

FORMA IZVJEŠTAJA O ANALIZI UTICAJA PROPISA

MINISTARSTVO ILI
TIJELO PREDLAGAČ

Ministarstvo ekonomije

NASLOV PROPISA

Predlog strategije regionalnog razvoja Crne Gore za
period 2014-2020. godina

Odjeljak 1: Definisanje problema

- ✓ Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- ✓ Što su uzroci problema?
- ✓ Što su posljedice problema?
- ✓ Ko je oštećen, na koji način i koliko?
- ✓ Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

- Realizacijom Predloga strategije regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014-2020. godina trebalo bi da se nastavi sa rješavanjem problema koji se odnose na neravnomjeran regionalni razvoj. Realizacijom još uvijek važeće Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014. godina, u određenoj mjeri, manjoj od očekivane, postignuti su predviđeni ciljevi i efekti istih u skladu sa finansijskim sredstvima koja su bila na raspolaganju. Ciljevi važeće Strategije se odnose na nastavak aktivnosti u cilju smanjenja regionalnih razlika, s tim što će za razliku od dosadašnjeg dominantnog ulaganja u infrastrukturu, kao elementa održivog rasta, veća pažnja posvetiti elementima pametnog i inkluzivnog rasta.
- Uzroci problema vežu se za dugogodišnji, pristup rješavanju problema neravnomjernog regionalnog razvoja Crne Gore, zasnovanog na planskoj ekonomiji koji je karakterisala kontinuirana migracija stanovništva iz Sjevernog regiona prema Središnjem i Primorskom regionu. Takođe, tranzicija ekonomije od centralne ka tržišnoj, uticala je na probudbljivanje nivoa socio-ekonomskih razlika i razvojnih mogućnosti u različitim djelovima Crne Gore. Nakon identifikacije problema i mogućih opcija za njihovo prevazilaženje u važećoj Strategiji, nastupio je period ekonomske krize u kojem su sredstva za realizaciju planiranih aktivnosti bila svedena na navo ispod neohodnog.
- Posljedice prethodno navedenih problema jesu evidentni dispariteti među regionima, pri čemu Sjeverni region karakterišu nepovoljni socio-ekonomski indikatori, naročito visoka stopa nezaposlenosti u poređenju sa ostala dva regiona. Isti ukazuju na nedovoljan nivo kvaliteta života građana ovog regiona i neadekvatno stanje privrede u odnosu na potencijale kojima Sjeverni region raspolaže.
U periodu restriktivnih mjera budžeta nije bilo uslova za punu implementaciju važeće Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014. godina, stoga se rješavanje najvećeg dijela postojećih posljedica planira novom Strategijom.
- Oštećenu stranu prije svega čini stanovništvo Sjevernog regiona, kao manje razvijenog, jer veliki broj indikatora o socio-ekonomskom stanju nijesu povoljni. Dalje, problemi na regionalnom nivou odražavaju se na cjelokupnu ekonomiju Crne Gore.

- U slučaju „status quo“ opcije, odnosno neprihvatanja predmetnog Predloga strategije, vođenje regionalne politike bilo bi dovedeno u pitanje, stopirali bi se pozitivni efekti dosadašnjih aktivnosti i ne bi se na adekvatan način nastavilo sa rješavanjem postojećih problema. Negativne posljedice odrazile bi se na: kvalitet života, zaposlenost, visinu zarada, poreske prihode države, razvoj ljudskih resursa, konkurentnost itd.

Odjeljak 2: Ciljevi

- ✓ **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- ✓ **Navesti dosljednost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

- Doprinosi se realizaciji osnovnog cilja politike regionalnog razvoja Crne Gore koji se odnosi na definisanje jasnih procesa, mehanizama i mjera koji će omogućiti povećanje produktivnosti, prvenstveno u Sjevernom, ali i u ostalim regionima države, odnosno povećanje konkurentnosti. Ovo na dugi rok vodi povećanju stepena razvijenosti. Osnovni strateški cilj Strategije regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014-2020. godina je postizanje ravnomjernijeg rasta i razvoja svih jedinica lokalne samoprave i regiona, zasnovan na konkurentnosti, inovativnosti i zapošljavanju. Isti je izveden iz vizije Strategije koja se odnosi na povećanje kvaliteta života svih građana Crne Gore, uz održiv i ravnomjerniji društveno-ekonomski razvoj, zasnovan na konkurentnosti i efikasnosti.

