskih rashoda su neki od napora koji bi mogli da imaju dugotrajniji pozitivan uticaj na fiskalnu ravnotežu na srednji rok i koji bi mogli da pomognu da se preokrene dinamika rasta javnog duga. Takve mjere, ako su dobro osmišljene, mogu da dovedu do procijenjenog prosječnog prilagođavanja od 2-2,5 posto BDP-a godišnje do 2019. godine. Biće potrebna snažna politička volja da se nosi sa socijalnim pritiscima kako bi se realizovao tako ambiciozan program fiskalne konsolidacije, koji ima za cilj stvaranje dugoročnih makro-fiskalnih uslova za više nivoa rasta i otvaranja radnih mjesta.

58. **Očekuje se da će i eksterne neravnoteže i dalje rasti.** Povećanje uvoza vezano za izgradnju autoputa značajno bi povećalo eksterne neravnoteže tokom četvorogodišnjeg perioda planirane izgradnje. Deficit tekućeg računa povećao se na blizu 20 posto BDP-a, s obzirom na ograničeni kapacitet lokalne ekonomije da pruži odgovarajuću radnu snagu i materijalne resurse. Povećanjem eksternih neravnoteža i potreba za zaduživanjem u inostranstvu, projekat autoputa će narušiti sposobnost Crne Gore da se nosi sa fiskalnim i eksternim šokovima.

59. **Kako bi iskoristila dio prihoda koga generišu nove kapitalne investicije, Crna Gora mora naporno da radi na razvoju sopstvenog kapaciteta da bude konkurentna stranim izvorima reproto-materijala i da razvija vještine crnogorskih radnika da budu konkurentni za radna mjesta koja će se otvoriti u novim aktivnostima.** Ogromna akumulacija kapitala tokom protekle decenije povećala BDP, ali ne mora nužno da poveća BNP. U nekim od tih djelatnosti, recimo u turizmu, priliv prihoda kao posljedice povećanja ukupnog kapitala zavisice od povećanja broja turista; ukupan efekat na crnogorsku privredu zavisice i od biznisa koji se razvijaju paralelno sa novim hotelima i trgovačkim centrima: restorani, zabava, vodiči, itd. U ekstremnom slučaju, BNP se možda uopšte ne promijeni ako svi inputi komplementarni inicijalnoj investiciji dolaze iz inostranstva i konobari, kuvari i većina zaposlenih koji rade u novim hotelima i turističkim kapacitetima budu strani rezidenti.

60. **Čini se da je Crna Gora relativno skupa u odnosu na uporedne zemlje (Slika 36).** Troškovi rada su visoki u odnosu na Zapadni Balkan, ali i u odnosu na neke nove države članice EU (EU10). Istovremeno, produktivnost je gotovo na istom nivou sve od izbijanja krize, za razliku od EU10. Više fleksibilnosti u pregovaranju o zaradama i razdvajanje mehanizma određivanja zarada u javnom sektoru od privatnog sektora trebalo bi da omogući stvarnim zaradama da se prilagođavaju u skladu sa produktivnošću. MMF procjenjuje da deficit tekućeg računa od 7–8 procentnih poena BDP-a (kada se koriguje za greške i propuste) može da podrazumijeva neravnotežu realnog deviznog kursa od oko 15–25 posto.³⁶ S obzirom da se radi o eurizovanoj ekonomiji, bila bi potrebna interna devalvacija putem smanjenja troškova poslovanja kako bi se povećala konkurentnost zemlje, a time i potencijalni rast.

Slika 36. Produktivnost rada, EU i Crna Gora



Izvor: MONSTAT, EUROSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

61. **Da rezimiramo, sadašnji kontekst sa kojim se Crna Gora predstavlja izazov za održivi rast, a**

³⁶ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1679.pdf>

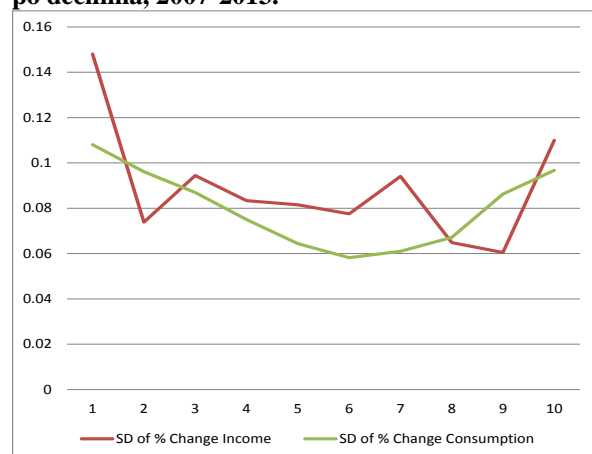
posebno za prihod nekvalifikovanih radnika. U takvom kontekstu, Crna Gora je uspješno izdržavala promjenu priliva međunarodnog kapitala od oko 35 procentnih poena BDP-a tokom protekle četiri godine, a da nije zapala u duboku recesiju onog tipa koji opisuje Calvo et. al (2010). Čak i u eksternom kontekstu smanjenja ekonomske aktivnosti moguće je da mala država kao što je Crna Gora plovi kroz trenutnu oluju. Lakoća tranzicije zavisiće od realne procjene postojećih eksternih i domaćih izazova (posebno u fiskalnom i finansijskom sektoru); od unapređenja rezervi fizičkog i ljudskog kapitala; od postepene apsorpcije troška još uvijek nepotpune tranzicije sa socijalizma na tržišnu ekonomiju; i od jačanja privatnog sektora koji je još uvijek nejak.

Društvena održivost i isključenost

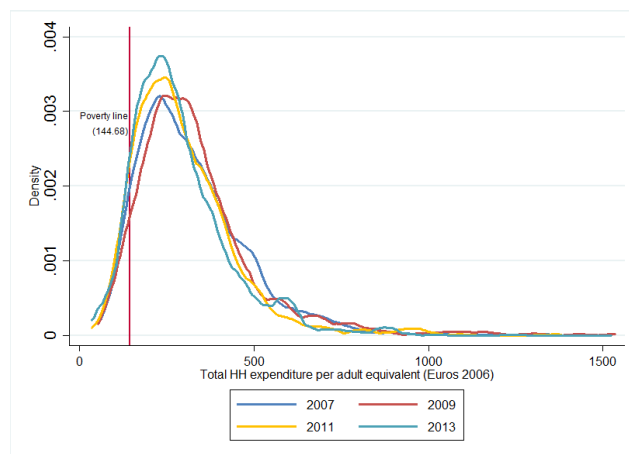
62. **Volatilnost na makro nivou praćena je volatilnim mikrosценarijom, posebno za siromašne.** Prihodi i potrošnja volatilniji su za kvintile najsiromašnijih i najbogatijih. Prihod i potrošnja značajno su se mijenjali od godine do godine (Slika 37). Od 2007. do 2013. potrošnja je bila manje volatilna nego prihod za sve kvintile, izuzev drugog i devetog decila. Manja volatilnost potrošnje nego prihoda je ono što se i očekuje s obzirom na to da je za pojedince optimalno da što je moguće više uravnaaju potrošnju. Međutim, takvo uravnavanje je teško ako pojedinci nisu u stanju da štede ili nemaju dovoljno mehanizama da to rade.

63. **Siromaštvo je veoma volatilno ako postoji veliki broj domaćinstava u blizini linije siromaštva, a taj broj samo raste od 2009. godine** (Slika 38). S obzirom na distribuciju domaćinstava blizu linije siromaštva, male promjene u potrošnji od strane tih koji su blizu linije siromaštva dovešće do toga da veliki broj ljudi bilo zapadne u siromaštvo ili iz njega izađe.

Slika 37. Volatilnost promjena prihoda i potrošnje po decilima, 2007-2013.



Slika 38. Funkcija gustine rashoda domaćinstava



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci koristeći HBS 2007-2013.

64. **Prihod od rada više je volatilniji nego prihod koji ne potiče od rada za siromašne i one u donjih 40 posto** (Slika 39). U posjeku, prihod od rada i prihod koji ne potiče od rada imaju sličan nivo volatilnosti (mjereno u smislu standardne devijacije). Međutim, za siromašne i one u donjih 40 posto prihod od rada je volatilniji nego prihod koji ne potiče od rada, dok je obrnuto tačno za one koji nisu siromašni i za gornjih 60 posto. Kod prihoda iz rada, zarade predstavljaju najvolatilniju komponentu za one koji nisu siromašni (i za donjih 40 posto), dok prihod od poljoprivrede pokazuje najveći nivo volatilnosti za siromašne.

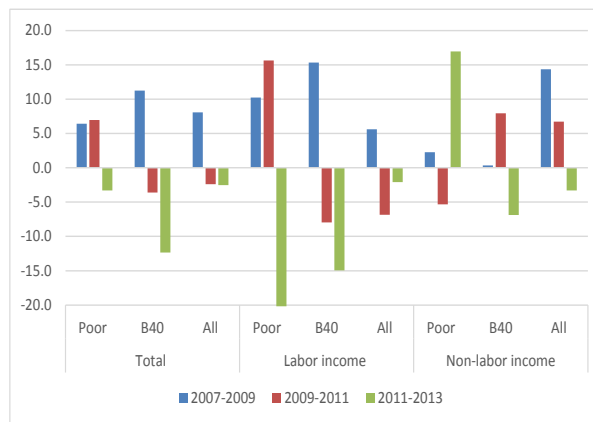
65. **Čini se da je rast prihoda koji ne potiču od rada kompenzirao smanjenje prihoda od rada za siromašne i za donjih 40 posto** (Slika 40). Rast prihoda od rada bio je volatilniji za siromašne i donjih 40 posto. Kretanje rasta prihoda od rada bilo je izraženije za siromašne i za one u donjih 40 posto nego što je prosjek. Kod siromašnih prihod od rada je značajno porastao od 2007. do 2011. godine, sa stalnim rastom zarada do 2010. godine i sa prihodom od poljoprivrede u kom su se smjenjivale godine visokog rasta i

godine značajnog smanjenja. Prihod od rada značajno se smanjio od 2011. do 2013. godine, predvođen smanjenjem prihoda od biznisa i od poljoprivrede i to uprkos pozitivnom rastu zarada. Prihod koji ne potiče od rada neznatno se povećao od 2007. do 2009. godine sa velikim rastom socijalne pomoći 2009. godine što je poguralo ukupan rast. Smanjenje prihoda koji ne potiču od rada u periodu 2009-2011. godina nastalo je usljed značajnog smanjenja prihoda od penzija koji nije kompenziran povećanjem prihoda sa strane socijalne pomoći. I konačno, veliki rast prihoda koji ne potiče od rada u posljednjem periodu dostupnih podataka, period 2001-2013. godina, uzrokovan je povećanjem kako penzija, tako i socijalnih davanja.

Slika 39. Promjene u procentu prihoda iz rada u ukupnom prihodu



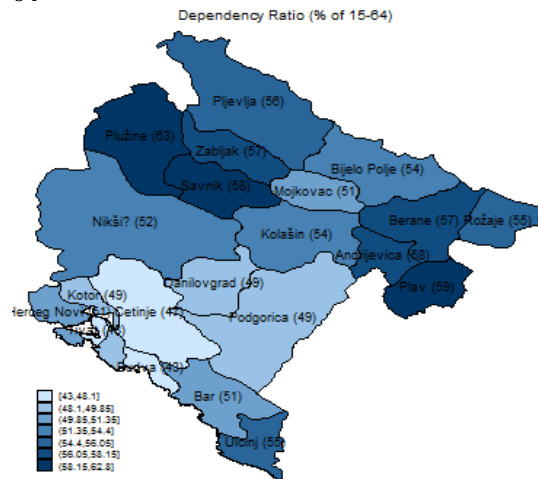
Slika 40. Prosječni rast izvora prihoda



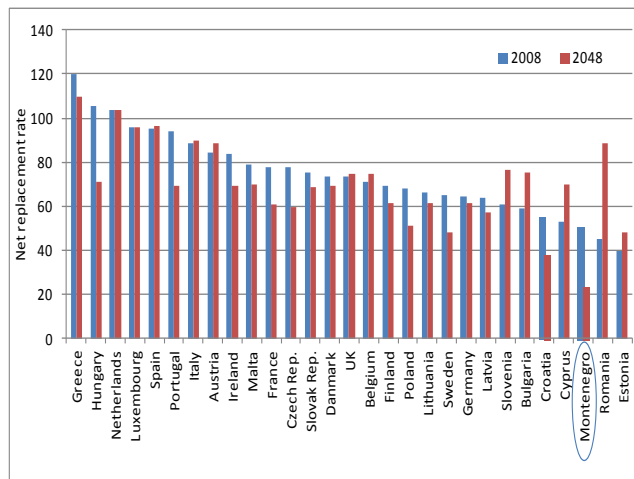
Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci koristeći HBS 2007-2013.

66. **Istovremeno, povećavaju se pritisci na socijalnu potrošnju.** S obzirom na uporno visoku nezaposlenost, pritisci na mreže socijalne sigurnosti su povećani u vrijeme kada su fiskalni izvori za pružanje podrške siromašnima i ranjivima ograničeniji. Postoje i dugoročniji pritisci na penzije i zdravstvo usljed populacije koja stari. Crna Gora već opredjeljuje oko 11 posto BDP-a samo na penzije, dok prijevremeno penzionisanje stvara dodatne pritiske na fiskalnu održivost sistema, ali i na već uporedno nisko učešće u radnoj snazi. Dodatnih 1 posto BDP-a izdvajanja za doživotne naknade za majke sa troje i više djece uvedenog od januara 2016. godine istisnuće bolje usmjerena izdvajanja. Poglavlje 6 predstavlja fiskalnu analizu izdvajanja za penzije u zdravstvenu zaštitu.

Slika 41. Koeficijent zavisnih lica, posto od 15-64



Slika 42. Buduća adekvatnost među najnižima u Evropi

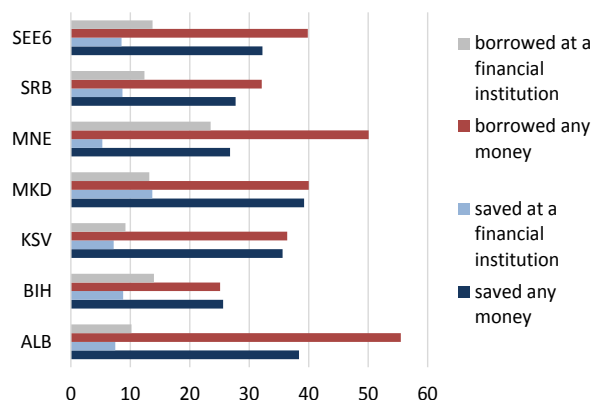


Izvor: MONSTAT, EUROSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

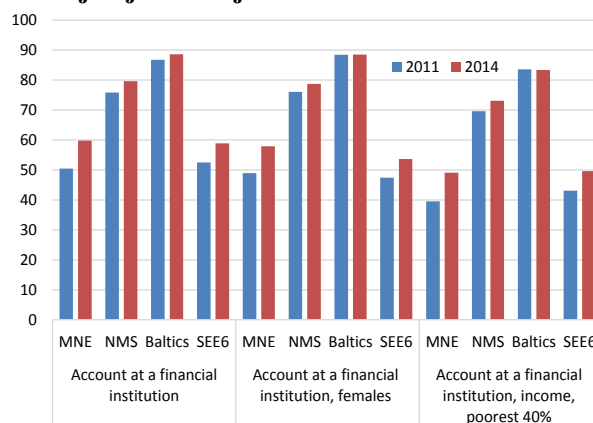
67. **Domaćinstva se suočavaju sa ograničenom adekvatnošću penzija u budućnosti usljed prijevremenog penzionisanja.** Dolazi do starenja populacije (do 2050. godine biće 80.000 manje radno sposobnih stanovnika), a stopa ekonomski zavisnih lica je već visoka, pogotovo na sjeveru (Slika 41). Buduća adekvatnost penzija među najnižim je u Evropi (Slika 42).

68. **Istovremeno, korišćenje štednje je među najnižima u regionu, prema podacima iz globalne Findex baze podataka Svjetske banke.** Kreditiranje ima visok obuhvat u poređenju sa uporednim zemljama u regionu od 23,5 posto odraslih osoba koje su tokom protekle godine uzele kredit od neke formalne finansijske institucije. Međutim, korišćenje usluga štednje je nisko sa samo 5,3 posto odraslih osoba koje imaju štednju kod neke formalne finansijske institucije (od 26,8 posto onih koji tvrde da imaju neku ušteđevinu) tokom prošle godine u odnosu na regionalni prosjek od 8,5 posto (Slika 43)³⁷.

Slika 43. Odrasli (15+) koji su imali štednju tokom protekle godine, 2014.



Slika 44. Odrasli (15+) sa računom u nekoj formalnoj finansijskoj instituciji



Izvor: FINDEX 2014.

69. **Iako se pristup finansijskim uslugama u Crnoj Gori popravio tokom proteklih nekoliko godina, i dalje je relativno nizak i odnosu na podatke za nove države članice**³⁸. Sa 59,8 posto odraslih koji su prijavili da imaju račun u nekoj formalnoj finansijskoj instituciji (banka, kreditna unija, zadruga, pošta ili mikrofinansijska institucija), stopa pristupa finansiranju povećana je za 10 posto, što je slično drugim zemljama u regionu. Međutim, u odnosu na nove države članice gdje u prosjeku njih oko 80 posto ima račun u banci, stepen individualne finansijske penetracije je relativno nizak (Slika 44). Postoje brojne razlike među različitim kategorijama po nivou prihoda i individualne razlike među stanovništvom.

70. **Iako je uznapredovalo finansijsko produbljivanje, siromašni od toga nisu imali mnogo koristi, a postoji i disparitet u penetraciji računa po osnovu roda, nivoa obrazovanja i lokacije.** Manje je vjerovatno da će donjih 40 posto imati finansijski račun (49 posto onih među donjih 40 posto imaju pristup nekoj vrsti finansijske institucije u odnosu na 67,5 posto među gornjih 60 posto), što ukazuje na posebno veliki jaz u smislu finansijske inkluzije među bogatima i siromašnima u Crnoj Gori. Žene su ograničenije u pristupu finansiranju, ali rodni jaz nije toliko značajan u poređenju sa nekim od susjednih zemalja kao što su Kosovo i Bosna i Hercegovina. Razlika u penetraciji računa među stanovništvom koje živi u ruralnim i u urbanim područjima među najvišim je u regionu JIE6. Nije iznenađujuće da je u prosjeku više nego dvaput vjerovatnije da odrasle osobe koje imaju srednje ili više obrazovanje imaju račun u poređenju sa onima sa osnovnim obrazovanjem ili niže od toga, što potcrtava važnost obrazovanja, posebno finansijske pismenosti, za širenje finansijske inkluzije.

³⁷ Centralna banka Crne Gore smatra da je ova cifra preniska.

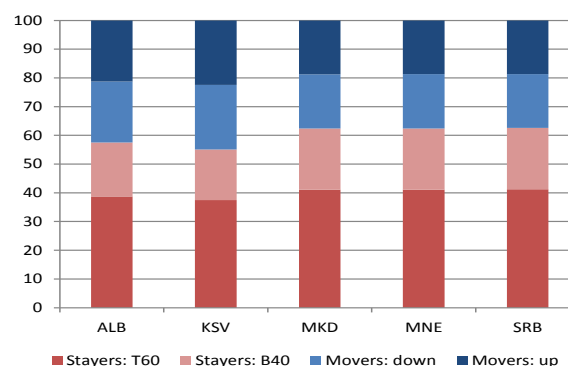
³⁸ Nove države članice su zemlje koje su pristupile EU od 2004. godine.

71. **Uporno visoka stopa nezaposlenosti predstavlja ozbiljnu zabrinutost za kreatore politika i dodatno doprinosi zabrinutostima vezanim za buduću adekvatnost prihoda.** Na Zapadnom Balkanu nezaposlenost je bila istorijski visoka, a značajno se dodatno povećala tokom globalne ekonomske krize. Crna Gora tu nije bila izuzetak. Stopa zaposlenosti i dalje je veoma niska; sa oko 44 posto radno sposobnog stanovništva u profitabilnom zaposlenju. Posebno zabrinjava visok nivo dugoročno nezaposlenih i nesigurnog rada. Velika većina nezaposlenih mladih u tom statusu su u dužem periodu. Situaciju mladih ljudi dodatno pogoršava činjenica da se često zapošljavaju samo na nesigurnim poslovima na određeno vrijeme. Preko 60 posto mladih (uzrasta 15-24 godine) ima ugovor na određeno radno vrijeme, u poređenju sa 24 posto radnika od 25 do 54 godine starosti. To se poredi sa 51 posto u Hrvatskoj i oko 35 posto u Sloveniji.

72. **Donjih 40 posto su ranjiviji na pogoršanja s obzirom na to da mogu da računaju na manje imovine koja bi im pomogla da se nose sa šokom.**

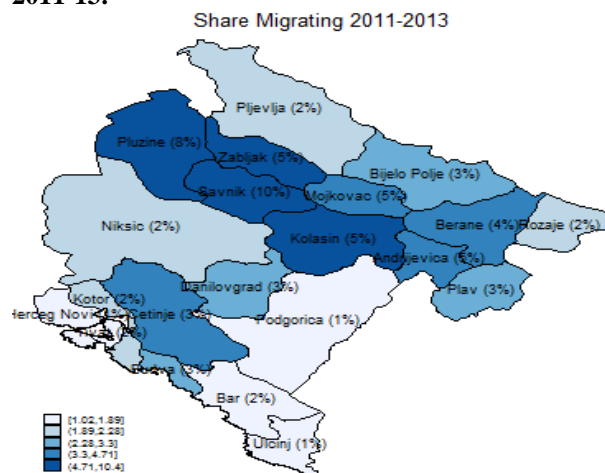
Donjih 40 posto može da računa na manju imovinu—uključujući i socijalni kapital—da se zaštite. Imaju tendenciju da budu ranjiviji budući da imaju manje mehanizama da se nose sa teškom situacijom (npr. ograničen pristup kreditima i privatnim transferima). To za posljedicu ima da je vjerovatnije da će domaćinstva u donjih 40 posto doživjeti krupne promjene u prihodima tokom godina. I zaista, volatilnost prihoda (mjereno u smislu standardne devijacije) 50 posto je veća za donjih 40 posto nego za gornjih 60 posto, dok je potrošnja 25 posto veća. Međutim, čini se da ranjivost pogađa sve kategorije: pokazatelji ukazuju na velike prilive i odlive iz gornjih 60 posto i donjih 40 posto (Slika 45). U globalu, velika ranjivost na pogoršanja uticaće na sposobnost pojedinaca da akumuliraju, koriste i imaju povrat od imovine bilo zbog nedostatka sigurnosti u pogledu budućnosti ili zbog ograničenog kapaciteta da se prevaziđu šokovi³⁹.

Slika 45. Ekonomska mobilnost



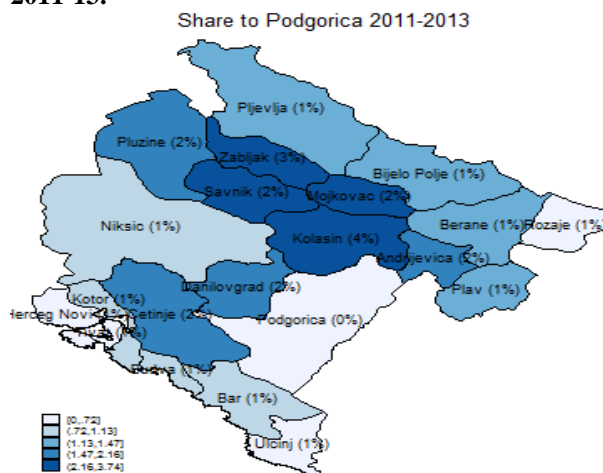
Izvor: proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Slika 46. Migracije iz opština, postotak promjene, 2011-13.



Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Slika 47. Migracije u glavni grad, postotak promjene 2011-13.

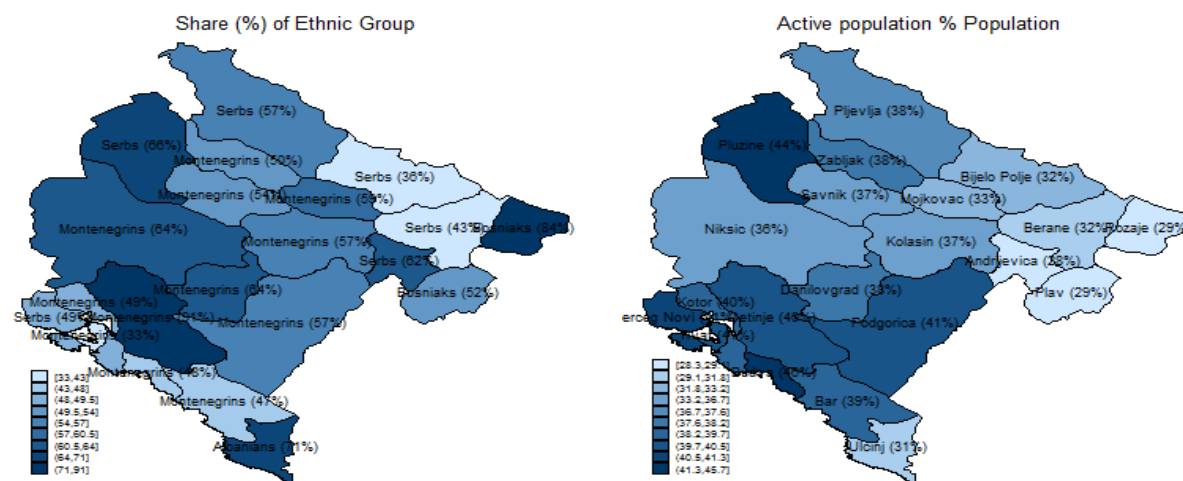


³⁹ Ceriani, L. and M. E. Dávalos (2014). "First Insights into Promoting Shared Prosperity in South East Europe" (*Prvi uvid u promovisanje opšteg prosperiteta u Jugoistočnoj Evropi*), februar.

73. **Povećanje koeficijentata ekonomske zavisnosti u nekim opštinama nastaviće da opterećuje budžete domaćinstava, bilans penzionog sistema i socijalni sistem.** Prema popisu i iz administrativnih izvora, od 2006. do 2011. godine koeficijent žitelja zavisne starosne dobi u odnosu na žitelje primarne radne starosne dobi u Plužinama je povećan za pet procentnih poena, dok su Nikšić, Podgorica i druge opštine u centralnom regionu doživjele pad stopa ekonomske zavisnosti. Sjeverni region će nastaviti da pokazuje lošije rezultate i postaje sve zavisniji od penzija i socijalnih transfera, dok će centralni i južni region uglavnom imati koristi od boljih demografskih trendova. Iako to nije savršena mjera, nove prijave u centralnom i južnom regionu rezultat su odjava u sjevernim opštinama (Slika 46). Rjeđe naseljena područja Plužina i Šavnika bila su najočitija po ovim trendovima mada treba biti obazriv kada se tumače ti rezultati, s obzirom na mali broj opservacija. Opštine koje dobijaju najveći udio migranata uključuju Nikšić i Podgoricu (Slika 47).

74. **Razvojne strategije koje se fokusiraju na pojedinačne sektore privrede imaju implikacije po regionalnim i etničkim dimenzijama.** Ljudi koji se izjašnjavaju isključivo kao Crnogorci – najbrojnija grupa po rezultatima popisa sa 45 posto od ukupnog broja – koncentrisani su u središnjem dijelu, na zapadu i na jugu Crne Gore. Ta područja imaju veći procenat stanovništva aktivnog u radnoj snazi u prosjeku, a tu je ujedno locirana i većina finansijskih, komercijalnih i industrija zabave. U tom dijelu zemlje je komunikaciona i informatička industrija najprisutnija. Posmatrano kao udio u ukupnom stanovništvu po regionima, relativno najviše Srba (29 posto ukupnog stanovništva) živi na sjeveru zemlje – područje koje ima višu koncentraciju ljudi van radne snage. Zaposlenost u poljoprivredi daleko je češća na sjeveru. Veliki procenat stanovništva na sjeveroistoku zemlje izjašnjavaju se kao Bošnjaci, što je treća najveća grupa u Crnoj Gori sa 8,5 posto od ukupnog broja stanovnika (Slika 48). Radna mjesta u uslužnom sektoru

Slika 48. Etnička struktura i stope aktivnosti po opštinama

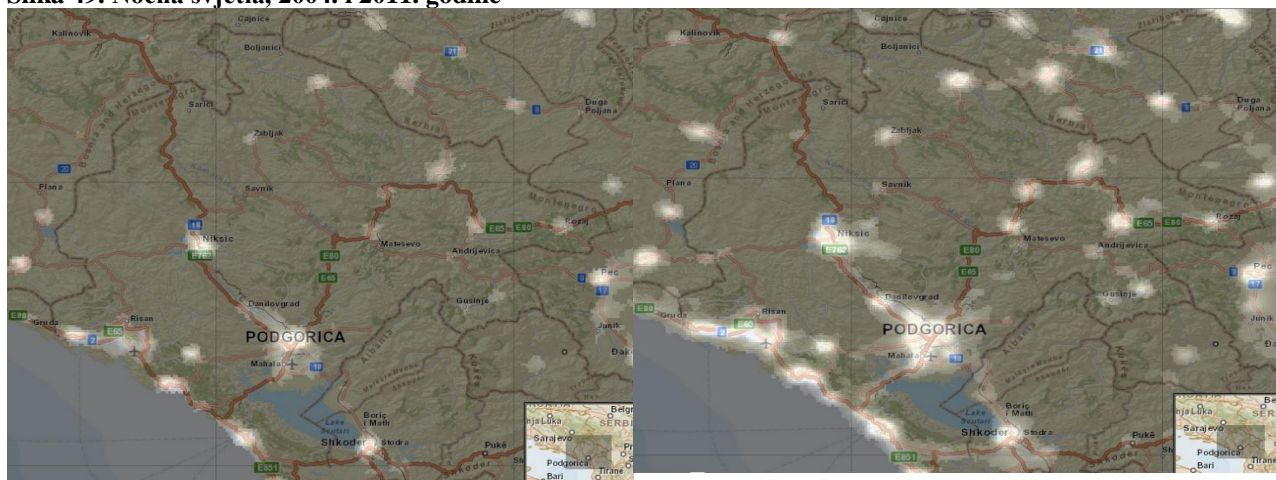


Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

doprinosu uporedno veliki dio zaposlenosti na sjeveroistoku zemlje.

75. **Promjena u slici noćnih svjetala u Crnoj Gori od 2004. do 2011. potcrtava prostorne nejednakosti u zemlji** (Slika 49). Jasno je vidljiv privredni rast oko Podgorice, kao i na primorju. Stalni mrak iznad značajnih dijelova zemlje, posebno na sjeveru, odražava činjenicu da su neki dijelovi zemlje bilo imali samo male koristi od privrednog rasta ili su bili toliko zaostali u odnosu na ostale da im nedavni rast nije bio dovoljan da uhvate korak ili se radi o toliko rijetko naseljenim regionima da je u njima teško obezbijediti usluge (uključujući, ali se ne ograničavajući samo na električnu energiju).

Slika 49. Noćna svjetla, 2004. i 2011. godine



Izvor: www.blue-marble.de

76. U maloj zemlji kao što je Crna Gora sa značajnim prostornim nejednakostima u smislu privredne aktivnosti i rezultata, presudno je snaženje i omogućavanje mobilnosti radne snage. S obzirom na to da ekonomske mogućnosti nisu ravnomjerno distribuirane širom zemlje, može doći do pozitivnog povećanja zarada za osobe koje se uključe u internu migraciju, posebno u maloj zemlji kakva je Crna Gora. Migracije mogu da odigraju važnu ulogu u strategijama preživljavanja porodica.

77. Postoje uporne razlike u stopama siromaštva u geografskom smislu, ali i u odnosu na određene grupe, uključujući Rome, Aškalije i Egipćane (RAE) koji su posebno osjetljiva kategorija u Crnoj Gori. Prema popisu iz 2010. godine, otprilike jedan posto stanovnika Crne Gore izjašnjavaju se kao Romi, ali eksperti procjenjuju u da u Crnoj Gori živi između 15.000 i 25.000 Roma, sa srednjom procjenom da čine 3 posto stanovništva.⁴⁰ Većina ih živi u Podgorici, Bijelom Polju i Beranama, dok sledeći značajan procenat njih živi duž primorja. Jedan izvještaj UNDP-a iz 2009. godine ustanovio je da među RAE grupama, njih više od 14 posto su „isključeni“ mjereno na osnovu indeksa socijalne isključenosti (SEI),⁴¹ što je daleko više od nacionalne stope od 3,5 posto. U istom izvještaju se navodi da je nekih 25 posto RAE populacije imalo neriješen status u Crnoj Gori i nisu imali lične isprave. Otuda su mnogi među njima imali ograničen pristup javnim uslugama, a samo 18,4 posto RAE porodica je primalo materijalno obezbjeđenje

⁴⁰ Savjet Evrope, 2012. <http://www.coe.int/en/web/portal/roma/>

⁴¹ Domaćinstva se smatraju za osjetljiva/isključena ako su njihovi prihodi niski (ispod linije siromaštva), ako imaju teškoća da plaćaju struju i komunalije, hipoteku ili bilo koje druge račune i ako imaju zaostale neizmirene obaveze i ako nemaju dovoljno pristupa zdravstvenom službama. Pojedinci se smatraju osjetljivima/isključenima ako su nezaposleni ili su zaposleni, ali se doprinosi ne plaćaju, ako imaju manje od 8 godina školovanja i više nisu u obrazovanju i ako nemaju dovoljno pristupa uslugama zdravstvenog sistema.

ili druga davanja. Oko 38 posto pripadnika RAE populacije su posjedovali svoje kuće 2009. godine, dok je njih 50 posto živjelo u nelegalno podignutim konstrukcijama, uglavnom u predgrađima. Svega oko 20 posto ih je bilo zaposleno, dok 36 posto nije imalo obrazovanje, a 72 posto ih je bilo nepismeno.

78. **Vlada Crne Gore je nedavno usvojila i reformisala javne politike za rješavanje društvene isključenosti.** Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti je donesen 2013. godine, a početkom 2014. godine donesena je uredba vlade kojom se osniva Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu.⁴² Vlada je usvojila i Nacionalni akcioni plan (NAP) za sprovođenje Dekade inkluzije Roma 2005/2015 u Crnoj Gori, što je dobro primljeno u međunarodnoj zajednici. Uprkos tim pomacima, preostaju značajni problemi u koordinaciji tih javnih politika, a potreban je i djelotvorniji monitoring.

Okvir 4. Multidimenzionalni indikator siromaštva

Nenovčani indeksi siromaštva komplementarni su tradicionalnijim pristupima mjerenju siromaštva, koji koriste bilo potrošnju ili prihode (u slučaju Crne Gore nacionalni metod za mjerenje siromaštva koristi potrošnju). Cilj korišćenja multidimenzionalnog pristupa jeste da se prepozna deprivacija i ranjivost koja uobičajeno definiše socijalne koncepte siromaštva – posebno u odnosu na nedostatak pristupa osnovnim potrebama – ali se ne može direktno obuhvatiti novčanom mjerom. Atributi domaćinstava koji mogu dodatno intenzivirati ozbiljnost iskustva siromaštva, kao što su život u domaćinstvu sa mladim nosiocem domaćinstva ili sa penzionisanim članovima domaćinstva, takođe se mogu uključiti u indeks kako bi naglasili zabrinutost da su deprivacije pogubnije po neka domaćinstva u odnosu na ostale.

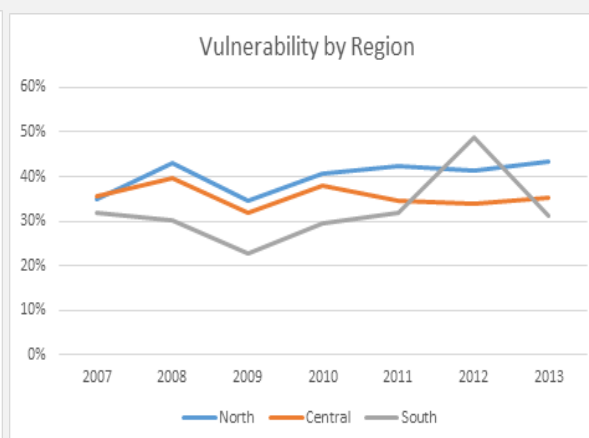
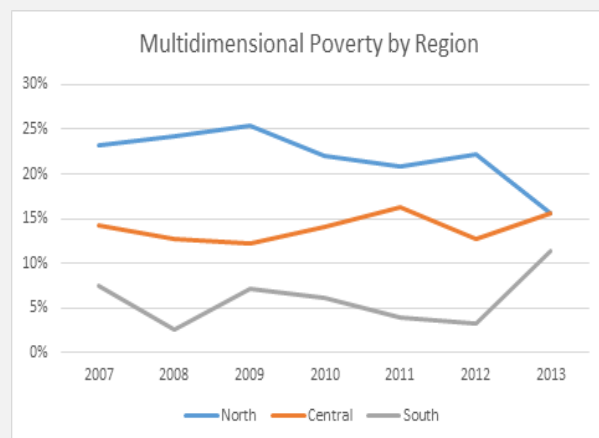
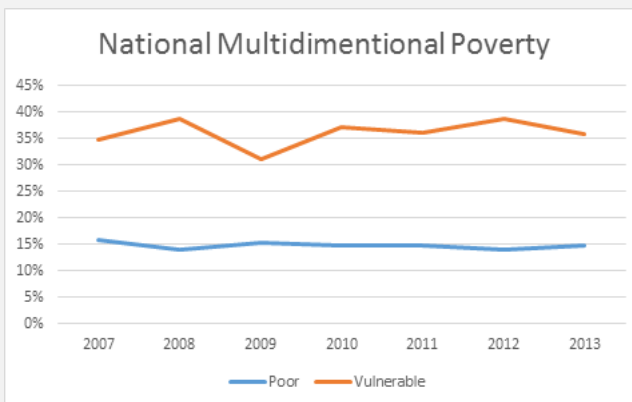
U verziji multidimenzionalnog indikatora siromaštva razvijenog za SCD, razmatrano je pet dimenzija: (i) obrazovanje; (ii) pristup materijalnim dobrima i imovini; (iii) pristup osnovnim komunalijama i uslovima života; (iv) indikatori tržišta rada; i (v) socijalni indikatori (uglavnom odražavaju osjetljivost na deprivacije). Svaka od pet dimenzija imala je jednaku težinu, a svaki indikator u okviru svake dimenzije imao je istu težinu. Domaćinstvo se smatralo siromašnim kada je bilo lišeno ili u riziku da bude u više od 33 posto ponderisanih mjera. Domaćinstvo se smatralo u riziku od siromaštva kada je bilo lišeno ili u riziku u najmanje 20 posto ponderisanih mjera, ali u manje od 33 posto.

Obrazovanje	Nezavršavanje osnovne škole na vrijeme
	Nezavršavanje srednje škole na vrijeme
Materijalni pristup	Donjih 40 posto distribucije potrošnje
	Bez pristupa mobilnim telefonima
	Bez pristupa ličnim računarima
	Bez kućnog telefona
	Bez frižidera
Uslovi života	Bez pristupa vodovodnim sistemima
	Bez pristupa kanalizacionim sistemima
	Bez pristupa toaletu
	Bez priključka za struju
	Pretrpanost domaćinstva
Rad	Nezaposleni članovi domaćinstva
	Penzionisani članovi domaćinstva
Socijalna pitanja	Domaćinstvo bez dva roditelja
	Domaćinstvo sa mladim nosiocem domaćinstva
	Domaćinstvo gdje je žena nosilac domaćinstva
	Domaćinstvo sa više od 4 zavisna lica

⁴² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf

U Crnoj Gori, te mjere su bile relativno stabilne na nacionalnom nivou od 2007. godine, mada su značajnije varirale na regionalnom nivou. Važno je napomenuti da u brojnim slučajevima prelaze iz „siromaštva“ u „rizik od siromaštva“ (radije nego u „nesiromaštvo“). Povećanje procenta domaćinstava za koja se smatra da su u riziku od siromaštva bi otuda moglo potencijalno da znači bilo poboljšanje ili pogoršanje, zavisno od trenda koeficijenta broja siromašnih.

Iza prilično stabilnog indikatora na nacionalnom nivou, krije sa variranje po regionima. Tako je 2007. godine multidimenzionalno siromaštvo bilo više na sjeveru, a najniže na jugu. Međutim, 2013. godine ova razlika je gotovo nestala: multidimenzionalno siromaštvo na sjeveru bilo je isto kao u središnjem regionu, a na jugu je bilo neznatno niže. U smislu izloženosti riziku od siromaštva, nasuprot tome, bilo je malo razlika među sva tri regiona 2007. godine, ali su se te razlike povećale 2013. godine.



Napomena: Za više detalja pogledati ECAPOV internet strane: <http://go.worldbank.org/RR8JUWFGU0>
Izvor: Svjetska banka

79. **Osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori i dalje nemaju pun pristup uslugama.** Ukupan pristup zgradama za osobe sa invaliditetom, uključujući obrazovne i zdravstvene ustanove, i dalje je ograničen, prema najnovijem Izvještaju EK o Crnoj Gori (oktobar 2015. godine). Svjetska zdravstvena organizacija je procijenila da 7-10 posto ukupnog stanovništva u Crnoj Gori predstavljaju osobe sa invaliditetom 2009. godine, mada se ne prikupljaju redovno sistematski podaci o ovoj kategoriji. UNDP je procijenio da je u to vrijeme indikator društvene isključenosti za ovu grupu iznosio 5 posto. Za osobe sa invaliditetom ima malo mogućnosti za zaposlenje. Na osnovu rezultata jednog istraživanja iz 2009. godine, iako ih je 72 posto koristilo usluge Zavoda za zapošljavanje, samo je 22 posto bilo angažovano na nekoj vrsti profitabilne aktivnosti u prethodnoj sedmici. I kvalitet posla je obično problematičan, sa zadovoljstvom poslom ocijenjenim samo sa 3,6 (u odnosu na nacionalni prosjek od 5,7), na skali od 1-10.

80. **Još postoje neregistrovana interno raseljena lica čiji je status nesiguran.** Planirano je da status interno raseljenih lica prestane od januara 2015. godine. Ništa nije predviđeno za preostala interno raseljena lica koja još uvijek nisu podnijela zahtjev za status stranaca, a ipak još uvijek ima gotovo 1.500 ljudi u toj situaciji, uglavnom raseljenih lica sa Kosova. Samo je jedan dio onih koji su voljni da se vrate na Kosovo uspio da to ostvari. Potrebno je podizanje svijesti o registraciji, posebno informacije na romskom i albanskom jeziku.

81. **Homofobija i društvena stigmatizacija, pogotovo prema LGBT populaciji, i dalje su raširene.**

Akcija za ljudska prava je ustanovila 2009. godine da je 71 posto ispitanika smatralo homoseksualnost bolešću i da je 50 posto smatralo da je homoseksualnost opasna i da država treba da je suzbija. NVO Juventas je 2010. godine utvrdila preko 68 posto ispitanika smatra da je homoseksualnost bolest, a 61 posto ne smatra da LGBT osobe treba da otkrivaju svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet u javnosti. LGBT Forum Progress i Centar za građansko obrazovanje su 2012. godine utvrdili da 60 posto ljudi smatra da je homoseksualnost bolest, a 45 posto ne vjeruje da LGBT osobe treba da otkrivaju svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet u javnosti. Gallup je 2012. godine ustanovio da 70 posto ispitanika ne bi voljelo da ima homoseksualca za komšiju, više od 80 posto ispitanika je smatralo da su homoseksualni činovi moralno pogrešni.⁴³ Još 2009. godine neki zdravstveni radnici u Crnoj Gori su smatrali da je homoseksualnost „poremećaj“. U istraživanju koje je sproveo Juventas 2012. godine, 51 posto policijskih službenika i 48 posto zdravstvenih radnika su homoseksualnost smatrali za bolest, mada to istraživanje nije u potpunosti reprezentativno.

82. Ali ima i pozitivnih znakova, kao što je usvajanje zakona 2010. godine o zabrani diskriminacije koji uključuje seksualnu orijentaciju i rodni identitet kao osnove zabrane. Crna Gora je usvojila propise kojima se omogućava transrodnim osobama da se identifikuju po rodu po svom izboru nakon operacije promjene pola, a 2012. godine je Zakon o zdravstvenom osiguranju izmijenjen da predvidi i pokriće troškova operacije promjene pola. Vlada je 2013. godine radila sa raznim LGBT nevladinim organizacijama na izradi Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBT osoba za period 2013-2018. i Akcionog plana za 2013. godinu. Strategija ima devet ciljeva za promovisanje dobrobiti LGBT osoba sa raznim elementima sigurnosti koji su uključeni u plan koji ujedno uključuje i indikatore uspjehnosti

Finansijska održivost

83. Crnogorskim finansijskim sektorom dominiraju banke, na koje otpada 90 posto aktive finansijskog sektora. U Crnoj Gori funkcioniše petnaest banaka, a one koje su u stranom vlasništvu kontrolišu oko 80 posto aktive bankarskog sektora. Tri najveće banke kontrolišu polovinu ukupne aktive i depozita, a na najveću banku otpada 18 posto aktive i 20 posto depozita. Tržište za derivate je nerazvijeno i ne striktno regulisano.

84. Trendovi u periodu nakon krize ukazuju na promjenu struktura finansiranja crnogorskih banaka u pravcu mobilizacije domaćih depozita. Kao rezultat krize, tokovi kapitala su preokrenuti u slučaju Crne Gore, a finansijska ograničenja su dovela u opasnost makrofinansijsku stabilnost. Od kraja 2008. do 2013. godine, Banka za međunarodna poravnanja je izvijestila da su banke smanjile svoju prekograničnu izloženost u Crnoj Gori za preko 15 posto BDP-a. Nasuprot tome, domaći depoziti su se povećali na 73 posto BDP-a do 2015. godine. Dalje smanjenje zaduženosti (*deleveraging*) ostaje rizik za finansijsku stabilnost i ekonomski rast budući da neke matične banke mogu da razmotre smanjenje svog prisustva kao rezultat tržišnih i regulatornih pritisaka. U budućem periodu, diverzifikacija finansiranja će biti presudna za dalji razvoj finansijskog sektora i ekonomski rast u Crnoj Gori, budući da su domaći depoziti dominantno kratkoročne prirode.

