

Ekonomski memorandum za Crnu Goru: *Ka strategiji održivog rasta*

Sažeti pregled

Težnja Crne Gore za priključenjem EU počiva na očekivanju javnosti da će životni standard dostići nivo EU. U vezi pristupanja EU postoji snažna saglasnost, budući da ga podržava 80 procenata građana. Crna Gora je započela pregovore o pristupanju 2012. godine i od tada usvojila značajan niz zakonskih okvira u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. Proteklih godina je uložila i značajne napore u cilju poboljšanja životnog standarda. Kao rezultat toga, prosječni rast BDP-a je u deceniji prije pandemije iznosio skoro 3 procenta. Međutim, za većinu građana su poboljšanja na planu životnog standarda ostala skromna — ako BDP nastavi da raste po stopama koje su prethodile pandemiji, od oko 3 procenta, dohodak neće dostići prosječne nivoe u EU u narednih skoro 40 godina.

Šta će biti potrebno da se ubrza približavanje?

Da bi se dosegao prosperitet država EU, potrebna je nova, održivija strategija ekonomskog rasta, zasnovana na unapređenju produktivnosti i ljudskog kapitala uz istovremeno očuvanje prirodnih resursa kako bi se omogućile više stope rasta tokom dužeg perioda. Strategija rasta Crne Gore do sada se zasnivala uglavnom na privlačenju nekoliko krupnih investicionih projekata u sektorima saobraćaja, energetike ili turizma. Shodno tome, investicije su u periodu 2016-2019. u prosjeku iznosile 27 procenata BDP-a, ali ih nije pratio rast produktivnosti. Usljed toga su, nakon privremenih skokova podstaknutih ekspanzijom građevinskog sektora, dolazili nagli padovi. Visoki prilivi kapitala i javne investicije učinili su ekonomiju ranjivijom na eksterne šokove. Bez poboljšanja produktivnosti biće teško čak i održati skromni nivo rasta iz perioda prije pandemije, pošto investicije ulaze u fazu nižeg povrata. Rast produktivnosti bi omogućio i dodatna dobro plaćena radna mjesta i tako povećao prihode države, što bi Crnoj Gori pomoglo da ojača svoju makroekonomsku stabilnost.¹ Isto tako, omogućio bi i da više preduzeća može da izvozi, što bi smanjilo neravnotežu trgovinskog bilansa i ranjivost ekonomije na šokove.

Kako Crna Gora može podstaći održivi rast produktivnosti?

Kao prvo, uklanjanjem prepreka zbog kojih tržišta ne mogu da nagrade produktivnija preduzeća. Nova analiza sprovedena za potrebe ovog izvještaja ukazuje da je do stagnacije rasta produktivnosti došlo zbog neefikasnosti tržišta u sektorima usluga, koji čine preko 70 procenata

¹ Za dodatne detalje o tome kako ojačati ekonomsku otpornost Crne Gore, vidjeti Sistematski dijagnostički pregled Svjetske banke za Crnu Goru iz 2020. godine (World Bank Systematic Country Diagnostic 2020).

BDP-a. Produktivna preduzeća iz sektora usluga nijesu uspjela da prestignu manje produktivne konkurente u svom sektoru, što se podudara sa restriktivnim regulatornim preprekama konkurenciji. Pogrešna alokacija resursa manje produktivnim preduzećima odnijela je prevagu nad porastom produktivnosti pojedinačnih preduzeća koja se bave uslugama. Ukoliko bi se uklonile prepreke konkurenciji u oblasti usluga onako kako je primijećeno da je urađeno u oblasti proizvodnje, godišnja stopa rasta bi se povećala za 0,4 procenta, što bi samo po sebi skratilo rok za dostizanje dohotka jednakog onom u EU za 13 godina. Bolju produktivnost svih preduzeća dodatno koči nedostatak inovacija i premalo ulaganje u zelene tehnologije, što je potrebno da bi se održao rast turizma i razvijala komparativna prednost Crne Gore na planu čiste energije. Svega 8 procenata preduzeća, na primjer, primjenjuje mjere energetske efikasnosti, dok u nekim uporedivim zemljama to čini jedna četvrtina svih preduzeća. Tržišne neefikasnosti koje koče rast produktivnosti sagledavaju se i u visokoj i rastućoj tržišnoj moći postojećih preduzeća, koja je porasla za skoro 20 procenata u periodu 2014-2018. Te neefikasnosti su dovele do pada realnih zarada u odnosu na period 2014-2019. i nedovoljnog broja dobro plaćenih radnih mjesta.