Polazeći od toga da su ključni prioriteti razvoja na nacionalnom nivou postizanje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta, definisani su prioriteti predmetnog Predloga strategije i to kroz sektorski pristup, odnosno definisani su prioritetni sektori razvoja. Prioritetni sektori razvoja na nivou Crne Gore do kraja 2020. godine, a koji su najrelevantniji za ravnomjerniji regionalni razvoj su: (i) saobraćaj i ostala javna infrastruktura; (ii) poljoprivreda i ruralni razvoj; (iii) energetika; (iv) zaštita životne sredine; (v) konkurentnost i inovacije; (vi) industrija (vii) turizam (viii) obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike. Strategija dalje razradjuje navedene prioritete oblasti na nivou tri geografska regiona u Crnoj Gori, u cilju dostizanja pametnog, inkluzivnog i održivog rasta. Realizacija ovih sektorskih prioriteta na nivou regiona treba da doprinese smanjenju regionalnih razlika sa projekcijom stepena razvijenosti Sjevernog regiona od najmanje 70% nacionalnog prosjeka do kraja 2020. godine, odnosno realizaciji ključnih pravaca i vizije razvoja Crne Gore, i približavanju nivoa razvijenosti Crne Gore na najmanje 60% prosjeka razvijenosti EU do kraja 2020. godine.

- U pripremi predmetnog Predloga strategije težilo se postizanju potpune usaglašenosti sa ostalim strateškim razvojnim dokumentima Crne Gore, poput Pravaca razvoja Crne Gore za period 2013-2016. godina, Prostornog plana Crne Gore do 2020. godine, Strategije održivog razvoja Crne Gore, sektorskih razvojnih strategija (naročito u oblasti poljoprivrede, turizma, prerađivačke industrije, energetike, malih i srednjih preduzeća, razvoja ljudskih resursa i zapošljavanja, obrazovanja, kulture itd), kao i strateških razvojnih planova i prostorno-planskih dokumenata jedinica lokalne samoprave. Paralelno sa tim, Strategija regionalnog razvoja za period 2014-2020. godina je usaglašena sa ključnim strategijama EU, poput „Evropa 2020“, „Strategija Jugoistočne Evrope 2020“, „Strateški dokument za Crnu Goru 2014- 2020 (CSP)“ itd.

Na tim osnovama, stvoreni su uslovi za integraciju sektorskih politika utvrđenih sljedećim nacionalnim strateškim dokumentima: Strategija naučno-istraživačke djelatnosti 2012-2016, Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja 2010-2015, Strategija razvoja osnovnog

obrazovanja i vaspitanja 2011-2017, Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2010-2014), Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije 2011-2015, Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori 2011-2020, Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015, Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća 2011-2015, Strategija podsticanja konkurentnosti na mikro novou 2011-2015, Strategija održivog ekonomskog rasta uvođenjem klastera 2012-2016, Strategija za razvoj informacionog društva 2012-2016 (Crna Gora digitalno društvo), Zdravstvena politika u Crnoj Gori do 2020, Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014-2020, Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore u okviru IPA II 2014-2020 (IPARD), Strategija razvoja energetike Crne Gore do 2025, Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore, Nacionalni program razvoja kulture 2011-2015; Program razvoja kulture na sjeveru Crne Gore i Program razvoja kulture u Nikšiću, Strategija razvoja turizma do 2020. godine, Predlog strategije razvoja energetike do kraja 2030. godine itd.

Odjeljak 3: Opcije

- ✓ Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza pravnog djelovanja).
- ✓ Obrazložiti preferiranu, tj izabranu opciju.

- Broj mogućih opcija za ispunjavanje ciljeva je velik i one su u SWOT analizi predmetne Strategije predstavljene kroz šanse razvoja, na nacionalnom i regionalnom nivou. Važno je pomenuti da će u cilju implementacije Strategije biti donešeni Akcioni planovi na godišnjem nivou, u kojima će planirane aktivnosti, kao opcije za ispunjavanje ciljeva, biti preciznije definisane u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima.
- Vidjeti prethodni odgovor.