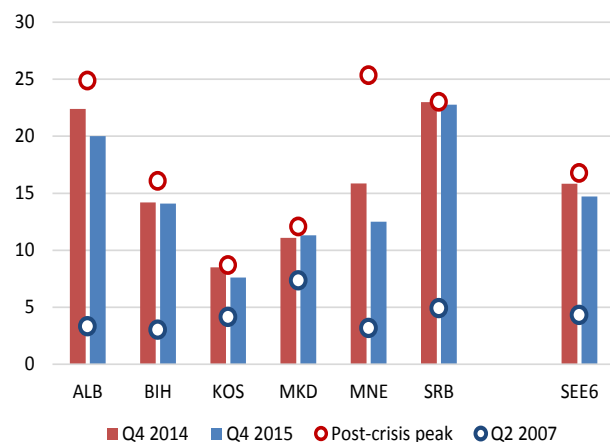
85. Nagli rast kredita u periodu prije krize bio je koncentrisan na sektor nekretnina i finansiran uglavnom od strane stranih matičnih banaka. Ukupni krediti su u Crnoj Gori zabilježili prosječan

⁴³ Intergrupa Evropskog parlamenta o LGBT pravima konstatuje da se u poslednje vrijeme povećalo nasilje. Napadi se rijetko prijavljuju, a aktivisti su izloženi diskriminaciji. Takođe je izvijestila o napadima tokom LGBT parade u julu 2013. godine, što je dovelo do hapšenja 32 napadača. Akcija za ljudska prava je intervjuisala 30 LGBT osoba 2009. godine, 18 njih je navelo da su iskusili nasilni napad u javnosti, a da ga nisu prijavili. Petnaest je navelo da su iskusili ili svjedočili lošem postupanju od strane policije. U istraživanju koje je Juventas sproveo 2010. godine, ta NVO je ustanovila da više od 10 posto policijskih službenika i više od 18 posto zdravstvenih radnika doživljavaju verbalno nasilje nad LGBT osobama kao prihvatljivo. Gotovo 6 posto policijskih službenika i više od 11 posto zdravstvenih radnika prihvata fizičko nasilje nad LGBT osobama, mada nije jasno koliki je bio uzorak i koliko je istraživanje bilo reprezentativno.

godišnji rast od 41 posto, čime se koeficijent kredita u odnosu na BDP povećao na 91 posto do 2008. godine sa koeficijentom kredita u odnosu na depozite (LTD) koji je dostigao 145 posto 2009. godine. Iako je Centralna banka Crne Gore kao prudencijalni kontrolor uložila napore da uspori kreditni rast i unaprijedi ročnu strukturu finansiranja depozita banaka promjenom propisa o obaveznoj rezervi, ograničavanjem kreditnog rasta u najvećim bankama, povećanjem nivoa kapitalizacije banaka i poboljšanjem kvaliteta kontrole, više se moglo uraditi putem instrumenata mikro i makro prudencijalne politike kako bi se upravljalo tokovima kapitala u bankarskom sektoru i akumuliranjem rizika.

86. **Globalna ekonomska kriza dovela je do ozbiljne oskudice kredita .** Gledano kao postotak BDP-a, ukupni krediti banaka korporativnom sektoru i domaćinstvima opali su sa 91 posto 2008. godine na 62 posto 2015. godine. Usljed problema sa kvalitetom aktive banaka i dijelom smanjenom tražnjom za komercijalnim kreditima, krediti su od 2009. do 2012. godine opadali u prosjeku 4,3 posto na godišnjoj osnovi. Nakon slabog poboljšanja 2013. godine (3 posto kreditnog rasta) uglavnom potaknutog zaduživanjem domaćinstava i promjenom računovodstvene metodologije, Crna Gora je doživjela negativni kreditni rast 2014. godine zbog nastavka smanjenja korporativnih kredita, mada je kreditiranje privatnog sektora pokazalo znake oporavka tokom 2015. godine. Krediti matičnih banaka postali su manje dostupni, pa je zaduživanje kod matičnih banaka u ukupnim obavezama opalo sa 20 posto 2008. godine na 13 posto 2012. godine, čime je koeficijent LTD spušten na 90,9 posto do kraja 2015. godine. Nakon ogromnog povlačenja depozita od septembra 2008. do kraja 2011. godine, ukupni depoziti su se krajem 2013. godine vratili na nivoe od prije krize.

Slika 50. Loši krediti, postotak ukupnih kredita



Izvor: Centralne banke i proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Koeficijent adekvatnosti kapitala (CAR) u sistemu iznosio je 15,5 posto u decembru 2015. godine, iznad minimalnog prudencijalnog zahtjeva od 10 posto, mada sa velikim razlikama među bankama. Profitabilnost je i dalje veoma slaba sa agregatnim povraćajem na aktivu (ROA) od -0,1 posto i povraćajem na kapital (ROE) od -0,7 posto u decembru 2015. godine. Snažna konkurencija u bankarskom sektoru smanjila je raspon kamatnih stopa (*spread*) do nivoa koji prijeti opstanku nekih manjih banaka sa većim troškovima finansiranja i operativnim troškovima, te manjom bazom klijenata. Skorašnji ulazak niza novih banaka na tržište predstavljaće dodatni pritisak na profitabilnost.

88. **Kako bi se osigurala stabilnost i održivost finansijskog sektora, od presudne je važnosti preduzeti odlučne mjere usmjerene ka slabim bankama.** Niz banaka u domaćem vlasništvu suočava se sa značajnim izazovima. Kao grupa su manje profitabilne nego banke u stranom vlasništvu sa snažnijim matičnim bankama; banke u domaćem vlasništvu takođe imaju i veće operativne troškove. Nadležni organi treba da razrade, i to prioritetno, vremenski ograničene akcione planove kontrole, uključujući i injekcije kapitala od strane akcionara. Preporučuje se nezavisni pregled kvaliteta aktive (AQR) svih banaka kako bi

87. **Crnogorski potencijal rasta je ometen neefikasnim finansijskim sistemom, sa visokim troškovima posredovanja i velikim nivoom nekvalitetnih kredita (NPL) (Error! Reference source not found.50).** Mada pokazuju trend opadanja, udio NPL je i dalje relativno visok sa 13,4 posto na kraju 2015. godine (što predstavlja smanjenje sa 16,2 posto koliko su iznosili sredinom 2015. godine). Slično kao i u slučaju drugih indikatora dobrog finansijskog stanja, u okviru bankarskog sektora uočavaju se važne razlike u nivou NPL, a u slučaju dvije banke njihov udio prelazi 30 posto. Koeficijent pokrivenosti rezervacijama kao dio NPL iznosio je 48,4 posto na kraju 2015. godine. Kao posljedica brzog rasta NPL, mnogim bankama je bila potrebna dokapitalizacija od strane akcionara.

se pregledala klasifikacija kredita i prakse opredjeljivanja rezervacija. Istovremeno, Centralna banka Crne Gore (CBCG) treba da odmah krene sa planiranjem rješenja za konkretne banke u skladu sa načelima održavanja stabilnosti finansijskog sistema, zaštite osiguranih depozita i smanjenja troškova za poreske obveznike.

89. **Posljednjih godina je unaprijeđen okvir za rješavanje NPL, ali i dalje postoji niz važnih nedostatak.** Kako bi se riješio problem nekvalitetnih kredita, Centralna banka je u novembru 2013. godine usvojila odluku kojom se od banaka zahtijeva da donesu strategije za rješavanje NPL. Te nedavno osnažene zahtjeve kontrole treba da prati preokret u slabljenju regulatornih standarda koji je uočen tokom proteklih nekoliko godina. U aprilu 2015. godine Skupština je usvojila zakon o dobrovoljnom finansijskom prestrukturiranju koji je poznat kao Podgorički pristup. Time se nudi okvir za vansudsko prestrukturiranje ekonomski održivih kompanija, uključujući i putem otkupa potraživanja dužnika, uz podršku poreskih i nadzornih podsticajnih mjera. U decembru 2015. godine, CBCG je potpisala Sporazum sa Privrednom komorom Crne Gore i Ministarstvom finansija koji ima za cilj jačanje zakonskog okvira za dobrovoljno restrukturiranje kredita i podsticanje saradnje između zainteresovanih strana kako bi se podstakli privredni subjekti i banke da uđu u proces reprograma kredita.

90. **U međuvremenu su se neke banke riješile dijela svojih loših kredita prenošenjem na faktoring kompanije.** Međutim, faktoring usluge nisu regulisane, što stvara pravne nesigurnosti za određene vrste transakcija. Otuda su nadležni organi u septembru 2014. godine inicirali postupak za izradu zakona o faktoringu kako bi se unaprijedio zakonski okvir i uspostavio određeni nivo kontrole.

91. **Pristup srednjoročnom i dugoročnom finansiranju za mala i srednja preduzeća (MSP) treba i dalje unapređivati u smislu doprinosa rastu i zaposlenosti u konačnom.** Razvoj i rast MSP je presudan za ukupan razvoj Crne Gore. Iako je pristup finansijama važan faktor za rast preduzeća, sve je teže privatnim preduzećima da dođu do finansija nakon finansijske krize 2008. godine. Ukupan iznos kredita korporativnom sektoru opao je za 42 posto od 2008. godine, ali je krenuo da se oporavlja u drugoj polovini 2015. godine. Rezultati BEEPS istraživanja pokazuju da MSP u Crnoj Gori finansiraju svoje potrebe iz internih resursa. Iako više od 96 posto firmi ima tekući ili štedni račun, 54 posto preduzeća obuhvaćenih istraživanjem ima kredit od banke.⁴⁴

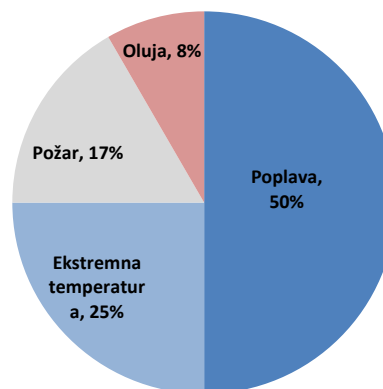
92. **Nebankarski finansijski sektor i dalje je relativno nedovoljno razvijen, ali sa potencijalom rasta na srednji do dugog roka.** Ukupan godišnji promet berzi tokom 2014. godine iznosio je oko 1 posto BDP-a, dok su bruto premije osiguravajućih društava iznosile oko 2 posto BDP-a. U Crnoj Gori funkcioniše 6 mikrofinansijskih institucija na koje otpada oko 1 posto BDP-a, sa aktivnostima koje su uglavnom okrenute ruralnom stanovništvu. Potreban je širi dijapazon instrumenata finansiranja kako bi se zadovoljile raznovrsne potrebe domaćinstava i preduzeća.

Rizici po životnu sredinu

Slika 51. Prirodne katastrofe u Crnoj Gori, 1991-2014. godina

⁴⁴ BEEPS 2013.

93. **Crna Gora je ratifikovala i počela da sprovodi sve međunarodne konvencije i protokole o klimatskim promjenama.** Predstoje značajni dalji naponi na implementaciji, uključujući one koji se zahtijevaju pravnom tekovinom EU vezanom za klimatske promjene. Vlada Crne Gore je integrisala pitanje klimatskih promjena u svoju Nacionalnu strategiju održivog razvoja, uključujući i urbanističke planove (mehanizmi ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene, energetska efikasnost) i nacionalna Saopštenja o klimatskim promjenama. Sa procjenom tehnoloških potreba za ublažavanje i prilagođavanje na klimatske promjene sprovedenu 2012. godine, Crna Gora sada radi na svom drugom nacionalnom Saopštenju o klimatskim promjenama.



Izvor: EM-DAT.

94. **Crna Gora je izložena prirodnim katastrofama, posebno poplavama i zemljotresima** (Slika 51). Poplave predstavljaju najučestaliji hazard. Prema bazi podataka o vanrednim događajima (EM-DAT), tokom perioda 1991–2013. godina dogodilo se šest razornih poplava od ukupno 12 prirodnih katastrofa. Zemlja je izložena i ekstremnim temperaturama, olujama i poplavama. Šezdeset posto stanovništva živi u okviru zone anticipirane seizmičke aktivnosti od 8 na Rihterovoj skali ili veće.⁴⁵

95. **Promjene u količini i režimu padavina na koje utiču hazardi vezani za klimatske promjene na dugi rok će dovesti do:** (i) smanjenja tokova i količine vodenih resursa; (ii) očekuje se veća učestalost i intenzitet poplava; (iii) pomijeranje zona vegetacije, smanjenje broja vrsta, isušivanje šuma i učestaliji šumski požari. Na primorju gubitak prostora i biodiverziteta, te erozija plaža usljed većeg nivoa i temperature mora. U poljoprivredi, značajno smanjeni prinosi usljed osjetljivosti proizvodnje usjeva na promjene temperatura i padavina su smanjile dostupno poljoprivredno zemljište i niži je sadržaj organskih materija u zemljištu.

96. **Hazardi vezani za klimatske promjene nesrazmjerno više pogađaju kategorije stanovništva sa nižim dohotkom.** Uprkos rastućoj urbanizaciji i sve većoj koncentraciji siromaštva u urbanim područjima, većina siromašnih ljudi i dalje je angažovana u primarnim sektorima, koji su najizloženiji prirodnim katastrofama, posebno poplavama i olujama. Izuzev činjenice da prirodna katastrofa može ostaviti siromašnije ljude bez njihovog glavnog prihoda koji zarađuju u primarnim privrednim granama, prvenstveno poljoprivredi, suočavaju se i sa više teškoća u nošenju sa posljedicama katastrofa. Važan faktor je i znanje i svijest o uvijek prisutnom riziku od katastrofa.

97. **Paralelno sa sve većom važnošću koja se pridaje turizmu u smislu generisanja ekonomske dobiti, značajno je pojačan pritisak na prirodu i životnu sredinu, uglavnom u primorskom području.** Kritična pitanja su neodgovarajuće upravljanje otpadom, nedovoljan kvalitet vode i neplaniran/nekontrolisan brzi urbani rast, ukupan loš nivo usluga i loš kvalitet urbanog okruženja u turističkim centrima što potencijalno može da stvara negativan uticaj na sektor turizma u Crnoj Gori, čija budućnost u velikoj mjeri zavisi od visokokvalitetnog turizma. Na primorju je povećana priključenost na kanalizacionu mrežu, ali još uvijek otpadne vode predstavljaju značajan problem. Otpadne vode se netretirane izbacuju u more ili poniru u zemlju iz bušnih cjevovoda na mreži. U mnogim opštinama u središnjem i sjevernom regionu otpadne vode se bilo isumpavaju u rijeke i potoke ili nefiltrirane u zemlju. Pritisak na zemljište izazvan je i nekoordinisanim i neformalnim akumuliranjem otpada, posebno tokom turističke sezone. Osim zemljišta, postoji i značajan uticaj na kvalitet morske vode na plažama crnogorskog primorja. Na mnoge jedinstvene predjele, gradove kulturne baštine i prirodne ljepote duž primorja i u planinskom području utiče nekontrolisana gradnja stanova za odmor i turističke infrastrukture što

⁴⁵ Baza podataka vanrednih događaja.

predstavlja rizik da će najljepša i najvažnija turistička područja postati preizgrađena i na kraju i uništena.⁴⁶

98. **Neplanski urbani razvoj i korišćenje zemljišta doprinose povećanom riziku od katastrofa.** U želji da se podstakne ekonomski prosperitet, izgrađeno je mnogo neplanskih i nereguliranih objekata, pogotovo na primorskom području koje je izloženo seizmičkom riziku, a i izloženo poplavama. S obzirom na neplanski urbani razvoj i namjenu zemljišta, veliki broj ljudi i njihove imovine su izloženi visokom riziku od prirodnih katastrofa. Međutim, od 2008. godine je došlo do ogromnog smanjenja nove nelegalne gradnje (sa 4.000 slučajeva godišnje na 210 2014. godine) usljed striktnijeg sprovođenja propisa i bolje opremljenosti inspeksijskih službi. Siromašniji ljudi često žive na obodima periferije gradova, gdje su lošiji socijalni uslovi i mnogi među njima nemaju sigurno napajanje vodom niti bezbjedne sanitarne uslove. Imaju malo ili nimalo ušteđevine da se zaštite tokom kriza; sebi ne mogu da priušte osiguranje. Na taj način, vjerovatno je da će prirodne katastrofe povećavati siromaštvo, posebno među stanovništvom sa nižim primanjima domaćinstva.

99. **Industrijsko zagađenje je problem.** Iako industrijska proizvodnja stagnira, industrijski otpad se stalno povećava i predstavlja stalnu prijetnju po životnu sredinu. Prema Agenciji za zaštitu životne sredine Crne Gore, jedno od najvažnijih pitanja je tretman industrijskog otpada iz ranijih perioda.⁴⁷ Postojeće glavne lokacije na kojima je odložen industrijski otpad predstavljaju rizik ne samo po svoje neposredno okruženje, već i javno zdravlje u okolnim naseljima putem kontaminacije podzemnih voda. U Crnoj Gori, 82 posto stanovništva se snabdijeva vodovodnim sistemima koji koriste podzemne vode. Oko 40 posto seoskog stanovništva nema redovno vodosnabdijevanje niti dobar kvalitet pijaće vode. Mnogi dobijaju vodu iz sopstvenih izvora, bunara i cisterni.

100. **Neke zagađene lokacije nisu daleko od najvrijednijih prirodnih resursa zemlje.** Kombinat aluminijuma KAP nalazi se u blizini Skadarskog jezera, koje je proglašeno za nacionalni park i zaštićenu lokaciju po Ramsarskoj konvenciji o močvarama od međunarodnog značaja, predstavlja najvažniji sliv u Crnoj Gori i najveće jezero na Balkanu. Područje na kome se nalazi KAP doživjelo je dvije rekordne poplave u januaru i decembru 2010. godine, a poplave bi mogle postati učestalije i ozbiljnije u skladu sa prognoziranim klimatskim promjenama. Brodogradilište Bijela nalazi se na Jadranskom moru u Bokotorskom zalivu i svega 20-30 kilometara je udaljeno od Starog grada Kotora koji se, zajedno sa dijelom Kotorskog zaliva, nalazi na UNESCO-voj listi svjetske baštine.

101. **Sanacija i upravljanje lokacijama industrijskog otpada su ključni za turizam.** I dalje su slabi propisi za zaštitu životne sredine i kapaciteti za njihovu implementaciju. Prakse odlaganja i tretmana otpada ispod su standarda EU, a za pristupanje EU zahtijeva se bolje upravljanje otpadom. I kvalitet vode zabrinjava, vlada mora usaglasiti propise o kvalitetu vode sa pravnom tekovinom EU i sprovesti te propise.⁴⁸ Prema prvom nacrtu Nacionalne strategije za harmonizaciju u oblasti životne sredine, usaglašavanje sa standardima EU u oblasti životne sredine koštaće Crnu Goru i njene poreske obveznike 36 posto BDP-a (odnosno 1,43 milijarde EUR) u periodu od 2016-2020. godine, uglavnom u oblasti voda, upravljanja otpadom i kvaliteta vazduha.⁴⁹

⁴⁶ UNECE (2007). "Environmental Performance Reviews, Republic of Montenegro (*Pregled učinaka u oblasti životne sredine, Republika Crna Gora*)", drugi pregled

⁴⁷ Kao u Kombinatoru aluminijuma Podgorica (deponija crvenog mulja i industrijskog otpada), Željezari Nikšić (deponija industrijskog otpada), Brodogradilištu Bijela (čišćenje zagađivača zemljišta i morske vode) i Termoelektrani Pljevlja (deponija pepela i šljake).

⁴⁸ U Izvještaju o napretku Crne Gore koji je Evropska komisija izdala 2014. godine zaključuje se da je Crna Gora malo napretka ostvarila u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Treba ojačati administrativne kapacitete u svim oblastima relevantnim za životnu sredinu i klimatske promjene, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Potrebno je strateško planiranje, značajna ulaganja i dalji naponi da se osigura usaglašenost sa pravnom tekovinom EU o životnoj sredini i klimi i njeno sprovođenje.

⁴⁹ Veći dio troškova odnosiće se na sektor voda sa 840 miliona EUR ili 59 posto ukupnih troškova, a za upravljanje otpadom biće potrebno 368 miliona EUR.

Nastajući prioriteti

102. Kao mala država, Crna Gora će uvijek biti izložena visokom nivou volatilnosti, koju ne može ignorisati jer ide uz cijenu nižeg dugoročnog rasta i povećanja siromaštva. Međutim, može da primijeni javne politike kojima bi se upravljalo posljedicama takve volatilnosti. Izloženost male i otvorene crnogorske ekonomije eksternim šokovima dodatno naglašava potrebu obezbjeđivanja održivosti putem:

- *Osiguravanje održive i čvrste fiskalne politike.* S obzirom na sve viši nivo duga i visoki koeficijent potrošnje u odnosu na BDP, Crna Gora ima ograničen fiskalni prostor koji ostavlja malo manevarskog prostora, te povećava izloženost svim budućim šokovima. Iako je u kratkom roku hitno potrebna strategija konsolidacije da bi se prekinuo dalji rast javnog duga, srednjoročno je važno upravljanje javnim finansijama kako bi se pripremile rezerve koje se mogu koristiti tokom perioda niske tražnje. Umjesto toga, u periodu od 2006-2008. godine potrošnja vlade Crne Gore bila je *prociklična*, samo pojačavajući ionako pozitivne efekte ogromnog priliva kapitala. Izgubljena je prilika da se uštedi veći nivo naplaćenih poreza i izgradi fond rezervi za nepredviđene okolnosti. Volatilnost potrošnje se može umanjiti obezbjeđivanjem dugoročne fiskalne održivosti, otklonom od procikličnih politika. Mnoge male zemlje su izgradile fiskalne štitove i osmislile fiskalna pravila kojima se štiti ekonomija od šokova koji brzo nadolaze. S obzirom na njihovu veću izloženost eksternim šokovima, male države treba da akumuliraju odgovarajuće rezerve ili dodatnu budžetsku potrošnju za potencijalne katastrofe, kao i da razmotre pokriće osiguranjem.
- *Osiguranja finansijske stabilnosti i upravljanja tokovima kapitala.* Održavanje stabilnosti finansijskog sektora, sprovođenje komplementarnih politika za unapređenje opredjeljivanja finansijskih resursa (smanjenje nekvalitetnih kredita i povećanje kapitalizacije banaka i pozicija likvidnosti, oživljavanje kreditnog rasta) presudni su za osiguravanje finansijske stabilnosti. Potrebno je da svi dijelovi sistema budu zdravi kako bi se potaklo kreditiranje kreditno sposobnih preduzeća i održivih projekata. Integracija kontrolne funkcije i makroprudencijalna unapređenja su presudna, jer se pokazalo da je od suštinskog značaja da se pažljivo nadziru nebankarske institucije. Tipične prudencijalne mjere su maksimalni koeficijenti kredita u odnosu na vrijednost (LTV), ograničavanje domaćeg kreditnog rasta, pravila klasifikacije aktive i rezervacija, sektorska ograničenja koncentracije kredita, dinamičke rezervacije za obezbjeđenje gubitka kredita, te kontraciklični uslovi nivoa kapitala. Visok nivo tokova međunarodnog kapitala uvijek će imati veliki uticaj na malu ekonomiju kao što je crnogorska: priliv će imati pozitivan stimulativni efekat na agregatnu *tražnju*, a odliv će imati suprotan efekat. Posvećivanje pažnje finansijskoj izloženosti firmi i banaka još je i važnije s obzirom na ograničenje u sistemu kreditora krajnje instance.
- *Izgradnja zaštita u privatnom sektoru.* Crna Gora treba da podstiče štednju privatnog sektora i osiguranje od rizika što bi rješavalo problem opadajuće adekvatnosti penzija kako zemlja stari i visoke izloženosti rizicima životne sredine kako se zemlja nosi sa uticajem klimatskih promjena.

V. STRUKTURNA OGRANIČENJA ZA RAST

Finansijska i ekonomska kriza krajem 2008. godine zaustavila je konvergenciju prihoda za ostatkom EU. BDP per capita (po PPS, EU28=100) u periodu 2009-14. godina ukazuje na zaustavljanje konvergencije prihoda sa EU, iako se do 2013. godine stabilizovao nivo ekonomske aktivnosti, kada je ponovo dostigao nivo iz 2008. godine, još uvijek visoka stopa nezaposlenosti (18 posto) i zaustavljena konvergencija pokreću sledeće pitanje: kako može Crna Gora ponovo uposliti svoje nedovoljno iskorišćene ljudske i fizičke resurse? Crnoj Gori je potrebna kompetitivna i produktivna ekonomija sa efikasnim faktorskim tržištima, ujednačeniji ljudski kapital i bolja povezanost. Opcije ekonomske politike su ograničene za jednu malu, otvorenu euroizovanu ekonomiju, zato je ključno intenzivirati strukturne reforme kako bi se osnažio potencijal rasta Crne Gore i otvaranja radnih mjesta, kao i da se pomjeri granica proizvodnih mogućnosti ekonomije u smislu : nivoa i kvaliteta (a) produktivnosti, trgovinske integracije i investicione klime; (b) ljudskog kapitala; i (c) fizičke infrastrukture.

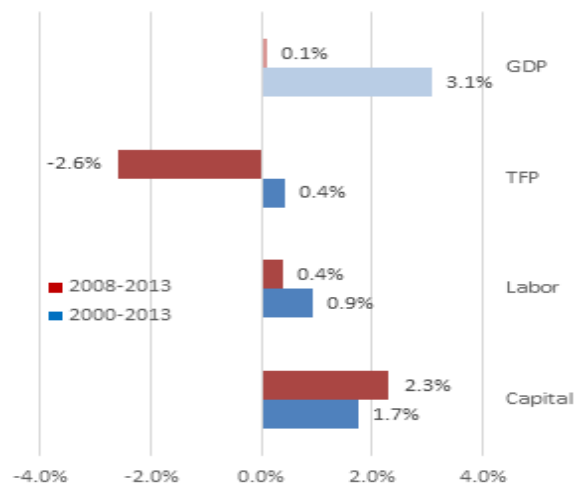
Produktivnost, trgovina i investiciona klima

103. Tokom čitave protekle decenije, rast je predvodila faktorska akumulacija, a ne povećanje ukupne faktorske produktivnosti (TFP). Koristeći Kob-Daglasovu proizvodnu funkciju, u periodu 2000-13. godina akumulacija kapitala⁵⁰ objašnjava oko 60 posto rasta u tom periodu i povećanje radne snage za otprilike jednu trećinu. Doprinos TFP tek je neznatno pozitivan (Slika 52). Postoje makar dva moguća tumačenja ovakvog rezultata. To može da ukazuje da Crna Gora, za razliku od drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope, (a) nije mnogo iskoristila skorašnji tehnološki i digitalni napredak produbljivanja globalne razmjene kako bi unaprijedila produktivnost; i (b) da je došlo do slabog pomijeranja faktora proizvodnje iz manje produktivnih u produktivnije sektore.

Produktivnost i međunarodna trgovina

104. Nakon krize, produktivnost je naglo opala, a zatim se neujednačeno povećala, dok se rast usporio. Produktivnost radne snage još uvijek je ispod nivoa iz 2008. godine, a Crna Gora i dalje zaostaje za uporednim zemljama JIE regiona. Od 2004. do 2008. godine produktivnost radne snage u Crnoj Gori se povećala kao i u većini zemalja u regionu (Slika 53). Dok se u drugim zemljama u regionu produktivnost brzo vratila na trend nakon usporavanja 2009. godine, Crna Gora je doživjela oštiri pad 2009. godine i uprkos brzom oporavku 2010. godine produktivnost od tada stagnira, jer je zaposlenost rasla brže nego realni BDP. Veći dio povećanja zaposlenosti desio se u radno intenzivnim granama kao što su turizam i poljoprivreda (gdje je ujedno i najveći procenat neformalnosti), dok su sektori nekretnina i finansija bili predvodnici u smislu najvećeg rasta dodate vrijednosti. Iako je globalna ekonomska kriza prekinula taj trend 2011. godine, rast zarada bio je iznad produktivnosti tokom čitave protekle decenije (Slika 54), što je oslabilo konkurentnost zemlje.

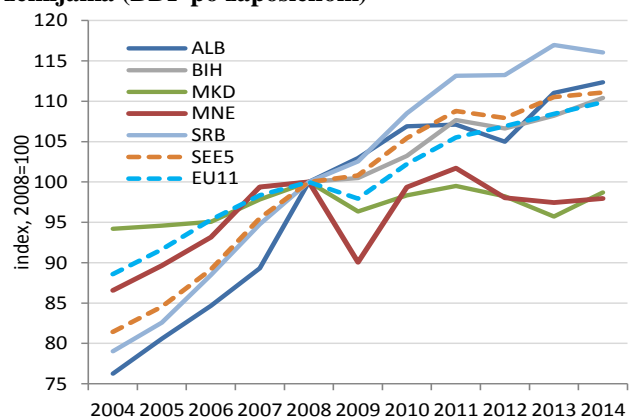
Slika 52. Faktorski input izvora rasta u Crnoj Gori, 2000-13.



Izvor: MONSTAT, Popović (2014).

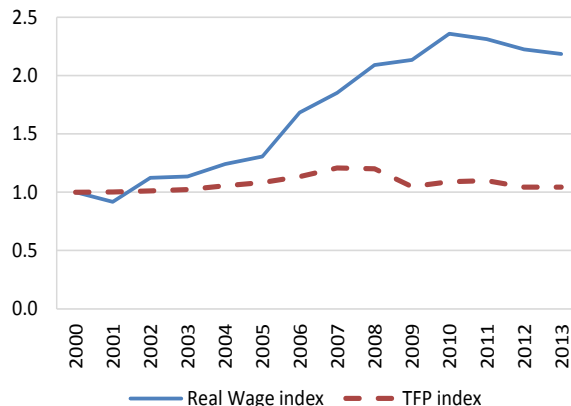
⁵⁰ Usljed nepostojanja podataka o kako bruto, tako i neto vrijednosti kapitala, podaci su aproksimovani kombinovanjem metoda stalnog inventara, na osnovu dostupnih podataka o realizovanim investicijama, sa procjenom kapitala koju je za 2007. i 2008. godinu dala Centralna banka Crne Gore.

Slika 53. Produktivnost u Crnoj Gori i uporednim zemljama (BDP po zaposlenom)



Izvor: Nacionalni statistički zavodi, Eurostat i proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

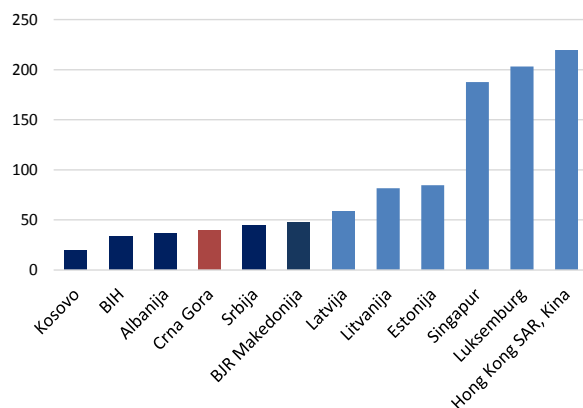
Slika 54. Rast zarada i produktivnosti, posto 2000=1



Izvor: MONSTAT, Popović (2014) i proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

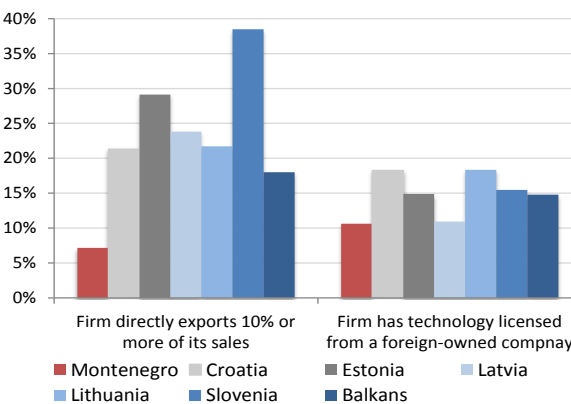
105. Crna Gora zaostaje i u otvorenosti i međunarodnoj trgovini. Morska obala, blizina tržišta EU i obrazovana radna snaga predstavljaju veliki potencijal za Crnu Goru da prevaziđe ograničenje nametnuto veličinom. Ali su crnogorske firme relativno loše integrisane u globalnu ekonomiju (Slika 55). Svega 7 posto firmi izvozi robe u odnosu na 18 posto na Balkanu i 29 posto u Estoniji, a manje je vjerovatno da su kupili tehnološku licencu od neke kompanije u stranom vlasništvu (Slika 56). U skladu sa tim nalazima, većina firmi gotovo je u potpunosti u vlasništvu crnogorskih državljana. Procenat firmi u Crnoj Gori u kojima je 10 ili više posto firme u vlasništvu privatnog stranog pravnog lica daleko je manji nego u proučavanim uporednim zemljama.

Slika 55. Izvoz roba i usluga, posto BDP-a, 2014.



Izvor: Nacionalni statistički zavodi, WDI, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Slika 56. Veoma mali broj crnogorskih firmi učestvuje u međunarodnoj trgovini



Izvor: BEEPS 2013.

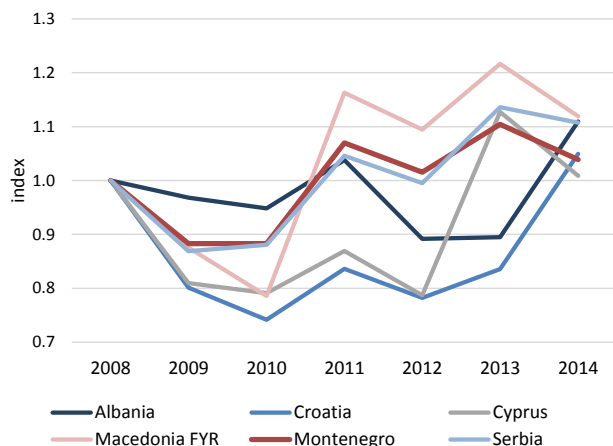
106. Vrijeme i trošak prekogranične trgovine često je niži u Crnoj Gori od prosjeka u Evropi i Centralnoj Aziji. Crna Gora ima i relativno dobre pokazatelje u smislu indeksa logističke uspješnosti: pozicionirana na 67. mjestu iznad je prosjeka Zapadnog Balkana. Ali i dalje postoji prostor za dostizanje Zapadne Evrope, a ostaje i potreba da se unaprijedi trgovinska logistika. S obzirom na to, činjenica da je Crna Gora u prednosti u odnosu na uporedne zemlje u regionu u smislu logističkih indikatora, ali i dalje ima nedovoljan izvoz, ukazuje na to da drugi faktori, možda niska produktivnost, takođe doprinose slabom izvozu (Tabela 8).

Tabela 8. Logistički troškovi međunarodne trgovine

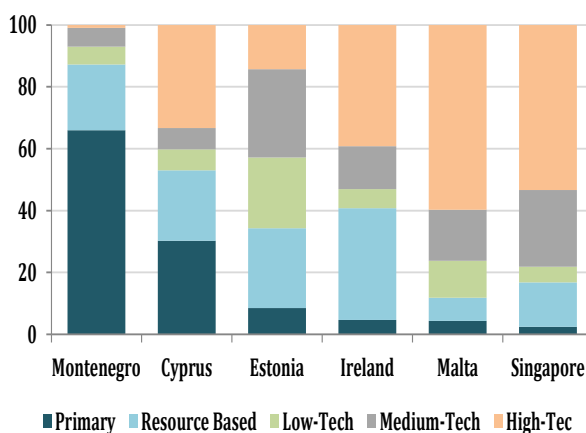
	Crna Gora	Evropa i Centralna Azija
Vrijeme izvoza	13	59
Trošak izvoza	US\$225	US\$363
Vrijeme uvoza	33	50
Trošak uvoza	US\$406	US\$310

Izvor: Doing Business 2016.

107. **Kako bi omogućila potencijal rasta, Crnoj Gori je potreban više diverzifikovan sastav izvoza.** Iako Crna Gora ima jedan od najnižih koeficijenata izvoza roba u odnosu na BDP u svijetu (9 posto) crnogorski izvoz usluga dominira u izvozu roba sa 34 posto BDP-a u 2015. godini (ali je niži nego u Sloveniji sa 68 posto, Estoniji 75 posto i Malti 87 posto) (Slika 57). Izvoz roba je uglavnom koncentrisan na proizvode metalne industrije sa niskim tehnološkim sadržajem izvoza roba (Slika 58). U odnosu na mnoge uporedne zemlje, crnogorski izvoz komercijalnih usluga takođe je relativno koncentrisan. Crna Gora izvozi prvenstveno tri osnovne vrste usluga; turističke, saobraćajne i finansijske usluge uzete zajedno čine 90 posto izvoza komercijalnih usluga 2015. godine. Prema analizi prostora proizvoda sprovedenoj 2012. godine⁵¹ čak i kada bi Crna Gora mogla da značajno proširi sadašnju strukturu izvoza, to ne bi donijelo mnogo dodatnih prihoda niti otvorilo brojna radna mjesta. Postojeći robni izvoz ima relativno malo potencijala generisanja dohotka. Proizvode koji unapređuju dohodak nije lako „dostići“ u smislu gustine izvoza Crne Gore. Nadalje, izvozni proizvodi za koje Crna Gora ima otkrivenu komparativnu prednost (otkrivena komparativna prednost > 1) su rijetki u prostoru proizvoda. Komparativna prednost leži u jezgri prostora proizvoda: (i) poljoprivreda, prehrambena industrija (sa ograničenim izvoznim potencijalom, ali može biti komplementarna turističkim potencijalima), saobraćajne/logističke usluge, IKT (novi); (ii) turizam, vino, energetika (postojeći).

Slika 57. Rast izvoza komercijalnih usluga u Crnoj Gori relativno je slab u odnosu na uporedne zemlje

Izvor: Indikatori svjetskog razvoja.

Slika 58. Robni izvoz po tehnološkom sadržaju, 2006-11.

Izvor: Osorio-Roddarte i Bogetić (2012).

108. **Izloženost Crne Gore trgovini okrenula se najbližim susjedima.** Robna razmjena sa Srbijom, Hrvatskom i Slovenijom činila je dvije trećine ukupne trgovine 2015. godine, što je dvostruko više nego 2006. godine. Čini se da je usporavanje ekonomske aktivnosti u EU27 uticalo na crnogorsku izloženost tom bloku, koja je opala sa dvije trećine u periodu 2006/07. godina na tek nešto iznad jedne četvrtine. Veliki dio toga objašnjava se naglim smanjenjem izvoza u Italiju. Jedno od najvećih odredišnih tržišta za ukupan crnogorski izvoz usluga je Rusija. Na vodećih 10 izvoznih partnera otpadalo je 37 posto ukupnog izvoza usluga prema novoj bazi podataka Svjetske banke o bilateralnoj razmjeni usluga. Ipak, na Rusiju otpada

⁵¹ Svjetska banka, Ekonomski memorandum za Crnu Goru (2012).

preko 27 posto izvoza usluga. Iako je turistički izvoz koncentrisan na odabrana tržišta (detaljnije u nastavku), koncentracija trgovinskih tokova sa Rusijom proteže se i van okvira turizma, te uključuje i strane direktne investicije i velike finansijske tokove u sektoru nekretnina i drugim sektorima privrede.

Okvir 5. Stanje u dva strateška sektora⁵²

Turizam. Prirodni resursi Crne Gore i položaj na obali Jadrana nude veliki potencijal za turizam. Crna Gora ima 288 km pješčane obale, kao i 40 jezera, rijeke (2012. godine 75 posto je bilo dobrog kvaliteta), šume (koje pokrivaju oko 60 posto teritorije) i izvore mineralne vode. Oko 97 posto noćenja turista vezano je za primorje. Turizam je dominantni sektor crnogorske privrede. Od 2000–2015. godine Crna Gora je bilježila stalni rast turizma. Turistički izvoz predstavljao je blizu 60 posto ukupnog izvoza usluga Crne Gore 2013. godine. Emitivna turistička tržišta uglavnom su koncentrisana na region. Na Srbiju otpada gotovo jedna trećina svih turista koji su Crnu Goru posjetili 2013. godine, iza koje slijedi Rusija sa 15 posto i Bosna i Hercegovina sa 10 posto. Broj turista iz zemalja visokog dohotka kao što su Francuska, Italija i Njemačka je daleko manji.

Paralelno sa sve većom važnošću turizma za generisanje ekonomske dobiti, jako se povećao i pritisak na prirodu i životnu sredinu, prvenstveno na primorju. Kritična pitanja su neodgovarajuće upravljanje otpadom, nedovoljan kvalitet vode i haotično urbanističko planiranje. Priključenost na kanalizacionu mrežu je povećana u primorskom regionu, ali još uvijek postoji značajan problem sa otpadnim vodama. One se netretirane ispuštaju u more ili poniru u zemlju iz bušnih cjevovoda. U mnogim opštinama u središnjem i sjevernom regionu otpadne vode se bilo ispumpavaju u rijeke i potoke ili se infiltriraju u zemlju. Pritisak na zemljište izazvan je i nekoordinisanim i neformalnim akumuliranjem otpada, posebno tokom turističke sezone. Postoji i značajan uticaj na kvalitet morske vode na plažama crnogorskog primorja. Na mnoge jedinstvene predjele i prirodne ljepote duž primorja i u planinskom području utiče nekontrolisana gradnja stanova za odmor i turističke infrastrukture (UNECE 2007).

Vlada prepoznaje turizam i lokalnu ekonomiju zasnovanu na turizmu za prioritete, kako to i stoji u Strategiji razvoja turizma Crne Gore do 2020. godine. Vizija te strategije je da se stvori turistički proizvod koji je zasnovan na integrisanom pristupu koji uključuje primorje i zaleđe, koji se vidi kao način produženja turističke sezone van nekoliko ljetnih mjeseci, te da se potakne razvoj sjevernog i središnjeg regiona. Podrškom lancu vrijednosti u turizmu otvoriće se radna mjesta i potaći rast lokalnih snabdjevača i MSP komplementarnih turističkoj privredi, uključujući i sektor poljoprivrede.

Poljoprivreda. Crna Gora je u velikoj mjeri poljoprivredna zemlja. Poljoprivredno zemljište čini 38 posto ukupne površine, od čega je dvije trećine prekriveno pašnjacima. Na primorju se proizvode masline i agrumi, sa proizvodnjom ranog povrća i rasprostranjenim stočarstvom na sjeveru. Poljoprivreda je daleko najveća djelatnost za ruralno stanovništvo. Ukupno 48.824 porodica stiče prihod u potpunosti ili dijelom od poljoprivrede. Proizvodnja hrane i poljoprivreda igraju relativno važnu ulogu u ekonomiji uglavnom u ruralnom području, gdje samo primarni sektor obezbjeđuje oko 8 posto BDP-a, dok prerada poljoprivrednih prehrambenih proizvoda doprinosi manje od 1 posto BDP-a.

Crna Gora ima priliku da poveća prihod od poljoprivrede i da otvori nova radna mjesta. Mogućnosti postoje prvenstveno u jednom nizu specifičnih sektora, tzv. niša, kao što su vino i maslinovo ulje, organska proizvodnja, ljekovito bilje i začini, med i berba pečurki i tartufa. Vrijednost izvoza pečurki i šumskog voća je 2013. godine iznosila 8,8 miliona US\$, što predstavlja petu izvoznu robu u smislu vrijednosti izvoza. Ti netradicionalni proizvodi su radno intenzivni i često donose dobrobiti siromašnijim planinskim regionima. Poljoprivreda je možda i važnija nego što na to ukazuje zvanična statistika. Prema Monstatu, u poljoprivredi je 2010. godine formalno zaposleno 2.347 osoba. Međutim, prema poljoprivrednom popisu rađenom 2010. godine, u poljoprivredi je radio ekvivalent 46.473 godišnjih radnih jedinica, što govori da je tek 5 posto zaposlenosti u poljoprivredi formalno zaposlenje (Slika 59). Sa povećanjem poljoprivrednog izvoza za oko 4 posto godišnje tokom proteklih 8 godina, poljoprivredni uvoz mnogo se brže povećavao (oko 16 posto godišnje) što je dovelo do pogoršanja poljoprivrednog trgovinskog deficita sa 166 miliona US\$ 2005. godine do četverostrukog tog iznosa 2014. godine. Posmatrano kao procenat ukupnog deficita robne razmjene, poljoprivreda se povećala sa 21 posto na 27 posto tokom istog perioda.

Crnogorska poljoprivreda pati od istih ograničenja koja se vide i u regionu. A to su: edukacija poljoprivrednika i

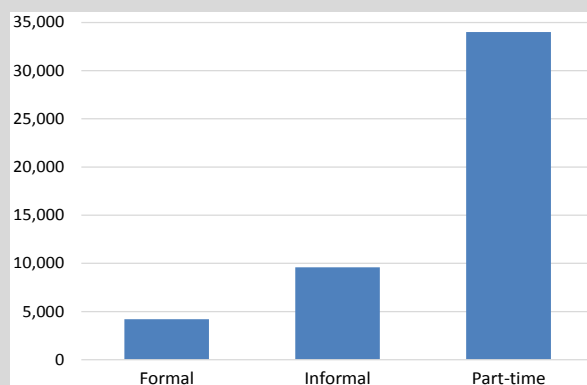
⁵² “Pravci razvoja Crne Gore za period 2015-2018. godina” definišu četiri strateška sektora privrede: turizam, poljoprivreda, energetika i proizvodna industrija, u kojima teži da privuče investicije od preko 1,1 milijarde EUR u tom periodu.

njihova spremnost i sposobnost da usvajaju moderne tehnologije, veličina zemljišta i povezane teškoće sa sprovođenjem obligacionog prava u slučaju zakupa zemljišta, nespornost da se udruže naponi u okviru poljoprivrednih zadruga koje bi mogle unaprijediti kapacitet u smislu skladištenja, pakovanja, plasiranja na tržište i izvoza, klimatske promjene koje povećavaju rizike of katastrofalnih događaja kao što su poplave, te u manjoj mjeri suše, koje u kombinaciji sa planinskom morfologijom terena dovode u dugoročnim smislu do erozije tla. Kada se poredi poljoprivredna dodata vrijednost po hektaru za zemlje u regionu, čini se da poljoprivreda i dalje ima potencijal rasta (Slika 60).

