

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva

Crne Gore

Poglavlje 20– Preduzetništvo i industrijska politika

Datumi sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 25. i 26.oktobar 2012.

Bilateralni sastanak: 28.novembar 2012.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna tekovina EU vezana za poglavlje Preduzetništvo i industrijska politika sastoji se od **principa i instrumenata politike**, koji se uglavnom odražavaju kroz komunikaciju, preporuke i zaključke Savjeta, a najveći dio njih sprovodi se na nivou Evropske unije kroz Program za konkurentnost i inovacije. Oni su predmet i konsultacionih foruma na nivou Evropske unije ili strukturnih razmjena dobre prakse. Poglavlje Preduzetništvo i industrijska politika sastoji se i od **sektorskih politika**. U cjelini posmatrano, politika EU u oblasti preduzetništva i industrijske politike pod jakim je uticajem strategije „Evropa 2020“.

Uspostavljanjem opštih **principa politike**, Evropska unija teži promovisanju stvaranja konkurentnosti kojom se poboljšavaju politika preduzetništva i strategije u oblasti industrije. U skladu sa članom 173 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, one su usmjerene na ubrzanje strukturnih prilagođavanja, podsticanje stvaranja okoline povoljne za pokretanje poslova, domaćih i stranih investicija, promovisanje malih i srednjih preduzeća (SME), kao i preduzetništva i inovacija. Još konkretnije, politiku EU u oblasti malih i srednjih preduzeća karakterišu preporuke u pogledu politike i mehanizmi za preispitivanje zajedničke politike koji su obuhvaćeni Aktom o malim preduzećima (SBA), kao i zajedničkom definicijom malih i srednjih preduzeća.

Instrumenti politike u oblasti preduzetništva i industrije razrađeni su u okviru Programa Evropske unije za konkurentnost i inovacije (CIP) 2007-2013. Njegov specifični program pod nazivom Program za preduzetništvo i inovacije (EIP) obezbjeđuje finansijsku pomoć preduzećima i kreatorima politike i fokusira se na aktivnosti kojima se promoviše pristup finansijama, poslovnim službama kao što je Evropska mreža preduzetništva, evropske i nacionalne politike za inovacije, kao i politike za podršku malim i srednjim preduzećima. Važan instrument politike je Direktiva 2011/7/EU o suzbijanju kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama. Dio ovog poglavlja su i programi politike Evropske unije u oblasti svemira, pošto doprinose poboljšanju konkurentnosti EU.

Kroz **sektorske politike** u oblasti preduzetništva i industrije, Evropska unija promoviše precizniju analizu konkurentnosti specifičnih sektora i pokretanje specifičnih inicijativa za sektore, kao što su grupe na visokom nivou, forumi vezani za politike, studije i paneli stručnjaka, kao i inicijative za povezivanje.

Stvaranje i sprovođenje politike iz oblasti preduzetništva i industrije zahtijeva odgovarajuće administrativne kapacitete na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, uključujući efikasne procese konsultacija i mehanizme saradnje.

II. KAPACITETI ZEMLJE ZA USKLAĐIVANJE I SPROVOĐENJE

U ovom dijelu sažete su informacije koje je dala Crna Gora, kao i rasprava vođena na bilateralnom sastanku analitičkog pregleda. Crna Gora je naglasila da je prihvatila pravnu tekovinu EU vezanu za preduzetništvo i industrijsku politiku. Naglasila je i da nije očekivala teškoće u sprovođenju pravne tekovine EU pristupanjem.

Tokom poslednje decenije, prije izbijanja ekonomske i finansijske krize 2009. godine, Crna Gora

je bila svjedok brzog privrednog razvoja, kada su stope rasta bruto društvenog proizvoda (BDP) bile veće od 5% na godišnjem nivou.

Crna Gora je postigla određeni uspjeh u stvaranju povoljne poslovne klime i privukla je određeni broj stranih investitora. Zemlja je bila svjedok poboljšanja svoje infrastrukture i njena ukupna stopa investicija bila je visoka prije izbijanja krize.

Većina investicija otišla je na sektore finansija, turizma i građevinarstva. Sa druge strane, investicije u oblasti istraživanja i inovacija ostale su ograničene. Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT), investicije javnog sektora u istraživanje i razvoj (R&D) iznosile su 0.4% BDP-a. U 2012. godini državni organi po prvi put su sakupili podatke o aktivnostima poslovnog istraživanja. Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore, predstavljale su jednu četvrtinu svih investicija u istraživanje i razvoj u 2011. godini.