Odjeljak 4: Analiza uticaja

- ✓ na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - Nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne
- ✓ kakve troškove će primjena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima),
- ✓ da li su pozitivne posljedice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- ✓ da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija
- ✓ uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Realizacija postavljenih rješenja, odnosno planiranih aktivnosti kroz Akcione planove, uticaće prije svega na poboljšanje socio-ekonomskih indikatora Sjevernog regiona, odnosno na stanovništvo ovog regiona, a zatim i na cjelokupnu ekonomiju Crne Gore. Pozitivni uticaji ogledaće se u povećanju nivoa kvaliteta života svih, a posebno građana Sjevernog regiona, jačanju konkurentnosti privrede, smanjenju regionalnih razlika, povećanju zaposlenosti itd. Negativnih uticaja nema.
- Nema troškova za građane i privredu na osnovu primjene predmetne Strategije.
- Vidjeti prethodni odgovor. Dakle, nema troškova.

- Da, početno vizija, a zatim i ključni strateški cilj Strategije definiše povećanje kvaliteta života građana i ravnomjerniji društveno-ekonomski razvoj zasnovan na konkurentnosti. U skladu sa tim, u okviru Pametnog rasta kao pravca razvoja, jedna od prioriternih oblasti je konkurentnost i inovacije, koja obuhvata sljedeće prioritete: unapređenje poslovnog okruženja MPS, jačanje finansijske podrške MSP, jačanje konkurentnosti MSP i promocija preduzetništva, saradnja naučnoistraživačke zajednice sa provrednim sektorom, bolje korišćenje kućurnih potencijala, jačanje infrastrukture kvaliteta za razvoj preduzetništva, podrška početnicima u biznisu – start up, ITC infrastruktura i privlačenje stranih direktnih investicija. Dakle, Strategija u potpunosti podržava stvaranje novih provrednih subjekata i jačanje konkurentnosti.
- Vezano za administraciju, sprovođenje predmetne Strategije neće stvarati dodatno administrativno opterećenje, već naprotiv. U okviru prethodno pomenutog pravca razvoja i prioriternih oblasti, konkretno pod unapređenjem poslovnog okruženja za MPS, predviđen je niz mjera koje se odnose na: preduzimanje aktivnosti koje su u skladu sa kriterijumima definisanim Izveštajem Svjetske banke Doing Business, jačanje poslovne infrastrukture, pojednostavljenje i skraćivanje procedura za izdavanje dozvola itd.

Odjeljak 5: Procjena fiskalnog uticaja

- ✓ Da li je potrebno izdvajanje finansijskih sredstava za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- ✓ Da li je izdvajanje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- ✓ Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- ✓ Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- ✓ Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- ✓ Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- ✓ Obrazložiti metodologiju kojom je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- ✓ Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- ✓ Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na inicijativu za donošenje predloga propisa?
- ✓ Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Da, za implementaciju predmetne Strategije potrebno je izdvajanje finansijskih sredstava. Finansiranje regionalnog razvoja, a time i realizacije Strategije, definisano je Zakonom o regionalnom razvoju gdje se definiše da će se podsticanje regionalnog razvoja bazirati na „udruživanju finansijskih sredstava iz različitih izvora za sprovođenje strategije regionalnog razvoja i strateških planova razvoja jedinica lokalne samouprave“. Finansiranje ključnih pravaca razvoja, ciljeva i prioreta definisanih u Strategiji će prvenstveno zavisiti od **godišnjeg Zakona o budžetu Crne Gore, godišnjih budžeta jedinica lokalne samouprave, EU fondova i ostalih donacija, kredita IRF-a i sl.** Dakle, ključni izvori finansiranja realizacije Strategije biće domaći i međunarodni. U domaće izvore finansiranja spadaju: državni budžet, budžeti JLS, krediti odmaćih finansijskih institucija (IRF i komercijane banke) i domaći donatori, dok u međunarodne izvore finansiranja regionalnog razvoja spadaju sredstva iz EU fondova i ostale donacije iz inostranstva

od strane međunarodnih razvojnih organizacija ili kroz bilateralnu pomoć, mogući krediti i grantovi od međunarodnih finansijskih institucija u skladu sa mišljenjem nadležnih državnih organa o mogućnostima zaduživanja.

Strategija uključuje i finansijski nacrt koji se zasniva na tri scenarija finansiranja: pozitivan, realan i pesimistički. Projekcije su rađene u skladu sa finansiranjem regionalnog razvoja u prethodne tri godine i u skladu sa Pretpristupnim ekonomskim programom Crne Gore do r. 2016. godine.