Osnovni izazovi za poljoprivredu odnose se na konkurentnost i integrisanost. U načelu, tokom tranzicije u zemlju gornjeg srednjeg dohotka, primarna poljoprivredna proizvodnja gubi značaj u odnosu na poljoprivredno-prerađivačku industriju. Za to su potrebni sofisticiraniji lanci snabdijevanja i veće pridržavanje standarda kvaliteta kako na nivou proizvodnje, tako i na nivou prerade nego što je to trenutno slučaj u Crnoj Gori. Nadalje, blizina tržišta EU stavlja pritisak na crnogorski poljoprivredni sektor da se takmiči i na domaćem i na izvoznom tržištu. Taj pritisak će se samo povećavati sa ulaskom Crne Gore u EU.

Kako bi bio konkurentan, agrobiznis/sektor poljoprivrede mora da se modernizuje. Otkrivena komparativna prednost (RCA) za prehrambene proizvode među najnižima je na Zapadnom Balkanu. Prerađivačka industrija gotovo da i ne postoji, a zemlja je opterećena usitnjenim zemljištem, nezainteresovanošću proizvođača da usvajaju moderne tehnologije, nedostatkom ukupnjavanja, te lošom infrastrukturom za aktivnosti nakon žetve. Vjerovatno je da će se komparativna prednost steći samo sa proizvodima u određenim nišama (recimo, maslinovo ulje, ljekovito bilje i specijalizovano voće). Takav razvoj određenih segmenata treba voditi vodeći računa o komplementarnosti sa razvojem sektora turizma i diverzifikacije prihoda od turizma. Vladi bi prioritet trebalo da predstavlja podrška lancu vrijednosti u turizmu, uključujući i etno i zimski turizam. To može dovesti do otvaranja radnih mjesta i rasta

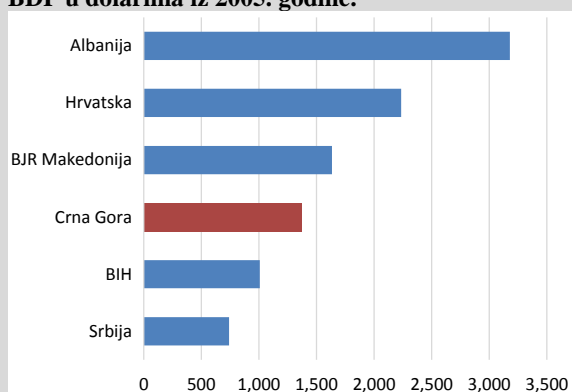
Slika 59. Podaci o zapošljavanju u poljoprivredi, 2010.



Izvor: Registri Poreske uprave i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, MONSTAT anketa radne snage (LFS) i poljoprivredni popis. Skrećemo pažnju da se dio radnog vremena računa na osnovu podataka o godišnjim radnim jedinicama minus podaci iz LFS.

lokalnih snabdjevača i MSP koja podržavaju turističku privredu.

Slika 60. Poljoprivredna dodata vrijednost po hektaru obradivog zemljišta, 2006-12, prosječni polj. BDP u dolarima iz 2005. godine.



Privatni sektor i preduzetništvo

109. **Ogromna većina firmi bavi se uslužnim djelatnostima i locirane su na jugu i u središnjem dijelu zemlje.** Ukupno 73 posto firmi se bavi uslužnim djelatnostima, u odnosu na 18 posto u proizvodnoj industriji i 9 posto u građevinarstvu i drugim sektorima. U crnogorskoj privredi orijentisanoj ka turizmu posluje značajan broj hotela i restorana.⁵³ Oko 60 posto firmi nalazi se u središnjem regionu (koji uključuje i glavni grad). Na sjeverni region otpada svega 10 posto firmi, a sve preostale funkcionišu na primorju. Sa mikro firmama na koje otpada oko 25 posto ukupne zaposlenosti, Crna Gora se nalazi na sredini skale zemalja. Na male firme (10-49 zaposlenih) otpada 28 posto zaposlenosti, što je najveći postotak među svim

⁵³ Procjene sektora i lokacija uključuju BEEPS pondere za uzorkovanje kako bi se osigurala nacionalna reprezentativnost.

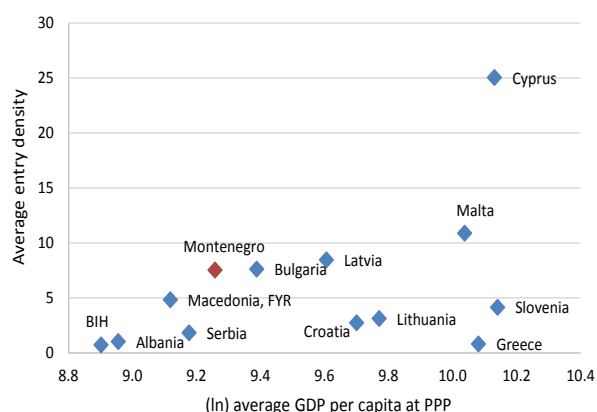
obuhvaćenim zemljama, mada to nije netipična vrijednost u EU. Čak i neke zemlje visokog dohotka, kao što su Austrija i Norveška imaju slične rezultate kao Crna Gora, sa 24 posto ukupne zaposlenosti koja potiče iz malih firmi. Slično tome, Crna Gora se ne izdvaja niti u smislu procenta zaposlenosti u srednjim (50-249 zaposlenih) ili velikim (250 + zaposlenih) firmama.

110. Crna Gora je jedina zemlja u bazi podataka Eurostata u kojoj udio velikih firmi u ukupnim prihodima nije veći od njihovog udjela u ukupnoj zaposlenosti. U principu, na velike firme (250+ zaposlenih) otpada nesrazmjerno veliki procenat ukupnih prihoda u odnosu na njihov udio u ukupnoj zaposlenosti. Na primjer, u Poljskoj na velike firme otpada samo 32 posto ukupne zaposlenosti, a 44 posto ukupnih prihoda. Tako u prosjeku najveće firme imaju najveću produktivnost rada, moguće zato što koriste više kapitala po radniku ili imaju veću ukupnu faktorsku produktivnost (TFP). U Crnoj Gori to nije slučaj, vjerovatno zbog prisustva malog broja velikih, neefikasnih državnih preduzeća.

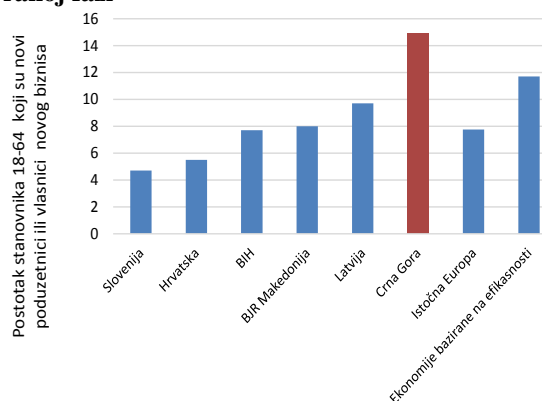
111. Preduzetnička dinamika čini se snažna. Slika 61 prikazuje odnos između gustine ulaska firmi (mjereno prosječnim godišnjim brojem novih društava sa ograničenom odgovornošću koja se registruju na svakih 1.000 radno sposobnih stanovnika u periodu 2008–12. godina) i nivoa ekonomskog razvoja (mjereno prosječnim per capita dohotkom u istom periodu). Crnogorska stopa gustine ulaska znatno je iznad onoga što bi se moglo očekivati s obzirom na njen nivo dohotka. Iako je taj rezultat suprotan uporednim zemljama kao što su Letonija i Malta, postoje pokazatelji da je procenat malih i mikro preduzeća u ekonomiji visok u odnosu na druge zemlje Zapadnog Balkana ili Baltika.⁵⁴ To govori da problem ne predstavlja ulazak firmi, već njihov dovoljan rast da postanu (i opstanu kao) srednje ili velike firme.

112. Što se tiče većine indikatora preduzetničke aktivnosti, Crna Gora ima bolje rezultate od uporednih zemalja. Istraživanje poznato kao globalni monitor preduzetništva (GEM), u kom je Crna Gora učestvovala samo 2010. godine, mjeri stavove stanovništva, djelatnosti i karakteristike pojedinaca koji učestvuju u raznim fazama preduzetništva, kao i težnje koje ti preduzetnici imaju u pogledu svog biznisa. Crna Gora je prijavila veliki stepen percipiranja dobrih prilika za preduzetništvo (36 posto stanovništva) i sposobnosti za otpočinjanje biznisa (71 posto), u odnosu na prosjek za Istočnu Evropu od 29,9, odnosno 50,6 posto. Povoljno percipiranje preduzetništva u Crnoj Gori upareno je sa visokim stepenom namjere da se u naredne tri godine otpočne biznis (31,9 posto stanovništva), što nije bio slučaj u zemljama Istočne Evrope (23,2 posto). Crna Gora je imala gotovo 15 posto stanovništva angažovanog u ranim fazama preduzetništva (TEA) (Slika 62) i oko 10,5 ženske populacije, što je iznad istočnoevropskog prosjeka. Crnogorski preduzetnici obično imaju visok status u zemlji i javni mediji prenose pozitivne priče o njihovom uspjehu, što su izjave koje je potvrdilo preko dvije trećine ispitanika u okviru GEM istraživanja, što je mnogo iznad prosjeka u regionu ili na Baltiku.

Slika 61. Gustina ulaska i BDP per capita, 2008-12.



Slika 62. Ukupna preduzetnička aktivnost u ranoj fazi



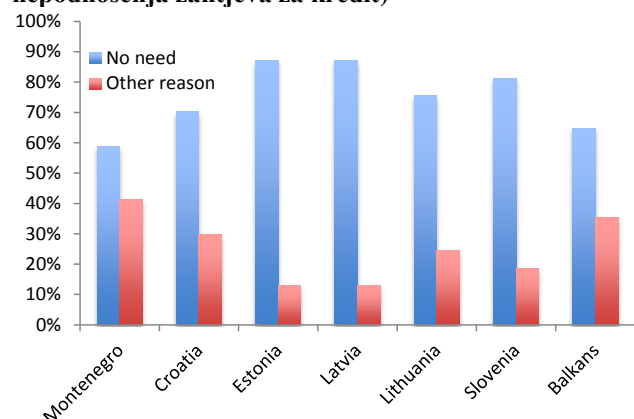
⁵⁴ Istraživanje Svjetske banke o preduzećima (BEEPS).

Izvor: Stanje preduzetništva, Grupa Svjetske banke (WBGES).

Izvor: Globalni monitor preduzetništva (GEM), 2010.

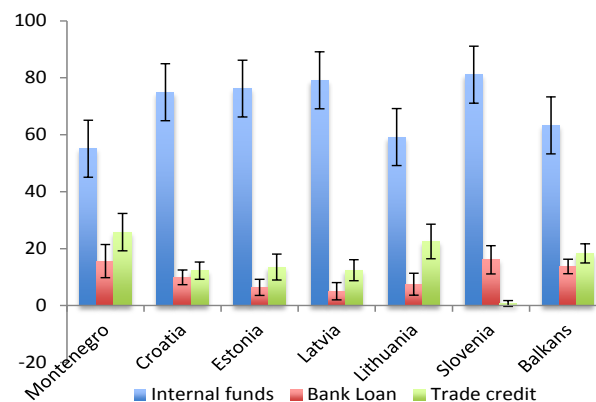
113. **Crnogorske firme se suočavaju sa ograničenjima u pogledu pristupa kreditima.** Relativno visok postotak crnogorskih firmi koje nisu podnijele zahtjev za odobravanje kredita tokom protekle godine kažu da im je kredit bio potreban (Slika 63). Uprkos pokazateljima o ograničenjima za pristup kreditima, udio bankarskih kredita u financiranju obrtnog kapitala i investicija je visok, a crnogorska preduzeća takođe manje koriste svoja interna sredstva za finansiranje obrtnog kapitala (Slika 64). Visok udio internih sredstava obično se tumači kao znak problema sa kreditnom ponudom. Otuda, ovakav pokazatelj zbunjuje. Podaci ukazuju na to da se u Crnoj Gori relativno malo koriste poslovni krediti – zbir kredita od snabdjevača i avansnog plaćanja od kupaca. Dodatni BEEPS podaci o korišćenju kredita od strane snabdjevača ukazuju na to da ovakav obrazac pokreće avansno plaćanje od strane kupaca.

Slika 63. Kreditna linija ili zajam (razlog nepodnošenja zahtjeva za kredit)



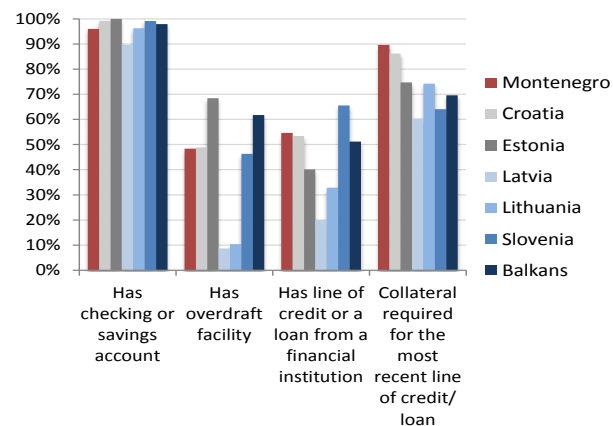
Izvor: BEEPS 2013.

Slika 64. Izvor obrtnog kapitala



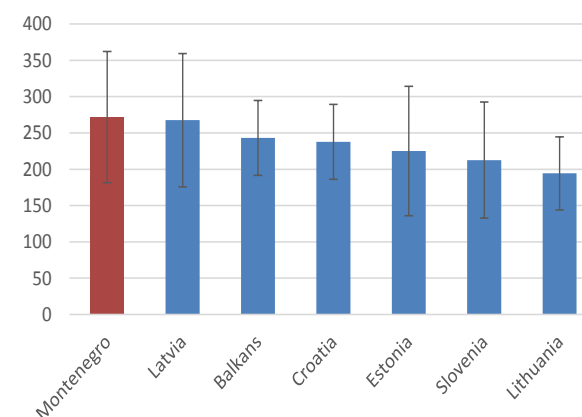
114. **Procenat firmi od kojih se zahtijevalo da obezbijede kolateral za kreditnu liniju ili za zajam neznatno je iznad procenta u uporednim zemljama** (Slika 65). Kada se zahtijeva kolateral, srednja vrijednost kolaterala kao postotak zajma takođe je među najvišim u odnosu na uporedne zemlje. Kada se to kombinuje sa višom stopom kredita za koje se zahtijeva kolateral, to ukazuje na to da se na firme u Crnoj Gori postavlja relativno visok zahtjev za kolateralom (Slika 66).

Slika 65. Pristup finansiranju



Izvor: BEEPS 2013.

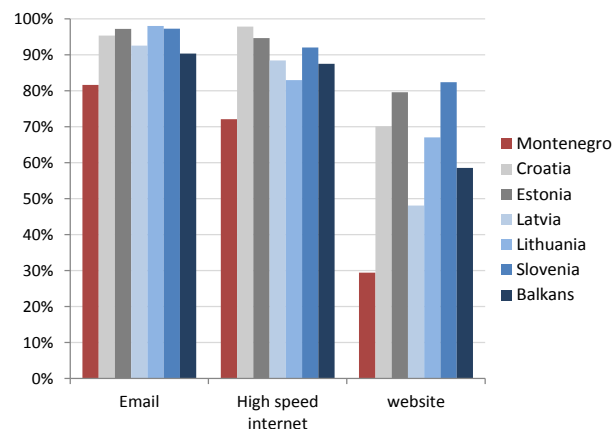
Slika 66. Vrijednost kolaterala, kao postotak iznosa kredita



115. **Među privatnim firmama postoji ograničena upotreba informaciono-komunikacionih**

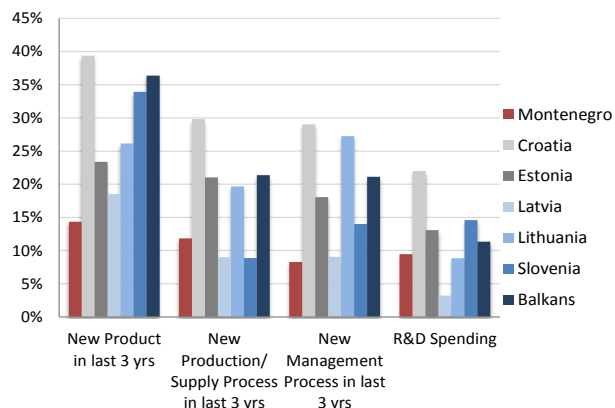
tehnologija i manje je vjerovatno da će firme biti inovativne. Tek 80 posto firmi koristi elektronsku poštu kao način komunikacije sa snabdjevačima i klijentima, tek nešto preko 70 posto ima brzi internet, a manje od 30 posto ima svoje internet stranice (Slika 67). Manje od 15 posto firmi je uvelo novi proizvod u poslednje 3 godine, u odnosu na preko 36 posto na Balkanu. Manje od 12 posto je uvelo nove proizvodne metode u poslednje 3 godine, a manje od 9 posto je uvelo novu organizacionu/poslovnodu praksu ili strukturu tokom poslednje 3 godine. A izdvajanja za istraživanje i razvoj neznatno zaostaju za Balkanom sa 9,5 posto u odnosu na 11,3 posto (Slika 68). U stvari, ukupna ulaganja u istraživanje i razvoj u zemlji iznose tek 0,45 posto BDP-a, od čega 75 posto potiče od vlade.

Slika 67. Ograničena upotreba interneta od strane firmi



Izvor: BEEPS 2013.

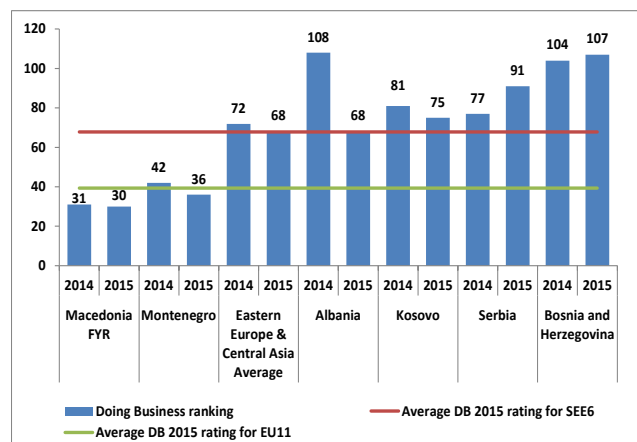
Slika 68. Manje je vjerovatno da će firme biti inovativne



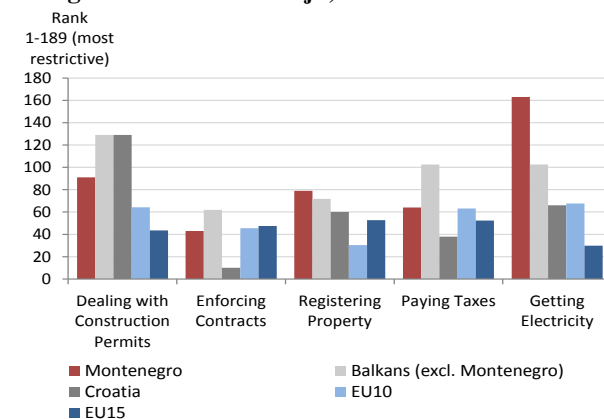
Regulatorno okruženje za proizvode i radnu snagu

116. Crna Gora bilježi stalno unapređenje lakoće poslovanja. Od 2008. godine u Crnoj Gori dolazi do stalnog unapređenja ukupne lakoće poslovanja, popravivši svoju poziciju za više od 50 mjesta. Crna Gora je 2016. godine bila na 46. mjestu (od 189) u globalnim okvirima, što je poboljšanje od 47. mjesta na kome se nalazila po Doing Business istraživanju 2015. godine (Slika 69) prvenstveno zahvaljujući reformi u oblasti građevinskih dozvola, gdje su prepoznate aktivnosti koje imaju za cilj smanjenje trajanja procedura sa 158 na 154 dana i smanjenje troškova. Crna Gora je ostvarila poboljšanje i u oblasti plaćanja poreza usljed pojednostavljenja procedura za kompanije time što je uveden elektronski sistem podnošenja i plaćanja poreza na zarade. Međutim, još postoji nekoliko oblasti u kojima Crna Gora može da unaprijedi stanje (Slika 70) u odnosu na region, kao i na EU.

Slika 69. Lakoća poslovanja, 2016.



Slika 70. Srednji rang u deset oblasti koje se mjere u Doing Business istraživanju, 2016



117. Podaci sa nivoa firmi iz istraživanja preduzeća (BEEPS) iz 2013. godine takođe ukazuje na to da iako su odrađene ozbiljne reforme u pogledu regulatornog okruženja, još ima prostora za unapređenjem, posebno u sprovođenju reformi i transparentnosti procedura. U prosjeku, oko 12 posto vremena posloводства se troši na pitanja vezana za regulativu i podnošenje zahtjeva za dozvole i licence. Relativno je česta pojava korupcije u izdavanju licenci i dozvola. Procenat ispitanika koji smatraju da postoji očekivanje nezvaničnih plaćanja po pitanjima carinskih dažbina, poreza, licenci ili propisa relativno je visok, kao i samoprijavljeni slučajevi da su od njih tražena neformalna plaćanja prilikom podnošenja zahtjeva za licence ili dozvole.

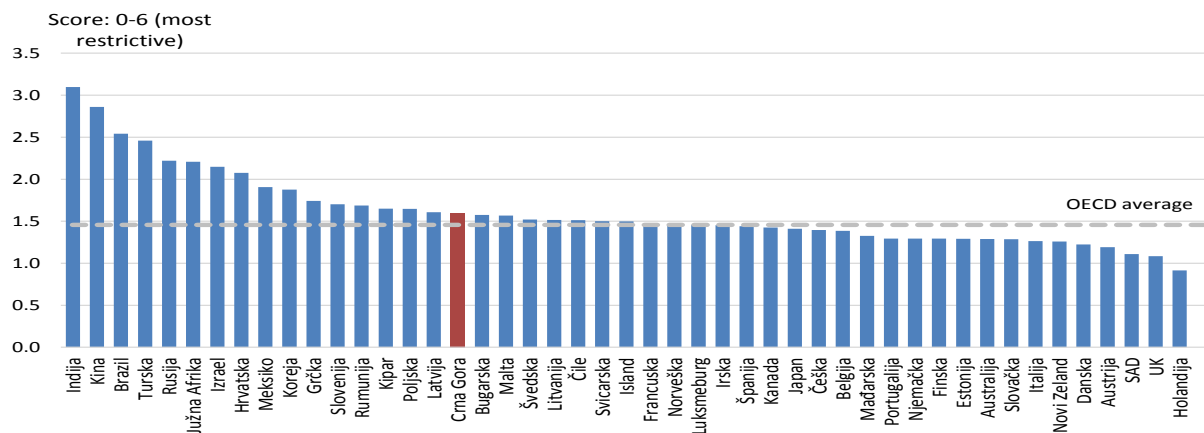
Tabela 9. „Najveće prepreke“ za rast firmi iz vizure samih privrednih društava

	Crna Gora	Hrvatska	Estonija	Letonija	Litvanija	Slovenija	Balkan
Pristup finansiranju	9.2%	21.9%	10.9%	12.3%	13.5%	18.2%	10.8%
Pristup zemljištu	1.2%	0.1%	1.6%	0.3%	1.5%	5.7%	1.2%
Licence i dozvole za poslovanje	0.4%	1.2%	0.8%	0.1%	1.5%	0.8%	3.2%
Korupcija	1.2%	4.6%	0.0%	1.0%	1.8%	4.3%	6.1%
Sudovi	0.2%	4.9%	0.0%	0.3%	0.0%	6.3%	4.3%
Kriminal, krađa i nered	2.6%	3.5%	2.2%	0.2%	1.2%	0.2%	3.3%
Carinski i trgovinski propisi	9.1%	3.2%	0.8%	0.1%	3.5%	0.0%	4.9%
Električna energija	2.5%	0.5%	7.1%	0.2%	0.9%	0.9%	2.9%
Neodgovarajuće edukovana radna snaga	2.7%	3.5%	9.2%	13.1%	10.7%	0.9%	2.5%
Propisi o radu	4.3%	5.6%	5.0%	2.5%	3.3%	6.5%	2.1%
Politička nestabilnost	7.1%	8.7%	2.8%	9.9%	7.0%	16.0%	23.4%
Prakse konkurenata u neformalnom sektoru	18.1%	10.6%	21.4%	6.2%	22.1%	7.1%	12.6%
Administriranje poreza	2.5%	3.2%	2.1%	7.3%	1.2%	12.1%	4.5%
Poreske stope	38.1%	27.9%	30.8%	44.1%	30.4%	19.7%	17.0%
Saobraćaj	1.0%	0.7%	5.3%	2.5%	1.6%	1.3%	1.2%

Izvor: BEEPS 2013.

118. **Regulativa tržišta proizvoda zaostaje za OECD i većinom malih država EU.** Državna kontrola i prepreke trgovini i investicijama i dalje su visoke. Visok je procenat i rasprostranjenost javnog vlasništva i slab pristup informacijama za strance. Domaći propisi nisu usaglašeni sa međunarodnim standardima (Slika 71), a harmonizacija sa pravnom tekovinom EU bi trebalo da pomogne u rješavanju tog problema na srednji rok.

Slika 71. Agregatni skor regulacije tržišta proizvoda, 2013.

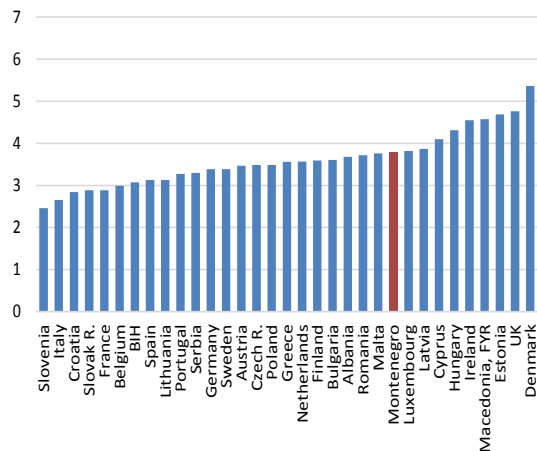


Napomena: PMR indikator uključuje indikatore: (i) državne kontrole; (ii) barijera za preduzetništvo; i (iii) barijera za trgovinu i ulaganja.

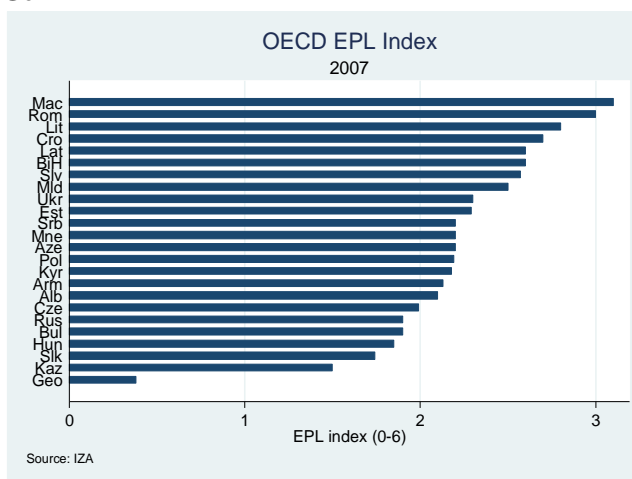
Izvor: OECD.

119. **Radni propisi bi mogli da budu fleksibilniji.** Postupke zapošljavanja i otpuštanja ometaju propisi, ali se to ometanje smatra umjerenim.⁵⁵ Crnogorski poslodavci vide propise o radu manje striktnim nego njihove kolege u Sloveniji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini ili Srbiji, ali ih smatraju rigoroznijim nego poslodavci u Irskoj, BJR Makedoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu ili Danskoj (Slika 72). Što je najvažnije, percepcija propisa od strane poslodavaca, a ne “objektivno” stanje opredjeljuje odluke firme o zapošljavanju i otpuštanju radnika. Otuda su subjektivne percepcije poslodavaca najrelevantniji indikator stvarnog uticaja propisa koji štite zaposlenje (EPL). Prema procjenama koje daje Institut za proučavanje rada (IZA), EPL u Crnoj Gori su relativno rigorozni, a indeks se nalazi na sredini skale za region Evrope i Centralne Azije (Slika 73).⁵⁶ Međutim, EPL indeks za Crnu Goru koji iznosi 2,2 iznad je prosjeka u OECD zemljama koji iznosi 1,9. EPL u Crnoj Gori su i strožiji nego u nizu zemalja u tranziciji, uključujući i Češku Republiku, Bugarsku, Mađarsku i Slovačku. Otuda, i dalje postoji značajan prostor za unapređenje fleksibilnosti tržišta rada u Crnoj Gori.⁵⁷

Slika 72. Prakse zapošljavanja i otpuštanja



Slika 73. Propisi za zaštitu zaposlenja (EPL) u Crnoj Gori



Napomena: Rezultati istraživanja mišljenja direktora

Izvor: Globalni izvještaj o konkurentnosti 2015-2016, Svjetski ekonomski forum.

Izvor: Institut za proučavanje rada (IZA).

120. **Visoki su monetarni, ali umjereni proceduralni troškovi za tehnološke viškove.** Prema Doing Business indikatorima Svjetske banke, monetarni troškovi otpuštanja kao tehnoloških viškova relativno su visoki u Crnoj Gori, dok su proceduralni troškovi prilično niski. Ako se koristi isti pristup kao i u metodologiji *Doing Business* istraživanja, crnogorski poslodavci moraju da isplate 28 sedmičnih zarada u slučaju radnika koji se proglase za tehnološke viškove, u odnosu na 13 sedmičnih zarada u Poljskoj i 8 sedmičnih zarada u Rumuniji (Slika 74).⁵⁸ U nizu zemalja (npr. BiH, Hrvatska, Mađarska, Slovenija) obavezna otpremnina je i dalje veća nego u Crnoj Gori. Tehnološki viškovi, posebno grupna otpuštanja,

⁵⁵ Treba konstatovati da subjektivne percepcije striktnosti EPL nisu nužno u skladu sa objektivnim indikatorima.

Poslodavci mogu smatrati da su radni propisi opterećujući, dok objektivni indikatori mogu ukazivati da su fleksibilni (primjer za to je Bugarska). Razlog tome može biti to da su objektivni indikatori djelimični i ne pokrivaju sve aspekte regulatornog okruženja. Možda postoje važna ograničenja fleksibilnosti koja svog odraza ne nalaze u dostupnim objektivnim indikatorima.

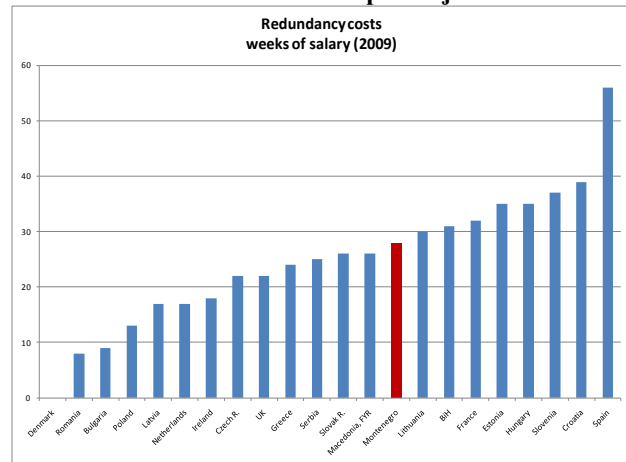
⁵⁶ IZA je privatni nezavisni institut za ekonomska istraživanja koji se bavi analizama globalnih tržišta rada.

⁵⁷ Taj indeks je izračunat 2007. godine, pa tako ne odražava najnovije izmjene zakona o radu.

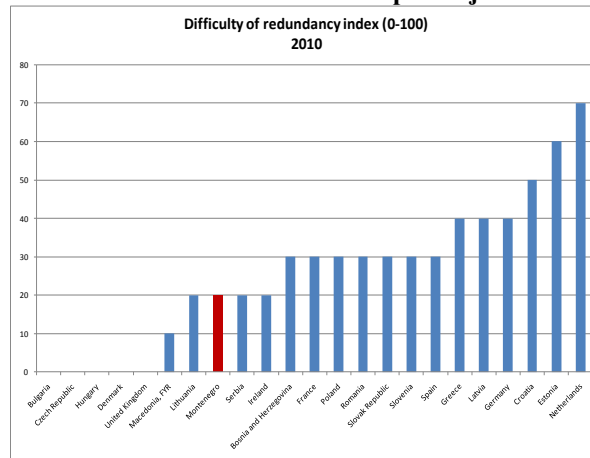
⁵⁸ Otpremnina inače iznosi 1/3 prosječne zarade po godini staža kod istog poslodavca.

veoma su skupi na druge načine. Mogu da sprječavaju prestrukturiranje preduzeća i ograničavaju zapošljavanje (otpremnina predstavlja implicitni trošak po osnovu radne snage). Proceduralni troškovi otpuštanja radnika niži su u Crnoj Gori nego u većini drugih evropskih zemalja (Slika 75). Ti troškovi uključuju najavu otpuštanja, konsultacije sa sindikatima, preventivne mjere i potencijalno odobrenje treće strane (npr. zavoda za zapošljavanje). Tako se čini da je otpuštanje radnika relativno lako u Crnoj Gori, mada je teže nego u nizu zemalja, uključujući Bugarsku, Češku Republiku i Mađarsku.⁵⁹

Slika 74. Monetarni troškovi otpuštanja



Slika 75. Proceduralni troškovi otpuštanja

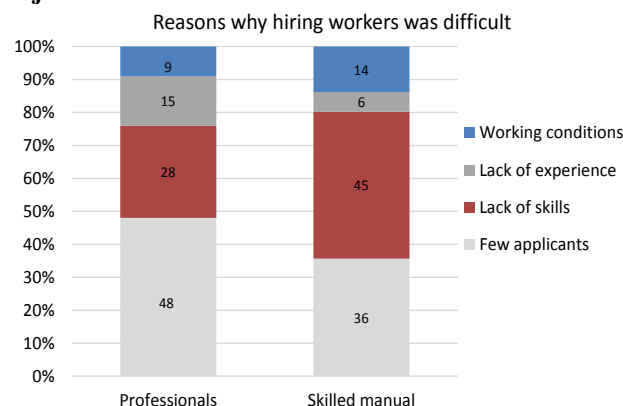


Izvor: Doing Business istraživanje Svjetske banke, 2010; proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

121. Iako je otpuštanje lako, prema istraživanju preduzeća neodgovarajuće vještine radne snage predstavljaju prepreku za rast novih firmi.

To se posebno odnosi na relativno mali segment firmi (oko 10 posto) koje su uglavnom moderne i inovativne (Slika 76). Inače, dva skorašnja istraživanja firmi (2013/14) imaju istovjetne nalaze da ogromna većina crnogorskih poslodavaca ne vidi vještine radnika kao prepreku za djelatnost firmi niti mnogo nailaze na probleme kada pokušavaju da zaposle nove radnike. Poslodavci traže ne samo tehničke kompetencije specifične za određeno radno mjesto, već i odgovarajuće društveno-bihevioralne i kognitivne vještine koje su podjednako važne za zapošljivost. Mladim radnicima obično nedostaju neke od osnovnih vještina potrebnih za zapošljivost. Vještine koje nedostaju svršenim studentima i srednjoškolcima najčešće su drugi jezik, liderstvo i inicijativa, kreativno i kritičko promišljanje i napredne tehničke vještine. Manjak globalnih tržišno-orijentisanih konkurentnih vještina odražava se i u malom broju ljudi iz Crne Gore koji rade *online* kao slobodni saradnici (frilenseri, eng. *freelancer*) u odnosu na ukupno stanovništvo Crne Gore i njihove niže zarade tokom čitavog radnog vijeka u odnosu na JIE6.

Slika 76. Teškoća popunjavanja upražnjenog radnog mjesta



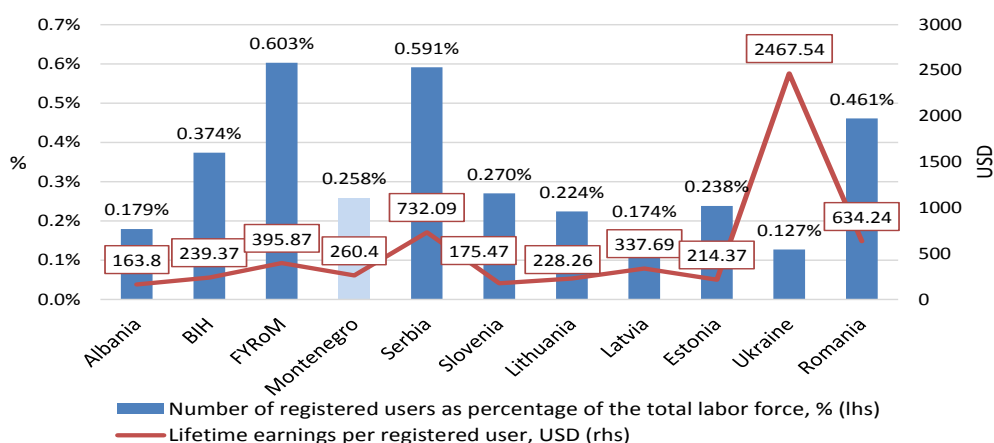
Izvor: Rutkowski (2014).

122. Prihvat u Crnoj Gori poslova slobodnih saradnika koje omogućava IKT mogao bi se dodatno

⁵⁹ Taj indeks predstavlja tek aproksimativnu mjeru stvarnih proceduralnih troškova otpuštanja radnika jer po svojoj prirodi ne uzima u obzir sve faktore koji utiču na troškove (kao što je sprovođenje, snaga sindikata, sudske odluke, vlasništvo i veličina firme, politički pritisci ili društvene norme).

iskoristiti kako bi postao presudan za rješavanje nezaposlenosti među osjetljivim kategorijama kao što su mladi ljudi, žene i nezaposleni u ruralnim sredinama. U Crnoj Gori je registrovano 649 korisnika na eLance online platformi (ili ~0,26 posto ukupne radne snage) (Slika 77). Poređenja radi, u Srbiji broj eLance korisnika iznosi 0,59 posto ukupne radne snage, a u BJR Makedoniji 0,60 posto. Rad koji omogućava IKT (online) nudi fleksibilne radne aranžmane, mogućnosti za razvijanje novih vještina i rad u multikulturnom okruženju. Svjetski ekonomski forum stavlja Crnu Goru ispred drugih zemalja u regionu u smislu IKT vještina. Istovremeno, treba pomenuti da online poslovi nisu nužno vezani za informacione tehnologije (npr. *web-design*, programiranje softvera, editovanje video sadržaja, itd.) što omogućava učešće na virtuelnom tržištu rada onim slobodnim saradnicima koji imaju široku lepezu vještina, uključujući i ljude sa nižim setovima vještina (prepis, prevod manjih dijelova teksta, tagovanje fotografija, itd.) ili one koji imaju neusklađene vještine za dostupna zanimanja usljed preorijentisanja ekonomije sa industrije na uslužne djelatnosti.

Slika 77. Online slobodni saradnici, postotak radne snage i njihove zarade tokom radnog vijeka, decembar 2014.



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci na osnovu <https://www.elance.com/q/freelance-talent-report-2012>.

Ljudski kapital

Demografija, migracije, učešće u radnoj snazi i rod

123. **Crna Gora je mala multietnička država.** Na osnovu popisa iz 2011. godine, Crna Gora ima 620.029 stanovnika. Najmnogoljudniji gradovi su Podgorica (185.937), Nikšić (72.443) i Bijelo Polje (46.051). Što se tiče vjerske i etničke strukture, Crna Gora se sastoji od Crnogoraca (45,0 posto), Srba (28,7 posto), Bošnjaka (8,7 posto), Albanaca (4,9 posto), Muslimana (3,3 posto), Roma (1,0 posto), Hrvata (1 posto) i drugih etničkih grupa (7,4 posto)⁶⁰. Većina stanovnika su pravoslavne vjeroispovijesti (72,1 posto). Govori se mnogo jezika, mada je crnogorski službeni jezik.

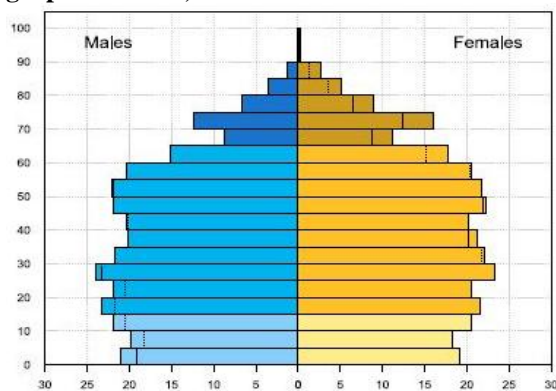
124. **Crna Gora je postala destinacija za radnike migrante.** Tokom čitavog XX vijeka Crna Gora je uglavnom doživljavala iseljavanje, gdje su crnogorski državljani odlazili u bogatije republike u okviru Jugoslavije. Nakon nezavisnosti, Crna Gora je postala neto imigraciona zemlja. Kao posljedica manjka određenih profesija i sektora, tokom proteklih deset godina dolazi do značajnog sezonskog priliva uglavnom slabo kvalifikovane radne snage. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, ta brojka je dostigla svoj vrhunac 2008. godine sa 64.150 sezonskih radnika, sa padom na 17.108 sezonskih radnika 2009. godine kada je zemlja bila pogođena globalnom krizom. Većina sezonskih radnika dolazi iz Srbije (42 posto), Bosne i Hercegovine (27 posto) i Makedonije (23 posto). Rade uglavnom u turizmu i ugostiteljstvu (29

⁶⁰ MONSTAT, Popis iz 2011. godine. Kako je već konstatovano, u popisu je vjerovatno potcijenjen broj romske populacije.

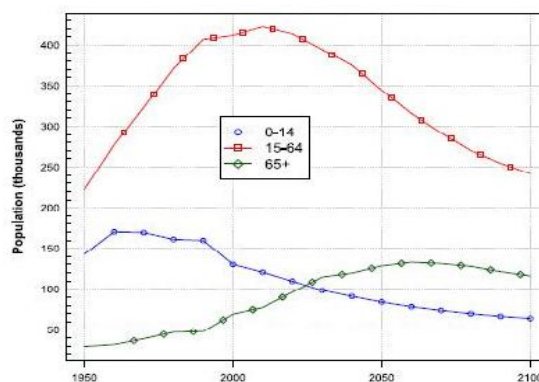
posto), građevinarstvu (28 posto) i poljoprivredi (7 posto).⁶¹

125. **Niska stopa nataliteta i povećani očekivani životni vijek dovode do stanovništva koje brzo stari.** Crna Gora ima stopu nataliteta ispod proste reprodukcije od 1,7 i povećanje očekivanog životnog vijeka. Tako je 2011. godine 12,8 posto stanovništva imalo 65 i više godina, 20,6 posto je imalo manje od 15 godina, a bilo je 66,6 posto radno sposobnog stanovništva (Slika 78). Koeficijent ekonomske zavisnosti usljed starosti (definisan kao koeficijent stanovništva od 65 i više godina u odnosu na one uzrasta od 20 do 64 godine) povećao se sa 12 posto 1985. godine na blizu 21 posto 2013. godine, a očekuje se da će se dalje pogoršavati na oko 37 posto do 2050. godine (Slika 79). Dok je 2010. godine na svakih 10 radno sposobnih stanovnika bilo 1,8 ljudi preko 65 godina starosti, 2030. godine će ih biti 2,8. Time smanjenje visoke stope nezaposlenosti mladih i povećanje učešća u radnoj snazi postaju urgentni prioriteti javnih politika, i to kako što se tiče: (i) sprječavanja dramatičnog smanjenja ponude radne snage, tako i (ii) finansiranja troškova penzija i zdravstvene zaštite.

Slika 78. Ukupno stanovništvo po uzrasnim grupama i rodu, 2010.



Slika 79. Ukupno stanovništvo po uzrasnim grupama, 1950-2100.



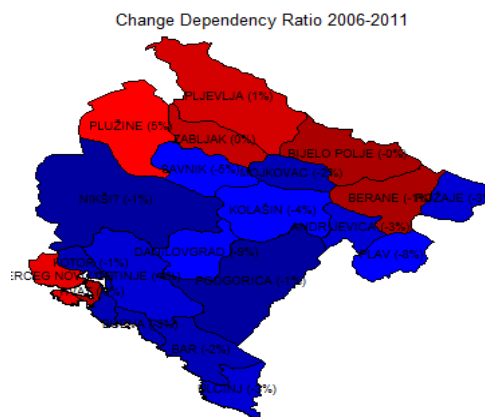
Izvor: UN (2014), Izgledi za svjetsku populaciju: Revizija iz 2012. godine

126. **Migracioni trendovi dodatno pogoršavaju fenomen starenja stanovništva.** Prema podacima UN, neto stopa migracija je prešla od izraženo negativne (-6.9 posto) u periodu 1995-2000. na -1,1 posto u periodu 2005-2010. godina sa višim neto stopama migracija među bolje obrazovanim stanovništvom aktivne životne dobi, što te trendove čini težim. Međutim, doznake radnika iz inostranstva (prema zvaničnim podacima oko 4 posto BDP-a) mogu predstavljati destimulans za učešće u radnoj snazi starijih i lica u ruralnim područjima. Interne migracije unutar Crne Gore bile su jako intenzivne tokom protekle dvije decenije, uglavnom iz ruralnih u urbana područja i iz nedovoljno razvijenog sjevernog regiona u razvijeniji središnji region i primorje.

Slika 80. Promjena stope zavisnosti

⁶¹ Grecic i Kaludjerovic 2012.

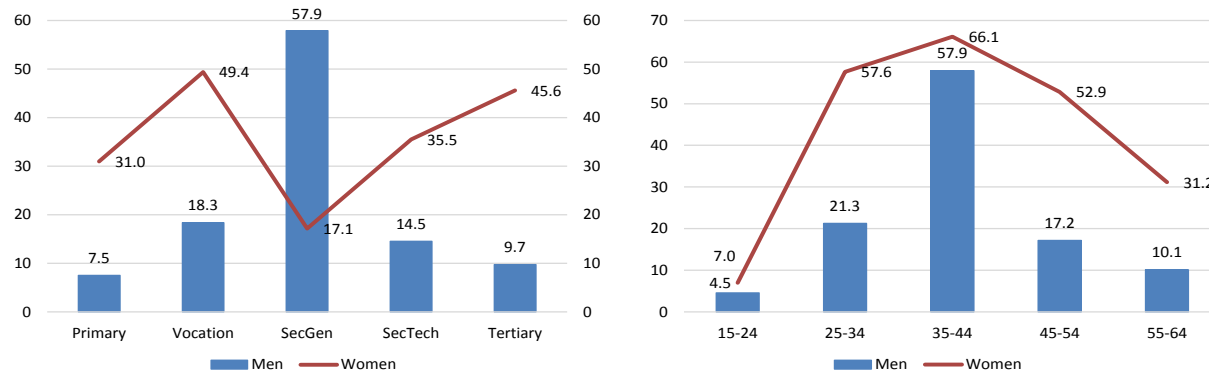
127. **Stopa zavisnosti u sjevernom regionu se najbrže povećava usljed migracija radno sposobnog stanovništva.** Interne migracije uglavnom se dešavaju iz ruralnih u urbana područja i sa sjevera u središnji i južni region. Prema popisu i administrativnim izvorima, od 2006. do 2011. godine koeficijent ekonomske zavisnosti u Plužinama povećao se za 5 procentnih poena, dok je u Nikšiću, Podgorici i drugim opštinama u središnjem regionu došlo do opadanja stope zavisnosti (Slika 80).



