



Vlada Crne Gore
MINISTARSTVO EKONOMIJE

**STRATEGIJA
REGIONALNOG RAZVOJA CRNE GORE, 2010-2014**

Februar, 2011.

Skraćenice

BDP	Bruto domaći proizvod
CANU	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti
CDM	Mehanizam čistog razvoja (eng. <i>Clean Development Mechanism</i>)
NAMAs	Nacionalno prikladne aktivnosti (eng. <i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>)
EFW	Indeks ekonomskih sloboda (eng. <i>Economic Freedom of the World</i>)
EU	Evropska unija
IGK	Indeks globalne konkurentnosti
IPA	Instrument pretprijetne pomoći
JLS	Jedinica lokalne samouprave
GEF	Globalni fond za životnu sredinu
IMD	Institut za razvoj menadžmenta (eng. <i>Institute for Management Development</i>)
MONSTAT	Zavod za statistiku Crne Gore
MMSP	Mikro, mala i srednja preduzeća
NRP	Nacionalni razvojni plan
RR standard	Regionalno razvojni standard
SCF	Strateški okvir usklađenosti (eng. <i>Strategic Coference Framework</i>)
SPR	Strateški plan razvoja
SRR	Strategija regionalnog razvoja Crne Gore, 2010-2014
SWOT	Snage, slabosti, šanse i prijetnje
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNFCCC	UN Okvirna konvencija o klimatskim promjenama

Pojmovnik

Indeks razvijenosti	Kompozitni pokazatelj stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona koji se računa kao ponderisani prosjek pet osnovnih socio-ekonomskih pokazatelja i to: stope nezaposlenosti, dohotka po stanovniku, prihoda budžeta (sopstvenih i zajedničkih) jedinica lokalne samouprave po stanovniku, opšteg kretanja stanovništva i stepena obrazovanja.
Indeks konkurentnosti	Pokazatelj stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave i regiona; računa se na osnovu indikatora, koji su razvrstani u osam kategorija (podindeksa), od kojih po četiri čine dva osnovna indeksa, kvalitet poslovnog sektora (demografija, zdravlje i kultura; obrazovanje; osnovna infrastruktura i javni sektor; poslovna infrastruktura) i kvalitet poslovnog okruženja (investicije i preduzetnička dinamika; razvijenost preduzetništva; ekonomski rezultati - nivo; ekonomski rezultati - dinamika). Indeks pruža mogućnost međusobnog poređenja jedinica lokalne samouprave i regiona na nivou indeksa i podindeksa.
Regionalno razvojni standard (<i>RR standard</i>)	Specijalizovana metodologija u formi web platforme koja ima za cilj sistematsko prikupljanje podataka na nivou jedinica lokalne samouprave sa ciljem dijagnoze trenutnog stanja i utvrđivanja ključnih faktora važnih za razvoj JLS i regiona.
Metodologija za ocjenjivanje društveno-ekonomskog razvoja	Nova metodologija ocjenjivanja i razvrstavanja jedinica lokalne samouprave i regiona prema stepenu socio-ekonomskog razvoja. Cilj predložene metodologije je što objektivnije mjerenje socio-ekonomskih razlika među jedinicama lokalne samouprave i/ili među regionima.
NUTS	(franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques): Statistička nomenklatura prostornih jedinica koju je definisao Eurostat, kako bi stvorio jedinstvenu i koherentnu strukturu za teritorijalnu raspodjelu. Postoje tri nivoa klasifikacije definisane prema veličini i broju stanovnika na određenom području (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) koje se koriste za definisanje prihvatljivosti nekog regiona za finansiranje iz instrumenata kohezijske politike. U aprilu 2009. godine, Vlada Crne Gore usvojila je prijedlog Zavoda za statistiku o statističkim regionima u Crnoj Gori koji odgovaraju NUTS regionima prema regulativi EZ-a 1059/2003. U skladu sa tim, Crna Gora je definisana kao jedan region (Crna Gora =NUTS 1=NUTS 2=NUTS 3)
Regionalna politika EU	Najvažniji instrument za postizanje kohezije; podrazumijeva prilagođavanje novim kretanjima i restrukturiranje velikih razmjera (razvoj infrastrukture, smanjivanje nezaposlenosti, podsticanje industrije i svih oblika djelatnosti) kako bi se poboljšala konkurentnost lokalne privrede i time izjednačile nejednakosti razvoja regiona u EU. Kada se govori o regionalnoj politici EU, treba imati u vidu da se ne odnosi samo na regionalni razvoj u užem smislu te riječi, već o nastojanju da se postigne povezivanje na nivou EU smanjivanjem postojećih razlika u stepenu razvoja EU regiona.
Politika regionalnog razvoja	Sveukupan i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih prema jačanju konkurentnosti regionalnih i lokalnih jedinica u skladu sa načelima održivog razvoja i smanjivanju regionalnih nejednakosti prema stepenu razvijenosti.

Razvojni projekti	Projekti koji se odnose na izgradnju i/ili rekonstrukciju privredne, komunalne, obrazovne, socijalne, i energetske infrastrukture, te infrastrukture u funkciji zaštite životne sredine neophodne za razvoj; jačanje kapaciteta naučnih, obrazovnih, kulturnih i drugih institucija, kao i drugi projekti koji su u funkciji regionalnog razvoja.
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju - SSP	(engl. <i>Stabilisation and Association Agreement - SAA</i>) Sporazum između Evropske zajednice i njenih država članica i pojedine vlade u državama jugoistočne Evrope, koji određuje okvir za tijesnu saradnju na području političke i institucionalne stabilizacije država jugoistočne Evrope, za jačanje ekonomskih i trgovinskih veza. Crna Gora je potpisala SPP 15. oktobra 2007. godine, a Sporazum je stupio na snagu nakon procesa ratifikacije 1. maja 2010. godine.
Regioni u Crnoj Gori	U Crnoj Gori ne postoje administrativno određeni regioni. Za potrebe analize i prepoznavanja razvojnih prioriteta, posmatranje JLS pojedinačno može značiti suviše mikro pristup. Sa druge strane, zbog ograničene mogućnosti absorpcije finansijskih sredstava na nivou JLS (izuzev Glavnog grada Podgorice), postoji potreba posmatranja JLS u kontekstu prirodnog okruženja kojem pripada.
Primorski region	Geografska cjelina koju čine sledeće opštine: Bar, Budva, Herceg-Novi, Tivat, Kotor i Ulcinj.
Središnji region	Geografska cjelina koju čine, i opština Danilovgrad, opština Nikšić, Prijestonica Cetinje i Glavni grad Podgorica.
Sjeverni region	Geografska cjelina koju čine sledeće opštine: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak.
Regionalni projekat	Svaki projekat koji JLS ne može samostalno da realizuje.
Jugoistočna Evropa	Područje koje obuhvata zemlje: Albaniju, Bugarsku, Bosnu i Hercegovinu, BJR Makedoniju, Crnu Goru, Hrvatsku, Srbiju, i Rumuniju. Teritorijalna podjela je preuzeta od Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD).
Osnovna infrastruktura	Predstavlja osnovnu tehničku strukturu i sisteme koji podržavaju društvo, kao što su: vodovod, kanalizacija, snabdijevanje električnom energijom, putevi (regionalni, magistralni i lokalni), dostupnost i kvalitet vazdušnog, željezničkog i pomorskog transporta, nastojanja u zaštiti životne sredine (ukupna količina otpada, količina recikliranog otpada, investicije i tekući izdaci za zaštitu životne sredine) i sl.
Poslovna infrastruktura	Predstavlja tehničku stukturu i sisteme koji kreiraju poslovni ambijent, kao što su: broj i površina preduzetničkih zona, IT infrastruktura, dostupnost energenata, razvijenost finansijskog tržišta, lakoća kreditiranja, saradnja privrede i obrazovnih ustanova, dostupnost istraživanja, postojanje i kvalitet dobavljača, broj registrovanih vozila, konkurencija na domaćem tržištu i sl.

Sadržaj

REZIME	9
1. UVOD	13
1.1 Cilj i svrha izrade	13
1.2 Politika regionalnog razvoja u kontekstu ukupnog razvoja Crne Gore.....	14
1.3 Metodološki pristup.....	16
2. REGIONALNI RAZVOJ U CRNOJ GORI	17
2.1 Makroekonomski i razvojni trendovi	17
2.1.1 Opšti pregled makroekonomskih trendova	17
2.1.2 Stanovništvo, zaposlenost i nezaposlenost	20
2.1.3 Strukturne promjene.....	21
2.1.4 Konkurentnost crnogorske privrede.....	22
2.2 Teritorijalna i statistička podjela Crne Gore.....	25
2.2.1 Teritorijalna podjela.....	25
2.2.2 Statistička podjela	26
2.3 Regionalne razlike	27
2.4 SWOT analiza (snage, slabosti, šanse i prijetnje).....	31
2.5 Postojeći instrumenti za smanjenje regionalnih razlika	36
2.5.1 Instrumenti politike regionalnog razvoja	36
2.5.2 Ključne institucije	38
2.5.3 Pregled nekih mjera politike regionalnog razvoja i efekti	42
2.6 Indeks konkurentnosti crnogorskih JLS	48
2.7 Indeks razvijenosti.....	49
3. STRATEŠKI CILJEVI	51
3.1 Strateški cilj 1: Ravnomjerniji razvoj jedinica lokalne samouprave i regiona.....	52
3.1.1 Svrha i opravdanost	52
3.1.2 Način ostvarenja	52
3.2 Strateški cilj 2: Ubrzani razvoj manje razvijenih jedinica lokalne samouprave i regiona	58

3.2.1 Svrha i opravdanost	58
3.2.2 Način ostvarivanja.....	58
3.2.3 Mjere za podsticanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja u Crnoj Gori	59
3.3 Strateški cilj 3: Regionalni razvoj i zaštita životne sredine.....	60
3.3.1 Održivo upravljanje i korišćenje prirodnih resursa	60
3.3.2 Nisko karbonski razvoj	62
3.3.3 Komunalna infrastruktura i zaštita životne sredine	63
3.3.4 Način ostvarivanja i prioritetni pravci djelovanja	64
4. FINANSIJSKI OKVIR	66
5. INSTITUCIONALNI OKVIR	70
5.1 Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj	70
5.2 Ostale institucije državne uprave	71
5.3 Partnerski savjet za regionalni razvoj.....	71
5.4 Nivo jedinica lokalne samouprave	72
5.5 Praćenje realizacije SRR.....	72
5.6 Informisanje.....	73
6. PRAVNI OKVIR	73
6.1 Postojeća pravna osnova regionalnog razvoja u Crnoj Gori.....	73
6.2 Komparativna iskustva pravnog uređenja regionalnog razvoja	74
6.3 Osnovna pitanja koja treba da uredi Zakon o regionalnom razvoju.....	75
<i>Zaključak</i>	76
7. PRIJEDLOG DALJIH AKTIVNOSTI	77
8. ANNEX	81
Annex 1: Broj aktivnih preduzetnika i mikro, malih i srednjih preduzeća po JLS	81
Annex 2: Metodologija izračunavanja Indeksa konkurentnosti crnogorskih JLS i regiona	82
Annex 3: Metodologija izračunavanja Indeksa razvijenosti za Crnu Goru	84
Annex 4: Pregled najvažnijih projekata od regionalnog značaja u fazi pripreme ili realizacije	88

Popis tabela, slika i grafika

Tabela 1	Makroekonomski indikatori Crne Gore za period 2006 –2009
Tabela 2	Crna Gora u Izvještaju o globalnoj konkurentnosti
Tabela 3	Faktori poslovanja koji predstavljaju najveći problem za razvoj
Tabela 4	Ekonomске slobode u Crnoj Gori, 1
Tabela 5	Ekonomске slobode u Crnoj Gori, 2
Tabela 6	Socio-ekonomske razlike na nivou jedinica lokalne samouprave
Tabela 7	Socio-ekonomske razlike na nivou regiona
Tabela 8	Socio-ekonomske razlike na nivou jedinica lokalne samouprave u okviru regiona
Tabela 9	IPA sredstva alocirana za Crnu Goru za 2007-2009. godinu, po programima
Tabela 10:	Prioritetni pravci djelovanja i specifični ciljevi za strateški cilj 3
Tabela 11	Struktura pondera indeksa razvijenosti
Tabela 12	Indeks razvijenosti po JLS (Crna Gora =100)
Slika 1	Crna Gora i EU 27 (stubovi konkurentnosti)
Slika 2	Crna Gora i Jugoistočna Evropa (stubovi konkurentnosti)
Slika 3	Prioriteti razvoja sjevernog regiona
Slika 4	Prioriteti razvoja središnjeg regiona
Slika 5	Prioriteti razvoja primorskog regiona
Grafik 1	Indeks razvijenosti u odnosu na nacionalni prosjek (2007-2009)

REZIME

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore definiše razvojne ciljeve usmjerene ka socio-ekonomskom razvoju države, smanjenju regionalnih razlika i jačanju potencijala za razvoj onih djelova zemlje koji zaostaju u razvoju. Osnovni cilj Strategije regionalnog razvoja je postizanje ravnomjernijeg socio-ekonomskog razvoja Crne Gore u skladu sa principima održivog razvoja, stvaranjem uslova za povećanje konkurentnosti svih djelova zemlje i realizaciju njihovih razvojnih potencijala. Ovo predstavlja važan element procesa pridruživanja EU kao dugoročnog opredjeljenja Crne Gore, i važnu odrednicu u vođenju ekonomske politike. Strategija regionalnog razvoja polazi od principa “odozdo prema gore”, kroz bolju povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba sa razvojnim prioritetima na nacionalnom nivou; podrške manje razvijenim područjima, te podrške za održivo upravljanje prirodnim resursima, primjenu nisko karbonskih tehnologija i razvoj komunalne infrastrukture.

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore je i odraz nastojanja da se usaglasi nacionalna politika regionalnog razvoja sa regionalnom politikom Evropske unije. U skladu sa tim, ista je usklađena sa sedmogodišnjom finansijskom perspektivom EU, odnosno, donosi se za period 2010-2014. godina. Strategiju donosi Vlada Crne Gore, a za njenu pripremu i sprovođenje zaduženo je Ministarstvo ekonomije.

Dosadašnji regionalni razvoj u Crnoj Gori je bio zasnovan na relativno neadekvatnom pristupu zasnovanom na planskoj ekonomiji, i karakteriše ga kontinuirana migracija stanovništva iz sjevernog prema središnjem i primorskom dijelu zemlje. Takođe, kao jedna od negativnih posljedica tranzicije je i činjenica da sjeverni region karakterišu i znatno nepovoljniji ekonomski indikatori, koji se prvenstveno odnose na niže prihode per capita i veću nezaposlenost u odnosu na ostala dva regiona. Paradoksalno, najviše realnih resursa i komparativnih prednosti je zapravo u najnerazvijenijem regionu zemlje.

Savremenu crnogorsku ekonomiju karakteriše pozitivan realni ekonomski rast u poslednjoj deceniji, tako da je Crna Gora u 2008. godini, po paritetu kupovne moći stanovništva bila na nivou od 46% prosjeka EU-27, i prednjačila je u odnosu na najnerazvijenije članice EU. Međutim, pozitivan ekonomski rast cjelokupne crnogorske privrede u poslednjoj deceniji, uticao je i na relativno neravnomjeran rast u okviru regiona. Ovaj rast je praćen značajnim rastom investicija, u primorskom i središnjem regionu, dok je nešto niži rast investicija ostvaren u sjevernom regionu.

Sa aspekta teritorijalne podjele, Crnu Goru čini 19 opština, Glavni grad i Prijestonica. Opština je osnovni oblik lokalne samouprave, a mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave. Kada je u pitanju statistička podjela Crne Gore, prema kriterijumima Eurostata-a o podjeli države na prostorne jedinice za statistiku, Crna Gora se posmatra kao jedan region. Ipak, bez obzira na navedenu klasifikaciju, postoje značajne razlike u nivou razvijenosti jedinica lokalne samouprave, pa samim tim i širih područja kojima pripadaju. U Crnoj Gori ne postoje administrativno određeni regioni. Ipak, za potrebe ove strategije i prepoznavanja razvojnih prioriteta, postoji neophodnost posmatranja svake jedinice lokalne samouprave u kontekstu prirodnog okruženja kojem pripada. U skladu sa tim, u Strategiji regionalnog razvoja smo

klasifikovali regione Crne Gore na sjeverni, središnji i primorski region¹. Sjeverni region se prostire na 52.8% a primorski na 11.6% teritorije Crne Gore. Gustina naseljenosti u sva tri regiona je neujednačena, tako da je naseljenost manja u sjevernom dijelu, u odnosu na središnji i primorski region.

Socio-ekonomski razvoj crnogorskih jedinica lokalne samouprave koje zaostaju za nacionalnim prosjekom, praćen je nizom problema koji se prvenstveno odnose na visoku nezaposlenost, nizak nivo dohotka, nerazvijenu infrastrukturu nizak nivo tekućih prihoda jedinica lokalne samouprave, nisku gustinu naseljenosti, uglavnom negativan rast stanovništva i sl. Naime, kada je riječ o osnovnim pokazateljima razvijenosti, kao što su oporezivi dohodak, nezaposlenost, tekući prihodi budžeta, stopa rasta stanovništva i stopa obrazovanja, Crnu Goru karakteriše postojanje značajnih razlika u ovim pokazateljima i na nivou regiona i na nivou jedinica lokalne samouprave. U skladu sa tim, sjeverni region ima najniži nivo razvijenosti, dok je primorski region najrazvijeniji u zemlji.

U prethodnom periodu, aktivnosti politike regionalnog razvoja realizovala su ministarstva, direkcije, zavodi i druge institucije u okviru svojih programskih aktivnosti, poštujući načelo regionalne usmjerenosti, kako bi, u krajnjem, doprinijeli ravnomjernijem regionalnom razvoju. Osnovna statistika pokazuje da ne možemo biti zadovoljni efektima do sada sprovedenih aktivnosti u okviru politike regionalnog razvoja. Dva su osnovna razloga: 1) izostanak adekvatnog upravljanja, odnosno koordinacije aktivnosti politike regionalnog razvoja, i 2) neravnomjerno ulaganje u osnovnu i poslovnu infrastrukturu u Crnoj Gori. Nepostojanje adekvatne koordinacije najbolje potvrđuje nemogućnost da se objedine podaci o do sada sprovedenim aktivnostima i efektima istih, te se teško može govoriti o opravdanosti i uspješnosti jednih ili drugih mjera.

Imajući u vidu navedeno, u narednom periodu, u fokusu politike razvoja treba da bude ostvarenje ravnomjernijeg regionalnog razvoja koje neće biti zasnovano na usporavanju razvijenih, već na stvaranju uslova za ubrzani razvoj manje razvijenih djelova zemlje. Upravo zato, pitanje koordinacije aktivnosti politike regionalnog razvoja postaje posebno važno i u okviru toga definisanje jasnih i objektivnih mjerila razvijenosti. Takođe, u fokusu treba da bude jačanje konkurentnosti nerazvijenih regiona kroz poboljšanje osnovne i poslovne infrastrukture, te kreiranje uslova koji će zadržati, a onda i privući stanovništvo da naseljava ova područja. Izgradnja osnovne i poslovne infrastrukture može biti finansirana iz postojećih budžetskih sredstava, kroz kreditna zaduženja i iz fondova EU koji su, uz zahtijevano učešće za kofinansiranje, bespovratna sredstva. Makroekonomska stabilnost sistema, kao preduslov za politiku regionalnog razvoja i svaku drugu politiku, može biti ugrožena dodatnim zaduživanjem. Sa druge strane, postojeća budžetska sredstva namijenjena kapitalnim investicijama kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou, predstavljaju osnovu za višestruko (4-6 puta) veći investicioni potencijal. Iz toga razloga, Strategija regionalnog razvoja afirmiše projektni pristup i orijentaciju na EU fondove, kroz bolju povezanost potreba na lokalnom i prioriteta na nacionalnom nivou, bolju koordinaciju i jačanje kapaciteta jedinica

¹ **Sjeverni region** čine sledeće opštine: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak. **U središnjem regionu** imamo Glavni grad Podgoricu, Prijestonicu Cetinje i opštine Danilovgrad i Nikšić. Podgorica je glavni grad, administrativni, privredni, univerzitetski i politički centar Crne Gore. **Primorski region** čine: Bar, Budva, Herceg-Novi, Tivat, Kotor, Ulcinj.

lokalne samouprave da prepoznaju svoj lični interes i potrebe u okvirima raspoloživih razvojnih mogućnosti i da isti budu prepoznati među prioritetima razvoja na nacionalnom nivou. Neulaganje u osnovnu i poslovnu infrastrukturu tokom dužeg vremenskog perioda, bez obzira na uzroke, uticalo je na migracije stanovništva iz pojedinih djelova zemlje što dodatno otežava mogućnosti ubrzanog razvoja tih teritorija, i zahtijeva posebne mjere politike regionalnog razvoja u narednom periodu. Takođe, izostanak infrastrukture opredijelio je i investicionu aktivnost tako da, bez obzira na bogatstvo prirodnih resursa, sjeverni dio Crne Gore karakteriše odsustvo investicionih projekata koji bi obezbijedili zapošljavanje za lokalno stanovništvo.

Sagledavanjem faktora kao što su ljudski resursi, životna sredina, ekonomske aktivnosti, infrastruktura i usluge, kao i strateški razvojni planovi i propisi, u Strategiji je napravljena je SWOT analiza, koja predstavlja presjek svih faktora koji utiču na stanje i razvoj lokalnih samouprava. Snage i slabosti su unutrašnji pozitivni i negativni elementi na koje se može uticati, dok su šanse i prijetnje spoljašnji pozitivni i negativni faktori na koje se ne može uticati, ali se mogu predvidjeti, usaglašavati, i može im se prilagođavati.

Strategija definiše tri strateška cilja, i to:

- ✓ **Strateški cilj 1:** Ravnomjerniji razvoj svih jedinica lokalne samouprave i regiona;
 - *Kroz prilagođavanje i bolju povezanost potreba razvoja na lokalnom i regionalnom nivou sa prioritetima razvoja na nacionalnom nivou, te usklađivanje potreba razvoja na lokalnom i regionalnom nivou sa raspoloživim nacionalnim i EU fondovima koji su namijenjeni razvoju.*
- ✓ **Strateški cilj 2:** Ubrzani razvoj manje razvijenih jedinica lokalne samouprave i regiona;
 - *Kroz obezbjeđivanje stvaranje uslova za prepoznavanje, povećanje i optimalno korišćenje njihovih razvojnih potencijala eliminisanjem uzroka koji sprečavaju njihov razvoj;*
- ✓ **Strateški cilj 3:** Regionalni razvoj i zaštita životne sredine.
 - *Kroz unapređenje uslova za održivo korišćenje prirodnih resursa, primjenu nisko karbonskih tehnologija i razvoj komunalne infrastrukture, pružajući posebnu podršku područjima koja zaostaju u razvoju.*

Jedna od dodatih vrijednosti je izračunavanje indeksa razvijenosti i pokušaj izračunavanja indeksa konkurentnosti jedinica lokalne samouprave. Indeksom razvijenosti je prikazano odstupanje osnovnih socio-ekonomskih pokazatelja lokalne samouprave, odnosno nivoa njihove razvijenosti od nacionalnog prosjeka. Time se, pored identifikovanja opština koja značajno zaostaju u razvoju, predlaže podjela svih jedinica lokalne samouprave prema razvijenosti. Takav pristup se zasniva na savremenom shvatanju regionalne politike koja, iako koncentrisana na najmanje razvijene jedinice lokalne samouprave, podstiče cjelokupni razvoj države. Usljed nedostatka podataka na nivou JLS, indeks konkurentnosti nije izračunat, ali je pripremljena i razvijena metodologija, te se predlaže da sprovođenje SRR prati redovno izračunavanje indeksa konkurentnosti JLS i regiona kojima pripadaju.

Dokument definiše svrhu i opravdanost sva tri cilja i način njihovog ostvarivanja. Kako bi ovi ciljevi bili što uspješnije ostvareni, država treba da ima ulogu generatora daljeg razvoja, prvenstveno kroz izgradnju atraktivnosti ekonomskog i pravnog sistema.

Kvalitetna i efektivna realizacija Strategije regionalnog razvoja podrazumijeva i definisanje institucionalnih odgovornosti i mehanizama za samu njenu realizaciju. Pored nadležnog ministarstva koje najčešće daje smjernice za politiku regionalnog razvoja, iskustva zemalja u regionu i šire, pokazuju da se za ovu svrhu formiraju i regionalno razvojne agencije na nivoima statističkih regiona, razne partnerske strukture i sl. kako bi se osiguralo da problematika regionalnog razvoja dobije potrebnu pažnju. Naravno, predlaganje institucionalnog okvira ograničeno je mogućnostima finansiranja istog. Imajući to u vidu, Strategija regionalnog razvoja Crne Gore predlaže institucionalni okvir koji ne podrazumijeva osnivanje novih institucija, i koji je zasnovan na principima transparentnosti, stručnosti, ali i partnerstva i saradnje, te prilagođen teritorijalnoj organizaciji zemlje. Institucionalni okvir će biti precizno definisan Zakonom o regionalnom razvoju. Naime, kako bi se uredio sistem koordinacije aktivnosti politike regionalnog razvoja i definisala metodologija za što objektivnije sagledavanje nivoa razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona kojima pripadaju, Strategijom se predlaže priprema i usvajanje Zakona o regionalnom razvoju.

1. UVOD

1.1 Cilj i svrha izrade

Tranzicija ekonomije od centralno planske ka tržišnoj, kao i ekonomski bum koji je obilježio period nakon sticanja nezavisnosti, uticali su na produbljivanje nivoa socio-ekonomskih razlika i razvojnih mogućnosti u različitim djelovima i među različitim socijalnim grupama širom Crne Gore. Neravnomjerni razvoj, nedovoljna iskorišćenost raspoloživih resursa na jednoj, odnosno primjeri neodrživog korišćenja prirodnih resursa na drugoj strani, stvorili su potrebu da Crna Gora definiše koherentnu razvojnu politiku sa ciljem kreiranja optimalne upotrebe nacionalnih resursa i obezbjeđivanja održivog i konkurentnog razvoja nacionalne ekonomije.

Takođe, nastojanja da Crna Gora postane dio porodice zemalja Evropske unije i želja da se postane dio globalnog tržišta, nameću potrebu podizanja nivoa konkurentnosti Crne Gore u takvom okruženju. Crnoj Gori postaju dostupni fondovi Evropske unije koji su namijenjeni regionalnom razvoju, pa je neophodno izgraditi i ojačati institucionalne i administrativne kapacitete za korištenje sredstava EU fondova na regionalnom i lokalnom nivou, sve sa ciljem smanjenja regionalnih razvojnih razlika i stvaranja uslova da se Crna Gora u što kraćem periodu približi prosječnim vrijednostima indikatora društvenog i privrednog razvoja zemalja u Evropskoj uniji.

Iako je Crna Gora u očima Evropske unije jedan statistički region², to ne znači da treba odustati od interne politike regionalnog razvoja. Naprotiv, treba definisati jasne procese, mehanizme i mjere koji će omogućiti da potrebe sa lokalnog nivoa budu prepoznate među prioritetima na nacionalnom nivou, te da iste budu uključene u finansiranje iz raspoloživih nacionalnih i EU fondova.

Regionalna razvojna politika treba da omogući svim djelovima zemlje da ostvare svoj potencijal i iskoriste mogućnosti za održivi razvoj i bolji životni standard svojih građana, uz dodatnu pažnju koja se posvećuje područjima koja zaostaju u razvoju. Ostvarenje cilja regionalne razvojne politike zahtijeva zajedničko djelovanje svih aktera društva – od izvršne vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou, do privatnog sektora, akademskog i civilnog društva, kako bi se postigao konsenzus u prijedlogu rješenja i zajedničko djelovanje u svrhu dostizanja optimalnog razvoja i poboljšanja životnog standarda građana Crne Gore.

U tom smislu, donošenje Strategije regionalnog razvoja Crne Gore (SRR) je značajan korak. SRR definiše razvojne ciljeve usmjerene kao socio-ekonomskom razvoju Crne Gore, smanjenju regionalnih razlika i jačanju potencijala onih djelova zemlje koji zaostaju u razvoju. SRR je i odraz nastojanja da se usaglase nacionalna i regionalna politika Evropske unije, pa se ista donosi u skladu sa aktuelnim finansijskim okvirom, odnosno za period 2010-2014. Strategiju donosi Vlada Crne Gore, a za njenu pripremu i sprovođenje je zaduženo Ministarstvo ekonomije.

² Na sjednici održanoj u aprilu 2009. godine, Vlada Crne Gore usvojila je prijedlog Zavoda za statistiku o statističkim regionima u Crnoj Gori koji odgovaraju NUTS regionima prema regulativi EZ-a 1059/2003, prema kojem je Crna Gora definisana kao jedan region (Crna Gora =NUTS1=NUTS2=NUTS3).

Posebnost SRR ogleda se i u značaju koji se pridaje zaštiti životne sredine, pa jedan od strateških ciljeva ima u fokusu održivo korišćenje prirodnih resursa, pospješivanje nisko karbonskog razvoja i izgradnju komunalne infrastrukture.

Takođe, tokom procesa izrade SRR, pripremljen je i prijedlog nove metodologije za sagledavanje razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona u Crnoj Gori, kojij sadrži važnu promjenu u odnosu na dosadašnju praksu. Novom metodologijom se, pored identifikovanja područja koja značajno zaostaju u razvoju, predlaže podjela svih jedinica lokalne samouprave, odnosno regiona, prema razvijenosti. Takav pristup se zasniva na savremenom shvatanju regionalne politike koja, iako koncentrisana na najmanje razvijene jedinice lokalne samouprave (JLS), podstiče cjelokupni razvoj države. Dalje, proširenje podjele na sve teritorijalne jedinice omogućava kvalitetnije uređenje važnog pitanja nivoa regionalnih razvojnih pomoći. Direktnim povezivanjem nivoa regionalnih razvojnih pomoći sa nivoom razvijenosti, dobija se adekvatni sistem podrške razvoja svih jedinica lokalne samouprave u skladu sa nivoom razvojnih problema sa kojima se pojedinačna jedinica suočava.

Cilj politike regionalnog razvoja je postizanje ravnomjernog socio-ekonomskog razvoja Crne Gore, u skladu sa principima održivog razvoja, stvaranjem uslova da se poveća konkurentnost svih djelova zemlje i da se realizuju njihovi razvojni potencijali. Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014 je alat koji treba da omogući ostvarenje tog cilja.

1.2 Politika regionalnog razvoja u kontekstu ukupnog razvoja Crne Gore

Najveći uticaj na stvaranje neravnomjernog regionalnog razvoja, sa kojim se i danas suočava Crna Gora, imala je tranzicija iz planskog u tržišni privredni sistem. Industrije stvarane na nerealnim osnovama doživjele su kolaps, pogotovo na područjima koja su danas najmanje razvijena. Značajan broj zaposlenih u velikim industrijskim preduzećima ostao je bez zaposlenja. Iako vještine, znanja i obrazovanje koja posjeduju nisu odgovarali potrebama novog sistema, samo manji dio je bio spreman da se prilagodi novim uslovima i prođe kroz proces prekvalifikacije. Razvojni zamah nakon obnove crnogorske nezavisnosti, ponudio je nove šanse za sticanje obrazovanja i zapošljavanje, a investiciona aktivnost je bila sve značajnija, posebno u primorskom i središnjem dijelu. To je uticalo na migracije stanovništva iz sjevernog dijela Crne Gore u središnji i primorski region.

Danas, najveći dio razvojnog potencijala zasnovanog na korišćenju raspoloživih resursa upravo se nalazi u područjima koja su najmanje razvijena. Do sada realizovane aktivnosti nisu u dovoljnoj mjeri iskoristile niti potencijal za razvoj turizma u sjevernom dijelu Crne Gore, niti raspoloživi šumski i energetske potencijal, niti mogućnosti razvoja poljoprivrede u dijelu proizvodnje zdrave hrane. Buduća razvojna politika države zasnivaće se upravo na naporima da se navedeni resursi što bolje iskoriste i tržišno valorizuju.

