

CRNAGORA

20242034

VIZIJA I PREPORUKE
UNIVERZITETA CRNE GORE





CRNAGORA

20242034

VIZIJA I PREPORUKE
UNIVERZITETA CRNE GORE



Podgorica, 2025.

Sadržaj

Univerzitet Crne Gore, misija i društveni prosperitet	5
Obrazovna politika.....	7
Ekonomska politika	29
Zdravstvena politika	45
Pravna zaštita	67
Kulturna politika	87
Energetska održivost	115
Reindustrijalizacija	133
Digitalna transformacija	149

Univerzitet Crne Gore, misija i društveni prosperitet

Obilježavanje prvog velikog jubileja Univerziteta Crne Gore – pola vijeka od osnivanja – bilo je prilika da ova temeljna naučna i umjetnička institucija podsjeti javnost ne samo na svoje bogato nasljeđe i značajna postignuća, već i na svoju misiju u funkciji razvoja crnogorskog društva.

Svjestan svoje odgovornosti da podstiče strateška promišljanja o budućnosti i napretku cijele zajednice, Univerzitet Crne Gore je tokom 2024. godine pokrenuo ambiciozan projekat izrade smjernica i preporuka za desetogodišnji razvoj Crne Gore u okviru osam oblasti. Ova inicijativa je uobličena serijom okruglih stolova sa jedinstvenim ciljem: da se ocijene trenutne prilike i formulišu konkretne i primjenljive preporuke za unapređenje osam ključnih sfera svakog savremenog društva – obrazovanja, ekonomije, zdravstva, prava, kulture, energetike, industrijalizacije i digitalizacije.

Univerzitet Crne Gore je svojim organizacionim jedinicama povjerio ekspertsku analizu i izradu smjernica. Uz učešće istaknutih stručnjaka iz različitih oblasti, profesora i istraživača Univerziteta Crne Gore, kao i predstavnika relevantnih državnih i međunarodnih institucija, održani su okrugli stolovi:

- „Obrazovna politika“ – Filozofski fakultet;
- „Ekonomska politika“ – Ekonomski fakultet;
- „Zdravstvena politika“ – Medicinski fakultet;
- „Pravna zaštita“ – Pravni fakultet;
- „Kulturna politika“ – Fakultet dramskih umjetnosti;
- „Energetska održivost“ – Elektrotehnički fakultet;
- „Reindustrijalizacija“ – Mašinski fakultet;
- „Digitalna transformacija“ – Prirodno-matematički fakultet.

Publikacija pod nazivom *Crna Gora 2024–2034: vizija i preporuke Univerziteta Crne Gore* sadrži rezultate održanih naučnih skupova, uključujući temeljne analize, smjernice i predloge politika.

Svjestan da se napredak može ostvariti samo sinergijom akademske zajednice, državnih institucija i društva u cjelini, Univerzitet će ovu publikaciju uputiti Vladi i Skupštini Crne Gore, kao i relevantnim domaćim institucijama, široj stručnoj i opštoj javnosti. Pri tome, Univerzitet Crne Gore ne insistira da se sadržaj publikacije tretira kao zbornik konačnih rješenja u okviru izdvojenih oblasti, već je njegov primarni cilj da podstakne ozbiljan, sveobuhvatan dijalog u funkciji dugoročnog razvoja zajednice.

Organizujući veliki broj naučnih, istraživačkih, kulturnih i umjetničkih programa u okviru obilježavanja jubileja 50 godina postojanja, Univerzitet Crne Gore je pokazao kapacitet da bude ne samo vjerni njegovatelj svoje istorije i tradicije, već i izuzetno važan subjekt strateškog razvoja Crne Gore. U tom duhu, Univerzitet Crne Gore izražava posebnu zahvalnost svim učesnicima i autorima koji su svojim radom, posvećenošću i stručnošću dokazali da jedino znanje, entuzijazam i odgovornost mogu oblikovati bolju budućnost društva i države.

Prof. dr Vladimir Božović
Rektor
Univerzitet Crne Gore

CRNAGORA 20242034

OBRAZOVNA
POLITIKA



PUTEM NOVIH VASPITNO-OBRAZOVNIH PERSPEKTIVA. KURIKULUM U PRAKSI

UVOD

U okviru sagledavanja aktuelnog obrazovnog sistema u Crnoj Gori, uključujući sve segmente u vertikali i različite nosioce odgovornosti, na Filozofskom fakultetu realizovan je okrugli sto u dvodnevnom trajanju (10. i 11. jun 2024. godine) pod nazivom „Putem novih vaspitno-obrazovnih perspektiva – kurikulum u praksi“. Naizgled heterogeni spektar tema koje su naši učesnici predložili i koje obimom i dubinom izriču nužnost promjena u mnogim aspektima kompaktiran je u logičnu, slojevitou mozaičnu cjelinu, strukturiranu po obrazovnim nivoima. Počevši od načelnih, temeljnih pedagoških, paradigmatiskih, preko didaktičkih dimenzija, razvijale su se posebne metodičke ideje, izazovi i preporuke od predškolskog do visokoškolskog nivoa, a unutar ovih koordinatnih segmenata ekstrahovane su i neke značajne i aktuelne uže teme i preporuke.

U radu su učestvovali predstavnici svih organizacionih jedinica Univerziteta Crne Gore usmjerenih, pored ostalog, ka obrazovanju douniverzitetskih nastavnika, koji su, gledano iz aspekta vlastite profesionalne vokacije i angažmana, upućeni u metodičku praksu i nastavu u svim (pred)školskim ustanovama u Crnoj Gori. U aktivnostima na skupu učestvovali su i predstavnici krovnih obrazovnih institucija (Zavoda za školstvo, Ispitnog centra i Centra za stručno obrazovanje), koji su predstavili svoje istraživačke rezultate od značaja za obuhvatnije sagledavanje i analizu našeg obrazovnog sistema. Vrijedan doprinos i komparativni, metaanalitički pogled na pedagoške paradigme, izazove, trendove, savremene tendencije u razvoju uspješnih obrazovnih sistema i predloge za intervencije u našim okvirima dali su gosti/eksperti iz Slovenije, Srbije i Bosne i Hercegovine.

Polazeći od širih analiza i preporuka, pedagoških, didaktičkih pretpostavki i perspektiva, u dokumentu su predstavljeni i posebne metodičke ideje i predlozi učesnika i još neki konstitutivni i jednako integrativni segmenti ove cjeline, poput specifičnosti u tržišnim potrebama i trendovima u stručnom obrazovanju, problema u učenju (npr. disleksija) – koji zahtijevaju posebnu pažnju i ekspertizu – regresija u postignućima na međunarodnim testiranjima bazične pismenosti i dr. Tim redoslijedom je u nastavku dat pregled kratkih analiza i preporuka, koje su izdvojili učesnici u svrhu mogućeg unapređivanja crnogorskog obrazovnog sistema. Sadržajno slične i značenjski kongruentne odgovore saželi smo u jedinstvene preglede i preporuke.

OPŠTI KONTEKST

Vaspitanje i obrazovanje su društvene djelatnosti duboko ukotvljene u širem kontekstu zajednice, društva i države u kojima se realizuju te su kao takve izložene svim pozitivnim i negativnim uticajima koje društvo u direktnoj ili indirektnoj formi transmituje. Budući da je kriza obrazovanja globalni fenomen i nije svojstvena samo crnogorskom kontekstu, brojni filozofi, pedagozi, sociolozi, psiholozi upozoravaju da je kriza, pored ostalog, rezultat vladajućeg trenda marginalizovanja društveno-humanističkih nauka kako bi se nacionalni obrazovni programi prilagodili principu profitabilnosti i kompetitivnosti pod diktatom globalnog tržišta. Marta Nusbaum, američka filozofkinja i profesorica prava i etike na Čikaškom univerzitetu, istakla je da kriza obrazovanja nosi sa sobom dalekosežnije i opasnije posljedice po društveni razvoj od svih drugih izazova. Društvo je, dakle, onaj najširi, makrokontekstualni referentni sistem u kome se vaspitno-obrazovni proces dešava i koji oblikuje njegovu putanju. U aktuelnom trenutku crnogorsko društvo obremenjeno je dugotrajnom tranzicijom, koja je nekim svojim efektima produkovala, između ostalog, nestabilnost vrijednosnog sistema i radikalnu promjenu stavova prema vaspitanju i obrazovanju.

Na vrijednosni kontekst nas upućuje činjenica da je, nakon porodice, škola prvo mjesto na kojem učenici oblikuju društvenu svijest, usvajaju modele ponašanja, socijalne vještine i vrijednosne preferencije (znanje kao vrijednost, nastavnik kao autoritet, poštovanje, prihvaćanje, slušanje, saradnja, empatija, tolerancija, odnos prema drugom i drugačijem, komunikacija, samokontrola, strpljenje, nenasilno rješavanje konflikata itd.). Odnos između društva i škole je recipročan, odnosno – djelovanje društva na vaspitno-obrazovni sistem uvijek izaziva snažnu reakciju tog sistema. Direktno proporcionalno društvenim uticajima, škola „nagrađuje“ ili „kažnjava“ društvo. Ako je društvo istinski staratelj školskog i vaspitno-obrazovnog sistema, ako se posvećeno brine o njemu tako što se ulaže i gradi i tako što se kreiraju dobri uslovi, onda taj sistem ima kapaciteta da „nagradi“ društvo formirajući pojedince, ali i kolektive s kompetencijama koje omogućavaju da se to društvo održi i unaprijedi. Naravno, važi i negativni slijed – ako društvo zanemari vaspitno-obrazovni sistem ili vrši na njega negativni uticaj, jedini ishod koji se može očekivati je „kažnjavanje“, koje se ogleda u niskom kvalitetu vaspitanja i obrazovanja, što putem pojedinaca i grupa uvire u sve pore društva čineći ga nesigurnim i nestabilnim.

Gledano sa stanovišta obrazovne politike, najvažniji aspekti tranzicije u zemljama jugoistočne Evrope jesu: nasljeđe pretkomunističkog i komunističkog perioda; krhkost procesa demokratizacije; dramatične promjene ekonomskog sistema; brza transformacija socioekonomskog statusa društva; redefinisane uloge države; krajnja raznolikost i nesigurnost vrijednosti. Mjera u kojoj obrazovnu promjenu određuju „spoljašnji“ ekonomski i socijalni faktori i „unutrašnji“ specifični obrazovni činioci – usljed nedostatka korjenite analize i istraživanja obrazovne politike – ostaje otvoreno pitanje i može da varira od zemlje do zemlje. Međutim, jedan od najvažnijih aspekata tranzicije u zemljama jugoistočne Evrope jeste međuzavisnost ekonomskih i strukturnih reformi s jedne i reformi društvenih službi s druge strane.

Osim toga, pripadanje širem društvenom arealu obavezuje na razmatranje pitanja vaspitanja i obrazovanja u kontekstu održive ekološko-ekonomske globalne i lokalne zajednice. Iako se od prvog sistemskog razmatranja odnosa obrazovanja i društva (Durkheim 2009) smatralo da zajednice uglavnom pokušavaju da organizuju obrazovanje tako da društvima pomognu da upravljaju složenošću individualnih i kolektivnih života, do sada smo rijetko bili svjedoci tako direktnog uticaja na značaj obrazovanja za prelazak civilizacije na nove horizonte. U svijetlu novih izazova na društvenom i obrazovnom planu nastala je Bijela knjiga o obrazovanju pod naslovom *Za zajedničko razmatranje naše budućnosti* i s podnaslovom *Novi društveni ugovor za obrazovanje*, uz alarmantnu poruku: „Naše čovječanstvo i planeta Zemlja su u opasnosti“ (UNESCO 2021). Stoga je važno da inicijalno osmislimo potencijale i zamke proširenja uloge škole, koja podržava razvoj praksi koje, umjesto profita, posvećuju pažnju formiranju mišljenja i praksi koje teže stvaranju mogućnosti za održivi suživot čovjeka sa prirodom i čovjeka sa čovjekom, kao i da je proširimo na brigu o pojedincu, blagostanju pojedinca kao bića zajednice, društva i prirode. Stoga je više nego neophodno voditi razgovor o mogućnostima, obimu i odgovornosti te preispitati i doprinos obrazovanja „zelenoj tranziciji“. Zadatak odgovornih u obrazovanju je ste preispitivanje modaliteta mogućeg produktivnog preplitanja instrumentalnih i neinstrumentalnih znanja, vještina i vrijednosti u formiranju narednih generacija.

Oblast obrazovanja će i ubuduće služiti logici individualno konkurentne privrede, koja će se zasnivati na uskospecijalizovanim stručnim kvalifikacijama u oblasti proizvodnje i u oblasti brige o ljudima. Paralelno, još uvijek pretežno u okvirima današnje racionalnosti i s njom povezane koncepcije socijalne države kao korektiva tržišnoj ekonomiji, na značaju će dobiti briga države za prirodu, a u oblasti obrazovanja briga za još uže specijalizovane profile, ne samo u oblasti ekonomije, već i u oblasti socijalne zaštite, zdravstva, javne uprave, obrazovanja – uglavnom u oblastima brige za kvalitet života ljudi (up. Gaber, Tašner, Marjanović & Umek 2011).

Izvan dvije naznačene i linijā prepletenih sa njima – odnosno sa onim što danas karakteriše regulatorne ideje kreativnosti, preduzetništva, konkurentnosti, fleksibilnosti i kvaliteta, personalizacije itd. – uspostaviće se polja znanja i ekonomije, brige o drugima, podrška koju visokoobrazovana populacija može pružiti sebi i drugima bez potčinjavanja logici neoliberalnog tržišta i najamnog rada. Formiraće se oblasti saradničkih zajednica (uključujući samoodržive ekonomije) kao domeni vođeni mogućnošću i imperativom da doprinesu opštem dobru.

Vrtić i školu trebalo bi vratiti u centar zajednice, omogućiti kvalitetniji život i povezivanje generacija nudeći međugeneracijsku saradnju i razmjenu znanja, vještina i briga.

Gert Bijesta (2023) pri postavljanju pitanja o ulozi škole u društvu svoj odgovor sažima u tri zadatka. Prema njegovim riječima, škola treba da vodi računa o pripremi:

- za profesiju, ali se tu ne smije zaustaviti;
- odraslih za: suživot u većim društvenim entitetima (tj. u društvima) i, naravno, odgovoran suživot sa prirodom jer smo dužni da je sačuvamo za generacije poslije nas;

- ova briga je i neophodan uslov da svako biće pronade svoje posebno mjesto u svijetu – da se subjektivizuje.

Time Bijesta uspostavlja ulogu obrazovanja kao čuvara hibridne formacije koja treba da omogući obrazovanim osobama da relativno slobodno biraju načine djelovanja tokom života (Sen 1992).

Među ostalim globalnim trendovima koji bi trebalo da imaju direktan uticaj na vaspitno-obrazovni sistem jesu i oni koji se tiču promjena u psihosocijalnom načinu razvoja i funkcionisanja djece i mladih, a koje je moguće posmatrati u prostoru komunikacije putem interneta, društvenih mreža i uopšte upotrebe savremene tehnologije – što sve ima uticaja na više psihičke procese, počevši od percepcije i koncentracije – a važno je imati na umu i promjene koje se dešavaju u domenu zdravlja i fizičke spremnosti čovjeka.

CRNOGORSKI OBRAZOVNI KONTEKST: STANJE I IZAZOVI

U vrijednosnom kontekstu crnogorskog društva često svjedočimo spoznaji da znanje nije cilj, već sredstvo da se dođe do cilja (instrumentalizovano, površno, efemerno znanje). Ovakvom vrednovanju znanja obrazovni sistem daje potpuni legitimitet nastavnom praksom koja izostavlja integrativni, holistički pristup. U najkraćem, da bi školski sistem mogao biti unaprijeđen, prvi uslov jeste eliminisanje vrijednosne anomalije odnosno izgradnja i održanje koherentnog sistema vrijednosti. Vaspitna uloga škole je na ispitu u crnogorskom društvu, što potvrđuje, između ostalog, izvještaj istraživanja nasilja u školama (Lalović 2023).

Ipak, nakon analize zvaničnih obrazovnopolitičkih dokumenata (zakona, strategija i sl.) moguće je konstatovati da današnja škola nije prepreka za razvoj potrebnih kompetencija (rješavanje problema, kreativno, kritičko mišljenje i sl.). One su zapisane u ciljevima škole, njihov razvoj je podržan programima i podrazumijevaju se prilikom vrednovanja znanja učenika na eksternim ispitima.

Međutim, postoje i neka ograničenja. Prvo, nedostatan stepen prisustva učenika nastavi. Ako posmatramo parametre dužine školske godine, godišnjeg fonda časova ili fonda časova po pojedinim predmetima, Crna Gora spada u grupu zemalja sa najmanjim opterećenjem učenika (Eurydice Montenegro 2019, str. 10). Drugo, izolovanost predmeta ili nedostajuće korelacije. PISA test ne prepoznaje predmete kao što su biologija, hemija, fizika, već integralno znanje iz prirodnih nauka (naučna pismenost). Našim planom predviđen je veliki broj pojedinačnih predmeta (npr. u VII i VIII razredu osnovne škole); problem je njihova segmentiranost i izolovanost. Treće, nastavnici (još uvijek) nijesu prihvatili promijenjenu ulogu škole, u kojoj je fokus na razvoju kompetencija. Analize pokazuju (Pešikan & Lalović 2017; Visser i Cerović 2022) da nastavnici i dalje više razmišljaju o tome kako da prenesu znanje učenicima nego da razviju njihove kompetencije.

Najveći dio vremena u školi učenici provode slušajući predavanja nastavnika, a uče kod kuće, uz pomoć udžbenika, i to najčešće doslovno (to je posebno karakteristično za predmetnu nastavu), što se vidi i iz rezultata PISA testa. U tri posljednja PISA testiranja od 40% do 60% učenika nije dostiglo nivo funkcionalne pismenosti (znanje koje imaju učenici jedino mogu da ponove pred nastavnikom). Nivoe 4, 5 i 6, koji zahtijevaju viši stepen kreativnosti na PISA testu, dostiže tek 1,5% učenika. To je dokaz da nastava u našim školama nema značajniji uticaj na razvoj viših kognitivnih sposobnosti: rješavanje problema, kreativno i kritičko mišljenje. U okviru istraživanja Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva i Zavoda za školstvo učenici su pitani: kako učite iz udžbenika? Više od polovine, njih 63,6%, uči doslovno (čita lekcije i ponavlja sve što je napisano); 27,9% uči sa razumijevanjem (podvlači i uči najvažnije djelove lekcije); samo 7,9% uči kako se očekuje – odgovara na pitanja, rješava zadatke i pravi vlastiti pregled lekcije. Doslovno učenje je najčešći oblik učenja bez obzira na predmet (tj. udžbenik), a posebno zabrinjava to što među najbolje ocijenjenim učenicima ima najviše onih koji uče doslovno, što govori da nastavnici najviše cijene reprodukciju. Učeći na ovaj način u školi ili kod kuće, učenici se rijetko susrijeću sa aktivnostima i zadacima koji zahtijevaju više nivoe mišljenja, pa je i očekivano da nemaju uspjeha kada se nađu pred zadacima koji zahtijevaju kritičku analizu, kreativnost i primjenu znanja.

Postavlja se pitanje uzroka toj pojavi, tj. zbog čega, i pored formalno prihvaćenog koncepta aktivnog učenja i interaktivne nastave, u praksi još uvijek dominira predavačka nastava, uz nedostajuću participativnu ulogu učenika. Uslovi rada su svakako jedan od faktora izazova na putu efikasnije afirmacije koncepta aktivne nastave/učenja. Više od tri petine (tačnije 70%) učenika u Crnoj Gori obrazuje se u uslovima koji ne odgovaraju pedagoškim standardima (Visser i Cerović 2022). Uče ili u suviše malim grupama (od svega nekoliko učenika) ili u odjeljenjima koja su brojčano iznad pedagoških normativa. U obje situacije rad po principima aktivne nastave upitan je i gotovo neodrživ. Brojne su škole koje rade u više smjena, pa su učenici i nastavnici ograničeni u pogledu vremena i mjesta za učenje. Povećanje prostornih kapaciteta vaspitno-obrazovnog sistema trebalo bi izvršiti tako da svaka škola ima jednu nastavnu smjenu. Drugo, ograničeno je vrijeme predviđeno za učenje. Aktivne metode iziskuju optimalno vrijeme za efikasno izvođenje, a kada to nije moguće, nastavnici se opredjeljuju za „klasična“ predavanja. To je postalo očigledno nakon reforme iz 2017. godine, kada se u planu pojavio i veliki broj predmeta sa jednim časom nedjeljno. Sljedeći razlog za neefikasnost nastave su i nedostatne kompetencije nastavnika za rad u reformisanoj školi. Istraživanje Pešikan i Lalović (2017) pokazuje da je inicijalno obrazovanje nastavnika, posebno predmetne nastave, dominantno usmjereno na razvoj kompetencija za poznavanje sadržaja, a ne za njihovo poučavanje i učenje. Nastavnicima nedostaju neka specifična znanja koja zahtijeva savremeni kurikulum: npr. ciljno planiranje, aktivno učenje, formativno ocjenjivanje i sl. (Visser i Cerović 2022). Na primjer, istraživanje koje je sprovedeno u Zavodu za školstvo 2024. godine pokazalo je da nastavnici početnici imaju konzervativniji stav prema ulozi udžbenika u nastavi u odnosu na nastavnike sa 10 i više godina staža, što govori da se kompetencije za rad u školi stižu tek u praksi. Nekoliko prethodnih ideja nedvosmisleno ukazuje na potrebu reformisanja inicijalnog obrazovanja nastavnika. U većini programa koji obrazuju buduće nastavnike obim tzv. nastavničkih predmeta (pedagogije, didaktike, psihologije, metodike) ne doseže čak ni jedan semestar (manje od 30 ECTS). U takvoj situaciji studenti ne dobijaju mogućnost da razviju nastavničke kompetencije, potpuno su

fokusirani na sadržaj predmeta koji bi trebalo da predaju i ostaju bez vještina koje su im u konstruktivističkoj nastavi neophodne da bi nastavu organizovali na način koji omogućava razvoj funkcionalnih znanja, vještina i stavova.