Kao drugo, boljim korišćenjem trgovine u svrhu održivog rasta produktivnosti. Ovaj izvještaj sadrži i dokaze o uzajamnom jačanju rasta izvoza i rasta produktivnosti preduzeća. U izvozu dominiraju usluge u oblasti putovanja i turizma, s obzirom na to da izvoz usluga čini 80 procenata ukupnog izvoza. Potencijal za dalji rast i diversifikaciju izvoza daju napredne poslovne i ICT usluge, specijalizovane robe u oblasti mašina ili tekstila, kao i čista energija. Izvoz električne energije je, recimo, porastao na 15 procenata ukupnog izvoza roba u 2021. godini, pri čemu Crna Gora ima najveći udio obnovljive energije u finalnoj potrošnji energije na Zapadnom Balkanu. Veći izvoz bi omogućio preduzećima da stupe na veća strana tržišta i iskoriste efikasne ekonomije obima i tako povećaju svoju produktivnost. Međutim, diversifikacija izvoza je ograničena niskom produktivnošću crnogorskih preduzeća, što umanjuje njihovu konkurentnost na stranim tržištima. Kao rezultat toga, 75 procenata preduzeća koja se bave izvozom ostvaruje samo male vrijednosti izvoza u Srbiju ili Bosnu i Hercegovinu. Zato je za bolju iskorišćenost trgovine potrebno unapređenje efikasnosti domaćih tržišta u cilju bolje izvozne konkurentnosti preduzeća, modernizovanje carine, revidiranje netarifnih mjera i primjena CEFTA Dodatnog protokola 6 koji se odnosi na usluge. Međutim, potrebno je i podsticanje uvoza zelenih tehnologija kako bi se zaustavila degradacija životne sredine koja ugrožava rast turizma i kako bi se iskoristila komparativna prednost Crne Gore na planu obnovljive energije, kao značajnog i rastućeg tržišta na nivou EU.

Kao treće, unapređujući ljudski kapital kroz smanjenje nejednakosti prilika. Crna Gora ima značajnu nejednakost dohotka, koja utiče na uzlaznu mobilnost i ograničava potencijal za rast produktivnosti radne snage. Visok stepen nejednakosti dohotka u poređenju sa državama EU uslovljavaju okolnosti koje se javljaju na rođenju — nejednakost prilika, koja stoji iza najmanje 36 procenata nejednakosti dohotka u Crnoj Gori; sa 40 procenata, pol je najznačajnija determinanta nejednakih prilika. Isključivanjem velikog dijela nove generacije iz ostvarivanja pristupa kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenim uslugama usljed faktora koji su izvan njihove kontrole, poput mjesta rođenja, pola ili socio-ekonomskog statusa roditelja, smanjuje se rezervoar buduće kvalifikovane

radne snage i preduzetnika. Politike kojima se obezbjeđuje jednak pristup kvalitetnom obrazovanju i zdravstvu nezavisno od geografskog područja i dohotka, ciljana socijalna zaštita i unapređenje rodne ravnopravnosti pomažu u rješavanju nejednakih prilika i mogu da omoguće korišćenje ukupnog potencijala kad je riječ o ljudskom kapitalu.

Sprovođenje pravila konkurencije i dosljedna implementacija javnih politika predstavljaju ključ za oslobađanje punog potencijala Crne Gore za produktivnost. Nedostaci na planu dosljedne implementacije i primjene javnih politika poremetili su efikasnost tržišta, ograničavajući rast produktivnosti, izovnu konkurentnost i otvaranje novih dobro plaćenih radnih mjesta. Slabo sprovođenje je vidno kod privilegija određenih preduzeća, između ostalog onih u većinskom državnom vlasništvu, koja uživaju preferencijalni tretman u javnim nabavkama, pravilima u vezi stečaja i pristupa finansijama, zemljištu i državnoj pomoći. Prepreke trgovini i konkurenciji u oblastima saobraćaja, električne energije i profesionalnih usluga najrestriktivnije su u regionu. U drumskom teretnom i autobuskom transportu, na primjer, mogućnost tržišne utakmice ograničavaju isključivi uslovi za dobijanje licence i ograničenja na pružanje usluga za strana preduzeća. Konkurencija u oblasti proizvodnje električne energije pospješila bi investicije u obnovljivu energiju. Mogući pružaoci pravnih i notarskih usluga, koje imaju ključni značaj za izgradnju u turizmu, nailaze na ograničenja za učešće. Sprovođenje diskriminatornih politika takođe se manifestuje kroz različite lokalne parafiskalne namete za konkurentne firme, podsticaje za investicije i državnu pomoć koja je dostupna samo odabranim firmama, te razlike u efektivnim stopama poreza na nepokretnosti i poreza na dobit za istu vrstu imovine i firmi. Restoran koji planira da se proširi na nove lokacije, na primjer, suočava se sa različitim lokalnim naknadama koje se kreću od 3 do 14 procenata operativnih prihoda. Slabo je i sprovođenje pravila protiv koncentracije – tako, na primjer, tijelo za zaštitu konkurencije ne može da izrekne kazne, čime se ograničava efikasnost tržišta.