Izvor: Proračuni zaposlenih u SB na osnovu zvaničnih statističkih podataka.

128. **Postoji velika rezerva nedovoljno iskorišćene radne snage usljed neaktivnosti.** Više od polovine žena aktivne životne dobi je van radne snage, uglavnom zbog porodičnih obaveza. U Crnoj Gori, 55 posto žena je van radne snage, u odnosu 45 muškaraca. Taj fenomen je izraženiji u ruralnim područjima, gdje je stopa neaktivnosti žena 67 posto, 27 procentnih poena više nego u slučaju muškaraca. Ekonomska neaktivnost je posebno visoka kod mladih i starijih ljudi. Dok u slučaju mladih žena i muškaraca do neaktivnosti dolazi zbog učešća u obrazovanju, razlozi u slučaju starijih generacija se značajno razlikuju po rodu (Slika 81). Porodične obaveze su glavni razlog za neaktivnost žena, dok su obrazovanje (u starosnoj grupi 25-34), porodične obaveze (starosna grupa 35-44) i prijevremeno penzionisanje (starosna grupa 45-54) su glavni razlozi za neaktivnost muškaraca. Ljudi koji su otišli u prijevremenu penziju čine najveći dio neaktivne populacije između 55 i 64 godina starosti. Penzionisanje još i ranije počinje za muškarce, sa oko 40 posto neaktivnih muškaraca između 45 i 54 godina života koji su penzioneri. Čini se da obeshrabrenost predstavlja veći problem za muškarce nego za žene.

Slika 81. Neaktivnost usljed porodičnih obaveza: po nivou obrazovanja i po godinama starosti



Napomena: Isključene su osobe preko 64 godine starosti.

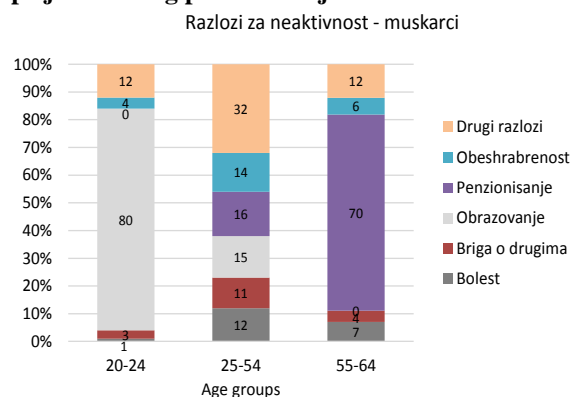
Izvor: LFS (2013)

129. **Prijevremeno penzionisanje je glavni razlog za neaktivnost među starijim radnicima.** Penzioneri čine 70 posto neaktivnih muškaraca i 55 posto neaktivnih žena od 55-64 godina (Slika 82). To znači da se mnogi radnici, posebno muškarci, penzionišu prije 65. godine kao zvaničnog vremena za odlazak u penziju. To odražava činjenicu da postoje još mnogi putevi za prijevremeno povlačenje iz radne snage dok i sam crnogorski penzioni sistem stimuliše prijevremeno penzionisanje.⁶² Razlozi za neaktivnost muškaraca najboljeg doba (25-54 godine) manje su jasni. Jedan od tri neaktivna muškarca i jedna od četiri neaktivne žene u najboljim godinama neaktivni su iz razloga koje nije lako utvrditi. Samo se može pretpostaviti da su neki među njima zaposleni u neformalnom sektoru, ali da ne otkrivaju svoj status

⁶² Svjetska banka (2012).

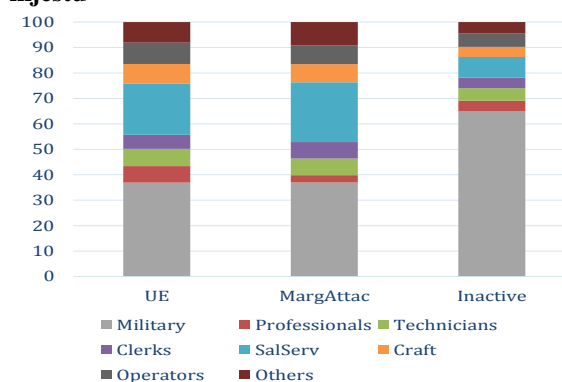
zaposlenja. To se čini vrlo vjerovatnim s obzirom na to da je veličina neformalnog sektora ozbiljno potcijenjena u crnogorskoj anketi radne snage.

Slika 82. Muškarci koji napuštaju tržište rada zbog prijevremenog penzionisanja



Izvor: LFS, proračuni zaposlenih u SB.

Slika 83. Vrsta zanimanja na posljednjem radnom mjestu

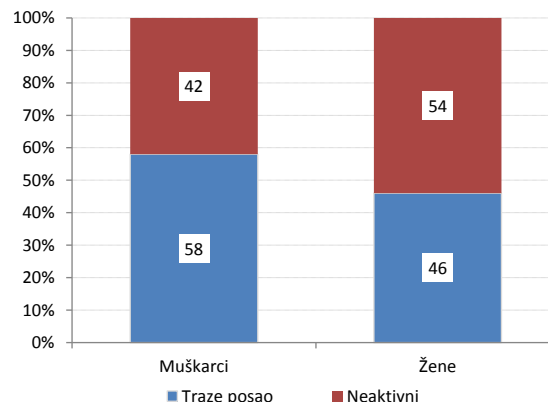
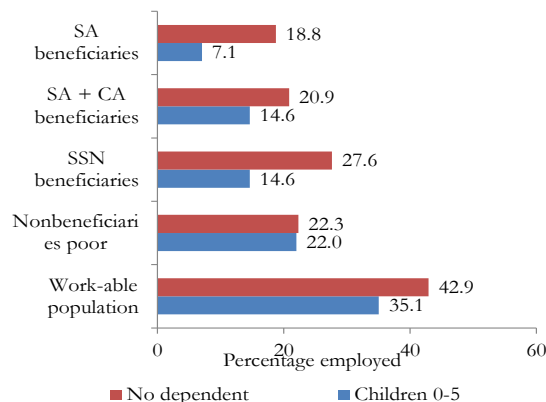


130. Obeshrabrenost je jedan od izraženih razloga za neaktivnost muškaraca u najboljim godinama. Ljudi se povlače iz radne snage jer se njihova potraga za poslom pokazala bezuspješnom. Više ne vjeruju da ima raspoloživih poslova. To se podjednako odnosi i na muškarce i na žene. Čak 14 posto muškaraca i 10 posto žena u najboljim godinama su ekonomski neaktivni jer su obeshrabreni manjkom mogućnosti za pronalaženje posla. Otuda su snažnija tražnja za radnom snagom i povećanje ponude radnih mjesta neophodni preduslov za veću stopu učešća u radnoj snazi. Prema sektoru zaposlenja posljednjeg radnog mjesta, više od polovine nezaposlenih ili marginalno povezanih (ne traže posao, ali bi voljeli da rade) dolaze iz vojne službe ili prodaje. Oko 67 posto neaktivne populacije bilo je u vojnoj službi (Slika 83).

131. Postoji i nedovoljno iskorištena rezerva radne snage među ženama. Veći obim obaveza u brizi oko djece vezuje se za značajno niže stope zaposlenosti, posebno među ženama koje primaju socijalnu pomoć i dječiji dodatak. Vjerovatno je da će skorašnjim izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti kojim se predviđa doživotna naknada za majke sa troje i više djece u iznosu od 70 posto prosječne neto zarade u Crnoj Gori (uslov za ostvarenje naknade je 25, odnosno 15 godina staža za majke sa troje, četvoro i više djece) stope zaposlenosti i učešća žena i dalje opadati. Očekuje se da će se žene koje ostvare pravo na naknadu povući iz radne snage u trenutku kada Crna Gora treba da preduzima proaktivne mjere na rješavanju problema starenja stanovništva. Stopa zaposlenosti među korisnicama mreža socijalne sigurnosti daleko je niža sa prisustvom male djece uzrasta 0–5 godina (15 posto) nego među korisnicama koje nemaju zavisnih lica (28 posto) (Slika 84). Sa druge strane, prisustvo mlađih zavisnih lica nije vezano uz niže stope zaposlenosti u slučaju muškaraca korisnika mreža socijalne sigurnosti. Čini se da je odnos između prisustva zavisnih lica i smanjenja zaposlenosti daleko slabiji za žene iz opšte populacije, čak i za siromašne žene koje nisu korisnice socijalnih davanja. Pojedinci sa višim dohotkom imaju pristup većem broju usluga podrške, uključujući i brigu o djeci, nego domaćinstva koja su korisnici socijalne pomoći. Gotovo polovina žena u najboljim godinama za rad ukazuju na to da su obaveze vođenja brige o nekome glavni razlog njihove neaktivnosti, kao i 23 posto starijih žena. To pokazuje da ključ većeg učešća žena u radnoj snazi leži u izgradnji institucija za brigu o djeci i o starijima na duži rok. Takav razvoj imao bi dvostruki efekat time što bi, sa jedne strane, oslobodio žensku radnu snagu, a sa druge bi se otvarala nova

Slika 84. Stopa zaposlenosti žena koje žive sa osobom kojoj je potrebna njega, 2011. radna mjesta.

Slika 85. Mladi ljudi koji nisu u zaposlenju, na školovanju ili obuci (NEET)



Napomena: SA=socijalna pomoć. CA=dječiji dodatak. SSN= mreže socijalne sigurnosti (uključuje SA, CA, invalidninu i stipendije). "Work-able" uključuje sve radno sposobne pojedince starosti od 15–64 godine koji nisu hendikepirani niti u obrazovanju ili obuci. "Poor" se odnosi na pojedince u donjih 20 posto ukupne distribucije potrošnje.

Izvor: HBS podaci za Crnu Goru 2011.

Izvor: LFS iz 2013. godine, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Okvir 6. Destimulativne karakteristike socijalne pomoći

Postoje implicitnu destimulansi u osmišljavanju programa socijalne pomoći, dok je malo vjerovatno da visoke granične poreske stope imaju značajan uticaj na odluke o zaposlenju. Kao što je to slučaj sa mnogim zemljama u regionu Istočne Evrope i Centralne Azije, program socijalne pomoći je osmišljen tako da se svaki dodatni euro koji korisnik zaradi oduzima od iznosa pomoći. Pomoć se izračunava kao razlika između određenog praga prihoda i neto dohotka porodica korisnika. Kao rezultat toga, ispod tog praga nema finansijskog stimulansa da porodica zarađuje dodatni prihod jer će se automatski oduzeti od pomoći koju primaju. Takav sistem ima 100 posto graničnu efektivnu poresku stopu (METR)⁶³ Slika 86 prikazuje da je granična efektivna poreska stopa 100 posto za porodicu sa dvoje djece i jednom osobom koja donosi zaradu do otprilike 20 posto prosječne zarade, kada takva porodica više nema pravo na socijalnu pomoć. Za porodicu sa dvoje djece i jednom osobom koja zarađuje, socijalna pomoć se povlači na nivou koji je manji nego minimalna zarada za puno radno vrijeme.⁶⁴ To je slučaj i sa drugim vrstama domaćinstava. Otuda nije vjerovatno da te visoke granične efektivne poreske stope imaju značajan uticaj na odluku o zaposlenju, ali u teoriji, mogle bi da oslabe podsticaje za uzimanje posla na dio radnog vremena, povremenih ili sezonskih poslova na nivoima koji su ispod praga socijalne pomoći. Djelimično ili potpuno zanemarivanje takve zarade u svrhu testa prihoda za potrebe socijalne pomoći moglo bi značajno da poboljša vezanost korisnika socijalne pomoći za formalno tržište rada. U odsustvu takve mogućnosti, najvjerovatnije će naći takvo zaposlenje u neformalnom sektoru.

Osiguranje od nezaposlenosti ne predstavlja značajan destimulans za rad. Destimulans za rad mjeri se „zamkom nezaposlenosti“, implicitnim porezom po povratku na posao nezaposlenih lica koja dobijaju naknadu za nezaposlene. U Crnoj Gori, prosječna efektivna poreska stopa za prelazak sa nezaposlenosti na rad dosljedno je niža nego od prosjeka u drugim zemljama u regionu i u EU10⁶⁵ i EU15⁶⁶. Skorašnje reforme naknade za nezaposlenost značajno su smanjile izdašnost i trajanje naknade za većinu nezaposlenih (ISSP 2012).

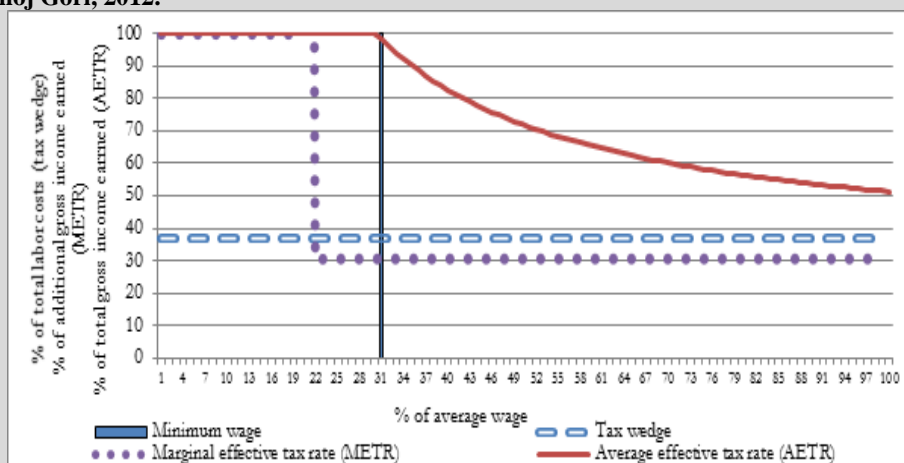
⁶³ METR se definiše kao $(1 - \Delta ne / \Delta ge)$ gdje je Δne jednak promjeni neto zarade, a Δge je promjena u bruto zaradi kod domaćinstva, gdje je granična promjena 1 posto od prosječne zarade.

⁶⁴ Minimalna mjesečna (176 radnih sati) zarada za osobu zaposlenu na puno radno vrijeme ne može biti manja od 30 posto od prosječne zarade u prethodnom polugodišnjem periodu. To se razlikuje od minimalne cijene rade (standard minimalne plate), koji iznosi €55.

⁶⁵ EU10 čini sledećih 10 zemalja: Bugarska, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija.

⁶⁶ EU15 čini sledećih 15 zemalja: Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Portugalija, Španija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

Slika 86. Poresko opterećenje i efektivne poreske stope za par sa dvoje djece i jednom osobom koja donosi zaradu u Crnoj Gori, 2012.



Napomena: Minimalna zarada odgovara vrijednosti od otprilike 30 posto prosječne zarade, što je zakonski minimum za lice zaposleno na puno radno vrijeme. Poresko opterećenje se definiše kao proporcionalna razlika između troškova radnika po poslodavca (zarada i doprinosi za socijalno osiguranje, odnosno ukupna cijena rada) i iznosa neto zarade koju radnik dobija (zarade minus porez na dohodak fizičkih lica i doprinosi za socijalno osiguranje, plus bilo koje dostupne porodične naknade). METR se definiše kao $(1 - \Delta ne / \Delta ge)$ gdje je Δne jednak promjeni neto zarade, a Δge je promjena u bruto zaradi kod domaćinstva, gdje je granična promjena 1 posto od prosječne zarade. AETR se definiše kao $(1 - \Delta ne / \Delta ge)$ gdje je Δne jednako promjeni u neto zaradi, a Δge je promjena bruto zarade domaćinstva, gdje je ukupna promjena od 0 do x posto prosječne zarade (od 1 do 100 posto, kako je naznačeno na x osi).

Izvor: Svjetska banka (2013a).

132. **Postoji i značajan procenat mladih ljudi u Crnoj Gori koji nisu niti u obrazovanju niti u zaposlenju.** Stopa tih tzv. NEET je 17 posto, što znači da jedna od šest mladih osoba (15-24) besposlena. NEET stopa u Crnoj Gori je za 5 procentnih poena viša nego što je prosjek u EU koji iznosi 12 posto, što ukazuje na to da je besposlena omladina veći problem u Crnoj Gori nego u većini EU zemalja. Interesantno je da je stopa NEET doslovce ista za žene i muškarce (mogla bi se očekivati veća stopa među mladim ženama, jer neke od njih brinu o svojoj djeci). Manje od polovine mladih ljudi koji nisu niti zaposleni niti se školuju traže posao. Više od polovine NEET ekonomski su neaktivni. Međutim, tu postoji značajna rodna razlika. Dok 58 posto mladih NEET muškaraca traži posao, tek 46 posto mladih žena to čini (Slika 85). Ta razlika se najvjerovatnije objašnjava odgovornostima za brigu o djeci koju imaju neke mlade žene. U svakom slučaju, postoji značajan prostor za aktiviranje mladih ljudi u Crnoj Gori, kako muškaraca, tako i žena.

Slika 87. Vlasništvo nad imovinom domaćinstava, posto

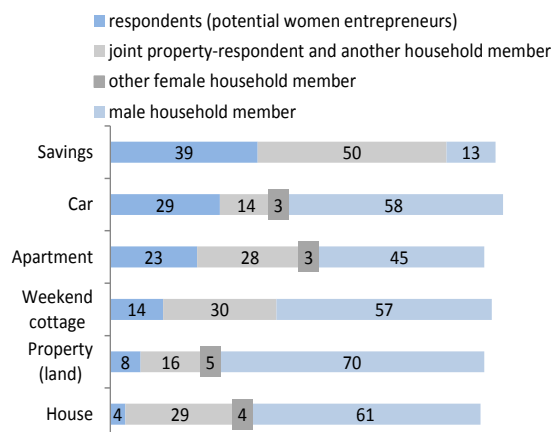
133. **Žene se suočavaju sa preprekama za samozapošljavanje.** Učešće žena u programima samozapošljavanja koje organizuje Zavod za Zapošljavanje Crne Gore (ZZZ) je 44 posto. Postotak kredita odobrenih ženama mogao bi biti veći kada se žene ne bi suočavale sa preprekama u obezbjeđivanju kolaterala usljed tradicije da muškarci nasljeđuju imovinu. Pristup vlasništvu nad zemljištem mogao bi povećati sigurnost i status žena i unaprijediti njihovu pregovaračku moć u porodici i zajednici, što bi unaprijedilo blagostanje na nivou domaćinstva.

134. **Žene u Crnoj Gori obično nisu vlasnice zemlje i stanova.** Žene su vlasnice 4 posto kuća, 8 posto zemlje i 14 posto vikend-kuća (Slika 87). U preduzetništvu su zastupljene daleko manje nego muškarci, kako to pokazuju podaci koji kažu da samo 9,6 posto žena su vlasnice biznisa, što Crnu Goru stavlja iza EU i zemalja regiona. Takvi podaci uključuju i one žene koje su samo formalno vlasnice biznisa, dok funkcije vođenja biznisa i preduzetničke djelatnosti obavljaju njihovi srodnici muškarci.⁶⁷ Razlog tako sumornog rezultata je taj što velikom broju žena preduzetništvo nije primarni cilj u životu, već u to ulaze uglavnom iz nužde.

Zdravlje

135. **Pokrivenost osnovnim zdravstvenim uslugama je dobra, ali i dalje postoje nejednakosti u zdravstvenim ishodima, pristupu uslugama i kvalitetu usluga.** Obuhvat nekim osnovnim uslugama je ravnopravan: zdravstveno osiguranje gotovo da je univerzalno, a 99 posto siromašnih žena porađa se u zdravstvenim ustanovama. Od 2000. do 2012. na direktna gotovinska plaćanja otpadalo je otprilike 31 posto ukupnih izdvajanja za zdravstvo, što je relativno nisko u poređenju sa sličnim zemljama u regionu. Direktna plaćanja za zdravstvo u Crnoj Gori su niža nego u drugim zemljama Zapadnog Balkana, ali siromašni troše veći postotak svog prihoda na zdravstvenu zaštitu (uglavnom za kupovinu lijekova) nego bogati, a neformalna plaćanja su i dalje preovlađujuća. Otuda, finansijski pristup ostaje jedna od glavnih prepreka, kao i činjenica da je manje vjerovatno da siromašniji ljudi traže medicinsku pomoć kada im je potrebna.

136. **Očekivani životni vijek u Crnoj Gori polako se povećava, ali je i dalje iza prosjeka u EU, dok je stopa smrtnosti odojčadi opala na nivo u EU.** Sa 74,8 godina koliko je iznosio 2013. godine, očekivani životni vijek u Crnoj Gori je veći nego što je prosjek za ECA region, 72 godine, ali niži u odnosu na prosjek u JIE6 i EU11 od 75 (76) (Slika 88). Očekivani životni vijek na rođenju povećan je za samo 0,3 godine u posljednje dvije decenije, gdje samo Kosovo među JIE6 ima lošije rezultate. Pad stope smrtnosti odojčadi sa 12,5 na 1.000 živorođene djece koliko je iznosila 2000. godine na 4,9 2013. godine (isto kao i u EU11), čini Crnu Goru zemljom sa najnižom stopom smrtnosti odojčadi među JIE6, mada postoje velike razlike unutar stanovništva. Opala je i nehranjenost djece: 2013. godine 9 posto sve djece ispod pet godina života hronično je bilo nehranjeno, sa mnogo višim stopama među romskom djecom (27 posto).⁶⁸



Izvor: UNDP (2011), na osnovu istraživanja.

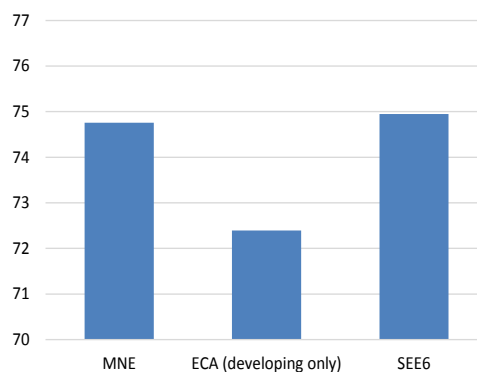
Slika 88. Očekivani životni vijek, 2013.

⁶⁷ UNDP (2011) i Unija poslodavaca Crne Gore (2013).

⁶⁸ UNICEF i MONSTAT, Istraživanje višestrukih pokazatelja (MICS) 2013.

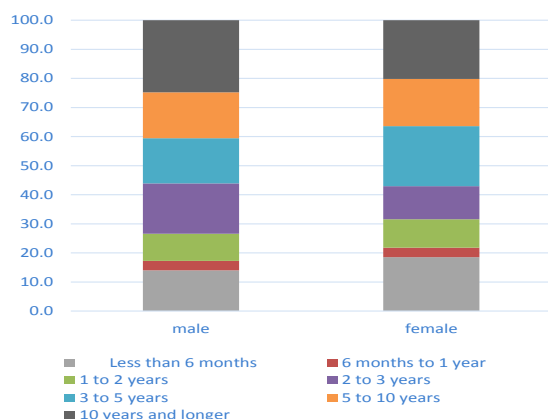
137. **Zbog starenja populacije i pojačanih faktora rizika usljed stila života, uzroci smrti prešli su ka nezaraznim bolestima (NCD).** Prelaz sa zaraznih na nezarazne bolesti u Crnoj Gori se već desio, kao i u drugim evropskim zemljama. Do polovine njih su kardiovaskularna oboljenja, jedan od šest kancer, a jedan od osam moždani udar. Standardizovane stope smrtnosti od oboljenja krvotoka za populaciju mlađu od 65 godina života slična je Rumuniji, ali tri do četiri puta veća nego u Njemačkoj, Francuskoj ili Sloveniji. Faktori rizika za nezarazne bolesti se povećavaju. Nadalje, trećina djece uzrasta 12-24 mjeseca ima prekomjernu težinu, što povećava buduće rizike od hroničnih oboljenja.

Trideset i jedan posto odraslih puše, podjednako muškarci i žene, a veće stope su među starijim odraslim osobama. Konzumiranje alkohola prvenstveno je problem muškaraca i povećao se od 2008. godine, što povećava zdravstvene rizike i saobraćajne nesreće. Među odraslim osobama u Crnoj Gori, 45 posto žena i 39 posto muškaraca imaju psihološke poteškoće, što je očito prekomjerno visoka stopa. Stope bolovanja i hendikepa su visoke i doprinose niskoj produktivnosti rada. Problem otežava veoma visoka



Izvor: MONSTAT, Svjetska banka.

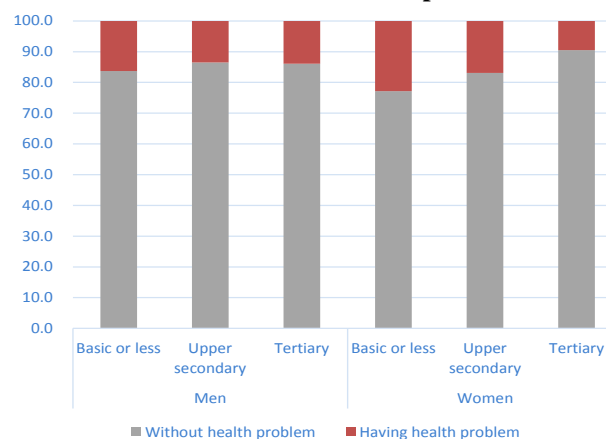
Slika 89. Trajanje zdravstvenog problema



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

stopa dugotrajnih zdravstvenih problema (Slika 89).

Slika 90. Osobe 15+ sa zdravstvenim problemima



138. **Siromaštvo je i uzrok i posljedica lošeg zdravlja.** Osjetljive grupe, stariji i Romkinje su u većem riziku od lošeg zdravlja ili loše ishrane, što sa svoje strane samo produžava siromaštvo. Zdravstveni problemi daleko više pogađaju slabije kvalifikovane radnike, posebno žene (Slika 90). Pristup kvalitetnim uslugama zdravstvene zaštite ograničeniji je za one sa nižim prihodom domaćinstva. Tek dvije trećine siromašnih majki imaju četiri ili više posjeta antenatalnoj zaštiti u odnosu na 91 posto onih u najbogatijem kvintilu, a kvalitet tih usluga je lošiji za siromašne žene i Romkinje. Tokom 2013. godine, 88 posto sve djece (24 do 35 mjeseci) bilo je u potpunosti vakcinisano, u odnosu na 78 posto za one iz najsiromašnijeg kvintila i svega 12 posto za Rome.⁶⁹ Studije za samoprocjenjivanje zdravstvenog stanja su pokazale da jedan od pet Roma smatra da mu je zdravlje loše (u odnosu na 1 od 10 ne-Roma). Preko polovine Romkinja se udaje prije navršene 18 godina života (56 posto), a gotovo jedna trećina rode prvo dijete prije 18-te (u odnosu na 3 posto za ukupnu populaciju), što ih dovodi u veći rizik po zdravlje i od siromaštva.

⁶⁹ MICS 2013.

139. **Kod Roma su niže stope vakcinacije djece, težak pristup zdravstvenim uslugama i problemi sa priuštivošću.** Prema regionalnom istraživanju Roma koje su sproveli UNDP/WB/EC⁷⁰ regionalni podaci pokazuju veliki raskorak između Roma i njihovih ne-romskih susjeda⁷¹ u pristupu njačešćim zdravstvenim intervencijama. U Crnoj Gori, 99 posto odraslih osoba ne-romskih susjeda imaju zdravstveno osiguranje u odnosu na 10 procentnih poena niži postotak za Rome, čime se svrstava iznad prosjeka u regionu. Niska svijest o zdravlju među Romima dovodi do veće učestalosti invaliditeta, dugotrajnih bolesti i većeg broja boravaka u bolnicama. Ti ishodi obično su rezultat društveno-ekonomska uskraćenosti (posebno izolacije od obrazovnog sistema i formalnog tržišta rada) i nezdravih životnih stilova. Osim toga, pristup zdravstvenim uslugama ograničeniji je i neravnopravniji van glavnog grada. To najgore utiče na Rome, izbjeglice i djecu sa posebnim potrebama. Od 2004. godine, u regionu se povećala finansijska dostupnost, mjereno pristupom osnovnim lijekovima, sa najpozitivnijim promjenama za ispitanike Rome u Crnoj Gori, gdje je broj slučajeva nedostupnosti lijekova opao sa 66 posto 2004. na svega 19 posto 2011. Nedostupnost lijekova u Crnoj Gori za ne-Rome iznosila je 8 posto, značajno niže nego u drugim zemljama.

Obrazovanje

140. **Obrazovanje je imalo značajan uticaj na ekonomski rast u Crnoj Gori.** Nevezano za ukupnu faktorsku produktivnost (TFP), uticaj unapređenja obrazovanja radne snage i napretka primijenjenih ili tehničkih/stručnih znanja na efikasnost radne snage, čini se da je obrazovna struktura snažan prediktor rasta (Tabela 10). Kada se doprinos napora da se održi obrazovni nivo rastuće radne snage i doprinos „samog“ rada dodaju poboljšanju obrazovne strukture, ukupan doprinos rada je daleko veći nego u jednostavnom posmatranju rasta (**Error! Reference source not found.**); apsolutni doprinos obrazovanja ekonomskom rastu je 1,3 posto, dok je relativni doprinos oko 40 posto. Uticaj unapređenja obrazovanja radne snage daleko je snažniji (0,9 posto godišnje) nego uticaj napora da se održi postojeći nivo obrazovanja rastuće radne snage (0,4 posto godišnje) usljed rastućih trendova ulaganja u obrazovanje i sve većih premija zarada na više nivoe obrazovanja (uprkos povećanju ponude obrazovane radne snage).

Tabela 10. Doprinos obrazovanja i znanja rastu u Crnoj Gori, 2000-13.

	2000-2013			2000-2008			2008-2013		
	Growth rate	Contribution to growth	%	Growth rate	Contribution to growth	%	Growth rate	Contribution to growth	%
Physical Capital – C	4.4%	1.7%	56.7%	3.5%	1.4%	28.0%	5.8%	2.3%	2521.2%
Raw Labor	0.9%	0.5%	17.2%	1.2%	0.7%	14.5%	0.3%	0.2%	213.1%
Education: To sustain existing level of ED	0.7%	0.4%	12.7%	0.9%	0.5%	10.8%	0.3%	0.2%	197.7%
Education: Improvement of labor ED level	1.4%	0.9%	27.8%	1.3%	0.8%	15.9%	1.6%	1.0%	1046.9%
Educational Total Contribution	2.1%	1.3%	40.5%	2.2%	1.3%	26.7%	1.9%	1.1%	1244.5%
N T F P (New Total Factor Productivity)	-0.4%	-0.4%	-14.3%	1.5%	1.5%	30.8%	-3.5%	-3.5%	-3878.8%
G D P	3.1%	3.1%	100.0%	5.0%	5.0%	100.0%	0.1%	0.1%	100.0%

Izvor: MONSTAT i proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

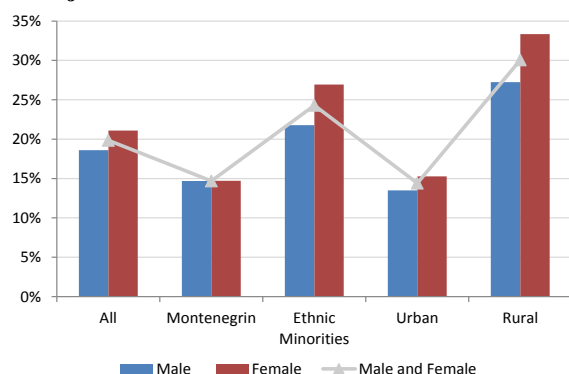
141. **Stope upisa u osnovno i srednje obrazovanje slične su onima u drugim evropskim i OECD zemljama, mada etničke manjine zaostaju.** Prema zvaničnim statistikama, gotovo sva djeca su upisana u osnovnu školu, što stavlja Crnu Goru među zemlje višeg dohotka. Procenat osoba od 15 i više godina sa najviše osnovnim obrazovanjem za donjih 40 posto (12,4 posto) gotovo je dvaput veći nego kod gornjih 60 posto; međutim, među najnižima je u odnosu na zemlje Jugoistočne Evrope, čak i u odnosu na prosjek u EU11. Posebno je visoka stopa upisa u srednje škole, sa ukupnom neto stopom od 86 posto, iznad prosjeka u OECD od 84 posto i sa malim razlikama među stopama upisa za muškarce i za žene. Prilagođena neto

⁷⁰ UNDP (2012).

⁷¹ Koji žive u područjima sa većom gustom romske populacije.

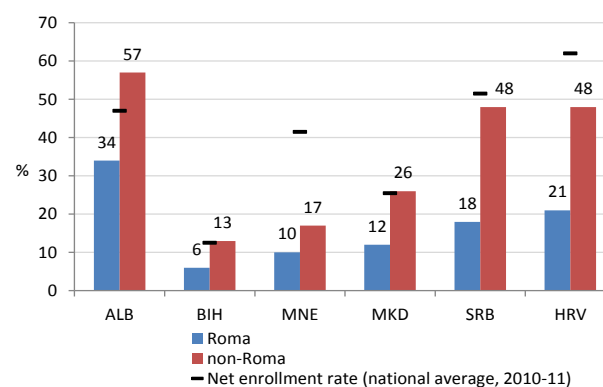
stopa upisa u osnovne škole pokazuje da je upis za 1,3 procentna poena niži za djevojčice nego za dječake u Crnoj Gori. Međutim, značajan broj romske djece nije upisan u obavezno osnovno obrazovanje. Jedan od razloga je nepostojanje nastave na njihovom maternjem jeziku i teškoća obezbjeđivanja časova crnogorskog jezika prije polaska u školu. Oko 15 posto etničkih Crnogoraca završavaju samo osnovnu školu i manje, dok 27 posto ne-crnogorskih žena ima osnovno obrazovanje i manje (Slika 91), a muškarci ne-Crnogorci imaju nižu stopu završetka od 22 posto. Trideset posto onih u ruralnim područjima imaju završeno osnovno obrazovanje ili manje. Prema MICS istraživanju iz 2013. godine, 58 posto romske djece je upisano u osnovnu školu, ali je neto upis u srednju školu svega 5 posto za Rome.

Slika 91. Stanovništvo sa osnovnim obrazovanjem ili manje (uzrast 15-64), etnička pripadnost i lokacija



Izvor: LFS, proračuni zaposlenih u SB.

Slika 92. Predškolsko obrazovanje, 2011



Napomena: Procenat djece od 3 do 6 godina starosti koja pohađaju predškolsko, vrtić ili jaslice.

Izvor: UNDP/WB/EC Regionalno istraživanje Roma 2011

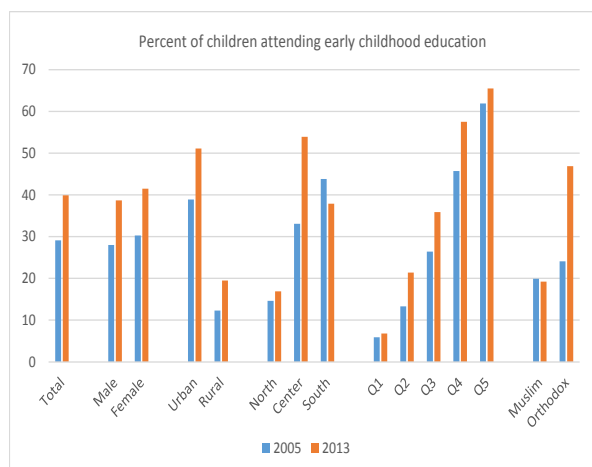
142. **Društvene nejednakosti počinju rano—stope upisa u predškolsko obrazovanje su niske i pokazuju geografske i razlike po primanjima.** U Crnoj Gori oko 40 posto djece uzrasta 3 i 4 godine pohađa predškolsko obrazovanje u odnosu na 31 posto 2005. godine (Slika 92). To Crnu Goru stavlja među zemlje u regionu sa najnižim stopama upisa. Gotovo da nema razlike između dječaka i djevojčica, ali postoji značajna razlika između urbanih (52 posto) i ruralnih (20 posto) područja i među regionima, sa najvećim postotkom u središnjem regionu (55 posto), a najnižim na sjeveru (18 posto). Postoje velike razlike u odnosu na primanja: 66 posto djece iz najbogatijih domaćinstava pohađa predškolsko obrazovanje u odnosu na svega 8 posto iz najsiromašnijih (Slika 93).

143. **Niske stope upisa u predškolsko obrazovanje ozbiljno umanjuju šanse završetka škole i povećavaju vjerovatnoću ranog napuštanja škole.** U Crnoj Gori, 94 posto Roma rano napušta školovanje (ne završava srednje obrazovanje), u odnosu na 29 posto ne-Roma koji žive u neposrednoj blizini (Slika 94). Nadalje, mnogo romske djece živi u izolovanim područjima ili u izbjegličkim kampovima, pa im nije lako da dođu do škole. Jednostavna regresiona analiza pokazuje da se tercijarno obrazovanje vezuje za smanjenu vjerovatnoću pripadanja donjih 40 posto za, na primjer, 19 procentnih poena u Crnoj Gori⁷².

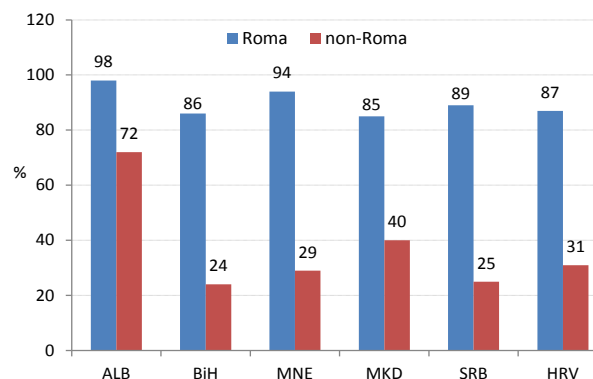
Slika 93. Razlike u pohađanju predškolskog obrazovanja unutar zemlje, 2005 and 2013

Slika 94. Rano napuštanje obrazovanja i obuke, 2011

⁷² Ceriani i Davalos (2014).



Izvor: MICS 2013.

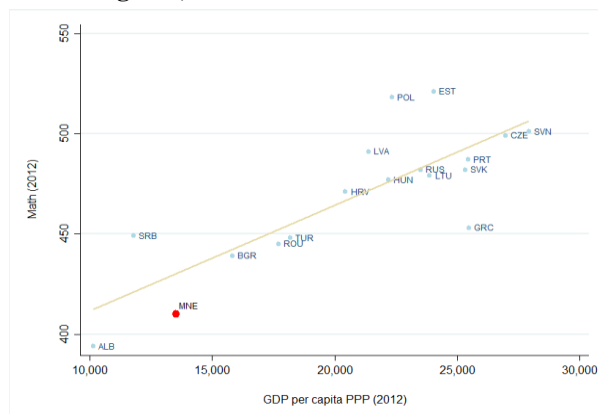


Napomena: Postotak populacije od 18 do 22 godine koji ne pohađa školu i nije završio obrazovanje veće od niže srednje ili skraćene više srednje.

Izvor: UNDP/WB/EC Regionalno istraživanje Roma 2011

144. **Crna Gora ima slabe rezultate u smislu ishoda obrazovanja, ali je povraćaj na obrazovanje pozitivan.** Sa 4,5 posto BDP-a, Crna Gora izdvaja za javno obrazovanje koliko i druge zemlje u regionu i veoma blizu preporuci OECD-a od 5 posto BDP-a, ali taj nivo izdvajanja još uvijek nije rezultirao takvim ishodima obrazovanja. Crnogorski učenici imaju slabije rezultate na PISA testiranju (Slika 95), pokazujući neodgovarajuće nivoe u čitanju, matematici i nauci među 15-godišnjacima, mada se rezultat popravio tokom poslednja tri kruga PISA testiranja (Tabela 11). To naglašava važnost unapređenja kvaliteta osnovnog obrazovanja, ali je vjerovatno da tome doprinose i niske stope upisa u predškolsko obrazovanje. Povraćaj na obrazovanje je pozitivan za svo srednjoškolsko obrazovanje, gdje se u stručnom obrazovanju javljaju 18 posto veće srednje zarade, kod opšteg i tehničkog srednjeg obrazovanja povećanje od 30 posto, a kod tercijarnog obrazovanja od 80 posto.

Slika 95. Rezultati PISA testiranja i BDP per capita u ECA regionu, 2012.



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Tabela 11. Crnogorski rezultati na PISA testiranju tokom vremena

	Matematika	Čitanje	Nauka
2006	399	392	412
2009	403	408	401
2012	410	422	410
OECD pros. (2012)	494	496	501

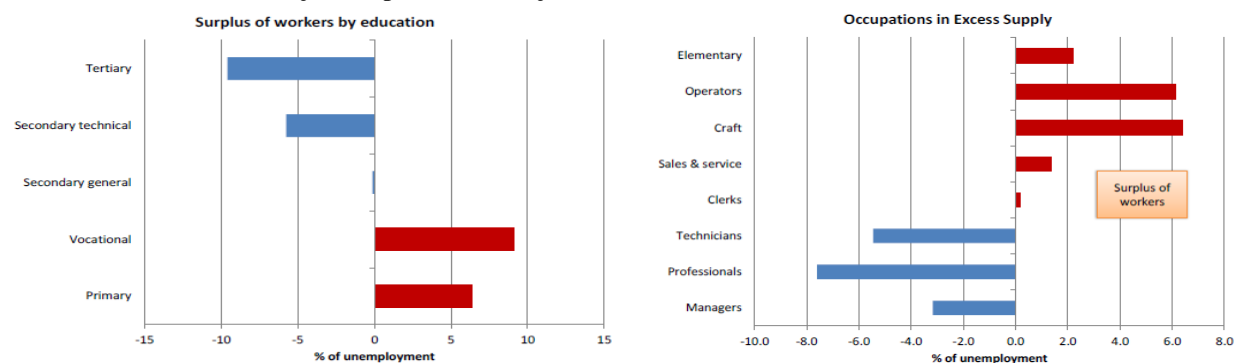
Izvor: OECD.

145. **Slabi ishodi obrazovanja vode do neusklađenih vještina, što takođe može da objasni i loše ishode zapošljavanja u Crnoj Gori.** Mnogi među nezaposlenima i neaktivnima nemaju neophodne vještine da pronađu zaposlenje, uključujući i mogućnosti koje se nude *online* za zaposlenje na dio radnog vremena i kao slobodni saradnici. U odnosu na tražnju, previše je nezaposlenih sa osnovnim i stručnim obrazovanjem (Slika 96); ukupno najmanje 15 posto nezaposlenih neće imati koristi od rasta broja radnih mjesta zbog nedovoljnih obrazovnih postignuća⁷³. Iako je 90 mladih upisano u srednjoškolsko obrazovanje,

⁷³ Na osnovu ankete poslodavaca i LFS 2011.

dvije trećine njih pohađaju stručno obrazovanje koje karakteriše prekomjerna specijalizacija, rana diverzifikacija na uzrastu od 14 godina, zastarjeli sadržaj programa i nedostatak saradnje između škola i poslodavaca. Fizičkim radnicima – rukovaoci mašinama, instalateri, zanatlije – posebno će biti teško da izbjegnu nezaposlenost zbog opadajuće tražnje za njihovim vještinama. Ukupno nekih 20 posto nezaposlenih vjerovatno neće dobiti posao jer posjeduju zanimanje za kojim više ne postoji tražnja u Crnoj Gori. Neusklađenost zanimanja je izraženija nego neusklađenost obrazovanja jer su kategorije zanimanja uže i zahtijevaju više konkretne vještine nego obrazovne (Slika 97).

Slika 96. Neusklađenost vještina po obrazovanju, 2011 **Slika 97. Neusklađenost vještina po zanimanju, 2011**

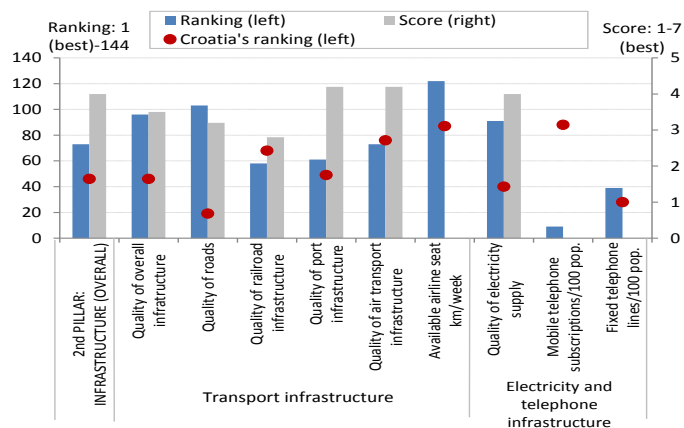


Izvor: Anketa radne snage u Crnoj Gori 2011, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

Fizička infrastruktura

146. **Saobraćaj, energetika i IKT su presudni za povezanost, a mogu da doprinosu i širenju trgovine i da unaprijede produktivnost biznisa.** Prema Globalnom indeksu konkurentnosti 2015. godine, Crna Gora se nalazi na 73. mjestu od 140 zemalja u oblasti infrastrukture. Kvalitet puteva, snabdijevanje električnom energijom i avio veze su ispod optimalnih u odnosu na uporedne zemlje u EU (Slika 98). Iako je Crna Gora unekoliko unaprijedila dio svoje saobraćajne infrastrukture, posebno aerodrom u glavnom gradu i neke najvažnije putne pravce, infrastruktura i dalje značajno zaostaje za dinamičnim potrebama privrede.