Škola (intencionalno) ne izgrađuje kod učenika: želju za znanjem, odgovornost, upornost i sl., a moglo bi se reći da (istina, nenamjerno) djeluje i suprotno. U istraživanju Zavoda za školstvo (Lalović 2023) pokazalo se da je samo ¼ učenika zainteresovana za ono što uči u školi. Najveći broj (53,3%) uči radi ocjene, a 20,4% otvoreno kaže da ih škola nimalo ne interesuje. Posebno zabrinjava to što interesovanje za školu opada sa godinama provedenim u školi. Drugi primjer „nevaspitnog djelovanja škole“ tiče se izostajanja učenika. Naši učenici tri puta češće izostaju iz škole u odnosu na OECD prosjek (Visseri i Cerović 2022). Prema studijama OECD-a, izostajanje učenika je u negativnoj korelaciji sa uspjehom na PISA testu, dok u pomenutom istraživanju Zavoda za školstvo koeficijent korelacije od 0,19 između broja (opravdanih) izostanaka i uspjeha učenika govori da se izostajanje nekim učenicima „isplati“. Taj paradoks svjedoči o neefikasnosti nastave i činjenici da ona nije fokusirana na učenje.

Međunarodna testiranja i ključne kompetencije daju uvid u to da li su crnogorski učenici stekli ključne kompetencije iz oblasti: čitanja, STEM nauka (prirodne nauke i matematika) i digitalnih nauka. Iako prateće varijable (poput materijalne, kulturne i psihološke dobrobiti, odnosa slobodnog vremena i škole, otvorenosti prema različitosti) za naše učenike imaju visoke vrijednosti, akademski uspjeh, praćen niskom uključenosti u školske obaveze, ima izrazito niske vrijednosti. Ova obrnuta proporcija, po logici osnovnih pedagoških pojmova, nije očekivana i trebalo bi je dublje analizirati.

Vertikalni pregled vaspitno-obrazovnog sistema

Predškolsko vaspitanje i obrazovanje

Kapacitet vaspitno-obrazovnih ustanova za rano i predškolsko vaspitanje i obrazovanje znatno je poboljšao u posljednjoj deceniji, kao i stopa upisa (52% 2020, a plan je da do 2024. stopa obuhvatanja djece bude do 60%). U Crnoj Gori postoje 53 predškolske ustanove, od kojih 21 javna i 32 privatne, sa mrežom od 165 vaspitnih jedinica, u okviru kojih je organizovano 848 vaspitnih grupa (2023/2024. godina). Od ukupnog broja upisane djece u javnim ustanovama upisano je 95,2%.

Podaci pokazuju da je povećanje kapaciteta ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja rezultiralo povećanjem stope upisa, ali je pitanje pedagoških normativa u pogledu brojnosti djece u vaspitnim grupama zanemareno. U realnim okolnostima predškolske vaspitno-obrazovne prakse u naseljima koja bilježe stopu porasta stanovništva (naročito Podgorica i nekoliko primorskih gradova) broj djece u pojedinim grupama značajno je iznad pedagoških normativa, što je barijera za kvalitetan rad i faktor je redukcije efekata peda-

goških aktivnosti. Kontinuirana sistemska nezainteresovanost za poštovanje pedagoških normativa svjedoči o nedovoljnoj osviješćenosti stvarnog značaja i uticaja ranog učenja na razvoj ličnosti i društva. Posljedično, odgovarajući propisi, programi i kadrovski resursi nailaze na nestimulativnu sredinu za primjenu projektovanog. U tom smislu, u uslovima prekobrojnih vaspitnih grupa, neadekvatnih prostornih kapaciteta, nedostatne kadrovske pokrivenosti (nedostatak vaspitača i stručnih saradnika), upitni su proklamovani principi poput individualizacije, inkluzije, demokratizacije.

Evropski okvir kvaliteta predškolskog vaspitanja i obrazovanja (PVO) iz 2014. godine čini 10 smjernica u okviru 5 dimenzija kvaliteta, koje se odnose na politiku predškolskog VO djece od rođenja do polaska u školu:

- dostupnost i pristupačnost (za sve porodice i njihovu djecu; učešće, jačanje socijalne inkluzije i različitost);
- kadar (kvalifikovani vaspitači – inicijalno obrazovanje i profesionalno usavršavanje omogućavaju mu da ostvaruje svoju profesionalnu ulogu u razvijanju inovativne i inkluzivne prakse);
- kurikulum zasnovan na vrijednostima, ciljevima i pristupu koji omogućava djeci holistički razvoj;
- praćenje i procjena (praćenje i procjena u najboljem interesu djeteta; povratne informacije na lokalnom i regionalnom nivou, kojima se obezbjeđuje kontinuirana podrška kvalitetu prakse i obrazovne politike);
- upravljanje i finansije (profesionalno rukovođenje i obezbjeđivanje kvalitetnih strukturalnih dimenzija kvaliteta).

Teme koje se naglašavaju i konkretizuju u Evropskom okviru za kvalitet su:

- dijete i dječja perspektiva kao vrijednost;
- roditelji kao najvažniji partneri i suštinski značaj njihovog učešća;
- shvatanje kvaliteta kao zajedničkog razumijevanja kvaliteta od strane različitih učesnika.

Osnovno školsko vaspitanje i obrazovanje

Osnovna škola je opšteobrazovnog karaktera i organizovana je u tri trogodišnja ciklusa: 1. razredna, 2. razredno-predmetna i 3. predmetna nastava. U prvom razredu, uz učitelja, angažovan je i vaspitač. Profesori engleskog jezika nastavu izvode tokom svih devet godina. U aktuelnim okolnostima, a vodeći se dominantno rezultatima o učeničkim postignućima na različitim testiranjima i dr. istraživanjima (PIRLS, TIMSS, PISA,

testiranja koja realizuje Ispitni centar, istraživanja Zavoda za školstvo) te procjenama stručnjaka, kvalitet vaspitanja i obrazovanja osnovaca nije na zadovoljavajućem nivou. Uzroke treba tražiti na više mjesta, a, između ostalog, neki od njih se prepoznaju u: 1. nedovoljnom vremenu koje učenici provode u školi (u prvom ciklusu najduže 3 sata nastave, u drugom od 3 do 4 sata i 30 minuta nastave, u trećem uglavnom 4 sata i 30 minuta nastave), 2. pretjeranom „rasparčavanju“ nastave putem nastavnog plana (veliki broj predmeta, naročito u trećem ciklusu, od čega je znatan broj njih sa minimalnim brojem časova, obično jedan čas sedmično), 3. nefunkcionalnosti izborne nastave (izborni predmeti, koji bi trebalo da, odgovarajući na specifična interesovanja i predispozicije učenika, doprinesu ukupnoj motivaciji za učenje, u praksi nijesu organizovani saglasno planiranom), 4. izrazitim uticajem tzv. obrazovanja iz sjenke (paralelni obrazovni sistem baziran na privatnim časovima), 5. pravilnicima o ocjenjivanju (i upisu na naredni obrazovni nivo) i praksama usmjerenim na dobijanje „željenih“ ocjena (inflacija diploma Luča), 6. prekobrojnim klasifikacionim periodima (četiri u toku školske godine) koji neminovno pretvaraju najveći dio školske godine u trku za ocjenama, što dovodi do neke vrste testomanije (previše pismenih ispitivanja, čak i za neke predmetne oblasti u kojima fenomen testa nema prirodno utemeljenje), 7. predmetnim programima, u kojima mnogi praktičari vide manjkavosti, a metodičari, s druge strane, smatraju da nastavnici programe ne čitaju na pravi način, 8. udžbenicima, kojima često nedostaje funkcija podsticaja na konstruktivno učenje u vidu problemsko-istraživačkih zadataka (dominiraju lekcije nerijetko neadekvatne strukture), 9. manjku nastavničkih kompetencija, posebno u predmetnoj nastavi, kao i korjenito različitom obrazovanju učitelja i predmetnih nastavnika (taj fenomen bitno utiče na nestalnost kriterijuma u radu, posebno u testiranju i ocjenjivanju), 10. nedostajućim ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje u programima, ali i niskoj kompetentnosti za neke od njih od strane pojedinih nastavnika, 11. neodgovarajućim prostornim, tehničkim, materijalnim uslovima za realizaciju nastave i manjku odgovarajuće savremene opreme itd.

Gimnazijsko obrazovanje

Gimnazijsko obrazovanje je u vrlo sličnoj situaciji, pa se sve pobrojane primjedbe jednako odnose i na taj nivo. Uz njih, može se dodati i problem selekcije učenika za taj tip škole. Naime, gimnazijsko obrazovanje prevashodno je usmjereno ka nastavku učenja u sektoru visokog obrazovanja, širokog je spektra i trebalo bi da kvalitetno pripremi buduće studente za učenje na univerzitetu. Očekivano je da gimnazijski tip škole upisuju pojedinci koji su tokom osnovnoškolskog obrazovanja ostvarili izuzetne rezultate, ne samo u pogledu prosječnih ocjena, nego prvenstveno u pogledu kvaliteta svih tipova znanja (u osnovnoj tipologiji: znanje sadržaja, pojmova i znanje procesa i procedura, npr. metakognitivno znanje). U sadašnjim uslovima, međutim, gimnaziju upisuju učenici bez obzira na kvalitet dotadašnjih postignuća. Problem obrazovanja iz sjenke dodatno je izražen u gimnazijskom obrazovanju, a prisutni su i izazovi koji se tiču vaspitne dimenzije s obzirom na to da veliki broj gimnazijskih profesora s manjkom pedagoške kompetentnosti. Otud ne iznenađuje nasilje među vršnjacima, ali i mnogi drugi oblici neodgovarajućeg ponašanja koji dominantno – ne i isključivo – proishode iz nedostatnog vaspitnog dejstva.

Stručno obrazovanje

Sadašnji koncept modularizovanih obrazovnih programa je takav da su programi bazirani na više stručnih kvalifikacija, a ukoliko je sektor takav da je to moguće i potrebno, i na kvalifikacijama različitog nivoa obrazovanja. Ovo omogućava širinu i postupnost u obrazovanju učenika i osposobljavanje za rad na većem broju radnih mjesta u okviru sektora. Iako metodologija izrade modularizovanih obrazovnih programa baziranih na ishodima učenja ima mnoštvo prednosti za učenike, postoje mišljenja da je kompleksna za realizaciju, a u određenim segmentima neprimjenljiva u školama, te je potrebno analizirati i sagledati koje segmente je potrebno unaprijediti. I ovdje – kao i u više drugih oblasti – dolazi do neodgovarajućeg balansa između zamisli i ideja i mogućnosti njihove realizacije. Koncepti poput modularizovanih programa moraju imati jasnu praktičnu dimenziju. Ukoliko dobre zamisli ne mogu biti funkcionalno materijalizovane u praksi, tada je nužno izvršiti njihovo preispitivanje i prilagođavanje. Takve procjene imaju utemeljenje, prije svega, u rezultatima eksternih i internih ispitivanja učenika srednjih stručnih škola. Rezultati mature ne svjedoče o visokom kvalitetu znanja učenika, pa svi nastavni faktori, uključujući programe, mogu i moraju biti procijenjeni i eventualno redizajnirani.

Obrazovni programi su samo propisani dio kurikuluma. Planirani kurikulum i onaj koji se zaista realizuje u učionici najviše zavise od samih nastavnika, njihovog znanja i vještina da osmisle kvalitetne zahtjeve za učenike koje prate u procesu učenja. Poseban problem u srednjem stručnom obrazovanju predstavlja upravo nedostatak inicijalnog obrazovanja nastavnika stručnih predmeta u oblastima tzv. nastavničkih kompetencija. Stručnjaci različitih profila (ekonomisti, pravnici, ljekari, inženjeri itd.) realizuju nastavu iz stručnih predmeta iako niko od njih tokom univerzitetskog obrazovanja nije izučavao pedagoške discipline. Oni, istina, polažu stručni ispit koji se tiče upravo tih disciplina, ali dosadašnja praksa pruža obilje dokaza da to nije dovoljno.

Podrška školama i nastavnicima je kontinuirana potreba u stručnom obrazovanju, i to u vidu obezbjeđivanja prostornih i materijalnih uslova za realizaciju obrazovnih programa, obezbjeđivanja kvalitetne saradnje sa poslodavcima, osluškivanja obrazovnih potreba nastavnika i obezbjeđivanja kontinuiranih stručnih i psihološko-pedagoških obuka. U obrazovanju odraslih jedna od novih inicijativa jeste uvođenje sistema mikrokvalifikacija, koji bi trebalo da ponudi dio rješenja za brze promjene na tržištu rada, tj. poslodavcima u potražnji za obrazovanom radnom snagom u kratkom roku, a nezaposlenim mladim ljudima uskostručna znanja iz oblasti za koju se traži radna snaga. Radne grupe su u završnoj fazi kreiranja nacrtu metodologije za mikrokvalifikacije.

Kvalitet u stručnom obrazovanju obezbjeđuje se i utvrđuje mehanizmima eksterne i interne evaluacije, u saradnji Centra za stručno obrazovanje i Zavoda za školstvo. Nema, međutim, organizovanih studija praćenja učenika nakon završetka srednje škole kako bi se mjerili konkretni efekti i rezultati srednjeg stručnog obrazovanja. Nemamo precizne podatke o tome koliko će se učenika opredijeliti za tržište rada u struci ili van struke, kao ni o tome koliko se učenika obrazuje na srodnim ili nesrodnim fakultetima. S obzirom na to da je u fazi pripreme istraživanje PISA VET (srednje stručno obrazovanje), ukoliko bude sprovedeno u našoj

zemlji, vjerovatno će ponuditi dio informacija o efektima stručnog obrazovanja. Sa druge strane, srednje stručno obrazovanje još uvijek ne uspijeva da popularizuje specifična zanimanja koja nedostaju na tržištu rada. Nedostatak daljeg aktivnog usavršavanja zaposlenih onemogućava realokaciju rada među djelatnostima privređivanja.

Za osnovnu školu, ali i za oba tipa srednje škole, predmetni stručnjaci ističu manjak časova kao osnovni uzrok neodgovarajućeg znanja učenika. U aktuelnim nastavnim planovima, prema mišljenju stručnjaka za istoriju, geografiju, fiziku, biologiju..., a naročito za umjetnosti (predmeti muzička i likovna kultura u drugom i trećem ciklusu osnovne škole izučavaju se u okviru jednog časa sedmično), u svim pomenutim segmentima u obrazovnoj vertikali prepoznaje se nedovoljna zastupljenost nastavnih predmeta koji mogu imati uticaja na formiranje ličnosti učenika.

Specijalizovana zanimanja u okviru srednjeg stručnog obrazovanja koja podrazumijevaju i masivnu praktičnu nastavu jesu, između ostalih, u kategoriji zanimanja iz kojih srednjoškolci pokazuju interesovanje za inženjerske studije. Organizacija, popularizacija i način izvođenja praktične nastave u srednjem stručnom obrazovanju imaju refleksije na način organizovanja praktične nastave u visokom obrazovanju. Budući da se privredni i biznis sektor kontinuirano mijenjaju, problem kontinuirane specifične edukacije kroz studije zasnovane na treningu (engl. *training-based koncept*) pokazuje se kao jedino rješenje za obezbjeđivanje uskih specijalizacija svršenih studenata i kao onaj koji skraćuje vrijeme obuke nakon studija omogućavajući njihovo rano adekvatno pozicioniranje na tržištu rada. Mnogi su razlozi za kontinuiranu evoluciju privrednog i biznis sektora, koji od obrazovanja traži i adekvatne forme adaptacije. Među tim razlozima su, pored ostalih, ubrzana digitalna transformacija i novi vidovi komunikacija, zahtjevi industrijalizacije 4.0, 5.0, klimatske promjene, fluidnost radne snage u digitalnoj transformaciji, nagli razvoj novih vještina i poslova.

U agendi visokog obrazovanja EU je još 2017. godine postavila inovativnost društva kao ultimativni cilj, ali i jasno pozicionirala ulogu i način adaptacije visokog obrazovanja na te uslove. Cilj ove agende je inkluzivno i umreženo visoko obrazovanje koje će biti važan faktor u razvoju društva zasnovanog na inovativnosti. U cilju postizanja uske specijalizacije studenata, učenje kroz praksu još tokom studiranja zauzima važno mjesto. Različite forme praktične obuke studenata idu od opcione praktične obuke u formi primjene u realnom industrijskom okruženju (obavezni dio nastave) preko višemjesečnog stažiranja nakon studija do tzv. kurikularnog treninga, koji uključuje alternativni rad na fakultetu ili u realnom okruženju, razne forme pripravničkog staža tokom studiranja i druge forme koje se dogovaraju na relaciji akademska zajednica – biznis sektor.

Inkluzivni koncept u nastavi i učenju

Obrazovanje za djecu s posebnim obrazovnim potrebama i za osnovni i za srednjoškolski nivo u nadležnosti je Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, dok se Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije aktivira kada je riječ o socijalnoj zaštiti ove djece.

Proces inkluzivnog obrazovanja postoji zvanično od reforme obrazovanja i vaspitanja 2003, te je vaspitanje i obrazovanje djece s posebnim obrazovnim potrebama dio jedinstvenog obrazovnog sistema i djelatnost od javnog interesa, a temelji se na Zakonu o vaspitanju i obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama. Uz brojne strategije, akcione planove, zakonsku i drugu regulativu, i dalje ima mišljenja da u inkluzivnom obrazovanju različitih kategorija djece ima mnogo prostora za unapređenje. U multifaktorskom pedagoškom prostoru, u kome se procjenjuje kvalitet inkluzivne nastave, nesumnjivo bitnu ulogu imaju nastavnici. Najveći broj nastavnika (posebno predmetne nastave i stručnih predmeta u srednjoj školi) nije sticao tokom inicijalnog obrazovanja kompetencije za rad u inkluzivnoj nastavi. Seminari (pretežno jednodnevnog trajanja) koje oni pohađaju nijesu dovoljno stručno prilagođeni kako bi se razvile složene nastavničke kompetencije iz domena inkluzije.

U heterogenoj populaciji djece sa posebnim obrazovnim potrebama postoje izrazite razlike. Osim toga, frekvencija poremećaja koji mogu postati smetnje u razvoju nije jednaka u populaciji, ali postoje neke kategorije za koje znamo, prvenstveno na osnovu izvještaja Svjetske zdravstvene organizacije (SZO), da obuhvataju veći broj učenika. Ovdje posebno izdvajamo poremećaje čitanja i pisanja, koji – sudeći prema podacima SZO – izvjesno postoje. U obrazovnom sistemu je od izuzetne važnosti podizanje svijesti o disleksiji kod nastavnika, ali i studenata nastavničkih fakulteta. Vještine nastavnika u radu s djecom s poteškoćama u učenju su uslovljene kako njihovim znanjem, tako i stavovima koje imaju. Stavovi nastavnika imaju značajnu ulogu u postizanju akademskih postignuća učenika s disleksijom. Stavovi nastavnika utiču i na stavove vršnjaka i važno je kreirati pozitivnu atmosferu u razredu. Poznato je da su stavovi djece pozitivniji prema vršnjacima s fizičkim poteškoćama u odnosu na vršnjake s intelektualnim poteškoćama. Od ranog uzrasta je važno upoznati djecu s disleksijom i drugim poteškoćama kako bi odmalena kreirali pozitivne stavove prema vršnjacima s poteškoćama u učenju i razumjeli s kakvim preprekama se oni svakodnevno suočavaju. Pozitivni stavovi su tek početna premisa, a uz njih je nužno razviti odgovarajuću metodičku kompetentnost za rad sa djecom s poremećajima čitanja i pisanja, ali i drugim vrstama smetnji/teškoća.

U sklopu inkluzivnog principa razmatra se i ona kategorija djece/učenika koja pripada grupi darovitih, kreativnih, nadarenih. Kreativnost je jedna od ključnih kompetencija za 21. vijek. Ipak, analizom obrazovnih zakona i drugih dokumenata za kreiranje kurikuluma, kurikuluma za osnovnu školu, gimnaziju i svih nastavničkih fakulteta u Crnoj Gori dobijeni su podaci koji ukazuju na izuzetno malu zastupljenost kreativnosti kao jedne od ključnih kompetencija koje bi trebalo razvijati u okviru obrazovnog sistema (Pešikan & Lalović 2017). Pored toga, prema mišljenju najvećeg broja učenika, nastavnici najviše cijene kod učenika poslušnost, odgovornost, upornost, poštenje i marljivost (Pešikan & Lalović 2018), dok kreativnost nije prepoznata kao važna. Situacija u praksi, dakle, odgovara više „vaspitanju poslušnosti“ nego „vaspitanju mišljenja“.