Politika regionalnog razvoja polazi od **jedinica lokalne samouprave** kao najznačajnijih nosioca razvoja čiji je zadatak da prepoznaju potrebe i definišu projekte koji će maksimizirati stepen korisnosti lokalnog stanovništva i omogućiti rast životnog standarda. Ipak, od velikog značaja je i **koordinirana aktivnost** između lokalnih i nacionalnih vlasti, kako bi potrebe sa lokalnog nivoa bile adekvatno prepoznate među prioritetima na nacionalnom nivou. U tom smislu, politika regionalnog razvoja treba da korespondira sa cjelokupnim razvojem zemlje,

odnosno, da aktivnosti na nivou zemlje budu u funkciji boljeg korišćenja razvojnih potencijala pojedinačnih djelova (regiona).

U namjeri da se raspoloživi fondovi Evropske unije opredijeljeni za regionalni razvoj iskoriste na najbolji mogući način, paralelno sa sprovođenjem politike regionalnog razvoja, aktivnosti Vlade Crne Gore biće usmjerene na:

1. **Preduzimanje aktivnosti za dalje povećanje ekonomske i pravne atraktivnosti Crne Gore kao sistema**, posebno u dijelu **vladavine prava** koja je jednako važna kako za demokratski, tako i za ekonomski razvoj zemlje;
2. **Pokretanje velikih projekata koji su pretpostavka bržem ukupnom razvoju**, a prije svega:
 - a. poboljšanje saobraćajne povezanosti (izgradnja autoputa i povezivanje opštine Pljevlja sa budućom željeznicom; poboljšanje željezničke infrastrukture; izgradnja aerodroma u sjevernom dijelu Crne Gore itd);
 - b. rješavanje komunalnih problema u dijelu upravljanja čvstnim otpadom i otpadnim vodama;
 - c. valorizaciju energetske resurse; i
 - d. izradu kvalitetnih planskih dokumenata na osnovu Prostornog plana Crne Gore do 2020, kako bi se zadržali postojeći i privukli novi investitori.
3. **Izgradnju društvene infrastrukture, odnosno stvaranje uslova za društveni razvoj**, što podrazumijeva adekvatan pristup: javnom sektoru i upravi, kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, sportu i rekreaciji, vjerskim zajednicama. U prethodnom periodu, pojedine institucije javne uprave svoja sjedišta izmjestila su van administrativnog središta države, ili svoje područne jedinice osnivaju i u drugim jedinicama lokalne samouprave (primjer Uprave za šume). Takođe, napravljen je značajan pomak u oblasti visokog obrazovanja, u vidu disperzije državnih fakulteta u sjevernom dijelu. Suštinski predmet interesovanja postaje **kvalitet obrazovanja** koji će biti u fokusu u narednom periodu. Posebno je važno razvijati vještine i omogućiti sticanje znanja potrebnih za samostalnu preduzetničku aktivnost građana. Poboljšanje društvene infrastrukture, pored ranije navedenog, dodatno će doprinijeti ublažavanju budućih migracija iz manje razvijenih u razvijenije regione.

U realizaciji navedenih aktivnosti, Crna Gora će se osloniti na:

- sopstvene finansijske resurse,
- saradnju sa privatnim sektorom kroz javno-privatno partnerstvo,
- privlačenje novih i zadržavanje postojećih investitora (stranih i domaćih),
- eventualna nova povoljna kreditna zaduženja kod međunarodnih razvojnih institucija i
- fondove Evropske unije koji će joj biti dostupni u procesu integracija.

U tom smislu, SRR treba da doprinese boljoj koordinaciji nosilaca razvoja na lokalnom i nacionalnom nivou, i pravilnom određivanju prioritetnih projekata za finansiranje iz javnih fondova (domaći izvori budžeta na državnom i lokalnom nivou, bilateralni grantovi, IPA fondovi, krediti, javno-privatno partnerstvo).

1.3 Metodološki pristup

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore rezultat je rada domaćih stručnjaka koji su, bilo kao nezavisni eksperti, bilo kao predstavnici nadležnih institucija, dali svoj doprinos kreiranju Strategije.

Za potrebe procesa, Vlada je formirala Savjet za izradu Strategije regionalnog razvoja Crne Gore. Dodatnu stručnu pomoć i podršku obezbijedila je kancelarija Programa za razvoj Ujedinjenih nacija u Podgorici.

U želji da regionalni razvoj okupi sve nosioce razvoja kako u fazi planiranja tako i kasnije u procesu realizacije, u pripremu SRR uključeni su predstavnici jedinica lokalne samouprave (JLS) kroz implementaciju RR-standarda i konsultativni sastanak po završetku prvog nacrtu Strategije. RR-standard (Regionalno razvojni standard) je specijalizovana elektronska baza podataka koja se koristi za definisanje i analizu trenutnog stanja jedinice lokalne samouprave, i prepoznavanje ključnih prednosti i nedostataka iste, kao i za utvrđivanje razvojnih prioriteta na lokalnom i regionalnom nivou.

Pored utvrđivanja razvojnih prioriteta jedinica lokalne samouprave i regiona, priprema SRR podrazumijevala je i analizu dosadašnjih mjera politike regionalnog razvoja i efekata koji su postignuti primjenom tih mjera.

Važno je napomenuti i da je Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014 pripremana u periodu kada se značajni resursi angažuju u izradi nekoliko drugih strateških dokumenata³. Posebna pažnja posvećena je usklađivanju sa ovim dokumentima, odnosno izbjegavanju preklapanja u sadržini i fokusu i obezbjeđivanju komplementarnosti dokumenata.

SRR će biti od posebnog značaja za pripremu Nacionalnog plana razvoja, s obzirom da će uticati na planiranje na lokalnom nivou kroz izradu strateških planova razvoja jedinica lokalne samouprave, i prepoznavanje projekata čija realizacija treba da obezbijedi zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva i jačanje konkurentnosti JLS. Status tako osmišljenih projekata će biti ažuriran u okviru elektronske baze razvojnih projekata i predmet prioretizacije nadležnog ministarstva i savjetodavnog tijela. Prioritetni razvojni projekti koje kandiduju nosioci razvoja na lokalnom i nacionalnom nivou poslužiće kao važan input za izradu Nacionalnog plana razvoja. Na taj način, biće obezbijeđena konzistentnost makro-ekonomskog okvira i regionalne dimenzije razvoja

³ Misli se na *Strateški okvir usklađenosti 2011-2013* koji priprema Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija; projekat Crnogorske akademije nauka i umjetnosti (CANU) pod nazivom *Crna Gora u XXI vijeku – u eri kompetitivnosti*, i *Nacionalni razvojni plan* za koji je zaduženo Ministarstvo finansija.

2. REGIONALNI RAZVOJ U CRNOJ GORI

2.1 Makroekonomski i razvojni trendovi

2.1.1 Opšti pregled makroekonomskih trendova

Nastanak i razvoj savremene ekonomije Crne Gore⁴, obilježen je uvođenjem njemačke marke, odnosno eura kao zvaničnog sredstva plaćanja, sveobuhvatnim tranzicionim promjenama stvaranjem tržišne privrede, sticanjem nezavisnosti 2006. godine, i početkom procesa pridruživanja EU, kao dugoročnim opredjeljenjem Crne Gore i važnom odrednicom u vođenju ekonomske i sveukupne politike.

Crna Gora je mala, otvorena ekonomija sa BDP (u tekućim cijenama) po stanovniku od 4.907€ u 2008. godini, koji je još uvijek značajno ispod nivoa novih članica EU, izuzimajući Bugarsku i Rumuniju. Prema kriterijumima Svjetske banke, Crna Gora spada u grupu zemalja sa srednjim dohotkom, s obzirom da je njen BDP *per capita* mjereno paritetom kupovnih snaga (BDP PKS), prema istraživanju Svjetske banke od 2005. godine iznosio 7.833\$⁵. Prema ovom pokazatelju, Crna Gora prednjači u odnosu na pojedine zemlje regiona (poput Albanije sa BDP PKS per capita u vrijednosti od 5.369\$, Bosne i Hercegovine sa BDP PKS per capita od 6.506\$ i Makedonije sa BDP PKS per capita od 7.393\$), ali znatno zaostaje za Hrvatskom (koja je u istom periodu imala BDP PKS od 13.232\$). Poređenjem ovog pokazatelja sa najnerazvijenijim članicama EU, zaključuje se da je Crna Gora na nešto nižem nivou u odnosu na njih (BDP PKS per capita u Rumuniji je bio 9.374\$, dok je u Bugarskoj bio 9.353\$). Pored toga, prema podacima Eurostata za 2008. godinu, Crna Gora je po paritetu kupovne moći stanovništva bila na nivou od 46% prosjeka EU 27, čime je prednjačila u odnosu na najnerazvijenije članice EU⁶.

Razvoj savremene crnogorske ekonomije započeo je uvođenjem njemačke marke 1999. godine, a potom eura, u cilju stabilizacije ekonomije. Kao rezultat toga, dolazi do smanjenja stope inflacije (na 4,1% u 2005. godini), do rasta stranih direktnih investicija, te povećanja sveukupnog kredibiliteta Crne Gore. Ovaj period karakteriše početak intenzivnijih tranzicionih promjena, odnosno kreiranja tržišne privrede. U oblasti fiskalne politike su sprovedene reforme što je, pored stvaranja dodatnog prostora privredi za investiranje, imalo za cilj i uspostavljanje dugoročne kontrole nad državnim rashodima shodno politici uravnoteženog budžeta.

Dalji razvoj crnogorske privrede u protekloj dekadi karakteriše izgradnja nove države, sticanjem nezavisnosti 2006. godine, što je bilo praćeno daljim razvojem tržišne ekonomije i sveobuhvatnim tranzicionim promjenama. Realni rast BDP-a je bio 8,6%, 10,7% i 6,9% u 2006, 2007. i 2008. godini respektivno (odnosno 8,7% prosječno u posmatranom periodu). Ovaj rast je bio zasnovan na snažnom rastu investicija, naročito u oblasti građevinarstva, turizma i saobraćaja, rastu bankarskog sektora i poboljšanju javnih finansija. U ovom periodu je značajno povećana otvorenost crnogorske ekonomije, sa ukupnom trgovinom koja je činila

⁴ Razvoj crnogorske ekonomije od 2000. godine, pa nadalje.

⁵ Svjetska banka (2005): „Globalni paritet kupovnih snaga i realni rashodi“, ICP (International Comparison Program)“

⁶ Preuzeto iz Strateškog okvira uskladenosti 2011-2013, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Vlade Crne Gore (str. 10)

oko 133,5% BDP-a u 2008. godini. Jak privredni rast bio je praćen i određenim, manje povoljnim, kretanjima u eksternom sektoru, koja se, prvenstveno, odnose na povećanje deficita robne razmjene sa inostranstvom, sa direktnim uticajem na rast deficita tekućeg računa platnog bilansa (50% BDP-a u 2008.) Ipak, visok deficit na tekućem računu platnog bilansa nije neuobičajen za male, otvorene ekonomije sa slobodnim tokovima kapitala u periodima naglog ekonomskog rasta, kakva je Crna Gora. Ovaj period karakteriše rast tržišta kapitala, smanjenje prosječne ponderisane efektivne aktivne kamatne stope (na 9,40% u 2008. u odnosu na 12,11% u 2005.) i povećanje ukupnih kredita bankarskog sektora na 90,7% BDP-a. Stopu nezaposlenosti je karakterisao trend pada (na 10,74% u 2008. godini). Posmatrano po geografskim regionima, u ovom periodu je ostvaren rast investicija, naročito u oblasti građevinarstva, turizma i u finansijskom sektoru u središnjem i primorskom dijelu zemlje. Sjevernu Crnu Goru takođe karakteriše rast investicione i ukupne ekonomske aktivnosti, ali sporije u odnosu na ostala dva regiona.

Napredak je ostvaren kako u dijelu stabilizacije privrede, tako i u različitim segmentima strukturnih reformi uporedo sa brzim učlanjenjem zemlje u Međunarodni monetarni fond i Svjetsku banku početkom 2007. godine, što je imalo pozitivan odraz i na međunarodnim finansijskim tržištima. Zemlja je intenzivirala aktivnosti koje se odnose na proces pridruživanja Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (STO). Pored toga, postala je članica Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA), koji je u Crnoj Gori u primjeni od jula 2007. godine i kojim se garantuje slobodna trgovina za oko 90% industrijskih proizvoda. Takođe, kao ogroman znak napretka na polju evropskih integracija, Crna Gora je 15. oktobra 2007. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, koji je stupio na snagu 1. maja 2010. godine.

Posljedicom pozitivnih kretanja u crnogorskoj ekonomiji, rejting agencija *Standard & Poor's Ratings Services* je u martu 2007. godine poboljšala dugoročni rejting Crne Gore na 'BB+' sa 'BB'. Istovremeno je ustanovljen 'B' kratkoročni rejting. Dalji izgled funkcionisanja ekonomije je bio stabilan. U januaru 2008. godine agencija *Standard & Poor's* je potvrdila dugoročni BB+ i kratkoročni B kreditni rejting, a cjelokupno stanje ekonomije je ocijenila kao stabilno.

U 2009. godini, godini koju karakteriše suočavanje sa snažnim uticajem svjetske ekonomske krize, BDP je, prema procjeni Ministarstva finansija, ostvario negativan realni rast od 5,3%. Berzanski indikatori su izgubili preko 70% svoje vrijednosti u odnosu na njihove maksimalne vrijednosti; smanjena je kreditna aktivnost banaka, a smanjeni su i depoziti. Umanjena likvidnost bankarskog sektora znatno je ograničila mogućnosti kreditne aktivnosti banaka (ukupni krediti su smanjeni na 79,8% BDP-a u 2009. godini), odnosno njihove podrške ostatku privrede. To je u velikoj mjeri umanjilo kako likvidnost privrede, tako i cjelokupnu privrednu aktivnost. Fizički obim industrijske proizvodnje, kao jedne od grana koju je najteže pogodila kriza, je u 2009. godini smanjen za 32%. Porastao je pritisak na javne finansije, što je vodilo stvaranju budžetskog deficita od 4,4% BDP. Inflacija je u ovom razdoblju dostigla relativno nizak nivo (3,4%), približan onom koji je zabilježen u 2004. godini. Deficit tekućeg računa platnog bilansa je takođe, usljed smanjena uvoza, smanjen na oko 29,07% BDP-a u 2009. godini. U aprilu 2010. godine, agencija „*Standard and Poor's*“ objavila je kreditni rejting Crne Gore za dugoročno i kratkoročno i zaduživanje u stranoj valuti BB/B i rejting za zaduživanje u domaćoj valuti BB+/B. Ocjena za dugoročno zaduživanje u stranoj valuti smanjena je sa BB+ na BB, dok su ocjene u ostalim segmentima zaduživanja ostale nepromijenjene. Takođe,

potvrđena je i ocjena Crne Gore za transfere i konvertibilnosti na AAA. Osnovni makroekonomski pokazatelji crnogorske ekonomije za period 2006-09. su prikazani u tabeli 1.

Tabela 1: Makroekonomski indikatori Crne Gore za period 2006 –2009

	2006.	2007.	2008.	2009.
Stanovništvo⁷	624.241	626.188	628.804	-
BDP u tekućim cijenama (mil €)	2.148,99	2.807,90	3.085,60	3.083,00 ⁸
BDP per capita (€)	3.442,5	4.484,0	4.907,09	-
Realni rast BDP-a (u %)	8,60	10,70	6,9	-5,3 ⁹
Rast industrijske proizvodnje (u %)	1,00	0,1	-2,0	-32,20
Stopa nezaposlenosti (% , kraj perioda)	14,70	11,91	10,74	11,42
Budžetski saldo (% od BDP)	3,40	6,35	1,17	- 4,4 ¹⁰
Inflacija mjerena troškovima života (% , godišnji prosjek)	3,0	4,2	7,4 ¹¹	3,4
Izvoz roba i usluga (mil €)	1.066,3	1.301,7	1.218,0	976,78
Uvoz roba i usluga (mil €)	1.718,6	2.385,82	2.900,9	1.963,74
Bilans razmjene roba i usluga (mil €)	-652,3	-1.084,46	-1.683,0	-986,97
Bilans tekućeg računa (mil €)	-531,3	-1.007,6	-1.564,3	-896,27
Bilans tekućeg računa (% BDP)	-24,7	-37,6	-50,70	-29,07
Neto strane direktne investicije (% BDP)	21,70	20,8	17,90	29,54
Spoljni dug (mil. €)	504,0	462,1	481,70	699,90
Spoljni dug (% BDP)	23,40	17,20	15,60	22,70
Spoljni dug (% izvoza roba i usluga)	47,26	38,87	39,54	71,65
Javni dug (% BDP)	32,70	27,50	29,00	37,00

Izvor: Monstat, Ministarstvo finansija Vlade Crne Gore, CBCG,

Pored svih problema koje kriza sa sobom nosi, u drugoj polovini 2009. godine su se mogli prepoznati prvi znaci stabilnosti koji su se ogledali, prije svega, u povećanju kapitala i likvidnih sredstava banaka. Iako će prema svim pretpostavkama i 2010. biti godina mogućeg negativnog ekonomskog rasta, ponovno „oživljavanje“ aktivnosti bankarskog sektora će i dalje predstavljati jedan od glavnih pokretača pozitivnog ekonomskog rasta u narednim godinama. Paralelno sa tim, održavanje stabilne inflacije i povećanje ekonomske aktivnosti, kontrola spoljnotrgovinskog deficita i održavanje nivoa budžetskog balansa u skladu sa Mاستrihtskim kriterijumima, uz politiku niskog spoljnog duga, i dalje treba da predstavljaju osnovne ciljeve paralelnog djelovanja monetarne, fiskalne i strukturnih politika u Crnoj Gori.

⁷ Izvor: procjena Monstat-a

⁸ Izvor: Ministarstvo finansija

⁹ Izvor: Ministarstvo finansija

¹⁰ Izvor: Ministarstvo finansija

¹¹ Prema metodologiji Monstata, usklađenoj sa metodologijom Eurostata, od 2008. godine je uveden indeks potrošačkih cijena kao pokazatelj inflacije. Tako se podaci o inflaciji za 2006. i 2007. odnose na inflaciju mjerenu troškovima života, dok se podaci za 2008. i 2009. odnose na inflaciju mjerenu potrošačkim cijenama.

2.1.2 Stanovništvo, zaposlenost i nezaposlenost

Stanovništvo u velikoj mjeri utiče na kretanja u ekonomiji, i to uglavnom na dva načina. Sa jedne strane formira ponudu rada u jednoj privredi, a s druge strane predstavlja važnu komponentu potrošnje, kao sastavnog elementa agregatne tražnje u ekonomiji. Time je stanovništvo, odnosno kretanje stanovništva, osnovni indikator privrednih aktivnosti u jednoj zemlji, a zaposlenost i nezaposlenost glavni indikatori kretanja stanovništva. Prema popisu iz 2003. godine, Crnu Goru karakteriše povećanje ukupnog broja stanovnika za 0,83%. Posmatrajući sjeverni dio zemlje, karakteristično je izraženo demografsko pražnjenje svih opština ovog regiona, naročito opština Plav, Šavnik, Plužine, Žabljak, Andrijevića i Kolašin, sa stopama rasta stanovništva od -28,5%, -20,14%, -18,60%, -14,45%, -13,60% i -10,53% respektivno, u 2003. godini u odnosu na popis 1991. godine. S druge strane, u istom periodu, središnji i primorski region karakteriše povećanje broja stanovnika od 6,8% i 8,3% respektivno. Isti trend je nastavljen i poslednjih godina, s obzirom da procjene Zavoda za statistiku Crne Gore o broju stanovnika ukazuju na dalji odliv stanovništva iz sjevernog u središnji i primorski region zemlje. Tako je u 2008. godini¹² stopa rasta stanovništva u Sjevernom regionu i dalje bila negativna i iznosila je -0,27% u odnosu na prethodnu godinu, dok je Središnji region karakterisalo povećanje broja stanovnika od 0,73%, a primorski od 0,70%. S druge strane, broj radno sposobnog stanovništva¹³ u sjevernom regionu je približno isti u 2008. u odnosu na prethodnu godinu. Tendencija pada broja stanovnika u sjevernom regionu je na dugi rok nepovoljna, dok je strukturno povećanje aktivnog stanovništva, naročito ako se može zapošljavati, povoljna tendencija. Pored toga, paralelno sa povećanjem ukupnog stanovništva u središnjem i primorskom regionu, raste i broj radno sposobnog stanovništva. Na to ukazuju i procjene Zavoda za statistiku, po kojima je u 2008. godini broj radno sposobnog stanovništva u središnjem regionu povećan za 0,90%, dok je u primorskom regionu zemlje ovaj rast bio 0,89% u odnosu na 2007. godinu.

Zaposlenost i nezaposlenost, kao značajni indikatori socio-ekonomske razvijenosti, u Crnoj Gori imaju izraženu regionalnu dimenziju. Ukupan broj zaposlenih u poslednjih pet godina (2005-2009) raste u kontinuitetu, što potvrđuje podatak da je prosječna stopa rasta broja zaposlenih u ovom periodu iznosila 3,6%, a ukupan broj zaposlenih lica je na kraju 2009. godine iznosio 169.859 (u odnosu na 169.160 osoba na kraju 2008. i 159.223 na kraju 2007.)¹⁴. Ovo ukazuje na značajne pozitivne efekte sistemskih mjera podrške preduzetništvu i povećanje broja registrovanih privrednih društava i preduzetnika. Međutim, posmatrano po regionima, u periodu nakon 2005.godine, ispoljena su različita kretanja broja zaposlenih. Broj zaposlenih u sjevernom regionu je u ovom periodu povećan, ali je taj rast bio sporiji od rasta broja zaposlenih u središnjem i primorskom regionu zemlje. Tako se u 2009. godini, od ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori, na sjeverni region odnosilo 18,9%. Generalno, ukoliko analiziramo period od 2005. do 2009. godine, kada je ostvarivana pozitivna prosječna stopa rasta broja zaposlenih (3,6%), očigledno je da je ova stopa rasta bila znatno manja od prosječne stope realnog rasta BDP-a (koja je u periodu 2005-2009. iznosila 5,26%). U skladu sa tim, realni rast BDP-a nije bio praćen adekvatnom stopom rasta broja zaposlenih. **Broj nezaposlenih lica**¹⁵ u Crnoj Gori se permanentno smanjuje, tako da je na kraju 2009. godine

¹² Prema procjeni Zavoda za statistiku

¹³ U radno sposobno stanovništvo se ubraja stanovništvo između 15 i 64 godine starosti.

¹⁴ CBCG, Zavod za zapošljavanje

¹⁵ U analizi zaposlenosti i nezaposlenosti, korišćeni su podaci Zavoda za zapošljavanje i CBCG

ukupan broj nezaposlenih iznosio 30.169, i bio je smanjen za 18.676 lica u odnosu na 2005. godinu. Posmatrano po regionima, najmanje smanjenje broja nezaposlenih, ostvareno je u sjevernom dijelu zemlje. **Stopa nezaposlenosti** u Crnoj Gori je u ovom periodu smanjena sa 18,48% u 2005. godini, na 11,42% u 2009. godini.

2.1.3 Strukturne promjene

Dugoročno posmatrano, najznačajnije strukturne promjene u jednoj ekonomiji se odnose na učešće pojedinih privrednih sektora u ukupnom bruto domaćem proizvodu. Na osnovu učešća pojedinih sektora u cjelokupnoj ekonomiji, ocjenjuje se nivo privredne razvijenosti, odnosno, definišu se osnovni trendovi. Struktura crnogorske ekonomije ogleda se u strukturi njenog bruto domaćeg proizvoda. Naime, u strukturi ekonomije, posmatrano po bruto dodatoj vrijednosti, prema podacima MONSTAT-a iz 2008.¹⁶ usluge učestvuju sa oko 62%. Iako čini samo dio sektora usluga, turizam je ključna komponenta ekonomije i glavni izvor rasta, naročito na Primorju. Industrijska proizvodnja, predstavlja oko 11% ukupne ekonomije. Poljoprivreda čini oko 7,5% ekonomije i predstavlja značajan izvor prihoda za veliki dio stanovništva koji živi u ruralnim područjima zemlje. Slična struktura je zabilježena i u 2007. godini. U odnosu na 90-te godine, smanjen je udio poljoprivrede i industrije u ukupnoj ekonomiji, što je slično strukturnim promjenama u velikom broju zemalja u svijetu.

Pored bruto domaćeg proizvoda, kao osnovnog pokazatelja razvijenosti pojedinih ekonomija i strukturnih promjena u ekonomijama, postoji još nekoliko pokazatelja koji ukazuju na nivo društvenog razvoja i kvaliteta života kao posljedice strukturnih i ostalih promjena u ekonomiji. Jedan od takvih pokazatelja je **indeks razvoja po mjeri čovjeka** - HDI (*eng. Human Development Index*), kao komparativna mjera očekivanog trajanja života, pismenosti, obrazovanja i životnog standarda zemalja u svijetu.¹⁷ Prema izvještaju UNDP-a, HDI za Crnu Goru u 2007. je bio 0,834, što predstavlja povećanje u odnosu na 2006. godinu (kada je HDI bio na nivou od 0,828). Time se, po ovom izvještaju, Crna Gora svrstava u grupu zemalja sa visokim razvojem po mjeri čovjeka u okviru grupe zemalja u razvoju, i zauzima 62. mjesto na listi¹⁸.

Strukturne promjene u jednoj privredi ogledaju se i u promjenama u nejednakosti dohotka stanovništva. Najčešća, mada ne i najbolja mjera nejednakosti dohotka jeste **Gini koeficijent**. Vrijednost ovog koeficijenta se kreće između nule (kada je dohodak među građanima jednako distribuiran) i jedan (kada jedna osoba raspoložuje ukupnim dohotkom). Prema tome, što je Gini koeficijent bliži jedinici, veće su nejednakosti u društvu. Prema podacima Ministarstva rada i socialnog staranja, Gini koeficijent je u Crnoj Gori smanjen u 2008. na 25,3% sa 26,4% u 2007. godini, što pokazuje postepeno smanjenje nejednakosti u Crnoj Gori.

¹⁶ Statistički godišnjak 2009. str. 71, bruto vrijednost proizvodnje po KD i bruto domaći proizvod u tekućim cijenama

¹⁷ Human Development Index se izračunava po metodologiji definisanoj od strane UNDP-a. Posljednji izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za Crnu Goru je objavljen u oktobru 2009. godine, na osnovu podataka iz 2007. godine. Izvještaj je rađen za 192 zemlje, od kojih su njih 180 članice UN-a.

¹⁸ Naime, po Izvještaju o humanom razvoju UNDP-a, sve zemlje se, zavisno od visine indeksa humanog razvoja dijele na zemlje sa veoma visokim humanim razvojem, zemlje sa visokim humanim razvojem, zemlje sa srednjim humanim razvojem i zemlje sa niskim humanim razvojem. Prva kategorija zemalja se odnosi na razvijene zemlje, dok se ostale tri kategorije odnose na zemlje u razvoju.

2.1.4 Konkurentnost crnogorske privrede

Jedna od opšte prihvaćenih ocjena globalne konkurentnosti jedne privrede u svijetu u poslednjih nekoliko godina je Indeks globalne konkurentnosti (*eng. Global Competitiveness Index*) koji objavljuje Svjetski ekonomski forum (*eng. World Economic Forum*) u okviru izvještaja o globalnoj konkurentnosti.

Indeks globalne konkurentnosti (IGK) u toj studiji ocenjuje 133 zemlje širom svijeta na osnovu velikog broja faktora koji utiču na poslovno okruženje, grupisanih u dvanaest grupa, i to: institucije, infrastruktura, makroekonomska stabilnost, zdravlje i osnovno obrazovanje, visoko obrazovanje i obuka, efikasnost tržišta roba i usluga, efikasnost tržišta radne snage, sofisticiranost finansijskog tržišta, tehnološka spremnost, veličina tržišta, sofisticiranost poslovanja i inovacije. Prema izvještaju o globalnoj konkurentnosti za 2009-2010. koji je objavio Svjetski ekonomski forum, Crna Gora je zauzela 62. mjesto sa vrijednošću indeksa 4,16 što predstavlja napredak za 3 mjesta u odnosu na prethodnu godinu. Posmatrajući Jugoistočnu Evropu, Crna Gora je lider u regionu ispred Rumunije (64), Hrvatske (72), Bugarske (76), Makedonije (84), Srbije (93), Albanije (96) i Bosne i Hercegovine (109).

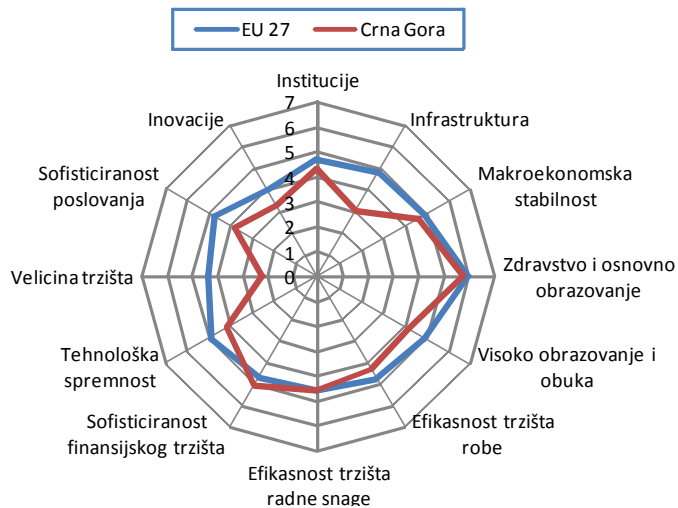
Tabela 2: Crna Gora u Izvještaju o globalnoj konkurentnosti

	Rang (od 133)	Rezultat (1-7)
IGK 2009-2010	62	4,2
IGK 2008-2009 (od 134)	65	4,1
IGK 2007-2008 (od 131)	82	3,9
Osnovni faktori	65	4,4
Institucije	52	4,3
Infrastruktura	93	3,0
Makroekonomska stabilnost	70	4,6
Zdravlje i osnovno obrazovanje	40	5,8
Faktori efikasnosti	65	4,1
Visoko obrazovanje i obuka	57	4,2
Efikasnost tržišta robe	58	4,3
Efikasnost tržišta radne snage	53	4,5
Sofisticiranost finansijskog tržišta	17	5,0
Tehnološka spremnost	45	4,1
Veličina tržišta	124	2,2
Faktori inovativnosti	68	3,6
Sofisticiranost poslovanja	80	3,8
Inovacije	56	3,3

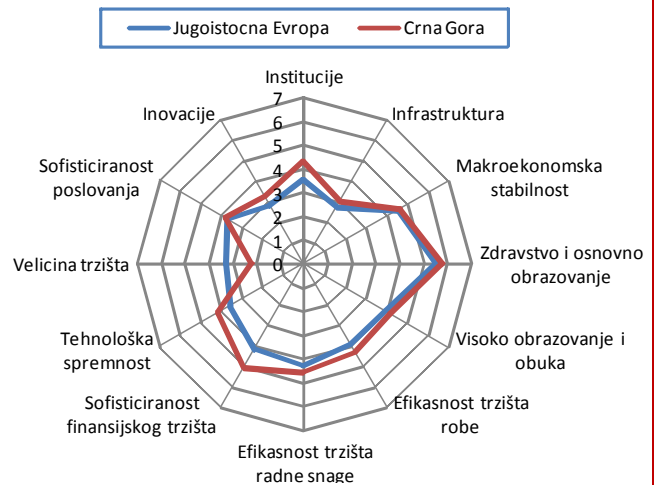
Izvor: *The Global Competitiveness Index 2009–2010*; © 2009 World Economic Forum

U odnosu na indeks globalne konkurentnosti 2008-2009, najveći napredak napravljen je u oblasti inovacija (32 mjesta), efikasnosti tržišta radne snage (11), sofisticiranosti finansijskog tržišta (10) i sofisticiranosti poslovanja (10), a manji na području institucija i infrastrukturnih promjena, dok je značajan pad zabilježen na nivou makroekonomske stabilnosti. U nastavku je dat uporedni prikaz Crne Gore sa EU 27 i Jugoistočnom Evropom na osnovu posmatranih dvanaest oblasti, odnosno stubova konkurentnosti.