U periodu ekonomskog buma došlo je do relativnog opadanja industrijskih i prerađivačkih aktivnosti. Međutim, ekonomska kriza najviše je uticala na prethodno proširene uslužne sektore, čime je udio industrije u BDP stabilizovan na oko 14%.

Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT), sadašnja struktura sektora crnogorske privrede izgleda ovako: usluge 70%, industrija 14%, poljoprivreda 9% i građevinarstvo 7%.

II.a. Principi preduzetništva i industrijske politike

Savjet za regulatorne reforme i unapređenje poslovnog ambijenta je institucija koja oblikuje i koordinira politiku u oblasti preduzetništva i industrije. Ovaj organ, na čijem je čelu predsjednik Vlade, obezbjeđuje saradnju između različitih državnih organa i privatnog sektora. Savjet zajedno sa Ministarstvom finansija, u saradnji sa resornim ministarstvima, koordinira djelatnostima u svim oblastima ekonomskog sistema u cilju stvaranja povoljnijeg poslovnog okruženja. Konkretnije, on predlaže regulatorne reforme putem analiziranja propisa koji se tiču ukidanja poslovnih barijera na način koji bi doveo do pojednostavljivanja procedura i učinio ih kraćim i jeftinijim. Glavne institucije koje predstavljaju nevladine učesnike u ovim konsultacijama su Privredna komora, Unija poslodavaca, Montenegro biznis alijansa i Znanstveno – preduzetnička komora Crne Gore.

Crna Gora usvojila je 18 strateških dokumenata koji definišu preduzetništvo i industrijsku politiku u širem smislu. Resorna ministarstva odgovorna su sprovođenje i praćenje pojedinačnih strategija. Ovim strategijama pokrivene su oblasti kao što su konkurentnost, fiskalna politika, održivi razvoj, regionalni razvoj, direktne strane investicije (FDI), podrška izvozu i mala i srednja preduzeća. Većina njih ima kratkoročni ili srednjoročni aspekt. Crna Gora trenutno radi na nacrtu nove strategije o prerađivačkoj industriji i planira da u skorijoj budućnosti usvoji sveobuhvatan dokument industrijske politike, kojim bi bili obuhvaćeni glavni elementi strategije „Evropa 2020“. Kroz projekte koji se finansiraju iz Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA), u ovim naporima pomažu joj Evropska Komisija i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

Prema riječima crnogorskih organa, zajednički ciljevi ovih strategija su sledeći: povećanje i prikupljanje kapitala, restrukturiranje u pravcu efikasnijih sektora (energija, aktivnosti održivog razvoja, poljoprivreda i prehrambena industrija), diversifikacija sektorske strukture privrede. U njihov sastav ulaze socijalni aspekti, kao i aspekti održivog razvoja. Glavni rezultati treba da budu poboljšana infrastruktura, povećana privatizacija, više direktnih stranih investicija, više

naučnih istraživanja u poslovnom sektoru, bolji okvir za preduzetništvo i poboljšana konkurencija na tržištima.

U politici preduzetništva poseban naglasak stavlja se na mala i srednja preduzeća. Mala i srednja preduzeća zapošljavaju 60% ukupne radne snage, a njihov doprinos BDP – u je oko 60%. Pravila za privredna društva koja mogu da se podvedu pod kategoriju malih i srednjih preduzeća definisana su Zakonom o računovodstvu i reviziji.

Od 18 pomenutih strategija, tri se odnose na mala i srednja preduzeća, konkretno Strategija podsticanja konkurentnosti na mikro nivou, Strategija za razvoj malih i srednjih preduzeća i Strategija za cjeloživotno preduzetničko učenje. Sprovođenje ovih strategija nadgledaju dva savjeta koja okupljaju različite učesnike iz javnog i privatnog sektora. U oba slučaja, organ odgovoran za sprovođenje je Direkcija za mala i srednja preduzeća u Ministarstvu ekonomije.

Crna Gora primjenjuje proces „Giljotine propisa” da bi pojednostavila svoje zakonodavstvo. U skladu sa ovim principima sprovela je analitički pregled svog primarnog i sekundarnog zakonodavstva. Novo zakonodavstvo predmet je Analize efekata propisa (RIA). Ministarstvo finansija koordinira sprovođenje.

Crna Gora učestvuje u procjeni koju vodi Evropska unija u oblasti politike malih i srednjih preduzeća u skladu sa principima Akta EU o malim i srednjim preduzećima.