Slika 98. Rezultati Crne Gore u oblasti infrastrukture



Izvor: Svjetski ekonomski forum 2015-16

Saobraćaj

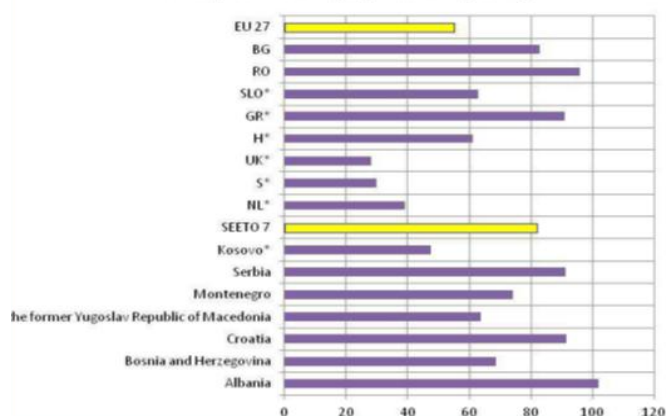
147. **Saobraćajna infrastruktura je od centralnog značaja za regionalnu integraciju Crne Gore i preduslov za dinamični sektor turizma, kao i trgovinu i proizvodne aktivnosti.** Efikasni i integrisani saobraćajni sistem (putevi, željeznice, luke i aerodromi) olakšavaju trgovinu i faktorsku mobilnost. Bolje saobraćajne veze bi takođe unaprijedile pristup, pomogle ublažavanju razlika u regionalnom razvoju, posebno na sjeveru zemlje, te uklonile uska grla (sjever-jug).

148. **Nepostojanje infrastrukture ili njen slab kvalitet predstavlja jedan od ključnih problema u daljem razvoju preduzetništva.** To uključuje loše puteve, visoke cijene i barijere za ulazak na tržište. Dok Izvještaj EU o napretku Crne Gore ukazuje na to da naknada za ulazak na kolosjek za sve vrste vozova iznosi 3 EUR po km voza za voz od 1.000 t, što bi zaista, u prosjeku, bilo prilično visoko, nadležni

crnogorski organi konstatuju da veliki nagibi od 2,5 posto predstavljaju razlog za tako visoke stope, ali da je ukupna prosječna vrijednost niža od 2 EUR po km voza ako se uzmu u obzir prazni vozovi. Objavljivanje naknada za pristup kolosijeku za prazne vozove bi razjasnilo ovo pitanje. Relativno visoki gubici usljed loma ili kvara tokom prevoza ukazuju na nedovoljan kvalitet puteva.

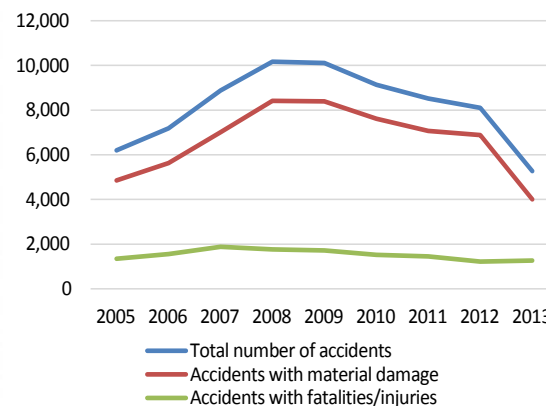
149. **Crna Gora se kotira razumno dobro po pitanju bezbjednosti na putevima i ima bolje rezultate od prosjeka za SEETO za 2012.** (Slika 99). Stopa smrtnosti na milion stanovnika bila je 74 u odnosu na prosjek za EU27 od 55. Ostvaren je izvanredan napredak s obzirom na to da je 2008. godine u Crnoj Gori ta brojka iznosila 160, odnosno više nego dvaput veća u odnosu na 2012. godinu. Broj saobraćajnih nesreća se naglo povećao sa oko 6.200 tokom 2005. godine na oko 10.200 tokom 2008. godine, a onda je počeo postepeno da opada i dostigao brojku od oko 5.300 tokom 2013. godine. Takav trend ukazuje na to da su programi bezbjednosti uvedeni 2008. godine bili djelotvorni u smislu smanjenja nesreća na putevima.

Slika 99. Smrtnost na putevima na jedan milion stanovnika u Crnoj Gori i odabranim zemljama, 2012



Izvor: SEETO Anketa strategije bezbjednosti na putevima 2014. godine (mart 2014.).

Slika 100. Stopa nesreća na putevima u Crnoj Gori od 2005. do 2013. godine



Izvor: Podaci iz Ministarstva saobraćaja i pomorstva

150. **Sektoru puteva potrebna je sanacija.** Potrebni, a neizvršeni radovi na sanaciji puteva iznos 299 mil EUR (8,4 posto BDP-a ili 0,6 posto BDP-a godišnje ukoliko se želi da se propuštena ulaganja u rehabilitaciju nadoknade u narednih 15 godina). Trenutno, za polovinu puteva se smatra da su u lošem stanju (Tabela 12). Izdaci za investiciono održavanje se moraju učetvorostručiti kako bi se mreža održavala u održivom stanju. Na godišnjem nivou, potrebe za investicionim ulaganjem mreže iznose oko 9,7 miliona EUR za 1.882 km puteva (146 km godišnje). U odnosu na to, prosječna izdvajanja u periodu od 2006. do 2013. godine su iznosila 2,5 miliona EUR godišnje (40 km godišnje). Prosječno izdvajanje za redovno održavanje (zimsko i ne-zimsko tekuće održavanje) u periodu od 2006. do 2013. godine iznosilo je oko 5.000 EUR godišnje po km (ili 10 mil EUR godišnje), što se prema međunarodnim iskustvima smatra za razumno izdvajanje.

Tabela 12. Stanje državnih puteva

Stanje državnih puteva	Istraživanje puteva u Crnoj Gori iz 2003.	Procjena Svjetske banke iz 2006.	Istraživanje EBRD iz 2013. za mali dio mreže	Naša procjena (2014.)
Dobro	0.18	15%	15%	29%
Solidno	0.33	39%	35%	18%
Loše	0.49	37%	40%	53%
Veoma loše		10%	10%	

Izvor: Svjetska banka.

nije dovoljno ulagala u puteve. Ukupno ulaganje Crne Gore kao postotak BDP-a (1,1 posto) predstavlja 65

151. **U odnosu na međunarodne repere, Crna Gora**

postoji prosjeka dva mjerila koja se koriste, a ako bi se u obzir uzelo da je crnogorska ekonomija bliža zemljama Mediterana (MED11), zaostajanje u ulaganju u puteve bilo bi još veće (Tabela 13). To je direktna posljedica nedovoljnog opredjeljivanja resursa za očuvanje imovine tokom proteklih deset godina i pripadajuće zaostajanje u rehabilitaciji.

Tabela 13. Međunarodni reperi za ulaganje u saobraćajnu infrastrukturu kao postotak BDP-a

	OECD*	MED 11	Prosjeak ITF i MED 11	Crna Gora (prosjeak od 2006. do 2013. godine)
Održavanje puteva	0.5%	0.9%	0.7%	0.7%
Novi i unaprijeđeni	0.6%	1.4%	1.0%	0.4%
Ukupno	1.1%	2.3%	1.7%	1.1%

Izvor: Međunarodni saobraćajni forum, 2012., Saobraćajna infrastruktura za zemlje MED11, mrežni izvještaji 108/12

152. **Naknade za korisnike puteva mogu se koristiti za održavanje puteva kako bi se smanjio teret na budžet i efekat istiskivanja (*crowding out*) do koga može da dođe usljed izgradnje novog autoputa.** Crna Gora nalaže plaćanje naknade za registraciju vozila u vrijeme kupovine i godišnje naknade za izdavanje saobraćajne dozvole, putarine i akcizu na gorivo. Kao i u mnogim zemljama, ti izvori nisu namjenski opredjeljeni za održavanje i izgradnju puteva. Tabela 14 prikazuje da su prihodi koji se generišu putevima 3-5 puta veći nego što su izdvajanja za izgradnju, rehabilitaciju i održavanje. Naknade za registraciju vozila i izdavanje saobraćajne dozvole čine oko 17-19 posto ukupnih prihoda koji se generišu u sektoru puteva, i u stvarnosti prevazilaze ukupne rashode u sektoru puteva 2012. i 2013. godine za preko 50 posto. Uobičajeno su ove naknade u zapadnoevropskim zemljama značajno veće nego u istočnoevropskim što ukazuje na to da često postoji prostor za povećanjem prihoda od registracije i korišćenja vozila tokom vremena.

Tabela 14. Plaćanja korisnika puteva crnogorskoj vladi, 2006-2013. godine u milionima eura

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Akciza na benzin	24.7	29.5	30.0	30.2	31.9	29.0	23.8	22.4
Akciza na dizel	28.5	34.0	46.0	54.2	54.6	47.3	42.1	45.1
PDV na benzin	10.9	13.0	13.2	13.3	14.0	12.8	10.5	10.7
PDV na dizel	15.4	18.3	24.8	29.2	29.5	25.5	23.5	23.6
Uvozne naknade na sredstva koja koriste korisnici puteva	32.4	50.9	49.6	17.6	18.1	17.7	n/a	n/a
PDV na sredstva koja koriste korisnici puteva	24.6	41.3	42.1	15.3	16.3	16.3	n/a	n/a
Registracija vozila i pripadajuće naknade	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	33.7	35.1
Putarine	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2.1	2.2
Ukupno (bez registracije i putarine)	136.5	187.0	205.7	159.8	164.4	148.6	n/a	n/a
Rashodi sektora puteva	14.1	25.3	34.9	45.1	55.5	51.2	29.3	20.5

Napomena: n/a: nije dostupno

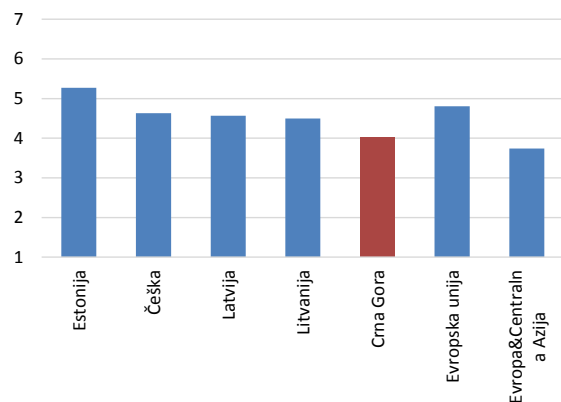
Izvor: Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, MF i MIPA.

Luke i logistika

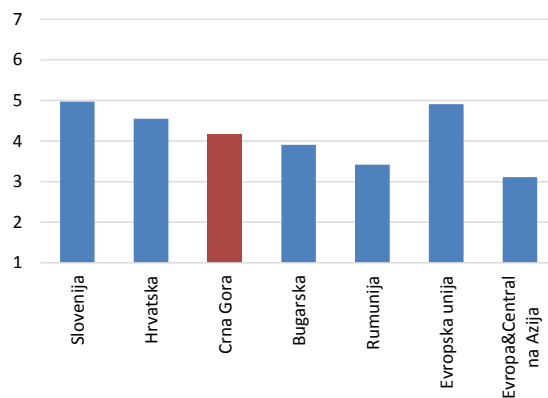
153. **Pružanje usluga carinjenja i lučka infrastruktura nude važne ulazne tačke za privlačenje investitora u Crnu Goru.** Crna Gora pokazuje umjeren učinak u pružanju logističkih usluga i carinjenja (Slika 101). Što se carinskih formalnosti tiče, Crna Gora je imala rezultat 4 od mogućih 7 2015. godine, što je značajno iza većine zemalja EU. Taj rezultat se samo neznatno popravio od 2007. godine kada je rezultat Crne Gore bio 3. Po „teretu carinskih procedura“, Crna Gora može da se poredi samo sa tri donje EU11 zemlje: Rumunijom, Poljskom i Bugarskom. Iako je kvalitet lučke infrastrukture ispod prosjeka u EU, lučka infrastruktura u Crnoj Gori može da se poredi sa onom u Hrvatskoj, Bugarskoj i Poljskoj (Slika 102). Samo

je pet od EU11 zemalja ispred Crne Gore. Ipak, po međunarodnim standardima, crnogorske luke nisu

Slika 101. Teret carinske procedure, 2014.



Slika 102. Kvalitet lučke infrastrukture, 2014.



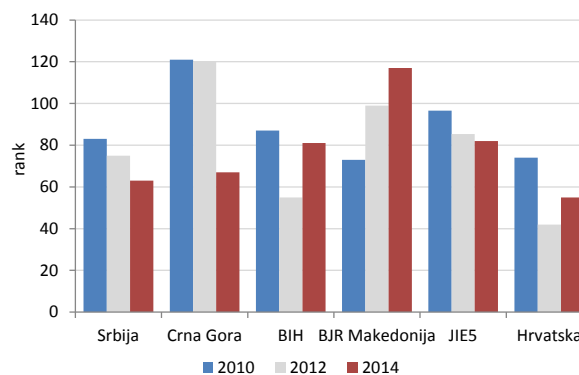
Napomena: (7=dobro razvijeno i efikasno po međunarodnim standardima)

Izvor: Svjetski ekonomski forum, 2015-16.

efikasne koliko bi trebalo da budu.

Slika 103. Indeks logističkih rezultata (LPI)

154. **Ipak, Crna Gora je 2014. godine značajno poboljšala svoje rezultate što se tiče logistike.** Svoj položaj je popravila sa 120. mjesta 2012. godine na 67. mjesto 2014. godine, uglavnom zbog veće efikasnosti upravljanja granicama, boljeg kvaliteta infrastrukture vezane za trgovinu i saobraćaj, blagovremenosti pošiljki i lakoće ugovaranja pošiljki po konkurentnim cijenama. Iako je samo Srbija od svih susjednih zemalja imala bolji rang 2014. godine, Crna Gora ima i dalje prostora za unapređenjem da dostigne zemlje EU (Slika 103). Za to je potrebno dosljedan rad na poboljšanju rezultata u pogledu logistike u Crnoj Gori. Bolje upravljanje rizikom, dodatno pojednostavljenje procedura, bliža međuagencijska saradnja i veći stepen korišćenja IKT što se tiče postupaka prelaska granice, pregled nakon carinjenja za carinu i trgovinske kontrole zasnovane na riziku za agencije koje se bave inspekcijom u međunarodnoj trgovini dovešće Crnu Goru bliže zadovoljenju zahtjeva Ugovora o olakšavanju trgovine STO.⁷⁴



Izvor: Svjetska banka.

Električna energija

155. **Iako je pokrivenost električnom energijom dobra, kvalitet je nedosljedan.** Sto posto crnogorskog stanovništva ima pristup električnoj energiji. Svjetski ekonomski forum rangira Crnu Goru na 91. mjesto od 140 zemalja po kvalitetu snabdijevanja električnom energijom (Slika 98). Po tome je Crna Gora blizu susjednih zemalja (Bosna i Hercegovina je na 85., a Srbija na 76. mjestu), ali daleko ispod Hrvatske (koja se nalazi na 40. mjestu). Prosječan broj ispada mjesečno u Crnoj Gori sličan je drugim zemljama koje su prošle godine imale nestanke struje, kao i postotak godišnje prodaje izgubljen zbog ispada. U kombinaciji sa većom stopom nestanaka struje, to ukazuje da je u Crnoj Gori ukupni gubitak po tom osnovu visok (Slika 104).

156. **Treba unaprijediti energetske povezanost i interno i u regionu.** Vlada smatra da osnaženom tarifnom politikom i institucijama, novim ulaganjima i širenjem ponude, energetika na duži rok može da postane važna izvozna grana. Ipak, Crna Gora se suočava sa višestrukim i urgentnim energetskim izazovima.

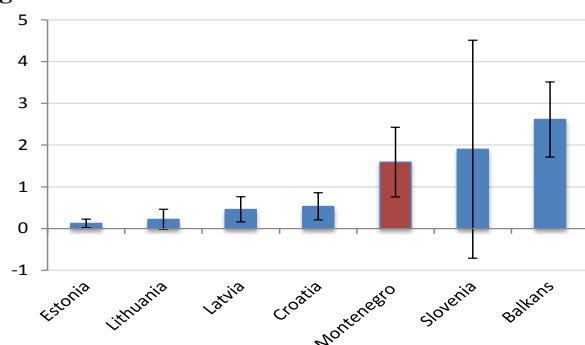
157. **Sektor energetike stari.**⁷⁵ Naslijeđena industrijska struktura se oslanja na visoku potrošnju energije i visoku tražnju domaćinstava i neefikasnu potrošnju (posebno vezano za električnu energiju koja se koristi

⁷⁴ IFC, Projekat trgovinske logistike za Zapadni Balkan. Ostale oblasti identifikovane tokom radionice za samoprocjenu u vezi STO sporazuma za olakšavanje trgovine (TFA) održane 2014. godine koja je uključila zainteresovane strane iz javnog i privatnog sektora, a koju su vodili USAID i IFC gdje Crna Gora nije usaglašena i gdje joj je potrebna podrška su: dostupnost informacija na internetu, uspostavljanje STO TFA tačke za upite, notifikacije za unapređene kontrole ili inspekcije, objavljivanje naknada i dažbina, procesuiranje prije dolaska, uspostavljanje i objavljivanje prosječnih vremena za otpuštanje, izrada odgovarajućih pravila za tretman kvarljive robe i razvoj sistema jedinstvenog šaltera.

⁷⁵ Jedina termoelektrana u Crnoj Gori, Termoelektrana Pljevlja koja koristi lignit, obezbjeđuje kritičnu proizvodnju osnovnog napona, a puštena je u rad prije više od 30 godina, planirana za isključenje sa mreže 2025. godine (energetska zajednica 2013). S obzirom i na svoju starost, TE Pljevlja ima značajan negativan uticaj na životnu sredinu i javno zdravlje – Crna Gora se nalazi na prvom mjestu u Energetskoj zajednici u odnosu na prosječne procijenjene eksterne troškove SO₂, NO_x i emisija prašine među svim državama ugovornicama (26,7€/kWh). Kako bi zadovoljila zahtjeve Direktive EU o velikim ložištima, investicioni troškovi za ekološko unapređenje TE Pljevlja, u cilju smanjenja emisija u Crnoj Gori, procjenjuju se na 60 mil EUR. Neke od hidroelektrana takođe zastarijevaju; najveća elektrana u zemlji, HE Piva, radi u elektroenergetskom sistemu Crne Gore od puštanja u rad 1976. godine. Još važnije, hidroenergija je podložna hidrološkom variranju, a pošto na HE otpada 75 posto proizvodnih kapaciteta u zemlji (ili 65 percent prosječne proizvodnje) postoje značajna variranja u nivou godišnje proizvodnje.

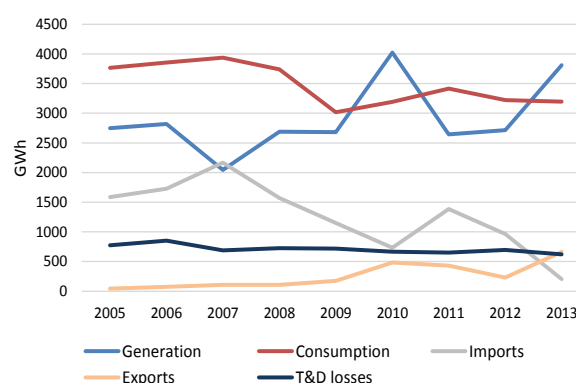
za grijanje) što dovodi do kombinacije visokog energetskeg intenziteta i niske energetske produktivnosti. U sistemu postoje veliki gubici u prenosu i distribuciji usljed nedovoljno održavane mreže, značajnog nivoa neplaćanja i krađe električne energije i obimnih (oko 19 posto) tehničkih i komercijalnih gubitaka na prenosnoj i distributivnoj mreži (gubici prenosa oko 4 posto i distribucije oko 15 posto) u odnosu na prosjek za takve gubitke od 6 do 8 posto.

Slika 104. Učestalost nestanka struje i prijavljeni gubici



Napomena: linije ukazuju na intervale povjerenja.
Izvor: BEEPS 2013.

Slika 105. Sistem električne energije



Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

158. **Sa elektroprivredom kao državnim monopolom sprječava se efikasno opredjeljivanje i mobilizacija resursa za buduće investicije i rast.** Tržište kojim dominira jedan subjekt, u kome je vlada većinski akcionar, više nije efikasno u servisiranju javnog interesa. Potrebe za električnom energijom traže strukturnu reorganizaciju i potpunu komercijalizaciju elektroprivredne kompanije (Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić—EPCG). Iako zemlja ima značajan potencijal za razvoj obnovljivih izvora energije (uključujući i biomasu, nove HE, energiju vjetra i sunca), gotovo ništa se nije izgradilo. Skorašnjih godina su uloženi napor u stvaranju povoljnog regulatornog okvira za ulaganje u sektor obnovljive energije. Napredak se vidi u objavljivanju tendera za niz lokacija za male hidroelektrane, te u pripremama za izgradnju prvog vjetro-parka u zemlji.

159. **Crna Gora zavisi od uvoza električne energije, a korišćenje obnovljivih izvora je slabo** (Slika 105). Od 2005 do 2013. godine, Crna Gora je 29 posto svojih potreba za električnom energijom zadovoljavala uvozom⁷⁶. Izuzetak su bile 2010. (godina sa ekstremno dobrim hidrološkim uslovima) i 2013. godina, obje godine sa manjom tražnjom glavnih industrijskih potrošača, što je dovelo do toga da elektroenergetski sistem u zemlji u potpunosti zadovolji domaće potrebe jedina dva puta od 1990. godine. Ukupni instalisani proizvodni kapacitet iznosi svega 876 MW. I ubuduće treba nastaviti sa podrškom za korišćenje obnovljivih izvora energije kako bi se u potpunosti iskoristio veliki prirodni potencijal za povećanje proizvodnje iz obnovljivih izvora. Osim velikog hidropotencijala (oko 4.000 GWh), crnogorska energetska strategija⁷⁷ predviđa izgradnju drugog bloka TE Pljevlja II (225 MW), kao zamjenu za postojeću termoelektanu.

160. **Topologija postojeće prenosne mreže stvara preopterećenje i ukupnu nestabilnost sistema**⁷⁸. Kako bi se povećala bezbjednost snabdijevanja, unaprijedila povezanost sa susjednim zemljama, dalje smanjili gubici (koji trenutno iznose 3-4 posto) i opslužili novi proizvodni kapaciteti, do 2025. godine

⁷⁶ MONSTAT.

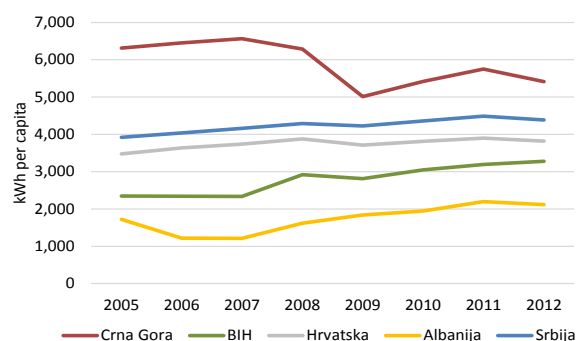
⁷⁷ Ministarstvo ekonomije (2014). "Energetska strategija Crne Gore do 2030. godine".

⁷⁸ U slučaju nedostupnosti mreže na 400 kV, budući da glavni vodovi na 400 kV i 220 kV idu paralelno sa različitim kapacitetima prenosa (1,330 MVA nasuprot 300 MVA).

potrebna su značajna ulaganja u elektroprenosnu mrežu koja se procjenjuju na preko 240 mil EUR⁷⁹. Krupan korak naprijed bio bi završetak podzemnog kabela od 500 kV do Italije (1,000 MW), čija izgradnja je nedavno otpočela sa strane italijanske obale. Osim toga, Energetska zajednica je prepoznala projekat interkonekcije na 400 kV između Crne Gore, **Slika 108. Cijene električne energije** Srbije i BiH kao jedan od „projekata od interesa za Energetsku zajednicu“ (PECT), sa puštanjem u pogon planiranim za 2020. godinu. I konačno, bez obzira na skorašnja unapređenja, potrebna su dodatna ulaganja u distributivnu mrežu kao i za smanjenje značajnih tehničkih gubitaka (19 posto 2011. godine).

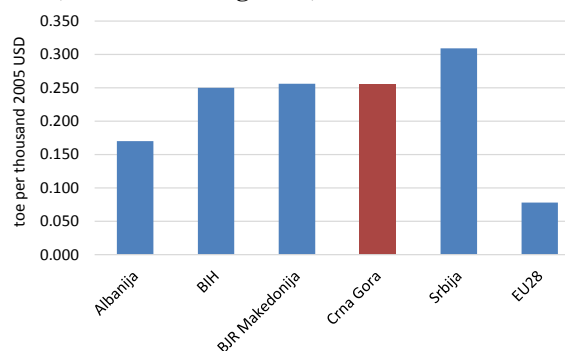
161. **Vjerovatno je da će u budućnosti u Crnoj Gori rasti tražnja za električnom energijom** – energetska strategijom⁸⁰ se predviđa rast tražnje za više od 50 posto od 2010. do 2030. godine. Per capita potrošnja električne energije u Crnoj Gori (Slika 106) najveća je na Balkanu, ali daleko ispod nivoa u EU⁸¹. Značajan pad 2009. godine uslovljen je smanjenjem ukupne potrošnje u zemlji uzrokovane manjim preuzimanjem od strane industrijskih potrošača (KAP Podgorica i Željezara Nikšić). Potrošnja per capita

Slika 106. Potrošnja električne energije per capita



Izvor: Indikatori svjetskog razvoja.

Slika 107. Energetski intenzitet 2012. godine mjereno ukupnom finalnom potrošnjom (u toe) po jedinici BDP (u USD iz 2005. godine)



Izvor: IEA Svjetska energetska statistika i bilansi.

2011. godine gotovo da se vratila na nivo iz 2005. godine.

162. **Crnogorska ekonomija ima veliki energetski intenzitet mjereno kao potrošena energija po jedinici bruto domaćeg proizvoda.** Razlog tome leži prvenstveno u značajnoj potrošnji tokom procesa proizvodnje aluminijuma u kom se koristi zastarjela i daleko od energetske efikasne tehnologije. Ali je potrošnja energije neefikasna i u domaćinstvima, mnogim javnim zgradama i u uslužnom sektoru, posebno što se tiče grijanja—veliki dio električne energije odlazi na grijanje prostorija, uglavnom zbog niskih cijena električne energije. Iako je energetski intenzitet 2012. godine sa 0,255 tone po hiljadu USD bio 30 posto niži nego 2005. godine, i dalje ostaje 3,3 veći od prosjeka u EU28⁸² (Slika 107).

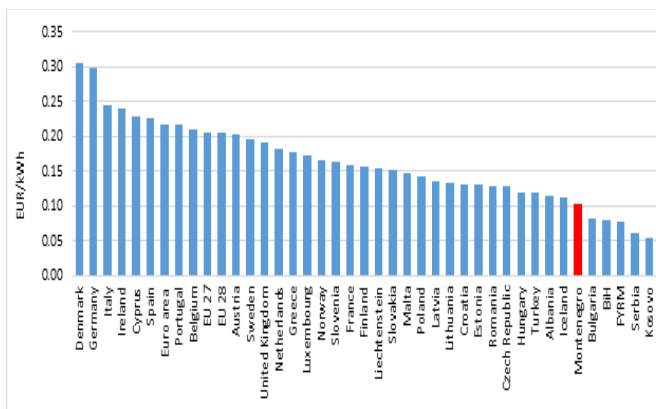
⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Indikatori svjetskog razvoja.

⁸² IEA svjetske energetske statistike i bilansi.

163. **Cijene električne energije će se ubuduće povećavati što će pokrenuti zabrinutosti u pogledu njene priuštivosti.** Cijene električne energije za domaće potrošače (uključujući sve poreze i namete) ostaje na 47 posto prosjeka u EU28⁸³ (Slika 108), dok je sa 9,82 €-centi/kWh u prvoj polovini 2015. godine značajno veća nego u Bosni i Hercegovini i Srbiji (sa 8,12, odnosno 5,75 €-centi/kWh). Vjerovatno je da će cijene električne energije postepeno konvergirati. Kombinacija intervencija u energetske efikasnost i programa socijalne sigurnosti za energetske siromašne je najdjelotvorniji način rješavanja pitanja priuštivosti energije za građane.

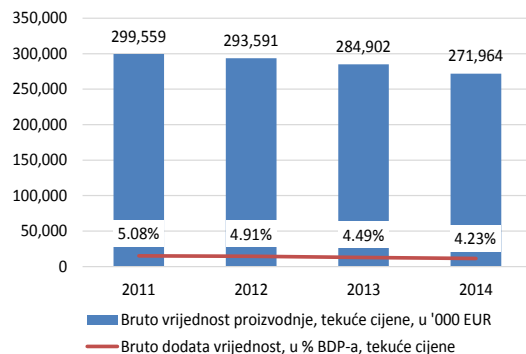


Izvor: Eurostat (2015).

Informacione i komunikacione tehnologije

164. **Crna Gora nije ostvarila dobre rezultate u integrisanju IKT u pružanje usluga.** Po globalnom indeksu inovacija, Crna Gora je rangirana nisko u odnosu na zemlje EU. Slično time, Crna Gora je na najnižem mjestu po obezbjeđivanju opšte infrastrukture. Od nje su bolje sve EU11 zemlje. IKT nude ogromne mogućnosti za jednu malu zemlju kao što je to Crna Gora podstičući veći stepen povezanosti sa ekonomijama u regionu i šire, omogućavanjem velikog intenziteta kretanja roba, usluga, finansija i ljudi

Slika 109. Proizvodnja i dodata vrijednost sektora, 2011-2014.

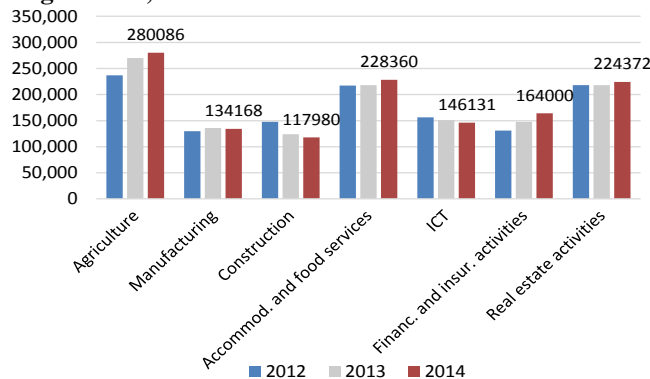


Izvor: MONSTAT.

putem veće razmjene podataka i komunikacije.

165. **Udio IKT sektora u BDP-u i dalje je u okviru prosjeka EU, uprkos opadajućoj proizvodnji i dodatoj vrijednosti ovog sektora od 2011. godine.** Bruto vrijednost proizvodnje je smanjena za 9 posto 2014. godine u odnosu na 2011. godinu (Slika 109). U EU28 IKT kao udio BDP-a iznosio je 4,4 posto⁸⁴ 2014. godine. IKT sektor proizvodi veću dodatnu vrijednost kada se uporedi sa proizvodnom industrijom, građevinarstvom ili finansijskim i uslugama osiguranja. Takav rezultat opredjeljuje IKT kao sektor sa velikim potencijalom da postane jedan od pokretača rasta ekonomije (Slika 110).

Slika 110. Bruto dodata vrijednost koju doprinose IKT i drugi sektori, 2012-2014.



Izvor: MONSTAT.

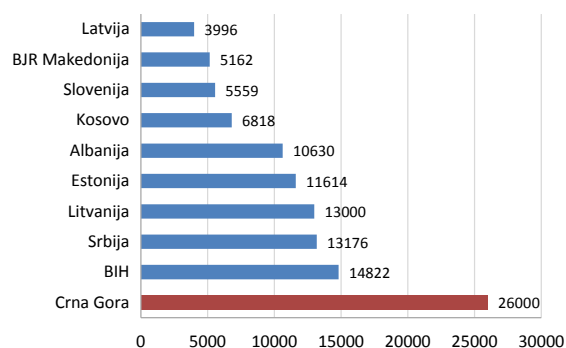
166. **IT industrija je u porastu i karakterišu je male firme koje isplaćuju visoke zarade.** Crnogorski

⁸³ Eurostat (2015).

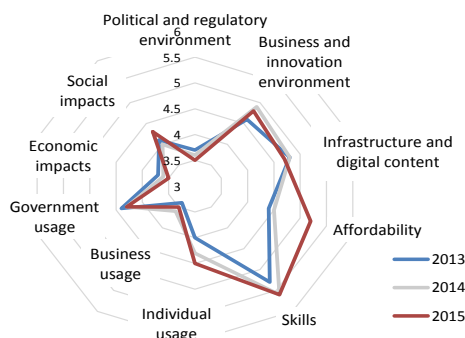
⁸⁴ Eurostat.

IT stručnjaci i programeri su traženi na *online* IT tržištu. Od 2010-14. godine, prosječan broj zaposlenih u ovom sektoru bio je ispod 5.000. Istovremeno, neto zarade u IKT sektoru bile su na trećem mjestu po visini na tržištu, odmah iza finansijskog i sektora električne energije, gasa, pare i klimatizacije, sa oko 660 EUR 2014. godine. Lokalni IT stručnjaci zarađuju više nego njihove kolege u Albaniji, Bosni i Hercegovini ili u Baltičkim zemljama, na šta ukazuje veći obim *online* radnih naloga koje su do danas obavili crnogorski stručnjaci⁸⁵. Ipak, lokalni IT stručnjaci ostvaruju slabije rezultate u odnosu na makedonske ili srpske IT stručnjaci što ukazuje na prostor za rast. IKT može da pomogne da se osnaži konkurentnost zemlje, unaprijedi klima za investiranje i poveća inovativni kapacitet privatnog i javnog sektora, čime bi se Crna Gora transformisala u živi inovativni centar koji povezuje crnogorske biznise i Balkan u cjelini sa ostatkom Evrope i sa globalnim lancem vrijednosti u turizmu, proizvodnoj industriji i drugim sektorima. Pametna ulaganja u lokalnu IKT infrastrukturu, posebno u širokopojasni internet, otvorene podatke i e-upravu, kao i u razvoj ciljanih IKT vještina može jako da se isplati u smislu rasta produktivnosti, otvaranja radnih mjesta i unapređenja pružanja usluga.

Slika 111. Broj domaćinstava po jednom pružaocu Slika 112. Globalna konkurentnost u IKT internet usluga



Izvor: Telegeography GlobalComms baza podataka, www.telegeography.com



Izvor: Svjetski ekonomski forum, 2015.

167. **Usvajanje mobilnog širokopojasnog interneta u Crnoj Gori među najvećima je u regionu; međutim, zaostaje i preuzimanje veza velike brzine.** Udio konekcija male brzine među najvećima je na Zapadnom Balkanu (brzina do 4 Mbps predstavlja 80 posto svih veza),⁸⁶ što označava niže usvajanje širokopojasnog servisa velike brzine i manjih mogućnosti da se iskoristi snaga IKT na nivou pojedinca i na nivou firme. Prema anketi o korišćenju IKT u preduzećima 2014. godine, od svih kompanija koje imaju pristup internetu, 96,5 posto koriste DSL ili neku drugu vrstu fiksne širokopojasne veze, ali 51,7 posto ima maksimalnu brzinu za skidanje sadržaja od 2Mbps do 10Mbps, a svega 13,9 posto dostiže brzine od 30Mbps do 100 Mbps.⁸⁷ Vjerovatno je da je usvajanje brzih veza ograničeno malom konkurencijom na polju fiksnog širokopojasnog interneta (Slika 111). Preuzimanje mobilnog širokopojasnog interneta, sa 11,7 posto 2012. godine (putem kartica sa podacima/modema), prevazilazi prosjek u EU (9 posto 2012. godine) i gotovo je tri puta veći od druge po veličini vrijednosti u regionu (Srbija, sa 4 posto 2012. godine). Ukupno posmatrano, rasprostranjenost mobilnog širokopojasnog interneta u Crnoj Gori na svim mobilnim uređajima sa mogućnošću povezivanja podataka (35,5 posto 2013. godine) blizu je prosjeka u regionu (29,4 posto 2013. godine). U namjeri da poveća usvajanje širokopojasnog interneta, vlada preduzima korake da riješi pitanje priuštivosti⁸⁸ (Slika 112).

⁸⁵ www.eLance.com, 2014.

⁸⁶ Cullen International (2014) i Monitoring izvještaj 4 za zemlje na putu proširenja (decembar 2012.).

⁸⁷ <http://www.monstat.org/userfiles/file/ICT/2014/ICT%20USAGE%20IN%20ENTERPRISES%20IN%202014.pdf>

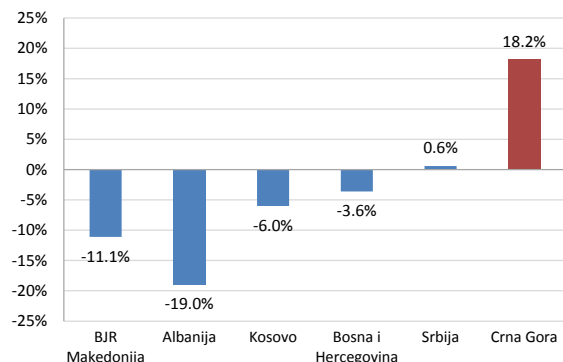
⁸⁸ Do novembra 2014. godine, Crna Gora je imala najskuplje maloprodajne internet pakete u Evropi. Najjeftiniji osnovni ADSL paket (do 1Mbps/128Kbps; 1GB) koji trenutno obezbjeđuje najveći internet provajder u Crnoj Gori -

168. **Ruralna područja su u posebno nepovoljnom položaju u smislu pristupa informacionim i komunikacionim tehnologijama.** Prema Anketi iz 2014. godine o korišćenju IKT u domaćinstvima koju je sproveo Zavod za statistiku Crne Gore, svega 69 posto urbanih i 53 posto ruralnih naselja u Crnoj Gori imaju pristup internetu. Sjeverni dio zemlje ima najniži postotak domaćinstava sa pristupom internetu (52 posto), pogotovo u ruralnim područjima (46 posto). Južni dio zemlje ima najveću stopu domaćinstava sa pristupom internetu (72 posto), posebno u urbanim područjima (79 posto).⁸⁹ Neki od razloga za nedostatak pristupa internetu su loša internet infrastruktura, nedostatak znanja o koristima od korišćenja interneta i skup pristup internetu i oprema. Važeća strategija IKT sektora Crne Gore (2012-2016. godine) utvrdila je sledeće prioritetne oblasti: (i) unapređenje infrastrukture širokopojasnog pristupa internetu širom zemlje, sa posebnim fokusom na ruralna područja; (ii) (održivo) smanjenje maloprodajnih cijena pristupa internetu, sajber bezbjednost, gdje je Crna Gora uspostavila nacionalni Tim za odgovor na kompjuterske vanredne događaje (CERT) i teži daljem jačanju svog sajber okruženja; i (iv) povećanje efikasnosti infrastrukture e-Uprave putem izrade odgovarajućih analiza postojećih IKT rješenja koja se koriste u svim vladinim institucijama.

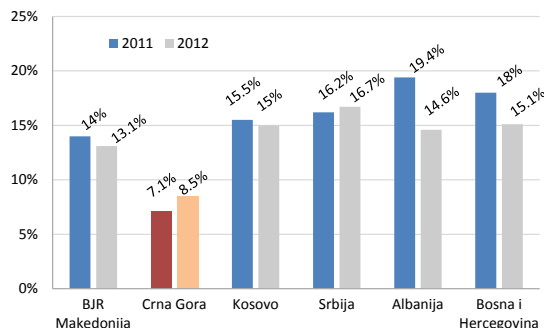
169. **Povezivanje ranjivih segmenata populacije sa ekonomskim mogućnostima zajedno sa razvojem vještina omogućilo bi da se prevaziđu geografske i digitalne podjele po regionima.** Efikasan razvoj IKT vještina za određene poslove mogao bi da ostvari snažan uticaj u smislu zaposlenja. Sprovedena analiza skorašnjih programa IKT vještina pokazuje da programi ostvaruju stopu uspjehnosti u pronalaženju zaposlenja od 70-75 posto, a zadržava se fokus na segmentima populacije koji su siromašniji i u nepovoljnijem položaju. Istovremeno postoji potreba da se osnaži internet povezanost domaćinstava u najnerazvijenijim regionima zemlje, npr. na sjeveru koji značajno zaostaje u smislu indikatora povezanosti, gdje pojedine opštine ne dostižu obuhvat domaćinstava niti od 10 posto (Andrijević, Šavnik i Plužine).

170. **Ulaganje u elektronske komunikacije je u porastu, a predvodi ih ulaganje sadašnjeg operatora u infrastrukturu sa optičkim kabelom (Slika 113).** Međutim, ukupno ulaganje kao postotak prihoda u Crnoj Gori najniže je na Zapadnom Balkanu sa 8,5 posto 2012. godine (Slika 114) i ona zaostaje u odnosu na region u smislu unapređenja infrastrukture.

Slika 113. Ulaganje u elektronske komunikacije, u EUR, postotak promjene, 2012 over 2011



Slika 114. Ulaganja u sektor elektronskih komunikacija, postotak prihoda



Izvor: Izvještaj 4 o monitoringu zemalja na putu proširenja, Cullen International, 2014.

Crnogorski Telekom, košta oko 14 eura mjesečno (ne računajući trošak ADSL modema čija cijena varira od 17,5 EUR do 52,5 EUR), dok u drugim zemljama uključenim u monitoring cijena za ovu vrstu paketa varira svega od 5-10 EUR. Na dan 5. novembar 2014. godine, vlada je smanjila maloprodajnu cijenu za pristup internetu u prosjeku za 35 posto, dok je veleprodajna cijena pristupa internetu u prosjeku smanjena za 25 posto, u skladu sa odlukom regulatora (AKIP). Trenutno, vlada razmatra uspostavljanje sopstvenog provajdera internet servisa.

⁸⁹ <http://www.monstat.org/userfiles/file/ICT/2014/ICT%20USAGE%20IN%20ENTERPRISES%20IN%202014.pdf>

Nastajući prioriteti

171. **Crna Gora treba da se usredsredi na olakšavanje otvaranja radnih mjesta u privatnom sektoru povećanjem produktivnosti i fleksibilnosti i osiguravanjem povezanosti sa velikim blokom EU.** Crna Gora je privukla kapital i treba da svoje poslovno okruženje zadrži interesantnim investitorima. Gledajući unaprijed, ekonomski rast uglavnom će zavisiti od ukupne faktorske produktivnosti, a ne od akumulacije faktora. Sa sve većom volatilnošću priliva stranog kapitala i velikim spoljnim dugom, malo je vjerovatno da će akumulacija kapitala biti dominantan faktor rasta u budućnosti. Nadalje, činjenica da stanovništvo stari poziva na mobilizaciju postojeće radne snage i pokretanje ljudi iz neaktivnosti na tržište rada rješavanjem podsticaja za rad i tražnje za radnom snagom. Efikasnije korišćenje i iskorišćavanje postojećeg kapitala i radne snage snažno može da podrži održiviji i manje ranjiv model rasta. Međutim, samo otvaranje radnih mjesta neće biti dovoljno za smanjenje siromaštva. Zemlja se suočava velikom nezaposlenošću, posebno među mladima. Važan je i sastav, a ne samo nivo rasta, jer inkluzivnost rasta zavisi od tražnje za radnim mjestima sa niskim nivoom kvalifikacija. Otuda mogu biti potrebni programi socijalne zaštite kako be i oni koji su u finansijski nepovoljnijem položaju imali koristi od rasta.

(i) *Oснаživanje otvaranja radnih mjesta u privatnom sektoru.* Crna Gora je bila veoma uspješna u privlačenju stranog kapitala i još uvijek, s obzirom na trenutne međunarodne okolnosti, ima značajne prilive kapitala. Istrajavanje na putu reforme za unapređenje poslovnog okruženja sigurno je imali vidnog efekta.

- *Odblokiranje finansijskog sistema.* Najizazovnije domaće ograničenje za oporavak jeste nespremnost komercijalnih banaka da kreditiraju privatni sektor. Takvo stanje je zaostavština finansijske krize 2008. godine i njenih posljedica; karakteriše ne samo crnogorsku, već i evropsku privredu. Treba vidjeti da li ta nespremnost odražava percipirane komercijalne rizike, sadašnji nivo nekvalitetnih kredita ili međunarodne okolnosti. Jačanje nadzora i sistema izvršenja spriječilo bi buduću pojavu takvih rizika.
- *Održavanje okruženja privlačnim za privatne investicije.* Crna Gora je među vodećih 50 zemalja u svijetu po lakoći poslovanja. Treba uložiti napore u privlačenje investicija u više sektora, posebno u one koji su radno intenzivni. Modernizacija sistema plaćanja poreza, uknjižbe zemljišta, registracije preduzeća i carinskih procedura putem korišćenja informacionih tehnologija za ograničavanje mogućnosti za kontakt sa javnim zvaničnicima, a time i smanjenje prilika za podmićivanje, bila bi dobrodošla.

(ii) *Rješavanje velike neaktivnosti i nezaposlenosti.*

- *Unapređenje prelaska sa školovanja na rad.* Visok stepen nezaposlenosti mladih i njeno produženo trajanje zahtijevaju intervencije kojima će se pokušati olakšati prelazak sa školovanja na stabilno zaposlenje, posebno za one sa najnižim nivoom obrazovanja, koji mogu godinama biti zarobljeni u tom procesu. Treba utvrditi najvažnije nedostatke (nedostatak relevantnog iskustva za rada, nemanje informacija i veza, ograničene mogućnosti za posao na ulaznom nivou, itd.) za konkretne kategorije kada se budu osmišljavale intervencije.
- *Snažjenje obrazovanja i sticanja vještina.* Dok se intervencije za brži prelazak sa školovanja na rad mogu koristiti za rješavanje problema sa kojima se suočavaju mladi ljudi danas, za dugoročniji pristup potrebno je osnaživanje obrazovnog sistema počev od obrazovanja u ranom djetinjstvu, cjeloživotnog učenja i osiguravanja ravnopravnog pristupa obrazovanju. Kako se priroda privrede mijenja, potrebno je osigurati da naredna generacija bude u potpunosti opremljena vještinama koje će tada biti potrebne za ulazak na tržište rada. Prioritet bi trebalo da bude proširenje pristupa kvalitetnom obrazovanju za sve, a pogotovo marginalizovanim grupama, te smanjenje nejednakosti i povećanje produktivnosti radne snage poboljšanjem vještina i ishoda učenja.