Slika 1. Crna Gora i EU 27



Slika 2. Crna Gora i Jugoistočna Evropa



Poslovanje

U okviru Izvještaja o globalnoj konkurentnosti, dat je i prikaz najznačajnijih faktora koji utiču na poslovanje preduzeća u Crnoj Gori. Tabela 3 pokazuje listu od 15 faktora, za koju su ispitanici upitani da odaberu pet najproblematičnijih za poslovanje u njihovoj zemlji/ekonomiji i rangiraju ih od 1 (najviše problematičan) do 5 (najmanje problematičan). Rezultati istraživanja u Crnoj Gori su pokazali da najveće prepreke prilikom poslovanja predstavljaju neefikasna državna birokratija, neadekvatna infrastruktura i pristup finansijama.

Tabela 3: Faktori poslovanja koji predstavljaju najveći problem za razvoj

Faktori poslovanja	% odgovora
Nefikasna državna birokratija	16,1
Neodgovarajuća infrastruktura	15,4
Pristup finansijama	14,6
Neodgovarajuća obrazovana radna snaga	11,2
Korupcija	10,6
Restiktivni radni propisi	8,2
Poreski propisi	6,9
Niska radna etika domaće radne snage	5,3
Poreske stope	4,1
Kriminal i krađe	2,2
Propisi o stranoj valuti	1,9
Inflacija	1,7
Politička nestabilnost	1,0
Loše javno zdravlje	0,7
Nestabilnost vlade	0,0

Izvor: The Global Competitiveness Index 2009–2010, © 2009 World Economic Forum

Ekonomske slobode

Dostignuti stepen ekonomskih sloboda u jednoj zemlji može se posmatrati kroz dva indeksa, i to: indeks ekonomskih sloboda Fondacije Heritage i indeks ekonomskih sloboda kanadskog Fraser instituta.

Indeks ekonomskih sloboda Fondacije Heritage (*Index of Economic Freedom, Heritage Foundation*) se više oslanja na pokazatelje regulative u deset oblasti važnih za ekonomske slobode. Prema ovoj metodologiji, u 2010. godini, Crna Gora zauzima 68. mjesto na svijetu najslobodnijih zemalja sa indeksom čija je vrijednost 63,6 što predstavlja povećanje od 5,4 poena u odnosu na prethodnu godinu, kao rezultat unapređenja sedam od deset oblasti. Posmatrajući zemlje Jugoistočne Evrope, bolje rangirane zemlje od Crne Gore su: Albanija (53), Makedonija (56) i Rumunija (63), dok su slabije rangirane Bugarska (74), Hrvatska (92), Srbija (104) i Bosna i Hercegovina (110).

Tabela 4: Ekonomske slobode u Crnoj Gori, 1

Deset ekonomskih sloboda	Rezultat	Promjena
Sloboda poslovanja	70,1	↑
Trgovinske slobode	83,2	↑
Fiskalne slobode	90,0	↑
Javna potrošnja	54,4	↑
Monetarne slobode	73,2	↓
Investicione slobode	55,0	↑
Finansijske slobode	50,0	–
Imovinska prava	40,0	–
Borba protiv korupcije	34,0	↑
Sloboda na tržištu rada	86,4	↑

Izvor: Index of Economic Freedom, Heritage Foundation

Drugi pokazatelj je indeks ekonomskih sloboda u svijetu prema Gwartneyu i Lawsonu (*Index of Economic Freedom of the World, EFW*) koji objavljuje kanadski Fraser Institute. Indeks ekonomskih sloboda EFW je razrađeniji i obuhvata niz komponenti iz pet područja ekonomskih sloboda, a ocjene komponenti dobijene su na osnovu više od 40 pokazatelja, od kojih veliki dio čine makroekonomski pokazatelji. Prema ovom indeksu objavljenom u Godišnjem izvještaju ekonomskih sloboda u svijetu 2009, Crna Gora zauzima 81. mjesto na ljestvici najslobodnijih zemalja na svijetu sa vrijednošću indeksa od 6,58. Prema ovom indeksu sloboda, Crna Gora se nalazi ispred Srbije (84), Makedonije (89), Hrvatske (95) i Bosne i Hercegovine (105), a iza Albanije (57), Rumunije (73) i Bugarske (76).

Tabela 5: Ekonomske slobode u Crnoj Gori, 2

Oblasti ekonomskih sloboda	Rezultat	Rang
Veličina Vlade ¹⁹	5,5	110
Pravna struktura i zaštita imovinskih prava	5,4	78
Pristup zdravom novcu	7,3	96
Sloboda međunarodne trgovine	7,4	45
Regulacija	7,3	33

Izvor: *Economic Freedom of the World 2009 Annual Report*

Zaključak

Evropska unija ima 27 država članica i 271 region. Socijalne i ekonomske razlike između ovih regiona su značajne tako da svaki četvrti region ima bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku manji od 75% prosjeka svih 27 članica. EU je uvidjela potrebu smanjenja navedenih nejednakosti i jačanja konkurentnosti svih svojih regiona, kako bi, kao cjelina, ostala konkurentna na svjetskim tržištima. Pojam konkurentnosti time se sve više proširuje i na regionalni nivo. Konkurentan region je onaj region koji uspijeva da privuče i zadrži uspješne kompanije i poveća životni standard svojih stanovnika. Kvalitetna radna snaga i ulaganja biraju upravo one regione koji se smatraju konkurentnima. Prema definiciji Evropske komisije iz 1998. godine, regionalna konkurentnost podrazumijeva sposobnost regiona da proizvodi robu i usluge koji će biti konkurentni na svjetskom tržištu.

U prošlosti, konkurentnost regiona se nastojala postići privlačenjem međunarodno konkurentnih kompanija, što se pokazalo samo djelimično uspješnom strategijom. Novi pristup regionalnom razvoju naglašava razvoj konkurentnosti domaćih kompanija i podstiče održivo korišćenje svih vrsta resursa u pojedinom regionu.

Imajući u vidu navedeno, EU je kreirala programe za podsticanje konkurentnosti koji pomažu regionima da predvide i pokrenu privredne promjene tako što će podstaći inovativnost, razvoj društva znanja, zaštitu životne sredine i poboljšanje pristupa svemu navedenom. Jačanje konkurentnosti svih crnogorskih JLS pretpostavka je konkurentnije Crne Gore na globalnom nivou.

2.2 Teritorijalna i statistička podjela Crne Gore

2.2.1 Teritorijalna podjela

Ustavom Crne Gore jemči se pravo na lokalnu samoupravu, odnosno pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Osnovni oblik lokalne samouprave je opština, a mogu se osnivati drugi oblici lokalne samouprave. Ustavom je propisano da opština ima svojstvo pravnog lica i da je samostalna u vršenju svojih nadležnosti. Pored ustavne regulative, nadležnosti lokalne samouprave propisane su i zakonskom regulativom.

¹⁹ Odnosi se na ukupnu budžetsku potrošnju; transfere i subvencije; državna preduzeća i investicije i najvišu graničnu poresku stopu.

Crna Gora je teritorijalno organizovana u 19 opština, Glavni grad i Prijestonicu. Granice opština, Glavnog grada i Prijestonice utvrđene su granicama pripadajućih naselja.

S obzirom da je Crna Gora u procesu harmonizacije zakonodavstva sa EU zakonodavstvom (*acquis communautaire*), Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. list RCG 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, i Sl. list CG 88/09) usaglašen je sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i usvojena su načela koja se odnose na decentralizaciju, demokratizaciju, supsidijarnost, izjednačavanje hijerarhije između centralnih i lokalnih organa, načelo samoorganizovanja i načelo održivog razvoja.²⁰

Osim vrste i načina obavljanja poslova jedinica lokalne samouprave, zakonom je definisan i njihov način finansiranja. U poslednjih nekoliko godina značajne aktivnosti su posvećene reformi lokalnih javnih finansija. Krajem 2003. godine donesen je Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG, 42/03 i 44/03, Sl. list CG 5/08 i 51/08) koji se primjenjuje od januara 2004. godine. Izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koje su stupile na snagu 01. januara 2008. godine, trebalo je da predstavljaju značajno unapređenje finansiranja lokalne samouprave u smislu većeg stepena fiskalne autonomije i obezbjeđivanja izdašnih prihoda iz kojih jedinice lokalne samouprave mogu da finansiraju poslove iz svoje nadležnosti. Aktivnosti su usmjerene na jačanje fiskalnog kapaciteta JLS, što se uobličava i kroz zakonska rješenja.

2.2.2 Statistička podjela

Kada je u pitanju statistička podjela Crne Gore, prema kriterijumima EUROSTAT-a o podjeli države na prostorne jedinice za statistiku, Crna Gora se posmatra kao jedan region. Bez obzira što je Crna Gora prema navedenoj klasifikaciji jedan region, postoje značajne razlike u nivou razvijenosti jedinica lokalne samouprave (JLS), pa samim tim i širih područja kojima pripadaju. U Crnoj Gori ne postoje administrativno određeni region. Ipak, za potrebe analize i prepoznavanja razvojnih prioriteta, posmatranje JLS pojedinačno može značiti suviše mikro pristup. Sa druge strane, zbog ograničene mogućnosti absorpcije finansijskih sredstava na nivou JLS (izuzev Glavnog grada Podgorice), postoji potreba posmatranja JLS u kontekstu prirodnog okruženja kojem pripada. Stoga, u Strategiji regionalnog razvoja klasifikovali smo regione Crne Gore na sjeverni, središnji i primorski region, prema geografskim obilježljima na sledeći način:

Sjeverni region čine sledeće opštine: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak.

U Središnjem regionu imamo Glavni grad Podgoricu, opštinu Danilovgrad, opštinu Nikšić i Prijestonicu Cetinje. Podgorica je glavni grad, administrativni, privredni, univerzitetski i politički centar.

Primorski region, čine: Bar, Budva, Herceg-Novi, Tivat, Kotor, Ulcinj.

²⁰ Akcioni plan za reformu lokalne samouprave, 2009. godine.

2.3 Regionalne razlike

Teritorija države Crne Gore prostire se na 13.812km², sa dužinom morske obale od 293,5km. Kad posmatramo jedinice lokalne samouprave, postoji velika nesrazmjera u površini, broju stanovnika i gustini naseljenosti. U Crnoj Gori, Tivat je najmanja opština po površini (46km²), dok je Nikšić najveća (2.065km²). Sjeverni region se prostire na 52,8%, a Primorski region na 11.6% teritorije Crne Gore.

Gustina naseljenosti u sva tri regiona je neujednačena, tako da je naseljenost manja u sjevernom dijelu, u odnosu na središnji i primorski region. Najveća gustina naseljenosti je u Primorskom regionu (91,2 stanovnika/km²). Na lokalnom nivou postoje značajne razlike u gustini naseljenosti, pri čemu je najveća gustina naseljenosti u opštini Tivat (296,2 stanovnika/km²), a najmanja u opštini Plužine (4,6 stanovnika/km²). U Crnoj Gori ima 1256 naselja, od čega je 3,2% urbanih i 96,8% ruralanih naselja. Opština Pljevlja ima najveći (159), dok opština Tivat ima najmanji broj naselja (12). S obzirom da su mogućnosti obrazovanja i zaposlenja veće u urbanim naseljima, postoji stalna tendencija iseljavanja ruralnih naselja.

Razvojni problemi sa kojima se danas suočava veliki broj crnogorskih jedinica lokalne samouprave koje zaostaju u socio-ekonomskom smislu za prosjekom u zemlji, uključuju niz negativnih obilježja od kojih su najznačajniji: visok nivo nezaposlenosti, nerazvijena infrastruktura, nizak dohodak, nizak nivo prihoda jedinica lokalne samouprave, starenje stanovništva, niska gustina naseljenosti, te nedostatak kapaciteta jedinica lokalne samouprave za stratejsko planiranje.

Uspješno vođenje regionalne politike EU, kao važne snage kohezije i ekonomskih integracija između regiona, zasniva se na upotrebi niza pokazatelja, od kojih je najznačajniji bruto domaći proizvod (BDP) per capita mjeren paritetom kupovnih snaga (PKS). U Crnoj Gori, usljed nedostatka zvaničnih podataka o bruto domaćem proizvodu na nivou jedinica lokalne samouprave, nije moguće analizirati udio jedinica lokalne samouprave, ili regiona u ukupnom BDP-u Crne Gore. Drugim riječima, nije moguće sagledati koje jedinice lokalne samouprave zaostaju za prosjekom razvijenosti na nivou države ili su iznad njega, mjereno BDP PKS per capita. Ipak, u sagledavanju razlika u razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona u Crnoj Gori, značajni su pokazatelji regionalnih razlika koji su korišćeni kao elementi u kalkulaciji indeksa razvijenosti.

U tabeli 6 je dat pregled razlika na nivou jedinica lokalne samouprave za odabrane pokazatelje u 2009.

Kako pokazuje tabela 6, u poslednje tri godine su očigledne značajne razlike u visini **oporezivog dohotka po stanovniku, kako između jedinica lokalne samouprave, tako i za različite godine na nivou iste jedinice lokalne samouprave**. Tako je oporezivi dohodak po stanovniku u 2007. godini bio najveći u opštini Budva i iznosio je 298,49 €, dok je najmanji bio u Opštini Andrijevica i iznosio je 0,68 €. Ovaj dohodak per capita je u opštini Budva u 2008. i 2009. smanjen na 162,00 € i 31,43 € respektivno, dok je u opštini Andrijevica takođe smanjen na 0,10 € i 0,0 € u 2008. i 2009. godini.

Tabela 6: Socio-ekonomske razlike na nivou jedinica lokalne samouprave

Pokazatelj	Jedinica lokalne samouprave		
	Minimum	Maksimum	Raspon
Ukupni oporezivi dohodak per capita (u €) u 2009.	0,0	61,36	-
Budžetski prihodi JLS²¹ per capita u €	34,61	2.298,55	66,41
Prosječna stopa nezaposlenosti u 2009.	6,72%	17,80%	2,65
Udio obrazovanog stanovništva (SSS, VS, VSS) u stanovništvu od 15 do 64 godine	44,90%	90,40%	2,01
Opšte kretanje stanovništva u 2003. (1991=100)	71,51	135,78	1,89

Napomena: Kalulacije pokazatelja per capita su napravljene na osnovu podataka o broju stanovnika na osnovu popisa 2003. godine. Izračunavanje udjela obrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu dobi između 15 i 64 godine, rađeno je na osnovu podataka iz popisa 2003. godine. Za izračunavanje opšteg kretanja stanovništva, korišćeni su podaci od dva poslednja popisa.

Takođe, **razlike u budžetskim prihodima jedinica lokalne samouprave per capita su vidne, kako između jedinica lokalne samouprave, tako i za različite godine na nivou iste jedinice lokalne samouprave.** Tako su budžetski prihodi jedinica lokalne samouprave per capita u 2007. bili najveći u opštini Budva i iznosili su 1.628,56 €, a najmanji u opštini Berane (50,31€), što je 32 puta manje. Ovi prihodi per capita su u opštini Budva u 2008. i 2009. godini iznosili 3.321,14 € i 2.298,55 €, tako da je Budva tokom sve tri analizirane godine bila opština sa najvećim budžetskim prihodima per capita. Sa druge strane, u 2008. godini, najmanji budžetski prihod per capita je imala opština Andrijevića (46,16€), a u 2009. godini opština Šavnik u iznosu od 34,61 € (što predstavlja pogoršanje u odnosu na 2008. kada su budžetski prihodi per capita ove opštine iznosili 135,24 €).

Pokazatelj nezaposlenosti, odnosno **prosječna stopa nezaposlenosti** u 2007. godini je bila najniža u opštini Budva (6,07%), a najviša u opštini Andrijevića (16,98%). U 2008. godini, najnižu stopu nezaposlenosti je i dalje imala opština Budva (5,34%), dok je najveću stopu nezaposlenosti imala opština Cetinje gdje je stopa nezaposlenosti povećana na 19,32% u odnosu na 9,02% u 2008. godini. U 2009. godini, opština Plužine je imala najnižu stopu nezaposlenosti (6,72%), dok je najveću stopu nezaposlenosti i dalje imala opština Cetinje (17,80%), što je 2,65 puta više u odnosu na stopu nezaposlenosti u opštini Plužine.

Razlike između opština su velike i kada je u pitanju **broj stanovnika**, odnosno prirodno kretanje stanovništva. Naime, opštine u sjevernom dijelu Crne Gore, u periodu između dva poslednja popisa, karakteriše smanjenje broja stanovnika, tako da je opština Plav imala najveću negativnu stopu rasta stanovništva (-28,5%), dok je opština Budva imala najveću pozitivnu stopu rasta stanovništva (35,78%) u periodu između dva popisa.

Pokazatelj **obrazovanja stanovništva** takođe ukazuje na velike razlike između JLS. Prema rezultatima popisa iz 2003. godine o kretanju stanovništva starosti između 15 i 64 godine, kao i prema rezultatima popisa o obrazovanom stanovništvu, opština Rožaje je opština sa najnižim udjelom obrazovanog stanovništva u ukupnom broju radno-sposobnog stanovništva (44,90%),

²¹ Umanjeni za prireze porezu na dohodak prihode iz Egalizacionog fonda, uslovne dotacije, donacije, pozajmice, subvencije, prihode od prodate imovine i prenesena sredstva iz prethodne godine.

dok je najveći udio obrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu između 15 i 64 godine u ovom periodu bilo u opštini Herceg-Novi (90,40%).

Pored značajnih razlika koje postoje između jedinica lokalne samouprave, kada je riječ o odabranim pokazateljima kojima se mjeri njihova razvijenost, Crnu Goru karakteriše postojanje značajnih razlika u ovim pokazateljima i na nivou regiona.

Analizom oporezivog dohotka po stanovniku, očigledne su razlike između regiona u minimalnim i maksimalnim vrijednostima ovog pokazatelja po glavi stanovnika. Tako je oporezivi dohodak per capita bio najniži u Sjevernom regionu i iznosio je 5,66 EUR, ili 6,16 puta manje nego u Primorskom regionu (34,90 EUR) u 2009. godini.

Kada se posmatraju budžetski prihodi per capita prema regionima, najniža vrijednost je također zabilježena u Sjevernom regionu (121,16 EUR), što je u 2009. godini bilo 5,41 puta manje nego u Primorskom regionu (655,63 EUR).

Pokazatelj nezaposlenosti, odnosno **prosječna stopa nezaposlenosti**, najviša je u Sjevernom regionu i iznosila je 13,65% u 2009. godini, dok je bila najniža u Primorskom regionu i iznosila je 9,25%.

Pokazatelj **obrazovanja stanovništva** je najveći u Primorskom regionu 78,39% i 1,30 puta je veća nego u Sjevernom regionu (gdje je iznosila 60,19%).

Važan pokazatelj regionalnog razvoja su i demografska kretanja. Među regijama u depopulaciji prednjači Sjeverni region, koga karakteriše smanjenje broja stanovnika za 10,8% u 2003. godini u odnosu na 1991. godinu, dok je najveći rast stanovništva ostvaren u Primorskom regionu (8,3%). Detaljniji prikaz prethodno opisanih regionalnih razlika je dat u tabeli 7.

Tabela 7: Socio-ekonomske razlike na nivou regiona

Pokazatelj	Regioni		
	Minimum	Maksimum	Raspon
Ukupni oporezivi dohodak regiona per capita (u €) u 2009.	5,66	34,90	6,16
Budžetski prihodi regiona²² per capita u €	121,16	655,63	5,41
Prosječna stopa nezaposlenosti na nivou regiona u 2009.	9,25%	13,65%	1,48
Udio obrazovanog stanovništva (SSS, VS, VSS) u stanovništvu od 15 do 64 godine	60,19%	78,39%	1,30
Opšte kretanje stanovništva u 2003. (1991=100)	89,15	108,3	1,21

Napomena: Kalulacije pokazatelja per capita su napravljene na osnovu podataka o broju stanovnika na osnovu popisa 2003. godine. Izračunavanje udjela obrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu dobi između 15 i 64 godine, rađeno je na osnovu podataka iz popisa 2003. godine. Za izračunavanje opšteg kretanja stanovništva, korišćeni su podaci od dva poslednja popisa.

²² Umanjeni za prireze porezu na dohodak prihode iz Egalizacionog fonda, uslovne dotacije, donacije, pozajmice, subvencije, prihode od prodate imovine i prenesena sredstva iz prethodne godine.

Pored razlika izmedju tri posmatrana regiona, Crnu Goru karakteriše postojanje razlika između osnovnih pokazatelja kojima se mjeri razvijenost, i unutar samih regiona. Ove razlike između opština u okviru istog regiona su prikazane u tabeli 8.

Tabela 8: Socio-ekonomske razlike na nivou jedinica lokalne samouprave u okviru regiona

Pokazatelj	Razlike po JLS sjevernog regiona			Razlike po JLS središnjeg regiona			Razlike po JLS primorskog regiona		
	Min	Max	Raspon	Min	Max	Raspon	Min	Max	Raspon
Ukupni oporezivi dohodak per capita (u €) u 2009.	0,0	19,08	-	9,65	83,70	8,67	7,98	61,36	7,67
Budžetski prihodi JLS²³ per capita u € u 2009.	34,61	414,01	11,96	77,67	262,60	33,80	144,4	2298,55	15,91
Prosječna stopa nezaposlenosti u 2009.	6,72	18,54	2,76	8,96	17,80	1,99	7,37	12,20	1,66
Udio obrazovanog stanovništva (SSS, VS, VSS) u stanovništvu od 15 do 64 godine, 2003	44,9	68,14	1,52	53,8	79,2	1,47	53,6	90,4	1,69
Opšte kretanje stanovništva u 2003. (1991=100)	71,51	98,80	-	111,25	112,3	1,009	83,80	135,78	1,62

Napomena: Kalulacije pokazatelja per capita su napravljene na osnovu podataka o broju stanovnika iz popisa 2003. godine. Izračunavanje udjela obrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu dobi između 15 i 64 godine, rađeno je na osnovu podataka iz popisa 2003. godine. Za izračunavanje opšteg kretanja stanovništva, korišćeni su podaci iz dva poslednja popisa.

S obzirom da su jedinice lokalne samouprave nosioci lokalnog i regionalnog razvoja, bitno je sagledati razvijenost jedinica lokalne samouprave prema sledećim pokazateljima: ljudski resursi, privredni poslovi, unapređenje stanovanja i uređenje prostora, zdravstvo, strateška dokumenta, rekreacija i kultura, obrazovanje i socijalna zaštita.

Organizaciona struktura lokalnih samouprava

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da se za vršenje poslova uprave formiraju organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije, biro i sl.) i da se za vršenje specifičnih poslova osniva komunalna policija, posebne službe i centri. Za vršenje poslova koji zahtijevaju posebna stručna znanja i samostalnost u radu mogu se, odlukom predsjednika opštine, osnivati agencije. Ovo rješenje primijenjeno je u praksi, s tim što se broj organa u opštinama kreće od jednog (Plužine) do šesnaest u opštini Nikšić i Glavnom gradu Podgorici. Takođe, značajne su razlike i u broju privrednih društava i javnih ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava.

²³ Umanjeni za prireze porezu na dohodak prihode iz Egalizacionog fonda, uslovne dotacije, donacije, pozajmice, subvencije, prihode od prodate imovine i prenesena sredstva iz prethodne godine.

Ažurnost u donošenju strateških dokumenta

Važan pokazatelj razvijenosti lokalnih samouprava je i ažurnost u donošenju strateških dokumenta. Stupanjem na snagu novog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl. List CG, br. 51/08) lokalne samouprave imaju obavezu da donesu novi Prostorno-urbanistički plan lokalne samouprave. Većina opština je u toku izrade i donošenja prostorno-urbanističkog plana.

Kada je u pitanju strateški plan razvoja, većina JLS je imala strategiju koja je odnosila na period 2004 – 2008. godinu. Nove strateške planove razvoja lokalne samouprave, donijele su opštine: Berane, Bijelo Polje, Kolašin, Plav i Nikšić. Pored ovog osnovnog strateškog dokumenta, postoji potreba za izradom strateških dokumenata poput Strategija razvoja turizma opštine, Strategija ruralnog razvoja opštine, Plan upravljanja kulturnim dobrima, kao i Plan upravljanja prirodnim dobrima. Međutim, u najvećem broju JLS nije prepoznata potreba za donošenjem ovih strateških dokumenata.

Privredni poslovi lokalne samouprave

Jedan od bitnih pokazatelja regionalnog razvoja je i privredna infrastruktura na teritoriji jedinica lokalne samouprave. Svi regionu imaju zastupljenju poslovnu infrastrukturu u vidu preduzetničkih zona, industrijskih zona, slobodnih zona, biznis inkubatora. Najveću površinu i razvijenost privrednih zona ima primorski region (oko 3.120ha, u poređenju sa 670ha u sjevernom i 1.380ha u središnjem dijelu zemlje), s obzirom na veličinu zona opština Ulcinj, Budve i Bara. Privredne zone opštine Budva usmjerene su na razvoj turizma, dok su privredne zone u opštini Bar mješovite, pomorske i servisne namjene. Ipak, poslovna infrastruktura nije dovoljno razvijena i postoji potreba za unapređenjem u svim regionima.

Važan pokazatelj regionalnog razvojnog potencijala na nivou regiona je i broj preduzetnika, mikro, malih i srednjih preduzeća (MMSP). Prema broju preduzetnika i MMSP, prednjači primorski region, koji ima 3 puta više registrovanih preduzetnika i MMSP od sjevernog dijela. Najveći broj aktivnih preduzetnika i MMSP je u Glavnom gradu, čak 30% ukupnog broja MSP u Crnoj Gori (za više detalja vidjeti Annex 1).

2.4 SWOT analiza (snage, slabosti, šanse i prijetnje)

SWOT analiza predstavlja presjek svih faktora koji utiču na stanje i razvoj lokalnih samouprava. Snage i slabosti su unutrašnji pozitivni i negativni elementi na koje se može uticati, dok su šanse i prijetnje spoljašnji pozitivni i negativni faktori na koje se ne može uticati, ali se mogu predvidjeti, usaglašavati, i može im se prilagođavati.

Analiza snaga, slabosti, šansi i prijetnji za tri regiona izrađena je u saradji sa lokalnim samoupravama²⁴. SWOT analiza je urađena prema sledećim faktorima: ljudski resursi, životna sredina, ekonomske aktivnosti, infrastruktura i usluge, kao i strateški razvojni planovi i propisi.

²⁴ Na osnovu informacija prikupljenih kroz RR standard.

SWOT ANALIZA SJEVERNI REGION

	SNAGE	SLABOSTI
Ljudski resursi	Raspoloživi ljudski resursi Relativno dobre mogućnosti obrazovanja Obrazovno stanovništvo	Nezaposlenost Neusklađenost ponude i tražnje na tržištu radne snage Depopulacija Visok odliv obrazovanih ljudi
Životna sredina	Biološka raznovrsnost, postojeća i potencijalna zaštićena područja Vodni i šumski resursi, poljoprivredno zemljište Zainteresovanost lokalnih samouprava i stanovništva za rješavanje problema životne sredine; saradnja sa civilnim sektorom	Neadekvatno upravljanje otpadom i otpadnim vodama – nerazvijena komunalna infrastruktura Odsustvo djelotvornih mehanizama za održivo upravljanje prirodnim resursima Nedovoljni kapaciteti (uopšte, kao i za razvoj projekata za EU fondove) Niska energetska efikasnost
Ekonomске aktivnosti	Potencijali za razvoj ruralnog turizma Strateški razvoj turizma Razvoj preduzetništva Biznis centri Potencijal za razvoj šumarstva Industrija zasnovana na poljoprivredi	Nerazvijena privredna infrastruktura Komplikovane administrativne procedure Neorganizovan otkup poljoprivrednih proizvoda
Saobraćajna i javna infrastruktura	Razvijena telekomunikaciona mreža	Nedovoljno razvijen sektor informacionih tehnologija Putna i željeznička infrastruktura Pristup osnovnim uslugama u ruralnom području
Strateški i razvojni planovi, propisi	Postoji svijest o potrebi donošenja strategija razvoja JLS U toku je donošenje prostorno-urbanističkih planova lokalnih samouprava	Nepostojanje prostorno planske dokumentacije Nepostojanje sektorskih strategija Nepostojanje planova razvoja komunalnih poslova Nepostojanje lokalnih planova zaštite životne sredine Nepostojanje baza podataka lokalne samouprave Nedostatak finansijskih sredstava
	ŠANSE	PRIJETNJE
Ljudski resursi	Ulaganje u doživotno obrazovanje Otvaranje novih obrazovnih institucija Obuke o EU programima	Nizak prirodni priraštaj stanovništva Dalja depopulacija stanovništva Slabi kapaciteti za pripremu EU projekata
Životna sredina	Bogata prirodna baština Razvojni potencijali ruralnih područja EU fondovi i ostali potencijalni izvori finansiranja Obnovljivi izvori energije (vjetar, biomasa, voda) Unapređenje upravljanja šumama, uz veći stepen uključenosti lokalnih samouprava	Zastarjele tehnologije (Pljevlja); visoke emisije CO ₂ Nelegalna gradnja koja ugrožava prirodne i druge vrijednosti Neplanska sječa šuma Nedostatak finansijskih sredstava Elementarne nepogode
Ekonomске aktivnosti	Novi trendovi u turizmu (biciklizam, lovni turizam, splavarenje...) Rastuća međunarodna tražnja za	Razvoj masovnih turističkih projekata u susjednim državama

	ruralnim turizmom Fondovi i aktivnosti Vlade CG i EU za razvoj privrede i poboljšanje poslovnog okruženja Novi trendovi razvoja organske hrane Razvoj informacione tehnologije Transfer znanja i tehnologija Razvoj MSP	Globalna i EU konkurencija Nemogućnost privlačenju sredstava za razvoj obnovljivih izvora energije
Saobraćajna i javna infrastruktura	Izgradnja autoputa Bar-Boljare Privatno-javno partnerstvo	Nepronalažnje investitora za ulaganja u infrastrukturu
Strateški planovi i strategije, propisi	Mogućnost prekogranične saradnje (IPA programi) Decentralizacija upravljanja razvojem	Neusklađenost politika razvoja lokalne samouprave i države Nepovoljni izvori eksternog finansiranja Usporen proces decentralizacije Nesprovođenje donesenih strateških planova

SWOT ANALIZA SREDIŠNJI REGION

	SNAGE	SLABOSTI
Ljudski resursi	Obrazovne institucije Obrazovna struktura Pozitivna demografska kretanja Mogućnost zaposlenja	Nedovoljna socijalna inkluzija Nerazvijen sistem cjeloživotnog obrazovanja
Životna sredina	Bogat biodiverzitet Djelimično izgrađena komunalna infrastruktura Progres u pripremi projektne dokumentacije Relativno dobro razvijeni kapaciteti	Niska energetska efikasnost Nizak stepen svijesti o životnoj sredini, posebno o klimatskim promjenama Neadekvatno zbrinjavanje posebnih tokova otpada Neadekvatna kontrola pritisaka i nedovoljno efikasno sprovođenje zakona
Ekonomske aktivnosti	Biznis centri Razvijanje privredne infrastrukture Preduzetništvo Veliki broj MSP Odlični uslovi za razvoj malog i srednjeg biznisa Definisanje agroindustrijskih zona Turistički potencijali	Nedovoljna valorizacija kulturno – prirodne baštine Nizak stepen ulaganja u istraživanje i razvoj Zaštita intelektualne svojine Značajan stepen neiskorišćenosti poljoprivrednog zemljišta Smanjena likvidnost preduzeća
Saobraćajna i javna infrastruktura	Ulaganja u putnu infrastrukturu Aerodrom Dobra saobraćajna povezanost Razvijena telekomunikaciona mreža	Kvalitet transportnih usluga Zastarjela željeznička infrastruktura
Strateški i razvojni planovi, propisi	Višegodišnji investicioni plan Detaljni urbanistički planovi	Potreban novi strateški plan razvoja lokalne samouprave Potreban geografski informacioni sistem Ne postoji pouzdana baza statističkih podataka Neusklađenost dinamike razvoja Glavnog grada sa ostalim djelovima države