NVO i informalno/neformalno obrazovanje: NVO dopunjuju formalno obrazovanje pružajući prilike za učenje i razvoj vještina van tradicionalne učionice. One organizuju aktivnosti koje podržavaju cjelokupni razvoj učenika, uključujući socijalne, emocional-

ne i praktične vještine (razvijanje kritičkog mišljenja, digitalne pismenosti, građanskog obrazovanja i socijalnih vještina; podrška obrazovanju djece iz marginalizovanih grupa – kao što su djeca iz ruralnih sredina, romska populacija, djeca sa posebnim potrebama i sl.).

PREPORUKE

OPŠTI DIO

U tekstu ovog obima nije bilo moguće detaljno opisati sve segmente koji u složenom vaspitno-obrazovnom sistemu zavređuju preispitivanje. Ipak, opisani su neki bazični problemi i izazovi i izdvojeni su fenomeni koji bi mogli biti potporne jedinice promjena.

OPŠTE PREPORUKE

- Neophodno je promijeniti shvatanje o tome šta je uloga škole, a zatim mijenjati nastavnu praksu i način učenja (nastavnici bi morali razvijati konstruktivističku implicitnu i eksplicitnu pedagogiju). Potrebni su bolji infrastrukturni uslovi, nastava u jednoj smjeni u svim školama, zadovoljni i kompetentni nastavnici, kao i podrška roditelja, koji će u interakciji sa školom i djetetom graditi uvjerenja o važnosti učenja i vrijednostima vaspitanja i obrazovanja.
- Nužne su promjene u načinu rada u učionici tako da nastavnici: razvijaju komunikacijske vještine, čitalačku, digitalnu i druge pismenosti te znatiželju kod učenika i učenica i potrebu da istražuju i eksperimentišu; podstiču kritički način razmišljanja i spremnost na timski rad kroz saradnju sa drugima (socijalne kompetencije).
- Važno je usklađivanje stabilnih autoriteta u roditeljima i nastavnicima, koji djeluju istosmjerno, ne mimoilazeći se u psihološkom, etičkom ili nekom drugom diskursu.
- Vaspitanje mora biti prioritet u školskom sistemu – na svim nivoima obrazovanja u okviru nastavnih sadržaja i vannastavnih aktivnosti potrebno je mnogo više pažnje posvetiti vrijednosnom aspektu, koji uključuje: poštovanje, toleranciju, razumijevanje, prijateljstvo, nenasilno rješavanje konflikata i mnoge druge komponente.
- Neophodni su kontinuitet u radu institucija i sinergija aktivnosti svih referentnih institucija u sistemu.
- Inkluzija u sistemu kao princip i nužna pretpostavka savremenog obrazovnog sistema, za čiju afirmaciju je potrebno:

- umrežiti sistem (važno za svaku od navedenih preporuka), obezbijediti saradnju unutar i između sektora (zdravstva, prosvjete, dječje i socijalne zaštite) i efikasniju tranziciju s jednog na drugi nivo obrazovanja;
- u cilju stvaranja socio-ekonomsko-psihološke stabilnosti i smanjenja isključenosti, razvijati, standardizovati, proširiti i učiniti dostupnim usluge dječje i socijalne zaštite u zajednici (npr. savjetovanje i psihosocijalna podrška djeci i roditeljima).

POSEBNE PREPORUKE

Predškolsko vaspitanje i obrazovanje

- Neophodno je uvažavanje pedagoških normativa: broj ustanova, odnos djeca–vaspitači, stručni saradnici, oprema, vaspitno-obrazovna sredstva; za dalje povećanje stope upisa potrebno je obezbijediti dodatne kapacitete (znatno niži obuhvat u odnosu na većinu zemalja EU – prosječni obuhvat djece uzrasta od 4 godine do polaska u školu u 27 zemalja EU je u 2017. godini bio oko 95%).
- Nije suštinska dimenzija kvaliteta cilj ili načelo, već ono što se dešava u praksi za DOBROBIT djeteta (personalna: biti dobro; djelatna: umjeti i htjeti; socijalna: pripadati zajednici, odakle crpimo argumente za oblikovanje predškolskog konteksta u kojem su u središtu odnosi i dijete kao cjelovito i jedinstveno biće, koje kompetentno gradi vlastito učenje).
- Istraživanje prakse: akciona istraživanja praktičara (refleksija u akciji ili refleksija tokom prakse i refleksija o akciji, tj. refleksija koja podrazumijeva ponovno razmatranje prakse).
- Na učenje je potrebno gledati kao na cjelovit proces konstrukcije i rekonstrukcije znanja (Babić 2007) i potrebno je afirmisati u praksi osnovna načela konstruktivizma, holizam i subjektivnu konstrukciju stvarnosti.

Osnovne škole i gimnazije

1. Nastavni planovi i programi, kao i svi materijali zasnovani na njima (udžbenici, priručnici, pomoćni i dodatni nastavni materijali) trebalo bi da budu revidirani. Ta revizija trebalo bi da uključi i metodologiju izrade programa jer je nužno jasnije i preciznije metodološki definisati pedagoški prostor u programima za vaspitanje (vrijednosti, vrline, stavovi). Potrebno je povećati broj časova u svrhu efikasnije realizacije postavljenih ishoda/standarda/ciljeva, koji se odnose na sve ono što nijesu akademska postignuća, pa se zapostavljaju i sve komponente vrednovanja osim znanja. (S najmanjim brojem nastavnih dana i časova u Evropi za pripremu učenika ne možemo očekivati dobre rezultate PISA ili bilo kojeg dru-

gog testiranja). Treba povećati vrijeme za učenje i bolje pripremiti nastavnika koji to učenje organizuje. Nužno je povećati vrijeme koje učenici provode u školi (preduslov je povećanje prostornih kapaciteta i rad škola u jednoj smjeni), pri čemu eventualno dodatno vrijeme ne bi trebalo popuniti isključivo novim časovima; potrebno je uključiti problemsko i istraživačko učenje, naročito u oblastima ključnih vrsta pismenosti (čitalačka, matematička, naučna).

2. Unapređenje bazičnih pismenosti: čitalačka pismenost. Razvoj strategija čitanja umjetničkih i neumjetničkih tekstova dosljednom primjenom aktuelnih predmetnih programa namijenjenih nastavi crnogorskog-srpskog, bosanskog, hrvatskog jezika i književnosti; razvoj sposobnosti učenja putem čitanja neumjetničkih (naučno-popularnih, udžbeničkih, publicističkih i dr.) tekstova u nastavi svih predmeta; osposobljavanje nastavnika svih predmeta u osnovnim i srednjim školama za razumijevanje značaja čitalačke pismenosti za učenje (čitanje za učenje, metakognitivne vještine) i usvajanje znanja iz tih predmeta i razvijanje naučne i matematičke pismenosti u osnovnim i srednjim školama; prepoznavanje značaja i primjena intenzivnih i raznovrsnih čitalačkih aktivnosti u ranom djetinjstvu (predškolski period) u prvom ciklusu osnovne škole važnih za razvoj vještine čitanja u daljem obrazovanju i vaspitavanje budućih čitalaca; prepoznavanje značaja i čitanje na časovima kako bi se unapređivanje vještine odvijalo pod stručnim nadzorom, davale odgovarajuće smjernice i demonstrirao značaj posjedovanja ove sposobnosti te kako bi se razvijala sposobnost različitih vrsta čitanja, posebno onih višeg nivoa (npr. kritičko čitanje); osposobljavanje budućih nastavnika i nastavnika koji su već u praksi za poučavanje navedenim vještinama i znanjima; promovisanje značaja čitanja na državnom nivou i planiranje kampanja i aktivnosti posvećenih čitanju i čitalačkoj pismenosti u svim obrazovnim institucijama uz medijsko promovisanje navedenih zbivanja, demonstraciju značaja ove vještine od strane mladima bliskih ljudi, kao i renomiranih stvaralaca i stručnjaka za ovu oblast.

3. Naučna i matematička pismenost: nužno je povećanje broja časova iz predmeta koji pripadaju ovim oblastima jer za kvalitetan rad, npr. u laboratorijama i, uopšte, u učenju putem istraživanja, sadašnji fond časova nije dovoljan. Kako se takav tip zadataka ne koristi samo za dio posvećen fizici i matematici, već i drugim prirodnim naukama, mislimo da bi se značajno povećao nivo znanja iz naučne i matematičke pismenosti koji bi učenici na takvim ili sličnim testiranjima pokazali.

- Rasparčavanje nastave putem nastavnog plana potrebno bi bilo posmatrati u kontekstu moguće korelacije i integrisati neke predmete ili predmetne oblasti. Istovremeno, nužno je afirmisati princip diferencijacije u okviru istog odjeljenja.
- Funkcionalizovati izbornu nastavu i vratiti je prvobitnoj namjeni – učenici biraju predmete u skladu sa interesovanjima i predispozicijama.
- Potrebno je unaprijediti kompletnu evaluaciju kvaliteta rada, od nivoa škole/vrtića do nivoa vrednovanja učeničkog rada; postaviti precizne kriterijume za ocjenjivanje i pridržavati ih se dosljedno.

Posebni predlozi: u gimnazijama razvijati interesovanje i ambiciju za dalje usavršavanje u STEM oblastima. Takođe, kad je riječ o Matematičkoj gimnaziji, zaključak je da takva odjeljenja treba formirati u svim ustanovama sa najmanje pet zainteresovanih učenika.

S obzirom na to da je umjetnost polje koje omogućava razvoj divergentnog stvaralačkog mišljenja, posebno je izdvojen dio preporuka koje se odnose na likovnu i muzičku kulturu:

- Nastava muzičke i likovne kulture mora se realizovati u namjenski opremljenim kabinetima.
- Predmete muzička i likovna umjetnost treba vratiti u sve srednje škole kao obavezne u jednoj školskoj godini, a kao izborne u drugoj.
- Za oblast istorije: neophodno je redukovati sadržaje mnogih tematskih cjelina oslanjajući se na naučne, manje na ideološke izvore; značajno je naglasiti mogućnost inkorporiranja etnografskih sadržaja u nastavu istorije i udžbenike (posebno nacionalne istorije). Razvijanje kritičkog mišljenja i formiranje stavova podjednako je važno kao i sticanje istorijskih znanja.

Stručno obrazovanje

1. Potrebno je preispitati sadržaj opšteobrazovnog modula u obrazovnim programima stručnog obrazovanja s obzirom na to da je on značajno redukovao od uvođenja modularizacije, čime su programi izgubili na socijalizacijskom aspektu. Ključne kompetencije je potrebno jačati u kontinuitetu. S obzirom na to da je cilj da se učenici pripreme za promjenljivo tržište rada, ali i za prelazak na više nivoe obrazovanja, učenicima su potrebne kako stručne, tako i ključne i transverzne kompetencije.
2. Od izuzetne je važnosti osmisliti mehanizme saradnje sa poslodavcima i osigurati njihovo aktivno učešće u cijelom procesu, i ne samo u dualnom obrazovanju. Poslodavci su potrebni od planiranja i izrade kvalifikacija do realizacije obrazovanja i učešća u povremenim i finalnim provjerama znanja učenika. Uloga poslodavaca u stručnom obrazovanju je ključna s obzirom na brze i velike promjene na tržištu rada, koje je bez prisustva učenika i nastavnika tokom obrazovanja na otvorenom tržištu rada nemoguće pratiti u obrazovnom sistemu.
3. Vršiti analizu usklađenosti sistema obrazovanja i tržišta rada svakih 3–5 godina.
4. Afirmisati kontinuirani rast ulaganja u obrazovanje i nove obrazovne forme.
5. Promovisati i razvijati cjeloživotno učenje (univerziteti imaju značajnu ulogu – budući razvoj mikrokredencijala).

6. Prilagoditi obrazovnu ponudu poslovima koji imaju suficit tražnje za radom.
7. Raditi na stvaranju znanja visoke upotrebne vrijednosti razvijanjem uske i kvalitetnije specijalizacije i praktičnom obukom studenata i predavača.
8. Unaprijediti saradnju obrazovnih ustanova, donosilaca politika, poslodavaca.
9. Ojačati funkciju karijernog savjetovanja.
10. Podsticati mobilnost koja favorizuje supspecijalizacije i konkretizaciju znanja.
11. Omogućiti masovnu primjenu novih obrazovnih tehnologija u procesu učenja.

Visokoškolsko obrazovanje nastavnika

Nužne su promjene u inicijalnom obrazovanju nastavnika: kriterijumi za upis na nastavničke fakultete; pedagoško-psihološke i didaktičko-metodičke kompetencije nastavnika koji će raditi u školi (prema EU standardima nastavničkih profesija, neophodno je planirati predmete u obimu do 60 ECTS kredita iz grupe pedagoških, psiholoških i didaktičko-metodičkih oblasti). Mogućnost leži i u uvođenju modularne nastave, tj. izbora da se obrazuju u okviru određenih oblasti, ali sa različitim ciljem; jedan od modula mogao bi da bude nastavnički, a ne da se sa neznatnim brojem nastavnih predmeta, časova i ECTS kredita i bez suštinske pripremljenosti i osposobljenosti za to dobija zvanje nastavnika. Kako bi se ojačale kompetencije budućih nastavnika, potrebno je unaprijediti praksu iz predmetnih metodika i povećati fond časova praktičnog rada u učionici.

Osim toga, nužno bi bilo raditi i na sljedećim pitanjima:

- osmisлити posebne benefite (npr. stipendije) za deficitarna zanimanja u prosvjeti (matematika, hemija...);
- planski stipendirati buduće studente na edukacijsko-rehabilitacijskim fakultetima (npr. logopedija);
- zakonski rješavati status mikrokredencijala kao forme za sticanje visokospecijalizovanih znanja, ali i kao forme za sticanje stručne i kvalifikacije nivoa;
- omogućiti adekvatni i kontinuirani profesionalni razvoj nastavničkog kadra na svim nivoima sistematičnim i višefunkcionalnim povezivanjem inicijalnog obrazovanja nastavnika sa njihovim kontinuiranim profesionalnim razvojem.

Preporuke za posebno istaknutu oblast

ULOGA NVO

Studenti fakultetā mogu učestvovati u praksama i stažiranjima koje organizuju NVO, čime stiču praktično iskustvo i uvid u neformalne obrazovne metode. Ova iskustva mogu biti dragocjena kada studenti postanu nastavnici jer im omogućavaju da integrišu različite pristupe u učenju. NVO često razvijaju obrazovne materijale, vodiče i resurse koje fakultet može da koristi u svojim kurikulumima za obuku nastavnika.

Pažljivo planirana sinergija između NVO, informalnog/neformalnog obrazovanja i fakulteta doprinosi holističkom obrazovnom pristupu koji obuhvata sve aspekte razvoja učenika/studenata i pripreme nastavnika za savremene izazove u obrazovanju.

Aneks

Ovaj izvještaj nastao je komponovanjem pojedinačnih izlaganja učesnika i učesnica Okruglog stola. Učesnici i učesnice su promišljanja i rasprave zasnivali na brojnim referentnim izvorima na kojima je utemeljena savremena percepcija vaspitno-obrazovnog sistema. Iako u dokumentu ovog tipa nije nužno eksplicitno naglašavati reference, važno je istaći da su one izuzetno brojne i potpuno jasne i u dijelu u kojem su date implicitno, a negdje su date i eksplicitno. Tokom izrade zajedničkog dokumenta došlo je do nužnog sažimanja, ali i interferencije pojedinačnih izvještaja, čime je nužno izgubljeno bogatstvo pojedinačnih izlaganja. Ipak, takav je postupak bio važan u procesu sažimanja i obezbjeđivanja preglednosti. Svim učesnicima Okruglog stola izražavamo kolegičnu zahvalnost.

Učesnici okruglog stola čiji su prilozi uključeni u Izvještaj

Gostujući eksperti

- **Prof. dr Slavko Gaber:** *Izazovi i perspektive obrazovanja u 21. vijeku;*
- **Prof. dr Srđan Verbić:** *Zbog čega su obrazovne reforme toliko neuspješne; obrazovanje u doba veštačke inteligencije;*
- **Prof. dr Nihada Delibegović-Džanić:** *Podizanje svijesti nastavnika engleskog jezika o disleksiji i inkluzivnim praksama.*

Univerzitet Crne Gore

- **Prof. dr Veselin Mićanović:** *Obrazovanje na granici održivosti (nesklad između ponude i potrebe) – kako obezbijediti kvalitetan nastavni kadar u obrazovnom procesu;*
- **Prof. dr Saša Milić:** *Iskustva reforme obrazovnih sistema u zemljama u TRANZICIJI;*
- **Doc. dr Katarina Todorović:** *Kako do kvalitetne nastave u vaspitno-obrazovnom sistemu Crne Gore;*
- **Vjera Mitrović-Radošević:** *Kvalitet u stručnom obrazovanju – doprinos Centra za stručno obrazovanje Okruglom stolu;*
- **Prof. dr Milica Drobac-Pavićević:** *Podsticanje kreativnosti u školi;*
- **Mr Miloš Trivić:** *Međunarodna istraživanja PIRLS, TIMSS, PISA;*
- **Doc. dr Miomirka Rakonjac:** *Vrijednosni kontekst obrazovnog sistema u crnogorskom društvu;*
- **Prof. dr Mira Vukčević:** *Usklađenost tržišta rada sa srednjim stručnim obrazovanjem i inženjerskim obrazovanjem – značaj razvijene specijalizacije na svim nivoima obrazovanja za dobijanje znanja visoke upotrebne vrijednosti;*
- **Mr Zoran Lalović:** *Analiza ključnih činilaca koji utiču na rezultate učenika na PISA testu u Crnoj Gori;*
- **Prof. dr Biljana Maslovarić:** *Informalno obrazovanje, NVO i perspektive za XXI vijek;*
- **Prof. dr Jovan Gardašević:** *Problemi gojaznosti današnje djece i trend u narednih 10 godina;*
- **Dr Nada Tomović:** *Položaj istorije kao nastavnog predmeta u osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori;*
- **Prof. dr Miroslav Doderović:** *Položaj geografske nauke u osnovnim i srednjim školama i društvu;*
- **Prof. dr Sanja Rašović-Jančić:** *Reforma programa u srednjoj školi; sagledavanja položaja profesora u školi i jačanja integriteta kroz popravljavanje njegovog materijalnog položaja i selekciju prilikom prijema u radni odnos i način na koji se produžava licenca;*
- **Prof. dr Mara Šćepanović:** *Problem planova i programa za sve nivoe obrazovanja iz oblasti fizike uz osvrt na ostale prirodne nauke;*
- **Prof. dr Igor Lakić:** *Upisna politika na nastavničkim fakultetima; kriterijumi ocjenjivanja studenata na nastavničkim fakultetima;*

- **Prof. dr Vedrana Marković:** *Položaj muzičke umjetnosti u sistemu osnovnog i srednjeg obrazovanja – problemi, izazovi i perspektiva;*
- **Doc. dr Branko Anđić:** *Sličnosti i razlike u obrazovanju budućih nastavnika između Crne Gore i Austrije kao članice EU;*
- **Prof. dr Dušanka Popović:** *Čitanje i čitalačka pismenost u savremenom obrazovnom kontekstu;*
- **Prof. dr Žarko Pavićević:** *Država (društvo) kao 'maćeha' rađa probleme, a kao 'majka' uzdiže vaspitno-obrazovni sistem do neslućenih granica;*
- **Prof. dr Tatjana Novović:** *Predškolsko vaspitanje i obrazovanje – kvalitet, dimenzije, preporuke.*

Literatura

Biesta, G. J. J. (2023). *Vzgoja kot čudovito tveganje*. Ljubljana: Krtina.

Durkheim, E. (2009). *Vzgoja in sociologija*. Ljubljana: Krtina.

Eurydice Montenegro (2019). <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/montenegro/overview>

Gaber, S., Tašner, V. in Marjanovič Umek, L. (2011). *Družba, šola, delo, lenoba*. Ljubljana: PEF (elektronski viri). <http://ceps.pef.uni-lj.si/images/stories/doc/lenoba.Pdf>

Lalović, Z. (2023). „Upravljanje problemom nasilja učenika u školi“, *Vaspitanje i obrazovanje XLVIII*, <https://www.gov.me/clanak/istrazivanje-o-nasilju-u-skolama>

Pešikan, A. & Lalović, Z. (2017). *Obrazovanje za život: ključne kompetencije za 21. vijek u kurikulumima u Crnoj Gori*. Podgorica: Zavod za školstvo i UNICEF.

Sen, A. (1992). *Inequality Re-examined*. Oxford: Clarendon Press.

Visser, M. & Kovač-Cerović, T. (2022): *Analiza sektora obrazovanja: 2015–2020*. Podgorica: UNICEF Crna Gora.

CRNAGORA 20242034

EKONOMSKA
POLITIKA



EKONOMSKI IZAZOVI CRNE GORE

1. Analiza postojećeg stanja i ključnih ekonomskih izazova

Dr Jovan Đurašković, docent, Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore

Crna Gora je dostigla 50% životnog standarda Evropske unije, mjereno bruto domaćim proizvodom *per capita*. U izvještaju EU za 2023. godinu ističe se da je Crna Gora ostvarila ograničen napredak i da je umjereno pripremljena za razvoj funkcionalne tržišne ekonomije.