- *Destimulacija neaktivnosti.* Razmatranjem elemenata koji djeluju destimulišuće u sistemu socijalne zaštite, uključujući preispitivanje pitanja prijevremenog penzionisanja, utvrđivanja invaliditeta i granične poreske stope socijalne pomoći, može se povećati dostupnost radne snage. U paketu sa politikama za aktiviranje i formalizaciju neprijavljenog rada, to bi moglo da se dobro odrazi na smanjenje siromaštva i fiskalnu održivost.
- (iii) *Produbljivanje integracije sa regionom i ostatkom svijeta.* Integracija je sveprožimajuća tema: ona ima implikacije po način osmišljavanja institucija, komercijalnih politika, regulatornog okvira za poslovanje i za koordinaciju fizičke infrastrukture (elektronaponske mreže i proizvodnja električne energije, putevi, luke i aerodromi, IKT.). Dalja infrastrukturna integracija je presudna za snižavanje cijene energije i povećanje izvoza električne energije, te razvijanje komplementarne infrastrukture kao podrške privatnim ulaganjima u sektor turizma.

VI. INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA RASTA

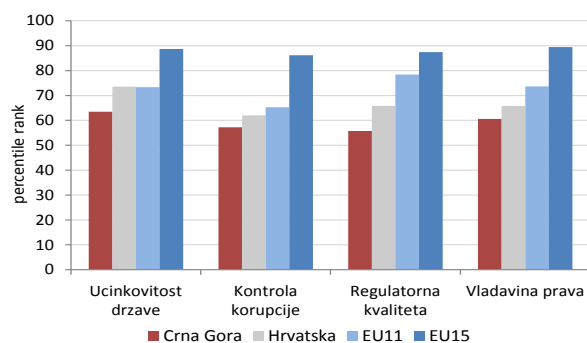
Kako Crna Gora ide u pravcu pristupanja EU, postoji potreba za više strateškog usmjerenja na snaženje institucija države kako bi se unaprijedilo pružanje usluga i javno povjerenje u državu. Pitanja dobre uprave važna za smanjenje siromaštva i povećanje mogućnosti za opšti rast u Crnoj Gori treba da se usredsrede na tri stuba: (i) legitimitet države (pitanja dobre uprave koja su presudna za stabilnost države), npr. povjerenje i odgovornost; neformalnost; (ii) pokretači dobrog okruženja za investicije (pitanja dobre uprave koja su presudna za privatna preduzeća), npr. korupcija, vladavina prava, regulatorni kvalitet; i (iii) pružanje usluga (pitanja dobre uprave koja su presudna za zadovoljstvo građana), npr. pristup pravdi i pružanje usluga.

Legitimitet države, transparentnost i odgovornost

172. **Crna Gora je mala i mlada suverena država.**⁹⁰ Za prelazak sa države koja je bila dio federacije na suverenost bilo je potrebno stvaranje kapaciteta u okviru uprave koji do tada nisu bili neophodni. Javna dobra i usluge kao što su bezbjednost, dobro definisana imovinska prava i stabilno ekonomsko okruženje, što je sve do tada, makar dijelom, obezbjeđivala savezna vlada, od tada su morale da obezbjeđuju nacionalne institucije. Uvećan je trošak izgradnje i vođenja nacionalnih institucija i uprave zbog nemogućnosti da se iskoristi ekonomija obima u pružanju javnih dobara i usluga.

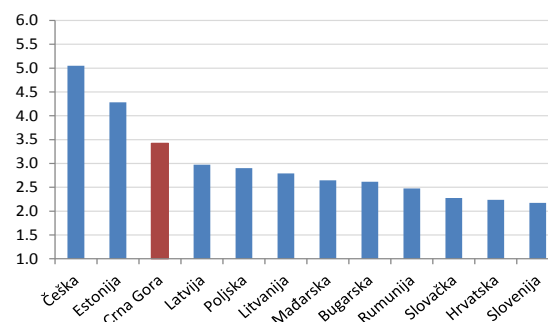
173. **Odluka o pristupanju EU i usvajanju eura kao nacionalne valute može se razumjeti u okviru strategije za rješavanje tih izazova.** Iniciranje procesa pridruženja EU dalo je oslonac za reofrmisanje osnovnih političkih i regulatornih sistema, te vjerovatno skratila vrijeme koje bi inače bilo potrebno za samostalan razvoj tih institucija. Usvajanje eura kao nacionalne valute dovelo je do prenošenja monetarne politike na Evropsku centralnu banku; takvo prenošenje servisa i institucija vlade karakteristično je za male države širom svijeta⁹¹. Usvajanje regulatornog sistema i institucija koje su već etablirane u evropskim zemljama visokog dohotka ne podrazumijeva da će kvalitet usluga i institucija vlade automatski dostići nivo visoko razvijenih zemalja. Postoji razlika između pukog uspostavljanja institucionalnog okvira i njegovog dobrog funkcionisanja. Taj prvi korak manje-više je urađen; sadašnji izazov je kako da dobro profunkcioniše.

Slika 115. Odabrani svjetski indikatori dobre uprave, 2014



Izvor: Svjetska banka.

Slika 116. Efikasnost javne potrošnje



Izvor: Globalni indeks konkurentnosti, 2015-16.

174. **Crna Gora ostvaruje sve bolje rezultate na polju raznih dimenzija dobre uprave koje su umnogome bolje nego u ostatku Balkana, ali i dalje zaostaju za državama članicama EU.** Taj jaz i dalje je najveći u pogledu efektivnosti uprave, kvaliteta regulatorne kontrole, kontrole korupcije i vladavine prava (Slika 115). Ipak, postoje pokazatelji da je Crna Gora u poslednjih pet godina ostvarila poboljšanja u

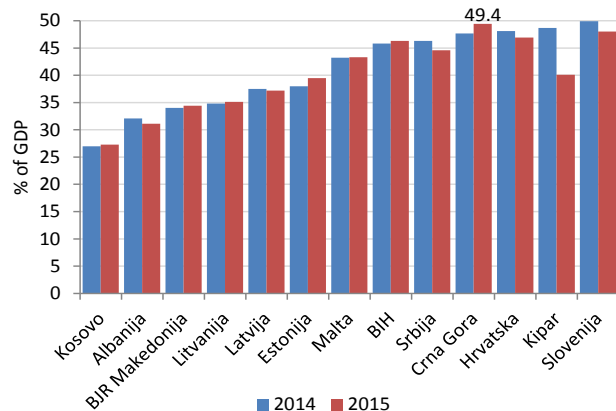
⁹⁰ Male države se definišu kao suverene države čiji je ukupni broj stanovnika ispod 2 miliona. Odabrani prag broja stanovnika unekoliko je proizvoljan i uzet samo radi olakšavanja prezentacije stilizovanih činjenica.

⁹¹ Favaro, 2008

povećanju efektivnosti, prema indikatorima dobre uprave. Crna Gora ima donekle bolje rezultate od zemalja EU11 u smislu transparentnosti donošenja javnih politika. Samo dvije zemlje, a to su Estonija i Litvanija, su bolje rangirane od Crne Gore u smislu ovog indikatora. To znači da kompanije smatraju da je relativno lako dobiti informacije o promjenama javnih politika vlade i propisa koji utiču na njihovu djelatnost. To je posebno važno s obzirom na odnos između percepcija transparentnosti i efikasnosti: što se više vlade doživljavaju kao transparentne, to je niža percipirana rasipnost potrošnje. Prema Globalnom izvještaju o konkurentnosti za 2015-16. godinu, iako ima nekih administrativnih ograničenja, postoje segmenti efikasnosti koji daju mogućnost za prelazak na bolje pružanje usluga građanima i privatnom sektoru. Na primjer, u odnosu na zemlje EU11, Crna Gora se javlja kao najmanje rasipna, sa svega dvije zemlje, Estonijom i Češkom Republikom, koje imaju bolje rezultate (Slika 116).

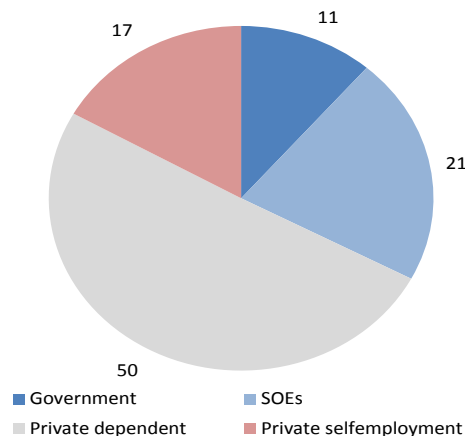
175. Iako je Crna Gora napravila ogromne korake u rješavanju izazova tranzicije, još predstoje stvari koje treba uraditi i ma još naslijeđenih troškova koje treba apsorbovati. Na primjer, Crna Gora ima veliki javni sektor. Potrošnja javnog sektora u Crnoj Gori je konstantno na visokom nivou; 2015. godine je dostigla gotovo 49 posto BDP-a (Slika 117). Hrvatska i Srbija jedine su zemlje u ovom regionu čije izdvajanje za javni sektor prevazilazi ono u Crnoj Gori.

Slika 117. Potrošnja opšte vlade, postotak BDP-a



Izvor: MF, EUROSTAT, MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci.

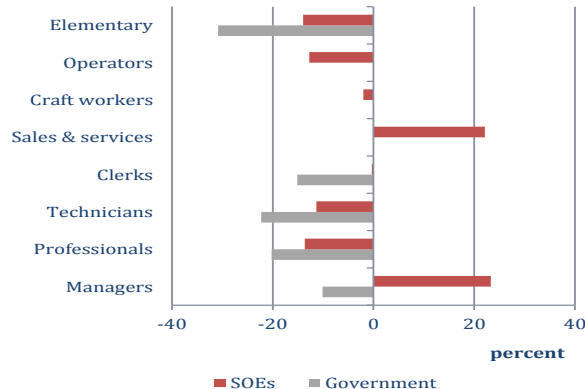
Slika 118. Crna Gora: zaposlenost po sektorima, 2014.



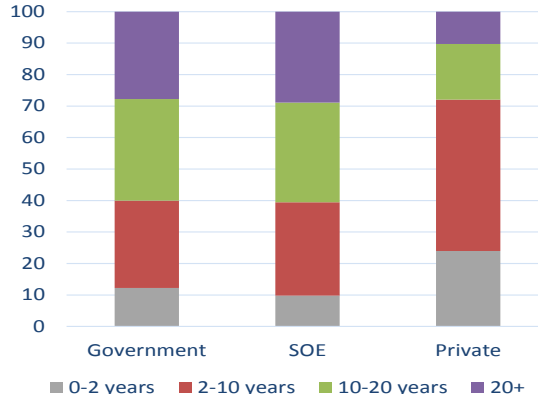
Izvor: LFS, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

176. Javni sektor djeluje kao sigurnosna mreža. I zapošljavanje u javnom sektoru u Crnoj Gori je visoko u odnosu na druge zemlje (Slika 118). Procenat zaposlenih u upravi čini 11 posto ukupne zaposlenosti, sa dodatnih 21 posto svih zaposlenih koji rade u državnim preduzećima. Međutim, nema pokazatelja o premiji zarada u javnom sektoru, izuzev za određena zanimanja u državnim kompanijama. U stvari, privatni sektor plaća više, ali su radna mjesta manje sigurna (Slika 119 i Slika 120). Dok je jedna četvrtina svih zaposlenih u sektoru uprave provela 20 godina na istom radnom mjestu, u privatnom sektoru polovina zaposlenih provede dvije do 10 godina na istom radnom mjestu.

Slika 119. Zarade u javnom sektoru u odnosu na privatni po zanimanjima, postotak razlike



Slika 120. Zaposlenje po sigurnosti posla i sektoru, 2013.



Izvor: MONSTAT, proračuni zaposlenih u Svjetskoj banci

Glas i odgovornost

177. **Učešće javnosti u donošenju odluka vlade je skromno.** To nije iznenađujuće s obzirom na to da građansko angažovanje nema snažnu tradiciju u Crnoj Gori.⁹² Postojeće NVO su aktivne u oblastima kao što su ljudska prava, borba protiv korupcije, rodna pitanja, prava osoba sa invaliditetom, pitanja LGBT osoba, razvoj civilnog društva, obrazovanje, socijalna zaštita i pitanja zaštite životne sredine. Međutim, njihov uticaj na formalno donošenje odluka je često skroman. Neke NVO obezbjeđuju osnovne usluge ranjivim grupama, te bi njihovo veće uključivanje u osmišljavanje i sprovođenje javnih politika značajno unaprijedilo ostvarene rezultate. Izvještaj EK o napretku Crne Gore (iz novembra 2015. godine) konstatuje važnost obezbjeđivanja mogućnosti za razvoj i osnaživanje civilnog društva, uključujući i neophodni zakonski prostor i materijalna sredstva da bi do toga došlo.

178. **S obzirom na njihov pritisak na vladu, odnosi između NVO i vlade ostali su uglavnom zategnuti, ali neka od pitanja koje je zagovarao civilni sektor pretočena su u javne politike.** Na primjer, zakon o pristupu informacijama daje priliku građanima uopšte, a posebno civilnom sektoru, da nadzire odluke vlade. Osim grupa civilnog društva koje rade u javnom interesu, pojavile su se i druge grupe koje zastupaju poslovnu zajednicu kako bi pogurale važne reforme javne politike, posebno one vezane za investicionu klimu i biznis. U tu kategoriju civilnog sektora spada Privredna komora. Taj raznorodan odnos između vlade i organizacija civilnog društva koje rade u javnom interesu, sa jedne strane, te njen odnos sa privatnim sektorom sa druge, važan je iz dva razloga: prvo, to daje državi priliku da javnosti predoči svoj program i da pokreće debatu među raznorodnom javnošću. Drugo, kroz interakcije sa poslovnom zajednicom putem njenih organizacija, javni sektor ima priliku da na pozitivan način oblikuje percepcije firmi o politikama vlade, a indirektno i da utiče na investicionu klimu. Predstavnici NVO su i članovi radnih grupa za izradu regulatornih okvira, konsultativnih savjetodavnih tijela, kao što su: Savjet za borbu protiv diskriminacije, Savjet za prava djeteta, Savjet za brigu o osobama sa invaliditetom, Komisija za dodjelu dijela sredstava od igara na sreću, Komisija za praćenje rezultata borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, itd.

179. **Crna Gora treba da nastavi sa snaženjem sistema „uzajamnih kontrola i ravnoteža“ među institucijama kako bi se osigurala odgovornost.** Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) i Državna revizorska institucija (DRI) uradili su mnogo toga na putu svog razvoja u proteklih nekoliko godina. Ipak, treba rješavati nove razvojne aktivnosti u skladu sa otvaranjem poglavlja 32 Finansijska kontrola u junu 2014. godine u okviru procesa pregovora o pristupanju EU. Ponovno pojavljivanje neizmirenih obaveza na nivou centralnog i lokalnih budžeta dovodi do zabrinutosti u pogledu

⁹² Vlada Crne Gore se uključila u inicijativu Partnerstva otvorenih vlada u septembru 2011. godine.

transparentnosti i dovode u pitanje sprovođenje zakona, uključujući i najnoviji okvir fiskalne odgovornosti. Nadalje, tek treba da se sprovede fiskalno pravilo uvedeno Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2013. godine, koje ima za cilj da koeficijent javnog duga u odnosu na BDP bude ispod 60 posto BDP-a. To i druga uvedena numerička fiskalna pravila treba da se usaglase sa direktivom EU o zahtjevima za budžetske okvire, dok se njihova primjena treba redovno procjenjivati i treba preduzimati mjere da se ona sprovede.

180. Uz priznavanje ostvarenja reformi sistema upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, postoje oblasti u kojima je potrebna dodatna pažnja i dodatne reforme na kraći do srednjeg roka. Upravljanje javnim finansijama i dugom su oblasti javnog sektora koje zaslužuju pažnju. Procjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA) za Crnu Goru⁹³ identifikovala je određene oblasti kojima treba posvetiti pažnju i gdje je potrebno unapređenje. Jedna od ključnih oblasti odnosi se na transformaciju ka efikasnijim javnim finansijama razmatranjem strateških i srednjoročnih aspekata. Postoji potreba za sadržajnijim srednjoročnim budžetskim okvirom, a u odnosu na procjene prihoda i rashoda treba razmotriti višegodišnje ugovore. Sektorske strategije treba da daju procjene troškova, a kapitalna ulaganja treba sprovoditi nakon analize troškova i koristi. Sve u svemu, osiguravanje rigoroznog upravljanja i evaluacije javnih finansija je presudno da se osigura dobijanje prave vrijednosti za uloženi novac.

181. Potrebno je značajno unapređenje naplate poreza kako bi se ostvario maksimalan prihod i onemogućila nelojalna konkurencija. Neizmirene poreske obaveze koje se procjenjuju na 5 posto BDP-a predstavljaju nelojalnu konkurenciju u odnosu na redovne poreske platiše. Međutim, moglo bi se naplatiti dodatnih 3 posto BDP-a ukoliko bi se valorizovala neformalna ekonomija. Potrebna je veća jasnoća u pogledu objelodanjivanja podataka i primijenjenih računovodstvenih standarda, kao i potpunosti i kvaliteta finansijskih izvještaja. Trenutno, finansijski izvještaji se pripremaju u skladu sa relevantnim propisima i uglavnom su usaglašeni sa IPSAS na gotovinskoj osnovi; međutim, računovodstveni standardi nisu jasno naznačeni, a sam zakonski okvir ne obezbjeđuje dovoljno jasnoće u toj oblasti. Finansijski izvještaji ne predstavljaju dovoljno informacija o aktivni i pasivi, a prelazak sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo jedna je od stavki u programu reformi Vlade.

182. Nadalje, potrebni su krupni naponi na razvoju nezavisnog, profesionalnog i efikasnog sistema javne uprave u skladu sa evropskim standardima, uključujući i na lokalnom nivou. Crna Gora je usvojila sveobuhvatan strateški okvir za reformu javne uprave⁹⁴ koji obuhvata državnu upravu, lokalne samouprave i javna tijela i agencije. Oblasti koje rješava uključuju reformu službeničkog sistema; reformu zarada u javnom sektoru; unapređenje kvaliteta zakonodavstva i strateškog planiranja, uključujući i uvođenje procjena regulatornog uticaja; modernizaciju upravnog postupka za bolje pružanje usluga; reformu sistema inspeksijskog nadzora; i organizacije i upravu na lokalnom nivou, uključujući finansiranje i upravljanje javnim finansijama. Treba osigurati djelotvornu koordinaciju politika i uvođenje koncepta odgovornosti u radu javnih institucija i zvaničnika.

183. Iako je zakonski, regulatorni i kontrolni okvir sektora bankarstva i osiguranja značajno unaprijeđen tokom proteklih deset godina⁹⁵, potreban je dalji napredak. Treba osnažiti kontrolu bankarskog sektora koju sprovodi centralna banka, treba potaći i prekogranične aranžmane sa matičnim organima nadležnim za kontrolu i sanaciju, a postepeno treba uvesti i pristup kontroli zasnovan na riziku i Solventnosti II u sektor osiguranja. Crna Gora preduzima aktivne korake na osnaživanju svog okvira za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i boljem razumijevanju rizika u toj oblasti. Banke su 2015. godine povećale prijavljivanje takvih transakcija za više od 73 posto u odnosu na 2013. godinu. Međutim, i dalje postoje značajni nedostaci, između ostalog vezano za to da je obuhvat obveznika izvještavanja i dalje preuzak, a ne čini se ni da su informacije o stvarnim vlasnicima pravnih lica osnovanih u Crnoj Gori blagovremeno dostupne nadležnim organima.

⁹³ Svjetska banka, oktobar 2013. Crna Gora do sada nije učestvovala u inicijativi Otvorenog budžeta.

⁹⁴ Vlada Crne Gore (2011.) Strategija reforme javne uprave 2011-2016.

⁹⁵ U periodu od programa procjene finansijskog sektora 2006. godine.

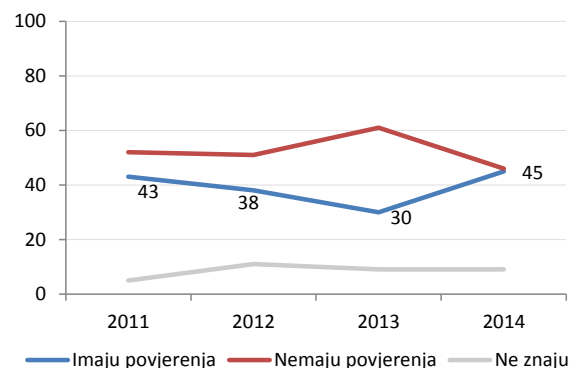
184. **Sa korporativne strane, treba dalje osnažiti finansijsko izvještavanje i reviziju.** Promovisanje kvalitetnog korporativnog izvještavanja i revizije podržava poslovno okruženje, olakšava pristup tržištima kapitala, direktne investicije i konkurentnost. Vjerodostojno korporativno finansijsko izvještavanje je presudno za pristup finansiranju jer se finansijski sektor oslanja na pouzdane i vjerodostojne finansijske informacije za poslovna društva, koje su pripremljene u skladu sa međunarodnim standardima i prošle reviziju u skladu sa zakonskim obavezama revizije u okviru Evropske unije. Korporativno finansijsko izvještavanje je ujedno i centralni dio pravne tekovine EU koja se odnosi na dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.

Povjerenje i neformalnost

185. **I ekonomijama i građanima je potrebno povjerenje kako bi preživjeli u multietničkom društvu kakvo je crnogorsko.** Crna Gora se nalazi na 42. mjestu od 140 zemalja obuhvaćenih Izvještajem o globalnoj konkurentnosti po indikatoru „lakoća zaštite investitora“, što podrazumijeva veliko povjerenje investitora u državu Crnu Goru. Tako visok nivo povjerenja u investicionu klimu vidljiv je i u obimu stranih direktnih investicija. Prema Izvještaju o globalnoj konkurentnosti za 2015-2016. godinu, Crna Gora se nalazi na 10. mjestu od 140 zemalja po veličini neto priliva stranih direktnih investicija.

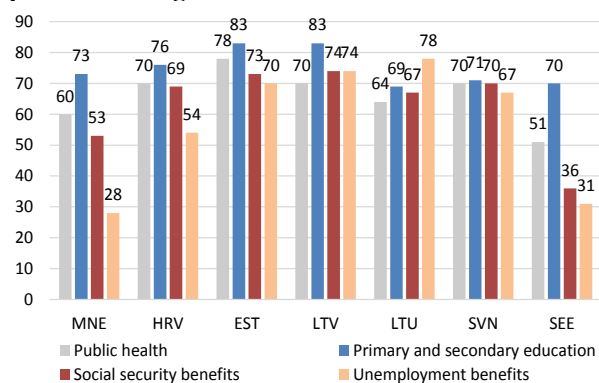
186. **Ipak, to naizgled snažno povjerenje privatnog sektora tek treba da se pretoči i u povjerenje od strane građana.** Prema *Eurobarometar* anketama, povjerenje građana u crnogorsku Vladu se poboljšalo sa 43 posto 2011. na 46 posto 2014. godine, dok je procenat građana koji ne vjeruju u vladu opao sa 52 posto 2011. na 46 posto 2014. godine, što je još uvijek visok procenat stanovništva (Slika 121). Obično građani samo vjeruju svojoj vladi kada smatraju da vlada svoje funkcije vrši kako valja i u najboljem interesu građana. Tako povjerenje u vladu može da bude pokazatelj zadovoljstva građana svojom vladom. Zadovoljstvo građana pružanjem javnih usluga iznad je prosjeka u JIE, izuzev onih koji dobijaju naknadu za nezaposlene koji su najmanje zadovoljni (Slika 122). To bi mogao biti problem s obzirom na obim nezaposlenosti u Crnoj Gori.

Slika 121. Povjerenje u Vladu



Izvor: Eurobarometar ankete.

Slika 122. Postotak ispitanika koji je zadovoljan pruženim uslugama



Izvor: LiTS, 2011, Svjetska banka i EBRD.

187. **Jedan od osnovnih izazova za Crnu Goru je smanjenje neformalnog zaposlenja.** Na osnovu ankete građana,⁹⁶ ukupan obim neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori čini 29,3 posto zaposlenih, od čega su polovina radnici kojima se porezi i doprinosi djelimično uplaćuju, te gotovo polovina radnika kojima se ne uplaćuju porezi i doprinosi. Ključni faktori koji utiču na neformalno zapošljavanje su: uvjerenje da finansijska korist izbjegavanja plaćanja poreza i doprinosa prevazilazi finansijski gubitak od sankcionisanja, s obzirom na percipiranu neefikasnost inspeksijskih službi, te niske penzije i primanja od drugih osiguranja. Izgubljeni poreski prihod usljed neformalne zaposlenosti procjenjuje se na 2,8 posto BDP-a godišnje. Ipak,

⁹⁶ UNDP izvještaj o neformalnosti, u pripremi.

tek 11 posto anketiranih firmi smatra da neformalnost predstavlja krupno ograničenje za poslovanje (Tabela 15), što je tek polovina prosjeka kako u regionu, tako i globalno. To ukazuje da je vrsta formalnosti koju doživljava Crna Gora duboko ukorijenjena u društveno tkivo zemlje, pa je možda teško iskorijeniti.

Tabela 15. Anketa preduzeća

	Crna Gora	Evropa i Centralna Azija	Sve zemlje
Postotak firmi koje se takmiče sa neregistrovanim ili neformalnim firmama	52.4	39.0	54.4
Postotak firmi koje su formalno registrovane kad su počele sa radom	99.9	97.8	88
Broj godina koliko je firma funkcionisala bez formalne registracije	0	0.4	0.8
Postotak firmi koje vide prakse konkurenata u neformalnom sektoru vide kao krupno ograničenje	11.2	20.5	28

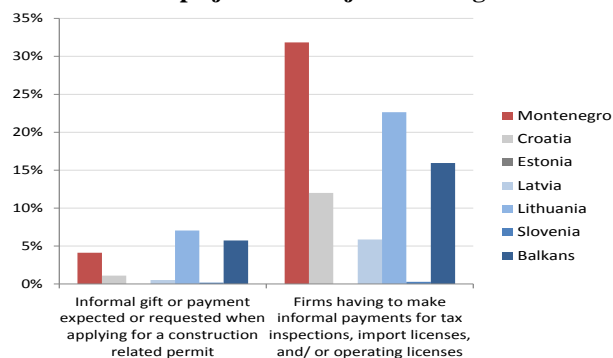
Izvor: UNDP Anketa preduzeća, 2015.

Pokretači investicione klime

Korupcija

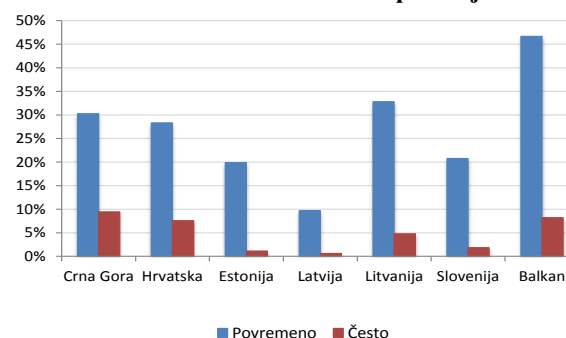
188. **Neposredna opasnost po neobuzdanu neformalnost jeste borba protiv korupcije i unapređenje vladavine prava.** Crna Gora pokazuje visok stepen tolerancije na korupciju. Tek mali broj ispitanika je prijavio korupciju nadležnim organima, a iznenađujuće visok procenat je spreman da plati mito za dobijanje usluga.⁹⁷ Prema istraživanju Doing Business, preko polovine firmi su u konkurenciji sa neregistrovanim neformalnim aktivnostima firmi, što je gotovo dvaput više nego što je prosjek u regionu

Slika 123. Korupcija u oblasti javnih usluga



Izvor: BEEPS 2013.

Slika 124. Učestalost neformalnih plaćanja



Evrope i Centralne Azije, a tek nešto malo niže od prosjeka za sve zemlje.

189. **Građani Crne Gore smatraju da je korupcija drugi po važnosti problem sa kojim se suočava njihova zemlja, od koga su veći jedino siromaštvo i nizak standard života.** Slično tome, privredna društva stavljaju korupciju među vodećih pet problema.⁹⁸ Po indeksu percepcije korupcije 2014. godine, Crna Gora se nalazila na 76. mjestu od 175 zemalja. Istraživanje javnog mnjenja o korupciji u obrazovanju⁹⁹ pokazalo je da polovina građana vjeruje da je korupcija prisutna u visokom obrazovanju, kako u privatnim, tako i u javnim ustanovama, vezano za akademsko napredovanje, upis i pristup studentskim domovima. U odnosu na 2011. godinu, percepcija korupcije u visokom obrazovanju je povećana. Građani takođe vjeruju

⁹⁷ UNODC (2013).

⁹⁸ UNODC (2011).

⁹⁹ Centar za građansko obrazovanje, 2015.

da su nepotizam i korišćenje partijskih veza široko rasprostranjeni u crnogorskom obrazovnom sistemu (61 posto ispitanika). Firme ukazuju na slučajeve korupcije u dobijanju licenci i dozvola. Anketa preduzeća ukazuje na to da firme očekuju da vrše neformalna plaćanja u odnosima sa carinom, prilikom uvoza i na sudovima (Slika 123). Visok je procenat firmi koje prijavljuju da su često davale neformalna plaćanja u zvaničnim transakcijama (Slika 124).

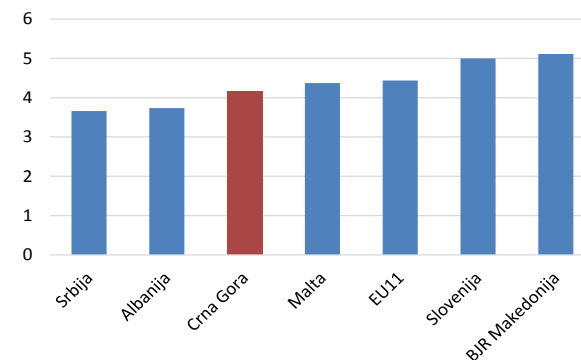
190. **Mala preduzeća su posebno osjetljiva na korupciju.** Njih više uznemiravaju i vjerovatnije je da će platiti mito, nego što je to slučaj sa velikim privrednim društvima, a uobičajenija je u sektorima prevoza i skladištenja i smještaja i ugostiteljskih usluga nego u drugim sektorima.¹⁰⁰ Određene javne službe više se povezuju sa korupcijom: carina, katastar, opštine, porezi i inspekcije.¹⁰¹ Oko 45 privrednih društava obuhvaćenih istraživanjem kažu da su javne službe glavni razlog za davanje mita. To uključuje davanje mita za ubrzavanje poslovnih procedura, dovođenja procedura do kraja, smanjenje troška procedure i dobijanje informacija.¹⁰²

191. **Mito se daje i da se dobije bolja cijena, dobiju ugovori i dogovore javni tenderi.**¹⁰³ Crna Gora je izradila Strategiju za razvoj sistema javnih nabavki za period 2016-2020. godina sa Akcionim planom za njenu realizaciju. Treba da se izradi novi Zakon o javnim nabavkama koji će biti usaglašen sa novim direktivama EU 23, 24 i 25 iz 2014. godine. Osim toga, Crna Gora je takođe i na početku uvođenje e-nabavki čime bi trebalo da se unaprijedi transparentnost javnih nabavki i dodjele ugovora, ali da se ostvari niža cijena.

Pravda i vladavina prava

192. **Pravosudni sistem nije opremljen da rješava korupciju.** Nedostaje transparentnost, a istrage i krivično gonjenje su nedjelotvorni. Nedovoljan broj ljudstva i nedostatak finansijske stručnosti ometaju kapacitet policije, tužilaštva i sudova za borbu protiv korupcije. Potrebni su rezultati na polju istraga, krivičnog gonjenja i osuda u slučajevima korupcije. I korupcija u samim sudovima predstavlja zabrinutost: na sudske odluke se može uticati, kako pokazuje rang po Svjetskom ekonomskom forumu za neregularna plaćanja za povoljne sudske odluke (Slika 125).

Slika 125. Neregularna plaćanja za povoljne sudske odluke (7 je najviša ocjena)



Izvor: WEF Globalni izvještaj o konkurentnosti, 2014-15.

193. **Poštovanje standarda EU je ključni pokretač reformi sudskog sistema.** Evropska komisija sprovodi rigorozniji pristup za poglavlje 23 pravne tekovine EU¹⁰⁴. Novi pristup, koji je usvojio Savjet u decembru 2014. godine, znači da zemlje treba da rješavaju pitanja kao što su reforma pravosuđa i borba protiv organizovanog kriminala i korupcije u ranoj fazi pregovora o pristupanju. Time se maksimalno povećava vrijeme tokom koga zemlje mogu da ostvare solidan bilans rezultata, a time i da se osigura da su reforme zaživjele i da su ireverzibilne. Crna Gora je otvorila pregovore u poglavlju 23 tokom 2013. godine i dostavila detaljan akcioni plan sa prelaznim mjerilima. Ostvaren je pozitivan napredak u nekim oblastima, uključujući povećanje efikasnosti sudova i prolaska propisa za usaglašavanje sa zahtjevima EU, kao što su

¹⁰⁰ Većina crnogorskih kompanija posluje u sledećih pet sektora: proizvodna industrija, električna energija, gas i vodonsabdijevanje; izgradnja i građevinarstvo, veleprodaja i maloprodaja; prevoz i skladištenje; ugostiteljske usluge.

¹⁰¹ UNODC, str.55.

¹⁰² UNODC, str. 26.

¹⁰³ UNDP, str. 35.

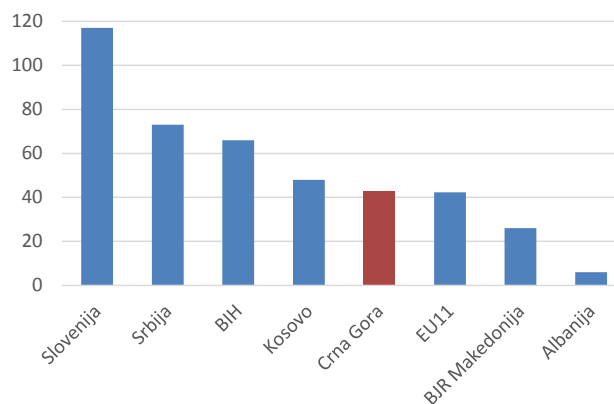
¹⁰⁴ Evropska komisija (2013): Strategija proširenja i osnovni izazovi (2013-2014).

ustavne reforme 2013. godine koje su dovele do imenovanja na ključne sudske i tužilačke pozicije. Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju zakona i rješavanju korupcije. Jaz između zakona na papiru i u praksi i dalje je velik.

194. **Izvršenje sudskih odluka i dalje je slabo.** Crna Gora je nešto ispod prosjeka EU u pogledu vremena, troškova i procedura za izvršenje ugovora.¹⁰⁵ Prema izvještaju Doing Business za 2016. godinu, za izvršenje ugovora potrebno je 545 dana, troškovi iznose 25,7 posto vrijednosti potraživanja, a potrebno je sprovesti 49 procedura. Crna Gora se nalazi na 43. mjestu od 189 zemalja u pogledu izvršenja ugovora, što je lošije od Hrvatske, Albanije i BJR Makedonije, ali je ipak bolje od drugih susjednih zemalja, uključujući i JIE, i prosjek u ECA regionu (Slika 126). Skorašnjom reformom većina predmeta izvršenja prebaciće se na novouspostavljenu službu privatnih izvršitelja.¹⁰⁶ Očekuje se da će to značajno smanjiti radno opterećenje sudova. Međutim, reformom su stvoreni sistemski rizici od korupcije, a instrumenti za izvještavanje i nadzor nisu dovoljno snažni. Ovu profesiju treba blisko nadzirati. Do danas ne postoji ni organizovana profesija izvršitelja niti jasne procedure. Trebalo bi prikupljati i pratiti podatke o stopama naplate, troškovima, trajanju postupka i slično kako bi se osiguralo da prelazak predmeta sa sudova na privatne izvršitelje rješava problem izvršenja, a ne samo da ga izmješta ili stvara nove probleme.

195. **Šire posmatrano, zabrinutost predstavlja efikasnost rješavanja predmeta pred sudom.** Stopa rješavanja predmeta pred sudovima opala je sa 102,5 posto 2012. godine na 98,6 posto 2013 i od tada stagnira.¹⁰⁷ Malo mjerila je uspostavljeno da se rješava broj zaostalih predmeta. Vrijeme rješavanja nekrivičnih predmeta je 616 dana.¹⁰⁸ To je više nego dvostruko iznad CEPEJ prosjeka, trostruka vrijednost medijane, te daleko iza BJR Makedonije i Slovenije. Dostava je ključno usko grlo koje dovodi do velikih odlaganja i frustrira podjednako i korisnike i same sudove. Dostava se zahtijeva za svaku fazu postupka, a strankama je lako da je izbjegnu, tako da se u većini slučajeva pozivi ne uspiju dostaviti, što ima bumerang efekat na čitav sistem.

Slika 126. Lakoća izvršenja ugovora (od 189 zemalja)



Izvor: IFC Doing Business 2015.

196. **Malo se koriste pojednostavljene procedure ili mehanizmi alternativnog rješavanja sporova.** Crna Gora ima jednu od najnižih novčanih vrijednosti (500 EUR) za ono što se smatra „malim potraživanjem“, a čak i „pojednostavljeni postupci“ za mala potraživanja mogli bi se dodatno učiniti efikasnijim. To za rezultat ima da se od MSP sa relativno malim postupcima za povraćaj duga zahtijeva da svoja potraživanja potražuju kroz puni, često komplikovan, parnični postupak.¹⁰⁹

197. **Neujednačen je kvalitet zakona i odlučivanja u sudovima.** Preduzeća ukazuju na to da postoje kontradiktorni zakoni u oblastima ključnim za poslovanje, kao što su pripajanja i spajanje. Čak i tokom skorašnjih reformi kojima se pokušava usaglasiti crnogorsko zakonodavstvo sa zahtjevima EU doneseni su

¹⁰⁵ Pogledati IFC Doing Business izvještaj 2015.

¹⁰⁶ Stanje u novembru 2014. godine je bilo da je postavljen 21 od planiranih 32 izvršitelja.

¹⁰⁷ EU Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu, na strani 37.

¹⁰⁸ Pogledati CEPEJ Izvještaj o evaluaciji, 2014 (zasnovan na podacima iz 2012. godine), Tabela 9.2. Evropska komisija za efikasnost pravde (CEPEJ) prati podatke o sudskim sistemima iz 47 zemalja članica Savjeta Evrope i utvrđuje ih u odnosu na repere u svojoj dvogodišnjoj publikaciji.

¹⁰⁹ Za diskusiju o opcijama za ubrzan postupak rješavanja manjih sporova u zemljama EU, pogledat <http://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/resolving-minor-disputes-matters-big-time-poor>.

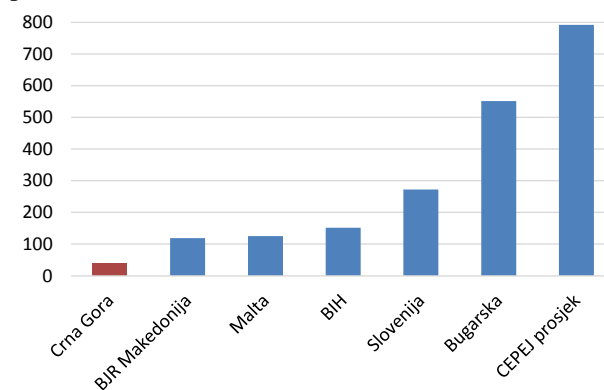
neki loše sročeni zakoni koji se na nedosljedan način preklapaju sa postojećim propisima.¹¹⁰ Nadalje, malo je obuke sudija i zaposlenih u sudovima van ad hoc obuke koju finansiraju donatori, te treba osnažiti Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija kako bi mogao da ispunjava svoju ulogu koja dobija na značaju. Rezultat su slab kvalitet i nepredvidljivost odluka sudova, zbog čega privredna društva ne mogu da posluju sa razumnim očekivanjima. Složeni i nejasni zakoni mogu da stvaraju široka diskreciona prava, a time i mogućnosti za zloupotrebu, budući da advokati koriste rupe u zakonu, a sudije izvlače mito za povoljno tumačenje.

198. **Sadašnji sistem zapošljavanja i izgradnje karijere za sudije i tužioce ostavlja mnogo prostora za politizaciju i neprimjeren uticaj.** Pripremaju se reforme kojima bi se stvorio jedinstveni sistem zapošljavanja i period stručne procjene, ali to tek treba da se implementira, a i nejasno je koji bi se kriterijumi koristili za takvu procjenu.¹¹¹ Rijetko se radi provjera sukoba interesa, a nema nasumične dodjele predmeta sudijama niti bilo kakvih standarda po pitanju radne opterećenosti sudija niti predviđenog vremena za završetak postupaka. Biće potrebne takve reforme u oblasti dobre uprave i upravljanja kojima se promoviše kultura transparentnosti, profesionalizam i rezultati rada. Što se tiče sudske nezavisnosti, Crna Gora je sa 75. mjesta među 148 zemalja u periodu 2013-2014. godina pala na 90. mjesto od 144 zemlje u periodu 2014-2015., ali je poboljšala rang kao 88. od 140 zemalja u periodu 2015-2016. godina prema WEF Globalnom indeksu konkurentnosti.¹¹²

199. **I dalje postoji diskriminacija osjetljivih grupa.** Izmjene i dopune zakona o sprječavanju diskriminacije usvojene su 2013. godine, ali njegov predmet je ograničen, a sankcije slabe. Sudije, tužioci i zaposleni u sudu slabo su upoznati sa novim zakonima i međunarodnim standardima i biće potrebna kontinuirana obuka da kulturna promjena zaživi. Broj incidenata zlostavljanja od strane policije zabrinjava, jer je procesuiranje takvih slučajeva sporo, a broj kažnjenih službenika izuzetno nizak. Crna Gora je 2014. godine usvojila akcioni plan koji se odnosi na tretman LGBT osoba, ali je LGBT zajednica i dalje izložena nasilnim napadima koja prolaze nekažnjeno.

200. **Za donjih 40 posto, pristup osnovnim pravosudnim servisima je ograničen zbog odsustva funkcionišućeg sistema besplatne pravne pomoći.** Crna Gora je 2012. godine odobrila besplatnu pravnu pomoć svega u 49 predmeta na 100.000 stanovnika – najmanji broj od svih 45 zemalja koje su dostavile podatke CEPEJ-u, a više od 20 puta niže od CEPEJ prosjeka (Slika 127).¹¹³ Posebno je rijetka besplatna pravna pomoć za marginalizovane grupe, uključujući i tražioce azila (zbog jezičkih barijera) i za žrtve nasilja u porodici usljed odsustva ciljanih pristupa. Kako bi se omogućio pristup osnovnim uslugama za donjih 40 posto i marginalizovanim grupama, biće važno da pravosudni sistem promoviše korišćenje besplatne pravne pomoći i da obezbijedi odgovarajuće

Slika 127. Broj odobrenih predmeta besplatne pravne pomoći (na 100.000 stanovnika)



Izvor: Doing Business 2015.

¹¹⁰ Pogledati i Izvještaj EK o napretku za Crnu Goru za 2015. godinu, strani 35.

¹¹¹ Tokom 2012. godine sproveden je samo jedan disciplinski postupak protiv jednog sudije (završen opomenom, a ne sankcijom) i dva postupka protiv tužilaca (završeni manjim novčanim kaznama). Od 35 disciplinskih prijava protiv advokata, pokrenuto je tek pet postupaka.

¹¹² To je bolje nego u slučaju nekih drugih zemalja EU11, kao što su Hrvatska i Bugarska, a u ravni sa Slovenijom, ali lošije nego za BJR Makedoniju ili Maltu.

¹¹³ CEPEJ Izvještaj o evaluaciji, 2014 (zasnovan na podacima iz 2012. godine) *supra* napomena 7.

resurse za taj institut.

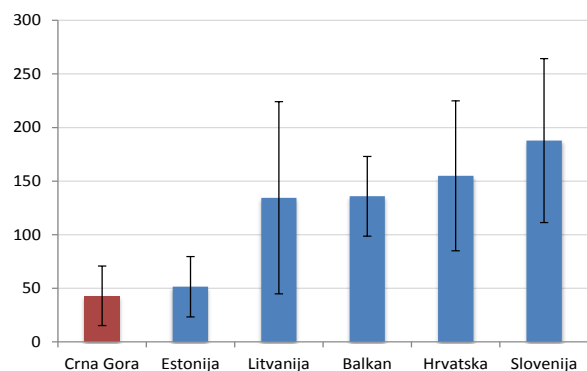
201. **Nepostojanje djelotvornog sistema za prekršaje predstavlja ozbiljan problem za siromašne.** Vjerovatan dodir donjih 40 posto sa pravosudnim sistemom je putem prekršajnih predmeta, ali njih rješavaju prekršajni organi, a ne sudije. Prekršajne organe imenuje izvršna vlast, nemaju stalno postavljenje, skloni su neprimjerenom uticaju i dugo imaju lošu reputaciju u pogledu ravnopravnog tretmana. U toku su reforme kojima se prekršajni predmeti dovode u okrilje pravosuđa, sa imenovanjem prekršajnih sudija. Biće potrebno kombinovati reforme sa edukacijom i sa paketom inicijativa da zaživi kultura pravičnog postupka (*due process*), osnaži dostava i unaprijedi javna percepcija pravosuđa.

202. **Postoji sve veća zabrinutost u pogledu slobode izražavanja u Crnoj Gori.** Novinari (posebno oni koji istražuju korupciju i neprimjeren uticaj) izloženi su prijetnjama i nasilju, kako prema sebi lično, tako i prema imovini medija, a takve slučajeve policija rijetko istraži i sudovi procesuiraju. Uspostavljena je Komisija za praćenje rada nadležnih organa u slučajevima prijetnji i nasilja nad novinarima, ali preporuke tek treba sprovesti. Otuda preovladava klima zastrašivanja i samocenzure, a pravosudni sistem će morati proaktivnije da djeluje kako bi ovakav zabrinjavajući trend preokrenuo svoj tok.