	ŠANSE	PRIJETNJE
Ljudski resursi	<p>Obuke EU programa Ulaganje u doživotno obrazovanje Obrazovanje osoba sa posebnim potrebama Povećanje ponude radne snage različitih profesionalnih profila</p>	<p>Nedostatak svijesti o potrebi obrazovanja i usavršavanja vještina Odlazak mlade i visokokvalitetne radne snage u druge države</p>
Životna sredina	<p>Unapređenje energetske efikasnosti u industriji; standardi za energetske efikasnu gradnju Obnovljivi izvori energije (sunce, vjetar) Primjena novih znanja i tehnologija Unapređenje sistema selektivnog sakupljanja otpada</p>	<p>Pritisci na poljoprivredno zemljište Svi oblici zagađenja životne sredine, posebno industrijsko zagađenje Višestruki pritisci na zaštićena područja</p>
Ekonomske aktivnosti	<p>Ulaganje u istraživanje i razvoj Primjena novih znanja i tehnologija E-trgovina Dalje unapređenje privredne infrastrukture Skadarskog jezera kao turističke destinacije Novi trendovi u turizmu (seoski turizam, biciklizam, agroturizam...) Vodni potencijal Potencijal za razvoj poljoprivrede IT biznis inkubator</p>	<p>Nedostatak finansijskih sredstava Globalna i EU konkurencija Pad investicionih aktivnosti Pad tražnje za nekretninama</p>
Saobraćajna i javna infrastruktura	<p>Geografski položaj Potencijali za kombinovane načine saobraćaja Izgradnja autoputa Bar-Boljare Jadransko-jonski koridor Digitalizacija sredstava za masovnu komunikaciju</p>	<p>Visoka frekvencija saobraćaja tokom ljetnje sezone Nepronalažnje investitora za ulaganja u infrastrukturu</p>
Strateški planovi i strategije, propisi	<p>Prekogranična saradnja EU fondovi</p>	<p>Nesprovođenje donesenih strateških planova</p>

SWOT ANALIZA PRIMORSKI REGION

	SNAGE	SLABOSTI
Ljudski resursi	Blizina obrazovnih institucija	Neusklađenost ponude i tražnje na tržištu radne snage Smanjen broj radnih mjesta van sezone
Životna sredina	Atraktivnost područja - prirodne i kulturne vrijednosti Međunarodna/ prekogranična saradnja Lokalni planovi i programi zaštite životne sredine urađeni u većem broju opština	Neadekvatno planiranje i upravljanje prostorom (nedostatak integralnog pristupa) Neadekvatno upravljanje otpadom i otpadnim vodama Nizak stepen svijesti o životnoj sredini, posebno o klimatskim promjenama Nedovoljno zaštićenih područja Nedjelotvoran rad inspekcija
Ekonomске aktivnosti	Biznis inkubator u Baru Kulturno-istorijska baština Ulaganja u turizam i hotelijerstvo Povećani turistički kapaciteti Razvoj malog i srednjeg preduzetništva	Nedovoljno razvijena privredna infrastruktura Nepovezanost turizma i poljoprivrede Nedovoljno razvijena turistička infrastruktura Sezonski turizam
Saobraćajna i javna infrastruktura	Luka Bar Aerodrom	Visoka frekvencija saobraćaja tokom ljetnje sezone Loša putna infrastruktura
Strateški i razvojni planovi, propisi	Postoji svijest o potrebi donošenja strategija razvoja opštine U toku je donošenje prostorno-urbanističkih planova lokalnih samouprava	Nedostatak lokalne strategije razvoja turizma
	ŠANSE	PRIJETNJE
Ljudski resursi	Prekvalifikacija radne snage Obuke o EU programima Priliv radne snage iz okruženja	Nedostatak svijesti o potrebi obrazovanja i usavršavanje vještina
Životna sredina	Biološka i pejzažna raznovrsnost Prirodni resursi – more i obalno područje Obnovljivi izvori energije (sunce) EU fondovi i ostali potencijalni izvori finansiranja	Devastacija prostora kroz neplansku i nelegalnu gradnju Zagađenje mora Negativni uticaji klimatskih promjena, elementrane nepogode
Ekonomске aktivnosti	Novi vidovi turizma (nautički turizam) Privatno – javno partnerstvo Rastuća međunarodna tražnja za novim destinacijama Proširenje turističke sezone	Smanjenje broja turista Razvoj masovnih turističkih projekata u susjednim državama
Saobraćajna i javna infrastruktura	Strateški položaj Luke Bar Izgradnja marina Jadransko jonski koridor Izgradnja autoputa Bar-Boljare	Konkurencija drugih luka u Mediteranu Nepronalaznje investitora za ulaganja u infrastrukturu
Strateški planovi i strategije, propisi	Prekogranična saradnja EU fondovi	Moguće neusklađenosti između politika razvoja lokalnih samouprava i države

2.5 Postojeći instrumenti za smanjenje regionalnih razlika

2.5.1 Instrumenti politike regionalnog razvoja

Politika regionalnog razvoja u Crnoj Gori nije definisana i uređena jednim zakonskim aktom. Pojedini segmenti regionalnog razvoja, na direktan ili indirektan način, inkorporirani su u druge propise i zakone od Ustava do pojedinačnih zakonskih rješenja. Za ovu priliku izdvajamo:

- Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. list RCG 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 i Sl. list CG 88/09)²⁵;
- Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG, br. 42/03 i 44/03; Sl. list CG br. 5/08 i 51/08);
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Sl. list RCG, br. 65/01, 12/02, 80/04, Sl. list CG br. 40/08 i 86/09);
- Zakon o koncesijama (Sl. list CG, 08/09);
- Zakon o kontroli državne pomoći (Sl. list 74/09)²⁶.

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da opštini za vršenje poslova iz sopstevne nadležnosti pripadaju javni prihodi utvrđeni zakonom. Za obavljanje sopstvenih poslova od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo opština može, shodno odredbama ovog zakona, propisati visinu poreza, taksi i naknada. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim propisima, opština donosi:

- Planove i programe razvoja;
- Program uređivanja građevinskog zemljišta;
- Prostorne i urbanističke planove;
- Budžet i završni račun budžeta;
- Plan kapitalnih poboljšanja i investicionu politiku;
- Planove i programe u pojedinim upravnim oblastima, u skladu sa posebnim zakonima;
- Program razvoja i zaštite životne sredine.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave uređeni su izvori sredstava, način finansijskog izravnjanja i korišćenja uslovnih dotacija, kao i načina finansiranja sopstvenih poslova lokalne samouprave utvrđenih Ustavom, zakonom i drugim propisima. Prema odredbama ovog zakona, finansiranje sopstvenih poslova opštine vrši se iz sopstvenih izvora, zajedničkih poreza i naknada koje uvodi država, Egalizacionog fonda i dotacija iz budžeta države.

Sopstveni izvori finansiranja: opštine imaju fiskalnu autonomiju, tj. pravo da uvede sopstvene poreze, takse, naknade i ostale prihode.

- Lokalni porezi (pirez porezu na dohodak fizičkih lica, porez na nepokretnosti, porez na potrošnju, porez na firmu ili naziv, porez na neizgrađeno građevinsko zemljište i porez na igre na sreću i zabavne igre);

²⁵ U pripremi je novi Zakon o lokalnoj samoupravi kojim će se izvršiti dalja decentralizacija i prenošenje nadležnosti na nivo lokalne samouprave. Zakon će biti u skladu sa evropskim standardima u oblasti efikasnog i demokratskog upravljanja lokalnih samouprava.

²⁶ Od važnosti su takođe i: Zakon o državnoj imovini (Sl. list CG 21/09), Zakon o naseljima (Sl. list RCG 29/90, 29/90, 27/94, 27/94) i Zakon o podjeli Socijalističke Republike Crne Gore na opštine - (17/65, 17/65, 6/70 i 10/60, 6/65, 45/90).

- Lokalne takse (boravišna taksa, lokalne komunalne takse i lokalne administrativne takse);
- Lokalne naknade (naknada za uređivanje građevinskog zemljišta, naknada za korišćenje opštinskih puteva i naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine);
- Ostali lokalni prihodi (prihodi od imovine u vlasništvu opštine i prihodi od imovinskih prava, novčane kazne i kamate, prihodi od koncesionih naknada za obavljanje komunalnih djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje opština zaključi u skladu sa zakonom, prihodi koje svojom djelatnošću ostvare opštinski organi, službe i organizacije, prihodi od samodoprinosu, prihodi po osnovu donacija i subvencija i drugi prihodi utvrđeni zakonom).

Zajednički porezi i naknade koje uvodi država: Država dio prihoda ostvarenih putem poreza i naknada direktno usmjerava opštinama:

- 10% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na teritoriji odnosno opštine, osim za Prijestonicu kojoj se ustupa 15% prihoda po tom osnovu;
- 50% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na teritoriji odnosno opštine;
- 30% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava (šume, vode, rudno blago, pijesak, šljunak i kamen).

Egalizacioni fond: Zakonom o finansiranju lokalne samouprave se utvrđuju izvori finansiranja Egalizacionog fonda, uslovi na osnovu kojih opštine stiču pravo na korišćenje sredstava iz Egalizacionog fonda i kriterijumi raspodjele sredstava ovog Fonda. Sredstva Fonda obezbjeđuju se iz prihoda od:

- Poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 11% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu i
- Poreza na promet nepokretnosti u visini od 20% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu.

Pravo na korišćenje sredstava Fonda imaju opštine čiji je fiskalni kapacitet po stanovniku, u godini koja prethodi godini za koju se vrši fiskalna egalizacija, manji od prosječnog fiskalnog kapaciteta po stanovniku na nivou svih opština.

Uslovne dotacije budžeta Crne Gore: Iz Budžeta države opštinama se obezbjeđuju dotacije za finansiranje prioriternih investicionih projekata. Pravo na uslovne dotacije imaju opštine koje su donijele višegodišnji investicioni plan (donose se za period od 5 godina) kojim su utvrđuju: kapitalni zahtjevi, kapitalne nabavke, prioriteti uticaja na životnu sredinu, uticaj na budžet, izvori finansiranja i obrazloženje za svaki projekat u planu. Opštinama se, na ime uslovnih dotacija, može odobriti najviše do 50% iznosa sredstava predviđenih za realizaciju investicionog projekta.

Zakonom o porezu na dobit pravnih lica se uređuje sistem i uvodi obaveza plaćanja poreza na dobit pravnih lica. Stopa poreza na dobit je proporcionalna i iznosi 9% od poreske osnovice. Prihodi ostvareni po ovom osnovu pripadaju budžetu Crne Gore. Ovim zakonom je definisano da se novoosnovano pravno lice u privredno nedovoljno razvijenim opštinama, koje obavlja proizvodnu djelatnost, oslobađa plaćanja poreza na dobit za prve tri godine od početka obavljanja djelatnosti.

Zakon o koncesijama definiše uslove, načine, kriterijume, postupak davanja koncesija i predmet koncesija:

- Odluku o davanju koncesije može donijeti Vlada Crne Gore, Skupština Crne Gore i opština.
- Rok na koji se daje koncesija određuje se u zavisnosti od javnog interesa, predmeta koncesije, vremena potrebnog za povrat investicije i ostvarivanja primjerene dobiti na osnovu koncesione djelatnosti. Ukoliko odluku o davanju koncesije donosi Vlada i opština rok ne može biti duži od 30 godina, niti duži od 60 godina ukoliko odluku donosi Skupština.
- Procjenu vrijednosti predmeta koncesije vrši organ nadležan za imovinu.

Koncesiona naknada za koncesije koje daje Vlada je prihod budžeta Crne Gore. Međutim, 30% koncesione naknade Vlada usmjerava prema opštini na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije.

Zakon o kontroli državne pomoći je osnovni propis za uspostavljanje sistema državne pomoći u Crnoj Gori. Ovim zakonom su definisani uslovi, postupak davanja i kontrole korišćenja državne pomoći, primjenom principa tržišne ekonomije, očuvanja konkurencije i obezbjeđenja transparentnosti izvršavanja obaveza preuzetih potvrđenim međunarodnim ugovorima²⁷. Prema metodologiji Evropske unije, državna pomoć se, prema primarnim ciljevima dodjele, dijeli na sledeće kategorije: horizontalna, sektorska i regionalna državna pomoć. Horizontalna državna pomoć je namijenjena većem broju korisnika, bez favorizovanja unaprijed određenih (poznatih) privrednih djelatnosti, privrednih subjekata, odnosno proizvoda i usluga i znatno manje narušava tržišnu konkurenciju od sektorske državne pomoći. Sektorska državna pomoć je namijenjena određenim djelatnostima, odnosno sektorima, i samim tim u većoj mjeri narušava, ili prijeti da naruši konkurenciju na tržištu. Regionalna državna pomoć se dodjeljuje sa ciljem podsticanja privrednog razvoja manje razvijenih i nerazvijenih regiona, u prvom redu onih u kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima postoji visok nivo nezaposlenosti. Ova kategorija državne pomoći se dodjeljuje privrednim subjektima u regionima gde se ulaganja smatraju opravdanim zbog postojanja ekonomskih, prirodnih, socijalnih i/ili drugih nedostataka. Državna pomoć se može realizovati putem sljedećih instrumenata/vrsta državne pomoći: subvencije; poreske olakšice (poreska oslobađanja, poreska izuzeća, otpis poreza i doprinosa); povoljni zajmovi – krediti; garancije i ostali instrumenti.

2.5.2 Ključne institucije

Ministarstvo ekonomije, između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije razvoja Crne Gore; utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije i politike regionalnog razvoja Crne Gore; pripremu i ocjenu razvojnih investicionih projekata koji su od interesa za Crnu Goru, a koji su u nadležnosti ovog ministarstva, koordinaciju aktivnosti u sprovođenju politike regionalnog razvoja Crne Gore, saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i ostalim nosiocima politike regionalnog razvoja u pripremi i sprovođenju razvojnih programa i projekata; učešće u pripremi strateških i operativnih dokumenata za korišćenje sredstava predpristupnih fondova Evropske unije i ostalih međunarodnih izvora finansiranja namijenjenih regionalnom razvoju; stvaranje uslova za

²⁷ Ovaj zakon se ne primjenjuje za podsticaj razvoja poljoprivrede i ribarstva.

održiv i uravnotežen rast i razvoj crnogorske ekonomije i njene konkurentnosti , kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo finansija između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremanje predloga tekuće ekonomske politike Crne Gore i praćenje njenog ostvarivanja; pripremanje, planiranje, izradu i izvršenje budžeta Crne Gore; fiskalni uticaj; nadzor nad ostvarivanjem prihoda i izvršavanje izdataka budžeta Crne Gore; predlaganje smjernica i srednjoročnog makroekonomskog okvira za pripremu i planiranje budžeta; izvršenje, izmjenu i procjenu budžeta uz analizu zahtjeva potrošačkih jedinica i vanbudžetskih fondova za dodjelu budžetskih sredstava i predlaganje njihovih izmjena; kapitalnu potrošnju javnog sektora, procjenu osnovnih ekonomskih proporcija i bilansa; simuliranje, testiranje i ocjenu efekata ekonomskih i razvojnih mjera i institucionalnih promjena; bankarski sistem; hartije od vrijednosti; davanje mišljenja sa aspekta unapređenja poslovnog ambijenta na predloge zakona i drugih propisa; primjenu Zakona o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između Vlade Crne Gore i Komisije evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja instrumenta pretprijetne pomoći (IPA); donošenje propisa, poslovnika i procedura o uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja projektima Evropske unije u Crnoj Gori; sprovođenje tendera, ugovaranje, odobravanje plaćanja i finansijsko izvještavanje sa aspekta javnih nabavki u oblasti usluga, nabavki, radova, bespovratne pomoći i tvininga, u smislu programa koje finansira Evropska unija u Crnoj Gori; obezbjeđivanje primjene pravila Evropske unije, uredbi i procedura koje se odnose na nabavke u oblasti usluga, radova, opreme, tvininga i bespovratne pomoći, pravilno funkcionisanje sistema izvještavanja; upravljanje domaćim i spoljnim dugom, stranim donacijama, pomoćima i zajmovima; praćenje finansijskog poslovanja vanbudžetskih fondova i jedinica lokalne samouprave; sistem finansiranja lokalne samouprave kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo unutrašnjih poslova između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: funkcionisanje i primjenu propisa iz oblasti lokalne samouprave iz nadležnosti ovog ministarstva; teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave; međunarodnu saradnju jedinica lokalne samouprave sa jedinicama lokalne samouprave drugih država; sprovođenje međunarodnih ugovora iz nadležnosti ministarstva; davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa državnim organima i lokalnom samoupravom, kao i na predloge zakona kojima se uređuju odstupanja od opšteg upravnog postupka; bezbjednost državne granice kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: utvrđivanje predloga tekuće i razvojne politike, mjere agrarne politike i politike ruralnog razvoja; predlaganje i konstituisanje sistemskih rješenja u poljoprivredi i preduzimanje mjera za njihovo sprovođenje; zaštitu, iskorišćavanje i unapređivanje poljoprivrednog zemljišta; biljnu proizvodnju; stočarstvo; organsku proizvodnju; fitosanitarnu oblast; veterinarstvo; bezbjednost hrane; pčelarstvo; slatkovodno, morsko ribarstvo i marikulturu; jačanje konkurentnosti proizvođača hrane; održivo gazdovanje poljoprivrednim resursima; poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima; primjenu savremene tehnike i tehnologije u poljoprivredi; bilans osnovnih poljoprivrednih proizvoda; predlaganje mjera i analiziranje njihovog uticaja na ekonomski položaj i uslove privređivanja

subjekata iz oblasti poljoprivrede i agroindustrije; razvojnu politiku u oblasti šumarstva; sistemska rješenja za gazdovanje šumama i šumskim zemljištem i njihovu zaštitu; očuvanje, ekonomsko korišćenje i unapređivanje šuma; monitoring planiranja gazdovanja šumama; licenciranje stručnih poslova u šumarstvu; razvojnu politiku u oblasti lovstva; sistemska rješenja za gazdovanje i upravljanje sa divljači i lovstvom; obezbeđenje korišćenja lovišta i izradu programa razvoja lovstva; razvojnu politiku u upravljanju vodama; sistemska rješenja za obezbeđenje i korišćenje voda, vodnog zemljišta i vodo-izvorišta za vodosnabdijevanje, zaštitu voda od zagađivanja, uređenje voda i vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda; sistemske i druge podsticajne mjere za unapređenje ovih oblasti.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: integralno planiranje, upravljanje i valorizaciju prostora; održivi razvoj; realizaciju programa i projekata održivog razvoja iz nadležnosti ovog ministarstva; strateško planiranje prostora i životne sredine; izradu državnih planskih dokumenata; davanje mišljenja i saglasnosti na lokalna planska dokumenta; morsko dobro; izradu i donošenje planova za objekte privremenog karaktera u zoni morskog dobra i nacionalnih parkova; vođenje dokumentacione osnove o prostoru za potrebe praćenja stanja u prostoru i izrade planskih dokumenata; izradu izvještaja o stanju uređenja prostora; izradu programa uređenja prostora; uspostavljanje i vođenje informacionog sistema o prostoru u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo; sačinjavanje separata i izdavanje urbanističko-tehničkih uslova; izdavanje građevinskih dozvola; izdavanje upotrebničkih dozvola; izdavanje odobrenja i urbanističko-tehničkih uslova za postavljanje objekata privremenog karaktera; licence za obavljanje djelatnosti izrade planskih dokumenata, izrade tehničke dokumentacije i građenja objekata; vođenje razvojne i strateške politike u oblasti građevinarstva; energetska efikasnost kroz sistem planiranja i izgradnje objekata; razvoj turizma, ugostiteljstvo, turističku ponudu, uslove privređivanja u turizmu, selektivne oblike turizma; povezivanje primorskog i kontinentalnog turizma; razvoj privatnog sektora u turizmu; formiranje turističkih mjesta i područja; kategorizaciju i klasifikaciju turističkih objekata; turističke tokove na domaćem i inostranom tržištu; saradnju sa turističkim asocijacijama u Crnoj Gori i inostranstvu; održivu valorizaciju potencijala i ekoloških prednosti nacionalnih parkova i zaštićenih područja prirode sa aspekta razvoja turizma; realizaciju investicionih programa od interesa za održiv turistički razvoj; praćenje infrastrukturnih projekata u funkciji razvoja turizma; praćenje i promociju investicija u sektoru turizma; koordinaciju aktivnosti za pripremu i praćenje turističkih sezona; organizaciju, posredovanje, snabdjevenost turističkih područja i strukturu turističke potrošnje; vođenje evidencije o broju turista, smještajnim kapacitetima, finansijskim efektima i rezultatima poslovanja u turizmu; organizovanje poslova turističko-informativne propagandne djelatnosti; unapređenje saradnje između sektora turizma i komplementarnih sektora; saradnju sa Nacionalnom turističkom organizacijom i organizovanje turističkih predstavništava u drugim državama; etažnu svojinu; sistem stambenih odnosa; upravljanje i održavanje stambenog fonda; pretvaranje posebnih i zajedničkih djelova stambene zgrade u poslovne prostorije; stambeno zadržavanje; politiku unapređenja stambenog fonda; privatno-javno partnerstvo u oblasti stanovanja; sistem integralne zaštite životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa; upravljanje otpadom i otpadnim vodama; sistem komunalnih djelatnosti; koordinaciju regionalnih sistema vodosnabdijevanja; genetički modifikovane organizme iz nadležnosti ovog ministarstva; hidrografska djelatnost; izradu standarda zaštite životne sredine; praćenje stanja životne sredine; praćenje investicija iz oblasti ministarstva; saradnju sa međunarodnim

finansijskim institucijama i fondovima Evropske unije u dijelu realizacije projekata iz oblasti zaštite životne sredine i komunalnih djelatnosti kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja, između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: radne odnose, zaštitu na radu, zarade i druga primanja iz rada i po osnovu rada; tržište rada, zapošljavanje i obrazovanje odraslih za potrebe tržišta rada u svim oblicima rada osim u državnim organima; zapošljavanje i rad stranaca u Crnoj Gori; zapošljavanje lica sa invaliditetom; zaštitu građana Crne Gore na radu u inostranstvu; međunarodnu saradnju i međunarodne ugovore iz nadležnosti ministarstva; sistem penzijskog i invalidskog osiguranja i oblast boračke i invalidske zaštite; zaštitu boraca, vojnih invalida, porodica palih boraca, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica; socijalnu zaštitu, dječju zaštitu, zaštitu lica sa invaliditetom, zaštitu starih lica;; porodičnu zaštitu, kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo prosvjete i sporta, između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: projektovanje, izgradnju i razvoj obrazovno-vaspitanog sistema; uslove za osnivanje, rad i licenciranje ustanova u oblasti obrazovanja; organizaciju rada obrazovno-vaspitanih ustanova; normative i standarde za finansiranje ustanova obrazovanja i vaspitanja; saradnju u oblasti visokog obrazovanja; priznavanje inostranih obrazovnih isprava o završenom osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju; donošenje, odnosno odobravanje obrazovnih programa za predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno obrazovanje i vaspitanje, srednje opšte obrazovanje, stručno obrazovanje, vaspitanje i obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i obrazovanje odraslih; okvirom; pripremu nacionalne politike, strategije i akcionih planova za mlade; izgradnju i razvoj sistema sporta; Nacionalni program razvoja sporta; sticanje statusa vrhunskih sportista i zaslužnog sportskog radnika; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: predlaganje i sprovođenje utvrđene politike u oblasti uspostavljanja i razvoja informacionog društva, telekomunikacija i poštanske djelatnosti; pripremu predloga zakona i drugih propisa u oblasti informacionog društva, telekomunikacija i poštanske djelatnosti; upravljanje i koordinaciju projektima u oblasti informacionog društva za potrebe državnih organa; uspostavljanje tehnološke i bezbjednosne informatičke infrastrukture u državnim organima; racionalizaciju upotrebe informatičkih resursa u državnim organima; utvrđivanje tehničkih i drugih pravila upotrebe informatičke opreme u državnim organima; obavljanje objedinjene nabavke informatičkih resursa i internet servisa za državne organe; analizu stanja i resursa potrebnih za razvoj e-uprave, kao i planiranje ukupne arhitekture sistema e-uprave; vođenje Centralnog biračkog spiska i Centralnog registra stanovništva; sprovođenje politike razvoja i izgradnju informaciono-komunikacione infrastrukture u Crnoj Gori, javnog pristupa internet uslugama, elektronske uprave, elektronskog obrazovanja, elektronskog zdravstva i elektronskog poslovanja; pružanje stručne pomoći u primjeni informaciono-komunikacionih tehnologija u organima državne uprave; upravljanje i održavanje računarske mreže organa državne uprave; predlaganje i sprovođenje mjera za promovisanje i

podsticanje istraživanja u oblasti informacionog društva, telekomunikacija i poštanske djelatnosti kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća vrši poslove koji se odnose na: definisanje strategije razvoja malih i srednjih preduzeća, pripremanje i realizaciju programa i projekata za razvoj malih i srednjih preduzeća, koordinaciju programa, mjera i aktivnosti koje se odnose na razvoj malih i srednjih preduzeća; istraživanje uticaja zakonskih i drugih akata na razvoj malih i srednjih preduzeća; pripremanje programa za edukaciju preduzetnika, izradu projekata i staranje o organizovanju regionalnih i lokalnih centara za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, predlaganje i obezbjeđivanje realizacije specijalnih programa za podsticaj razvoja malih i srednjih preduzeća (podsticaj franšizinga, lizinga, tehnoloških parkova, inkubatora, itd.); kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Direkcija za saobraćaj, između ostalog, vrši poslove koji se odnose na: upravljanje, razvoj, gradnju, rekonstrukciju, održavanje i zaštitu državnih puteva Crne Gore.

Direkcija javnih radova vrši poslove koji se odnose na: prethodne i pripremne radove, studije, istražne radove i investicione programe, davanje stručne ocjene na dokumentaciju za donošenje investicionih odluka, pribavljanje rješenja o lokaciji i urbanističko-tehničkim uslovima za pojedine objekte, a u vezi sa izgradnjom i rekonstrukcijom objekata primarne tehničke infrastrukture, objekata državnih organa, zdravstva, obrazovanja, kulture i sporta, kompleksa i objekata na atraktivnim turističkim lokacijama i drugih objekata koji su od javnog interesa i čiju izgradnju finansira država; izradu i tehničku kontrolu tehničke dokumentacije, pribavljanje saglasnosti i odobrenja za građenje; javno oglašavanje i sprovođenje postupka ustupanja radova; zaključivanje ugovora o građenju; vršenje stručnog nadzora i kontrole kvaliteta izvedenih radova ugrađenih materijala i opreme; tehnički pregled, prijem izvedenih radova, pribavljanje odobrenja za upotrebu objekta; evidenciju, plaćanje i kontrolu finansijskog utroška sredstava; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

2.5.3 Pregled nekih mjera politike regionalnog razvoja i efekti

Sredstva usmjerena za implementaciju politike regionalnog razvoja nijesu definisana Zakonom o Budžetu (Sl.list Crne Gor, br. 12/07, 73/08 i 53/09). Međutim, ministarstva, direkcije, zavodi i druge institucije u okviru svojih programskih aktivnosti uvažavaju kriterijume regionalne usmjerenosti i efekata u pogledu ukupnog razvoja manje razvijenih opština. U skladu sa navedenim, realizuje se institucionalna podrška razvoju preduzetništva i malog i srednjeg biznisa, u saradnji sa bankama, pri čemu se prioritet daje projektima u manje razvijenim opštinama. Najveći broj manje razvijenih opština u Crnoj Gori pripada sjevernom dijelu i prema raspoloživim podacima u prethodnom periodu na ovom području je realizovano više od 70% projekata.

Takođe, u prethodnom periodu uloženi su značajni naponi da se mogućnosti obrazovanja i zdravstvene zaštite učine dostupnijim stanovništvu manje razvijenih djelova zemlje, u odnosu na raniju praksu.

Institucije na državnom nivou

Investiciono-razvojni fond

Tokom perioda 2007-2009. godine Upravni Odbor Investiciono-razvojnog fonda usvojio je odluke o pružanju kreditne podrške za ukupno 146 projekata malih i srednjih preduzeća. Učešće Fonda u realizaciji pomenutih kredita iznosilo je 18,49 mil €, a realizacijom kredita koji su na ovaj način odobreni stvoreni su uslovi za otvaranje dodatnih 735 radnih mjesta. U strukturi odobrenih kredita u velikoj mjeri je izražena regionalna komponenta prilikom odobravanja kredita: u sjevernim i manje razvijenim opštinama odobreno je 108 kredita (74,0% od ukupno odobrenih projekata), čija je vrijednost iznosila 13,30 mil € (71,2%) odobrenih sredstava Fonda. Ovim projektima je otvoreno 531 radno mjesto, što je 72,2% od ukupnog broja novootvorenih radnih mjesta.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore

Posredstvom Programa zapošljavanja i Inoviranog programa zapošljavanja, Zavod za zapošljavanje Crne Gore odobrava kreditna sredstva nezaposlenim licima, pravnim licima i preduzetnicima za realizaciju ekonomski održivih biznis ideja. U posmatranom periodu Zavod je podržao 2.119 projekata sa 12,60 mil € i po ovom osnovu je zaposleno 3,049 lica. Od ukupnog broja nezaposlenim licima je odobreno 87,8% projekata čija vrijednost predstavlja 81,6% odobrenih kredita. Opštine u sjevernom dijelu Crne Gore su iskoristile najveći dio kredita: 1,601 projekat (75,6%), ukupne vrijednosti od 8,83 mil € (70,1%). Posredstvom navedenih projekata otvoreno je 2,127 radnih mjesta (69,7%).

Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća

Preko Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća su realizovani projekti za podsticanje konkurentnosti, stvaranje uslova za konstantan rast i razvoj potencijala preduzeća. Ovim projektima je podržana realizacija 371 projekta u vrijednosti od 13,40 mil € i otvaranje 1,509 radnih mjesta. Za opštine u sjevernoj Crnoj Gori su odobrena 184 projekta (49,6%), ukupne vrijednosti od 5,18 mil € (38,7%) i omogućen je posao za 672 radnika (44,5%). Tokom 2009. godine došlo je do značajnog smanjenja kreditne aktivnosti koja je uzrokovana finansijskom krizom. U ovoj godini je ukupno odobreno 1,49 mil € za realizaciju 21 projekta, koji su omogućili otvaranje 158 novih radnih mjesta. Svega 2 projekta (9,5%) su realizovana u sjevernom dijelu.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja

U okviru svojih nadležnosti i u saradnji sa međunarodnim institucijama, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja realizuje projekte koji imaju za cilj podsticanje razvoja poljoprivrede. Osnovni instrument državne podrške za podsticanje razvoja poljoprivrede, sela, ribarstva, voodoprivrede i šumarstva je Agrobudžet putem koga je u prethodnom periodu (2007-2009.) realizovano projekata u vrijednosti od 43,37 mil€. Uz Agrobudžet, razvoj sela, poljoprivrede i ribarstva podržava se i iz sljedećih izvora: programi vodoprivrede i Uprave za vode; program "POSAO ZA VAS" Vlade Crne Gore; projekti Direkcije javnih radova; Kreditna sredstva i preduzetnička inicijativa i sredstva međunarodnih projekata.

Državna pomoć

Ukupno dodijeljena državna pomoć u Crnoj Gori je u 2008. godini iznosila 45,89 mil €, što je više za 54,1% u odnosu na 2007. godinu, kada je ista iznosila 24,84 mil €. Učešće državne pomoći u BDP-u je povećano sa 0,88% u 2007. na 1,49% u 2008. godini.

Podaci o učešću pojedinih kategorija državne pomoći u ukupnom iznosu dodijeljene državne pomoći u Crnoj Gori, pokazuju da je u 2008. godini, učešće horizontalne pomoći 2,26 mil €, sektorske državne pomoći 21,39 mil € i regionalne pomoći 22,24 mil €. U strukturi ukupno dodijeljene državne pomoći u 2008. u odnosu na 2007. godinu uočava se značajno smanjenje horizontalne državne pomoći u korist sektorske i regionalne pomoći.²⁸

U 2008. godini najviše je bio korišćen instrument A1 (budžetska podrška i pomoć: donacije, subvencije kamate, otpis duga i umanjeni iznosi prilikom prinudnih poravnjanja) u iznosu od 40,22 mil €.

