



Zajednica opština Crne Gore
Broj: 03-390/14
Podgorica, 13.06.2014. godine

MINISTARSTVO EKONOMIJE
n/r generanog direktora za razvoj Nine Vujošević

Ministarstvo ekonomije je pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020. godine i pozvala zainteresovanu javnost da, u cilju pripreme što kvalitetnijeg dokumenta, u propisanom roku dostavi predloge, sugestije i primjedbe. U skladu sa tim, Zajednica opštine je razmotrila Nacrt Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020. godine, i u odnosu na istu pripremila

MIŠLJENJE

Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore za period 2010-2014. godina postavljeni su razvojni ciljevi usmjereni ka socio-ekonomskom razvoju države, smanjenju regionalnih razlika i jačanju potencijala za razvoj onih djelova zemlje koji zaostaju u razvoju. Imajući u vidu postignute rezultate implementacije ove Strategije, jasno proizilazi potreba daljeg unapređenja cjelokupnog mehanizma funkcionisanja i ostvarivanja politike regionalnog razvoja, o čemu se mora voditi računa prilikom pripreme, a posebno u procesu implementacije Strategije regionalnog razvoja 2014-2020. godine.

Osnovni cilj utvrđen Nacrtom Strategije koji je usmjeren ka postizanju ravnomjernijeg socio-ekonomskog razvoja svih jedinica lokalne samouprave i regiona, zasnovanog na konkurentnosti, inovativnosti i zapošljavanju radi povećanja ukupne razvijenosti ekonomije, uz istovremeno ublažavanje i smanjivanje regionalnih razlika, daje poseban kvalitet ovom dokumentu. Na taj način u punoj mjeri dolazi do izražaja princip kohezije u razvoju Crne Gore koji jedino može dati prave i pune rezultate u smanjivanju regionalnih razlika i stepenu razvijenosti, kao i u stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave pojedinačno.

U prilog ovakvog stava idu i strateška opredjeljenja razvoja Crne Gore sadržana u tri pravca razvoja: **pametna, održiva i inkluzivna rast**. No, imajući u vidu raspoložive resurse koji su evidentni u svim regionima, posebnu pažnju u daljem unapređenju regionalnog razvoja treba posvetiti održivom razvoju zasnovanom na razvoju i unapređenju strateških grana razvoja, kakve su: **poljoprivreda i ruralni razvoj, šumarstvo, energetika, saobraćajna**

infrastruktura, životna sredina, itd. Razvoj ovih grana je od neprocjenljivog značaja naročito za **sjeverni region**, čijem je razvoju u narednom periodu neophodno posvetiti mnogo više pažnje u odnosu na dosadašnje aktivnosti preduzete na tom planu.

Ciljevi i prioriteta definisani u strateškim planovima razvoja jedinica lokalne samouprave, koji su saopšteni u Aneksu, potvrđuju ispravnost prethodnih konstatacija, ali istovremeno ukazuju na potrebu valorizacije specifičnosti regiona i svake jedinice lokalne samouprave pojedinačno, na šta u narednom periodu treba posebno insistirati.

1. Generalna primjedba na Nacrt Strategije regionalnog razvoja Crne Gore odnosi se na koncepciju koja je, u najširem smislu, zamišljena kao analitički pregled dosadašnjih aktivnosti u različitim oblastima koje imaju uticaj u realizaciji mjera i aktivnosti utvrđenih u Zakonu o regionalnom razvoju. Strateškim dokumentom razvoj regiona se bazira u osnovi na državnoj budžetskoj podršci, budžetima jedinica lokalne samouprave i finasijskoj podršci u okviru finasiranja projekata podržanih od strane Evropske unije. Smatramo da takav koncept regionalnog razvoja treba unaprijediti kako bi se obezbijedilo smanjivanje regionalnih razlika, što se posebno odnosi na **pozitivnu afirmaciju sjevernog regiona** sa najvećim prirodnim resursima i najvećim posledicama demografskih kretanja u posljednjoj deceniji.

2. Osnivanje regionalne razvojne agencije/centra je problematično sa više aspekata. Polazeći od ustavno pravnog okvira Crne Gore, koji osim jedinica lokalne samouprave ne prepoznaje druge oblike administrativnih jedinica sa zakonom utvrđenim nadležnostima i poslovima koje vrši, osnovano se nameće dilema da li u pravnom prometu, u bilo kom obliku osnivanja - formiranja takve agencije ili centra, može da egzistira naziv "regionalna". Istovremeno, **pravni okvir koji će definisati međuopštinsku saradnju** nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, kroz mehanizme međuopštinske saradnje će biti dovoljan da u nekom od oblika međuopštinske saradnje jedinice lokalne samouprave ostvaruju svoje interese u regionima u kojima se nalaze.