Privreda se trenutno suočava sa nizom ekonomskih izazova koji proizlaze iz višedecenijske tranzicije, nepovoljnog makroekonomskog okruženja i slabe otpornosti na krize.

a) Dugotrajna tranzicija i slabe institucije

Proces transformacije privrede bio je isuviše spor. U prvoj fazi kreiran je jaz između uskog kruga dobitnika i velikog broja gubitnika tranzicije. U takvim okolnostima visok privredni rast u pojedinim periodima bio je ekstraktivan. Benefite rasta nijesu osjetili svi građani zbog izražene nejednakosti u dohocima. Kako su suštinske reforme privrede podrazumijevale balansiranje ove nejednakosti, postojala je snažna tendencija da se one odlože kako bi se zadržao status kvo. Brojne politike su kreirane po principu – koncentrisana korist za uže interesne grupe i disperzirani troškovi za široki krug poreskih obveznika.

Dugo se nalazimo u lavirintu tranzicije jer je odnos moći između društva (koje reprezentuju građani) i države (koju predstavljaju političke i ekonomske elite) bio u neravnoteži, što je u pojedinim periodima značajno usporilo proces demokratizacije i razvoj slobodnog tržišta.

Šta smo naučili iz ovog višedecenijskog procesa? Tranzicija je pokazala da su tradicionalne razvojne ideje koje naglašavaju akumulaciju kapitala u sjenci fundamentalnog cilja – izgradnje institucija.

Slabe institucije su učinile da tempo tranzicije, ali još važnije – tempo konvergencije prema razvijenim privredama – bude veoma spor. Nedostatak inkluzivnih institucija koje podstiču konkurenciju i povećavaju produktivnost dodatno je ograničio ekonomski potencijal.

b) Nepovoljno makroekonomsko okruženje

Crnogorska privreda se suočava sa nekoliko ključnih makroekonomskih izazova. Ukoliko analiziramo isključivo četiri najvažnija makroekonomska indikatora u kontekstu referentnih vrijednosti (normi), postaje jasnija „krvna slika“ crnogorske privrede.

- **Privredni rast.** U posljednjih 10 godina prosječna godišnja stopa privrednog rasta bila je manja od 3%. Međutim, vjerovatno su važniji izvori tog rasta. On je u dužem periodu primarno zasnovan na rastu lične potrošnje, manje investicione potrošnje, a visokoza-visan od izvora finansiranja. Dakle, ostvarivan je privredni rast iz zaduženja, ekstremno osjetljiv na krize i na pad kreditnog potencijala. Takav rast nije održiv.
- **Nezaposlenost.** Hronična dvocifrena stopa nezaposlenosti (13% u 2023. godini) reflektuje problem strukturne nezaposlenosti. Više od 50% nezaposlenih tražilo je posao duže od dvije godine, što ukazuje na izazov dugoročne nezaposlenosti.

Specifičnost crnogorske privrede, a time i tržišta rada, jesu i značajni regionalni dispariteti. Visoka stopa nezaposlenosti u sjevernom regionu, ali i visoka stopa rizika od siromaštva, kreiraju nepovoljan privredni ambijent koji ljudi žele da napuste. To uzrokuje izazov unutrašnjih migracija, koje negativno utiču na alokaciju ljudskih resursa stvarajući svojevrсни paradoks razvoja – tj. nepodudarnost ljudskih i prirodnih resursa.

Pored toga, crnogorska privreda je prinuđena da „uvozi tuđu nezaposlenost“ kako bi se obezbijedili ljudski resursi u turizmu, građevinarstvu i ostalim sektorima. Taj problem otvara pitanje neusklađenosti sistema obrazovanja i tržišta rada, čije dinamike razvoja nijesu komplementarne.

Kada je riječ o tržištu rada, veoma ozbiljan izazov jeste „rad na crno“. Osiguranje zaposlenih na nivo minimalne zarade najrasprostranjeniji je vid neformalne zaposlenosti u Crnoj Gori, koji uzrokuje velike fiskalne rizike, ali i reflektuje slabost državnih institucija u strogoj i neselektivnoj primjeni zakona.

- **Inflacija.** Inflacija je aktuelni makroekonomski izazov – u 2022/23. godini cijene su u prosjeku porasle više od 20%. Rast cijena je bio dominantan i/ili natprosječan u kategorijama: hrana, prevoz i stanovanje. S obzirom na strukturu lične potrošnje, specifičnost Crne Gore se ogleda u sljedećem: 37% dohotka domaćinstva troše na hranu, 15% na stanovanje i 9% na prevoz. U tom smislu evidentan je snažniji uticaj inflacije na životni standard i kupovnu moć stanovništva u poređenju sa bilo kojom razvijenom privredom koja ostvaruje povoljniju strukturu potrošnje domaćinstava.

Inflacija je bila primarno determinisana globalnim faktorima, koji su se ogledali u šoku ponude i zastoju u lancima snabdijevanja. Međutim, izvestan je i uticaj tražnje na rast cijena s obzirom na povećanje nominalnih zarada i priliv kapitala imigranata.

Veće zarade su osnov za nova zaduženja i refinansiranje postojećih kredita. Kreditna aktivnost raste, a struktura kredita je nepovoljna jer banke ostvaruju rizik po osnovu gotovinskih kredita. Dominantan je udio keš kredita u ukupnom iznosu kredita koji su odobreni stanovništvu (čak 35%).

- **Spoljnotrgovinski deficit** je zasigurno najlošiji indikator makroekonomskog okruženja. U 2023. godini izvoz robe imao je vrijednost 674,3 miliona eura, a uvoz 3.810,1 miliona eura. Pokrivenost uvoza izvozom iznosila je 17,7%.

Rast potrošnje u zoni ekstremne uvozne zavisnosti generiše novi trgovinski deficit. Lična potrošnja i spoljnotrgovinski deficit ekonomski su blizanci u Crnoj Gori i predstavljaju dvije funkcije koje se pravilno udaljavaju jedna od druge.

Struktura trgovinskog bilansa implicira da je alokacija resursa u crnogorskoj privredi neefikasna. Proizvodni potencijali su zapostavljeni. Prije svih poljoprivreda i prerađivačka industrija. Eksploatacija potencijala u energetici je vidljivija.

Sistem nije orijentisan na stvaranje nove vrijednosti kroz alokaciju domaćih proizvodnih potencijala. U ovim okolnostima multiplikacija je veoma niska.

Rast investicija i prihoda u turističkoj privredi odnosno produženje turističke sezone potencijalno imaju kapacitet da neutrališu visoke deficite u platnom bilansu, ali ostaje problem neiskorišćenih kapaciteta u realnoj privredi.

c) Neotpornost na krize

Iskustva iz dosadašnjih kriza pokazuju da makroekonomija zemalja u razvoju nije ista kao makroekonomija razvijenih privreda. Jednostavno, zemlje u razvoju nemaju na raspolaganju isti fiskalni kapacitet, pa su njihove antikrizne mjere pretežno koncentrisane na prihodnoj strani budžeta.

U režimu eurizacije, sa veoma malim budžetskim manevrom, u Crnoj Gori su afirmisana dva antikrizna modela: novo zaduženje ili prodaja resursa. Ipak, otvara se pitanje održivosti takvih modela.

S obzirom na ograničenu autonomiju u monetarnoj politici, u Crnoj Gori je fiskalna politika primarna. Evidentno je da ne postoji jak politički motiv za racionalizaciju javnog sektora. Prisutna je politička asimetrija koja podrazumijeva da je politički isplativo da se kreiraju ekspanzivne mjere, dok ne postoji politička volja za sprovođenje restriktivnih mjera javne štednje.

Politika je orijentisana na kratak rok i nije predvidiva, što podstiče neizvjesnost u privredi. To je u suprotnosti sa osnovnom misijom države: da u kontinuitetu smanjuje neizvjesnost u ekonomiji.

2. Smjernice, preporuke, rješenja

2.1. Razvojne šanse malih zemalja u uslovima globalizacije – iskustva Slovenije i preporuke za Crnu Goru

Prof. dr **Jože P. Damijan**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija.

Istraživanja pokazuju da male zemlje u pogledu ekonomskih performansi izgledaju bolje od velikih zemalja. Sa druge strane, one jesu podložne višim apsolutnim troškovima i troškovima po glavi stanovnika za obezbjeđivanje osnovnih javnih dobara, što može umanjiti njihov društveno-ekonomski učinak u smislu zdravstva i obrazovanja.

Globalizacija je ključni faktor koji omogućava malim zemljama postizanje ekonomija opsega i nadoknađuje njihovu malenost oslanjanjem na spoljnu trgovinu i direktne strane investicije. Ovo posljednje pak dolazi po cijenu veće ranjivosti na eksterne šokove, što može da dovede do veće volatilnosti stopa rasta.

U Evropi je funkciju globalizacije odigrala Evropska unija. Većina zemalja članica EU je mala i imala je koristi od evropske integracije, slobodne trgovine i mobilnosti kapitala. Pored toga, evropske integracije su omogućile i transfere za regionalni razvoj, industrijsku politiku i veću opreznost u javnim finansijama.

Kada je riječ o iskustvu Slovenije u EU, ono je vrlo dobro. Slovenija je imala visoke stope rasta do 2008. godine. Nakon 2008. godine i recesije, kriza se u Sloveniji nastavila, ali zbog političkih grešaka koje su direktno povezane sa prodajom domaćih preduzeća inostranim kompanijama. Problem EU u posljednjem periodu jeste nedostatak strategije i vizije razvoja, protekcionističke politike se koriste u većoj mjeri, dok se trgovinski rat između SAD i Kine osjeća i u EU. Evropski proizvođači gube trku sa kineskim, uvode se protekcionističke mjere, smanjuje se proizvodnja, a to ima direktan efekat na slovenačku industriju, koja je snabdijevala evropsku automobilsku industriju.

Profesor Damijan je istakao da u ovom trenutku **treba iskoristiti to što Crna Gora nije članica EU i razvijati saradnju sa Kinom privlačenjem kineskih investitora koji bi upravo kroz Crnu Goru došli do evropskog tržišta. Uz to, šansa za Crnu Goru je u zelenoj tranziciji, naročito u proizvodnji i izvozu električne energije jer sve ukazuje na to da će doći do rasta cijena električne energije i da Crna Gora može da plasira sav višak na EU tržište.**

Za Crnu Goru je **put u evropske integracione procese ključan za dugoročni prosperitet i stabilnost. Međutim, ekonomsku integraciju mora pratiti i jasna strategija razvoja zemlje, koja će uspjeti da spoji nacionalne interese i strateške prednosti Crne Gore sa prednostima evropskih integracija. Bez jasne nacionalne strategije razvoja ni evropske integracije ne mogu donijeti prosperitet i omogućiti ostvarivanje strateških nacionalnih interesa.**

2.2. EU 20 godina poslije velikog istočnog proširenja: iskustva Slovenije i moguće pouke za zemlje kandidate Zapadnog Balkana

Prof. dr **Mojmir Mrak**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija.

U kontekstu pristupanja zemalja kandidata sa Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, vrijedno je analizirati iskustva velikog istočnog proširenja EU.

Istočno proširenje Evropske unije razlikuje se od prethodnih proširenja po nekoliko ključnih aspekata. Pregovori su vođeni s najvećim brojem kandidata do tada i prvi put su se temeljili na eksplicitno utvrđenim kriterijumima. Ovo proširenje obuhvatilo je približno 100 miliona stanovnika iz zemalja koje su uglavnom bile nerazvijene, što je zahtijevalo brojne prelazne periode. Fokus prenošenja pravne tekovine EU (*acquis communautaire*) bio je na njejoj transpoziciji, dok je implementaciji posvećeno manje pažnje. Evropska komisija imala je veliku ulogu u pregovorima, dok je pretpristupna pomoć bila jasno usmjerena na pripremu kandidata za članstvo i korišćenje EU fondova.

Kada je riječ o Sloveniji i ekonomskim aspektima njenog članstva u Evropskoj uniji, može se zaključiti da je realna konvergencija postignuta, iako sporije nego kod drugih novih članica. Evropsko tržište pruža značajne mogućnosti za poslovanje, dok je uvođenje eura donijelo više prednosti nego nedostataka. Takođe, Slovenija uživa neto priliv sredstava iz budžeta EU, a investicije finansirane ovim sredstvima često imaju prociklični karakter.

Ključni razlozi za spori proces pridruživanja Zapadnog Balkana EU jesu sljedeći:

- neka od negativnih iskustava velikog istočnog proširenja – loša implementacija *acquisa* u nekim zemljama, nedovoljno razvijene institucije, političke reforme su ostavljene za poslije, neispunjavanje političkih kriterijuma;
- zamor od proširenja u nekim od starih članica, kako kod političara, tako i u javnom mnijenju;
- ekonomsko-finansijska kriza, a kasnije i migrantska kriza;
- spore reforme u zemljama Zapadnog Balkana – nejasna vizija članstva nije stvarala okvir pogodan za reforme.

Osnovne karakteristike novog pristupa procesu proširivanja EU, uključujući najnoviju Strategiju proširenja iz 2020. godine jesu:

- proces pregovora detaljnije strukturiran i uključuje različite vrste benčmarkova;
- mnogo veći fokus na političke kriterijume – poglavlja 23 i 24;

- *fundamentals first* – razrješavanje bilateralnih sporova prije početka pregovora; *economic governance*; reforma javne administracije;
- veća uloga Councila u pregovorima u odnosu na Evropsku komisiju;
- promjena uloge pretpristupnih fondova: oni nijesu više fokusirani na agendu pristupa EU, nego na *fundamentals*.

U kontekstu iskustava ranijeg proširenja profesor Mrak je istakao da riječ *pregovori* jednostavno ne odražava stvarnu situaciju u tom procesu – riječ je, naime, o procesu *prilagođavanja*.

Glavni pregovori su pregovori kod kuće – izuzetno je značajna koordinacija na najvišem nivou. Za dobro vođenje pregovora neophodan je kvalitetan horizontalni pregled svih oblasti pregovora (još posebno kod finansijskog paketa). Takođe, veoma je značajna dobra analitička podrška pregovorima. Evropska komisija je spremna da sluša argumentovane predloge zemlje kandidata, pogotovo ako su oni dati pravovremeno.

2.3. *Trideset godina II penzionog stuba u Istočnoj Evropi – iskustva i pouke za Crnu Goru*

Dr **Nikola Altiparmakov**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Fiskalni savet, Republika Srbija.

Kada se govori o penzijskom osiguranju, uvriježeno je mišljenje širom svijeta da javni penzijski sistemi nijesu dobri. Međutim, oni su najmanje loši od svih ostalih sistema.

Svjetska banka je 1994. godine objavila studiju *Averting the old-age crisis*, u kojoj je projektovana organizacija penzijskog osiguranja kroz tri stuba.

Prvi i treći stub i njihove karakteristike bile su jasne široj javnosti, ali najviše kontroverzi izazvala su tumačenja drugog stuba. Sama ideja drugog stuba ubrzo je i odbačena u mnogim zemljama. Ono što je karakteristično za privatne penzijske fondove koji se zasnivaju na kapitalizaciji sredstava jeste da ovi oni ne daju garancije za visinu prinosa, što je izazvalo upravo pomenutu polemiku oko drugog stuba. Očekivanja od drugog stuba su bila da on dovede do veće štednje, smanjenja sive ekonomije i slično. Ali kasnije se pokazalo da su ta očekivanja bila i nerealna, što je Svjetska banka u početku odbacivala. Glavno pitanje koje se postavljalo jeste: da li će drugi stub obezbijediti bolje penzije od prvog?

Ono što se javljalo kao ključni problem prilikom prelaska iz prvog u drugi stub jeste problem tranzicionih troškova, koji su u različitim zemljama bili izuzetno visoki. Tu je, takođe, postojala loša procjena ovih troškova od strane Svjetske banke. Zemlja koja je prva ukinula prvi stub i u potpunosti prešla na drugi jeste Čile. Istočna Evropa se pak nije odlučila za potpuno ukidanje prvog stuba, već za istovremeno postojanje prvog i drugog stuba. Preporuka je da se u drugi stub izdvaja 25–33% ukupnih doprinosa koji se izdvajaju za penzijsko osiguranje.

Tako je npr. Hrvatska definisala izdvajanje u drugi stub na nivou od 5% (od ukupnih 20%, koliko se izdvaja po osnovu penzijskog osiguranja). Tranzicioni troškovi u Hrvatskoj su bili na nivou od 1,5% BDP-a.

Kasnijom analizom uspješnosti u sprovođenju drugog stuba penzijskog osiguranja uočeno je da su performanse bile razočaravajuće i daleko od očekivanih. Rezultati su bili sljedeći:

- stopa prinosa na kapital bila je manja od rasta BDP-a;
- veći rizik je postojao kod drugog stuba u odnosu na prvi;
- drugi stub je obezbjeđivao manje penzije nego prvi;
- u Poljskoj, Hrvatskoj i Rumuniji stopa prinosa je bila veća od rasta BDP-a (razlog je to što je postojalo „prikriveno“ finansiranje sistema iz državnog budžeta).

Glavni problemi sa profitnim penzijskim fondovima drugog stuba u praksi:

- penzijski fondovi maksimiziraju profit vlasnika, a ne penzije osiguranika;
- asimetrične informacije i nesavršenost tržišta;
- nedovoljna finansijska pismenost građana;
- nerazvijena finansijska tržišta Istočne Evrope.

Sve ovo je u većini zemalja rezultiralo ukidanjem drugog stuba penzijskog osiguranja i vraćanje na prvi. Drugi penzijski stub je odbačen u svim razvijenim zemljama Zapadne Evrope.

Kao primjeri uspješnih kapitalisanih sistema u razvijenim zemljama navode se sistemi Kanade, Norveške, Švedske (koji su državni) ili Danske i Holandije (koji su privatni, neprofitni). Na kraju, treba istaći činjenicu da u skoro svim zemljama javni penzijski sistem ima najveće učešće u javnim rashodima, što znači da su važan segment fiskalne politike.

U kontekstu crnogorske perspektive **preporuka je da se ne pristupa nijednoj reformi bez detaljne analize različitih iskustava i bez argumentovane javne debate o uvođenju drugog stuba. Ukoliko se dođe do zaključka da će drugi stub dati manje prinose od prvog stuba, treba odustati od njegovog uvođenja jer se državi svakako ne isplati da prelazi „iz lošeg stanja u gore“.**

2.4. Održivost i dugoročan razvoj – preporuke za Crnu Goru

Prof. dr **Isak Adižes**, Adizes Institute, Santa Barbara, USA.

Zdravlje je najvažniji faktor razvoja. Ekonomski pokazatelji su jedno, *ali suštinski parametar*

razvoja je kvalitet života građana. Zdravlje pojedinca i države je najvažnije. Jedino kada ima zdravlja – uspjesi su dugoročni. Kako bi jedna organizacija očuvala zdravlje, mora se baviti integracijom. Svaki pojedinac, organizacija ili država jedan je sistem u okviru kojeg funkcionišu podsistemi. Kada nastupi određena promjena, ona remeti funkcionisanje sistema, odnosno – dolazi do dezintegracije. Posljedično, zdravlje se narušava i sistem nije uspješan. U tom slučaju sistem se ne bavi ciljevima, već je fokusiran na „bolest“.

Što se tiče preporuka za Crnu Goru, dr Adižes konstatuje da **državna politika mora da se vodi integrativno**. Jedan od problema je masovna izgradnja, pogotovo na Primorju, te nesklad između investiranja u zgrade i investiranja u infrastrukturu. Takođe, vlasnici stanova su uglavnom stranci koji dolaze jednom godišnje, što utiče i na finansiranje gradova. Dodatno, to što stranci masovno kupuju stanove utiče na rast cijena stanova koje crnogorski građani teško mogu priuštiti.

Preporuka je da se zaustavi masovni turizam i iskoriste prednosti koje Crna Gora ima – mala zemlja sa prirodom koju treba sačuvati jer „veliko nije uspjeh – malo je uspjeh“. Za kraj, potrebno je okrenuti se pokazateljima koji mjere kvalitet života jer, iako su ekonomski pokazatelji poput velikog broja turista dobri, to ne vrijedi kada mladi ljudi odlaze iz države.

2.5. Vlasničke promjene u tranzicionim zemljama – iskustva Slovenije i preporuke za Crnu Goru

Prof. dr **Janez Prašnikar**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija.

Empirijska studija vlasničkih promjena u slovenačkim preduzećima u poređenju sa brojem preduzeća u domaćem i stranom vlasništvu dovodi do sljedećih zaključaka:

- odluka o transformaciji društvenih preduzeća u privatna → kombinacija vaučerske i distributivne privatizacije = egzogeno → povećan broj stečajeva;
- pridruživanje EU i EMU = egzogeno → povećan broj novih domaćih preduzeća + povećan ulazak stranih preduzeća (endogeno);
- kreditna ekspanzija poslovnih banaka prije Velike finansijske krize → interno generisanje finansijske krize (endogeno) + manjak odgovarajućih mjera ekonomske politike prije i poslije krize (egzogeno) → bankrot + povećano preuzimanje domaćih preduzeća od stranaca;
- velika državna pomoć tokom pandemije i ukrajinske krize (egzogeno) → ograničeni stečajevi → povećana inflacija + goleme promjene na tržištu rada → postpandemijsko resetovanje privrede i društva (endogeno).