U 2009. godini regionalna pomoć dodijeljena je u visini od 141.068 €. Regionalna državna pomoć je dodijeljena na osnovu:

- *Programa aktivnosti na stimulisanju razvoja proizvodnje u poljoprivredi, razvoj turizma i zapošljavanja u 2008. godini* opštine Bijelo Polje za nezaposlene, poljoprivrednike i sitne preduzetnike, za koji je podnosilac Opština Bijelo Polje i
- *Programa pomoći Nikšićkom mlinu*, za koji je podnosilac Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Međunarodne institucije/projekti

U prethodnom periodu, značajan doprinos ravnomjernijem regionalnom razvoju dali su i projekti koje realizuju međunarodne organizacije, a koji su finansirani kako iz sredstava bilateralne pomoći (USAID – pomoć Sjedinjenih Američkih Država, GTZ – Njemačka tehnička saradnja, MEDNEM i CARITAS – Luksemburg, OADP – pomoć države Danske itd), tako i iz fondova EU i FAO, posebno u dijelu podrške razvoju poljoprivrede i poboljšanju ambijenta za bavljenje proizvodnjom. Od značaja su i projekti koje realizuje UNDP, a koji su takođe usmjereni na rješavanje problema zaštite životne sredine i poboljšanje poslovnog ambijenta. Takođe, u toku su brojne intervencije i programi međunarodne saradnje u oblastima zaštite biodiverziteta, mora i obalnog područja, šumarstva i obnovljivih izvora energije. Predmet međunarodnih projekata pomoći su takođe, u značajnom obimu, i energetska efikasnost i klimatske promjene, te razvoj projektne dokumentacije i implementacija projekata komunalne infrastrukture.

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA)

Od početka 2008. godine Crna Gora ima pristup novom programu pomoći - Instrumentu za pretpristupnu pomoć (IPA - Instrument for PreAccession Assistance) koji predstavlja objedinjeni nastavak dosadašnjih programa (CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD) namijenjenih državama koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU. IPA je priprema za korišćenje sredstava iz strukturnih i kohezionog fonda, koji će Crnoj Gori biti na raspolaganju nakon ulaska u Evropsku uniju. Iz tog razloga je neophodno da nosioci razvoja, kroz IPA program, steknu sposobnost da upravljaju sredstvima EU fondova.

²⁸ Tokom 2007. godine nije dodjeljivana pomoć koja je namijenjena regionalnom razvoju.

Evropska komisija je za period 2007 - 2010. godine za Crnu Goru opredijelila 131,3 mil €, a što je u regionu zapadnog Balkana čini državom sa najvećom evropskom pomoći po stanovniku. Crna Gora, kao i ostale države potencijalni kandidati za članstvo u EU (Srbija, Bosna i Hercegovina i Albanija), ima pravo na sredstva iz dvije komponente IPA programa:

- Podrška tranziciji i izgradnja institucija i
- Regionalna i prekogranična saradnja.

Komponenta koja se odnosi na podršku tranziciji i razvoju institucija je namijenjena ministarstvima i drugim institucijama javne uprave na nacionalnom nivou, dok su korisnici sredstava druge komponente lokalna samouprava, nevladin sektor, neprofitna poslovna udruženja i asocijacije itd. Države koje imaju status kandidata (Hrvatska, Makedonija, Turska) mogu da koriste preostale tri komponente: regionalni razvoj; razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj.

IPA komponenta III - regionalni razvoj može podržati projekte koji pokrivaju oblast: transporta, zaštite životne sredine i unapređenja regionalne konkurentnosti. Kao takva, ova komponenta se može smatrati pretečom Evropskog fonda za regionalni razvoj i Kohezionog fonda, koje koriste pojedine zemlje članice EU.

IPA komponenta IV - razvoj ljudskih resursa je usmjerena ka ostvarivanju svojih ciljeva u smislu obrazovanja, zapošljavanja, obuka i socijalne inkluzije, kao i ekonomske i socijalne kohezije, i kao takva predstavlja preteču Evropskog socijalnog fonda.

IPA komponenta V - Ruralni razvoj (IPARD) pruža podršku u razvoju politike ruralnog razvoja i pripremi za sprovođenje i upravljanje Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU. Komponenta ruralni razvoj usmjerena je na proizvodnju hrane i razvoj ruralnih područja i kao takva predstavlja pripremu za korišćenje sredstava iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj nakon pristupanja Evropskoj uniji.

U Crnoj Gori su u toku pripreme za korišćenje IPA komponenti III, IV i V.

U okviru IPA II komponente (prekogranična saradnja), Crna Gora učestvuje u 7 programa, i to:

➤ **Četiri bilateralna susjedska programa:**

1. Albanija – Crna Gora
2. Bosna i Hercegovina – Crna Gora
3. Hrvatska – Crna Gora
4. Srbija – Crna Gora

➤ **Jadranskom susjedskom programu, i**

➤ **Dva transnacionalna programa:**

1. Program Jugoistočna Evropa
2. Mediteranski program

IPA sredstva alocirana za Crnu Goru za 2007-2009. godinu po programima su prikazana u tabeli 9.

Tabela 9: IPA sredstva alocirana za Crnu Goru za 2007-2009. godinu, po programima

II IPA KOMPONENTA	2007	2008	2009
	€	€	€
II Prekogranična saradnja	3.900.000	4.500.000	4.700.000
Jadranski program	730.000	1.240.000	1.360.000
SEE TP (Program Jugoistočna Evropa)	680.000	740.000	840.000
MED (Mediterranski program)	200.000	200.000	200.000
Crna Gora - Albanija	600.000	600.000	600.000
Crna Gora - Bosna i Hercegovina	600.000	600.000	600.000
Crna Gora - Hrvatska	500.000	500.000	500.000
Crna Gora - Srbija	600.000	600.000	600.000

Programi se sprovode kroz periodično raspisivanje javnih Poziva za dostavljanje prijedloga projekata.

Bilateralni programi

U okviru bilateralnih programa, 2009. godine su raspisani prvi Pozivi za dostavljanje projektnih prijedloga, na koje je prijavljeno ukupno 95 projekata. U partnerstvima dostavljenih projektnih prijedloga su, pored javnih, nevladinih i međunarodnih institucija, učestvovali i crnogorske opštine.

Nakon konačnog odobravanja od strane ugovornih tijela (Delegacija Evropske unije i relevantnog ministarstva, u slučaju Hrvatske), ugovori sa aplikantima u projektima biće potpisani u septembru 2010. godine.

Transnacionalni programi

U okviru transnacionalnih programa Jugoistočna Evropa i Mediteranskog programa, prvi Pozivi za dostavljanje prijedloga projekata su raspisani 2008. godine. Trenutno se sprovode tri projekta u kojima su zastupljeni partneri iz Crne Gore (Mediteranski program), odnosno pet projekata u okviru programa Jugoistočna Evropa. Tokom 2009. godine objavljeni su i drugi Pozivi za dostavljanje prijedloga projekata u okviru transnacionalnih programa.

U okviru Mediteranskog programa, 2010. godine je objavljen i Poziv za strateške projekte.

Jadranski prekogranični program

U okviru Jadransko prekograničnog programa, prvi Poziv za dostavljanje prijedloga projekata objavljen je 2009. godine. Evaluacija primljenih projektnih prijedloga je u toku, a od ukupno 280 projekata koji apliciraju za 75.000.000 EUR, 110 projekata ima partnere iz Crne Gore.

Globalni mehanizmi finansiranja u oblasti klimatskih promjena

Crna Gora kao zemlja u razvoju ima pravo na finansijsku podršku iz namjenskih fondova uspostavljenih u okviru UNFCCC-a (kakav je Globalni fond za životnu sredinu – GEF). Podrška ostvarivanju nacionalnih ciljeva zemalja u razvoju je takođe predviđena i kroz transfer tehnologija. U okviru Kojoto protokola definisan je Mehanizam čistog razvoja (Clean Development Mechanism – CDM) koji otvara mogućnosti korišćenja dodatnih sredstava i alatki za ostvarivanje nacionalnih ciljeva smanjenja emisija i prilagođavanja. Kopenhagenski sporazum predviđa značajnu pomoć za zemlje u razvoju za ostvarivanje nacionalnih ciljeva

smanjenja emisija do 2020. godine i sprovođenje nacionalno prikladnih aktivnosti (tzv. NAMAs, od engl. Nationally Appropriate Mitigation Actions).

Zaključak

Dosadašnji razvoj Crne Gore karakteriše kontinuirana demografska migracija iz sjevernog dijela zemlje u središnji i primorski region i znatno nepovoljniji ekonomski indikatori (manji broj preduzetnika, MMSP, manje radno sposobnog stanovništva, visoka nezaposlenost, izostanak značajnijih investicija).

Brojne aktivnosti politike regionalnog razvoja realizovane su kroz različite institucije javne uprave, uz poštovanje načela regionalne usmjerenosti, kako bi, u krajnjem, doprinijeli ravnomjernijem regionalnom razvoju. Dva su osnovna razloga zbog kojih ne možemo biti zadovoljni efektima do sada sprovedenih aktivnosti u okviru politike regionalnog razvoja: 1) izostanak adekvatnog upravljanja, odnosno koordinacije aktivnosti politike regionalnog razvoja, i 2) neravnomjerno ulaganje u osnovnu i poslovnu infrastrukturu u Crnoj Gori. Nepostojanje adekvatne koordinacije najbolje potvrđuje nemogućnost da se objedine podaci o do sada sprovedenim aktivnostima i efektima istih, te se na osnovu toga teško može govoriti o opravdanosti jednih ili drugih mjera. Neulaganje u osnovnu i poslovnu infrastrukturu tokom dužeg vremenskog perioda, bez obzira na uzroke, uticalo je na demografsko pražnjenje pojedinih djelova zemlje što dodatno otežava mogućnosti ubrzanog razvoja tih teritorija, i zahtijeva posebne mjere politike regionalnog razvoja u narednom periodu. Takođe, izostanak infrastrukture opredijelio je i investicionu aktivnost tako da, bez obzira na bogatstvo prirodnih resursa, sjevernu Crnu Goru karakteriše odsustvo investicionih projekata koji bi obezbijedili zapošljenje za lokalno stanovništvo.

Imajući u vidu navedeno, u narednom periodu, u fokusu politike razvoja treba da bude ostvarenje ravnomjernijeg regionalnog razvoja koje neće biti zasnovano na usporavanju razvijenih, već na stvaranju uslova za ubrzan razvoj manje razvijenih djelova zemlje. Upravo zato, pitanje koordinacije aktivnosti politike regionalnog razvoja postaje posebno važno i u okviru toga definisanje jasnih i objektivnih mjerila razvijenosti.

Takođe, u fokusu treba da bude jačanje konkurentnosti nerazvijenih regiona kroz poboljšanje osnovne i poslovne infrastrukture, te kreiranje uslova koji će zadržati, a onda i privući stanovništvo da naseljava ova područja. Kako bi se uredio sistem koordinacije aktivnosti politike regionalnog razvoja i definisala metodologija za što objektivnije sagledavanje nivoa razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona kojima pripadaju, predlaže se priprema i usvajanje Zakona o regionalnom razvoju.

Izgradnja osnovne i poslovne infrastrukture može biti finansirana iz postojećih budžetskih sredstava, kroz javno-privatno partnerstvo, kreditna zaduženja i iz fondova Evropske unije koji su, uz zahtijevano učešće za kofinansiranje, bespovratna sredstva. Makroekonomska stabilnost sistema, kao preduslov za politiku regionalnog razvoja i svaku drugu politiku, može biti ugrožena dodatnim zaduživanjem. Sa druge strane, postojeća budžetska sredstva namijenjena kapitalnim investicijama kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou, predstavljaju osnovu za višestruko (4-6 puta) veći investicioni potencijal. Iz toga razloga, Strategija regionalnog razvoja afirmiše projektni pristup i orijentaciju na EU fondove, kroz bolju povezanost potreba na lokalnom i prioriteta na nacionalnom nivou, bolju koordinaciju i jačanje

kapaciteta jedinica lokalne samouprave da prepoznaju svoj lični interes i potrebe u okvirima raspoloživih razvojnih mogućnosti i da isti budu prepoznati među prioritetima razvoja na nacionalnom nivou.

2.6 Indeks konkurentnosti crnogorskih JLS

Dimenzije napredovanja pojedinog regiona ili jedinice lokalne samouprave i sposobnosti približavanju razvijenijim dijelovima Crne Gore, mogu se najbolje sagledati kroz analizu konkurentnosti. Nacionalna konkurentnost Crne Gore zasniva se na konkurentnosti preduzeća u svim dijelovima zemlje, odnosno na kvalitetnom poslovnom okruženju i poslovnom sektoru. Za poboljšanje konkurentnosti nije potrebno razvijati samo najmanje razvijene regione, već treba uključiti i ostale otkrivanjem potencijalnih izvora rasta pojedinog regiona i uklanjanjem prepreka rastu njihove konkurentnosti.

Realno sagledavanje početne pozicije regionalne konkurentnosti na nivou JLS unutar Crne Gore predstavlja prvi i bitan korak na tom putu. Polazeći od njene perspektive, u istraživanju konkurentnosti se iznose činjenice o stanju u glavnim područjima konkurentnosti crnogorskih JLS, prepoznaju potencijali, ograničenja konkurentskih sposobnosti i njihovi uzroci, u cilju omogućavanja vođenja uravnotežene i dugoročno održive regionalne razvojne politike.

Detaljnije informacije o razvijenosti pojedinih opština, o problemima, ali i pogodnostima s kojima se stanovnici i preduzetnici tih JLS susreću, predstavljaju korisne informacije privrednicima i posebno, potencijalnim investitorima. Javnom sektoru i državnoj upravi, takođe, mogu koristiti informacije o razvijenosti i konkurentnosti, kao osnova za donošenje razvojnih programa, kreiranja i sprovođenja reformi.

U cilju određivanja stepena konkurentnosti JLS neophodno je razviti Indeks konkurentnosti koji prati i ocjenjuje konkurentnost 21 JLS u Crnoj Gori. Indeks konkurentnosti trebao bi svim subjektima pomoći da utvrde slabosti i razvojne potencijale. Primjena regionalnog indeksa konkurentnosti olakšava praćenje i analizu uticaja novih propisa, zakona, mjera i poslovnih odluka.

Indeks konkurentnosti predstavlja pokazatelj stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave i regiona i računa se na osnovu indikatora, koji su razvrstani u 8 kategorija (podindeksa), od kojih po 4 čine dva osnovna indeksa, kvalitet poslovnog sektora (demografija, zdravlje i kultura; obrazovanje; osnovna infrastruktura i javni sektor; poslovna infrastruktura) i kvalitet poslovnog okruženja (investicije i preduzetnička dinamika; razvijenost preduzetništva; ekonomski rezultati - nivo; ekonomski rezultati - dinamika). Indeks pruža mogućnost međusobnog poređenja jedinica lokalne samouprave i regiona na nivou indeksa i podindeksa.

U toku izrade Strategije nisu bili dostupni podaci za izračunavanje indeksa, pa je narednom periodu potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se podaci koji su trenutno nedostupni obezbijedili, odnosno oni koji nisu dostupni zamijenili odgovarajućim dostupnim podacima²⁹.

²⁹ Za više detalja o metodologiji za izračunavanje indeksa konkurentnosti pogledati Annex 8.1.

2.7 Indeks razvijenosti

Novi model definisanja razvijenosti jedinica lokalne samouprave unaprjeđuje objektivnost i kvalitet postupka. Postupak ocjenjivanja i razvrstavanja teritorijalnih jedinica zasniva se na korištenju jedinstvenog kriterijuma koji zovemo indeks razvijenosti. *Indeks razvijenosti* je kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderisani prosjek više osnovnih društveno-ekonomskih pokazatelja u cilju mjerenja stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Ti pokazatelji se mogu svrstati u tri grupe, i to: (i) pokazatelje ekonomske razvijenosti, (ii) pokazatelje strukturnih promjena, i (iii) pokazatelje demografske razvijenosti.

Osnovni cilj izračunavanja indeksa razvijenosti je što objektivnije mjerenje socio-ekonomskih razlika među jedinicama lokalne samouprave i/ili među regionima zemlje. Naglasak na socio-ekonomskim obilježjima kao ključnom kriterijumu za mjerenje razvijenosti je u skladu sa direktivama EU. **Važan kriterijum za izbor pokazatelja postaje procjena njegovog doprinosa stvaranju što objektivnije slike o socio-ekonomskim razlikama među opštinama.**

U skladu sa izabranim pokazateljima, a na osnovu date metodologije, za Crnu Goru je izračunat **indeks razvijenosti**³⁰ kao prosječno ponderisano odstupanje standardizovanih vrijednosti osnovnih pokazatelja od nacionalnog prosjeka. Pokazatelji koji ulaze u sastav indeksa razvijenosti izračunati su na osnovu podataka u periodu od tri godine³¹ koje prethode postupku ocjenjivanja, odnosno indeks razvijenosti kao takav, predstavlja pokazatelj odstupanja nivoa razvijenosti jedinice lokalne samouprave za period od tri godine, od nacionalnog prosjeka za isti period. Na osnovu indeksa razvijenosti, jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS) se kategorišu na sljedeći način:

- JLS čija je vrijednost indeksa ispod 50% prosjeka za Crnu Goru,
- JLS čija je vrijednost indeksa između 50% i 75% prosjeka za Crnu Goru,
- JLS čija je vrijednost indeksa između 75% i 100% prosjeka za Crnu Goru,
- JLS čija je vrijednost indeksa između 100% i 125% prosjeka za Crnu Goru,
- JLS čija je vrijednost indeksa iznad 125% prosjeka za Crnu Goru.

Izračunavanjem indeksa razvijenosti za Crnu Goru, za period 2007-2009. godina, dobijena je sljedeća kategorizacija jedinica lokalne samouprave:

- Opštine Plav, Plužine i Šavnik su sa nivoom razvijenosti ispod 50% prosjeka za Crnu Goru;
- Opštine Andrijevica, Berane, Kolašin, Bijelo Polje, Mojkovac, Rožaje, Prijestonica Cetinje i Ulcinj su opštine sa nivoom razvijenosti između 50% i 75% nacionalnog prosjeka;
- Opštine Pljevlja, Žabljak, Nikšić, Danilovgrad, i Bar su sa nivoom razvijenosti između 75% i 100% nacionalnog prosjeka;
- Opštine Budva, Kotor, Herceg Novi, Tivat i Glavni grad Podgorica su opštine sa nivoom razvijenosti iznad 125% nacionalnog prosjeka.

U skladu sa navedenim, jedinice lokalne samouprave koje se nalaze ispod 75% nacionalnog prosjeka, mogu biti predložene za dodatne poene prilikom kandidovanja razvojnih projekata za

³⁰ Detaljnije o metodologiji izračunavanja indeksa razvijenosti vidjeti Annex 8.2.

³¹ Period od tri godine je uzet u skladu sa metodologijom koju EU koristi u svojoj regionalnoj politici.

finansiranja kako iz nacionalnih tako i iz sredstava komponente III IPA-e, namijenjene regionalnom razvoju. Pri tome je važno istaći da projekti moraju zadovoljiti traženi nivo kvaliteta i kriterijume.

Generalno, u analizi podataka, koji su izračunati kao prosjek za tri poslednje godine koje prethode 2010. kao godini izračunavanja indeksa razvijenosti, kao posljedica ekspanzije u 2006, 2007. i u prvoj polovini 2008., karakteristično je poboljšanje pojedinih pokazatelja u 2008. u odnosu na prethodnu godinu. Kao posljedica uticaja globalne ekonomske krize i na Crnu Goru, primjetno je pogoršanje pojedinih pokazatelja u 2009. godini. Stoga su značajne devijacije u podacima u ove tri godine objašnjive. Takođe, moguće je očekivati da se, ponovnim ulaskom u fazu ekonomskog rasta, može ostvariti veća stabilnost ovih pokazatelja, a time i njihovog doprinosa u računanju indeksa razvijenosti.

3. STRATEŠKI CILJEVI

U dosadašnjem periodu realizovane su brojne aktivnosti koje su imale izraženu regionalnu komponentu, a sprovedene su bilo kao samostalna aktivnost Vlade Crne Gore preko resornog ministarstva i nadležnih institucija, bilo u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, i/ili u saradnji sa međunarodnim razvojnim agencijama.

Suočeni sa izraženim regionalnim razlikama, a u kontekstu evropskih integracija i potrebe za jačanjem konkurentnosti, Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore želi se obezbijediti koordiniran pristup održivom socio-ekonomskom razvoju svih djelova zemlje povezivanjem potreba na lokalnom sa prioritetima na nacionalnom nivou, u zajedničkoj aktivnosti svih društvenih aktera, radi postizanja ravnomjernijeg razvoja zemlje i smanjenja socio-ekonomskih razlika.

U tom smislu, Strategija predstavlja važan sastavni dio planiranja razvojnog procesa cjelokupne Crne Gore, čiji je krajnji cilj da doprinese socio-ekonomskom razvoju Crne Gore u skladu sa principima održivog razvoja, a na način da svi djelovi zemlje budu što konkurentniji u globalnom kontekstu, te da ostvare i unaprijede sopstvene razvojne potencijale.

Ostvarivanje navedenog cilja moguće je kroz ispunjenje sledećih specifičnih strateških ciljeva:

1. Ravnomjerniji razvoj jedinica lokalne samouprave

- Kroz prilagođavanje i bolju povezanost potreba razvoja na lokalnom i regionalnom nivou sa prioritetima razvoja na nacionalnom nivou, te usklađivanje potreba razvoja na lokalnom i regionalnom nivou sa raspoloživim nacionalnim i EU fondovima koji su namijenjeni razvoju;

2. Ubrzani razvoj manje razvijenih jedinica lokalne samouprave

- Kroz obezbjeđivanje uslova za prepoznavanje, povećanje i optimalno korišćenje njihovih razvojnih potencijala eliminisanjem uzroka koji sprečavaju njihov razvoj;

3. Regionalni razvoj i zaštita životne sredine

- Kroz unapređenje uslova za održivo korišćenje prirodnih resursa, primjenu nisko karbonskih tehnologija i razvoj komunalne infrastrukture, pružajući posebnu podršku područjima koja zaostaju u razvoju.

3.1 Strateški cilj 1: Ravnomjerniji razvoj jedinica lokalne samouprave i regiona

3.1.1 Svrha i opravdanost

Ovaj cilj zasnovan je na potrebi da se bolje povežu razvojni prioriteti na nacionalnom nivou sa potrebama regiona i jedinica lokalne samouprave, odnosno njihovih građana, kako bi se raspoloživa sredstva trošila tako da doprinose ostvarivanju nacionalnih i lokalnih razvojnih ciljeva na koherentan i integrisan način.

Opravdanost ovog cilja ogleda se u činjenici da lokalno stanovništvo i nosioci razvoja na lokalnom nivou bolje poznaju probleme i poteškoće koji sprječavaju ili usporavaju razvoj njihove sredine, od onih koji razvoj planiraju sa nacionalnog nivoa. Ovim putem, nosioci razvoja na lokalnom nivou, a samim tim i na nivou regiona, imaju mogućnost da direktno komuniciraju sa predstavnicima nacionalne vlasti prilikom identifikovanja prioriteta potreba njihovih zajednica i da predlažu zajednička strateška rješenja.

Putem izrade strateških planova razvoja jedinica lokalne samouprave, prema unaprijed određenoj metodologiji, biće definisana struktura potrebnih projekata za razvoj lokalne zajednice. Prepoznati projekti, čijom realizacijom se osigurava razvoj jedinice lokalne samouprave te obezbjeđuje podizanje kvaliteta života građana na njenoj teritoriji, biće uključeni u zajedničku bazu projekata i postati važno sredstvo za usmjeravanje finansijskih sredstava namijenjenih razvoju jedinica lokalne samouprave i regiona kojima pripadaju.

Efektivan održivi razvoj podrazumijeva zajedničko promišljanje u prepoznavanju prioriteta potreba i mogućih rješenja za njihovo zadovoljenje. Nerijetko, rješenje problema na lokalnom nivou podrazumijeva aktivnost i izvan granica jedinice lokalne samouprave o kojoj je riječ. Upravo iz toga proističe potreba povezivanja potreba na lokalnom i regionalnom nivou, sa razvojnim prioritetima na nacionalnom nivou, kako bi raspoloživa sredstva našla najbolju namjenu, te kako bi se ostvario ravnomjerniji regionalni razvoj.

3.1.2 Način ostvarenja

Za potrebe ovog strateškog cilja, u okviru procesa izrade Strategije regionalnog razvoja, Ministarstvo ekonomije koristilo je alat/metodologiju pod nazivom *Regionalni razvojni standard* (RR standard), koji je, između ostalog, za cilj imao utvrđivanje razvojnih prioriteta jedinica lokalne samouprave, a samim tim i regiona kojima iste pripadaju.

Prepoznati razvojni prioriteti JLS-a, odnosno regiona kojima pripadaju, osnova su za buduće usmjeravanje investicija u prioritetna područja i njihovu specijalizaciju. Ovako definisani razvojni prioriteti predstavljaju smjernice jedinicama lokalne samouprave u izradi strateških planova razvoja. Takođe, dobra su osnova za buduće planiranje na nacionalnom nivou prilikom izrade programskih dokumenata koja daju okvir za korištenje strukturnih instrumenata Kohezione politike EU³². Važno je napomenuti da prioriteti regiona predstavljaju objedinjenje prioriteta JLS-a koji pripadaju navedenom regionu, pri čemu su prikazani oni koji su zajednički za većinu JLS iz posmatranog regiona.

³² Misli se, prije svega, na SCF.

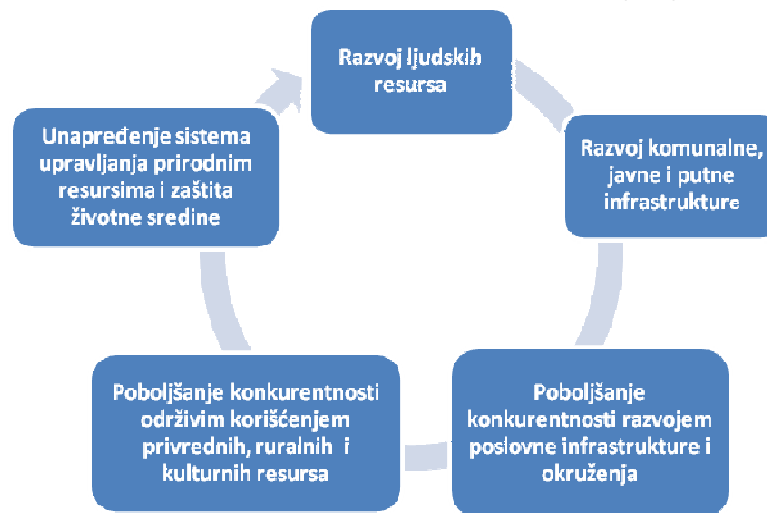
3.1.2.1 Prioriteti regiona

Suočavajući se sa sve većim produbljivanjem socio-ekonomskih razlika i razvojnih mogućnosti u različitim regionima, javlja se potreba za politikom regionalnog razvoja. Osim toga, u okruženju globalnog tržišta i ekonomije, potrebno je podstaći razvojne potencijale pojedinih područja, kako bi se podigla njihova konkurentnost. Dodatan faktor, koji utiče na porast značaja regionalnog razvoja je proces pristupanja EU.

Svaka jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori, a samim tim i region kojem pripada, ima svoje specifičnosti prepoznate kao "teritorijalni kapital"³³. U njenom teritorijalnom kapitalu leži osnova različitosti pojedinačne JLS u odnosu na druge, i istovremeno predstavlja osnov za njen razvoj i privlačenje investicija. Cilj politike regionalnog razvoja je da pomogne JLS i regionima kojima pripadaju da iskoriste svoj teritorijalni kapital i na taj način povećaju svoju konkurentnost u odnosu na druge regione. U cilju maksimiziranja efekata regionalne politike, jačanja postojećeg razvojnog potencijala, smanjenja regionalnih nejednakosti i boljeg povezivanja potreba na lokalnom i regionalnom sa definisanjem prioriteta na nacionalnom nivou, te imajući u vidu zajedničke snage, slabosti, mogućnosti i prijetnje, definisani su prioriteti razvoja za sva tri regiona u Crnoj Gori. Na osnovu definisanih prioriteta, utvrđene su mjere i/ili oblasti u kojima treba intervenisati kako bi se maksimizirao teritorijalni kapital regiona.

Svaki region Crne Gore ima svoje razvojne potencijale i različite razvojne probleme. Stoga, u svrhu jačanja razvojnog potencijala regiona i smanjenja regionalnih razlika, definisani su prioriteti razvoja za sjeverni, središnji i primorski region.

Slika 3: Prioriteti razvoja sjevernog regiona



I. Razvoj ljudskih resursa

- Unapređenje tržišta rada i sistema zapošljavanja
- Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za strateško planiranje i korišćenje EU fondova i drugih raspoloživih izvora finansiranja

³³ Izvor: Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, Commission of the European Communities, 2008 http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf

- Promovisanje društvene inkluzije
- Ulaganje i izgradnja sistema doživotnog obrazovanja

II. Poboljšanje konkurentnosti razvojem poslovne infrastrukture i okruženja

- Izgradnja i opremanje privrednih zona, biznis inkubatora, poslovno – razvojnih centara
- Primjena nisko karbonskih tehnologija
- Komunikacione mreže, promovisanje i korišćenje novih ICT-a

III. Razvoj komunalne, javne i putne infrastrukture

- Održavanje i unapređenje komunalne i javne infrastrukture, prije svega upravljanje otpadnim vodama i otpadom
- Izgradnja, održavanje i unapređenje putne infrastrukture (željezničkog, vazdušnog i drumskog saobraćaja)
- Veći stepen bezjednosti u saobraćaju

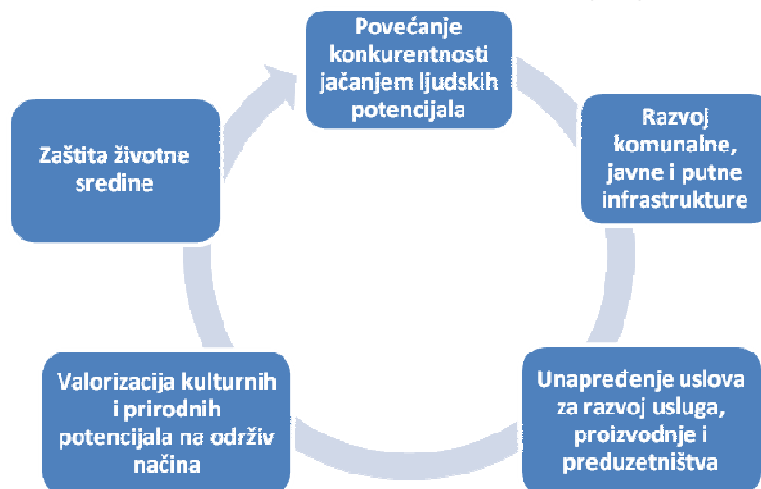
IV. Poboljšanje konkurentnosti održivim korišćenjem privrednih, ruralnih i kulturnih resursa

- Dalje unapređenje ruralnog i novih vidova turizma (biciklizam, splavarenje, lovni turizam i sl)
- Izgradnja zimskih centara i potrebne turističke infrastrukture
- Promocija regionalnih klastera radi jačanja turističkog potencijala
- Održivi razvoj poljoprivrede
- Održivi razvoj šumarstva i vodoprivrede
- Razvoj energetike (obnovljivi izvori energije, primjena mjera energetske efikasnosti i sl.)
- Razvoj prerađivačke industrije na održivi način
- Valorizacija prirodne i kulturne baštine

V. Unapređenje sistema upravljanja prirodnim resursima i zaštita životne sredine

(detaljnije razrađeno u okviru strateškog cilja 3).