- Izdvajanje finansijskih sredstava vršiće se tokom određenog vremena, odnosno tokom vremenskog okvira Strategije, što je u skladu sa navedenim planom da će ista, pored državnog budžeta, biti obezbijeđena iz EU fondova, donacija i putem kredita. Preciznije planiranje finansijskih sredstava za realizaciju Strategije će se vršiti kroz godišnje Akcione planove i prvenstveno u skladu sa Zakonom o budžetu, kao i programiranim sredstvima iz IPA fondova.
- Implementacijom predmetne Strategije ne proizilaze nove međunarodne finansijske obaveze, u odnosu na one koje se već imaju u planu (poput obaveza za izgradnju autošuta Bar-Boljare). Prema projekciji, najveći dio realizacije Strategije treba da bude finansiran iz budžeta države, IPA fondova, kao i budžeta jedinica lokalne samouprave. Svakako, realizacija velikih kapitalnih projekata, poput projekta autoputa Bar-Boljare, koji je važan za implementaciju ove Strategije, stvara međunarodne finansijske obaveze.
- Akcionim planom za realizaciju Strategije biće predviđena neophodna finansijska sredstva i u skladu sa onim što bi trebalo biti potreba za finansiranjem iz državnog budžeta, biće predloženo i finansiranje iz budžeta za naredne fiskalne godine.
- Usvajanje predmetne Strategije može uticati na donošenje novog Zakona o regionalnom razvoju u narednih nekoliko godina i eventualnih podzakonskih akata. Ipak, s obzirom da je ista usklađena sa postojećim zakonskim i podzakonskim aktima, u ovoj godini će se jedino izvršiti izmjene i dopune Zakona o regionalnom razvoju da bi se usaglasio sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore (vezano za novoformirane opštine), a u srednjem roku je, zavisno od efekata primjene Strategije i važećeg Zakona, moguće ići na izradu novog Zakona.
- Da, implementacija predmetne Strategije dovešće do povećanja prihoda budžeta Crne Gore jer se njenom implementacijom očekuje povećanje investicija, proizvodnje i zaposlenosti, a time i povećanje poreskih prihoda, naročito na Sjeveru.
- Kao što je pomenuto, finansijski nacrt Strategije zasniva se na tri scenarija finansiranja: pozitivan, realan i pesimistički. Svi pravci su utemeljeni na realnim pretpostavkama u smislu konzistentnosti sa Pretpristupnim ekonomskim programom Crne Gore za period 2014-2016. godina, a razlika je u ambicioznosti i prioritetima, koje će Crna Gora dodijeliti regionalnom razvoju u posmatranom periodu.
- U skladu sa prethodnim odgovorom, date su projekcije finansiranja, tako da se u ovoj fazi planiranja za period od 7 godina ne može govoriti o značajnom stepenu preciznosti obračuna sredstava.
- U samoj inicijativi donošenja Strategije nije bilo sugestija od strane Ministarstva finansija, obzirom da je donošenje Strategije za novi vremenski period predviđen korak nakon isteka još uvijek važeće Strategije. Predstavnik Ministarstva finansija bio je član međuresorne Radne grupe koja je formirana u cilju analize i unapređenja prvog nacrta predmetne Strategije, tako da su u toj fazi dobijeni inputi od Ministarstva finansija.

- Da, dobijene sugestije su implementirane u predmetni Predlog strategije.

Odjeljak 6: Konsultacije zainteresovanih strana

- ✓ naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako
- ✓ naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije)
- ✓ naznačiti glavne rezultate, i kako je input zainteresovanih strana bio uzet u obzir ili zašto nije bio uzet u obzir

- Izrada Strategije je podržana kroz Projekat Njemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ): „Jačanje kapaciteta za regionalni i lokalni ekonomski razvoj” čiji je korisnik Ministarstvo ekonomije.
- U toku izrade Strategije sproveden je i konsultativni proces sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave, organa državne uprave, privrede, nevladinog sektora i drugih organa i organizacija, sa težnjom da se na osnovu njihovih potreba i planova, odnosno poštujući princip „odozdo prema gore”, obezbijedi optimalna integrisanost potencijala sektorskih politika u politiku regionalnog razvoja. Takođe, nakon izrade prvog nacrtu Strategije formirana je međuresorna Radna grupa sastavljena od predstavnika organa i institucija koje prema Zakonu o regionalnom razvoju učestvuju u pripremi i sprovođenju politike regionalnog razvoja, sa ciljem da se pomenuti nacrt analizira. Nakon toga, otvorena je Javna rasprava u okviru koje su održana dva okrugla stola. U skladu sa navedenim, radilo se na uključivanju svih zainteresovanih strana, kako kroz javne, tako i ciljane konsultacije.
- U okviru procesa izrade Strategije kroz pomenute konsultacije identifikovani su strateški ciljevi i prioriteta sektorskih politika u Crnoj Gori, kao i procjena mogućeg uticaja na politiku regionalnog razvoja. Prikupljene su neophodne informacije od svih ključnih aktera na nacionalnom nivou sa ciljem da se utvrde relevantne veze politike regionalnog razvoja sa drugim politikama utvrđenim na nacionalnom nivou. Takođe, u toku okruglih stolova u okviru Javne rasprave evidentirani su svi predlozi prisutnih, koji su kasnije razmotreni za primjenu.