II.b. Instrumenti preduzetništva i industrijske politike

Crna Gora od 2008. godine učestvuje u specifičnom Programu za preduzetništvo i inovacije (EIP) u okviru Programa EU za konkurentnost i inovacije.

U okviru ovog specifičnog programa postala je član Evropske mreže preduzetništva (EEN), koja lokalnim privrednim društvima pruža informacije vezane za poslovanje sa partnerima iz Evropske unije i najnovije političke inicijative. Crnogorski član Evropske mreže preduzetništva je konzorcijum partnera iz Ministarstva ekonomije, Privredne komore, Mašinskog fakulteta i Centra za pokretanje posla u Baru. Prema riječima crnogorskih organa, 1306 privrednih društava učestvovalo je u događajima koje je organizovala Evropska mreža preduzetništva u 2011. godini.

U okviru dijela Programa za preduzetništvo i inovacije (EIP) koji se odnosi na finansijske instrumente, crnogorska banka potpisala je sporazum sa Evropskim investicionim fondom u cilju obezbjeđivanja više mikro kredita lokalnim malim i srednjim preduzećima. Od septembra 2012. godine, više od 250 malih i srednjih preduzeća koristi ovu pogodnost.

Crna Gora sprovodi i projekte koji se finansiraju u okviru Programa za preduzetništvo i inovacije (EIP) i odnose se na oblast ekoloških inovacija i ženskog preduzetništva.

Glavni nacionalni instrument za pomoć preduzetništvu i industriji je Investiciono – razvojni fond Crne Gore, koji privrednim društvima obezbjeđuje zajmove za odabrane aktivnosti sa smanjenim kamatnim stopama. Od svog osnivanja 2008. godine obezbijedio je pomoć za više od 400 projekata. Većina ovih projekata vezana je za industrijski sektor. Isti fond u saradnji sa komercijalnim bankama uspostavlja šeme garancija, koje takođe doprinose lakšem finansiranju privrede. Međutim, fondu još uvijek nije dostavljena nijedna prijava za takve garancije od strane banaka.

Ne postoje javni programi finansiranja u pogledu rizičnog kapitala (početni, neformalni i formalni rizični kapital).

Zavod za zapošljavanje Crne Gore obezbjeđuje sredstva za nove preduzetnike i subvencionira nove poslove koje ti preduzetnici stvaraju.

Procesi registracije privrednih društava objedinjeni su da bi se pružila pomoć dinamičnom sektoru malih i srednjih preduzeća, uz kombinovanje simultane pravne i poreske registracije. Neke procedure mogu da se obave putem interneta.

Crna Gora uspostavila je klastere i program za biznis zonu, koji su vezani za postizanje ravnomjernog regionalnog razvoja i podršku sektorskoj ekspertizi (npr. klasteri u poljoprivredi).

Crna Gora uvela je set zakonskih propisa koji pomažu u borbi sa problemima likvidnosti privrednih društava koji su nastali zbog kašnjenja u plaćanju. Prema riječima crnogorskih organa, ove mjere date su u smislu Direktive 2011/7/EU o suzbijanju kašnjenja u plaćanju. Postoje četiri pravna akta kojima se uspostavljaju sledeći principi: zatezna kamata, objavljivanje naziva privrednih društava koja se suočavaju sa finansijskim teškoćama, kao i rokovi za izmirenje obaveza. Centralna banka Crne Gore je glavna institucija zadužena za zakonodavstvo i nadgledanje situacije.

Crna Gora nema nacionalnu politiku u oblasti svemira i ne učestvuje u programima Evropske unije na ovom polju.

II.c. Sektorske politike

Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT), privredi najviše doprinose sljedeći industrijski sektori: prehrambena industrija, proizvodnja metala i aluminijuma.

Državni organi su, u saradnji sa preduzećima, definisali sveobuhvatnu sektorsku strategiju samo za oblast turizma. Inicijative i analitički kapaciteti koji podržavaju druge sektore su rijetki i ograničeni su na podršku formiranju klastera i stručnom obrazovanju.