Slika 4: Prioriteti razvoja središnjeg regiona



I. Povećanje konkurentnosti jačanjem ljudskih potencijala

- Umrežavanje visokoobrazovnih ustanova i privrednih subjekata
- Razvoj tržišta rada i sistema zapošljavanja
- Promovisanje društvene inkluzije
- Ulaganje i izgradnja sistema doživotnog obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta
- Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za strateško planiranje i korišćenje EU fondova i drugih raspoloživih izvora finansiranja

II. Unapređenje uslova za razvoj usluga, proizvodnje i preduzetništva

- Unapređenje privredne infrastrukture (poslovnih zona, biznis inkubatora, tehnoloških parkova)
- Unapređenje informacione tehnologije i e-trgovine
- Transfer znanja i tehnologija
- Promocija i ulaganje u istraživanje, razvoj i inovacije

III. Valorizacija kulturnih i prirodnih potencijala na održiv način

- Održivi razvoj poljoprivrede
- Održivi razvoj turizma i izgradnja turističke infrastrukture
- Promocija regionalnih klastera radi jačanja turističkog potencijala
- Razvoj energetike (obnovljivi izvori energije, primjena principa energetske efikasnosti i sl.)
- Razvoj prerađivačke industrije na održivi način
- Valorizacija prirodne i kulturno – istorijske baštine

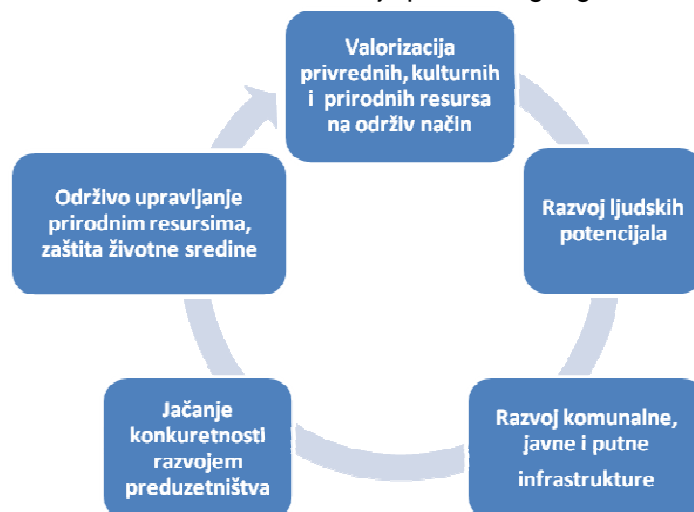
IV. Razvoj komunalne, javne i putne infrastrukture

- Održavanje i unapređenje komunalne infrastrukture
- Upravljanje otpadom i otpadnim vodama
- Izgradnja, održavanje i unapređenje saobraćajne infastrukture
- Veći stepeni bezjednosti u saobraćaju

V. Zaštita životne sredine

- (detaljnije razrađeno u okviru strateškog cilja 3).

Slika 5: Prioriteti razvoja primorskog regiona



I. Razvoj ljudskih potencijala

- Usaglašavanje tražnje i ponude radne snage i unapređenje mjera zapošljavanja
- Usklađivanja sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada
- Promovisanje društvene inkluzije
- Ulaganje i izgradnja sistema doživotnog obrazovanja
- Jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za strateško planiranje i korišćenje EU fondova i drugih raspoloživih izvora finansiranja

II. Valorizacija privrednih, kulturnih i prirodnih resursa na održiv način

- Stvaranje kvalitetne i diverzifikovane turističke ponude (nautički, sportski, vjerski turizam i sl.)
- Stvaranje potrebne turističke i prateće infrastrukture
- Promocija regionalnih klastera radi jačanja turističkog potencijala
- Održivi razvoj poljoprivrede u korist turizma i razvoj marikulture
- Razvoj prerađivačke industrije na održivi način
- Valorizacija, zaštita i razvoj kulturne i prirodne baštine

III. Razvoj komunalne, javne i putne infrastrukture

- Poboljšanje funkcionisanja komunalne infrastrukture, prije svega vodosnabdjevanja i kanalizacije, sa tretmanom otpadnih voda
- Upravljanje otpadom
- Razvoj i unapređenje sistema saobraćaja (drumskog, željezničkog, vazdušnog, pomorskog)
- Veći stepen turističke bezbjednosti i bezbjednosti u saobraćaju

IV. Jačanje konkuretnosti razvojem preduzetništva

- Podsticanje preduzetništva i samozapošljavanja
- Unapređenje poslovne infrastrukture (biznis inkubatora, privrednih i turističkih zona)
- Jačanje obrazovanja u skladu sa potrebama privatnog sektora u cilju usklađivanja ponude i tražnje za radnom snagom
- Promovisanje i korišćenje novih ICT-a

V. Održivo upravljanje prirodnim resursima, zaštita životne sredine

(detaljnije razrađeno u okviru strateškog cilja 3).

3.1.2.2 Strateško planiranje razvoja na nivou JLS

Osnovni planski dokument za održivi socio-ekonomski razvoj svake JLS u kojem se određuju osnovni smjerovi razvoja (ciljevi i prioriteti) JLS jeste strateški plan razvoja (SPR). Osnovni smjerovi razvoja moraju biti u skladu sa ciljevima i prioritetima razvoja koje definiše SRR kao osnovni planski dokument na nacionalnom nivou kojim se utvrđuju ciljevi i politike regionalnog razvoja.

SPR donosi jedinica lokalne samouprave u skladu sa propisanom metodologijom, a poštujući princip partnerstva i saradnje sa relevantnim društvenim akterima aktivnim na njenoj teritoriji.

Cilj SRP je da:

- Obezbjedi konsenzus relevantnih nacionalnih, regionalnih i lokalnih partnera o razvojnim potrebama JLS, te da posluži kao osnova za pregovaranje, usklađivanje i finansiranje definisanih aktivnosti;
- Definiše smjernice za izradu razvojnih projekata;

- Posluži kao osnov za definisanje i ispunjenje zajedničkih strateških ciljeva u saradnji sa susjednim JLS.

SPR treba da obuhvati analizu trenutnog stanja u JLS, i u okviru toga pregled najvažnijih razvojnih obilježja, razvojnih trendova, razvojne probleme i razvojne potrebe JLS u oblasti prirodnih resursa, komunalne infrastrukture, zaštite životne sredine, privrede, poslovne i tehnološke infrastrukture, tržišta rada, društvenih djelatnosti i upravljanja razvojem; tumačenja, poređenja (npr. sa ostalim JLS, regionom kojem konkretna JLS pripada, Crnom Gorom, EU) i ocjene, potkrijepljene pokazateljima i komentarima iz prethodnih analiza, strategija i drugih razvojnih dokumenta. SPR treba da sadrži i pregled rezultata realizacije ranijih strategija; SWOT analizu, odnosno ocjenu snaga i slabosti (u okviru JLS) te prilika i prijetnji (izvan JLS) bitnih za razvoj svih važnih područja; obrazlaže i tumači koji su i kakvi stvarni faktori razvoja i potencijali za razvoj, ali i ograničenja i prepreke razvoju. SPR takođe treba da sadrži viziju i strateške ciljeve, pri čemu ciljevi moraju biti: mjerljivi, ostvarivi, jasno formulisani, sa definisanim rokom za realizaciju, bez preklapanja, društveno prihvatljivi, i u skladu sa ciljevima Strategije regionalnog razvoja Crne Gore i funkciji razvojnih prioriteta regiona kojem JLS pripada.

Iz vizije i kao razrada strateških ciljeva proističu prioriteti, kao i mjere i intervencije kao okvir za pripremu i izradu konkretnih razvojnih projekata. SPR treba da sadrži i okvirni finansijski plan, kao i sistem monitoringa i evaluacije.

U okviru svake mjere ili područja intervencije koju definiše SPR, treba napraviti indikativnu listu projekata za koje se žele obezbijediti finansije. Tako definisani projekti unose se u zajedničku elektronsku bazu projekata koju vodi Ministarstvo ekonomije, kao ministarstvo nadležno za regionalni razvoj. Indikativna lista projekata, pored projekata karakterističnih za datu JLS, može sadržati i zajedničke razvojne projekte koji su inicijativa više JLS i imaju regionalni karakter.

Ministarstvo ekonomije će pomagati JLS i drugim akterima u okviru regiona u procesu identifikovanja i pripreme razvojnih projekata, a posebno kada se radi o projektima koji imaju značajan socio-ekonomski efekat na razvoj manje razvijenih područja.

3.2 Strateški cilj 2: Ubrzani razvoj manje razvijenih jedinica lokalne samouprave i regiona

3.2.1 Svrha i opravdanost

Efekti dugogodišnjeg procesa tranzicije, a onda i ekonomski bum efektuiran u višegodišnjim stopama rasta privrede, neravnomjerno su distribuirani širom Crne Gore. Kao posljedica toga, primjetna je značajna neujednačenost u razvoju, ali i neravnomjernost u iskorišćenosti raspoloživih razvojnih potencijala. Ovaj strateški cilj usmjeren je na obezbjeđivanje podrške područjima za koja se utvrdi da su manje razvijena, te da se suočavaju sa poteškoćama koje onemogućavaju punu iskorišćenost raspoloživih razvojnih potencijala. Svrha koja se želi postići je povećanje i optimalno korišćenje njihovog razvojnog potencijala i rješavanje uzorka razvojnih poteškoća. U skladu sa ovim strateškim ciljem, nacionalna vlast treba da obezbijedi usmjeravanje dijela svih nacionalnih investicija prema područjima za koja se utvrdi da su manje razvijena i da se suočavaju sa razvojnim poteškoćama.

Slaba saobraćajna povezanost pojedinih područja, a onda i gašenje velikih konglomerata čija privredna aktivnost nije obnovljena na prijašnjem nivou, potreba mladih i obrazovanih ljudi da traže zaposlenje u produktivnijim privrednim sektorima, a posljedicom toga i značajno demografsko pražnjenje pojedinih oblasti, uticali su na gubitak konkurentnosti privrede na lokalnom nivou i doprinijeli produbljivanju razvojnog jaza u odnosu na druge djelove zemlje. Izostanak osnovne, a onda i poslovne infrastrukture, deficit ljudskih resursa i smanjeno interesovanje investitora, stvaraju razvojne poteškoće čije otklanjanje zahtijeva koordiniranu aktivnost lokalnih i nacionalnih vlasti.

3.2.2 Način ostvarivanja

Ostvarivanje ovog cilja zahtijeva definisanje što objektivnije metodologije za utvrđivanje nivoa razvijenosti pojedinih područja Crne Gore. U kontekstu izrade Strategije regionalnog razvoja Crne Gore, pripremljen je prijedlog nove metodologije za sagledavanje razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona u Crnoj Gori. Prijedlog nove metodologije sadrži važnu promjenu u odnosu na dosadašnju praksu. Novom metodologijom se, pored identifikovanja područja koja značajno zaostaju u razvoju, predlaže podjela svih jedinica lokalne samouprave, prema razvijenosti. Takav pristup se zasniva na savremenom shvatanju regionalne politike koja, iako koncentrisana na najmanje razvijene jedinice lokalne samouprave, podstiče cjelokupni razvoj države. Dalje, proširenje podjele na sve teritorijalne jedinice omogućava kvalitetnije uređenje važnog pitanja nivoa regionalnih razvojnih pomoći. Direktnim povezivanjem nivoa regionalnih razvojnih pomoći sa nivoom razvijenosti, dobija se adekvatni sistem podrške razvoja svih jedinica lokalne samouprave u skladu sa nivoom razvojnih problema sa kojima se pojedina jedinica suočava. Sadašnji sistem, koji se odnosi na smanjivanje regionalnih razlika, obuhvata podršku države kroz fiskalnu egalizaciju na osnovu kriterijuma fiskalnog kapaciteta i budžetskih potreba opštine³⁴ za jedinice lokalne samouprave koje zaostaju u razvoju za prosjekom u zemlji. Ipak, s obzirom da su sredstva iz Egalizacionog

³⁴ Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG“, br. 42-03, 44-03, „Sl. list RCG“ br. 05/08 od 23.01.2008, 51-08 od 22.08.2008)

fonda namijenjena isključivo potrošnji, postavlja se pitanje funkcionalnosti i dovoljnosti ovakvog sistema u kontekstu regionalnog razvoja³⁵.

3.2.3 Mjere za podsticanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja u Crnoj Gori

Najčešći problemi sa kojima se suočavaju nerazvijene i manje razvijene opštine su neizgrađena i neadekvatna infrastruktura, visok nivo nezaposlenosti, smanjen obim privredne aktivnosti, nepovoljna demografska i obrazovna struktura stanovništva itd. Polazeći od navedenih problema, a u cilju podsticanja regionalnog razvoja, potrebno je realizovati nove programe koji će biti od posebne važnosti za dugoročni razvoj ovih opština. Neki od programa koji se mogu realizovati su:

- *Izgradnja infrastrukturnih objekata (lokalni i regionalni putevi, bolnice, škole, vrtići, sportski objekti, izgradnja stambenih objekata itd.).*

Bez povećanja kvaliteta života u nedovoljno razvijenim opštinama ne može se računati na smanjenje jaza u razvijenosti u odnosu na nacionalni prosjek. Iz tog razloga, potrebno je razviti programe koji će omogućiti izgradnju putne i druge infrastrukture, stambenih jedinica, puteva, škola, bolnica, sportskih objekata itd. Razmotriti mogućnost davanja u zakup, dodjeljivanja kuće, stana, građevinskog zemljišta koji su u vlasništvu države, kao i o povoljnim uslovima za kupovinu stana ili kuće u ovim opštinama.

- *Povećanje privredne aktivnosti i dalji podsticaji razvoju preduzetništva, malog i srednjeg biznisa.*

Postojeći programi koji imaju za cilj podsticaj razvoja preduzetništva, malog i srednjeg biznisa uzimaju u obzir regionalnu komponentu, i u skladu sa tim, definišu pogodnosti za korisnike iz nerazvijenih opština. Zbog strateškog značaja poljoprivrede za razvoj ovih područja razmotriti mogućnost prodaje, zakupa i/ili poklanjanja poljoprivrednog zemljišta na određeni vremenski period za pravna/fizička lica koja žele ostati ili se nastaniti u ovim opštinama. U skladu sa važećom regulativom, jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost kreiranja fiskalnih podsticaja pogotovo u dijelu korištenja nepokretnosti, ali i utvrđivanja obaveza po osnovu komunalija. Poseban izraz podrške na lokalnom nivou može biti brža procedura u izdavanju potrebnih odobrenja, dozvola i saglasnosti iz nadležnosti JLS.

- *Privlačenja stranih investitora i identifikovanje oblasti za investiranje.*

Od mjera koje se trenutno primjenjuju u pogledu razvoja manje razvijenih opština potrebno je povećati nivo podsticaja kako bi se povećao njihov doprinos smanjenju nerazvijenosti, u mjeri u kojoj izostanak osnovne i poslovne infrastrukture nije prepreka za veće investicione aktivnosti. Jedna od postojećih povoljnosti odnosi se na oslobađanje plaćanja poreza na dobit novoosnovanih pravnih lica u periodu od tri godine ukoliko proizvodnu djelatnost obavljaju na teritoriji nerazvijenih opština. Pored navedenih mjera, potrebno je uspostaviti novi način

³⁵ S obzirom na način funkcionisanja Egalizacionog fonda, jedinice lokalne samouprave ne moraju biti u potpunosti stimulisane da povećavaju tekuće prihode budžeta u mjeri u kojoj bi to bilo moguće ukoliko ne bi bilo sredstava iz Egalizacionog fonda.

poreskih olakšica i podsticaja poput oslobađanja od carina pri uvozu opreme radi razvoja djelatnosti, i sl.

Jedna od podsticajnih mjera može se odnositi i na usvajanje *zakona o donacijama* koje bi imale poseban tretman i oslobađanje od poreskih obaveza, ukoliko bi bile usmjerene na nerazvijena područja.

- *Podsticajne mjere za naseljavanje nerazvijenih opština u cilju smanjenja iseljavanja, povratka iseljenog i privlačenja novog stanovništva.*

Na osnovu podataka o broju stanovnika uočena su negativna demografska kretanja stanovništva iz sjeverne Crne Gore prema središnjem i primorskom regionu koje karakteriše veći nivo razvijenosti. U saradnji sa nadležnim institucijama razmotriti dodatne pogodnosti u okviru demografske politike u ovim opštinama i omogućiti poboljšanje demografskog bilansa.

- *Podizanje nivoa i kvaliteta obrazovanja, pogotovo u oblasti visokog obrazovanja, u skladu sa potrebama i zahtjevima tržišta, sa posebnim akcentom na razvijanje i osnaživanje preduzetničkih sposobnosti kod mladih ljudi.*

Zbog pozitivne korelacije između nivoa obrazovanja i nivoa razvijenosti opštine, potrebno je detaljno analizirati mogućnosti za povećanje nivoa obrazovanja i privlačenja kvalifikovanih kadrova. Razmotriti mogućnost odobravanja stipendija u većim iznosima za studente iz manje razvijenih opština koji se obavežu da će se nakon završetka studija zaposliti u ovim opštinama na rok od najmanje onoliko godina koliko su dobijali stipendiju. Pored toga, osim povećanja iznosa i broja stipendija, potrebno je uložiti dodatne napore i u cilju jačanja obrazovnih kapaciteta u ovim područjima.

Predložene mjere će biti u nadležnosti resornih ministarstava uz koordinaciju ministarstva nadležnog za regionalni razvoj.

3.3 Strateški cilj 3: Regionalni razvoj i zaštita životne sredine

U procesu izrade SRR prepoznate su tri prioritetne teme za regionalni razvoj i životnu sredinu. To su:

- održivo upravljanje i korišćenje prirodnih resursa;
- nisko karbonski razvoj; i
- infrastruktura za zaštitu životne sredine (komunalna infrastruktura).

3.3.1 Održivo upravljanje i korišćenje prirodnih resursa

Raznovrsnost biljnog i životinjskog svijeta i specifične prirodne vrijednosti su značajna odlika i komparativna prednost kako zemlje u cjelini tako i pojedinih regiona. Veći dio postojećih zaštićenih područja nalazi se u sjevernom, dok je udio teritorija zaštićenih radi očuvanja biodiverziteta najniži u primorskom regionu. Proglašenje određenih kategorija zaštićenih

područja i upravljanje njima je u nadležnosti lokalnih samouprava³⁶, ali su opštine do sada ovaj prerogativ koristile veoma ograničeno, ponajviše zbog niskih kapaciteta za upravljanje zaštićenim područjima.

Iskorišćenost vodnih potencijala za održivo generisanje energije (male i hidro elektrane sa manjim uticajima na životnu sredinu) je nedovoljno. Voda se takođe nedovoljno koristi za navodnjavanje, dok je na drugoj strani prisutno neracionalno trošenje (visoka potrošnja, veliki gubici na mreži) u sistemima javnog vodosnabdijevanja. Priprema integralnih planova upravljanja rječnim basenima će predstavljati značajan izazov za sve opštine - ne samo u pripremi, već prevashodno u sprovođenju tih planova i programa sa mjerama zaštite.

Upravljanje obalnim područjem karakteriše odsustvo integralnog pristupa i nedovoljna koordinacija i saradnja među različitim nivoima uprave i institucijama. U takvim uslovima, ekonomske aktivnosti su rezultirale značajnim pritiscima na životnu sredinu i prostor, koji na duži rok mogu ugroziti razvojne perspektive primorskog regiona.

Šume i šumsko zemljište su izloženi brojnim pritiscima, uključujući neplansku i nekontrolisanu sječu, bolesti šuma i šumske požare. Privredne šume se uglavnom nalaze u sjevernom regionu. U poslednjih nekoliko godina se intenzivno radi na modernizaciji šumarske politike i instrumenata za njeno sprovođenje, a u toku je i nacionalna inventura šuma koja će značajno popraviti informacionu podlogu. Planira se dobijanje sertifikata za održivo upravljanje šumama. Za razvoj sjevernog regiona je od suštinskog značaja da se kroz ove i buduće procese u oblasti upravljanja šumama osigura značajno i efektivno učešće lokalnih samouprava i pravična raspodjela koristi od ovih resursa.

Očuvanje i bolja iskorišćenost poljoprivrednog zemljišta u svrhu ruralnog i regionalnog razvoja je od velikog značaja, posebno za sjeverni dio Crne Gore koji zaostaje u razvoju, ali takođe i za opštine primorskog regiona u kojima se nalaze značajne površine poljoprivrednog zemljišta (Ulcinj, Tivat, Boka Kotorska) i za središnji region. Potrebno je podržati pripremu lokalnih planova i definisanje mjera ruralnog razvoja (koji doprinose zaštiti životne sredine i održivom korišćenju resursa), posebno za opštine koje zaostaju u razvoju.

Postoje značajni neiskorišćeni potencijali obnovljivih izvora kao što su vodotoci za male hidroelektrane (HE), energija sunca i vjetra, biomasa i sl. Plansko i održivo korišćenje ovih resursa otvara značajne mogućnosti za regionalni razvoj odnosno razvoj područja koja imaju niži indeks razvijenosti od prosjeka. Transfer znanja i tehnologija je ovdje od posebnog značaja, uz dalja ispitivanja potencijala, razvoj prioritetnih projekata i osposobljavanje opština sa najznačajnijim potencijalima za lidersku poziciju u oblasti održivih obnovljivih resursa i međuopštinsku/ regionalnu saradnju.

U praksi su evidentna brojna ograničenja i izazovi za održivo upravljanja prirodnim resursima. Oni se odnose na kapacitete za planiranje i upravljanje i primjenu instrumenata održivosti (kakvi su na primjer integralno planiranje, strateške procjene uticaja na životnu sredinu i sl.), kao i na nadležnosti lokalnih samouprava u upravljanju prirodnim resursima, uključenost lokalnih zajednica i primjenu regionalnog pristupa. Poseban izazov je identifikacija i razvoj

³⁶ Na primjer regionalni i parkovi prirode, spomenici prirode, predjeli sa izuzetnim odlikama; nadležnost za proglašenje ostalih kategorija (nacionalni parkovi, rezervati prirode itd.) je na nacionalnom nivou.

ekonomskih aktivnosti koje su zasnovane na održivom korišćenju prirodnih resursa, gdje važnu ulogu ima i sistem prostornog planiranja. Kontinuirano poboljšavanje planske dokumentacije³⁷ radi integracije zahtjeva održivosti u funkciji regionalnog razvoja i harmonizacija planova na različitim nivoima (od Prostornog plana do lokalnih planova) su takođe veoma važni. Sa ovim su tijesno povezana i pitanja implementacije planova i kontrole gradnje.

Kada je riječ o razvoju kapaciteta, potrebno je posvetiti posebnu pažnju malim opštinama (po broju stanovnika) sjevernog regiona u pojasu Plužine – Šavnik – Žabljak – Mojkovac – Kolašin – Andrijevica – Plav. Ove opštine (sa izuzetkom Žabljaka) imaju indekse razvijenosti ispod 75% nacionalnog prosjeka, a s obzirom na njihovu veličinu, mogućnosti za razvoj ljudskih resursa su takođe ograničene. U pružanju ove vrste podrške najnerazvijenijim opštinama treba voditi računa o primjeni efikasnih rješenja i potrebi da se opredijeljena tehnička pomoć i finansijska sredstva koriste na troškovno djelotvoran način.

Posebno važno pitanje je organizacija i djelovanje inspeksijskih službi i sprovođenje zakona, te potreba osiguranja bolje koordinacije i djelotvornog rada inspekcija (jačanje kapaciteta, minimiziranje preklapanja i sudara nadležnosti, bolja saradnja i koordinirano djelovanje).

3.3.2 Nisko karbonski razvoj

Usvajanjem Zakona o životnoj sredini (Sl. list CG 48/08), ratifikacijom UN Okvirne konvencije o klimatskim promjenama (UNFCCC je ratifikovana sukcesijom 2006. godine) i Kjoto protokola (2007. godine) uspostavljen je bazični pravni okvir za klimatske promjene i nisko karbonski razvoj. Prvi nacionalni izvještaj prema UNFCCC je upravo završen i sadrži inventar gasova sa efektom staklene bašte, politike i mjere za smanjenje emisija³⁸, kao i politike i mjere prilagođavanja.

Nisko karbonski odnosno razvoj koji se zasniva na niskim emisijama ugljen dioksida (CO₂) kao osnovnog gasa sa efektom staklene bašte obuhvata spektar raznorodnih mjera, aktivnosti i projekata kojima se (u odnosu na konvencionalni razvoj) smanjuju ili eliminišu emisije CO₂, ili se obezbjeđuje uklanjanje CO₂ iz atmosfere i vezivanje ugljenika. Mogućnosti primjene mjera i tehnologija nisko karbonskog za podsticanje regionalnog razvoja u Crnoj Gori su nedovoljno iskorišćene, a oblasti od posebnog značaja su energetska efikasnost i održiva obnovljiva energija.

Podaci prikupljeni od JLS pokazuju da se u malom broju opština sprovode projekti energetske efikasnosti (uglavnom vezano za zgrade u javnom sektoru, javnu rasvjetu i sl.) dok su samo dvije opštine izvijestile da imaju plan za nisko karbonski razvoj. Preliminarna analiza potencijala za smanjenje CO₂ emisija pokazuje da su ukupno moguća smanjenja oko 2,5 miliona tona CO₂ekv. godišnje.

³⁷ Planska dokumenta ne zadovoljavaju uvijek test održivosti budući da ponekad sadrže sukobljena ili rješenja koja ne garantuju očuvanje resursa na duži rok

³⁸ Kao zemlja u razvoju i ne-Aneks 1 članica Konvencije, Crna Gora nema međunarodno preuzetih obaveza da smanji emisije. Prvim izvještajem se identifikuju nacionalno relevantne politike i mjere smanjenja emisija.

Izgradnja kapaciteta za korišćenje postojećih (kakav je na primjer Mehanizam čistog razvoja ili CDM) i budućih globalnih mehanizama finansiranja u oblasti klimatskih promjena je od posebnog značaja, uz poklanjanje dodatne pažnje JLS koje zaostaju u razvoju. Transfer znanja i tehnologija je posebno važan za podsticanje nisko karbonskog razvoja.

3.3.3 Komunalna infrastruktura i zaštita životne sredine

Infrastruktura za zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine ili komunalna infrastruktura (sistemi javnog vodosnabdijevanja, sistemi za sakupljanje i prečišćavanje otpadnih voda i sistem prikupljanja, odvoženja, tretmana i odlaganja otpada) je slabo razvijena, što rezultira značajnim pritiscima na životnu sredinu, negativno utiče na razvojne perspektive i predstavlja krupan izazov u procesu pridruživanja EU.

Odlaganje otpada je, generalno posmatrano, značajan problem u svim regionima. Postojeći sistem sakupljanja i odlaganja otpada ne omogućava razdvajanje i odvojen tretman različitih vrsta otpada (osim u veoma ograničenom obimu u nekim opštinama primorskog regiona i Podgorici). Odlaganje industrijskog i opasnog otpada, kao i komunalnog (kod ovog poslednjeg izuzetak su opštine središnjeg regiona sem Nikšića koje koriste sanitarnu deponiju Livade), ne zadovoljava minimalne standarde zaštite životne sredine.

Prioriteti za rješavanje problema odlaganja komunalnog otpada su primorski region i pojedine lokacije u sjevernom dijelu (Berane), uz primjenu regionalnog pristupa. Za sve opštine je potrebno poboljšanje u sistemu sakupljanja otpada, smanjenje obima odlaganja na nelegalne deponije kao i sanacija starih odlagališta koja su brojna. U saradnji sa državnim organima i privatnim sektorom, potrebno je takođe da opštine podstiču i forsiraju (u dijelu svojih nadležnosti) poboljšanje prakse u upravljanju industrijskim i opasnim otpadom.

Komunalne otpadne vode se prije ispuštanja u prirodne prijemnike tretiraju samo za Podgoricu (djelimično, budući da kapacitet postojećeg postrojenja ne zadovoljava potrebe grada) i Mojkovac, a u funkciji je i malo postrojenje u naselju Virpazar u opštini Bar (na obali Skadarskog jezera). Kad je u pitanju industrija, određeni broj postrojenja ima sopstveni tretman, ali je ispuštanje bez adekvatnog prečišćavanja uobičajeno bez obzira da li se otpadne vode ispuštaju u prirodne prijemnike ili u kanalizaciju.

Prioriteti za unapređenje vodovodne i kanalizacione mreže i izgradnju postrojenja za tretman otpadnih voda su utvrđeni relevantnim master planovima, a sa stanovišta regionalnog razvoja prioritetan je primorski region i opštine sjevernog regiona koje otpadne vode ispuštaju u prekomjerno zagađene i/ili osjetljive prijemnike, odnosno opštine kod kojih se javljaju prekidi u snabdijevanju vodom ili kvalitet vode za piće često odstupa od propisanih standarda.

Razvoj kapaciteta za pripremu projekata i prikupljanje finansijskih sredstava je od suštinskog značaja, a takođe i razvoj kapaciteta za upravljanje izgrađenom infrastrukturuom i njeno održavanje. U tom smislu je potrebno razvijati sposobnosti za korišćenje EU fondova i privlačenje sredstava iz drugih izvora (uključujući javno-privatno partnerstvo). Jačanje kapaciteta je potrebno na nivou lokalne samouprave (posebno kod opština koje zaostaju u razvoju) i posebno kod preduzeća koja upravljaju otpadom i pružaju usluge vodosnabdijevanja/ odvođenja otpadnih voda.

3.3.4 Način ostvarivanja i prioritetni pravci djelovanja

Ostvarivanje strateškog cilja 3 predviđa se kroz:

- razvoj kapaciteta jedinica lokalne samouprave;
- definisanje mjera i projekata u skladu sa prioritetnim pravcima djelovanja definisanim SRR i sektorskim strateškim dokumentima;
- poboljšanu koordinaciju i jačanje međuopštinske saradnje;
- povezivanje sa postojećim inicijativama;
- vođenje računa o troškovnoj djelotvornosti mjera;
- korišćenje kombinovanih izvora finansiranja uključujući raspoložive nacionalne i lokalne izvore, EU fondove i međunarodne fondove za klimatske promjene/ nisko karbonski razvoj.

Prioritetni pravci djelovanja i specifični pod-ciljevi za strateški cilj 3 po temama i regionima dati su u tabeli 10:

Tabela 10: Prioritetni pravci djelovanja i pod-ciljevi za strateški cilj 3

Održivo upravljanje i korišćenje prirodnih resursa	
ZA SVE REGIONE	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unaprijediti kapacitete lokalnih samouprava, posebno onih koje zaostaju u razvoju, za primjenu instrumenata održivosti (kao što je integralno planiranje i upravljanje prostorom i resursima, strateške procjene uticaja i sl.) ▪ Razvijati sposobnosti za pristup EU fondovima i drugim raspoloživim izvorima finansiranja ▪ Unaprijediti prostorno plansku dokumentaciju i posebno kontrolu gradnje na atraktivnim lokacijama (obala, okolina zaštićenih područja) ▪ Poboljšati rad i djelotvornost inspekcijskih organa
Primorski dio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proglasiti nova zaštićena područja, poklanjajući posebnu pažnju obalnom području i zaštićenim područjima u moru; unaprijediti sistem zaštićenih područja (prirodnih i kulturnih) uopšte. ▪ Unaprijediti koordinaciju i uspostaviti osnov (zakonski, institucionalni) za integralno upravljanje obalnim područjem
Središnji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unaprijediti zaštitu voda i poljoprivrednog zemljišta ▪ Pojačati programe istraživanja o zaštiti prirodnih resursa i njihovom održivom korišćenju; omogućiti razmjenu znanja i informacija
Sjeverni dio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unaprijediti upravljanje šumama uz veći stepen uključenosti lokalnih samouprava i zajednica ▪ Poboljšati iskorišćenost poljoprivrednog zemljišta, vodnih resursa i prirodne baštine na održiv način

Nisko karbonski razvoj	
ZA SVE REGIONE	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inicirati (sa lokalnog/ međuopštinskog nivoa) mjere i projekte za povećanje energetske efikasnosti i obnovljive izvore energije ▪ Razvijati ljudske resurse, omogućiti transfer znanja i tehnologija ▪ Razvijati sposobnosti za pristup tekućim i budućim fondovima za finansiranje nisko karbonskog razvoja (CDM, Kopenhagenski zeleni klimatski fond, bilateralni izvori) 	
Primorski dio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poboljšati nivo znanja i informacija o osjetljivosti na klimatske promjene i mjerama prilagođavanja ▪ Identifikovati najizvodljivije mjere energetske efikasnosti u građevinarstvu i turizmu; koristiti energiju sunca
Središnji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smanjiti emisije kroz mjere energetske efikasnosti u rezidencijalnom i javnom sektoru i primjenu energetski efikasnijih tehnologija u industrija; koristiti energiju sunca
Sjeverni dio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smanjiti emisije, poboljšati sigurnost u snabdijevanju energijom i maksimizirati ekonomske šanse kroz korišćenje obnovljivih izvora (vjetar, biomasa, male HE, biogas); primjena mjera energetske efikasnosti (energetika, građevinarstvo, rezidencijalni sektor)

Komunalna infrastruktura	
ZA SVE REGIONE	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Razvijati sposobnosti za pristup EU fondovima i privlačenje sredstava iz drugih potencijalnih izvora finansiranja ▪ Jačati kapacitete javnih komunalnih preduzeća i nadležnih službi da razvijaju i sprovode projekte i upravljaju komunalnom infrastrukturom ▪ Unaprijediti sistem prikupljanja podataka o svim tokovima otpada 	
Primorski dio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unaprijediti sistem selektivnog sakupljanja otpada, podržati manje razvijene opštine ▪ Regionalne deponije ▪ Prioritetna postrojenja za tretman otpadnih voda (Ulcinj, Boka Kotorska)
Središnji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Osigurati selektivno sakupljanje za 40% komunalnog otpada koji se sada organizovano sakuplja ▪ Unapređivati kapacitete za reciklažu ▪ Do isteka strateškog perioda otpočeti sa izgradnjom postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda
Sjeverni dio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Do isteka strateškog perioda otpočeti sa izgradnjom prioritetnih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i regionalnih sanitarnih deponija ▪ Proširiti sistem organizovanog sakupljanja komunalnog otpada na ruralna područja

4. FINANSIJSKI OKVIR

Kada je riječ o realizaciji razvojnih programa, projekata i aktivnosti, pored razvojnih prioriteta, važno je definisati i izvore finansiranja. Finansijski okvir Strategije regionalnog razvoja Crne Gore opisuje potencijalne izvore finansiranja.