Analiza je obuhvatila period od 1995. do 2022. godine.

Rezultati istraživanja upućuju na to da su promjene vlasničke strukture slovenačkih preduzeća u osnovi bile egzogene odnosno prouzrokovane faktorima van preduzeća, kombinacijom vaučerske i distributivne privatizacije, pridruživanjem EU i EMU, nedostatkom adekvatnih mjera ekonomske politike u periodu finansijske krize i velike državne pomoći tokom pandemije. Postojali su i endogeni razlozi za promjenu vlasničke strukture, koji su uglavnom bili vezani za unutrašnju dinamiku preduzeća.

U kapitalizmu su krize permanentne, a **države uvijek moraju biti spremne**. Tranzicija još uvijek nije završena i **nosioci ekonomske i političke vlasti moraju aktivno pratiti i analizirati kretanja u privredi (i društvu u cjelini) kako bi svojim odlukama zaštitili preduzeća od šokova iz okruženja. Odluke moraju biti pravovremene i razumne – inače će dejstvo biti kontraproduktivno.**

2.6. Niski rast produktivnosti i dugoročni privredni razvoj

Prof. dr **Maja Baćović**, redovna profesorica, Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore.

Rast produktivnosti (efikasnost korišćenja resursa), mjeran produktivnošću rada ili ukupnom faktorskom produktivnošću (TFP), neophodan je preduslov rasta BDP-a, zarada i životnog standarda.

Kim & Loaiza (2017) kategorisali su determinante TFP u pet komponenata: inovacije, obrazovanje, tržišna efikasnost, fizička infrastruktura i institucionalna infrastruktura.

Istorijski gledano, Crna Gora je često ostvarivala nižu produktivnost rada i niže stope rasta ukupne faktorske produktivnosti od razvijenih zemalja. U SFR Jugoslaviji (1945–1991) prosječna godišnja stopa rasta TFP-a u Crnoj Gori (1952–1987) iznosila je –1,2%, dok je u Sloveniji iznosila 1,5%. Produktivnost rada (prosječna godišnja vrijednost u periodu 1952–1987) bila je dva i po puta manja nego u Sloveniji.

Procjena rasta ukupne faktorske produktivnosti tokom prve dvije decenije XXI vijeka u Crnoj Gori pokazala je da je rast bio među najnižim u zemljama Balkana, a naročito u odnosu na razvijene evropske ekonomije.

Produktivnost rada u Crnoj Gori, mjerena odnosom bruto dodajne vrijednosti (tekuće cijene) i broja zaposlenih radnika na nivou ukupne proizvodnje 2022. godine bila je na nivou 28,4% prosjeka u Evropskoj uniji (27 članica). Izuzev produktivnosti rada u sektoru poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koja je bila iznad EU prosjeka, produktivnost rada u ostalim sektorima je značajno niža, naročito u sektoru prerađivačke industrije (18,5% EU prosjeka), građevinarstva (18,3%) i poslovanja nekretninama (14,4%).

Produktivnost rada u Crnoj Gori (iskazana u stalnim cijenama iz 2010. godine) porasla je sa 14,1 hiljadu € u 2007. godini (25% prosjeka EU) na 18,1 hiljadu € u 2021. godini (30% prosjeka EU).

U istom periodu produktivnost rada u EU (27) porasla je sa 55,9 hiljada € na 59,6 hiljada €. U navedenom periodu produktivnost rada je u Crnoj Gori porasla za 28%, dok je u Rumuniji, na primjer, porasla za 56%, a u Bugarskoj za 40%.

Istraživanje na uzorku od sedam balkanskih ekonomija u periodu 2000–2017. godine pokazalo je da su varijacije između stopa rasta proizvodnje, TFP-a i doprinosa kapitala i rada stopi rasta proizvodnje primijećene ne samo među zemljama, već i među sektorima u svakoj zemlji i vremenskom okviru.

Rast TFP-a bio je najniži u sektoru usluga, čak negativan u četiri zemlje iz uzorka (Albanija, Bugarska, Severna Makedonija i Crna Gora). Supsektorska analiza pokazala je da je rast TFP-a u Crnoj Gori bio pozitivan nakon 2010. godine, ali negativan u deceniji ranije.

Empirijske studije pokazuju da je rast TFP-a veći u industriji i uslugama baziranim na visokim tehnologijama (znanju) nego u ostalim uslugama, što ukazuje na to da ekonomije orijentisane na ostale usluge ostvaruju niže stope rasta. Istraživanja potvrđuju isti zaključak i kada je riječ o crnogorskoj ekonomiji, u čijem BDP-u dominiraju ostale usluge (usluge koje ne spadaju u kategoriju visokotehnoloških).

Imajući u vidu značaj rasta produktivnosti (ukupne faktorske produktivnosti i produktivnosti rada) **za stabilan dugoročan ekonomski rast, neophodno je usmjeriti fokus na determinante koje će pospješiti njegov rast.**

Ako se industrija i usluge bazirane na znanju ne razvijaju, da li će Crna Gora divergirati umjesto da se približava razvijenim ekonomijama?

3. Dinamika ostvarivanja opštih preporuka

U narednom desetogodišnjem periodu neophodno je da država jača inkluzivne institucije koje će omogućiti da svi građani participiraju u ekonomskom prosperitetu, bez dominacije krupnog kapitala i podrivanja demokratskih institucija.

U kontekstu tema analiziranih na Okruglom stolu daju se sljedeće opšte preporuke, koje mogu biti sastavni dio integralne desetogodišnje strategije privrednog razvoja Crne Gore.

KATEGORIJA	PREPORUKE
Jačanje institucija	<i>Optimizacija pružanja javnih usluga:</i> povećati transparentnost, odgovornost i efikasnost u sistemu javne uprave digitalizacijom, depolitizacijom i racionalizacijom troškova i angažovanja ljudskih resursa.
	<i>Borba protiv korupcije:</i> obezbijediti striktnu primjenu zakona, jačati kontrolne mehanizme i povećati sankcije za korupciju.

	<i>Pravna sigurnost</i> : efikasna zaštita svih prava na kojima se zasnivaju ekonomske i političke slobode; ojačati sudski sistem kako bi se osigurale predvidivost i efikasnost u sprovođenju zakona.
	<i>Značajno unaprijediti i osnažiti kontrolnu funkciju u trošenju javnih sredstava</i> : neophodno pojačati mehanizme kontrole u realizaciji svih javnih usluga – identifikujući jasne indikatore i finansijske mehanizme kontrole trošenja javnih sredstava. Preispitati transformaciju funkcije upravnih odbora u javnim preduzećima i ustanovama u nadzorne i kontrolne funkcije.
	<i>Razdvojiti funkciju vlasništva od funkcije upravljanja u javnim preduzećima</i> : depolitizacija upravljačkih funkcija u javnim preduzećima, profesionalizacija menadžmenta, uz jačanje efikasnosti kao ciljne funkcije, nasuprot socijalnim ciljevima koji se realizuju kao posljedica partijskog i političkog oportunizma.
Jačanje tržišta kao ekonomske institucije	<i>Podsticanje otvorene konkurencije</i> : smanjiti tržišne barijere i favorizovanje privilegovanih aktera antimonopolskim mjerama i subvencijama za mala preduzeća. Podsticati ulazak novih aktera na tržište.
	<i>Transparentnost tržišta</i> : digitalizovati procese izdavanja dozvola, ugovora i javnih nabavki kako bi se smanjila mogućnost korupcije i povećalo povjerenje investitora.
	<i>Smanjenje neformalne ekonomije</i> : Simultano smanjenje poreskog opterećenja i biznis barijera uz značajno pooštavanje svih vrsta (posebno finansijskih) sankcija za nezakonito poslovanje.
Jačanje fiskalnih institucija	<i>Ne doprinositi stvaranju fiskalne iluzije</i> : poreski obveznici moraju biti svjesni intertemporalnog budžetskog ograničenja.
	<i>Uvesti zlatno fiskalno pravilo</i> : javnu potrošnju finansirati iz javnih (poreskih) prihoda, a zaduživati se isključivo za investicije.
	<i>Afirmisati princip međugeneracijske odgovornosti</i> : zaduživanje za investiciona ulaganja od kojih će benefite imati i buduće generacije. Zaduživanje za tekuću potrošnju nameće troškove budućim generacijama, iako same nemaju koristi od takve politike.
	<i>Jačati fiskalne institucije</i> : osnovati nezavisni Fiskalni savjet, koji će imati važne nadležnosti, potencijalno blokirati politike i mjere sa neizvjesnim i visokim fiskalnim rizicima, ali i nadzirati budžetsku potrošnju.
	<i>Afirmisati kompetentnost u ekonomskoj (fiskalnoj) politici</i> : jačati ulogu stručnjaka u donošenju ekonomskih odluka i smanjiti politički oportunizam.
	<i>Afirmisanje pravila umjesto diskrecionih prava</i> : fokusirati se na stabilna pravila fiskalne politike i transparentno objavljivati fiskalne odluke.
Dugoročno orijentisana i predvidiva ekonomska politika	<i>Dugoročno planiranje</i> : koordinisanom strategijom kreatora fiskalne, monetarne i ostalih politika usvojiti integralne strategije privrednog razvoja sa jasno postavljenim ciljevima za narednih 10–20 godina.
	<i>Smanjiti neizvjesnost u privredi</i> : kreiranjem dugoročne i predvidive poreske politike stvarati ambijent za stabilan i dugoročan razvoj privrede.
	<i>Održiva ekonomska tranzicija</i> : prioritizovati zelenu ekonomiju i razvoj visokotehnoških usluga i industrija zasnovanih na znanju. Fokusirati se na obnovljivu energiju i očuvanje prirodnih resursa.

Diversifikacija ekonomije i jačanje tržišta rada	<i>Razvoj poljoprivrede i prerađivačke industrije:</i> podsticati razvoj visokokvalitetnih prehrambenih proizvoda za potrebe turističke tražnje, ali i zadovoljenje domaćih potreba.
	<i>Kreirati robne rezerve sa stabilizacionom i razvojnom funkcijom:</i> koristiti robne rezerve kao mehanizam za apsorpciju domaćih proizvoda, a njihovo zadržavanje prepustiti privatnom sektoru, po principu privatno-javnog partnerstva.
	<i>Podrška inovacijama:</i> kreirati klastere za tehnološke inovacije sa fokusom na visokotehnoškim industrijama.
	<i>Smanjenje nezaposlenosti:</i> implementirati programe prekvalifikacije i usklađivati obrazovni sistem sa potrebama tržišta rada.
	<i>Ublažavanje regionalnih dispariteta:</i> investirati u potencijale nerazvijenih opština, a povoljnim kreditnim podsticajima smanjivati unutrašnje migracije.
Makroekonomska stabilnost	<i>Smanjenje zavisnosti od zaduživanja:</i> podržavati rast kroz domaće izvore finansiranja i racionalizaciju javnih troškova.
	<i>Povećanje produktivnosti:</i> fokusirati se na sektore sa visokim rastom produktivnosti i efikasnu upotrebu resursa.
	<i>Upravljanje inflacijom:</i> razviti ciljeve za kontrolu cijena, posebno u ključnim kategorijama potrošnje putem sistema robnih rezervi i rasta domaće proizvodnje.
	<i>Targetirati uravnoteženi platni bilans kao ključni indikator razvoja:</i> pomoću analize spoljnotrgovinskog bilansa pronaći prostor za smanjenje deficita, kao i osnovne determinante za ublažavanje disbalansa u platnom bilansu (produžetak turističke sezone i rast inostranih prihoda kroz investiciona ulaganja).
Evropske integracije	<i>Prilagođavanje EU standardima:</i> implementirati reformske agende koje uključuju jačanje političkih, ekonomskih i administrativnih kapaciteta.
	<i>Ekspanzivno korišćenje EU fondova:</i> maksimizirati korišćenje EU fondova za razvoj infrastrukture i regionalni razvoj. Kreirati efikasne i efektivne timove za kandidovanje velikih projekata u prioritetnim oblastima.
Dugoročna održivost	<i>Očuvanje prirodnih resursa:</i> zaustaviti masovni turizam i fokusirati se na održivi turizam koji čuva prirodu.
	<i>Poboljšanje kvaliteta života:</i> mjeriti napredak indikatorima poput očekivanog trajanja života, broja zdravih godina života, kvaliteta obrazovanja, životnog standarda i zadovoljstva građana.
	<i>Prilagodljivost krizama:</i> razviti fleksibilne modele za efektivnije odgovaranje na potencijalne šokove. (Npr. kreirati stabilizacioni fond, odvojiti kapitalni budžet koji će biti otporan na šokove i ekonomske fluktuacije.)

Spisak učesnika Okruglog stola:

- **Dr Jovan Đurašković, Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore (autor).**
- **Prof. dr Jože P. Damijan, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija.**

- Prof. dr **Mojmir Mrak**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija.
- Dr **Nikola Altiparmakov**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Fiskalni savet RS.
- Prof. dr **Isak Adižes**, Adizes Institute, Santa Barbara, SAD.
- Prof. dr **Janez Prašnikar**, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija.
- Prof. dr **Maja Baćović**, redovna profesorica, **Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore.**

Moderatori:

- Prof. dr **Vesna Karadžić**, redovna profesorica, **Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore;**
- Prof. dr **Saša Popović**, redovni profesor, **Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore.**

CRNAGORA 20242034

ZDRAVSTVENA POLITIKA



ZDRAVLJE ZA SVE – IZAZOVI BUDUĆNOSTI

Postojeće stanje i ključni izazovi:

Zdravlje nacije je najvažniji i najskuplji resurs društva.

S obzirom na to da je zdravlje jedno od osnovnih ljudskih prava i temeljna vrijednost, ono omogućava ekonomski razvijenije i socijalno pravednije društvo. Crna Gora je u posljednje dvije decenije napravila snažan iskorak u organizaciji i pružanju zdravstvene zaštite. Nažalost, odsustvo registara bolesti, godišnjih izvještaja o bolestima i indikatorima uspješnosti realizacije dosadašnjih strategija onemogućavaju adekvatnu analizu i davanje predloga mjera za izazove zdravstvene zaštite u budućnosti.

Osnovni cilj bi trebalo da budu unapređenje zdravlja svih ljudi te dostupnost i kvalitet zdravstvene zaštite, pogotovo za ranjive kategorije, čime postizemo smanjenje nejednakosti u zdravlju uz finansijsku održivost.

Polazne osnove treba da budu politike članica EU na polju zdravlja:

- Zaštita i poboljšanje zdravlja građana.
- Podizanje otpornosti zdravstvenih sistema zemalja EU.
- Jačanje kapaciteta u zemljama EU za bolju pripremljenost u slučaju budućih pandemija kao što je COVID-19.
- Daje se puna podrška osavremenjavanju i digitalizaciji zdravstvenih sistema.
- Izgradnja infrastrukture.

Kreatori i finansijeri zdravstvenih politika treba da teže kvalitetu zdravstvene zaštite, za šta su neophodni:

- odlična organizacija u cilju dostupnosti;
- kvalitetni i dovoljni ljudski resursi;

- izgradnja miljea za adekvatan rad;
- infrastruktura;
- uvođenje adekvatnih zdravstvenih tehnologija;
- zadovoljstvo pacijenta i pružaoca zdravstvenih usluga;
- adekvatno finansiranje uz održiv sistem.

U našoj državi u toku je demografsko-epidemiološka tranzicija uz nepovoljne ekološke promjene koje, pored negativnih uticaja na zdravlje, izazivaju i nepovoljnu ekonomsku situaciju, što dovodi do nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti, pogotovu ranjivih kategorija društva.

Crna Gora se suočava sa sljedećim izazovima:

1. Populacija u CG postaje sve starija.

2. Ponašajni (bihejvioralni) faktori rizika danas su dominantni razlozi nastanka oboljenja (pušenje, konzumiranje alkohola, psihoaktivnih supstanci/droga, nedovoljna fizička aktivnost sa sedentarnim načinom života, gojaznost, sve veća upućenost na konzumiranje industrijski prerađene hrane, prekomjerna ishrana, stres zbog sve bržeg tempa života itd.). Sve ovo je dovelo do epidemiološke tranzicije u pogledu morbiditeta i prouzrokovalo porast opterećenja populacije nizom hroničnih nezaraznih bolesti:

- gojaznost;
- šećerna bolest / dijabetes (12% stanovništva);
- hronična opstruktivna bolest pluća;
- maligne neoplazme;
- bolesti srca i krvnih sudova;
- poremećaj mentalnog zdravlja;
- povrede i saobraćajni traumatizam.

3. Neravnomjerna raspodjela sa većim udjelom urbanog stanovništva, kao i starenje populacije.

4. Stvaranje uslova za širenje infekcija i prijetnja od nastanka velikih epidemija/pandemija.

5. Zbog toga što su vakcine „žrtva svog uspjeha“ bilježi se značajan pad broja vakcinisanih, a time i ponovna pojava gotovo iskorištenih zaraznih bolesti.

6. Evidentan je problem antimikrobne rezistencije, uz bojazan da ćemo u bliskoj budućnosti ostati bez antibiotika kao snažnih antimikrobnih agenasa.

7. Poremećen je balans između ekosistema i ljudskog zdravlja.

Crna Gora je prema podacima WHO u vrhu (među 20% zemalja) po kardiovaskularnom mortalitetu idući od najvišeg ka najnižem. U Crnoj Gori je 2019. bilo blizu 4000 smrtnih ishoda uzrokovanih kardiovaskularnim bolestima, što je činilo 58% ukupnog mortaliteta (akutni infarkt miokarda, cerebrovaskularni insult, periferna arterijska bolest, kardiovaskularna smrt).

Razna istraživanja ukazuju na to da će i dalje rasti mortalitet od kardiovaskularnih bolesti, maligniteta, hroničnih respiratornih oboljenja, s tim što je kriva kardiovaskularnog mortaliteta najstrmija.

Postoji određena limitiranost faktora koji onemogućavaju dostupnost zdravstvenih usluga. Nedostajući kadar, opterećenost postojećeg, nedostatak dijagnostičkih aparata – uskraćuju preglede u javnim zdravstvenim ustanovama i indukuju liste čekanja iz sljedećih oblasti: endokrinologija, gastroenterologija sa endoskopskim dijagnostičkim procedurama, reumatologija, kardiologija sa dijagnostičkim procedurama, pregled MR, oftalmologija, IVF (*in vitro* fertilizacija), patološka anatomija, hiperbarična komora itd.

Prema podacima WHO, visok nivo prisutnosti privatnih usluga predstavlja ozbiljnu prepreku u ostvarivanju zdravstvene zaštite. Smatra se da je 9,4% svih domaćinstava prijavilo velike izdatke za zdravstvo van JZU.

Ljekovi koje pacijenti kupuju predstavljaju ozbiljan finansijski izdatak za građane, pogotovo za najsiromašniji dio društva. Iz godine u godinu raste procenat izdvajanja budžetskih sredstava za lijekove, pa je u 2022. godini iznosio 31,43%. Prema analizi WHO i FZO, ovako visoka potrošnja ugrožava održivost finansijskog sistema i zahtijeva ozbiljan pristup i analizu generatora rasta potrošnje i racionalne upotrebe lijekova.

Predlozi za smanjenje potrošnje podrazumijevaju:

- izmjenu prakse propisivanja lijekova od strane pružalaca zdravstvenih usluga;
- uvođenje novih lijekova u terapiju;
- izradu kliničkih smjernica;
- osnaživanje uloge kliničkih farmakologa;
- primjenu protokola liječenja za pojedine bolesti;
- kontrolu potrošnje lijekova

- ograničenje maksimalne cijene lijeka;
- ažuriranje liste lijekova;
- fokus na primjeni generičkih preparata (originatora u izuzetnim slučajevima).

Očekivano trajanje života žene u Crnoj Gori je 79,4, a muškarca 74,1 godinu. Zbog povećanog mortaliteta tokom pandemije, u uzrasnoj dobi iznad 60 godina došlo je do smanjenja očekivanog trajanja života sa 76,7 na 75,9 godina. Prema podacima populacionog fonda UN, u Crnoj Gori postoji najveći disbalans između muške i ženske novorođenčadi u Evropi i Centralnoj Aziji. U svijetu odnos je 100–102/4 u korist dječaka, a u Crnoj Gori je odnos 100 : 110 u korist muške djece, što ukazuje na zloupotrebu prenatalnog otkrivanja pola i selektivni abortus, iako je to zakonom strogo zabranjeno. U CG postoji trenutno deficit od 3000 žena u reproduktivnoj dobi (sa tendencijom rasta deficita ako se nastavi dosadašnja praksa).

PREPORUKA: Kontrola opravdanosti indikacija za prenatalno određivanje pola.

Skrining za rak debelog crijeva, dojke i grlića materice

Usvojeni su nacionalni programi skrininga raka sva tri organa i počela je njihova implementacija.

Skrining raka debelog crijeva počeo je u CG u junu 2013. godine i pokazao je dobre rezultate kad je riječ o prevenciji nastanka i ranom otkrivanju bolesti.

Kancer dojke i grlića materice česti su među ženama u CG. Najčešći uzrok smrti kod žena predstavlja rak dojke, dok je rak grlića materice četvrti na ljestvici učestalosti kancera kod žena. Program ranog otkrivanja raka dojke počeo je 2015. godine. Primarni skrining test je mamografija na digitalnom mamografu, a primjena programa ranog otkrivanja raka grlića materice počela je 2016. godine.