Odjeljak 7: Monitoring i evaluacija

- ✓ Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- ✓ Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- ✓ Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- ✓ Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Potencijalne prepreke za implementaciju predmetne Strategije odnose se na rizike vezane za obezbjeđivanje finansijskih sredstava neophodnih za realizaciju planiranih aktivnosti.
- Kako bi se ispunili ciljevi Predloga strategije, donosiće se godišnji Akcioni planovi kojima će se definisati konkretne aktivnosti u funkciji implementacije Strategije. Takođe, Akcioni planovi će definisati i niz indikatora ostvarenosti svake aktivnosti, kao i opštinih pokazatelja koji će pratiti uspješnost realizacije Strategije, na nacionalnom i regionalnom nivou. Pored toga, za monitoring realizacije Strategije važno je pomenuti izvještaje o realizaciji Strateških planova razvoja jedinica lokalne samouprave, koje su JLS zakonski obavezne da

dostavljaju Ministarstvu ekonomije u cilju izvještavanja o realizaciji Strategije regionalnog razvoja. Takođe, od posebne važnosti je Elektronska baza o razvojnim projektima koja sadrži sve razvojne projekte na nacionalnom i lokalnom nivou, koji su od značaja za regionalni razvoj.

- Indikatori uspješnosti realizacije Strategije na nacionalnom nivou su: broj stanovnika, BDP u tekućim cijenama u EUR, realni rast BDP u %, BDP PPS u odnosu na EU (%), BDP po glavi stanovnika u EUR, BDP PPS po glavi stanovnika, dohodak po glavi stanovnika, stopa nezaposlenosti (u%), broj zaposlenih, broj mladih do 25 godina zaposlenih na sezonskim poslovima, stopa rasta industrijske proizvodnje u %, stopa rasta proizvodnje u prerađivačkoj industriji u %, stopa rasta proizvodnje električne energije u %, broj noćenja turista, prihodi od turizma (% rasta), stopa rasta poljoprivredne proizvodnje u %, strane direktne investicije – neto u EUR, saldo trgovinskog bilansa % BDP, deficit tekućeg računa % u BDP, rang u Izvještaju SB Doing Business, rang prema Globalnom indeksu konkurentnosti, stepen konkurentnosti jedinica lokalne samouprave i regiona, stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona, broj malih i srednjih preduzeća, broj preduzetnika, broj zaposlenih u MSP, broj aktivnih malih i srednjih preduzeća, broj novoosnovanih preduzeća, broj zaposlenih u sektoru – poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo, broj zaposlenih u sektoru – prerađivačka industrija, proizvodnja el. energije iz obnovljivih izvora, gustina asfaltiranih puteva, prevezeni putnici na aerodromima, prevezeni putnici/ roba - luke.

Pored indikatora praćenja realizacije Strategije na nacionalnom nivou, sljedeći pokazatelji će pratiti uspješnost realizacije Strategije na nivou regiona i to: stopa nezaposlenosti u regionu (u%), broj stanovnika, broj aktivnih malih i srednjih preduzeća, broj turista u regionu, indeks razvijenosti, Indeks konkurentnosti, broj zaposlenih u sektoru - poljoprivreda šumarstvo i ribarstvo, broj zaposlenih u sektoru – prerađivačka industrija, proizvodnja el. energije iz obnovljivih izvora, gustina asfaltiranih puteva, prevezeni putnici na aerodromima, prevezeni putnici/ roba – luke.

- Za monitoring i evaluaciju primjene predmetne Strategije biće zaduženo Ministarstvo ekonomije, Direktorat za razvoj.

Ministar
dr. Vladimir Kavarić