Ovdje je važno napraviti razliku između sredstava potrebnih za sprovođenje SRR i sredstava potrebnih za finansiranje razvojnih projekata do kojih će se doći realizacijom aktivnosti koje predviđa Strategija.

Sprovođenje SRR, u prvom redu, podrazumijeva kreiranje pravnog (usvajanje Zakona o regionalnom razvoju i pratećih propisa) i institucionalnog (jačanje Sektora za razvoj u okviru Ministarstva ekonomije) okvira. Nakon toga, aktivnosti će biti usmjerene na dalji razvoj i primjenu predloženih alata (RR standard, izrada strateških planova razvoja kroz tehničku podršku JLS, te dizajn i razvoj elektronske baze razvojnih projekata). Paralelno, ministarstvo nadležno za regionalni razvoj će inicirati analizu konkurentnosti najvažnijih sektora u crnogorskoj privredi (s aspekta njihovog doprinosa stvaranju bruto domaćeg proizvoda), izradu regionalne mape klastera i plan razvoja klastera u sektorima i regionima za koje se utvrdi da imaju najveći razvojni potencijal. Ova aktivnost ima za cilj definisanje prijedloga projekata koji će se onda ciljno finansirati.

Kada je u pitanju finansiranje razvojnih projekata, pored IPA fondova, do ulaska u Evropsku uniju, osnovni izvor finansiranja biće državni budžet i budžeti jedinica lokalne samouprave. U trenutku donošenja Strategije, u 2010. godini, nisu planirana dodatna sredstva za finansiranje razvojnih projekata iz državnog budžeta, već će se upotreba do sada raspoloživih i planiranih sredstva bolje koordinirati i usmjeravati, kako bi krajnji efekti bili bolji. Sva nadležna ministarstva i druge institucije javne uprave na nacionalnom nivou, sprovodiće planirane projektne aktivnosti u skladu sa smjernicama iz Strategije, i o tome informisati nadležno ministarstvo za regionalni razvoj. Tek od 2011. godine, po usvajanju Zakona o regionalnom razvoju i pratećih uredbi i propisa, moguće je planirati dodatna sredstva za finansiranje razvojnih projekata.

Trenutno, pored značajnih aktivnosti Direkcije javnih radova i Direkcije za saobraćaj koje se odnose na unapređenje lokalne putne infrastrukture, domova kulture, zdravstvenih ustanova i sl (preko 100 projekata), **u fazi pripreme i realizacije su više od petnaest projekata od regionalnog značaja** u oblasti:

- Vodosnabdijevanja,
- Izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, i kanizacionih mreža,
- Izgradnje regionalnih sanitarnih deponija, i
- Putne infrastrukture,

ukupne vrijednosti preko 360 miliona EUR, a koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta, kredita međunarodnih razvojnih institucija (EBRD, EIB, Svjetska bankaKfW), IPA i IPF-MW programa, opštinskih budžeta i donacija (za više detalja vidjeti Annex 4).

Realizacija navedenih projekata u funkciji je ravnomjernijeg regionalnog razvoja Crne Gore, prije svega kroz izgradnju osnovne i poslovne infrastrukture, te zaštitu životne sredine i održivo korišćenje raspoloživih resursa.

Projektom pod nazivom Land Administration Management (LAMP) koji realizuje Ministarstvo održivog razvoja i turizma uz kreditnu i tehničku podršku Svjetske banke, **finansira se izrada prostorno urbanističkih planova (PUP)** u opštinama koje imaju ograničene finansijske i ljudske resurse. Opštine koje je Ministarstvo održivog razvoja i turizma opredijelilo kao korisnike sredstava za izradu PUP-ova su: Danilovgrad, Cetinje, Bijelo Polje, Plav, Kolašin, Šavnik, i potencijalno Nikšić. Za opštine Andrijevicu i Pljevlja obezbijeđen je nastavak plaćanja izrade PUP-a, obzirom da su ove opštine već započele sa izradom PUP-a prije nego je Projekat postao efektivan, a u nemogućnosti su da finansijski isprate završetak plana.

Važno je napomenuti i da su **usvojene izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o porezu na nepokretnosti**, sa ciljem jačanja fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Kada su u pitanju izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, očekivani neto efekat na prihode lokalnih samouprava iznosi oko 12,5 miliona €, a biće ostvaren kroz:

- Ukidanje nekoliko poreskih oblika koji imaju neznatno učešće u prihodima opština (ukupno 5,5 miliona € i to firmarina, porez na potrošnju i porez na igre na sreću),
- Povećanje procenta ustupljenih prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica sa 10% na 11%, i za Podgoricu i Cetinje sa 15% na 16%,
- Povećano učešće u prihodima po osnovu poreza na promet nepokretnosti (80%) i koncesija na prirodno bogatstvo (70%), osim koncesija na šume (učešće 50%). Predviđeno je ustupanje i 20% koncesija od morskog dobra sa primjenom od 1.1.2012. godine.
- Uvođenje novog izvora za Egalizacioni fond: 100% prihoda od poreza na upotrebu putničkih vozila, plovnih objekata i letilica, i 40% koncesija od igara na sreću.

Dodatno, jedinice lokalne samouprave će biti u mogućnosti da sredstva iz uslovnih dotacija koriste za kofinansiranje donatorskih projekata.

Izmjene Zakona o porezu na nepokretnosti imaće očekivani neto efekat (prema konzervativnom pristupu) u iznosu od oko 8 miliona €, na nivou svih opština, a podrazumijevaju povećanje stope od 0,10 do 1% i proširenje poreske baze.

Takođe, u toku je **projekat finansijskog restrukturiranja jedinica lokalne samouprave** koji podrazumijeva ugovorni odnos sa JLS na dobrovoljnoj osnovi, a odnosi se na reprogram dugova uz stroge mjere fiskalne discipline koje će biti definisane ugovorom, i podršku u rješavanju tehnoloških viškova uz participacije Vlade u fiksnom iznosu, kao i podrška u obezbjeđivanju finansijskih sredstava za rješavanje pitanja tehnoloških viškova.

U dijelu **podrške razvoju preduzetništva i malih i srednjih preduzeća**, Investiciono-razvojni fond je u raspisao javni konkurs u cilju obezbjeđivanja povoljnih finansijskih sredstava za realizaciju investicija, stimulisanja kreditnih aktivnosti i finansiranja obrtnih sredstava. Predviđena sredstva su namijenjena preduzetnicima, malim i srednjim preduzećima, poljoprivrednim proizvođačima, lokalnim upravama i javnim preduzećima.³⁹ Finansijske mjere podrške su podijeljene u tri programa: kreditne linije posredstvom i uz garancije poslovnih banaka; direktni kreditni aranžmani i finansiranje infrastrukturnih i ekoloških projekata. Maksimalan iznos sredstava za prva dva kreditna programa se kreću do 200,000€, dok je za

³⁹ Finansijske mjere podrške se ne mogu odnositi na sljedeće djelatnosti: trgovina, igre na sreću, promet duvana, ugostiteljske usluge (izuzev restorana) i izgradnju stambeno-poslovnih prostora namijenjenih tržištu.

finansiranje infrastrukturnih i ekoloških projekata predviđen iznos do 750,000€. Investiciono-razvojni fond finansira do 50% ukupne predračunske vrijednosti investicije. U odobrenim kreditnim sredstvima učešće Fonda se može kretati do 70%, a ostatak finansira banka u skladu sa svojom poslovnom politikom. Planom rada za 2010. godinu, definisan je finansijski potencijal za obavljanje finansijske podrške u iznosu od 17 mil €⁴⁰, od čega je 12 mil € predviđeno za kreditiranje i 5 mil € za garantni potencijal.

Ukupna **sredstva za razvoj poljoprivrede i sela** u 2010. godini iznose 26,75 mil € čiju strukturu čine: Agrobudžet 18,67 mil€, realizacija popisa u poljoprivredi 1,4 mil€, programi vodoprivrede 1,18 mil€ i sredstva donatora 5,5 mil€. U odnosu na 2009. godinu (16,79 mil €) sredstva predviđena Agrobudžetom za 2010. iznose 18,67 mil € i veća su za 11,2%.⁴¹ Sredstva iz Agrobudžeta su namijenjena za realizaciju specifičnih programa u okviru sljedećih mjera podrške:

- Tržišno-cjenovna politika: 9 programa u iznosu od 5,08 mil €;
- Politika ruralnog razvoja: 16 programa u iznosu od 4,74 mil €;
- Opšte usluge i servisi u poljoprivredi: 8 programa u iznosu od 3,90 mil €;
- Socijalni transferi seoskom stanovništvu: 1 program u iznosu od 2,92 mil €;
- Tehnička podrška: 1 program u iznosu od 0,87 mil €
- Ribarstvo: 3 programa u iznosu od 1,12 mil €.

Od početka 2008. godine, Crna Gora ima pristup novom programu pomoći - **Instrumentu za pretpristupnu pomoć** (IPA - Instrument for PreAccession Assistance) koji predstavlja objedinjeni nastavak dosadašnjih programa (CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD) namijenjenih državama koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU. Druga komponenta IPA-e namijenjena je regionalnoj i prekograničnoj saradnji i dostupna jedinicama lokalne samouprave, a u toku su aktivnosti za korišćenje IPA komponenti III, IV i V, od kojih se IPA III komponenta odnosi na regionalni razvoj (više detalja u odjeljku 2.4.3).

Grant šema za razvoj opština za male infrastrukturne projekte: Delegacija Evropske komisije u Crnoj Gori objavila je poziv za male infrastrukturne projekte za 15 opština korisnica Egalizacionog fonda u 2009. godine, koji će se finansirati iz sredstava IPA 2008 i IPA 2010. Ukupna suma raspoloživa u ovom pozivu za podnošenje projekata je 5.500.000€, a rok za dostavljanje aplikacija je 4. oktobar 2010.godine.

Po dobijanju statusa zemlje članice, Crna Gora će moći da koristi fondove Evropske unije. Tu se, prije svega, misli na Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezijski fond. Pored toga, Crna Gora će imati pristup Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Evropski fond za ribarstvo, kao i čitavom nizu drugih programa EU. Do tada, Crnoj Gori su na raspolaganju sredstva iz IPA fondova koji, u isto vrijeme, predstavljaju odličnu priliku za sticanje neophodnog iskustva za kasnije upravljanje većim projektima.

Samo članstvo u EU povećava mogućnost pristupa sredstvima, ali ne garantuje i njihovo dobijanje, s obzirom da su kriterijumi za korišćenje sredstava izuzetno zahtjevni. Nacionalna

⁴⁰ Predviđeno je da se 70% projekata realizuje u manje razvijenim opštinama.

⁴¹ Planom upotrebe sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i ribarstva u 2009. godini bila su predviđena sredstva u iznosu od 19,75 mil €, ali je rebalansom budžeta i za potrebe popisa u poljoprivredi ovaj iznos smanjen na 16,79 mil €.

tijela zadužena za sprovođenje operativnih programa, kao i sami nosioci projekata, moraće da razviju potrebne kapacitete za kvalitetnu pripremu i sprovođenje razvojnih programa i projekata. U prvom redu, izuzetno je važno da su definisani razvojni prioriteti u skladu sa osnovnim prioritetima Evropske unije, odnosno da se samim čitanjem razvojnih prioriteta mogu prepoznati evropski fondovi iz kojih bi se isti potencijalno finansirali.

U praksi, još uvijek ne postoji dovoljan broj razrađenih projekata sa kojima bi se moglo aplicirati za sredstva EU, kao ni potrebna dokumentacija koja bi pratila te projekte. U toku je nekoliko projekata sa ciljem jačanja administrativnih kapaciteta nacionalnih i jedinica lokalne samouprave kako bi bili sposobniji da tehnički pripreme projekte za EU finansiranje, a kasnije i da budu u mogućnosti da iste realizuju. Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo ekonomije će, u saradnji sa drugim tijelima, prije svega Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija i Ministarstvom finansija, kao i u saradnji sa Zajednicom opština i međunarodnim projektima koji se sprovode u dijelu jačanja administrativnih kapaciteta JLS, nastojati da pomogne, kroz tehničku pomoć, u pripremi i sprovođenju projekata, pripremi projektne dokumentacije i da obezbijedi drugu vrstu pomoći kako bi nosioci regionalnog razvoja na lokalnom nivou bili u mogućnosti da iskoriste što više sredstava iz EU fondova.

5. INSTITUCIONALNI OKVIR

Kvalitetna i efektivna realizacija Strategije regionalnog razvoja podrazumijeva i definisanje odgovornosti i mehanizama za samu njenu realizaciju. Analiza iskustava zemalja u regionu (npr. Hrvatske, Slovenije, Bugarske, Rumunije) u dijelu institucija koje su uključene u upravljanje politikom regionalnog razvoja, najbolje ukazuje na značaj ove politike za sveukupni razvoj zemlje. Pored nadležnog ministarstva koje najčešće daje smjernice za politiku regionalnog razvoja, formiraju se regionalno razvojne agencije na nivoima statističkih regija, razne partnerske strukture i sl. kako bi se osiguralo da problematika regionalnog razvoja dobije potrebnu pažnju. Naravno, predloženi institucionalni okvir ograničen je mogućnostima finansiranja istog. Imajući to u vidu, Strategija regionalnog razvoja Crne Gore predlaže institucionalni okvir koji ne podrazumijeva (u ovom trenutku) osnivanje novih institucija, zasnovan na principima transparentnosti, stručnosti, ali i partnerstva i saradnje, te prilagođen teritorijalnoj organizaciji zemlje. Institucionalni okvir će biti precizno definisan Zakonom o regionalnom razvoju.

Nosioci politike regionalnog razvoja zaduženi za planiranje i sprovođenje regionalne razvojne politike nalaze se kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Jedino snažno partnerstvo i saradnja između ova dva nivoa osigurava da se razvojni potencijali cjelokupne zemlje iskoriste u najvećoj mogućoj mjeri. Na nacionalnom nivou je odgovornost za viziju razvoja i aktivno vođenje u ostvarivanju ciljeva regionalnog razvoja, dok prepoznavanje uloge jedinica lokalnih samouprava omogućava da JLS mogu samostalno usmjeravati svoj razvoj prema ostvarenju sopstvenih specifičnih, ali i sveukupnih ciljeva razvojne politike Crne Gore.

Analiza postojećih mjera koje doprinose politici regionalnog razvoja pokazuje da veliki broj institucija javne uprave ima aktivnosti, projekte i programe koji su u funkciji podrške regionalnog razvoja. Upravljanje regionalnim razvojem zahtijevalo bi temeljnu analizu postojećeg sistema, osnivanje nove institucije (ili više njih), koja bi preuzela postojeće programe i projekte regionalnog razvoja i vodila ih iz jednog centra. Ovakav pristup, iako u konačnom daje bolje rezultate, zahtijeva dodatna finansijska sredstva, novo zapošljavanje u administraciji, preuzimanje pojedinih aktivnosti od postojećih institucija i eventualno narušavanje postojećih odnosa među tim institucijama. Takođe zahtijeva i više vremena za postavljanje sistema. To su razlozi zbog kojih se Strategijom promoviše koncept koordinacije politikom regionalnog razvoja koji, u isto vrijeme, prati i minimalna institucionalna infrastruktura za realizaciju zacrtanih ciljeva.

5.1 Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj

Ministarstvo ekonomije je tijelo na nacionalnom nivou odgovorno za koordiniranje politikom regionalnog razvoja u Crnoj Gori. Uz konsultacije sa ostalim relevantnim partnerima, Ministarstvo ekonomije (u daljem tekstu Ministarstvo) priprema Strategiju regionalnog razvoja Crne Gore i učestvuje u izradi ostalih razvojnih programa na nacionalnom nivou. Takođe, Ministarstvo daje mišljenje o razvojnim projektima.

Ministarstvo je nadležno za sprovođenje i praćenje realizacije Strategije, o čemu na godišnjem nivou, putem izvještaja, informiše Vladu Crne Gore, sa posebnim osvrtom na pripremu i

realizaciju razvojnih projekata te stanje i dinamiku regionalnih razlika po pojedinim područjima. Radi efikasnijeg planiranja i praćenja realizacije Strategije, Ministarstvo koristi određene alate i to:

- *RR standard*, specijalizovanu web platformu za redovno prikupljanje podataka od jedinica lokalne samouprave,
- *Indeks razvijenosti*, posebno razvijenu metodologiju za što objektivnije praćenje nivoa razvijenosti jedinica lokalne samouprave,
- *Elektronsku bazu podataka razvojnih projekata* po principu “odozdo prema gore” što znači da su nosioci razvoja na lokalnom nivou, kao i nosioci razvoja na nacionalnom nivou dužni da, prema prethodno definisanom obrascu, vrše upis prijedloga razvojnih projekata, kao i podataka o statusu realizacije istih.

5.2 Ostale institucije državne uprave

Ostale institucije državne uprave uključujući nadležna ministarstva, direkcije, Investiciono-razvojni fond i dr. obavezuju se da dio sredstava iz svojih programa osiguraju za one jedinice lokalne samouprave koje imaju indeks razvijenosti ispod nacionalnog prosjeka, uz obavezno utvrđivanje kriterijuma i uslova za takve programe koji će dati prednost manje razvijenim JLS. Takođe, prilikom izrade razvoja programa iz svoje nadležnosti, ove institucije moraju uzeti u obzir razvojne prioritete regiona kako su definisani u Strategiji. Takođe, s obzirom da su nosioci razvojnih projekata, obavezni su da svoje projekte registruju u elektronskoj bazi podataka kod nadležnog Ministarstva.

Ostale institucije državne uprave su u obavezi da pripremaju i Ministarstvu nadležnom za regionalni razvoj dostavljaju godišnji izvještaj o efektima programa i projekata koje su realizovali u svojoj nadležnosti, a koji su od značaja za regionalni razvoj.

5.3 Partnerski savjet za regionalni razvoj

Partnerski savjet za regionalni razvoj je savjetodavno tijelo čiji se članovi imenuju iz reda predstavnika organa državne uprave, jedinica lokalne samouprave, udruženja poslodavaca, nevladinih organizacija u oblasti zaštite životne sredine i organizacija koje obavljaju poslove kojima se podstiče regionalni razvoj.

Administrativne i stručne poslove za potrebe rada Partnerskog savjeta za regionalni razvoj obavlja Sektor za razvoj Ministarstva ekonomije.

Koordinirajući alate koje ima na raspolaganju, Sektor za razvoj Ministarstva ekonomije predlaže Partnerskom savjetu projekte koje treba finansirati, na osnovu objektivnog pristupa podacima dostupnim u elektronskoj bazi razvojnih projekata. Partnerski savjet preporučuje resornim ministarstvima razvojne projekte koje treba finansirati i/ili treba obezbijediti finansijska sredstva za njihovu realizaciju.

5.4 Nivo jedinica lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave su ključni nosioci razvoja na lokalnom nivou. U cilju efikasnije koordinacije i ostvarenja politike regionalnog razvoja, jedinice lokalne samouprave:

- Donose svoje strateške planove razvoja, i druga dokumenta u skladu sa Zakonom, i u skladu sa razvojnim prioritetima prepoznatim u SRR,
- Prepoznaju potrebe lokalne zajednice i reflektuju ih kroz indikativnu listu projekata,
- Promovišu zajedničke razvojne projekte u saradnji sa drugim (susjednim) JLS,
- Upisuju svoje projekte u elektronsku bazu podataka, a putem RR standarda informišu o napretku u sprovođenju projekata,
- Učestvuju u radu Partnerskog savjeta za regionalni razvoj.

Regionalne razvojne agencije

U Crnoj Gori postoje i dvije regionalne razvojne agencije i to: FORS Montenegro (Fondacija za razvoj sjevera), nastala na inicijativu CHF International koji je u sjevernom dijelu Crne Gore implementirao projekte USAID-a, u saradnji sa opštinama iz ovog regiona. Druga regionalna razvojna agencija je Regionalna razvojna agencija za Bjelasicu, Komove i Prokletije, osnovana uz podršku Austrijske razvojne agencije (engl. Austrian Development Agency - ADA), koja takođe ima saradnju sa opštinama iz ovog regiona. Obje agencije predstavljaju važne kapacitete koji se mogu koristiti za podršku strateškom planiranju jedinica lokalne samouprave, prepoznavanje prioriteta, te definisanje i realizaciju razvojnih projekata na području njihovog djelovanja.

5.5 Praćenje realizacije SRR

Kako je već navedeno, ministarstvo nadležno za regionalni razvoj izvještava Vladu Crne Gore kroz godišnje izvještaje o rezultatima realizacije SRR. U tu svrhu, Ministarstvo koristi RR standard i elektronsku bazu razvojnih projekata. Podatke u RR standard upisuju jedinice lokalne samouprave u definisanim periodima, najmanje jednom godišnje, dok podatke u elektronsku bazu razvojnih projekata, prema unaprijed određenom obrascu, unose svi nosioci razvojnih projekata, uz obavezu ažuriranja statusa svakog projekta. Kroz ovu bazu, pratiće se inicijative sa svih nivoa, a odluka o finansiranju vršiće se na osnovu kvaliteta i stepena pripremljenosti projekata. Projekti koji tangiraju manje razvijena područja će imati prednost, uz uslov da su pripremljeni, da su kvalitetni i da su efekti njihove realizacije na razvojne, socijalne i ekonomske kategorije pozitivni⁴².

Kako je već navedeno, ostale institucije državne uprave informisaće ministarstvo nadležno za regionalni razvoj o efektima na regionalni razvoj programa, projekata i aktivnosti koje realizaciju tokom godine.

⁴² Cijeli proces kreiranja elektronske baze podataka, te obrazac za prijavu razvojnog projekta, biće definisani odgovarajućim pravilnikom.

5.6 Informisanje

Ministarstvo nadležno za regionalni razvoj ima obavezu da promoviše politiku i ciljeve politike regionalnog razvoja kako kod građana, tako i kod sadašnjih i potencijalnih nosilaca razvojnih projekata.

6. PRAVNI OKVIR

Prema konceptu koji zagovara ovaj dokument, sprovođenje politike regionalnog razvoja Crne Gore ne podrazumijeva osnivanje novih institucija.

6.1 Postojeća pravna osnova regionalnog razvoja u Crnoj Gori

Cjelokupna materija regionalnog razvoja u Crnoj Gori nije sistemski uređena opštim propisom kojim bi se izgradio odgovarajući sistem planiranja i upravljanja, odnosno koordiniranja politikom regionalnog razvoja već su različita pitanja politike regionalnog razvoja uređena u nekoliko posebnih zakona.

Ključni dokument za politiku ravnomjernog regionalnog razvoja u Crnoj Gori je Prostorni plan, koji je za period do 2020. godine, usvojila Skupština Crne Gore u martu 2008. godine. Pravni akti kojima su na direktan ili indirektan način uređena pojedina pitanja koja se odnose na sprovođenje politike regionalnog razvoja su:

- Ustav Crne Gore (Sl. list CG, br. 001/07);
- Prostorni plan Crne Gore do 2020.godine (Sl. list CG, br. 24/08 od 8.4.2008.);
- Zakon o podjeli Socijalističke Republike Crne Gore na opštine - (17/65, 17/65, 6/70.) i (10/60, 6/65, 45/90) (u pripremi je novi Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore); Zakon o naseljima - (Sl. list RCG 29/90, 29/90, 27/94, 27/94)
- Zakon o potvrđivanju Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi (Sl. list CG, Međunarodni ugovori – broj 5/08)
- Zakonom o lokalnoj samoupravi (Sl. list RCG 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, i Sl. CG br. 88/09) Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG, br. 42/03 i 44/03; Sl. list CG, br. 5/08 i 51/08)
- Zakon o Glavnom gradu (Sl. list RCG, br. 65/05 i 088/09);
- Zakon o Prijestonici (Sl. list CG, br. 47/08 i 088/09);
- Zakon o budžetu (Sl. list RCG 40/01, 44/01, 28/04, 71/05 i Sl. list CG, br. 12/07, 73/08 i 53/09.);
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Sl. list RCG, br. 65/01, 12/02, 80/04, Sl.list CG,br. 40/08 i 86/09);
- Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica (Sl. list RCG, 65/01, 12702, 37/04, 29/05, 78/06, Sl.list CG, br. 04/07 i 86/09); Zakon o porezu na promet nepokretnosti (Sl. List RCG 69/03. i Sl. list CG, br. 17/07) ;
- Zakon o koncesijama (Sl. list CG, 08/09);
- Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl. list CG, br. 51/08);
- Zakon o životnoj sredini (Sl. list CG 48/08)

- Zakon o zaštiti prirode (Sl. list CG 51/08 i 21/09)
- Zakon o vodama (Sl. list RCG 27/07)
- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl. list CG 56/09).
- Zakon o energetici - (039/03-1. i Sl. list CG, br. 053/09-14.)
- Zakon o energetskej efikasnosti iz aprila 2010. godine
- Zakon o šumama (Sl. list RCG 55/00)
- Zakon o upravljanju otpadom (Sl. list RCG 80/05 i Sl. list CG 73/08).
- Zakon o kontroli državne pomoci - (Sl. List CG 74/09)
- Zakon o državnoj imovini (Sl. List CG 21/09)
- Zakon o proglašenju Zakona o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između Vlade Crne Gore i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja instrumenta prepristupne pomoći (IPA) - (Sl. list CG 01/08).

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da u Crnoj Gori trenutno postoji fragmentiranost i nepotpunost pravnih propisa koji uređuju specifična pitanja regionalnog razvoja i razvoja uopšte, kao i da ne postoji vizija u pogledu planiranja i upravljanja, odnosno koordiniranja razvoja. U procesu pristupanja Evropskoj uniji, značajna sredstva su na raspolaganju za finansiranje regionalnog razvoja kao jednog od važnih elemenata ukupne razvoje politike, pa je potrebno izgraditi adekvatnu strukturu i osnažiti sveukupni kapacitet javne uprave kako bi se pripremili za efikasno korišćenje sredstava prepristupnih i strukturnih fondova.

6.2 Komparativna iskustva pravnog uređenja regionalnog razvoja

Većina zemalja ima poseban zakon kojim uređuju sistem upravljanja regionalnim razvojem, a među njima se nalaze i: Mađarska (ima zakon o regionalnom razvoju od 1994.), Slovenija (1999.), Poljska (2000.), Letonija (2000.), Latvija (2001.) Slovačka (2001.), Češka, Estonija, itd. Zemlje poput Rumunije i Bugarske su svoje zakone o regionalnom razvoju usvojile čak deset godina prije zvaničnog prijema u članstvo, što im je omogućilo da izgrade potrebne strukture i steknu iskustvo u planiranju i upravljanju razvojem.

Analizom regionalnog zakonodavstva Finske, Slovenije, Letonije, Bugarske, Rumunije i Hrvatske mogu se izvesti sledeći zaključci:

- Sve navedene zemlje imaju pravne propise koji uređuju upravljanje regionalnim razvojem;
- U dijelu regionalne politike, po pravilu, ne postoji samo jedan propis, već niz dokumenata koji čine pravni okvir za regionalni razvoj;
- Analizirani zakoni imaju sličnu strukturu i područja koja uređuju u svojim odredbama;
- Svi zakoni uređuju ciljeve i viziju regionalne politike, a neki od njih eksplicitno navode načela regionalnog razvoja. U drugim su zakonima ta načela implicitno ugrađena u njihove odredbe;
- Svi zakoni uređuju dva osnovna nivoa regionalne politike (nacionalni i regionalni) i odgovarajuća institucionalna rješenja na tim nivoima;
- Svi zakoni primjenjuju načelo programiranja uređujući razvojne dokumente na nacionalnom i regionalnom nivou, pristupajući pitanjima programiranja sa višegodišnjeg, strateškog odredišta;

- Svi zakoni ističu različite izvore finansiranja regionalnog razvoja. Neke tranzicione zemlje su se unaprijed pripremile za strukturne fondove prije ulaska u EU (npr. Letonija, Rumunija, Bugarska).
- U nekim zemljama nalazimo specifičnosti kao što su planske/razvojne regije (Letonija, Rumunija) koje omogućavaju planiranje na većem teritorijalnom području od postojećih jedinica administrativno-teritorijalne podjele.

Dakle, svrha zakona o regionalnom razvoju u svakoj od pojedinačno analiziranih zemalja je ugrađivanje osnovnih principa regionalnog razvoja Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo i priprema pojedinih zemalja za efikasno upravljanje sredstvima prepristupnih i strukturnih fondova. To je naročito slučaj sa zemljama Srednje i Istočne Evrope, koje su prošle tranziciju. Upravljanje strukturnim fondovima EU rukovodi se posebnim načelima za upravljanje tih fondova koje zemlje kandidati nastoje da ispoštuju u svojim nacionalnim zakonodavstvima.

6.3 Osnovna pitanja koja treba da uredi Zakon o regionalnom razvoju

Zakonom treba urediti nekoliko vrlo značajnih pitanja:

- Urediti osnovne ciljeve i načela regionalnog razvoja. U osnovna načela regionalne razvojne politike spadaju:
 - a) *Solidarnost i usmjerenost* - posebno podsticanje razvoja manje razvijenih područja zasniva se na uzajamnoj solidarnosti svih građana, a posebno se usmjerava na dodatno podsticanje razvoja područja koja znatno zaostaju za nacionalnim prosjekom.
 - b) *Jednake mogućnosti* - politika regionalnog razvoja zasniva se na potrebi stvaranja životnih uslova u kojima će svako imati jednake mogućnosti za razvoj sopstvenih potencijala, bez obzira na mjesto stanovanja i druge povezane karakteristike.
 - c) *Partnerstvo i saradnja* - politika regionalnog razvoja zasniva se na partnerstvu i saradnji između javnog, privatnog i civilnog sektora pod kojom se podrazumijeva saradnja između tijela državne uprave, jedinica lokalne samouprave, privrednih subjekata, naučne zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.
 - d) *Strateško planiranje* - strateško planiranje regionalnog razvoja ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem višegodišnjih planskih dokumenata.
 - e) *Udruživanje finansijskih sredstava* - finansiranje regionalnog razvoja obezbjeđuje se udruživanjem sredstava iz različitih izvora namijenjenih pripremi, izradi i sprovođenju planskih dokumenata i razvojnih projekata kojima se postiže trajan i mjerljiv efekat na razvoj.
 - f) *Praćenje i vrjednovanje* - sprovođenje politike regionalnog razvoja sistematski se prati i vrjednuje radi povećavanja djelotvornosti, efikasnosti i uticaja na regionalni razvoj.
 - g) *Održivost* - politika regionalnog razvoja doprinosi skladnom i uravnoteženom razvoju koji obezbjeđuje zaštitu i očuvanje životne sredine i raznolikosti kulturnog bogatstva kao i socijalnu jednakost.

- h) Lokalna autonomija* - politika regionalnog razvoja sprovodi se u skladu s autonomijom jedinica lokalne i samouprave zagarantovanim pravnim poretom.
- Uvesti praksu partnerstva kao osnovne metode rada u oblikovanju regionalne razvojne politike.
 - Uvesti jedinstveni model ocjenjivanja i razvrstavanja lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti kao i jedinstveni sistem kriterijuma za izdvajanja manje razvijenih područja.
 - Odrediti osnovne planske dokumente putem kojih se programira regionalni razvoj.
 - Odrediti tijela nadležna za koordiniranje regionalnog razvoja, te ukupni institucionalni okvir za isto.
 - Odrediti ulogu i odgovornost nosioca regionalne razvojne politike na nivou države.
 - Odrediti ulogu i odgovornost jedinica lokalne samouprave u koncipiranju i vođenju regionalne razvojne politike.