Primarni skrining test je HPV genotipizacija. Ono što raduje je početak vakcinacije djevojčica uzrasta od 12 godina.

PREPORUKE:

- nastaviti sa programima skrininga raka debelog crijeva, dojke i grlića materice;
- obezbijediti još dva digitalna mamografa (sjever, jug);
- ojačati kadrovske baze dodjeljivanjem specijalizacija iz gastroenterologije i patološke anatomije;
- opremiti laboratorije za patologiju, uz konstantno prisustvo patologa u KBC Berane i KBC Kotor.

HUMANI RESURSI

Da bi kvalitet zdravstvene zaštite bio na visokom nivou, neophodni su ljudski resursi i njihova adekvatna raspoređenost.

U imenik LJKCG upisana su 2233 ljekara, i to:

- 2043 crnogorska državljanina;
- 121 stranac sa stalnim boravkom;
- 69 stranaca sa privremenim boravkom.

PREMA STRUČNOJ SPREMI:

- 684 doktora medicine
- 1289 specijalista;
- 260 užih specijalista.

U imenik su upisani:

- ljekari koji su u penziji – 394;
- ljekari koji su napustili Crnu Goru – 76.

Farmaceuta u Crnoj Gori ima 720, a doktora stomatologije, prema podacima SKCG, 679.

U poređenju sa zemljama EU, broj doktora medicine na 1000 stanovnika nije dostigao potrebni nivo, ali je tendencija rasta broja doktora na zadovoljavajućem nivou. Zabrinjava povećana mobilnost i mogućnost odlaska mladih doktora po ulasku CG u EU.

Neravnomjerna je rodna zastupljenost – 73% zdravstvenog osoblja čine žene.

U zdravstvenim ustanovama u CG prosječno imamo 2,77 doktora na 1000 stanovnika, a 9,92 medicinskog osoblja na 1000 stanovnika. Distribucija doktorskih i sestrinskih resursa je neravnomjerna, dominira u KBC Kotor sa 104 doktora, 4,58/1000, OB Cetinje 3,99/1000, KCCG Podgorica 3,66/1000, KBC Berane 3,18/1000, dok je ukupan broj medicinskog osoblja angažovanog u ustanovama 6162, sa dominacijom KBC Kotor, Bolnice „Danilo I“ na Cetinju, KCCG-a i KBC Berane. Zabrinjava to što manje od 1 doktora na 1000 stanovnika imamo u Andrijevići, Tivtu, Danilovgradu, Plužinama, Šavniku, Žabljaku, a nešto iznad jednog u Budvi, Kolašinu, Plavu, Rožajama i Ulcinju. Potrebno je napraviti Plan razvoja ljudskih resursa u CG, sa jasnom distribucijom potrebnog kadra i definisanim pravilnikom dodjele

specijalizacija i užih specijalizacija shodno potrebama regionā, u cilju ostvarivanja dostupnosti i univerzalne pokrivenosti zdravstvene zaštite.

Timovi izabranih doktora na primarnom nivou bili su dostupni u skladu sa raspoloživim brojem, a ordinirala su 484 izabrana doktora u domovima zdravlja.

U Zavodu za hitnu medicinsku pomoć ordiniralo je 150 i dodatnih 46 timova za sanitetski transport. Preopterećenost timova i nedefinisane dijagnostičke i terapijske procedure definisane protokolima zahtijevaju novi pogled i reformu Zavoda za hitnu medicinsku pomoć.

PREPORUKE:

- analiza postojeće kadrovske strukture po zanimanju, polu, starosnoj dobi, teritorijalnoj distribuciji, broj specijalista, supspecijalista;
- uraditi plan ljudskih resursa u zdravstvu;
- motivisati doktore za izbor specijalizacija iz porodične i urgentne medicine;
- nastaviti sa uvođenjem specijalističkih programa na Medicinskom fakultetu u Podgorici;
- izvršiti korjenitu reformu Zavoda za hitnu medicinsku pomoć;
- izgraditi Univerzitetski klinički centar CG;
- završiti započete infrastrukturne objekte u zdravstvu (OB Pljevlja);
- izgraditi Urgentni centar sa svim sadržajima;
- nastaviti sa opremanjem JZU.

Ključni aspekti razvoja Crne Gore u narednoj deceniji u oblasti zdravstva i zdravstvenih politika moraju obuhvatiti sve aspekte zaštite zdravlja najmlađe populacije: djece i adolescenata. Cijeneći značaj mladih u evropskom regionu, Evropska unija je 2022. godinu proglasila Evropskom godinom mladih, uz moto: „Za svako društvo ulaganje u mladost znači ulaganje u njegovu budućnost.“

Misija pedijatrijske medicine ogleda se u obezbjeđivanju uslova za optimalni razvoj svih potencijala djeteta i ispoljavanje punog kapaciteta odrasle osobe. Dostizanje ovog cilja ostvaruje se holističkim pristupom zaštiti zdravlja i podsticanjem rasta i razvoja djeteta. Imajući u vidu da se radi o medicini razvojne dobi, okvir djelovanja u ovoj oblasti proteže se od prekonceptijskog perioda do punoljetstva.

Koncept zaštite zdravlja djeteta široko je varijabilan i uslovljen je razvojem medicinske nauke, ali i opšt društvenim razvojem i životnim standardom određene sredine i populacije.

Stoga kreiranje strateških ciljeva usmjerenih na unapređenje zdravlja u domenu pedijatrijske medicine treba uskladiti sa očekivanom evolucijom obolijevanja. Globalno i u EU (www.researchmedia.EU.107) rijetke odnosno genomske bolesti, zajedno sa hroničnim bolestima, prepoznate su posljednjih decenija kao vodeći uzrok morbiditeta i mortaliteta u razvijenom svijetu i kao vodeći javnozdravstveni izazov, koji opterećuje resurse zdravstvenog i ekonomskog sistema. S obzirom na ukupnu učestalost od 6% do 8% u opštoj populaciji, procjenjuje se da danas u svijetu ima oko 350 miliona, a u Evropi oko 30 miliona oboljelih od RB.

Ključne izazove i pravce daljeg unapređenja zdravlja u pedijatrijskoj medicini u Crnoj Gori treba sagledavati u kontekstu aktuelne organizacije zdravstvene zaštite djece i podataka o dojenačkoj smrtnosti kao jednom od ključnih parametara vitalne statistike za procjenu kvaliteta zdravstvene zaštite djeteta, ali i ukupnog životnog standarda zajednice. Imajući u vidu da dojenačka smrtnost u Crnoj Gori u posljednjih 5 godina iznosi 1,3 – 2,8 promila (period 2017–2021. godine), odnosno da je na nivou razvijenih država EU (EU u 2022. godini: 3,3; Zapadna Evropa 2,2; Francuska 4,3 promila; Eurostat), očekuje se da će u morbiditetu (i mortalitetu) djece u Crnoj Gori u narednom periodu vodeće mjesto zauzimati bolesti uzrokovane peripartalnom patologijom, prijevremenim rođenjem, genomskim poremećajima, kongenitalnim malformacijama, poremećajima ishrane i sedentarnim životnim navikama (gojaznost, skeletni deformiteti), poremećajima ponašanja, traumatizmom.

U skladu sa navedenim činjenicama, strateške ciljeve za unapređenje zdravlja djece u Crnoj Gori treba usmjeriti na:

- Integrisani podsticaj optimalnog ranog razvoja djeteta.
- Vakcinaciju protiv zaraznih bolesti.
- Oralno zdravlje djece
- Genomsko zdravlje i prevenciju i liječenje rijetkih bolesti.

Moto aktivnosti na polju unapređenja genomskog zdravlja u Crnoj Gori u narednoj deceniji trebalo bi da bude: **„Dostupnost optimalnoj zaštiti zdravlja za svakog pacijenta i za svaku bolest u genomskoj i pedijatrijskoj medicini.“**

Strateški ciljevi za unapređenje genomskog zdravlja trebalo bi kreirati i paralelno realizovati u okviru dvije krovne oblasti: **inovativna medicina za GB i socijalna integracija – prava i glas osoba sa RB.**

Zdravlje pojedinca i čitavog društva utiče na društveni razvoj. Zato je potrebno stalno unapređenje zdravstvenih sistema jer pred njima stoje brojni izazovi koji zahtijevaju našu pažnju, saradnju i inovativna rješenja. Pandemija virusa COVID-19 dodatno je istakla bolne tačke i nejednakosti i pokazala koliko su zdravstveni sistemi ranjivi te kako krizne situacije mogu dovesti do ozbiljnih poremećaja u pružanju osnovne zdravstvene zaštite. Osim s pandemijama, stalno se suočavamo sa izazovima poput porasta broja oboljelih od hroničnih bo-

lesti, mentalnog zdravlja, otpornosti na antibiotike i klimatskih promjena. Hronične bolesti poput dijabetesa, kardiovaskularnih oboljenja i raka postaju sve češće i zahtijevaju dugoročnu njegu uz dodatne resurse. Mentalno zdravlje je, nažalost, još uvijek tabu tema u mnogim društvima, što sprečava mnoge ljude da potraže stručnu pomoć. Otpornost na antibiotike predstavlja prijetnju savremenoj medicini, dok klimatske promjene donose nove zdravstvene rizike – promjene u širenju bolesti, dostupnost hrane i vode te prirodne katastrofe.

Cilj dugoročne zdravstvene politike u Crnoj Gori mora biti obezbjeđivanje univerzalnog pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti za sve građane, uz naglasak na prevenciji bolesti i promociji zdravlja. Kako bismo postigli ovaj cilj, potrebno je unaprijediti regulative, pravila i preporuke u razvoju zdravstvene zaštite oslanjajući se na iskustva zemalja Evropske unije (EU). Univerzalne vrijednosti zdravstvenih sistema u EU jesu univerzalnost, solidarnost, jednakost i dostupnost.

Temeljni izazovi zdravstvenih sistema su demografski i epidemiološki trendovi, naučno-tehnološki napredak, promjena društvene kulture, društveno-ekonomski trendovi i digitalna transformacija. Povećanje broja starijih ljudi uzrokuje prelazak sa prenosivih bolesti na hronična stanja (dijabetes, kardiovaskularne bolesti, rak). Tehnologija i inovacije pružaju nam nevjerojatne mogućnosti za unapređenje zdravlja na globalnom nivou. Digitalne zdravstvene platforme, telemedicina i vještačka inteligencija mogu značajno poboljšati pristup zdravstvenoj zaštiti, posebno u ruralnim i udaljenim područjima. Elektronski zdravstveni kartoni i napredni analitički alati omogućavaju efikasnije praćenje i tretman pacijenata, dok vještačka inteligencija može pomoći u ranom otkrivanju bolesti i personalizaciji terapije. Uz digitalizaciju, potrebno je osigurati kibernetiku sigurnost i standardizaciju podataka. Međutim, ne smijemo zaboraviti da tehnologija nije sama po sebi rješenje. Potrebna je inkluzivna i održiva implementacija, koja uzima u obzir kulturne, socijalne i ekonomske specifičnosti svake zajednice. Edukacija zdravstvenih radnika i pacijenata o korišćenju novih tehnologija ključna je za njihov uspjeh. Uz opunomoćene pacijente brojni prelaze u ulogu potrošača, što može povećati medicinizaciju svakodnevnog života. Kada govorimo o zdravlju, ne možemo ignorisati globalnu nejednakost koja utiče na pristup zdravstvenoj zaštiti. Mnoge zemlje i zajednice i dalje se suočavaju sa ograničenim resursima, nedostatkom zdravstvenih radnika i infrastrukturnim problemima. Uz sve globalne trendove, povećava se i ekonomska nejednakost. Do 2023. samo 30% ljudi živjeće u ruralnim područjima.

Glavni društveni izazovi zdravstvenog sistema u Crnoj Gori vezani su za produžetak životnog vijeka i rastući dio stanovnika starijih od 65 godina. Očekivani životni vijek je 75,9 godina, što je još uvijek ispod prosjeka EU. Skoro 94% smrtnih slučajeva uzrokuju neprenosive bolesti; glavne su kardiovaskularne bolesti i rak. Uz ekonomsku situaciju, potrebno je naglasiti finansijsko opterećenje stanovnika zdravstvenim uslugama. Plaćanja iz džepa čine 39% tekuće zdravstvene potrošnje. Potrebno je naglasiti nedostatak protokola i standarda rada te ograničene resurse primarne zdravstvene zaštite i aktivnosti za unapređenje zdravstvene zaštite usmjeriti na smanjenje uticaja naglašenih izazova:

- **Univerzalni pristup zdravstvenoj zaštiti.** Svi građani treba da imaju pristup osnovnim zdravstvenim uslugama bez obzira na njihov socijalni, ekonomski ili geografski status.

Vlada Crne Gore treba da radi na smanjenju direktnih plaćanja za zdravstvene usluge, posebno za lijekove i stomatološke usluge, kako bi se smanjio finansijski teret na domaćinstva.

- **Prevenција i promocija zdravlja.** Ulaganje u preventivne mjere kao što su redovni skrining programi, promocija zdravih stilova života i edukacija o rizicima kao što su pušenje i nezdrava ishrana. Prestanak pušenja može smanjiti rizik od smrti od kardiovaskularnih bolesti za 50%, a redovna fizička aktivnost za 22%.
- **Osnaživanje primarne zdravstvene zaštite.** Potrebno je ojačati kapacitete primarne zdravstvene zaštite kako bi se većina zdravstvenih problema rješavala na tom nivou. Ovo uključuje unapređenje infrastrukture, povećanje broja zdravstvenih radnika i njihovo kontinuirano obrazovanje.
- **Personalizovana medicina i digitalna transformacija.** Uvođenje personalizovanih zdravstvenih tehnologija i digitalizacija zdravstvenih podataka omogućavaju precizniju dijagnostiku i terapiju. Potrebno je osigurati kibernetiku sigurnost i standardizaciju podataka za adekvatno funkcionisanje ovih sistema.
- **Globalna saradnja i razmjena iskustava:** Crna Gora treba da koristi iskustva drugih zemalja, posebno onih iz EU, u razvoju i unapređenju svog zdravstvenog sistema. Ovo uključuje razmjenu znanja, najboljih praksi i inovacija koje mogu poboljšati efikasnost i kvalitet zdravstvene zaštite.

FARMACEUTSKA DJELATNOST

Farmaceutska zdravstvena zaštita u CG treba da bude usklađena sa globalnim smjernicama, posebno sa 21 FIP ciljem razvoja, koji pruža okvir za sveobuhvatnu transformaciju prakse, nauke i obrazovanja u farmaciji. Crna Gora se suočavala sa različitim izazovima u prethodnom periodu.

- **Nedostatak resursa:** ograničeni ljudski resursi i specifičnost geopolitičkih okolnosti doveli su do nestašica osnovnih lijekova i medicinskih sredstava, što je umanjilo sposobnost sistema da odgovori potrebama građana.
- **Infrastruktura:** zastarjela infrastruktura i nedostatak modernizacije u zdravstvenim ustanovama, pogotovo u ruralnim područjima, ograničili su pružanje visokokvalitetne zdravstvene zaštite. U tom smislu treba obezbijediti teritorijalnu disperziju apoteka po broju i potrebama stanovnika, a ne samo po ekonomskoj atraktivnosti. Svaka apoteka treba da obezbijedi rad farmaceuta u dvije smjene, u cilju postizanja kvaliteta i bezbjednosti izdavanja lijeka.
- **Edukacija i specijalizacija:** postoji nedostatak fokusiranih programa za kontinuirani profesionalni razvoj koji bi farmaceutima omogućio da prate savremene trendove u farmaciji.

- **Regulatorni okvir:** nedostatak jasno definisanih regulatornih okvira otežao je uvođenje novih terapija i tehnologija i usporio time napredak u efikasnosti tretmana i zadovoljenju potreba pacijenata. Trenutno u CG ima 720 diplomiranih doktora farmacije.

PREPORUKE:

- Potrebno je povećati broj upisanih studenata, jačati upisnu politiku i širiti obrazovne kapacitete da bi doktori farmacije stekli neophodne kompetencije. Potrebno je stvoriti uslove za rad farmaceuta sa pacijentom – razgovor, savjet, mjerenje pritiska, određivanje visine glikemije.
- Treba vršiti strogu kontrolu propisivanja lijekova, prvenstveno antibiotika i psihofarmaka.
- U cilju racionalizacije troškova i finansijske održivosti sistema, JZU „MONTEFARM“ treba da ojača kadrovske kapacitete kako bi ispunila osnovnu zakonsku ulogu – direktnu nabavku lijekova od proizvođača, bez posrednika, i snabdijevanje javnih zdravstvenih ustanova u CG.

Farmaceutska budućnost u CG bazira se na osamostaljenju Studijskog programa Farmacija i vraćanje statusa univerzitetske jedinice – fakulteta, kao i na implementaciji predloženih mjera u cilju unapređenja i dostupnosti farmaceutske zdravstvene zaštite u CG.

STOMATOLOŠKA DJELATNOST

Stomatološka zdravstvena zaštita u Crnoj Gori na primarnom nivou reorganizovana je 1. januara 2008. godine privatizacijom i zaključivanjem ugovora FZO putem privatno-javnog partnerstva sa privatnim stomatološkim ustanovama. Početni entuzijazam je splasnio i kvalitet stomatološke zdravstvene zaštite nije dostigao očekivani nivo. Realizacija preventivnih programa se zanemaruje, a zaštita ranjivih kategorija u dječjem uzrastu na niskom je nivou. Usluge pruža polivalentni stomatolog, koji dijeleći ordinaciju sa stomatologom za odrasle. Po ukidanju dječjih stomatoloških ordinacija u školama i vrtićima skoro da prestaje primjena preventivnih postupaka u predškolskom i školskom uzrastu. Sve manje je interesovanja za specijalizacije iz dječje i preventivne stomatologije i to je danas deficitaran kadar u CG. Stomatološka zdravstvena zaštita se ostvaruje na sekundarnom i tercijarnom nivou u KCCG-u. Dosadašnjim normativnim okvirom definisan je širi obim usluga za djecu do 15. godine, starije od 65, trudnice i osobe sa invaliditetom. Deficitaran je i broj stomatologa zaposlenih u javnom zdravstvenom sistemu, njih 37. Usluge primarnog nivoa stomatološke zdravstvene zaštite ostvaruju timovi izabranih stomatologa, njih 208, sa kojima je FZO zaključio ugovore o pružanju usluga.

„Oralno zdravlje za sve u Crnoj Gori“ veoma je važno i suočeno je sa izazovima u budućnosti. Razvoj tehnologije i materijala omogućava stomatolozima da pruže pacijentima kvalitetniju, efikasniju i udobniju njegu. Fokus je sve više na prevenciji oralnih problema putem redovnih pregleda i edukacije pacijenata. Briga o oralnom zdravlju je ključna za opšte zdravlje i dobro-

bit ljudi. Primjena digitalnih tehnologija i upotreba naprednih biomaterijala doprinijeće poboljšanju kvaliteta zdravstvenih usluga. Uključivanjem vještačke inteligencije u dijagnostiku, planiranje i praćenje terapije unaprijediće rezultate liječenja orofacijalnih problema. U budućnosti će preventivna stomatologija postati važnija nego danas. Razvoj personalizovanih preventivnih programa prilagođenih individualnim potrebama pacijenata biće standard. Korišćenje elektronskog stomatološkog kartona biće obavezno, u cilju boljeg praćenja i adekvatne diseminacije potrebnih podataka, i doprinijeće boljem oralnom zdravlju pojedinca. Edukacija stomatologa biće ključna za praćenje najnovijih trendova i tehnologija u ovoj oblasti.

Promjene u zdravstvenom sistemu i u svijesti ljudi dešavaju se sporo. Promocija oralnog zdravlja i preventivne mjere za suzbijanje oralnih oboljenja najefikasnija su i ekonomski najisplativija investicija u zdravlje ljudi, počev od školskog uzrasta. Zdravstvenovaspitne informacije ključne su za promjenu navika i postizanja ciljeva implementacije preventivnih programa, a to se najbolje postiže u školskom uzrastu djeteta. Zdrava mliječna denticija je dobar preduslov za odlično oralno zdravlje stalnih zuba. Zato s primjenom preventivnih programa treba početi što ranije.

PREPORUKE:

- Staviti karijes pod kontrolu samo sanacijom nije moguće, već je potrebno primijeniti širi set mjera u cilju očuvanja kako oralnog, tako i zdravlja u cjelini.
- **Reforma stomatološke zdravstvene zaštite** zasnovana na promociji oralnog zdravlja i preventivi kao najvažnijem i najekonomičnijem faktoru stomatološke zdravstvene zaštite, sprovođenje zdravstvenovaspitnih programa koji imaju za cilj podizanje nivoa znanja o značaju i poboljšanju oralno higijenskih navika, kao i preveniranje i smanjenje incidence oralnih oboljenja i povreda orofacijalnog sistema.
- **Uvođenje zdravstvenih specijalizacija** iz svih oblasti stomatologije, sa posebnim akcentom na specijalizaciji iz preventivne i dječje stomatologije na Medicinskom fakultetu Univerziteta Crne Gore.
- **Stvaranje uslova za povratak stomatologije u javni sistem** zdravstvene zaštite na svim nivoima (domovi zdravlja, predškolske i školske stomatološke ambulante, integracija sa pedijatrijskom i ginekološkom službom na nivou promocije i edukacije o oralnom zdravlju).
- **Sprovođenje stomatoloških sistematskih pregleda kod izabrane populacije predškolskog i školskog uzrasta** (evidencija karijes indeksa mliječnih [kep indeks] i stalnih zuba [KEP indeksi], evidencija karijesa ranog djetinjstva, stanja oralne higijene, gingivalnog indeksa, ortodontskih anomalija i dr. Obuka djece o pravilnom održavanju oralne higijene, kontrola ishrane, zalivanja fisura zdravih zuba transkaninog sektora, primjena odgovarajućih mjera fluorizacije).
- **Uvođenje elektronskog stomatološkog kartona** po preporukama SZO.