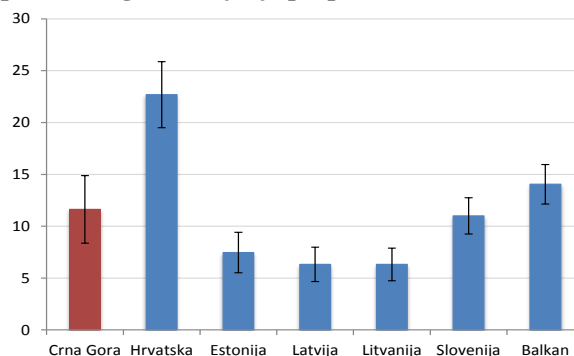
Regulatorne barijere

203. **Postoje oprečni stavovi o regulatornim barijerama.** U skladu sa reformama sprovedenim tokom poslednjih godina, vrijeme potrebno za dobijanje licenci i dozvola nije, u principu, značajno veće nego kod uporednih zemalja, a u pojedinim slučajevima, prvenstveno kod dobijanja građevinske dozvole, Crna Gora pokazuje prilično dobre rezultate (Slika 128). Međutim, taj rezultat varira i može se dodatno popraviti. Sa jedne strane, ukupan procenat vremena posloводства provedenog u bavljenju propisima i podnošenju zahtjeva za dozvole i licence je na nivou prosjeka za Zapadni Balkan, što je još uvijek visoko u odnosu na baltičke zemlje (Slika 129). Osim toga, relativno je visoko i vrijeme podnošenja zahtjeva za dozvole za rad i uvozne dozvole. S obzirom na to da je prosjek na Zapadnom Balkanu za regulatorna kašnjenja i dalje viši nego kod uporednih baltičkih zemalja, postoji prostor za unapređenje efikasnosti prilikom izdavanja drugih licenci i dozvola.

Slika 128. Broj dana za dobijanje građevinske dozvole



Slika 129. Procenat vremena posloводства provedenog na bavljenje propisima



Napomena: linije ukazuju na intervale povjerenja.

Izvor: BEEPS 2013.

Pružanje javnih usluga

204. **Sistem javne uprave u Crnoj Gori ne može da se nosi sa zahtjevima za unapređenjem pružanja usluga ukoliko se ne modernizuje.** Osim slabog kapaciteta koji proističe iz niskog nivoa radne snage sa tercijarnim obrazovanjem, utvrđeni su još neki faktori. Na primjer, vlada je ukazala na sledeće aspekte kao problematične: „nedovoljan broj kreativnih mladih kadrova sa potrebnim stručnim kvalifikacijama“ i „odsustvo organizovanih i kompetentnih institucija koje bi pratile proces reformi sa

profesionalnog i metodološkog stanovišta i da djeluju kao logistička podrška¹¹⁴. Posljednjih je godina vlada intenzivirala obuku za službenike u javnoj upravi i podržala reorganizaciju sektora javne uprave radi poboljšanja efikasnosti. U međuvremenu su rezultati bili različiti u čitavom nizu usluga koje pruža vlada (npr. obrazovanje, zdravstvo, vodosnabdijevanje i kanalizacija, električna energija i infrastruktura), te u ukupnoj efikasnosti vlade.

Socijalne usluge

205. Pružanje socijalnih usluga može da bude efikasnije i održivije ako se preispitaju paketi naknada i ide u pravcu finansiranja sistema na osnovu rezultata i ishoda. Nekoliko je prioriteta za poboljšanje efikasnosti i fiskalne održivosti penzionog sistema, zdravstva, prosvjete, osiguranja od nezaposlenosti i usluga socijalne zaštite¹¹⁵:

- (i) *Prvo*, penzije predstavljaju jednu od najvećih rashodnih stavki budžeta (11 posto BDP-a), a izdvajanja su značajno povećanja tokom proteklih godina, što predstavlja rizik po ukupnu fiskalnu održivost. Ključni prioriteti uključuju prilagođavanje indeksacije naknada; valorizaciju bodovnog sistema za obračun penzionih naknada, ograničavanje priliva novih korisnika, uključujući smanjenje mogućnosti za prijevremeno penzionisanje i postrožavanje kriterijuma za invalidsku penziju.
- (ii) *Drugo*, izdvajanje za prosvjetu je veće (4.5 posto BDP-a) – ali su ishodi obrazovanja niži – nego kod uporednih zemalja u regionu. Prioritetne reforme uključuju bolji monitoring i fokusiranje na poboljšanje ishoda obrazovanja; pregled normi potrošnje u tercijarnom obrazovanju; određivanje gornje granice izdvajanja po učeniku; i rebalans sastava izdvajanja za obrazovanje. Predlaže se reforma finansiranja visokog obrazovanja koja bi trebalo da dovede do velike promjene u procjeni efikasnosti tog sektora, sa pristupom koji bi bio više okrenut ishodima.
- (iii) *Treće*, izdvajanja za javno zdravlje su relativno visoka (6 posto BDP-a), ali su i ukupni ishodi zdravlja relativno dobri. Treba povećati efikasnost potrošnje, posebno vezano za bolnice, a fiskalna održivost je pitanje koje izaziva sve veću zabrinutost. Reforme primarne zdravstvene zaštite (uključujući uvođenje izabranih ljekara i prilagođenu kapitulaciju kao mehanizam plaćanja) treba dalje konsolidovati, a uvoditi dalje reforme za unapređenje efikasnosti mreže bolnica i uvođenje finansiranja zasnovanog na rezultatima.
- (iv) *Konačno*, vlada može da poveća društveno-ekonomski uticaj socijalne pomoći njenim povezivanjem sa pružanjem socijalne brige i servisima za zapošljavanje/aktivaciju. Sa svega 0,5 posto BDP-a, materijalno obezbjeđenje porodice ne predstavlja fiskalni rizik i razumno je dobro ciljano, ali se može povećati izdvajanje i obuhvat dječijim dodatkom – budući da socijalna pomoć posljednjeg pribježišta doseže manje od jedne petine najsiriomašnjeg kvintila, a da se uštede traže kroz postrožavanje kriterijuma za dodjelu invalidnina. Međutim, novouvedena politika doživotnih naknada za majke sa troje i više djece smatra se za korak u pogrešnom pravcu u fiskalnom smislu, kao i u smislu učešća žena u radnoj snazi.

206. Penzioni sistem. Donosioci odluka u Crnoj Gori tokom protekle dvije decenije aktivno rade na reformisanju penzionog sistema u odgovor na fenomen starenja populacije. Od 2004. godine, crnogorski penzioni sistem je formalno sistem sa više stubova. Sastoji se od javnog stuba po principu tekućeg finansiranja (*pay-as-you-go* - PAYG), druge privatne komponente sa obaveznim finansiranjem (koja nikad nije uspostavljena) i trećeg dobrovoljnog stuba sa privatnim dobrovoljnim penzionim fondovima. Reforme parametara u PAYG sistemu, koje su uvedene 2004. i 2010. godine, imale su za cilj snaženje fiskalne održivosti sistema i usaglašavanje sa procesom starenja i zahtjevima tržišta rada. Reformom iz 2004. godine uvedena je bodovna formula, proširen period obračuna, povećana granica za

¹¹⁴ Vlada Crne Gore (2011): Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016.

¹¹⁵ Svjetska banka (2012a) i Svjetska banka (2015).

penzionisanje na 65 godina starosti i ukinuto prijevremeno penzionisanje. Reformom iz 2010. godine dodatno je podignuta starosna granica na 67 godina, ali je ponovo uvedeno prijevremeno penzionisanje i oslabljeni naponi na stabilizaciji sistema.

207. **Uvođenje opcije prijevremenog penzionisanja do koga je došlo 2010. godine i skorašnje ad-hoc opcije prijevremenog penzionisanja omogućile su rani izlaz iz radne snage.** Osim penzionisanja bez penala sa 40 godina staža (sa postepenim povećanjem za žene sa sadašnjih 35 na 40 godina staža do 2033. godine), zakonom iz 2010. godine uvedeno je opšte prijevremeno penzionisanje sa 62 godine nakon 15 godina staža, što ranije nije postojalo. Prijevremeno penzionisanje za posebne kategorije (policija, vojska koji se penzionišu sa 50 godina života i nakon 20 godina staža) prošireno je na rudare koji sada mogu da se penzionišu nakon 30 godina staža, od čega 20 godina na poslu sa beneficiranim radnim stažom. Mogućnost ad-hoc prijevremenog penzionisanja otvorila se između marta i jula 2015. godine za radnike u metalurškoj industriji i zaposlene u preduzećima u stečaju koja su u većinskom državnom vlasništvu,¹¹⁶ čime se omogućava penzionisanje bez penala sa 30/25 godina staža za muškarce/žene, što ne urušava samo crnogorski penzioni sistem, već je i destimulans za ionako nisku stopu učešća u radnoj snazi.

208. **S obzirom na starenje stanovništva i niske stope učešća u radnoj snazi, kreatori politika u Crnoj Gori treba da se uzdrže od davanja ad hoc mogućnosti za prijevremeno penzionisanje čime se stvaraju još radno sposobni penzioneri 50-godišnjaci.** EU zagovara smanjenje perioda za prijevremeno penzionisanje na 2-3 godine i povećanje umanjena za prijevremeno penzionisanje (penali) iznad aktuarski neutralnog nivoa kako bi se stimulisao duži ostanak u radnoj snazi i eliminisala privilegovana pravila za penzionisanje. Crnogorsko uvođenje opcije 5 godina ranijeg penzionisanja sa aktuarsko neutralnim umanjnjem,¹¹⁷ održavanje uslova penzionisanja vezanih za usluge i uvođenje blažih uslova za neopasna zanimanja idu u suprotnim pravcima, slabe efekte podizanja starosne granice za penzionisanje i ne rješavaju pitanje ranog izlaska iz radne snage. Dostupni podaci potvrđuju da se od 2010. godine broj novih prijevremenih odlazaka u starosnu penziju u Crnoj Gori povećavao za oko 1.000 svake godine i da je dostigao brojku od 3.354 osobe u decembru 2014.

209. **Crna Gora je eliminisala većinu penzija po zaslugama (ili privilegovanih) i penzionih pravila za posebna zanimanja.** Pravila penzionisanja za vojsku, policiju i snage nacionalne bezbjednosti izjednačena su sa opštim pravilima za penzionisanje u decembru 2012. godine, a za radnike na proizvodnji aluminijuma i čelika tokom 2013. godine. Prije tog ujednačavanja, ta zanimanja su imala pravo na nižu starosnu granicu za penzionisanje, relevantni period (*vesting period*) za određena zanimanja, posebna penziona formula i/ili dodatak redovnoj penziona formuli.¹¹⁸ Iako teret sadašnjih posebnih penzija nije toliko visok – 6 posto korisnika – egalizacija pravila je temeljni korak ka stvaranju univerzalnih uslova na tržištu rada za sva zanimanja i eliminisanje efekta zatvaranja u okviru jednog zanimanja (*lock-in effect*).¹¹⁹ Međutim, zakon je rudarima ostavio mogućnost da se penzionišu sa 30 godina staža, od čega 20 u rudarstvu, kao i roditeljima djece sa posebnim potrebama, koji se mogu penzionisati nakon 20 godina staža. Ukoliko se ne plaća viši doprinos, rudarima je potreban duži period staža da zarade svoju penziju ili da umjesto toga primaju aktuarski pravično umanjenu penziju. U slučaju roditelja djece sa posebnim potrebama, nije jasno zašto se ova kategorija reguliše penzionim zakonom putem prijevremenog penzionisanja. Umjesto toga se roditelji djece sa posebnim potrebama mogu podsticati da rade na puno ili dio radnog vremena kolikogod je

¹¹⁶ Izmjene i dopune Zakona o penzionom osiguranju, Službeni list 10/2015.

¹¹⁷ Umanjenje na snazi u Crnoj Gori od 4,2 posto blizu je aktuarski neutralnog nivoa.

¹¹⁸ Ta pravila su., na primjer, uključivala 50 godina života i 10 godina službe na pozicijama sa beneficiranim radnim stažom kao ovlašćeno ljudstvo (ovlašćeno da nosi vatreno oružje), 20 godina ako nisu ovlašćeno ljudstvo, kraći period obračuna (posljednja kalendarska godina) i penzija zasnovana na ukupnoj akumulaciji na zaradu tokom obračunskog perioda.

¹¹⁹ To, na primjer, znači da se zaposleni u vojsci ne bi penzionisali sa 50 godina života i 10 godina službe ili više i po posebnoj formuli, već sa 67 (obavezna starosna granica za punu penziju), 62 (prijevremeno penzionisanje) ili sa 40 godina službe. Beneficirani staž za oba zanimanja računaće se kao i za druga beneficirana zanimanja. Nadalje, njihova penzija će se obračunavati u skladu sa opštim penzionim pravilima.

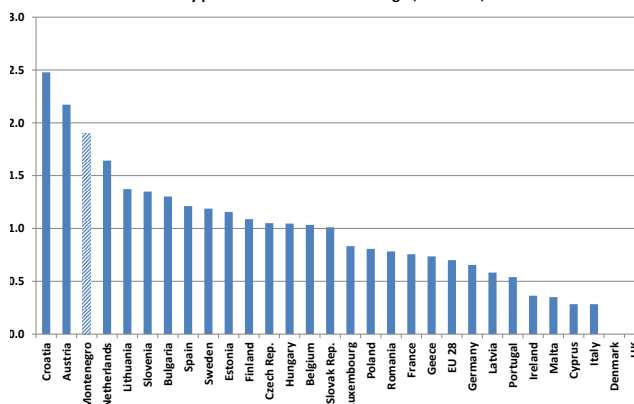
to moguće i da dobijaju direktne transfere i pomoć oko potrebne njege.

210. **Na invalidske penzije u Crnoj Gori i dalje otpada relativno visok procenat BDP-a.** Sa 2,1 posto BDP-a, izdvajanja za invalidske penzije gotovo su tri puta veća nego što je prosjek u EU28 i u nivou je sa zemljama sa najvišim udjelom invalidskih penzija (Slika 130). Nakon postrožavanja definicije privremene invalidnosti reformom iz 2004. godine uveliko je smanjen priliv novih penzionera sa invalidskom penzijom, a njihov udio u ukupnom broju penzionera i u ukupnim izdvajanjima za penzije je u stalnom opadanju sa 27 posto koliko je iznosio 2003. godine na 19 posto 2013. godine. Međutim, kriterijumi i sam proces utvrđivanja invaliditeta i dalje su podložni zloupotrebama i korupciji. Kako bi se brže stavila pod kontrolu izdvajanja za invaliditet, Vlada treba da razmotri uvođenje modernih metodologija i procedura za utvrđivanje invaliditeta.

211. **Vjerovatno je da će trenutna fiskalno nategnuta situacija brzo da se preokrene.** Uprkos penzionim reformama 2004. i 2010. godine, u Crnoj Gori izdvajanja za penzije premašila su 11 posto BDP-a 2014. godine, sa tekućim deficitom od gotovo 4 posto BDP-a. Međutim, Crna Gora primjenjuje jedan od najrestriktivnijih obrazaca valorizacije i indeksacije u Evropi. Trenutna kombinacija sa 75-posto rasta cijena i 25-posto rasta zarada očekuje se da će eliminisati buduće rashode za penzije, eliminisati deficit do 2030. godine, ali i dovesti do snažnog opadanja stopa zamjene i erodiranja buduće adekvatnosti penzija. Kako bi se odgovorilo na izazov trenutno fiskalno nategnutog penzionog sistema koji se pretvara u društveno neodrživ penzioni sistem, donosioci odluka u Crnoj Gori treba da preispitaju ključne parametre sistema, uključujući i uslove za prijevremeno penzionisanje, penzionu formulu, kriterijem za utvrđivanje invaliditeta, a na kraju i opštu starosnu granicu za penzionisanje. Kratkoročna iskliznuća, kao što su ad hoc mogućnosti za prijevremeno penzionisanje za određena zanimanja, narušila bi reformski proces i ubuduće bi ih trebalo izbjegavati.

Slika 130. Invalidske penzije u Crnoj Gori

Disability pensions in EU and Montenegro, % of GDP, 2013

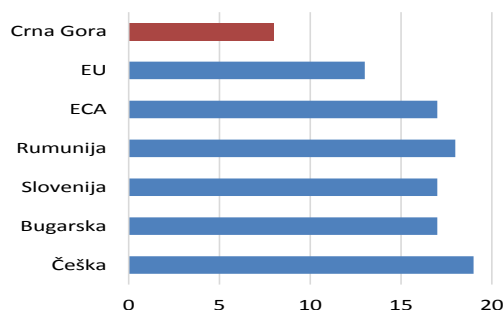


Izvor: EU izvještaj o starenju populacije 2015.

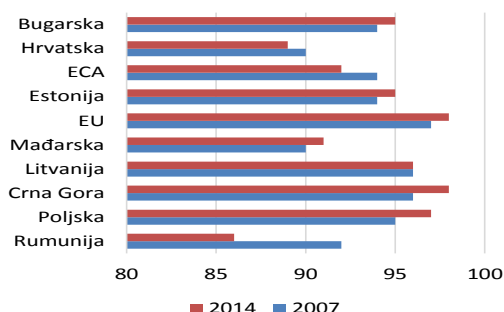
212. **Obrazovanje. Pružanje usluga u sektoru prosvjete nije držalo korak sa tražnjom u crnogorskoj ekonomiji.** Niske stope prelaza na srednje i tercijarno obrazovanje odražavaju se u relativno nižem procentu crnogorske radne snage sa srednjim i tercijarnim obrazovanjem. U odnosu na druge zemlje EU11, Crna Gora je jedino ispred Rumunije, Slovačke i Češke Republike, čiji su polazni nivoi bili niski. Predškolsko obrazovanje takođe zaostaje, a u posebno su nepovoljnom položaju neke manjinske grupe, sa manje od 10 posto djece Bošnjaka koja pohađaju predškolsko obrazovanje u odnosu na gotovo 50 posto djece Crnogoraca. Promovisanje jednakih šansi počinje sa naglaskom na djeci i njihovom zdravom i kongitivnom razvoju. Uspostavljanje nedostajućih elemenata u sistemu razvoja u ranom djetinjstvu promovisanjem odgovarajućih vještina roditeljstva i poboljšanjem dostupnosti ili priuštivosti kvalitetnog obrazovanja i služba brige o djeci mnogo bi mogli da unaprijede šanse do duboko u odraslo doba. Demografsko starenje i opadanje znače da osiguranje jednakih šansi i predstavlja ekonomsku nužnost s obzirom na smanjenje populacije u radno aktivnim godinama.¹²⁰

¹²⁰ Murthi, M. (2015), Equal opportunities for Europe's Roma: an economic imperative in an ageing Europe (*Jednake šanse za Rome u Evropi: ekonomski imperativ u Evropi koja stari*).

Slika 131. Broj učenika u odnosu na broj nastavnika (osnovno obrazovanje), 2014



Slika 132. Neto upis u osnovne škole



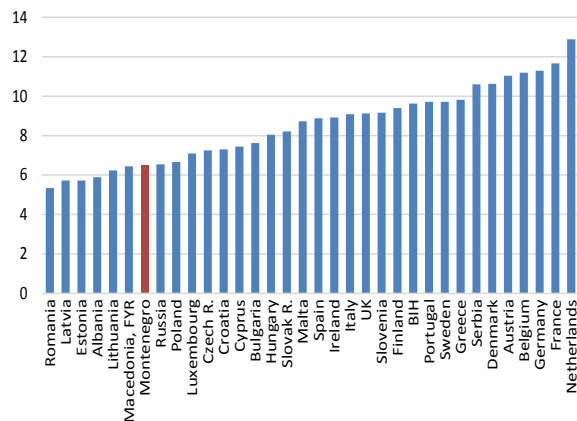
Izvor: Svjetska banka.

213. **Crna Gora ima najniži broj učenika u odnosu na broj nastavnika u osnovnim školama u odnosu na zemlje EU11** (Slika 131). Međutim, čini se da ova služba ima problem sa niskim preuzimanjem, jer su stope upisa u Crnoj Gori gotovo jednako visoke kao i u EU11. Što se tiče upisa u školu, Crna Gora ima dobar rezultat u odnosu na najbolje zemlje po rezultatima među EU11 (Slika 132). Neto stopa upisa u osnovnu školu od 98 posto ukazuje na to da se gotovo svako dijete osnovnoškolskog uzrasta upiše. Nadalje, pokazuje da se stopa upisa povećala sa 96 posto 2007. na 98 posto 2014. godine. Međutim, visok nivo upisa i nizak koeficijent broja učenika u odnosu na broj nastavnika ukazuju na prisustvo neefikasnosti u izdvajanjima za nastavnike: ima više nastavnika nego što je potrebno, a ti resursi bi se mogli bolje upotrijebiti za druge usluge.

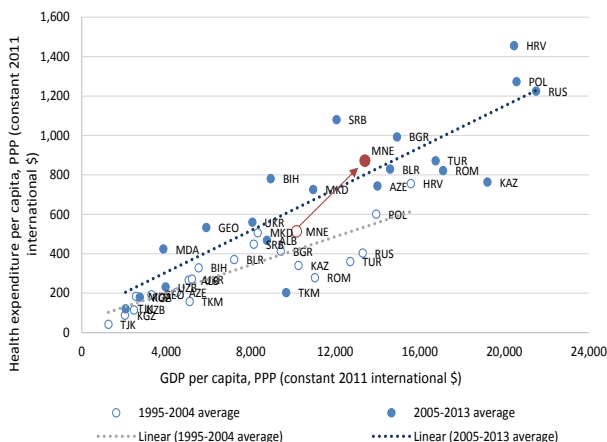
214. **Zdravstvo. Per capita izdvajanja za zdravstvo u Crnoj Gori niža su nego što je prosjek u EU, ali su iznad prosjeka u regionu ECA.** Crna Gora je 2013. godine izdvojila 461 USD po osobi, u odnosu na 3.460 USD u EU i 413 USD u regionu ECA. Ukupna izdvajanja za zdravstvo kao postotak BDP-a bila su relativno visoka (sa 6,5 posto u prosjeku) u odnosu na slične zemlje u regionu i uprkos tome što su javna izdvajanja niža nego što je prosjek u EU28 (3,7 posto BDP-a) (Slika 133), per capita izdvajanja za zdravstvo bila su visoka za nivo dohotka Crne Gore (Slika 134). Međutim, na direktna gotovinska plaćanja otpada samo oko 33 posto ukupnih izdvajanja za zdravstvo u prosjeku između 2000. i 2013. godine, što je niže u odnosu na slične zemlje u regionu.

Slika 133. Izdvajanja za javno zdravstvo 2013. godine, postotak BDP-a

Slika 134. Ukupna izdvajanja za zdravstvo i BDP per capita u regionu ECA (1995-2013)



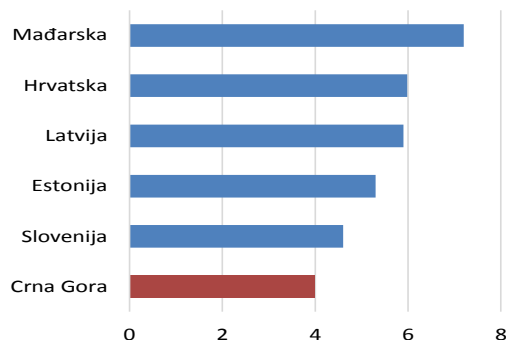
Izvor: Indikatori svjetskog razvoja.



Izvor: Indikatori svjetskog razvoja.

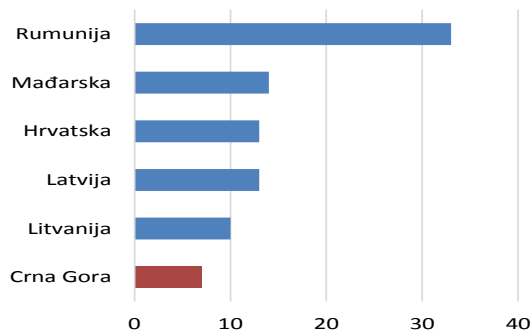
215. **Uprkos nižoj potrošnji za zdravstvo, malom broju bolničkih kreveta i ljekara koji opslužuju stanovništvo, Crna Gora je ostvarila dobre rezultate u oblasti zdravlja majki i novorođenčadi.** Crna Gora ima manje bolničkih kreveta nego druge zemlje EU11, u prosjeku svega 4 kreveta i 2 ljekara na svakih 1.000 pacijenata (Slika 135). Ipak, u odnosu na EU11, Crna Gora ima među najnižim stopama smrtnosti majki (Slika 136). Slično tome, čini se da Crna Gora održava isti obrazac kao i EU11 u povećanju broja djece vakcinisane protiv rubeola. Kao i niz EU11 zemalja, Crna Gora je gotovo zadržala procenat imunizacije na rubeole djece uzrasta 12-23 godine. Na taj način, za razliku od obrazovanja gdje značajna ulaganja u povećanju broja nastavnika ne daju rezultate, pružanje usluga u sektoru zdravstva daje dobre ishode u odnosu na zdravlje majki i novorođenčadi.

Slika 135. Bolnički kreveti



Izvor: WDI 2014.

Slika 136. Stope smrtnosti majki, 2013.

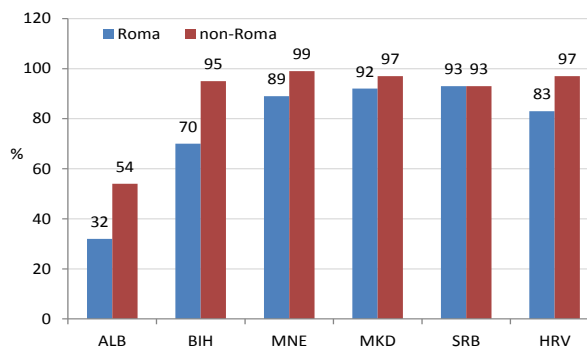


Izvor: Svjetska banka.

216. **Međutim, mogla bi se povećati efikasnost i jednakost izdvajanja za zdravstvo, posebno vezani za rastući teret nezaraznih bolesti** Crna Gora je ostvarila značajan napredak u finansiranju primarne zdravstvene zaštite po principu kapitacije; te reforme su, međutim, podrivene pregovaranim povećanjem plata za sve zaposlene u zdravstvu. Bolnice se i dalje finansiraju linijskim budžetom, a ne na osnovu rezultata ili kvaliteta, a mrežu bolnica tek treba racionalizovati, jer doprinose neefikasnoj potrošnji i bolničkim deficitima. Farmaceutska potrošnja relativno je visoka, kao i cijene lijekova. Paket zdravstvenog osiguranja nastavio je da se širi, uključujući skupe procedure i lijekove, bez dovoljno pažnje koja bi se posvećivala finansijskoj održivosti, što dovodi do racionisanja (npr. sve duže čekanje za procedure) ili budžetskih principa koji mogu da kompromituju kvalitet ili pružanje usluga primarne zdravstvene zaštite.

Slika 137. Odrasli (16 i više) sa zdravstvenim osiguranjem, 2011

217. **Takođe, postoje i odrasli Romi koji nemaju zdravstveno osiguranje.** Oko 99 posto odraslih koji nisu Romi ¹²¹ imaju zdravstveno osiguranje u odnosu na 10 procentnih poena niži udio kod Roma, što čini da je iznad prosjeka u region ¹²² (Slika 137). Niža svijest o zdravstvenim pitanjima dovodi do veće pojave invaliditeta, dugotrajnih bolesti i većeg broja boravaka u bolnici. Takvi ishodi obično su rezultat društveno-ekonomske deprivacije (posebno izolacije od obrazovnog sistema i formalnog tržišta rada) i nezdravih stilova života. Osim toga, pristup zdravstvenim uslugama je ograničeniji i neravnopravniji van glavnog grada, dok se i seksualne manjine suočavaju sa nedostatkom pristupa i slabim kvalitetom zdravstvenih usluga. ¹²³



Napomena: Na osnovu pitanja: Da li imate zdravstveno osiguranje, bilo na svoje ime ili preko člana domaćinstva? (pozitivan odgovor).

Poređenje „Roma“ i „ne-Roma“ koji žive u istim lokalnim zajednicama

Izvor: UNDP/ WB/EC Regionalno istraživanje 2011.

218. **Socijalna pomoć. Socijalnom pomoći se dobro identifikuju siromašni, ali je obuhvat nizak.** Crna Gora izdvaja na sve programe socijalne pomoći nešto malo ispod prosjeka u ECA regionu (1,5 posto BDP-a 2010. godine nasuprot prosjeku u ECA od 1,6–1,8 posto). Međutim, izdvajanja za programe socijalne pomoći krajnjeg utočišta bila su među najvećima u regionu ECA, sa oko 0,5 posto BDP-a 2010. godine. Do 70 posto svih izdvajanja za socijalnu pomoć stižu do najsiromašnijeg kvintila stanovništva (prema anketi budžeta domaćinstava iz 2011. godine), ali obuhvata samo 5,4 posto ukupnog stanovništva i 19 najsiromašnijeg kvintila. Obuhvat programom socijalne pomoći krajnjeg utočišta bio je još niži: 4,6 posto ukupnog stanovništva i 17 posto najsiromašnijeg kvintila. Istovremeno, precizno se identifikuju siromašni, sa preko 77 posto budžeta ovog programa koji odlazi najsiromašnijem kvintilu.

219. **Izdašnost, mjerena kao udio date pomoći u naknadnoj potrošnji najsiromašnijeg kvintila, bila je među najvećima u regionu ECA 2011. godine:** preko 42 posto za kompletnu socijalnu pomoć i preko 39 posto za naknadu krajnjeg utočišta. Kvalifikacioni kriterijumi favorizovali su koncentraciju nekoliko naknada kod istog domaćinstva, što povećava rizik od stvaranja zavisnosti od socijalnih davanja i destimulans za rad. Nedavno usvojenim Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti ti rizici se rješavaju, sa promjenama u osmišljavanju naknada zajedno sa podsticajima i administrativnim zahtjevima za aktivaciju radno sposobnih korisnika pomoći. Donosi tri osnovna noviteta: (i) otvoren pristup programima za sposobne (čime se smanjuje destimulišući efekat za učešće u radnoj snazi); (ii) aktivacija kao pravo i princip socijalne pomoći; i (iii) pružanje socijalnih usluga od strane lokalnih samouprava. Time se fokus pomjera sa gotovinskih davanja ka aktivaciji. Iako zakon predstavlja korak u dobrom pravcu, njegova primjena predstavlja izazov, uglavnom vezano za kapacitet, pogotovo na sjeveru gdje bi trebalo posvetiti veću pažnju.

220. **Gotovo polovina korisnika programa podrške posljednjeg utočišta (materijalno obezbjeđenje porodice MOP) pripadaju starosnoj kategoriji najaktivnijeg stanovništva (19-65), a preko jedne trećine su radno sposobni i u radno aktivnim godinama.** Prosječni ostanak u programu je dug, a promjene sastava grupe korisnika male. MOP obezbjeđuje redovni prihod na neograničeni vremenski period

¹²¹ Koji žive u područjima sa većom gustinom (koncentracijom) romskog stanovništva.

¹²² Regionalno istraživanje Roma iz 2011. godine koje su uradili UNDP/WB/EC, u kome su poređeni standardi života Roma i njihovih ne-romskih susjeda iz iste lokalne zajednice.

¹²³ Opšte je uvjerenje da zdravstveni radnici nemaju dovoljno znanja o LGBT pitanjima i posebno na potrebama zasnovanoj brizi ili informacijama. Isto tako, seksualne manjine kažu da im se postavljaju intruzivna pitanja nevezana za liječenje i da dobijaju sugestije za razne tretmane koji će ih „izliječiti“. Većina ih nikada nije testirana na HIV/AIDS, hepatitis B, hepatitis C ili druge polno prenosive bolesti (Juventas, 2012)

i podliježe nerigoroznim uslovima za nastavak podrške. Nema mnogo osipanja među korisnicima MOP usljed nepridržavanja testa dostupnosti rada niti zbog potrebne mjesečne prijave birou rada. MOP je relativno izdašan posmatrano kao udio vrijednosti transfera u post-transfernoj potrošnji korisnika i kao dio minimalne zarade ili drugog standarda minimalnog plaćanja. Garantuje pristup zdravstvenoj zaštiti i služi kao tačka ulaska za druga gotovinska davanja i prava. Kroz aktivaciju, MOP se može učiniti efikasnijim i djelotvornijim u zaštiti siromašnih, sprječavanju siromaštva i nemaštine, te promovisanju razvoja ljudskog kapitala osnaživanjem finansijskih podsticaja za proaktivnost (izlazak iz ekonomske zavisnosti i ulaganje u zapošljivost).

221. **Veoma su ograničeni kapaciteti lokalnih samouprava da pružaju socijalne usluge**, kao i za sprovođenje načela društvene odgovornosti, kao što su transparentnost i učešće. Kako je konstatovano u Izvještaju o razvoju po mjeri čovjeka koji je UNDP objavio 2009. godine, treba uvesti nove linije odgovornosti i izvještavanja paralelno sa sistematskim dijalogom u vezi angažovanja građana, uključujući i sa opštinskim upravama, organizacijama civilnog društva, lokalnim grupama u zajednici i privatnim sektorom, kako bi se na participativan način odredili lokalni prioriteti i mehanizmi odgovornosti.

Okvir 7. Kapacitet sistema socijalnih davanja

Sistem socijalnih davanja u Crnoj Gori je centralizovan u smislu njegovog osmišljavanja i finansiranja, dok se sprovođenje delegira na lokalni nivo. Sistem socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori je centralizovan, a Ministarstvo rada i socijalnog staranja je zaduženo za kreiranje politika, obezbjeđivanje finansija i nadzor nad radom Centara za socijalni rad (CSR) kao institucija koje sprovode socijalnu i dječiju zaštitu na opštinskom nivou, CSR donose odluke o pravima na socijalnu i dječiju zaštitu u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti. U Crnoj Gori ima 13 CSR koji pokrivaju 23 opštine, iako postoji dobra komunikacija između CSR i Ministarstva, veza između raznih CSR, kao i između CSR i drugih lokalnih institucija je prilično ograničena. Uprkos centralizovanom finansiranju i koordinirajućoj ulozi Ministarstva, način rada u raznim CSR značajno varira. Postoji akt kojim se reguliše organizacija rada CSR, broj i struktura zaposlenih u CSR. Iako bi diskreciona prava CSR u ovoj oblasti mogla da dovedu do boljeg upodobljavanja potrebama lokalne zajednice, ujedno bi mogla da odražava i nepostojanje standarda za pružanje usluge klijentima i da vodi nejednakom pristupu uslugama u zajednicama sa nižim kapacitetom.

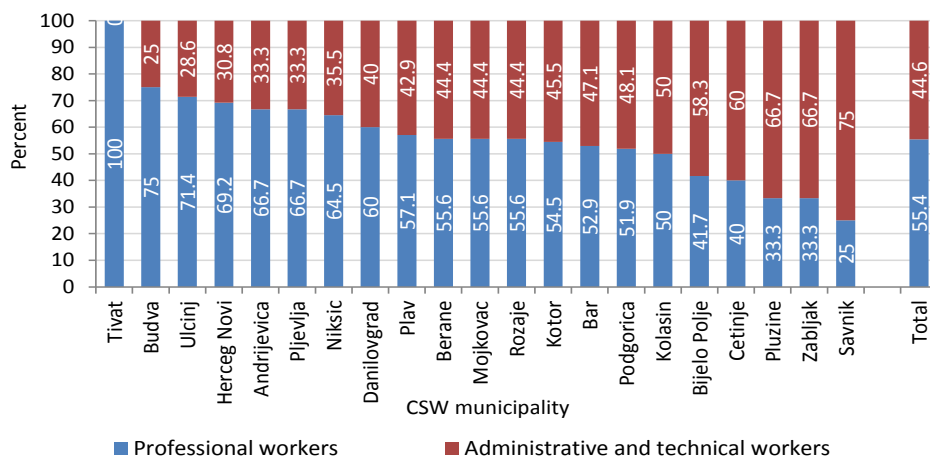
Teritorijalna organizacija CSR ne pruža građanima u svim opštinama jednak pristup socijalnim uslugama. CSR i područne službe, koje djeluju kao područne jedinice CSR, često su međusobno udaljene, posebno u središnjem regionu gdje jedan CSR pokriva četvrtinu ukupne površine Crne Gore. Takva teritorijalna disperzija i nedostatak sredstava komplikuju izvođenje rada na terenu. U nekim područnim jedinicama terenski rad se organizuje tako da se jedan automobil iz CSR koristi za terenske posjete kada postoji veći broj predmeta. Takva praksa ukazuje na neblagovremeni i rutinski pristup, jer posjete ne odgovaraju trenutnim potrebama korisnika, već područne jedinice (UNICEF 2011.).

Saradnja između CSR i drugih zainteresovanih aktera, kao što su lokalne samouprave, je ograničena. Nedostatak institucionalnih veza između CSR i lokalnih samouprava sprječava njihovu saradnju uprkos preklapanju odgovornosti. Posljednjih su godina lokalne samouprave uspostavile različite institucije za pružanje socijalnih usluga, kao što je služba geronto-domaćica, dnevni centar za djecu sa posebnim potrebama i tako dalje. CSR nisu uključeni u uspostavljanje takvih službi, ali u nekim slučajevima su članovi upravnih odbora pružalaca usluga. Slično tome, CSR nemaju sporazume o saradnji sa drugim kancelarijama u njihovim lokalnim zajednicama.

Ne postoji jedinstvena baza podataka korisnika, mada se izradom socijalnog kartona teži uvođenju standardizovanih pravila za vođenje spisa i evidencija u CSR. Na nacionalnom nivou, Ministarstvo vodi bazu podataka korisnika MOP i dječijeg dodatka na osnovu podataka iz CSR. CSR održava bazu podataka o korisnicima drugih naknada i usluga, ali baze podataka nisu uniformne niti koordinisane između CSR i lokalnih samouprava.

Nedovoljan broj stručnih radnika u određenim CSR utiče na kvalitet socijalnih usluga u tim opštinama. Nadalje, među svim zaposlenima gotovo četvrtinu čine pravnici. Otuda je mali broj stručnih radnika koji kao socijalni radnici rade direktno sa korisnicima.

Slika 138. Struktura zaposlenih u Centrima za socijalni rad u Crnoj Gori, 2012



Izvor: Svjetska banka 2013

Značajno varira opterećenost CSR, što dovodi do neujednačenog kapaciteta za pružanje personalizovane podrške korisnicima. Broj korisnika MOP po jednom stručnom radniku kao voditelju slučaja značajno varira među CSR. U principu, broj korisnika socijalne pomoći po jednom socijalnom radniku često ide iznad prosjeka, što ukazuje na niži kvalitet rada. Prema podacima Ministarstva i CSR, prosječan koeficijent stručnih radnika u odnosu na korisnike MOP u Crnoj Gori je 1 naprema 285, međutim, situacija je značajno teža u pojedinim CSR.¹²⁴ Rezultat takvog stanja jeste da kapacitet CSR da pruže personalizovanu uslugu korisnicima mreža socijalne sigurnosti značajno varira unutar zemlje i lošiji je u područjima sa težim ekonomskim uslovima.

Izvor: Svjetska banka 2013. "Aktivacija i pametne mreže socijalne sigurnosti u Crnoj Gori: ograničenja vezano za profil korisnika, sistem naknada i institucionalne kapacitete".

222. Službe za zapošljavanje. U Crnoj Gori nisu integrisane službe za zapošljavanje, administriranje socijalne pomoći i pružanje socijalnih usluga. Javne usluge zapošljavanja obezbjeđuje Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZ), dok su za administriranje socijalne pomoći zaduženi CSR, koji su ujedno zaduženi i za pružanje socijalnih usluga. Te dvije institucije posluju uglavnom odvojeno, ali su obje pod nadzorom Ministarstva rada i socijalnog staranja. Službe za zapošljavanje su zadužene za vođenje evidencija nezaposlenih lica i pružanje usluge posrednika, pomoći pri obuci i profesionalnoj orijentaciji. Obezbjeđuju zdravstveno osiguranje za registrovana nezaposlena lica. Takođe su odgovorne za osmišljavanje i sprovođenje aktivnih mjera zapošljavanja. Službe za zapošljavanje i socijalni centri ne obezbjeđuju jedinstvene šaltere za pomoć korisnicima socijalne pomoći koji su teže zapošljivi u odnosu na druga lica koja traže zaposlenje. Ne radi se njihovo profilisanje da bi se utvrdile prepreke za rad i potrebe za službama podrške. Personalizovane intervencije i individualni akcioni planovi ne predstavljaju uobičajenu praksu.

223. Čak i na njihovom vrhuncu, izdvajanja za aktivne mjere zapošljavanja bila su umjerena mjereno međunarodnim standardima. Uzimajući u obzir broj nezaposlenih i BDP per capita, izdvajanja za aktivne mjere zapošljavanja bila su niska po međunarodnim standardima. U prosjeku je takvo izdvajanje iznosilo 0,5 BDP-a između 2005. i 2010. godine. Taj procenat je 2011. godine opao na samo 0,25 posto i od tada je ostao na istom nivou. Tokom 2013. godine stvarno izdvajanje po jednom nezaposlenom iznosilo je tek petinu onoga što je trošeno 2008. godine i manje nego što je izdvajano po zaposlenom svake godine od 2005. naovamo.

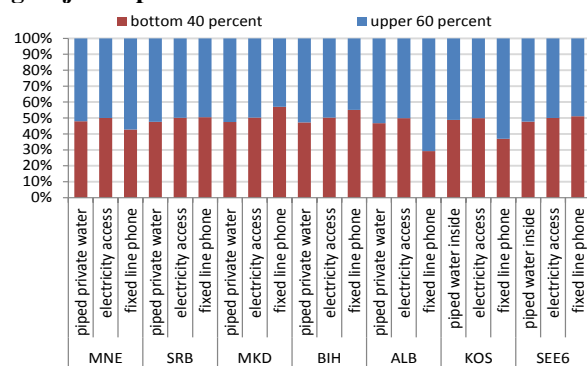
¹²⁴ Najlošiji koeficijent nalazimo u Rožajama, gdje jedan stručni radnik pruža socijalne usluge za 410 porodica (odnosno 1.330 korisnika MOP), dok je najbolji u Herceg Novom, gdje jedan stručni radnik obezbjeđuje usluge za 21 porodicu (odnosno 55 korisnika MOP).

Infrastrukturni servisi

224. **Stope uspjeha u pružanju pristupa električnoj energiji, vodosnabdijevanju i kanalizaciji u svim segmentima populacije treba sprovesti i u drugim javnim uslugama.** Crnogorski građani uživaju značajno veći pristup električnoj energiji nego što je to slučaj sa uporednim zemljama u regionu. Skoro sva domaćinstva imaju pristup električnoj energiji. Ono je uniformno, kako u smislu ukupnog stanovništva, tako i u odnosu na procenat urbanog i ruralnog stanovništva koje ima pristup električnoj energiji. Činjenica da je obuhvat gotovo uniforman za ruralna i urbana područja ukazuje na senzitivnost vlade da osigura horizontalnu jednakost među svim grupama.

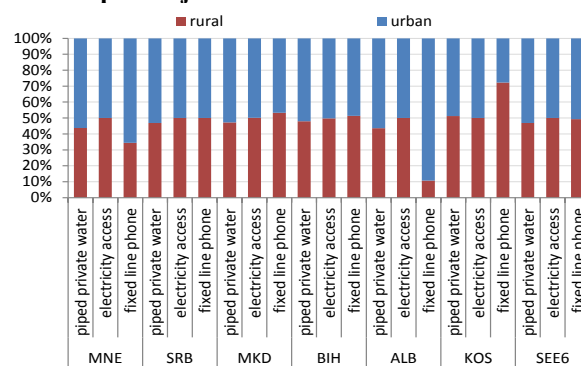
225. **Slično tome, domaćinstva uživaju i uporedno visok pristup vodosnabdijevanju i kanalizaciji.** Od 2006. godine Crna Gora je održala konzistentno visok postotak stanovništva sa pristupom poboljšanim izvorima vode. U prosjeku, oko 98 posto građana Crne Gore ima pristup poboljšanim izvorima vode, dok je 76 posto spojeno na javne vodovodne sisteme, što je slično uporednim zemljama u EU11, kao što su Estonija, Letonija i Hrvatska. Još važnije, ispred je nekih zemalja EU11, tako da ima bolju pokrivenost od Litvanije i Rumunije. Ipak, ruralno stanovništvo je u nepovoljnijem položaju u odnosu na ostatak populacije.

Slika 139. Pristup javnim uslugama, donjih 40 i gornjih 60 posto



Izvor: MONSTAT

Slika 140. Pristup javnim uslugama, ruralna i urbana područja

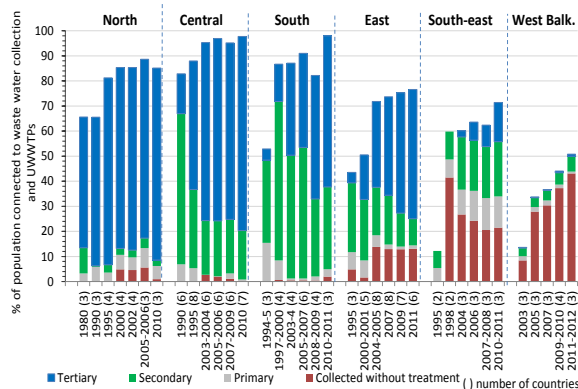


Oko 5 posto ruralnog stanovništva Crne Gore i dalje nema pristup poboljšanim izvorima vode.

226. **Donjih 40 posto u Crnoj Gori ima gotovo jednak pristup ličnim priključcima na vodovode i na elektroenergetske mreže kao i gornjih 60 posto.** Izuzetak čini pristup fiksnim telekomunikacionim linijama gdje se Crna Gora nalazi ispod prosjeka u JIE6, kao i Albanija i Kosovo kod kojih je najizraženiji jaz između donjih 40 i gornjih 60 posto (Slika 139). U Crnoj Gori postoji razlika između ruralnih i urbanih područja u pristupu pijaćoj vodi cjevovodima unutar kuće i fiksnim telefonskim linijama. Na prvi pogled je očita prednost u ruralnim područjima (Slika 140).

Slika 141. Stanovništvo spojeno na sisteme za prikupljanje i tretman otpadnih voda

227. **Niski standardi tretmana otpadnih voda predstavljaju ozbiljno ograničenje za dalji održivi razvoj turizma.** Otprilike 60 posto urbanog stanovništva ispušta otpadne vode u javne kanalizacione mreže, odnosno 43 posto ukupnog stanovništva u Crnoj Gori. To je daleko od zadovoljavajućeg stanja, ali je slično drugim zemljama u regionu i uporedivo ili neznatno niže u odnosu na zemlje članice EU iz regiona (Slika 141). Tretman otpadnih voda radi se izuzetno malo, sa 18 posto svih prikupljenih otpadnih voda koje se tretiraju u skladu sa standardima. Na primorju se otpadne vode uglavnom ispuštaju direktno u more. To područje ima potencijal i da apsorbira sredstva EU kroz sufinansiranje sa privatnim sektorom ili MFI i da razvija komunalnu infrastrukturu. Dok 99 posto Roma ima pristup poboljšanim izvorima vode, 20 posto nema pristup odgovarajućim sanitarnim sistemima.