S obzirom na ranije prezentovan sadašnji pravni okvir u Crnoj Gori, usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju postavio bi se pravni osnov za koordiniranje politikom regionalnog razvoja u Crnoj Gori.

U Crnoj Gori, Ministarstvo za ekonomiju je nosilac politike regionalnog razvoja. U pripremi i sprovođenju politike regionalnog razvoja učestvuju i druga tijela državne uprave koja svojim djelovanjem doprinose ostvarivanju ciljeva politike regionalnog razvoja

Zaključak

Iz prethodno navedenog da se uočiti da je postojeće zakonodavstvo na području regionalnog razvoja neusklađeno i nedovoljno međusobno povezano. To proizlazi iz činjenice nepostojanja jasno razrađene regionalne politike koja bi predstavljala kvalitetan osnov za donošenje zakona. U cilju unapređenja stanja pravnog okvira kada je u pitanju regionalni razvoj moguća su dva rješenja.

Prvo je donošenje okvirnog Zakona o regionalnom razvoju i usklađivanje postojećih propisa koji uređuju oblast regionalnog razvoja. Donošenjem Zakona o regionalnom razvoju ne znači da bi automatski došlo do poboljšanja i ravnomjernijeg razvoja, ali bi isti predstavljao snažan mehanizam za sprovođenje regionalne razvojne politike. Zakon o regionalnom razvoju bio bi fiskalno neutralan. Drugo, ostaviti postojeće stanje u pogledu pravnog okvira unutar kojeg se koncipira i sprovodi politika regionalnog razvoja ali uz neophodne amandmane kako bi se zakonski uokvirio koncept politke regionalnog razvoja. Amandamni bi mogli biti izvršeni na sledeća zakonska rješenja: Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

7. PRIJEDLOG DALJIH AKTIVNOSTI

U cilju realizacije predložene Strategije regionalnog razvoja, neophodno je ojačati Sektor za razvoj u Ministarstvu ekonomije⁴³. Tek po formiranju tima u okviru Sektora za razvoj nadležnog Ministarstva, moguće je pripremiti akcioni plan koji će konkretizovati aktivnosti za realizaciju SRR.

Akcioni plan treba da bude pripremljen u roku od najviše 30 dana od trenutka osposobljavanja Sektora za razvoj, a tabela koja slijedi sadrži indikativnu listu aktivnosti koje treba da prate sprovođenje SRR:

Aktivnost	Zaduženje	Rok
<u>Oснаživanje Sektora za razvoj u okviru Ministarstva ekonomije</u> kako bi se obezbijedili potrebni stručni kadrovi za sprovođenje SRR	Ministarstvo ekonomije (ME)	Napomena: Svi rokovi će biti usklađeni sa nadležnim institucijama Isto važi za nadležnosti.
<u>Izrada Zakona o regionalnom razvoju</u> , kojim će se utvrditi osnovne politike regionalnog razvoja i metodologija za utvrđivanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave	ME	
<u>Priprema i usvajanje podzakonskih akata (uredbi i pravilinka) koji omogućavaju primjenu SRR i Zakona o regionalnom razvoju</u> , uključujući: <ul style="list-style-type: none">- <u>Uredbu o indeksu razvijenosti JLS</u>;- <u>Uredbu o korišćenju RR standarda</u>;- <u>Pravilnik za kreiranje i upotrebu elektronske baze razvojnih projekata</u> i u tom kontekstu obaveze nosilaca razvoja i razvojnih projekata kada je u pitanju korišćenje baze;- <u>Pravilnik sa metodologijom za izradu Strateškog plana razvoja za JLS</u>, rokove za izradu SPR i obaveznu usklađenost sa razvojnim prioritetima iz SRR i sektorskim strategijama;	ME	

⁴³ Sektor trenutno ima jednog zaposlenog.

- Odluku o formiranju savjetodavnog tijela Partnerskog savjeta za regionalni razvoj, nadležnosti i članstvo u Savjetu

Izračunavanje indeksa konkurentnosti JLS i regiona kojima pripadaju

Izrada Strateških planova razvoja JLS (usklađivanje onih koji su već pripremljeni) u skladu sa datom metodologijom, razvojnim prioritetima i u datom roku

Dizajn i izrada elektronske baze razvojnih projekata

Studija o tipovima regija: definisanje sektora sa potencijalom za razvoj (sektori sa najvećim učešćem u BDP), prioriteti i mjere za njihovu dodatnu valorizaciju

Povezivanje sa naučno-istraživačkom zajednicom: istraživanje i razvoj

Izrada regionalne mape klastera

Plan razvoja klastera, na osnovu čega se prave prijedlozi projekata i finansiraju se ciljano

Kontinuirana podrška razvoju kapaciteta JLS kroz projekte međunarodne pomoći i sistematsko djelovanje na jačanju ljudskih resursa (za integralno planiranje i upravljanje prostorom i resursima, uključujući unapređenje prostorno planske dokumentacije, strateške procjene uticaja)

Obuke (priprema za sve komponente IPA, uključujući i period poslije 2013. godine kada o njemu budu dostupne informacije), širenje i razmjena informacija; specijalizacija osoblja

Podrška opštinama koje zaostaju u razvoju da pripremaju novu prostorno plansku

ME

JLS, uz tehničku pomoć
Ministarstva ekonomije

ME, Ministarstvo za
informaciono društvo i
telekomunikacije

ME

ME, Ministarstvo nauke

ME

ME

ME, Ministarstvo održivog
razvoja i turizma, AZŽS,
međunarodne organizacije

ME, Ministarstvo održivog
razvoja i turizma, Ministarstvo
vanjskih poslova i evropskih
integracija, MF, UzK, lokalne
samouprave

Ministarstvo održivog razvoja i
turizma, lokalne samouprave,

Paralelno sa izradom
SPR i u kontinuitetu

dokumentaciju uz integrisanje zahtjeva održivosti

Jačanje kapaciteta inspeksijskih organa; poboljšanje saradnje i koordinacije

Prepoznavanje i komuniciranje lokalnih/ regionalnih potencijala i prioriteta u procesima definisanja nacionalno prikladnih aktivnosti za smanjenje emisija (NAMAs) i nacionalne strategije nisko karbonskog razvoja; procjena nedostajućih tehnologija i znanja.

Jačanje kapaciteta za pristup globalno raspoloživim sredstvima za smanjenje emisija i adaptaciju, posebno u opštinama koje zaostaju u razvoju ili grupama opština gdje je indeks razvijenosti ispod nacionalnog prosjeka

Jačanje sposobnosti za pripremu projektne dokumentacije i upravljanje svim fazama životnog ciklusa projekata komunalne infrastrukture

Proglašenje novih zaštićenih područja i unapređenje postojećih

Sprovođenje Programa upravljanja obalnim područjem

Programi i projekti za poboljšanje energetske efikasnosti; podrška opštinama koje zaostaju u razvoju sa pripremom projekata

Ubrzavanje pripreme projekata i početak realizacije prioritetnih regionalnih deponija i postrojenja za tretman otpadnih voda

Proširenje sistema za prikupljanje otpada, uz posebnu pažnju sistemu selektivnog prikupljanja

međunarodne organizacije

Vlada Crne Gore

ME, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, lokalne samouprave

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, lokalne samouprave, međunarodne organizacije

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, ProCon, JLS i JP

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Zavod za zaštitu prirode, JLS

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, JLS

ME, JLS, međunarodne organizacije

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, JLS

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, JLS

Sertifikacija za održivo upravljanje šumama; uključenost lokalnih struktura u pripremu i donošenje planova upravljanja

Unapređenje korišćenja obnovljivih održivih izvora energije; podrška opštinama koje zaostaju u razvoju sa pripremom projekata

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, JLS

ME, JLS, međunarodne organizacije

8. ANNEX

Annex 1: Broj aktivnih preduzetnika i mikro, malih i srednjih preduzeća po JLS

Opština	Preduzetnici	Mikro preduzeća (1-9)	Mala preduzeća (10-49)	Srednja preduzeća (50-250)	UKUPNO
Andrijevica	2	26	7	1	36
Berane	87	225	40	15	367
Bijelo Polje	77	450	90	16	633
Kolašin	16	93	13	7	129
Mojkovac	39	64	16	5	124
Plav	31	48	8	4	91
Pljevlja	111	234	46	15	406
Plužine	1	22	6	2	31
Rožaje	51	236	25	6	318
Šavnik	1	12	8	0	21
Žabljak	10	39	10	3	62
Sjeverni region	426	1.449	269	74	2.218
Podgorica	183	3.799	546	171	4.699
Danilovgrad	32	172	30	11	245
Nikšić	159	658	141	42	1.000
Cetinje	34	231	48	15	328
Središnji region	408	4860	765	239	6272
Herceg Novi	95	1.164	109	26	1.394
Kotor	102	659	69	19	849
Budva	144	1.545	101	23	1.813
Bar	146	1.175	102	26	1.449
Tivat	39	537	39	8	623
Ulcinj	63	494	43	11	611
Primorski region	589	5.574	463	113	6.739
Ukupno	1.423	11.883	1.497	426	15.229

Izvor: Poreska uprava, 2009

Annex 2: Metodologija izračunavanja Indeksa konkurentnosti crnogorskih JLS i regiona

Prilikom izbora metodologije za izračunavanje indeksa konkurentnosti, uzeta je u obzir mogućnost primjene već postojećih međunarodnih metodologija i metodologija zemalja u okruženju, pri čemu se vodilo računa o raspoloživosti podataka na nivou JLS koje su obuhvaćene samim indeksom. Na osnovu sveobuhvatnog pregleda, procijenjeno je da bi se primjenom metodologije za izračunavanje regionalog indeksa konkurentnosti koja je korišćena u Hrvatskoj⁴⁴, najbolje predstavila konkurentnost crnogorskih jedinica lokalne samouprave. Prilikom izračunavanja indeksa konkurentnosti regiona koristi se istovjetna metodologija koja se primjenjuje za indeks konkurentnosti JLS.

Radi što realnijeg prikaza konkurentnosti JLSa, formiranje indeksa konkurentnosti vrši se na osnovu analize kvantitativnih (statističkih) i kvalitativnih (anketnih) podataka, na dva nivoa: kvalitet poslovnog sektora (preduzeća) i kvalitet poslovnog okruženja. Perceptivna (kvalitativna) analiza omogućuje prikupljanje jedinstvenih podataka koji nisu dostupni kao statistički podaci i procjene pojedinaca, koji imaju relevantna znanja o važnim elementima, i koji nisu mjerljivi putem statističkih pokazatelja.

Istraživanje konkurentnosti crnogorskih a sprovedeno je analizom kvantitativnih (statističkih) kvalitativnih (anketnih) podataka na dva nivoa: kvalitet poslovnog sektora (preduzeća) i kvalitet poslovnog okruženja. Za analizu podataka se u velikoj mjeri koristila metodologija računanja Indeksa svjetske konkurentnosti IMD-a. Indeks konkurentnosti sastoji se od 8 faktora podijeljenih u dvije grupe:

<u>A. Poslovno okruženje</u>	<u>B. Poslovni sektor</u>
Demografija, zdravlje i kultura	Investicije i preduzetnička dinamika
Obrazovanje	Razvijenost preduzetništva
Osnovna infrastruktura i javni sektor	Ekonomski rezultati – nivo
Poslovna infrastruktura	Ekonomski rezultati – dinamika

Kvantitativna analiza zasniva se na metodologiji IMD-a, koji koristi više od 300 indikatora konkurentnosti strukturiranih u četiri glavna faktora, od kojih se svaki dijeli na pet podfaktora. Svi indikatori razvrstani u okviru 20 podfaktora imaju isti ponder, a svi podfaktori imaju isti ponder u kreiranju konačnog indeksa. Isti način računanja koristi se i pri kreiranju Indeksa konkurentnosti JLSa, odnosno, iz indikatora izračunati su podindeksi iz kojih su izračunata dva osnovna indeksa.

Način obrade podataka

Svaka privredna performansa je procijenjena na osnovu kriterijuma (indikatora) zasnovanog na metodi standardne devijacije - *Standard Deviation Method (SDM)*. U većini slučajeva veća vrijednost predstavlja bolje osobine. Npr. kod BDP-a najveća vrijednost je bolja i rangira se

⁴⁴ Za više detalja: Regionalni indeks konkurentnosti Hrvatske 2007, Nacionalno vijeće za konkurentnost <http://www.konkurentnost.hr/>

kao prva, a najniža kao zadnja. Međutim, kod nekih kriterijuma, najniža vrijednost je konkurentnija, kao što je kod inflacije, pa se rangiranje vrši obrnutim redoslijedom.

Kako je većina kriterijuma vrijednosno različita, uporediva standardna skala se koristi da proračuna rezultate faktora, podfaktora i ukupnog indeksa. Metod standardne devijacije mjeri relativnu razliku između privrednih performansi, odnosno, relativne pozicije svake e u konačnoj rang listi. Prvo, za svaki kriterijum možemo izračunati prosječnu vrijednost, a zatim standardnu devijaciju na osnovu formule.

$$S = \sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{N}}$$

Na kraju, za sve JLS izračunavaju se standardizovane vrijednosti (STD) za svaki kriterijum. STD vrijednost se računa oduzimanjem prosječne vrijednosti svih JLS od originalnih vrijednosti pojedine JLS, a zatim podijeli sa standardnom devijacijom.

$$(\text{STD value})_i = \frac{x - \bar{x}}{S}$$

Gdje su:

x = originalna vrijednost

\bar{x} = prosječna vrijednost svih JLS

N = broj JLS

S = standardna devijacija

Kada su svi statistički podaci standardizovani, oni mogu biti obuhvaćeni za izračunavanje indeksa. Pojedine veće vrijednosti STD će prikazivati bolje osobine nekog kriterijuma (BDP), za razliku od nekih drugih (inflacija), pa ih je potrebno standardizovati prije daljeg računanja podfaktora. Standardizovanje se vrši korišćenjem inverzne metode za jednu grupu faktora, tako da nakon toga veće vrijednosti STD uvijek predstavljaju bolje osobine.

Agregiranje podataka i rangiranje

Rangiranje podfaktora je određeno računanjem prosjeka STD vrijednosti kriterijuma koji sačinjavaju podfaktor. Svi statistički podaci imaju ponder 1. Podaci iz istraživanja su ponderisani tako da jedna trećina determiniše cjelokupno rangiranje. Tako, svaki kriterijum ima ponder 0.55. Ukoliko je podatak nedostupan za neku JLS, nedostajući podatak se zamjenjuje STD vrijednošću koja je jednaka 0. Sledeće, agregiraju se STD vrijednosti podfaktora na osnovu čega se dobijaju vrijednosti dva faktora konkurentnosti. Na osnovu dobijenih vrijednosti se vrši rangiranje faktora. Za svaku jedinicu lokalne samouprave, nakon što su proizvedena 2 statistička faktora razvijenosti poslovnog sektora i poslovnog okruženja, izračunavaju se osnovni indeksa konkurentnosti, kao ponderisani prosjek dva podindeksa, pri čemu veći ponder (0,844) ima poslovno okruženje, a manji (0,166) kvalitet poslovnog sektora. Ponderi su preuzeti od WEF-a, koji ih je procijenio temeljem istraživanja regresije pojedinih faktora na razlike u stopama rasta BDP-a na uzorku velikog broja zemalja.

Annex 3: Metodologija izračunavanja Indeksa razvijenosti za Crnu Goru

Indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderisani prosjek više osnovnih društveno-ekonomskih pokazatelja u cilju mjerenja stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Ti pokazatelji se mogu svrstati u tri grupe, i to:

1. **pokazatelje ekonomske razvijenosti** - dohodak per capita, udio osoba koji ostvaruju prihode u ukupnom stanovništvu i sopstveni i zajednički prihodi lokalnih budžeta per capita;
2. **pokazatelje strukturnih promjena** – stopa nezaposlenosti, stopa zaposlenosti i socijalna pomoć per capita;
3. **pokazatelje demografske razvijenosti** – opšte kretanje stanovništva, stopa obrazovanja, gustina naseljenosti, indeks starosti i vitalni indeks.

Pokazatelji kao što su dohodak per capita, sopstveni i zajednički prihodi lokalnih budžeta per capita, stopa nezaposlenosti, su ključni pokazatelji socio-ekonomskih razlika. U pitanju su standardni pokazatelji kod većine zemalja. Važan faktor za izbor pokazatelja jeste objektivnost pokazatelja. Smanjena objektivnost može umanjiti vrijednost nekog pokazatelja koji se na prvi pogled čini jako kvalitetan i prihvatljiv kao npr. socijalna pomoć per capita, koji zbog nedovoljno preciznih podataka na opštinskom nivou gubi na kvalitetu. Takođe, visoka korelacija između pojedinih pokazatelja, može uticati da jedan od njih bude izuzet. Visoka korelacija znači da oba pokazatelja mjere slične fenomene (npr. stopa zaposlenosti u odnosu na stopu nezaposlenosti, udio lica koji ostvaruju dohotke u ukupnom stanovništvu i dohodak per capita i sl), zbog čega u izračunavanje indeksa ulazi samo jedan od njih.

U skladu sa prethodno navedenim, kao i u skladu sa dostupnošću podataka na nivou JLS, kao pokazatelji izračunavanja indeksa razvijenosti za Crnu Goru, korišćeni su: **stope nezaposlenosti, dohodak po stanovniku, prihodi budžeta (sopstveni i zajednički) jedinica lokalne samouprave po stanovniku, opšte kretanje stanovništva i stopa obrazovanja.**

Stopa nezaposlenosti se izračunava kao odnos broja nezaposlenih i zbira broja svih zaposlenih i nezaposlenih osoba na području jedinice lokalne samouprave. Za izračunavanje ovog pokazatelja koriste se podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, koji su dobijeni za traženi period 2005-2009.

Dohodak po stanovniku se računa kao odnos ukupnog iznosa oporezivnog dohotka koga su tokom jedne fiskalne godine ostvarili poreski obveznici, fizička lica s prebivalištem ili uobičajenim boravištem na području jedinice lokalne samouprave za koju se vrši izračunavanje, i broja stanovnika koji žive na području te jedinice. Dohodak uključuje ukupni iznos ostvarenog dohotka prema svim izvorima oporezivog dohotka u skladu sa zakonom. Za izračunavanje ovog pokazatelja, koriste se podaci Poreske uprave o ukupnom oporezivom dohotku, koji su raspoloživi za period 2005-2009. godina i podaci Zavoda za statistiku Crne Gore - Monstata o broju stanovnika na nivou jedinice lokalne samouprave prema poslednjem popisu stanovništva iz 2003. godine.

Budžetski prihodi jedinica lokalne samouprave po stanovniku, izračunavaju se kao odnos ukupno ostvarenih prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave, umanjениh za prihode od

prireza porezu na dohodak⁴⁵, prihode iz Egalizacionog fonda, uslovne dotacije, donacije, pozajmice, subvencije, prihode od prodate imovine i prenesena sredstva iz prethodne godine i ukupnog broja stanovnika koji žive na području te jedinice lokalne samouprave. Zapravo, to su *sopstveni i zajednički prihodi budžeta jedinica lokalne samouprave umanjeni za prirez porezu na dohodak fizičkih lica i podijeljeni sa brojem stanovnika na nivou jedinice lokalne samouprave.*

Za izračunavanje ovog pokazatelja, koriste se podaci Ministarstva finansija o prihodima budžeta jedinica lokalne samouprave, koji su raspoloživi za period 2007, 2008. i 2009. i i podaci Zavoda za statistiku Crne Gore - Monstata o broju stanovnika na nivou jedinice lokalne samouprave prema poslednjem popisu stanovništva iz 2003. godine.

Opšte kretanje stanovništva, odnosno stopa rasta stanovništva jedinica lokalne samouprave, dobija se upoređivanjem broja stanovnika jedinica lokalne samouprave prema rezultatima dva poslednja popisa stanovništva u Crnoj Gori (1991. i 2003. godina).

Stopa obrazovanja se računa kao udio stanovništva sa završenom srednjom, višom i visokom školom u ukupnom stanovništvu, u dobi između 15 i 64 godine, na području jedinice lokalne samouprave.

Za izračunavanje ovog pokazatelja koriste se podaci Monstata iz poslednjeg popisa od 2003. o obrazovnoj strukturi stanovništva i o broju stanovnika starosti između 15 i 64 godine na nivou jedinice lokalne samouprave.

U skladu sa izabranim pokazateljima, **indeks razvijenosti** se izračunava kao prosječno ponderisano odstupanje standardizovanih vrijednosti ovih pokazatelja od nacionalnog prosjeka.

Standardizacija pokazatelja se vrši po sledećoj formuli:

$$X_{i \text{ stand.}} = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

pri čemu x_i predstavlja vrijednost pokazatelja za pojedinu jedinicu lokalne samouprave, dok x_{\min} i x_{\max} predstavljaju minimalnu, odnosno maksimalnu vrijednost pokazatelja na nivou svih jedinica lokalne samouprave.

Indeks razvijenosti za Crnu Goru je izračunat za poslednje tri godine, odnosno za tri godine koje prethode postupku ocjenjivanja⁴⁶. Pri tome je, kako je i ranije navedeno, veoma važna procjena doprinosa konkretnog pokazatelja stvaranju što objektivnije slike o socio-

⁴⁵ Zbog mogućnosti primjene različitih stopa prireza porezu na dohodak na nivou različitih jedinica lokalne samouprave, što je u skladu sa članom 7 Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG“, br. 42-03, 44-03, „Sl. list RCG“ br. 05/08 od 23.01.2008, 51-08 od 22.08.2008), prihodi od prireza porezu na dohodak nisu uzeti u obzir. Time se, isključivanjem podataka o prirezu porezu na dohodak fizičkih lica, omogućava lakša uporedivost između jedinica lokalne samouprave.

⁴⁶ Indeks razvijenosti bi se računao svake tri godine iz razloga što se nakon isteka tri godine, može ocijeniti da li su određena jedinica lokalne samouprave ili region dostigli veći nivo razvijenosti, odnosno promijenili kategoriju kojoj pripadaju u veću (ili eventualno nižu).

ekonomskim razlikama između jedinica lokalne samouprave. Zavisno od toga koju težinu, odnosno značaj, dajemo svakom od pokazatelja koji ulaze u sastav ovog indeksa, moguće je dobiti i različite vrijednosti indeksa, odnosno odstupanje za svaku opštinu u odnosu na prosjek za Crnu Goru.

Na osnovu navedenog, u izračunavanju indeksa razvijenosti, možemo govoriti o dvije opcije. **Prva opcija** se odnosi na povećanje učešća (pondera) demografskih pokazatelja u ukupnom indeksu razvijenosti u odnosu na ekonomsko-strukturne pokazatelje, odnosno relativno izjednačeno učešće ekonomsko-strukturnih i demografskih pokazatelja u indeksu. **Druga opcija** se odnosi na dominantno učešće ekonomsko-strukturnih pokazatelja u odnosu na znatno manje učešće demografskih pokazatelja u strukturi indeksa razvijenosti. S obzirom da problem demografskog pražnjenja predstavlja ozbiljnu poteškoću za razvoj regiona i pojedinih jedinica lokalne samouprave, **prednost se daje ovoj opciji.**

U tabeli 11 dati su ponderi za svaki od pokazatelja koji ulaze u sastav indeksa razvijenosti, pri čemu demografski pokazatelji čine 45% indeksa.

Tabela 11: Struktura pondera indeksa razvijenosti

POKAZATELJI	PONDER
1) Dohodak per capita	25%
2) Stopa nezaposlenosti	15%
3) Budžetski prihodi (spostveni i zajednički) jedinica lokalne samouprave (per capita)	15%
4) Opšte kretanje stanovništva (stopa rasta stanovništva)	25%
5) Stopa obrazovanja stanovništva	20%

Rezultat ovog ponderisanja za period 2007-2009. je prikazan u tabeli 12.

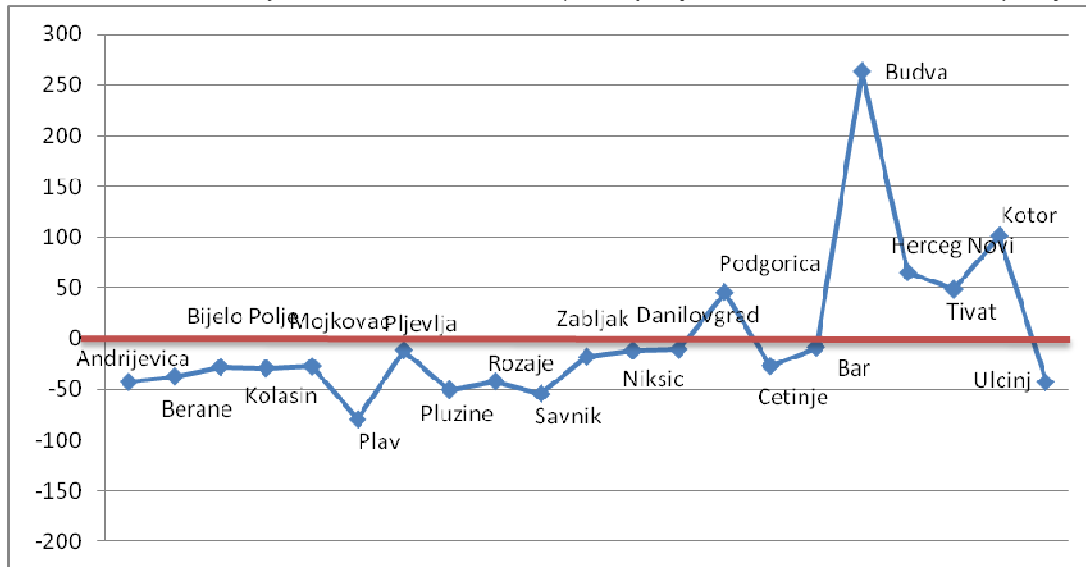
Tabela 12: Indeks razvijenosti po JLS (Crna Gora =100)

Jedinica lokalne samouprave	Indeks razvijenosti (Crna Gora=100)
Andrijevica	57,78
Berane	62,95
Bijelo Polje	72,31
Kolašin	70,94
Mojkovac	72,89
Plav	20,27
Pljevlja	81,98
Plužine	49,83
Rožaje	57,59
Šavnik	45,97
Žabljak	81,95
Nikšić	88,93
Danilovgrad	89,78
Podgorica	145,97

Cetinje	73,07
Bar	91,99
Budva	362,40
Herceg Novi	164,99
Tivat	149,65
Kotor	201,91
Ulcinj	56,86
Crna Gora	100,00

Izvor: Kalkulacije prema opisanoj metodologiji na osnovu raspoloživih podataka od relevantnih državnih institucija

Grafik 1: Indeks razvijenosti JLS 2007-2009. (odstupanje u odnosu na nacionalni prosjek)



U skladu sa prvim scenarijom, opština Budva se može smatrati jedinicom lokalne samouprave sa iznadprosječnim, odnosno najvećim, a opština Plav jedinicom lokalne samouprave sa najnižim nivoom razvijenosti u odnosu na prosjek u Crnoj Gori.

Annex 4: Pregled najvažnijih projekata od regionalnog značaja u fazi pripreme ili realizacije

Naziv projekta:	Regionalni vodovod
Lokacija:	Primorski region
Ukupna vrijednost projekta:	81,75 miliona €
Izvori finansiranja:	Vlada Crne Gore 35,35 miliona €, Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj (EBRD) 18 miliona €, Svjetska banka 6 miliona €, JP RVCP 6,15 miliona €, Balkan investment 0,4 miliona € i Abu Dabi fond 15,85 miliona
Status:	U toku završni radovi; očekuje se puštanje u rad do kraja 2010. godine
Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) i kanalizacione mreže u opštini Nikšić
Lokacija:	Opština Nikšić
Ukupna vrijednost projekta:	18,5 miliona €
Izvori finansiranja:	Evropska investiciona banka (EIB) 15 miliona €; IPA 2008 – 3,5 miliona €
Status:	Realizacija u toku; period realizacije – 5 godina.
Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) i kanalizacione mreže u opštini Pljevlja
Lokacija:	Opština Pljevlja
Ukupna vrijednost projekta:	12 miliona €
Izvori finansiranja:	EIB-7 miliona €; IPA 2010–3,5 miliona €, IPF-MW 1,5 miliona €
Status:	U pripremnj fazi; period realizacije – 40 mjeseci.
Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) i kanalizacione mreže u opštini Bijelo Polje
Lokacija:	Opština Bijelo Polje
Ukupna vrijednost projekta:	Cca 7,2 miliona €
Izvori finansiranja:	EIB 5,45 miliona €; IPF-MW 1,8 miliona €
Status:	U pripremnj fazi; period realizacije – 40 mjeseci.
Naziv projekta:	Izgradnja kanalizacionog sistema u opštini Tivat
Lokacija:	Opština Tivat
Ukupna vrijednost projekta:	cca 11 miliona €
Izvori finansiranja:	Donacija Njemačke Vlade, kredit KfW banke, budžet opštine Tivat
Status:	Realizacija u toku; završetak radova – 2013.
Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) i kanalizacione mreže u opštini Bar
Lokacija:	Opština Bar
Ukupna vrijednost projekta:	Preko 26 miliona €
Izvori finansiranja:	kredit KfW banke 26 miliona €, budžet opštine Bar
Status:	Realizacija u toku; završetak radova – 2013.

Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) i kanalizacione mreže u opštini Herceg Novi
Lokacija:	Opština Herceg Novi
Ukupna vrijednost projekta:	cca 25 miliona €
Izvori finansiranja:	kredit KfW banke 13,56 miliona €, budžet opštine Herceg Novi 7,09 miliona €, Vlada CG (konverzija duga) 4,27 miliona €
Status:	Realizacija u toku; završetak radova – 2013.
Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) i kanalizacione mreže u opštini Cetinje
Lokacija:	Opština Cetinje
Ukupna vrijednost projekta:	cca 12 miliona €
Izvori finansiranja:	kredit EIB-a cca 11 miliona €, IPF-MW 1 milion €
Status:	U pripremljnoj fazi; period realizacije – 40 mjeseci.
Naziv projekta:	Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) za opštine Kotor i Tivat
Lokacija:	Opština Tivat
Ukupna vrijednost projekta:	cca 17 miliona €
Izvori finansiranja:	kredit KfW-a 15,44 miliona €, budžeti opština 1,72 miliona €
Status:	Odabrana lokacija i izvršena eksproprijacija.
Naziv projekta:	Izgradnja kanalizacione mreže u opštini Kotor
Lokacija:	Opština Kotor
Ukupna vrijednost projekta:	cca 5,1 miliona €
Izvori finansiranja:	kredit KfW-a 3,131 miliona €, Vlada CG 1,341 miliona €, budžet opštine 0,6 miliona €
Status:	Realizacija u toku; završetak radova – 2013.
Naziv projekta:	Izgradnja regionalne sanitarne deponije za opštine Bar i Ulcinj
Lokacija:	Opština Bar
Ukupna vrijednost projekta:	cca 9,8 miliona €
Izvori finansiranja:	Svjetska banka 8,2 miliona €, Vlada CG 1,4 miliona €, opštine 0,2 miliona €
Status:	U pripremljnoj fazi; Očekuje se da se sa radovima počene do kraja godine; vrijeme potrebno za realizaciju – 18 mjeseci.
Naziv projekta:	Izgradnja regionalne sanitarne deponije za opštine Nikšić, Šavnik i Plužine
Lokacija:	Opština Nikšić
Izvori finansiranja:	EIB 7,7 miliona €
Status:	U pripremljnoj fazi; period realizacije – 24 mjeseca.
Naziv projekta:	Izgradnja regionalne sanitarne deponije za opštine Berane, Andrijevica, Plav, Rožaje, Bijelo Polje, Mojkovac i Kolašin
Lokacija:	Opština Berane
Izvori finansiranja:	cca EIB 9 miliona €, IPA 2009 5 miliona €
Status:	U pripremljnoj fazi; vrijeme potrebno za realizaciju – 24 mjeseca.
Naziv projekta:	Put Risan-Žabljak
Ukupna vrijednost projekta:	cca 120 miliona €
Izvori finansiranja:	Vlada CG
Status:	Realizacija do kraja godine.