Da li će jedinice lokalne samouprave prepoznati takvu potrebu, treba ostaviti njima na procjenu i ne treba ovakav okvir utvrđivati u Strategiji regionalnog razvoja. Cijenimo da je postojeći pravni okvir i pozicioniranje regionalnog razvoja u okviru Ministarstva ekonomije sasvim dovoljan za adekvatno praćenje i podršku regionalnom razvoju, te da osnivanje novih institucija, osim dodatnih troškova, problematičnog pravnog osnova za njihovo formiranje, nedefinisanog statusa zaposlenih u istim, ne bi bilo adekvatno ovom trenutku i zahtjevima ubrzanog razvoja Crne Gore u narednom periodu.

Uz ovo, mišljenja smo da Nacrtom Strategije treba utvrditi predlog za **formiranje timova za izradu i implementaciju IPA projekata u okviru institucije menadžera** u svakoj jedinici lokalne samouprave, kako bi se stvorila kvalitetna kadrovska osnova sposobna da privuče adekvatan iznos sredstava neophodan za realizaciju projekata kojima će se doprinijeti unapređenju razvoja jedinica lokalne samouprave, a samim tim i regiona, odnosno države.

3. U uvodnom dijelu Nacrta Strategije, između ostalog, navedena je i lista nacionalnih strateških dokumenata na kojima se bazira Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020. godine. Smatramo da je ovoj listi neophodno dodati i **Strategiju razvoja međuopštinske saradnje sa Akcionim planom za njeno sprovođenje za 2014-2016. godinu**, budući da je ista sadrži aktivnosti čija realizacija može doprinijeti ravnomjernijem regionalnom razvoju Crne Gore.
4. U tački 1.2.2 Strategije predstavljen je pravni i institucionalni okvir za vođenje politike regionalnog razvoja. U odnosu na isti, predlažemo da se na kraju teksta (na strani 30, prije podnaslova 1.3. Regionalne razlike u Crnoj Gori), unese inicijativa za formiranje fonda za pomoć jedinicama lokalne samouprave za koфинansiranja EU projekata, tzv. **“revolving fonda”**. U vezi sa tim, podsjećamo da je, radi jačanja kapaciteta apsorpcije EU fondova, Zajednica opština Crne Gore, u ime svih jedinica lokalne samouprave, podnijela inicijativu za formiranje “revolving fonda” u Ministarstvu finansija.

Kao što je poznato, prema pravilima EU u sprovođenju grant projekata, korisnici grantova mogu dobiti predfinansiranje u visini od 90% troškova projekta, a preostalih 10% se dobija nakon odobrenja završnog izvještaja projekta. Kako bi pripremili završni izvještaj, korisnici granta treba da pripreme i finansijski izvještaj koji je odobren od strane ovlašćenog revizora, a koji uključuje sve troškove projekta, kao i dokaze da su svi ti troškovi plaćeni.

No, budući da sve opštine nemaju kapacitete da isfinansiraju ovih 10% (koje će im EU uplatiti nakon odobrenja završnog izvještaja), u praksi se dešavaju praktični problemi koji ove opštine onemogućavaju da do kraja implementiraju projekte i dostave finalne izvještaje. U prilog ovoj konstataciji govori i podatak da od 14 opština koje su dobile grantove kroz EU finansiranu opštinsku razvojnu grant šemu, njih 5 nije u prilici da do kraja implementiraju projekte i dostave finalne izvještaje Delegaciji EU. Grant korisnici su obavezni grant ugovorom da dostave finalni izvještaj u periodu 3 mjeseca nakon završetka projekta. Međutim, kako ove opštine nijesu u mogućnosti da pokriju sve račune i dostave izvještaj, može doći do neželjenog zahtjeva EU da opštine vrate novac koji su prethodno dobili. Ovo je ekstremno problematična situacija koja zahtijeva hitnu reakciju i intervenciju Vlade, s obzirom da bi povratak sredstava EU bio ozbiljan šok za ionako skromne budžete ovih opština.

Ovo je jedan od razloga zbog čega je Zajednica opština Crne Gore podnijela **inicijativu za formiranje “revolving fonda”**, čija bi svrha bila da se opštinama pozajme sredstva neophodna za predfinansiranje 10% vrijednosti EU projekta. Ova bi bio snažan mehanizam od značaja za sve lokalne samouprave za privlačenje sredstava EU, a naročito za opštine na sjeveru zemlje koje imaju ograničeni finansijski kapacitet.