Nacionalna strategija u oblasti turizma usvojena je 2008. godine. Usko je povezana sa strategijama održivog razvoja i razvoja ljudskih resursa za sektor turizma (usvojenim godinu dana ranije). Ciljevi strategije su sljedeći: da se unaprijedi infrastruktura, da se od zemlje napravi destinacija privlačna tokom cijele godine, da se poboljša reklamiranje zemlje kao turističke destinacije, kao i da se poveća broj zaposlenih u turizmu i broj posjetilaca. Ovaj sektor trenutno čini skoro 10% privrede, ali bi do 2020. godine taj procenat mogao da poraste na 15% ukoliko se nastavi tempo rasta iz prethodnih godina. Prema riječima crnogorskih organa, ukupan broj privatnih i javnih investicija u turizmu dostigao je 33% ukupnih investicija u 2011. godini. Ove investicije uključuju određeni broj zajmova koje daju međunarodne finansijske institucije (IFIs), koje aktivno učestvuju u ovom sektoru.

Proizvodnja metala i aluminijuma predstavljaju ključne izvozne sektore, pošto čine skoro polovinu ukupne vrijednosti izvezenih roba. Međutim, oni zapošljavaju samo 5% ukupne radne snage i njihov doprinos nacionalnoj bruto dodatoj vrijednosti je 11%. S obzirom da troše dosta električne energije, zavise od njenog uvoza. Oba sektora su do skoro bila u procesu restrukturiranja i dobila određeni broj državnih garancija. Privatizacija je bila glavna strategija restrukturiranja.

III. Procjena stepena usklađenosti i kapaciteti za sprovođenje

Ukupno posmatrano, Crna Gora je postigla zadovoljavajući nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU u oblasti preduzetništva i industrijske politike.

Država je pripremila brojne strategije koje se bave pitanjem konkurentnosti crnogorske ekonomije. Odgovornost za definisanje i sprovođenje politike dijele razne institucije.

Crna Gora mora poboljšati sprovođenje i koordinaciju ovih politika i institucija. Naročito mora dodatno unaprijediti svoje kapacitete za prikupljanje poslovne statistike, čime će se omogućiti bolja analiza poslovnog ambijenta i unaprijediti proces kreiranja politike. Mehanizmi saradnje sa zainteresovanim stranama postoje, ali se moraju dodatno unaprijediti.

Crna Gora je razvila određene nacionalne instrumente za podršku biznisu i od 2008. godine uspješno učestvuje u posebnom programu EU *Preduzetništvo i inovacije*. Crna Gora je aktivna u suzbijanju zakašnjelih plaćanja, ali joj tek predstoji potpuno usklađivanje s Direktivom 2011/7/EU.

Što se tiče sektorskih strategija, postoji samo jedna i to za sektor turizma. Industrijsku i proizvodnu djelatnost, koja čini 15% privrede, ne prati sveobuhvatna strategija.

III.a. Načela preduzetništva i industrijske politike

Crna Gora je pripremila veliki broj programskih dokumenata od značaja za razvoj industrije i preduzetništva koji uzimaju u obzir načela EU u ovoj oblasti.

Međutim, ne postoje mehanizmi za redovno revidiranje i procjenu ovih strategija. Određeni indikatori koji se odnose na biznis, naročito na sektorskom nivou, moraju se objediniti kako bi se poboljšali analitički kapaciteti za kreiranje politike, čime bi se omogućilo da kreiranje politike u budućnosti bude zasnovano na dokazima. Većina ovih indikatora se mora objediniti u skladu s obavezama koje proističu iz pravne tekovine EU u poglavlju 18 – Statistika.

Sveobuhvatna industrijska strategija je i dalje u pripremi. Naponi na pripremi detaljnog programskog dokumenta za oblast industrije, koji bi obuhvatio glavne elemente strategije *Europe 2020* i njene vodeće inicijative, moraju se intezivirati i objediniti postojeće strateške dokumente. Ključne prioritete industrijske politike EU, kao što su podrška inovacijama u industriji i ubrzanje usvajanja novih tehnologija u biznisu, tek treba razviti i primijeniti na način koji odgovara potrebi za unapređenjem mogućnosti i specijalizacije crnogorske industrije. Crna Gora mora razviti svoje analitičke kapacitete i kapacitete za upravljanje politikom kako bi se obezbijedila tješnja saradnja s državama članicama, kao što je predviđeno članom 173 UFEU, i pratiti uspjeh i rezultate konkurentnosti industrijske politike u kontekstu okvira strategije *Europe 2020*.