Izvor: Evropska agencija za zaštitu životne sredine, <http://www.eea.europa.eu/#tab-datamaps>

228. **Vodovodni sektor u Crnoj Gori nije usamljen u smislu izazova sa kojima se suočava i u smislu obezbjeđivanja sigurnih i pouzdanih kvalitetnih vodovodnih i kanalizacionih usluga svojim potrošačima po pravičnoj cijeni u skladu sa standardom života potrošača.** Glavni problemi sa kojima se sektor suočava su:

- *Pristup uslugama:* Relativno je visok pristup vodi, ali postoje velike razlike između ruralnih i urbanih područja. Kanalizacija, a posebno tretman otpadnih voda, značajno zaostaju za razvojem u primorskom regionu, čime postaje ozbiljan problem za održivi razvoj turizma;
- *Nepostojanje punog povrata troškova:* Vodovodna preduzeća ne generišu dovoljno prihoda da ostvare pun povrat troškova. U nizu situacija su potrebne subvencije od vlade i lokalnih samouprava kako bi se pokrili troškovi redovnog poslovanja i održavanja i troškovi na centralnom i lokalnom nivou, što ujedno dovodi do zaostajanja za redovnim održavanjem;
- *Visok procenat vode koja ne donosi prihode:* Procenat vode koja ne donosi prihode, a to je razlika između količine vode koja je proizvedena i obezbijedena sistemu i količine vode koja je prodana potrošačima na sistemu, u Crnoj Gori je veoma visok. Uzroci takvog stanja su različiti i mogu poticati od curenja u sistemima (tehnički gubici) ili raznih „administrativnih gubitaka“ kao što su neregistrovani priključci, nelegalni priključci, pokvareni vodomjeri, itd.;
- *Prekomjeran broj zaposlenih u vodovodnim preduzećima:* Preduzeća koja su u javnom vlasništvu i kojima se upravlja iz javnog sektora često trpe pritiske da uzimaju nove zaposlene kao sredstvo „otvaranja radnih mjesta“. Tokom vremena, to je dovelo do prekomjernog broja zaposlenih u vodovodnim preduzećima, što stvara bespotreban teret izdataka za radnu snagu;
- *Nedostatak finansijskih rezervi za investiciono održavanje i zamjenu:* Krupan element vezan za prethodno pomenuto nepostojanje punog povraćaja troškova jeste nepostojanje ozbiljnog razmatranja investicionog održavanja, što stvara kašnjenje u aktivnostima održavanja.

229. **Treba rješavati prostorno planiranje i nizak nivo efikasnosti u obezbjeđivanju opštinske infrastrukture i usluga na lokalnom nivou.** Slabo srednjoročno budžetsko planiranje na opštinskom nivou praćeno je slabim prostornim planiranjem. Kao rezultat ograničenih kapaciteta za izradu i sprovođenje prostornih razvojnih planova na lokalnom nivou, mada se unapređuju, tokom poslednjih godina neplanska i neregulisana urbana ekspanzija i izgradnja još uvijek predstavljaju problem, posebno u primorskom području. Ekološka održivost organizovanih područja takođe je u velikoj mjeri dovedena u pitanje. Neodgovarajuće planiranje i slabo sprovođenje planova dovode do nedovoljne obezbjeđenosti javnih usluga, posebno osjetljivim kategorijama. To ima važne implikacije po siromašne u Crnoj Gori, od kojih se većina, od 2011. godine, nalazi u urbanim područjima. Nadalje, sposobnost lokalnih uprava da obezbjeđuju usluge putem kapitalnih izdataka ozbiljno je narušena tokom krize, tako da su kapitalna izdvajanja opala sa

5 posto BDP-a 2008. godine na 1,6 posto BDP-a 2011. godine¹²⁵. S obzirom na neplanski urbani razvoj korišćenje zemljišta, neplanska (ili loše isplanirana) urbana ekspanzija predstavlja izazove i nameće dodatne troškove za infrastrukturu i pružanje usluga, uz smanjenje efikasnosti. Budući da ljudi sa nižim prihodima/migranti često žive na rubnim područjima periferije gradova, gdje su loši društveni uslovi i pristup uslugama i infrastruktura ispod standarda (npr. pouzdano vodosnabdijevanje, kanalizacija, prilazni putevi, ulično osvjtljenje, itd.), uticaji lošeg prostornog planiranja i neusmjerenog urbanog rasta najviše utiče na siromašne u urbanim područjima.

Nastajući prioriteti

230. **Osnaživanje dobre uprave i vladavine prava uslovljavaju osnaživanje rasta i opšteg prosperiteta.** Pojavljuje se nekoliko novih prioriteta:

- *Odgovornost i integritet pravosuđa.* Nezavisnost i profesionalnost pravosuđa treba osnažiti, kao i efikasnost. Crna Gora tek treba da uspostavi inicijalni bilans ostvarenih rezultata u istragama, procesuiranju i konačnim presudama u predmetima korupcije i organizovanog kriminala, a novoosnovana Agencija za borbu protiv korupcije tek treba da postane operacionalna. Mnoge antikorupcijske zakone koji postoje, uključujući i one o finansiranju političkih partija, sukobu interesa i prijavi imovine, treba sprovoditi. Slične aktivnosti mogu se preduzeti i u pogledu tenderskih procesa za krupne javne ugovore kako bi se smanjile mogućnosti za dosluh među privrednim društvima.
- *Kvalitet usluga i institucija uprave.* Crna Gora još uvijek ima predimenzionisan javni sektor koji pruža umjereno dobre usluge. S obzirom na pritiske po fiskalnu održivost, postoji potreba da se poveća efikasnost u pružanju javnih usluga, uključujući i povećanje njihovog kvaliteta (npr. vodosnabdijevanje i otpadne vode, obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita). To se dešava u vrijeme političke tranzicije ka EU koja zahtijeva profesionalnu i odgovornu upravu. Modernizacija javnog sektora i jačanje sistema uzajamnih kontrola i ravnoteža među institucijama predstavljaju prioritete za unapređenje pružanja usluga za opšti prosperitet.

¹²⁵ Svjetska banka (2015). Crna Gora: Opcije za ponovno uspostavljanje finansijske održivosti i poboljšanje efikasnosti javne potrošnje na opštinskom nivou.

VII. PRIORITETI I MOGUĆNOSTI

231. **Do sada predstavljena analiza u dokumentu SCD razmatra više mogućnosti i ograničenja koja se nalaze pred Crnom Gorom na putu ostvarenja ciljeva iskorjenjivanja siromaštva i podsticanja opšteg prosperiteta.** U ovom poglavlju se ukazuje na one za koje se smatra da imaju najveći uticaj na ubrzavanja napredovanja Crne Gore na putu ostvarenja tih ciljeva. Važno je naglasiti kako sva pitanja na koja se ukazuje u ovom odjeljku, kao i u čitavom dokument SCD, Vlada Crne Gore već rješava na neki način (sa većim ili manjim stepenom prioriteta). SCD ima za cilj da utvrdi oblasti kojima se može posvetiti više pažnje i opredijeliti više sredstava. Nadalje, pokušaj određivanja prioriteta ni na koji način ne znači da oni izazovi ili mogućnosti koje nisu pomenute nisu važne. Sva pitanja o kojima se diskutuje u ovom dokumentu su važna da se osigura održivost, rast od koga će koristiti imati svi u društvu i smanjenje siromaštva. Svrha određivanja prioriteta je u tome da se ova analiza koristi na takav način da se utvrde oni izazovi za koje je vjerovatno da će imati najvećeg odraza na ostvarenje ovih dvostrukih ciljeva. I konačno, ti prioriteti ne zavise od toga da li određeni izazovi predstavljaju oblasti u kojima Svjetska banka posjeduje posebna ekspertiska znanja i na kojima je vjerovatno da bi bila angažovana.

232. **Analiza predstavljena u ovom dokumentu naglašava kako su otpornost na eksterne šokove i olakšavanje otvaranja radnih mjesta u privatnom sektoru presudni za strategiju Crne Gore za smanjenje siromaštva i inkluzivni rast u budućem razvoju.** Izloženost Crne Gore kao male i otvorene ekonomije eksternim šokovima, u kombinaciji sa procikličnošću njenih najvažnijih sektora i pripadajućim poreskim sistemom, predstavlja izazov po održivost. EU nije izašla iz krize, pa je otuda eksterna tražnja slaba. Mogućnost korišćenja monetarne politike izuzetno je ograničena, kao i raspoloživi fiskalni prostor za upravljanje volatilnošću. Crna Gora se suočava sa izazovima produženog trajanja slabe tražnje i izazova nezavršenog programa strukturne transformacije. Mogućnost korišćenja monetarne politike izuzetno je ograničena i suočava se sa ograničenim fiskalnim prostorom za upravljanje volatilnošću. Osnaživanje sposobnosti upravljanja volatilnošću putem povećanja produktivnosti i fleksibilnosti, te osiguravanjem povezanosti sa velikim blokom EU od presudnog su značaja za Crnu Goru.

233. **Privatni sektor je i dalje mali.** Sa udjelom od preko 30 posto, zaposlenost u javnom sektoru i u državnim preduzećima je visoka i predstavlja izvor narušavanja u funkcionisanju tržišta rada i dovodi do kašnjenja u povećanju produktivnosti. Slabo stanje privatnog sektora očito je iz stanja finansijskog sektora, slabog razvoja privatnih firmi i još uvijek nedovoljno iskorištenih trgovinskih veza između Crne Gore i ostatka svijeta. Sa koeficijentom trgovine (izvoz plus uvoz) u odnosu na BDP od 104 posto ispod je istog koeficijenta za druge male zemlje u regionu (u prosjeku 134 posto) i otprilike na istom nivou kao i prosječna mala zemlja u svijetu. Iako ima prostora za napredak, situacija je značajno poboljšana, posebno u oblasti izvoza usluga. Osnaživanje trgovinskih veza sa ostatkom svijeta važno je za smanjenje izloženosti idiosinkratskim šokovima. Kroz blisku saradnju Vlade i privrede mogle bi se utvrditi prepreke koje treba ukloniti iz propisa i mjere za odblokiranje bankarskog sektora i oživljavanje komercijalnih kredita kako bi se olakšala ekspanzija privatnih firmi. Veći dio privatnih investicija tokom proteklih godina sastojao se od razvoja fizičke infrastrukture u sektoru turizma i modernizacije turističkih servisa. Jedan od osnovnih izazova za narednu deceniju jeste razvoj komplementarnih usluga kojima se ta nova infrastruktura aktivira. Masivna akumulacija kapitala tokom prošle decenije povećaće BDP, ali ne mora nužno da poveća i BNP zemlje. U ekstremnom slučaju, BNP može veoma malo da se promijeni ako se svi inputi komplementarni inicijalnoj investiciji plasiraju u inostranstvo, a konobari, kuvari i većina zaposlenih koji rade u novim hotelima i turističkim kapacitetima budu stranci. Kako bi dobila dio tog prihoda generisanog novim kapitalnim investicijama, Crna Gora mora naporno da radi na razvijanju svog kapaciteta da se takmiči sa inputima koji dolaze iz inostranstva i da razvija vještine kod crnogorskih radnika i jača internu tražnju za takvim vještinama.

234. **Važan je i sastav, a ne samo nivo rasta.** Inkluzivnost rasta presudno zavisi od toga koliko se on pretočava u povećanu tražnju za niskokvalifikovanim radnim mjestima i u smanjenje nezaposlenosti.

Trenutno eksterni faktori ograničavaju izgleda rasta. Ovom analizom je utvrđeno nekoliko faktora koji ograničavaju izgleda dugotrajnog ekonomskog rasta, te da taj rast osjete svi i da se smanjuje siromaštvo. EU nije izašla iz krize, pa je eksterna tražnja slaba. Zemlja se suočava sa visokom stopom dugotrajne nezaposlenosti, posebno među mladim ljudima. Poslednja epizoda rasta nije dovela do povećane tražnje za nekvalifikovanom radnom snagom, kao što je to bio slučaj ranije, što predstavlja rizik po inkluzivnost rasta. Otuda, treba da postoje sigurnosne mreže kako bi se osiguralo da oni koji su izostavljeni iz procesa rasta mogu da budu direktni korisnici socijalnih programa. Istovremeno, kriterijumi za kvalifikovanje za takve programe treba da budu tako osmišljeni da na minimum svode destimulaciju za rad.

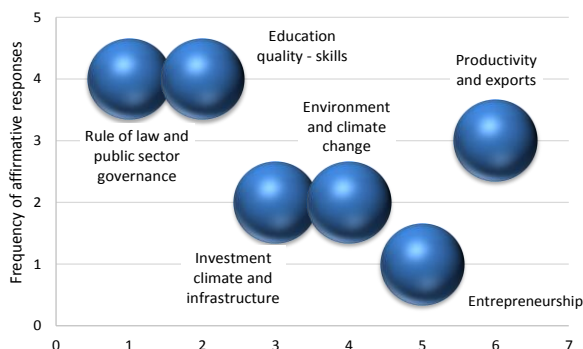
235. **Crna Gora će se suočiti sa dva ključna kompromisa u narednim godinama.** Neki od njih su već očit i vjerovatno je da će na srednji do dugog roka postati još izraženiji. Prezentacija tih kompromisa biće korisna za razumijevanje diskusije o prioritnim oblastima za održavanje napretka u ostvarenju dvostrukih ciljeva.

236. **Upravljanje posljedicama volatilnosti sa ograničenim fiskalnim prostorom.** Nedjeljivost u pružanju javnih dobara i javni sektor kao veliki poslodavac uvode rigidnosti u budžet, a visoka tekuća potrošnja može istisnuti kapitalnu potrošnju, sa negativnim uticajem na rast. Kao mala država, Crna Gora je pod uticajem volatilnosti prihoda usljed svoje izloženosti egzogenim šokovima i uske proizvodne osnove (MMF 2015.). To dovodi do volatilnih obrazaca potrošnje i prociklične fiskalne politike. Crna Gora time može da upravlja izgradnjom odgovarajućih fiskalnih zaštita za kontracikličnu podršku i stvaranjem prostora za potrošnju na infrastrukturu kako bi se potakla potencijalna ekonomska aktivnost (MMF 2015.).

237. **Izazovi nezaposlenosti mladih u društvu koje stari.** Socijalističko nasljeđe i strukturna transformacija doveli su do velikog broja penzionera u zemlji, sa velikim nivoom potrošnje za penzije i pritiskom da se popusti sadašnje zamrzavanje iznosa penzionih naknada. Vjerovatno je da će pritisak za povećanje iznosa naknada nastaviti uprkos činjenici da je sistem već sada nedovoljno finansiran (MMF 2014.). Sa druge strane, visok nivo nezaposlenosti među mladima zahtijeva velika ulaganja kako u kratkoročnu strategiju olakšavanja prelaska iz sfere školovanja u sferu rada, tako i dugoročno ulaganje u obrazovanje u ranom djetinjstvu i u ukupni obrazovni sistem kako bi se osiguralo da zaista i obezbjeđuje potrebne vještine. Osim intervencija sa strane ponude, može postojati potreba i za intervencijama sa strane tražnje kako bi se podstaklo zapošljavanje.

238. **O Crnoj Gori postoji obimna literatura koja daje čvrstu osnovu za određivanje prioriteta u ovom procesu.** Dokazna osnova nadopunjena je konsultacijama sa timom Svjetske banke za Crnu Goru, kao i konsultacijama sa akterima unutar zemlje (u oktobru 2014. i martu 2015. godine) i validacijom. Utvrđeni prioriteti su: upravljanje volatilnošću u kontekstu ograničenog fiskalnog prostora i nepostojanja nezavisne monetarne politike; rješavanje izazova nezaposlenosti mladih, pogotovo dugotrajne nezaposlenosti; osnaživanje razvoja privatnog sektora radi otvaranja radnih mjesta; i jačanje dobre uprave.

Slika 142. Prioriteti kako su ih naveli domaći akteri, oktobar 2014. godine



239. **Određivanje prioriteta urađeno za** *Izvor: zaposleni u SB.*

potrebe ovog dokumenta oslanjalo se na

temeljan pregled dokumentacije, proces diskusija i bodovanje prioriteta, te na sastanke i konsultacije sa lokalnim akterima kako bi se utvrdili najvažniji prioriteti za održivo ostvarenje dvostrukih ciljeva u Crnoj Gori. Tokom određivanja prioriteta korišćena su dokumenta i analize predstavljeni u izvještaju kako bi se počelo sa određivanjem toga koja ograničenja su više obavezujuća od drugih. Tim se konsultovao sa akterima u Crnoj Gori i uzeo u obzir njihove stavove prilikom određivanja ovih prioriteta (Slika 142).

240. Tim je prvo utvrdio tri temeljna cilja u smislu ostvarenja uticaja na iskorjenjivanje siromaštva i podsticanje opšteg prosperiteta: (i) jačanje otpornosti na šokove i volatilnost; (ii) smanjenje nezaposlenosti i neaktivnosti, pogotovo među mladima; (iii) olakšavanje razvoja privatnog sektora. Za svaki od ciljeva su onda utvrđeni glavni putevi njihovog ostvarenja i vremenska dinamika njihove realizacije. Iako je ostvarenje prioriteta ovog dokumenta predviđeno za srednji rok, neka prioritetna pitanja dade rezultata tek na dugi rok. Procenom se pokušava povući razlika između kratkoročnih i dugoročnih uticaja.

241. Određivanje prioriteta među mjerama rađeno je na osnovu temeljne analize dokaza, procesa diskusija u timu, aktivnosti bodovanja raznih mjera i interakcija sa lokalnim akterima.

Prioriteti i mogućnosti

242. **Prioritet 1. Osigurati čvrstu fiskalnu politiku.** U potpuno euroizovanoj crnogorskoj ekonomiji, fiskalna politika je jedini makroekonomski instrument koji može da posluži kao kritični fiskalni štit kako bi se predupredili problemi finansijskog sektora i odgovorilo na eksterne šokove. Crna Gora ima ograničen fiskalni prostor i još uvijek se suočava sa visokim tranzicionim troškovima koji ostavljaju malo manevarskog prostora. Upravljanje javnim finansijama usmjereno na izgradnju rezervi (možda u vidu smanjenja duga tokom dobrih godina) koje se koriste tokom perioda niske tražnje je važno i predstavlja izazov za zemlju koja je iskoristila procikličnu potrošnju za proširenje ionako već velikog pozitivnog efekta masivnog priliva kapitala u periodu 2006-2008. godina umjesto da uštedi veći obim naplate poreskih prihoda i uspostavi rezervni fond za nepredviđene okolnosti. Unapređenje predvidljivosti fiskalne politike može da otvori fiskalni prostor za produktivnu potrošnju i za ulaganje u ljudski kapital. Sprovođenje zdravih fiskalnih politika koje imaju za cilj fiskalnu konsolidaciju može se ostvariti unapređenjem efikasnosti i kvaliteta javne potrošnje, sprovođenjem mjera unapređenja prihoda, rješavanjem zaostalih neizmirenih obaveza koje utiču na privatni sektor, te rješavanjem održivosti penzionog sistema.

243. **Prioritet 2. Osigurati finansijsku stabilnost.** Crna Gora može samo u ograničenoj mjeri da koristi monetarnu politiku kako bi suzbijala rizike vezane za brzi kreditni rast. Zbog toga je potrebno da razvije i primjenjuje makro-prudencijalnu politiku za kontrolu kreditnog buma i njegovih posljedica, jer se pokazalo da su kontrolna integracija i makro-prudencijalna unapređenja presudna za pažljivo nadziranje nebankarskih institucija. Održavanje stabilnosti finansijskog sektora, sprovođenje komplementarnih politika za unapređenje opredjeljivanja finansijskih resursa (smanjenjem nekvalitetnih kredita i jačanjem pozicija kapitalizacije i likvidnosti banaka, oživljavanjem kreditnog rasta) presudni su za poticanje privrednog rasta. Potrebno je da čitav sistem bude postavljen na zdrave osnove kako bi se potaklo pozajmljivanje kreditno sposobnim preduzećima i projektima. Praćenje finansijske izloženosti firmi i banaka je još važnije s obzirom na postojeća ograničenja sistema kreditora poslednje instance. Najveće domaće ograničenje za oporavak predstavlja trošak finansiranja koje komercijalne banke nude privatnom sektoru. Treba vidjeti da li to odražava percipirane komercijalne rizike, trenutni nivo nekvalitetnih kredita ili međunarodne okolnosti, te to pitanje rješavati. Jačanje sistema izvršenja ugovora treba da ide paralelno sa rješavanjem nekvalitetnih kredita.

244. **Prioritet 3. Osnažiti sistem socijalne zaštite.** U zemlji koja je izložena šokovima i koja prolazi kroz proces ekonomske transformacije, kao što je to slučaj sa Crnom Gorom, presudna je uloga programa socijalne zaštite. Država treba da obezbijedi instrumente upravljanja rizikom, kao i programe za suzbijanje siromaštva, kojima bi se sprječavala takva visoka volatilnost siromaštva i unapređivala sposobnost

domaćinstava da odgovore na šokove.

245. **Prioritet 4. Zaštita od rizika koji potiču iz životne sredine i očuvanje prirodnih resursa.** Crna Gora treba da u privatnom sektoru podstiče štednju i osiguranje od visoke izloženosti rizicima koji potiču iz životne sredine kako se zemlja suočava sa uticajem klimatskih promjena. Takođe treba da zaštiti svoje prirodne resurse koji su, s obzirom na sve veću važnost turizma za generisanje ekonomske dobiti, pod poprilično velikim pritiskom, pogotovo na primorju. Osim neodgovarajućeg upravljanja čvrstim otpadom, nedovoljnog kvaliteta vode i neplaniranog/neupravljanog brzog urbanog razvoja, treba rješavati i pitanje industrijskog zagađenja. Naime, neke zagađene lokacije nisu previše udaljene od najvrijednijih prirodnih bogatstava koje Crna Gora posjeduje.

246. **Prioritet 5. Povećati pristup ekonomskim šansama, uključujući i ranjivim grupama (mladi, ruralno stanovništvo).** Za visok nivo nezaposlenosti mladih i njeno dugo trajanje potrebne su intervencije kojima se pokušava olakšati prelazak sa školovanja na stabilno zaposlenje, posebno za one koji su najmanje obrazovani, koji se sa tim procesom mogu mučiti godinama. Treba identifikovati najvažnije osnovne nedostatke (nedostatak iskustva potrebnog za rad, neinformisanost i nepovezanost, ograničene mogućnosti za posao na radnim mjestima ulaznog nivoa, itd.) za konkretne grupe i osmisлити intervencije. Važno je i osigurati da se prilikom osmišljavanja bilo koje intervencije uzmu u obzir specifične barijere za različite grupe: ruralno stanovništvo, žene i pripadnici etničkih manjina se suočavaju sa specifičnim ograničenjima što se tiče njihovog pristupa tržištu rada koje svakako treba uzeti u obzir.

247. **Prioritet 6. Povećati kvalitet ljudskog kapitala putem snaženja obrazovanja i sticanja vještina.** Dok se intervencije za brži prelazak sa školovanja na rad mogu koristiti za rješavanje problema sa kojima se suočavaju mladi ljudi sada, za dugoročiji pristup potrebno je osnaživanje obrazovnog sistema počev od obrazovanja u ranom djetinjstvu, cjeloživotnog učenja i osiguravanja ravnopravnog pristupa obrazovanju. Kako se priroda privrede mijenja, potrebno je osigurati da naredna generacija bude u potpunosti opremljena vještinama koje će tada biti potrebne za ulazak na tržište rada. Dinamičnije i inovativnije firme, one koje imaju najveći potencijal da predvode budući rast, najčešće navode nedostatak relevantnih vještina kao ograničenje. Prioritet bi trebalo da bude i proširenje pristupa kvalitetnom obrazovanju za sve, a pogotovo ženama i etničkim grupama, te smanjenje nejednakosti i povećanje produktivnosti radne snage poboljšanjem vještina i ishoda učenja. Usljed starenja stanovništva i pojačavanja faktora rizika uslovljenih stilom života, za zdravstveni sistem je potreban drugačiji miks usluga kojima bi se osiguralo zdravije starenje radne snage i spriječilo rano povlačenje sa tržišta rada.

248. **Prioritet 7. Olakšavanje aktivacije i veća motivacija za rad.** Aktivne mjere zapošljavanja posebno usmjerene na slabije stojeće i mlade ljude i poboljšan pristup formalnom zaposlenju predstavljaju dvije oblasti koje mogu da ostvare značajan uticaj na ostvarenje dvostrukih ciljeva. Povećanje efektivnosti i širenje inkluzivnog pristupa službama zapošljavanja, vodeći računa o deficitima sa kojima se suočavaju posebne grupe, moglo bi da se omogući povezivanjem službi za zapošljavanje sa socijalnom pomoći posljednjeg pribježišta kako bi siromašni imali pristup ponuđenim servisima. Nadalje, postoji potreba za rješavanjem informacione barijere za pristup zaposlenju sa kojom se suočavaju ranjive grupe, te da se smanji demotivacija za rad načinom na koji se osmišljava socijalna pomoć i penzije, za ovo drugo posebno u kontekstu prijevremenog penzionisanja.

249. **Prioritet 8. Unaprijediti komercijalnu i institucionalnu integraciju sa EU.** Integracija je sveprožimajuća tema: ona ima implikacije po način osmišljavanja institucija, komercijalne politike, regulatornog okvira za poslovanje i za koordinaciju fizičke infrastrukture (elektronaponske mreže i proizvodnja električne energije, putevi, luke i aerodromi, itd.). Korisno bi bilo razmotriti svaku regulatornu ili zakonodavnu odluku kroz istu prizmu: Da li ovaj regulatorni ili zakonodavni okvir doprinosi ili ne doprinosi daljoj integraciji sa ostatkom svijeta? U svakoj pojedinačnoj i u svim gore pomenutim oblastima Crna Gora dobija snaženjem svojih veza sa ostatkom svijeta. Crna Gora je preduzela važne korake na institucionalnoj integraciji usvajanjem modernog okvira zasnovanog na EU, čija se implementacija trenutno koordinira sa EU. Finansijska integracija je nepotpuna, jer je Crna Gora usvojila euro kao svoju

valutu, ali nije u potpunosti integrisana u finansijski sistem eura. Jedna posljedica takve situacije je da postoje ograničenja u pogledu sposobnosti CBCG da djeluje kao kreditor poslednje instance, što predstavlja ogroman izazov s obzirom na obim priliva i odliva kapitala. Što se tiče institucionalne integracije, Crna Gora je preduzela važne korake na institucionalnoj integraciji usvajanjem modernog okvira zasnovanog na EU. Trenutno se implementacija ovog okvirnog sporazuma koordinira sa EU i stalna poboljšanja u tom smislu predstavljaju izazov. U smislu komercijalne integracije, Crna Gora ima jedan od najnižih koeficijenata izvoza roba u odnosu na BDP na svijetu. Tržište EU nudi Crnoj Gori mogućnosti za povezivanje sa većim tržištima van njenih granica, ali regulatorni standardi moraju biti djelotvorni (kao što je slučaj sa bezbjednošću hrane, fitosanitarnim standardima, pravima intelektualne svojine, itd.).

250. **Prioritet 9. Unaprijediti povezanost i infrastrukturnu integraciju.** Što se tiče infrastrukturne integracije, ulaganja u energetiku i informaciono-komunikacione tehnologije (IKT), te u investiciono održavanje saobraćajne infrastrukture uz istovremeno podsticanje investicija privatnog sektora u logistiku i luke je presudno za fizičku povezanost, veći obim trgovine i povećanje atraktivnosti Crne Gore kao turističke, IKT i investicione destinacije. To je oblast u kojoj je potrebna koordinacija na regionalnom nivou, jer se odnosi na elektronaponske mreže, puteve, luke, aerodrome i širokopojasni internet. Kako bi se zadovoljila povećana domaća tražnja za električnom energijom, potrebne su dodatne investicije privatnog sektora u izgradnju novih kapaciteta za proizvodnju (najviše u sektoru obnovljivih izvora) i prenos električne energije. Potrebno je i dalje ulaganje u poboljšanje energetske efikasnosti kako bi se bolje upravljalo javnim resursima i unaprijedila konkurentnost.

251. **Prioritet 10. Uspostaviti ravnopravne uslove na tržištu proizvoda i rada da se podstakne razvoj privatnog sektora.** Crna Gora je bila veoma uspješna u privlačenju stranog kapitala, te još uvijek, s obzirom na sadašnje međunarodne okolnosti, ima značajne prilive kapitala. Takvi prilivi ukazuju na to da se Crna Gora doživljava kao sigurna destinacija za međunarodna sredstva. Istrajavanje na putu reforme za unapređenje poslovne klime sigurno je donijelo značajne koristi. Poboljšanje poslovnog okruženja smanjenjem regulatornog tereta (na primjer, smanjenjem propisa za izdavanje građevinskih dozvola, trgovinska logistika, inspekcije i tako dalje) i snaženje institucionalnog okvira za privatne investicije biće presudni. Međutim, treba uložiti napore na privlačenju investicija u više sektora, posebno u radno-intenzivne sektore (npr. prateće usluge za sektor turizma) i one za koje se traži nekvalifikovana radna snaga jer bi to imalo više efekta na smanjenje siromaštva i opšti prosperitet. Većina privatnih investicija tokom skorašnjih godina sastojala se od razvoja fizičke infrastrukture sektora turizma i modernizacije usluga; jedan od glavnih izazova za narednu deceniju jeste razvijanje komplementarnih usluga koje novu infrastrukturu stavljaju u funkciju.

252. **Prioritet 11. Osnježivanje dobrog upravljanja, pružanja javnih usluga i vladavine prava.** Što se tiče odgovornosti i integriteta pravosuđa, treba osnažiti nezavisnost i profesionalnost pravosuđa, kao i efikasnost. Crna Gora još treba da razvija bilans početnih uspjeha u pogledu istraga, krivičnog gonjenja i presuđenja i slučajevima korupcije i organizovanog kriminala, sa novoosnovanom Agencijom za borbu protiv korupcije koja tek treba da postane u potpunosti funkcionalna. Crna Gora je prešla ogroman put u smislu usvajanja modernih institucija i regulatornog sistema usaglašenog sa ostatkom Evrope. Međutim, to ne podrazumijeva da kvalitet servisa i institucija vlade može automatski da dostigne nivo razvijenijih zemalja regiona. Crna Gora još uvijek ima predimenzioniran javni sektor koji pruža umjereno dobre usluge. S obzirom na pritiske vezane za fiskalnu održivost, postoji potreba da se poveća efikasnost pružanja javnih usluga, uključujući i povećanje kvaliteta usluga (npr. vodosnabdijevanje i otpadne vode, obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita). To se dešava u trenutku političke tranzicije ka EU koja zahtijeva profesionalnu i odgovornu upravu. Modernizacija javnog sektora i osnaživanje institucija za sistem međusobnih kontrola i uspostavljanje ravnoteže predstavljaju prioritete za bolje pružanje usluga za opšti prosperitet.

Tabela 16. Prioritetne oblasti za napredak ka ostvarenju dvostrukih ciljeva u Crnoj Gori

	UTICAJ NA PRIORITETNE CILJEVE			UTICAJ NA DVOST. CILJEVE	
	Povećati otpornost na šokove i volatilnost	Smanjiti nezaposlenost i neaktivnost	Olakšati razvoj privatnog sektora	Siromaštvo	Opšti prosperitet
Osigurati zdravu fiskalnu politiku	✓			Visoki	Visoki
Osigurati finansijsku stabilnost putem jačanja regulacije i kontrole banaka i rješavanja loših kredita	✓			Srednji	Visoki
Osnažiti sistem socijalne zaštite kao zaštite od šokova	✓			Visoki	Srednji
Zaštita od rizika životne sredine i očuvanje prirodnih resursa	✓			Srednji	Visoki
Povećati pristup ekonomskim šansama, uključujući i ranjivim grupama (mladi, ruralno stanovništvo)		✓		Visoki	Visoki
Povećati kvalitet ljudskog kapitala, uključujući i putem snaženja obrazovanja i sticanja vještina		✓		Visoki	Srednji
Olakšati aktivaciju i osnažiti podsticaje za rad		✓		Visoki	Visoki
Unaprijediti komercijalnu i institucionalnu integraciju sa EU			✓	Srednji	Visoki
Poboljšati povezanost i infrastrukturnu integraciju			✓	Srednji	Srednji
Uspostaviti ravnopravne uslove na tržištu proizvoda i rada da se podstakne razvoj privatnog sektora			✓	Srednji	Visoki
Osnažiti dobru upravu, pružanje javnih usluga i vladavinu prava			✓	Visoki	Visoki

Nedostajući podaci i saznanja

2. Tokom analize za izradu SCD isplivao je na vidjelo niz nedostajućih saznanja, što je pitanje koje treba rješavati:

- a. **Tražnja za radnom snagom:** Bolji podaci na nivou firme (popis firmi ili panel podaci) i analiza da se razumije dinamika tražnje za radnom snagom, uticaji na ishode tržišta rada i da li ponuda radne

snage daje djelotvoran odgovor, sa posebnom pažnjom posvećenom specifičnim grupama, kao što su žene i etničke manjine;

- b. **Poljoprivreda:** podaci i potencijal poljoprivrednog izvoza u kontekstu pristupanja EU;
- c. **Pregled opštinskih javnih finansija/potrošnje/pružanja usluga** kako bi se ocijenio kapacitet lokalnih samouprava da pružaju usluge na lokalnom nivou.
- d. **Turizam:** kvantifikovanje potencijala za SMART turizam i opasnosti od koncentracije na visokoplatežni turizam.
- e. **RAE:** Dostupnost podataka o etničkim grupama je nedostatna. Program za unapređenje inkluzije nije jednostavan, te je neophodno stalno eksperimentisanje, evaluacija i izvlačenje pouka kako bi se bolje uputili što je najdjelotvornije za rješavanje ovog izazova;
- f. **Vještine:** Nejasan je obim do koga bi nedostajuće vještine predstavljale ograničenje za biznis i produktivnost u jednoj rastućoj ekonomiji, što ukazuje na važno nedostajuće saznanje za buduće istraživanje
- g. **Ruralna ekonomija izuzev poljoprivrede.** Razumijevanje dinamike ekonomije u ruralnim područjima sa izuzetkom poljoprivrede je presudno s obzirom na visoke stope siromaštva u ruralnim područjima, gdje posebnu pažnju treba posvetiti razumijevanju većeg rodnog jaza u pogledu učešća u radnoj snazi u ruralnim u odnosu na urbana područja.
- h. **Zaposlenost i penzija** – Potrebne su dalje analize kako bi se utvrdila relativna važnost stope učešća u radnoj snazi i stope neformalnosti; uloge uslovne nadnice (*reservation wage*) pri utvrđivanju učešća u radnoj snazi; te postojanja neusklađenosti vještina.
- i. **Snažan rast i preduzetništvo:** Potrebno je dalje istražiti prepreke za preživljavanje novih firmi i rast inovativnijih i mlađih firmi.

Aneks 1. Literatura

- Acemoglu D. and J. Robinson (2013). "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty". Crown Business.
- Anusic, Z. (2012). "How Can the Pension System Design Contribute to Better Employment Outcomes in Montenegro?". World Bank.
- Azevedo, J.P., Sanfelice, V., and M. Cong Nguyen (2012). "ADECOMP: Stata module to estimate Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure," Statistical Software Components S457562, Boston College Department of Economics.
- Babic, M. and E. Primorac (1986) "Some Causes of the Growth of the Yugoslav External Debt". Soviet Studies. Vol. 38, No. 1 (Jan., 1986), pp. 69-88.
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/151992?uid=3739584&uid=2&uid=4&uid=3739256&sid=21104941813567>
- Bartlett, W., Cuckovic, N., Jurlin, I., Nojkovic, A. and V. Popovski (2011). "Institutional Quality and Growth in EU Neighborhood Countries", WP5/11: Search Working Paper.
- Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), various.
- Blanchard, O. and M. Kremer, "Disorganization", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, 1091-1126, November 1997.
- Blue Marble Navigator. www.blue-marble.de
- Bussolo, M. and L. F. Lopez-Calva (2014). "Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia". World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17696>
- Carruthers, R. (2012). "Transport Infrastructure for MED11 Countries", CASE Network Reports 108, July 1, 2012
- CBCG, various statistics.
- CEPEJ (2014). "Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", Evaluation Report 2014.
- Ceriani, L. and M. E. Dávalos (2014). "First Insights into Promoting Shared Prosperity in South East Europe", February 2014.
- Cuberes, D. and M. Teignier (2014). "Gender Inequality and Economic Growth: A Critical Review". Review Article. Journal of International Development, J. Int. Dev. 26, 260–276 (2014).
- Cullen International (2014). "Enlargement Countries Monitoring Report 4", December 2012.
- Demirgüç-Kunt, A. and L. Klapper (2012). "Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database". The World Bank, Policy Research Working Paper 6025, April 2012.
- Eichengreen, B. (2010). "Globalization and the crisis". Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, CESifo Forum, Vol. 11, Issue 3, p. 20-24, October 2010.

Elance, www.elance.com

Energy Community (2013). “Study on the Need for Modernization of Large Combustion Plants in the Energy Community”.

Environmental Protection Agency of Montenegro (2013). “Impact of Industrial Polluters on Environment”. Presentation held by Lidija Scepanovic, Assistant to Director of Sector for monitoring, analysis and reporting.

[European Commission \(2013\). “Enlargement Strategy and Main Challenges \(2013-2014\)”, Brussels.](#)

European Commission (2014). “The 2015 Aging Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies”, European Economy 8/2014.

European Commission (2015). “Montenegro 2015 Report”, October 2015,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

European Environmental Agency, <http://www.eea.europa.eu/#tab-datamaps>

Eurostat, various statistics.

FINDEX database.

Friedman, E., Johnson, S., Kaufman D. and P. Zoido Lobaton (2000). “Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activities in 69 Countries”. *Journal of Public Economics*, 766 459-493 et al., 2000.

Global Entrepreneurship Monitor (GEM), various.

Government of Montenegro. Directorate for Development of Small and Medium Sized Enterprises (2011). “Strategy for Development of Small and Medium Sized Enterprises 2011-2015”, January 2011.

Government of Montenegro (2011). “Strategy of Public Administration Reform in Montenegro 2011-2016”, March 2011.

Government of Montenegro. Ministry of Economy (2013). “Manufacturing Development Strategy of Montenegro 2014-2018”, December 2013.

Government of Montenegro. Ministry of Finance (2014). “Macroeconomic and Fiscal Policy Guidelines 2014-2017”, April 2014.

Government of Montenegro. Ministry of Economy (2014). “Regional Development Strategy of Montenegro 2014-2020”, May 2014.

Government of Montenegro. Ministry of Finance (2014). “Forecasts of Macroeconomic and Fiscal Indicators 2014-2018”, September 2014.

Grecic, V. and J. Kaludjerovic (2012). “Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe”. Final Country Report, July 2012.

Grigoryan, A., Becchi, G. and V. Santos (2011). “Disaster Risk Reduction Capacity Assessment Report for Montenegro”. UNDP, April 2011.

Household Budget Survey (HBS). Various years.

ILO (2011). “A Comparative Overview of Informal Employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro”.

International Energy Agency (IEA). World Energy Statistics and Balances.

International Transport Forum, Statistics Brief, 2012,
<http://www.internationaltransportforum.org/statistics/statbriefs.html>

Jahan S. and K. Wang (2013). "A Big Question on Small States. Can they overcome their size-related vulnerabilities and grow faster and more consistently?". Finance & Development. September 2013.

KfW. Wind Atlas, software tool.

KfW (2012). "Montenegro. Climate-Fact-Sheet", June 2012.

Kiss, J. (1994). "Debt Management in Eastern Europe". Eastern European Economics, May-June 1994, p 59.

Knack, S. (2003). "Democracy, Governance and Growth". Ann Arbor: University of Michigan Press.

Labor Force Survey (LFS), various years.

McCarthy, M. and M. Bracovic (2008). "Elderly and Palliative Care Services in Montenegro". Conference Proceedings - Transforming Elderly Care at Local, National and Transnational Levels. Danish National Centre for Social Research, Copenhagen, June 26-28, 2008.

Ministry of Finance of Montenegro (2015). "The Development Directions of Montenegro for 2015-2018", Podgorica, June, 2015.

Ministry of Economy (2014). "Energy strategy of Montenegro until 2030".

Ministry of Health of Montenegro (2013). "Health System in Montenegro. Opportunities for Investment". Presentation held by N. Todorovic, Deputy Minister of Health, Podgorica, March 17, 2013.

Ministry of Sustainable Development and Tourism (2013). "Agenda reformi u oblasti turizma", Akcioni plan za pripremu turistickih sezona, March 2013.

Ministry of Sustainable Development and Tourism (2014). "Information on the Environment in Montenegro in 2013", July 2014.

MONSTAT, various statistics.

MONSTAT and UNICEF (2014). "Montenegro and Montenegro Roma Settlements. Monitoring the Situation of Children and Women. Multiple Indicator Cluster Survey 2013", September 2014.

Montenegrin Employers Federation (2013). "Assessment Of The Environment For Women Entrepreneurship In Montenegro", September 2013.

Multiple Indicator Cluster Survey (MICS), various.

Murthi, M. (2015). Equal opportunities for Europe's Roma: an economic imperative in an ageing Europe.

North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2014). "PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds Know and What They Can Do With What They Know".

Official Gazette, various.

Osorio-Roddarte I. and Z. Bogetic (2012). "Increasing Montenegro's Export Potential and Export Sophistication".

Radovic, M. et al. (2014). "Report: Informal Employment in Montenegro: Estimates of Scale and Effects", Faculty of Economics Podgorica, EU and UNDP.

Rutkowski, Jan J. (2011). “Does the Labor Law Contribute to Poor Employment Outcomes in Montenegro?” The World Bank, Technical Note, November 2011.

Rutkowski, Jan J. (2013). “Montenegro Jobs Challenges”. The World Bank, Policy Note, November 2013.

SAPUCCA for European Commission - Directorate-General Home Affairs (2013). “Organised Crime and the Fight Against Crime in the Western Balkans: a Comparison with the Italian Models and Practices

SEETO Road Safety Strategy Survey 2014, March 2014, www.seetoint.org

Telegeography GlobalComms Database, www.telegeography.com

Torgler B. and F. Schneider (2007). “The Impact of Tax Morale and the Institutional Quality of the Shadow Economy”. Linz: Institute for the Study of Labor. Discussion Paper No. 2541. Available on the web at: <http://ftp.iza.org/dp2541.pdf>

UN (2014). World Population Prospects: The 2012 Revision.

UNDP (2011). Women Entrepreneurship in Montenegro, December 2011.

UNDP. Enterprise Survey, 2015.

UNDP/World Bank/EC regional Roma survey 2011.

UNDP (2012a). “The Health Situation of Roma Communities”. Analysis of the data from the UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey. Roma Inclusion Working Papers.

UNDP (2012b). “Roma Education in Comparative Perspective”. Findings from the UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey. Roma Inclusion Working Papers.

UNDP (2014). National Human Development Report - Montenegro. Resource Efficiency and Sustainable Human Development.

UNECE (2007). “Environmental Performance Reviews, Republic of Montenegro“, Second Review.

UNICEF (2011). “Child Poverty in Montenegro”, November 2011.

UNICEF. Children of Montenegro. Realizing Children’s Rights in Montenegro. <http://www.humanium.org/en/montenegro/>

UNODC (2008). “Crime and Its Impact on the Balkans”. Vienna: UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime)

UNODC (2011). “Corruption in Montenegro: bribery as experienced by the population”. Vienna: UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime).

UNODC (2013). “Business, Corruption and Crime in Montenegro: the impact of bribery and other crime on private enterprise”. Vienna: UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime).

World Bank. World Development Indicators, various.

World Bank Group. Doing Business, www.doingbusiness.org.

World Bank Group Entrepreneurship Snapshots (WBGES), various.

World Bank (2000). “The Impacts of Natural Disasters on the Poor: A Background Note”. Consulting Agreement No. 35113-9382.

World Bank (2005). “A Better Investment Climate for Everyone”. Washington, DC: The World Bank.

World Bank (2008). “Montenegro: Beyond the Peak: Growth Policies and Fiscal Constraints”. Public Expenditure and Institutional Review, November 24, 2008, Report No. 46660-ME.

World Bank (2012a). "Montenegro: After the Crisis: Towards a Smaller and More Efficient Government". Public Expenditure and Institutional Review, January 2012, Report No. 65909-ME.

World Bank (2012b). "Montenegro: Preparing for Prosperity. Ensuring Sustainability, Connectivity, and Flexibility for Dynamic Growth". Country Economic Memorandum, December 21, 2012, Report No. 73826-ME.

World Bank (2013a). "Activation and Smart Safety Nets in Montenegro: Constraints in Beneficiary Profile, Benefit Design, and Institutional Capacity", June 2013.

World Bank (2013b). "Energy Efficiency Project". Concept Note (P145399).

World Bank (2013c). "Industrial Waste Management and Cleanup Project". Project Appraisal Document, Report No. 73636-ME.

World Bank (2013d). "Montenegro: Gender Diagnostic: Gaps in Endowments, Access to Economic Opportunities and Agency", June 2013, Report No. 78678-ME.

World Bank (2013e). "Political Economy of Reforms in Western Balkans: Are there quick wins in the environment of Reform Fatigue". Washington DC: World Bank (mimeo).

World Bank (2014a). "Analytical Approaches for a Systematic Country Diagnostic (SCD)". A Resource Document, March 10, 2014.

World Bank (2014b). "Brittle Recovery". South East Europe Regular Economic Report, No. 6, May 2014.

World Bank (2014c). "Fiscal and Debt Management". Project Concept Note, Program-for-Results (P150439), July 31, 2014.

World Bank (2014d). "Interim Guidelines for Systematic Country Diagnostic (SCD)", February 21, 2014.

World Bank (2014e). "Is there a skills shortage in Montenegro?" Presentation held by Jan J. Rutkowski, Podgorica, May 6, 2014.

World Bank (2014f). "Project Paper for Small RETF Grant to Montenegro for EU/IPA Agriculture and Rural Development Institution Building Project", October 7, 2014, Report No. 91319-ME.

World Bank (2015). "Pension System in Montenegro: Outlook and Further Reform Options" June 2015.

World Bank (2015). "Montenegro: Options to Restore Fiscal Sustainability and Improve Spending Efficiency at Subnational Level", July 2015

World Bank, IFC and MIGA (2014). "World Bank Group: A New Approach to Country Engagement", April 29, 2014.

World Economic Forum. Global Competitiveness Report, various. *ski ekonomski forum. Globalni indeks konkurentnosti, razni.*