- **Sprovesti epidemiološka istraživanja stanja zdravlja usta i zuba na nacionalnom nivou**, na osnovu kojih ćemo dobiti uvid u rasprostranjenost, učestalost i utvrđivanje karakteristika oboljenja te određivanje etioloških faktora koji dovode do nastanka oboljenja.
- **Izraditi Nacionalnu strategiju za prevenciju oralnih bolesti** i preventivne programe za sve populacione grupe koji će obezbijediti dobru efikasnost i trajne rezultate očuvanja kako opšteg, tako i oralnog zdravlja.
- **Kontrolisano uključivanje socijalnih medija** u promociji oralnog zdravlja, u okvirima profesionalnih i etičkih standarda.

TRANSPLANTACIJA ORGANA I TKIVA

Prva transplantacija organa nakon višegodišnje pripreme i edukacije timova iz Crne Gore urađena je sa živog donora u KCCG-u 25. septembra 2012. godine, kada je transplantiran bubreg koji je majka donirala sinu. Transplantacija je uspješno završena uz nesebičnu pomoć tima ljekara na čelu sa prof. dr Željkom Kastelanom iz KBC-a Zagreb. U Crnoj Gori je tada u više ciklusa urađeno 39 transplantacija bubrega sa živog donora, a tri sa kadavera. Prva eksplantacija organa u Crnoj Gori od moždano mrtve osobe urađena je 8. decembra 2013. godine. Ugovor o saradnji u oblasti transplantacije organa sa Hrvatskom potpisan je 2013. godine i njime je tokom prethodne decenije građanima Crne Gore bilo omogućeno da budu prijavljeni na listu Eurotransplanta, čiji je Hrvatska član, gdje su imali ista prava kao i građani Hrvatske, uz princip reciprociteta. Nažalost, nije došlo do produženja Memoranduma. Prema dostupnim podacima, na transplantaciju bubrega čeka 36 odraslih i dvoje djece, dok transplantaciju srca čeka jedna odrasla osoba. Transplantaciju pluća čeka 9 osoba, a jetre 6 odraslih i troje djece.

Razvijanje kadaveričnog transplantacionog programa povezano je sa podizanjem svijesti građana o važnosti doniranja organa. S obzirom na to da je Ministarstvo zdravlja Crne Gore potpisalo sporazum sa Eurotransplantom o mogućnosti razmjene organa na bazi reciprociteta, neophodno je jačati sopstvene kapacitete i podizati svijest građana o uzimanju donorske kartice i značaju davalatstva.

PREPORUKE:

- U deceniji pred nama neophodno je nastaviti edukaciju timova iz CG za transplantaciju organa i tkiva, uz pomoć institucija iz EU, što će omogućiti transplantaciju potrebnih organa i tkiva (matičnih ćelija) građanima u zdravstvenim ustanovama u CG.
- Raditi na promociji doniranja organa i tkiva kontinuirano, uz učešće medija i šire zajednice.
- Preko ID omogućiti pristanak na donorstvo i uzimanje donorske kartice.

PRIVATNA PRAKSA U ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI

Normativni početak rada privatne prakse definisan je pravnim okvirom 1990. godine. U 2022. godini su u CG bile registrovane 942 ustanove čiji je osnivač domaće ili strano fizičko ili pravno lice. U posljednjoj deceniji privatna praksa je u ekspanziji i zahtijeva adekvatniji pristup u cilju bolje iskorišćenosti resursa javnog i privatnog sektora i podizanja kvaliteta zdravstvene zaštite na viši nivo.

Dualni odnos pacijent–doktor veoma je izražen i u javnom i privatnom zdravstvenom sektoru. Problemi sa kojima se suočava privatni sektor jesu neadekvatno riješen status ljekara i normativno definisana personalna i odgovornost ustanove u kojoj radi. Nijesu definisane obaveze pacijenata, ali jesu prava, koja su normirana Zakonom o pravima pacijenata. Privatna praksa nije inkorporirana na kvalitetan način u zdravstveni sistem Crne Gore. Izvještaji doktora iz privatne prakse se apstrahuju, slanje na viši nivo nije obavezno, a tu su i nemogućnost podizanja lijeka u apoteci i primanje ordinirane terapije bez ponovnog odlaska kod izabranog doktora, čime se dodatno opterećuje primarni javni sistem. Neadekvatna teritorijalna distribucija privatnih zdravstvenih ustanova, kao i neujednačenost cjenovne politike koja pada na teret građana, doprinosi nejednakosti. Ključni problem privatne prakse je nedostatak kadra. Većinu privatnik angažuje putem ugovora o dopunskom radu iz javnog sistema, što otvara pitanja koja se moraju normativno urediti – broj realizovanih pruženih usluga u ustanovi gdje je angažovani doktor zaposlen, model davanja saglasnosti menadžera za rad u privatnim ustanovama itd. Ozbiljan problem privatnih zdravstvenih ustanova jeste nedostatak motiva za slanje mladih kolega na specijalizacije u ovoj konstelaciji odnosa jer je potrebno vrijeme do završetka specijalizacije i novac kojim treba finansirati edukaciju.

Ovo su sve realni problemi sa kojima se suočavaju privatni sektor i zaposleni u javnom sektoru koji imaju dopunski angažman.

PREPORUKE:

- jasnije normirati uslove za otvaranje privatnih ustanova;
- definisati obavezan kadar u stalnom radnom odnosu u PZU;
- inicirati adekvatnu distribuciju PZU zbog dostupnosti;
- omogućiti prava PZU Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju;
- uskladiti cjenovnu politiku i, privatno-javnim partnerstvom, usluge platiti iz budžeta, čime bi bio zaštićen standard građana;
- normativno urediti dopunski rad i kriterijume za davanje saglasnosti.

Neophodno je u periodu pred nama zakonski definisati okvir privatno-javnog partnerstva na zdravim osnovama, iskoristiti potencijale oba sektora za bolju dostupnost i viši kvalitet zdravstvene zaštite.

PALIJATIVNA NJEGA

Starenje stanovništva predstavlja ključni globalni trend koji nije zaobišao ni Crnu Goru. Neophodna je veća uključenost društva da bi se promovisalo inkluzivno i dostojanstveno starenje. Ta nadolazeća demografska promjena povećava potrebu za njegom i zdravstvenim i socijalnim uslugama, naročito za starije osobe sa stanjima poput demencije. I u CG broj starih iznad 65 godina iznosi preko 15%, a to zahtijeva, osim normativnog okvira (koji je naznačen u usvojenim dokumentima), i konkretne aktivnosti u cilju realizacije mjera palijativne njege. Do danas nije postignut napredak na ovom polju. Palijativna njega nije personalizovana, ona obuhvata pacijenta, porodicu i cjelokupnu zajednicu. Kada se iscrpu mogućnosti kurativne medicine, u obavezi smo da ublažimo bol, patnju i druge probleme da bismo omogućili kvalitetnu palijativnu njegu i ukazali na humani aspekt života do biološkog kraja.

PREPORUKE:

- U prvoj fazi je neophodno **formirati multidisciplinarne timove** koji će pružati pomoć pacijentu i porodici.
- Jačanje resursa i shvatanje značaja palijativne njege podrazumijeva **formiranje mobilnih palijativnih timova**, koji će edukovati porodicu i postići viši kvalitet zdravstvene zaštite i ekonomsku uštedu smanjenjem broja dana hospitalizacije pacijenata.
- U ustanovama drugog nivoa, gdje iskorišćenost posteljnog fonda nije na realnom nivou (nedostaju usluge), moguće je **dio posteljnog fonda preusmjeriti na hospise**, sa dodatnim finansiranjem palijativne njege od strane zajednice i porodice korisnika usluga.
- Kao krajnji cilj Crna Gora treba da izgradi **Nacionalni centar za palijativnu njegu** sa svim sadržajima.

DIGITALIZACIJA I ZDRAVSTVENE TEHNOLOGIJE

Svjedoci smo ubrzanog razvoja podstaknutog digitalnom revolucijom, masovnom upotrebom računarskih sistema, mreža i telekomunikacija. Svaki nagli razvoj otvara mnoga vrata, kreira nove mogućnosti i doprinosi boljem društvu.

U današnjem digitalizovanom svijetu podaci su blago. Oni su sirovine iz kojih nastaje informacija, a ona je ključna za funkcionisanje svakog sistema. U moru dijagnostičkih procedura

srećna je okolnost to što većina dijagnostičkih uređaja ima mogućnost da pruža podatke u digitalnom obliku. Umjesto ruku pacijenata punih papira, digitalni podaci se elektronskim putem dostavljaju medicinskom osoblju, koje nakon uvida može donijeti brzu i kvalitetnu odluku. Postavlja se pitanje: gdje pohraniti te podatke? Jedinstveni zdravstveni sistem je optimalno rješenje za ovaj problem. Medicinski podaci su veoma osjetljivi i njima treba pristupiti s pažnjom. Zakonski treba normirati ko je vlasnik podataka, ko i kad im može pristupiti. Informacioni sistem mora biti prilagođen krajnjim korisnicima, na zadovoljstvo pacijenata, ali i medicinskih radnika. Informacioni sistem mora biti dinamičan, živ i u stalnom razvoju. Najbolja kontrola digitalnih podataka vrši se u integrisanom, jedinstvenom zdravstvenom sistemu, koji obuhvata sve zdravstvene ustanove sa njihovim resursima i djelatnostima.

Proces digitalizacije zdravstvenog sistema je počeo daleke 2000. godine u FZO, zatim je urađena elektronska baza osiguranika da bi implementacija bila dalje usmjerena na distribuciju, kontrolu i potrošnju lijekova.

Danas su integrisani informacioni sistemi svih zdravstvenih ustanova u CG, FZO, privatnih i stomatoloških zdravstvenih ustanova koje su dio mreže, privatnih apoteka koje su u sistemu Mreže zdravstvenih ustanova, CiNMED, Institut za javno zdravlje, Zavod za bezbjednu krv. Aktuelni projekti digitalizacije Kliničkog centra i Zavoda za hitnu pomoć omogućiće dodatne vrijednosti u razmjeni podataka u okviru jedinstvenog informacionog sistema.

PREPORUKE:

- U periodu pred nama treba nastaviti sa nadogradnjom novih segmenata u razvoju telemedicine, digitalizacije informacija o supstancama ljudskog porijekla, mobilnog zdravlja, elektronske zdravstvene evidencije i sistema praćenja lijekova, opreme i potrošnog materijala.
- Nastaviti sa integracijom informacionog zdravstvenog sistema, uz dalje razvijanje RIS/radiološkog i LIS/laboratorijskog informacionog sistema.
- Težiti e-healthu / zdravstvu bez papira.
- Ovi projekti su u razvoju i, kada se integrišu u sistem, kreatori politika i finansijeri imajuće u rukama moćan alat za adekvatne analize, izradu strateških dokumenata i unapređenje zdravstvenih politika.

ZDRAVSTVENE TEHNOLOGIJE

Pojam zdravstvenih tehnologija podrazumijeva sve zdravstvene metode i postupke koji se mogu koristiti u cilju unapređivanja zdravlja ljudi – prevencija, dijagnostika i liječenje bolesti. Obuhvataju sve bezbjedne lijekove i medicinska sredstva, medicinske procedure i uslove za primjenu tih procedura. Savremene tehnologije i njihova primjena u zdravstvu zahtijevaju ozbiljan pristup i normativno regulisanje od strane Ministarstva zdravlja, a procjene

u vezi sa njihovom primjenom i uključivanje procedura, sredstava ili lijekova – moraju dobiti saglasnost Komisije za procjenu zdravstvenih tehnologija. U nove zdravstvene tehnologije spadaju i vještačka inteligencija (AI) i (pre)nosivi medicinski uređaji (*wearable medical devices*) koji služe za dokumentovanje stanja vlastitog zdravlja praćenjem vitalnih parametara. Oni omogućavaju daljinski nadzor nad zdravljem pacijenata. Procjenjuje se da bi prenosivi uređaji trebalo da smanje troškove bolničkog liječenja za 16% tokom 5 godina.

Fokus treba staviti na primjenu novih tehnologija u cilju unapređenja efikasnosti zdravstvene usluge, na dalji razvoj skrining programa za rak i razvoj personalizovane medicine u procesu liječenja. Koncept personalizovanog pristupa u liječenju određivanjem biomarkera (molekularni, ćelijski i radiološki) našao je primjenu u onkologiji i doprinio boljem kvalitetu i produženju života ovih pacijenata.

Telemedicina i virtuelne bolnice već imaju svoje mjesto u razvijenim zdravstvenim sistemima, a u CG je telemedicina u razvoju i treba aktuelizovati dalji razvoj uz proširenje primjene radi dostupnosti zdravstvene zaštite i univerzalne pokrivenosti. S obzirom na dosadašnju praksu uvođenja zdravstvenih tehnologija *ad hoc*, od slučaja do slučaja, ličnim inicijativama i personalizovanim obukama, kreatori politika treba da formiraju Komisiju za primjenu zdravstvenih tehnologija uz definisanje kriterijuma i uslova za uvođenje i primjenu lijekova, procedura, metoda i medicinskih sredstava u zdravstvenom sistemu CG u okviru podzakonskih akata.

PREPORUKE:

- Formirati Komisiju za primjenu zdravstvenih tehnologija.
- Normirati kriterijume i metode uključivanja novih tehnologija u zdravstveni sistem CG.

VJEŠTAČKA INTELIGENCIJA

Medicina je temelj zdravstvene politike i usredsrijeđena je na prevenciju, dijagnostiku i liječenje. No u eri digitalne transformacije i četvrte industrijske revolucije uloga tehnologije u medicini se razvija velikom brzinom. Posebno, vještačka inteligencija (AI, *Artificial intelligence*) i njena primjena u medicini donijele su nove mogućnosti koje moramo bolje iskoristiti. Povezanost inženjerskih nauka i medicine nije nova. Tradicionalni ekspertski sistemi, statistika i napredne statističke metode već su godinama osnova medicinskog istraživanja.

Primjeri primjene vještačke inteligencije u medicini, kako već danas, tako i u bliskoj budućnosti, uključuju sljedeće:

- **Dijagnostika:** algoritmi mašinskog učenja mogu, kako bi identifikovali promjene karakteristične za patološka stanja i omogućili precizniju dijagnostiku, analizirati rezultate dobijene raznovrsnim metodama za vizualizaciju – rendgen, kompjuterizovana tomografija i magnetna rezonanca. Dijagnostika se može unaprijediti i obradom podataka sa

pametnog sata ili mobilnog telefona, što omogućava praćenje pacijenata tokom dužeg perioda, ne samo dok se nalazi u zdravstvenoj ustanovi, nego i u svakodnevnim situacijama, kod kuće ili na poslu.

- **Personalizovana medicina:** AI može analizirati genetske podatke, istoriju bolesti i životne navike kako bi stvorio personalizovani plan liječenja. Time se poboljšava efikasnost tretmana i smanjuje učestalost neželjenih reakcija.
- **Virtualni asistenti:** veliki jezički modeli (LLM) poput ChatGPT-a mogu pomoći zdravstvenim radnicima u pretraživanju literature, davanju savjeta o liječenju i razgovoru s pacijentima pružajući brze i tačne odgovore na osnovu baze znanja.
- **Predviđanje epidemija:** analizom skupova velikih podataka poput prijavljivanja bolesti i kretanja stanovništva te učestalosti ključnih riječi pri pretraživanju na internetu – AI može predvidjeti potencijalne epidemije i olakšati planiranje preventivnih mjera.
- **Upravljanje resursima:** algoritmi mašinskog učenja mogu optimizovati raspored zaposlenih u bolnicama, kao i nabavku medicinske opreme, osiguravajući efikasnije korišćenje resursa.
- **Ljekovi i istraživanje:** AI ubrzava proces otkrivanja novih lijekova analizom hemijskih jedinjenja i predviđanjem njihove efikasnosti. Takođe, moguće je identifikovati nove terapijske indikacije za postojeće lijekove ili nove lijekove za bolesti za koje još uvijek nema adekvatne terapije.
- **Robotika:** automatizovani hirurški sistemi s AI-jem mogu pomoći hirurzima u izvođenju preciznih operacija s minimalno invazivnim zahvatima skraćujući vrijeme oporavka pacijenata.

Ove perspektive primjene obećavaju efikasnije, tačnije i pristupačnije zdravstvene usluge i postavljaju temelje za budućnost u kojoj je *zdravlje za sve* zaista ostvariv cilj. Ovo su samo neki od primjera sa kojima ćemo se sretati.

Preporuke na koje treba obratiti pažnju u narednom periodu kada se uzme u obzir trenutni potencijal u nauci i medicini u Crnoj Gori:

- **Podaci:** kvalitet AI algoritama zavisi od kvaliteta podataka. Potrebno je unaprijediti proces prikupljanja, čuvanja i anotiranja podataka, uz stroge mjere privatnosti. Crna Gora ovome pitanju treba da pristupi sistemski i izazov male zemlje pretvori u prednost.
- **Interdisciplinarnost:** budućnost medicine leži u univerzalnom kadru s interdisciplinarnim vještinama. Crna Gora može i treba da podstiče sinergiju različitih disciplina – društvenih nauka, psihologije, književnosti, finansija – s medicinom. Razvijanjem univerzalnih vještina kod novog kadra pružiće se multidisciplinarni pristup, koji rješava složene probleme uz sveprisutnu podršku tehnologije.

- **Edukacija i kultura:** razvoj svijesti o ciljevima upotrebe tehnologije u medicini i uopšte jeste ključan. Tehnologija može poboljšati dijagnostiku, tretmane i efikasnost medicinskih usluga. Međutim, ona može postati i potencijalno opasna ako zaboravimo na temeljne humanističke vrijednosti. Edukacija mora da integriše kritičko razmišljanje i etičke aspekte u upotrebi tehnologije.

Naše lično uključivanje – nemamo izgovora: dešava se nešto veoma zanimljivo. Mijenja se paradigma upotrebe tehnologije i AI alata čija ponuda svakodnevno raste nevjerovatnom brzinom. Za uspješnu primjenu AI u medicini neophodni su edukacija i personalno uključivanje.

FINANSIRANJE ZDRAVSTVENOG SISTEMA

Zaključno sa 2021. godinom, finansiranje zdravstvene zaštite u Crnoj Gori odvijalo se kroz uplatu doprinosa za zdravstveno osiguranje i kroz transfere Vlade CG. Od januara 2022. godine državni budžet predstavlja jedini javni izvor finansiranja zdravstvene zaštite.

Ono što posebno opterećuje porodični budžet i produbljuje nejednakost u ostvarivanju zdravstvene zaštite jesu tzv. „privatna plaćanja iz džepa“. Podaci Eurostata i WHO iz 2022. godine ukazuju na to da direktna plaćanja građana Crne Gore u ostvarivanju zdravstvene zaštite iznose 36,5%, što je izuzetno opterećenje za građane, pa iako je po ovoj stopi bila druga na Balkanu, bila je znatno viša od prosjeka EU iste godine (14,4%).

Najveći dio izdataka „iz džepa“ uključuje troškove za lijekove, stomatološke i vanbolničke usluge. Tome doprinose netransparentne, izuzetno duge liste čekanja na pregled u sekundarnoj i tercijarnoj djelatnosti, pa su građani prinuđeni da ta prava ostvare u privatnim zdravstvenim ustanovama, gdje im usluge pružaju uglavnom zaposleni u javnom zdravstvenom sistemu.

Razvoj zdravstvenog osiguranja u narednom periodu predstavlja jedan od ključnih izazova u vođenju zdravstvene politike u Crnoj Gori.

Građani su prinuđeni da koriste usluge privatnih zdravstvenih ustanova i sami finansiraju troškove zdravstvene zaštite.

Razvoj zdravstvenog osiguranja u Crnoj Gori treba da bude usmjeren na unapređenje dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. Dobrovoljno zdravstveno osiguranje javlja se u tri oblika: dopunsko, dodatno i privatno. Proizvode dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja u Crnoj Gori trenutno nude osiguravajuće kompanije neživotnog osiguranja. Da bi se moglo govoriti o unapređenju zdravstvenog sistema na ovaj način, treba analizirati same proizvode dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i njihovu profitabilnost.

Otkad se svijet susreo sa kovid krizom, koja je uspjela da ugrozi i najjače zdravstvene sisteme u svijetu, dobrovoljno zdravstveno osiguranje dobija sve više na značaju. Ono je opcija

koja pojedincima pruža pristup kvalitetnim zdravstvenim uslugama, a istovremeno i finansijsku zaštitu od neočekivanih medicinskih troškova.