Sektor malih i srednjih preduzeća (MSP) ima važnu ulogu u ekonomiji. Prati ga nekoliko strategija zasnovanih na načelima EU. Crnogorska politika za MSP procjenjuje se indeksom politike MSP Evropske komisije i OECD-a, koji svake druge godine provjeravaju rezultate po svim ključnim aspektima Akta EU o malim preduzećima. Crna Gora se ocjenjuje kao dobar ali promjenljiv akter. Registracija preduzeća, postupak pokretanja biznisa i regulatorna reforma su ocijenjeni kao dobri, dok su sprovođenje politike MSP-a, podrška inovacijama i pružanje javnih usluga malim i srednjim preduzećima, uključujući programe preduzetničkog učenja, negativno

ocijenjeni. Procjena pokazuje da se sugestije predstavnika biznisa ne uzimaju u obzir, iako se oni redovno pozivaju da daju komentare na nove zakonodavne i programske inicijative. Procjena takođe ukazuje na oblasti u kojima Crna Gora mora uložiti dodatne napore kako bi poboljšala ambijent za MSP, naročito: pristup finansijama, izdavanje dozvola i ovlašćenja za obavljanje djelatnosti, konkurencija iz neformalnog sektora, kao i borba protiv korupcije.

Definicija MSP koju primjenjuju nadležni organi je samo djelimično usklađena s preporučenom definicijom Evropske komisije, naročito jer se ne odnosi na povezana i partnerska preduzeća. Crnogorska MSP bi imala koristi od pune primjene preporuka, jer bi im to omogućilo da bolje predvide tretman od strane državnih organa kao i u programima EU za koje je ova definicija obavezujuća.

III.b. Instrumenti preduzetništva i industrijske politike

Crna Gora od 2008. godine učestvuje u posebnom programu *Preduzetništvo i inovacije* u okviru programa EU *Preduzetništvo i inovacije*.

Komisija je učinak crnogorskog predstavnika u Evropskoj mreži preduzetništva (EEN) u periodu od 2008. do 2012. godine ocijenila kao zadovoljavajući. Mali crnogorski konzorcijum u EEN je postepeno poboljšao svoje rezultate i trebalo bi da u ciklusu 2013-2014. godine postigne još veću dodatnu vrijednost.

Crna Gora je razvila niz nacionalnih instrumenata koji uglavnom imaju za cilj poboljšanje pristupa MSP finansijama. Međutim, još uvijek ne postoji procjena djelotvornosti tih instrumenata. Takva procjena je neophodna kako bi se dodatno razvio sistem. Analizom bi se trebala razmotriti mogućnost uspostavljanja finansijskih instrumenata kojima bi se pokrio rizični kapital, kao što su fond rizičnog kapitala, mreža investitora, i ulaganje početnog kapitala.

Kada je riječ o korišćenju zaloga za obezbjeđenje bankarskih kredita, Crna Gora ima problema s vlasništvom, naročito nad zemljištem koje se u većini slučajeva ne može smatrati zalogom. Stoga, Crna Gora mora unaprijediti uspostavljeni sistem garantnih šema, u cilju djelotvornijeg uključenja finansijskih posrednika i rješavanja pitanja nedostatka zaloga.

Povezivanje preduzeća (klastering) je druga najpodržavanija aktivnost za razvoj biznisa. S druge strane, malo je postignuto u smislu podrške inovacijama, iako se to javlja kao prioritet politike u brojnim dokumentima.

Crna Gora primjenjuje osnovna načela Direktive 2011/7/EU o suzbijanju kašnjenja u plaćanju u komercijalnim transakcijama. Crna Gora je tako dijelom uskladila propise s ovom direktivom, ali se mora potpuno uskladiti do pristupanja. Osnovne odredbe koje se moraju primijeniti nalažu da: javni organi moraju platiti za proizvode i usluge koje su bile predmet javnih nabavki u roku od 30 dana; preduzeća moraju platiti račune u roku od 60 dana; preduzeća mogu dobiti refundaciju troškova povezanih sa zakašnjelim plaćanjima; mogu se naplatiti čak i mali iznosi zatezne kamate.

III. c. Sektorske politike

Ključna crnogorska sektorska politika odnosi se na turizam, i ona primjenjuje osnovna načela EU u ovoj oblasti.

Ostale sektore ne prate sveobuhvatne politike, ali postoje određeni analitički kapaciteti u

državnoj upravi, poslovnim udruženjima i klasterima koji omogućavaju kreiranje politike *ad hoc*.

Problemi industrije metala i aluminijuma rješavaju se jedino putem privatizacije. Održivost preduzeća zavisi od cijene električne energije i stoga može zahtijevati dodatno uključanje države. To se mora uraditi u skladu s pravilima državne pomoći koja predstavljaju obaveze pravne tekovine EU iz poglavlja 8 – Konkurencija.