Uspostavljanje ovakvog mehanizma je veoma važno za Crnu Goru u perspektivi pridruživanja Evropskoj uniji, gdje u sprovođenju politike ekonomske i socijalne

kohezije EU, lokalne samouprave imaju veoma važnu ulogu u stvaranju dobrog apsorpcionog kapaciteta.

Zato smatramo neophodnim da se ovaj predlog uvrsti u tekst Nacrta Strategije regionalnog razvoja, kako bi se istom dale dalje smjernice u odnosu na zakonsko regulisanje ovog pitanja.

5. U tabeli 11 koja je sadržana u okviru tačke 1.3.1. Nacrta Strategije dat je pregled socio-ekonomskih razlika na nivou jedinica lokalne samouprave. Nije jasno zašto je prilikom računanja budžetskih prihoda JLS isključen prirez porezu na dohodak fizičkih lica, imajući u vidu da se radi o sopstvenom prihodu jedinica lokalne samouprave koje je Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava definisan kao tekući prihod i koji se kao takav po svojoj sadržini u bitnome razlikuje od prihoda koji su izuzeti prilikom kalkulisanja "budžetskih prihoda JLS per capita u 2013. godini (prihodi iz Egalizacionog fonda, uslovne dotacije, donacije, pozajmice, subvencije, prihode od prodaje imovine i prenesena sredstva iz prethodne godine).
6. U tački 1.4. Nacrta Strategije predstavljeni su postojeći instrumenti za smanjenje regionalnih razlika gdje je konstatovano da je detaljna analiza po regionima, u stvari, ukazala da se najviše sredstava **po stanovniku** u 2011. i 2012. godini odnosilo na najmanje razvijeni sjeverni region, odnosno 315 eura ili 124% nacionalnog prosjeka. Ovako formulisana konstatacija utvrđena na osnovu trenutnih podataka čini se da ne daje pravu sliku stvari, ako se imaju u vidu podaci sadržani u tabeli 3 – osnovni demografski pokazatelji, na osnovu koje je konstatovano da je „prema podacima iz popisa 2011. broj stanovnika i broj domaćinstava u Sjevernom regionu Crne Gore je smanjen u odnosu na popis iz 2003. godine za 7,2% i 2,37% respektivno. Posmatrajući Sjeverni region po opštinama, karakteristično je izraženo demografsko pražnjenje skoro svih opština ovog regiona, naročito opština Šavnik, Plužine, Kolašin, Žabljak, Mojkovac, Pljevlja, Andrijevića, sa stopama rasta stanovništva od -29%, - 23%, -15,0%, -13,50%, -13,4%, -12,0% i -11,50% respektivno, u 2011. godini u odnosu na popis 2003. godine“.

Zato smo mišljenja da treba preispitati model po kojem se ulaganje u regionalni razvoj mjeri po glavi stanovnika, jer podaci koji se po tom modelu dobijaju mogu biti vrlo problematični – varljivi imajući u vidu značajno smanjenje broja stanovnika na području sjevernog regiona. Ovdje se postavlja pitanje da li je iznos ulaganja posmatrano po glavi stanovnika posljedica realnog ulaganja u taj prostor ili odliva stanovništva sa tog područja.

Ovo takođe kada se ima u vidu da je to polovina prostora Crne Gore, prostora na kojem su najznačajniji resursi za razvoj, a samim tim i objektivna potreba za veća ulaganja u ovaj prostor, infrastrukturu i ljude da bi stimulisali investitore da ulažu u projekte na ovom području radi valorizacije potencijala i obezbjeđenja bržeg razvoja područja.

7. Dio IV Nacrta Strategije se odnosi na implementaciju Strategije. U vezi sa tim, predložemo da se kao mjera koja će doprinijeti efikasnijoj realizaciji Startegije regionalnog razvoja unesu i izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakon o regionanom razvoju koji se u djelovima odnose na pojedinosti koje se predlažu ovom strategijom.

8. Poglavlje V Nacrta Strategije se odnosi na finansiranje regionalnog razvoja. Imajući u vidu definisane strateške projekte, te da u narednom periodu treba očekivati intezivan razvoj Crne Gore, predlažemo da se po mogućnosti izvrši sinteza realnog i pozitivnog scenarija, kako bi se, koordinacijom svih potrebnih aktivnosti, ostvario efikasan i ravnomjerni regionalni razvoj Crne Gore.

S poštovanjem,

GENERALNI SEKRETAR
Refik Bojadžić