Strategija održivog rasta je od posebnog značaja za turizam, koji je glavni nosilac rasta u Crnoj Gori. Mnoge politike kojima se podržava rast turizma odražavaju one kojima se podstiče ukupni rast produktivnosti - rješavanje deficita kvalifikovane radne snage i infrastrukture i dosljedno sprovođenje politika. Produktivnost preduzeća u oblasti turizma zapravo je i dalje niska, što ukazuje na neiskorišćeni potencijal za rast u tom sektoru. Turizam ipak zahtijeva posebnu pažnju, budući da je njegov rast osjetljiviji na degradaciju životne sredine i klimatske promjene – degradacija životne sredine je dovela do zagađenja plaža i prirodnih ljepota, što je ugrozilo tražnju, a brojna turistička mjesta će trpjeti negativan uticaj klimatskih promjena. Održivi rast turizma, prema tome, zahtijeva ozelenjavanje tog sektora, budući da turističke destinacije generišu do 3 puta više otpada po glavi stanovnika od državnog prosjeka. Daleko je najveća količina plastičnog otpada po glavi stanovnika koja iz Crne Gore dospijeva u Sredozemno more. Nadalje, razvoj destinacija u unutrašnjosti zemlje zahtijeva veću koordinaciju javnog i privatnog sektora. Bolje integrisanje turizma, naročito luksuznih hotela, u domaće tržište, donosi velike, do sada nedovoljno iskorišćene, dividende na planu rasta za ostatak ekonomije. Zapravo, strane direktne investicije, od kojih najviše otpada na sektor turizma, dovele su do preliivanja produktivnosti na domaćem planu kroz otvaranje

radnih mjesta kod lokalnih dobavljača u sektorima usluga, ali ne i u poljoprivredi, proizvodnji hrane i drugim sektorima proizvodnje. Rješavanje ovih specifičnih ograničenja prvenstveno zavisi od prevazilaženja nedostataka u implementaciji i sprovođenju zakonodavstva usklađenog sa EU, na primjer u oblasti prostornog planiranja ili zaštite životne sredine.

Ubiranje ukupne koristi od reformi u svrhu većeg i održivijeg rasta zahtijeva jačanje javnih institucija. Prijetnja koja se javlja u svim oblastima javnih politika jeste slabo i nedosljedno sprovođenje zakonskih okvira, i pored njihove usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. U Crnoj Gori se to često naziva i visokim stepenom neformalnosti. Nakon 10-godišnjeg procesa pristupanja EU, nedostaci u oblasti vladavine prava i dalje ostaju glavna prepreka ekonomskom razvoju i bržem integrisanju u EU. Da bi se podržao efekat, nova strategija rasta trebalo bi da počiva na jačim javnim institucijama. Tu spadaju i snažna i dobro opremljena agencija za konkurenciju i mehanizmi za sprečavanje korupcije, kako bi se oslobodile sile konkurentnog tržišta koje preusmjeravaju resurse ka najproduktivnijim preduzećima i omogućavaju preduzećima više koristi od inovacija; održavanje srednjoročnog planiranja u oblasti javnih finansija i socijalnom sektoru, kako bi se prevazišao jaz u pristupu kvalitetnom obrazovanju i zdravstvu za nove generacije; jačanje javnih organa, uključujući one u lokalnim samoupravama, koji sprovode nove zakone za zaštitu životne sredine koji primjenjuju najbolje prakse, prostorno planiranje i upravljanje otpadom u cilju očuvanja prirodnih bogatstava i netaknute prirode Crne Gore, što bi održalo i unaprijedilo turizam, kao sektor koji je glavni pokretač ekonomije.