Ovaj vid zdravstvenog osiguranja, koji funkcioniše po principu dobrovoljnosti, a u okviru utvrđenih standarda obezbjeđuje posebne uslove pružanja zdravstvene zaštite u pogledu kadra, smještaja i vremena. Dobrovoljno zdravstveno osiguranje omogućava osiguraniku organizaciju i pokriće troškova liječenja u privatnim zdravstvenim ustanovama u Crnoj Gori.

Neke od prednosti dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja jesu: bolji pristup zdravstvenoj zaštiti, finansijska zaštita, bolji kvalitet medicinske usluge i fleksibilnost. Kao neki od nedostataka ovog vida osiguranja navode se: pristupačnost, tj. dostupnost proizvoda samo građanima sa većim dohotkom, neželjena selekcija, nejednakost i fragmentacija.

PREPORUKE:

- Unaprijediti promociju dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, kao i edukaciju građana o prepoznavanju ovog vida osiguranja i njegove upotrebe na adekvatan i etički način.
- Osigurati održivost postojećeg načina finansiranja sistema zdravstva u Crnoj Gori.

Zdravlje za sve nije samo san, već dostižan cilj ako svi zajedno radimo na njegovom ostvarenju. Cilj dugoročne zdravstvene politike u Crnoj Gori jeste obezbjeđivanje univerzalnog pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti za sve građane, s naglaskom na prevenciji bolesti i promociji zdravlja. Potrebno je unaprijediti regulative i preporuke u razvoju zdravstvene zaštite oslanjajući se na sopstvena i EU iskustva.

SPISAK UČESNIKA OKRUGLOG STOLA / autori dokumenta

- Prof. dr **Miodrag Radunović** – dekan Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore, redovni profesor;
- Prof. dr **Aneta Bošković** – redovna profesorica Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Prof. dr **Vladimir Jakovljević** – dekan Fakulteta medicinskih nauka Univerziteta u Kragujevcu, predsjednik Asocijacije kardiovaskularnih ljekara Jugoistočne Evrope;
- Prof. dr **Dragan Laušević** – redovni profesor Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Mag. prim. **Dorijan Marušić** – bivši ministar zdravlja u Vladi Slovenije, savjetnik evropskog komesara za zdravstvo, konsultant WB i WHO;
- Prof. dr **Miloš Daković** – redovni profesor Elektrotehničkog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Prof. dr **Olivera Miljanović** – redovna profesorica Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Prof. dr **Ljiljana Vučković** – redovna profesorica Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore, direktorica Centra za nauku KCCG-a;
- Prof. dr **Zorica Potpara** – vanredna profesorica Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore, rukovoditeljka Studijskog programa Farmacija;
- Prof. dr **Agima Ljaljević** – redovna profesorica Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Prof. dr **Tomo Popović** – vanredni profesor Fakulteta za informacione sisteme i tehnologije, Univerzitet Donja Gorica;
- Prof. dr **Elvir Zvrko** – vanredni profesor Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Doc. dr **Mirjana Đuričković** – docentkinja Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore, rukovoditeljka Studijskog programa Stomatologija;
- Dr **Mladen Filipović** – predsjednik Udruženja privatnih doktora Crne Gore;
- Mr ek. **Milan Raičević** – magistar ekonomije, Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore.

CRNAGORA 20242034

PRAVNA
ZAŠTITA



Uvod

Ovaj dokument je izrađen za potrebe projekta Univerziteta Crne Gore „Crna Gora 2024–2034“, čiji je cilj razmatranje ključnih tačaka koje determinišu dalji razvoj Crne Gore i produkovanje konkretnih predloga za unapređenje odnosno redefinisanje markiranih oblasti među kojima je i oblast pravne zaštite. Namjera ovog projekta je da se jasno argumentovani i precizno artikulirani predlozi naše akademske zajednice na kraju publikuju pod nazivom „Crna Gora 2024–2034: vizija i preporuke Univerziteta Crne Gore“ i zvanično upute na razmatranje Vladi Crne Gore i Skupštini Crne Gore, ali i cijeloj stručnoj i opštoj javnosti na uvid. S tim ciljem je Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore sačinio ovaj dokument kako bi se integrisao u konačni izvještaj Univerziteta.

Nastao je kao plod naučnog angažmana osoblja Pravnog fakulteta, ali i doprinosa učesnika naučnog skupa „Nova platforma Crne Gore za Evropsku uniju: 2024–2034 – Odgovorna, digitalizovana i zelena“ (26–27. septembar 2024), koji je Pravni fakultet organizovao upravo s namjerom da prikupi što veći broj uvida i preporuka naučne javnosti u vezi s pitanjima koja su predmet pažnje publikacije Univerziteta Crne Gore. Ovaj naučni skup, koji je sakupio preko 40 učesnika, sadržao je tri tematske cjeline: javno pravo Evropske unije, unutrašnje tržište Evropske unije, ekološko pravo Evropske unije, kao i panel diskusiju „Preporuke za prevazilaženje *statusa quo* u pregovaračkoj agendi Crne Gore sa EU“, u kojoj su učestvovali: prof. dr Nebojša Vučinić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore u penziji i raniji sudija Evropskog suda za ljudska prava, Snežana Armenko, predsjednica Ustavnog suda Crne Gore, i Valentina Pavličić, ranija zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Struktura ovog dokumenta je trodjelna. U prvom dijelu – *Vizija* – obrađuje se vizija Crne Gore kao odgovorne, digitalizovane i zelene evropske države. Dakle, prvi dio je smješten u kategoriju nominalnog, onoga čemu Crna Gora teži. Drugi dio – *Prepreke i status quo* – ima za cilj da prepozna i definiše stvarno stanje u Crnoj Gori, trenutni *status quo* i odgovarajuća otvorena pitanja koja predstavljaju prepreku za ostvarivanje „vizije“. Posljednji, treći dio ovog dokumenta, naslovljen je kao *Preporuke*. On, kao što proizlazi iz samog imena, sadrži preporuke kako prevazići *status quo* u cilju postizanja „vizije“.

1. VIZIJA – CRNA GORA KAO EVROPSKA DRŽAVA

Vizija Crne Gore kao pravne države i države vladavine prava prvenstveno je definisana Ustavom Crne Gore od 2007 („Sl. list CG“, br. 01/07... 38/13). U osnovnim odredbama Ustava Crna Gora je definisana kao „građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava“ (čl. 1, st. 2). Ustavom je određeno da „Crna Gora jemči i štiti prava i slobode“ (čl. 6, st. 1). Vlast u državi je „uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku“ (čl. 11, st. 1) i ona „počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli“ (čl. 11, st. 4). Vlast je „ograničena Ustavom i zakonom“ (čl. 11, st. 3), koju štiti Ustavni sud (čl. 11, st. 6).

Članom 2 Ustava određeno je da je nosilac suverenosti „građanin koji ima crnogorsko državljanstvo“ (čl. 2, st. 1) te da „građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika“ (čl. 2, st. 2). Isto tako, „ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom“ (čl. 2, st. 3).

Crna Gora se potpisivanjem **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji** obavezala da će pridavati poseban značaj konsolidaciji vladavine prava, jačanju institucija na svim nivoima, sprovođenju zakona i sudskoj upravi. Članom 80 Sporazuma je precizirano da će saradnja u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti prvenstveno imati za cilj jačanje nezavisnosti sudstva i unapređenje njegove efikasnosti, poboljšanje rada policije i drugih organa koji se bave sprovođenjem zakona, obezbjeđivanje adekvatne obuke i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Ovim odredbama Crna Gora se nominalno svrstala u red liberalnih demokratija, koje poživaju na vladavini prava. Sve dosadašnje vlasti u Crnoj Gori su se deklarativno zalagale za ostvarivanje ovih ideala. Samim tim, njihovo ostvarenje je predmet obrade u brojnim strateškim aktima Crne Gore.

Tako **Strategija reforme pravosuđa za period 2019–2022.** jasno prepoznaje kao strateški cilj: „crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa“. „Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024–2027“ ističe značaj zatvaranja poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i poglavlja 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), kao i onih poglavlja koja se tiču unutrašnjeg tržišta: poglavlja 1 (Sloboda kretanja robe), poglavlja 2 (Sloboda kretanje radnika), poglavlja 3 (Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga), poglavlja 4 (Sloboda kretanja kapitala), poglavlja 5 (Privredno pravo), poglavlja 6 (Pravo intelektualne svojine) i drugih relevantnih poglavlja. Pored toga, u **Strategiji reforme pravosuđa od 2024–2027.** prepoznaje se potreba za strateškim pristupom i kontinuitetom reformskih procesa u oblasti pravosuđa kako bi se obezbijedilo pridruživanje Crne Gore Evropskoj uniji.

Ovim dokumentom su prepoznate tri strateške linije daljeg pravnog i institucionalnog razvoja Crne Gore. Prvi se tiče odnosa između različitih grana vlasti i posebno pravosuđa, drugi se tiče pravnih aspekata digitalizacije, a treći se tiče koncepta Crne Gore kao ekološke države.

Treće poglavlje ovog dokumenta, čiji je predmet predstavljanje *statusa quo* u Crnoj Gori, biće takođe podijeljeno u tri cjeline. Prva cjelina će obuhvatiti institucionalne okvire Crne Gore. Ona će, s obzirom na značaj koji poglavlja 23 i 24 imaju u procesu evropskih integracija, sadržati poseban odjeljak posvećen pitanju pravosuđa. Predmet druge cjeline biće skup izazova koji se tiču unutrašnjeg tržišta Crne Gore i njegovog usklađivanja sa tekovinama EU. Treća cjelina će biti posvećena pitanjima koja se tiču ekološkog prava i ideala Crne Gore kao ekološke države.

2. STATUS QUO – PREPREKE I IZAZOVI

2.1. INSTITUCIONALNI ASPEKTI EVROPSKIH INTEGRACIJA

2.1.1. Podjela vlasti

Ravnoteža između tri grane vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske, preduslov je uspostavljanja vladavine prava i pravne države. Međutim, turbulentni politički procesi čiji je Crna Gora svjedok u prethodnih nekoliko godina pokazali su da Ustav Crne Gore od 2007. ostaje nedorečen u bitnim aspektima odnosa tri grane vlasti odnosno mehanizma njihove ravnoteže i međusobne kontrole (eng. *checks and balances*). Iako nedorečenost ustavnih normi ne bi morala nužno da proizvede pravnu nesigurnost i proizvoljnost, činjenica da u Crnoj Gori nijesu usvojena odgovarajuća (i nesporna) zakonska rješenja koja bi razradila Ustavom tražirani odnos između tri grane vlasti upravo proizvodi takve negativne posljedice. U Crnoj Gori, osim Zakona o predsjedniku Crne Gore („Sl. list CG“, br. 42/18... 76/23) – koji je sam po sebi bio predmet, kako je kasnije utvrđeno, neustavnih izmjena – ne postoje zakoni koji bi preciznije utvrdili nadležnosti Vlade i Skupštine, kao ni njihove međusobne odnose. Zbog toga političkim akterima ostaje širok prostor da proizvoljno, a često i sasvim različito tumače nadležnost ovih organa i njihove međusobne odnose.

Ovakvo stanje, pokazalo se, zna da proizvede blokadu institucija odnosno njihovog odlučivanja (eng. *deadlock*). Jedna od takvih blokada desila se 2022. prilikom pokušaja izbora 44. vlade za vrijeme trajanja 27. saziva Skupštine. Tada su suprotstavljena tumačenja predsjednika Crne Gore i parlamentarne većine povodom nadležnosti predsjednika države u postupku predlaganja mandataru za sastav Vlade proizvela institucionalnu blokadu i sljedstvene izmjene Zakona o predsjedniku s ciljem da se ostvari *ad hoc* deblokada odlučivanja u korist parlamentarne većine. Venecijanska komisija je, komentarišući upravo ovaj događaj (Mišljenje br. 1111/2022 od 9. decembra 2022), zaključila da Crnoj Gori nedostaju tzv. mehanizmi deblokade institucija (*anti-deadlock mechanisms*). Međutim, istom prilikom je primijećeno da se ovi mehanizmi moraju uspostaviti ne *ad hoc* zakonskim rješenjima (koja bi narušavala princip podjele vlasti i ustavnosti), već odgovarajućom revizijom ustavnih odredbi, čime bi se uspostavili dugoročno održivi i legitimni odnosi između tri grane vlasti. Venecijanska komisija je drugom prilikom, komentarišući Nacrt zakona o Vladi Crne Gore (dokument CDL-REF (2023)040 od 12. septembra 2023), ponovo ukazala na to da je

određena pitanja koja se (do)tiču sistema ravnoteže vlasti odnosno sistema teže i protivteže potrebno regulisati na nivou ustavnih odredbi (eng. *constitutional entrenchment*), a ne zakonskim aktima.

U tom smislu, već je na ovom nivou moguće prepoznati jedan od sistemskih nedostataka pravnog poretka Crne Gore. To je nedovoljno normiran (i nesporno utvrđen) odnos između tri grane vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske. Bez njegovog detaljnijeg normiranja nije moguće dugoročno ostvariti princip podjele vlasti, koji je od suštinskog značaja za utemeljivanje ustavnosti i vladavine prava.

Kao neka od „uskih grla“ Ustava Crne Gore od 2007. koja bi u budućnosti neminovno zahtijevala odgovarajuću normativnu razradu možemo prepoznati: postupak predlaganja mandataru za sastav Vlade od strane predsjednika države, postupak izbora Vlade, postupak izglasavanja nepovjerenja Vladi, postupak raspuštanja Skupštine, postupak sazivanja Skupštine i postupak izbora i zamjene predsjednika Skupštine. Svi ovi – inače osjetljivi i po svom političkom značaju izuzetno bitni – postupci pokazali su se u prethodnim godinama kao generatori kontroverzi i suprotstavljenih praksi, čime se potkopavao autoritet Ustava i pravnog poretka u Crnoj Gori.

2.1.2. Zakonodavni postupak

Normativna nedorečenost u Crnoj Gori ima svoj izraz i u neadekvatno normiranom zakonodavnom postupku. Zakonodavni postupak u Crnoj Gori nije samo nedovoljno normiran, već je institucionalna praksa neusklađena i sa onim dijelom u kojem je on normiran. Razlog za to leži u činjenici da su glavni izvor prava kojim se uređuje zakonodavni postupak zapravo podzakonski akti Skupštine i Vlade. To su, dakle: *Poslovnik Skupštine Crne Gore* („Sl. list CG“, br. 51/06... 80/24), *Poslovnik Vlade* („Sl. list CG“, br. 3/12... 58/24) i druga dokumenta kao što su: *Pravno-tehnička pravila za izradu propisa sa Smjernicama za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije* („Sl. list CG“, br. 2/10), *Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija* („Sl. list CG“, br. 41/18) i sl. Zajedničko svim ovim aktima jeste to što se njima ne konstituišu zakonske, a još manje ustavne norme. Oni su, dakle, podzakonski akti, koji, kao takvi, nijesu opremljeni odgovarajućim nivoom legitimiteta i autoriteta. Pored toga, ovi akti sami po sebi i ne propisuju obaveze koje su obuhvaćene odgovarajućom sankcijom, već najveći dio njihovih odredbi ostaje na nivou instruktivnih normi.

Ovakvo stanje, preciznije – nedostatak čvrstih normi kojima se reguliše zakonodavni postupak, proizvodi neujednačenu praksu ispunjenu proizvoljnostima, odnosno pravnu nesigurnost kojom se krnji autoritet najviših državnih organa i ukupnog pravnog poretka.

Jedan od primjera koji ovo dokazuje jeste pripremna faza zakonodavnog postupka. Vlada Crne Gore je na osnovu pobrojanih podzakonskih akata, po pravilu, „dužna“ da uz svaki svoj predlog zakona, između ostalog, dostavi: *Analizu efekta propisa* (RIA), *Deklaraciju o harmonizaciji sa pravnim tekovinama EU* i *Izvještaj sa javne rasprave*. Međutim, po uvidu u parlamen-

tarnu praksu stiće se utisak da ovi dokumenti često nijesu predmet pažnje Vlade, koja priprema predloge zakona, kao ni poslanika, koji o njima raspravljaju. Analizom dostavljenih predloga zakona, koji su dostupni na zvaničnom sajtu Skupštine Crne Gore može se doći do zaključka da su tipske izjave o „usklađenosti predloženih zakona sa pravnim tekovinama Evropske unije“ i nedovoljno ubjedljive procjene predlagača „da za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva u budžetu Crne Gore“ – prije pravilo nego izuzetak. Štaviše, bez obzira na utemeljenost ovih dokumenata i izjava sadržanih u njima, ona vrlo rijetko izazivaju interesovanje poslanika u Skupštini prilikom raspravljavanja predloženih zakona. Dakle, propratnim analizama i izjavama Vlade ne pridaje se gotovo nikakva pažnja tokom skupštinskih čitanja. Zbog toga se teško može izbjeći utisak da se pripremni postupci koje sprovodi Vlada, a koji su inače „detaljno uređeni“ kako bi se što kvalitetnije napisao zakonski predlog, u stvarnosti obično sprovode i doživljavaju *pro forma*.

Valja primijetiti da Vlada predstavlja dominantnog aktera u zakonodavnom postupku. Vlada Crne Gore, iako nominalno jednaka sa poslanicima i grupama građana u svom pravu da predlaže zakone, u stvarnosti je najčešći predlagač zakona. Iako precizna statistika o broju predloga koje je podnijela Vlada Crne Gore nije dostupna (procjena iz 2009. godine navodi da iznosi čak 90%), izvjesno je da u ubjedljivoj većini slučajeva pripremu zakonskih predloga vrši Vlada. Iako se to dâ objasniti i činjenicom da je Vlada kadrovski i tehnički najkompetentnija za sastavljanje zakonskih predloga, ovakvo stanje ipak ukazuje na to da kvalitet zakonskih akata i zakonodavnog postupka, u krajnjem, u velikoj mjeri zavisi od Vlade i njenih pripremnih aktivnosti.

Iako Vlada nesumnjivo igra odlučujuću ulogu u pripremi zakonskih predloga, postupak pred Skupštinom Crne Gore trebalo bi da predstavlja glavnu fazu u stvaranju zakona. Međutim, primjetno je da Skupština Crne Gore prilikom raspravljavanja i usvajanja zakonskih predloga ne slijedi nominalno temeljni postupak propisan Poslovníkom Skupštine Crne Gore, koji po pravilu predviđa tri čitanja svakog predloga (prethodno čitanje, čitanje u načelu i čitanje u pojedinostima), već radije slijedi „racionalizovani“ zakonodavni postupak koji integriše drugo (čitanje u načelu) i treće čitanje (čitanje u pojedinostima) u jedno, a nauštrb detaljnog razmatranja zakonskih predlogā. Ovo se može objasniti nedostatkom vremena ili interesovanja poslanika ili, jednostavno, suviše intenzivnom zakonodavnom aktivnošću. Međutim, bez obzira na objašnjenje, ostaje nesporno da se ovim narušava princip zakonitosti, ali i krnji sveukupan autoritet pravnog poretka Crne Gore, posebno parlamenta.

Tako, pokazalo se da ako Vlada ima većinu u Skupštini (41/81), ni čitanja pred skupštinskim odborima ni čitanja koja se vode pred poslanicima tokom plenarnih sjednica ne mogu značajno uticati na sudbinu podnijetog predloga. Samim tim, sudbina predloga je obično poznata još od trenutka njegovog dostavljanja Skupštini od strane Vlade. Ovim se uspostavlja slika o nadmoći Vlade, čime se narušava percepcija o institucionalnoj postojanosti parlamenta i, uopšte, principa podjele vlasti. Skupština Crne Gore u toj konstelaciji ne stvara zakone, već ih naprosto *usvaja*.

Na kraju, to što zakonodavni postupak u Crnoj Gori nije prvenstveno regulisan zakonskim aktima, već je dominantno regulisan podzakonskim i internim aktima Vlade ili Skupštine –

ne može se ocijeniti kao uzorno. Naročito s obzirom na to da ovi akti propisuju detaljne procedure koje se, međutim, u stvarnosti ne poštuju ili se izigravaju. Time se narušava ne samo princip zakonitosti, već i autoritet najviših državnih organa i postupaka. Iako je razumljivo da parlament, kao i Vlada, mora da uživa određenu fleksibilnost što u usvajanju, što u pripremi zakonskih predloga, ova fleksibilnost ne smije biti postignuta nauštrb principa pravne sigurnosti i jedinstva pravnog poretka, a pogotovo ne nauštrb principa zakonitosti i ustavnosti.

2.1.3. Pravosuđe – osvrt na pregovaračka poglavlja 23 i 24

Crna Gora je u junu 2024. godine na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Evropskoj uniji potvrdila da je ispunila prelazna mjerila u ključnim pregovaračkim poglavljima 23 i 24, koja se odnose na temeljna prava, pravosuđe i vladavinu prava, čime je dat novi zamah pristupnim pregovorima. Istovremeno sa dobijanjem IBAR-a, Evropska unija je postavila kriterijume za zatvaranje ovog temeljnog klastera koji je ključan za proces pristupanja.

Od usvajanja Ustava međunarodne institucije upućivale su kritike načina imenovanja i razrješenja sudija, a one se uočavaju i u izvještajima Evropske komisije o napretku Crne Gore. Nezavisnost sudstva ima izuzetan značaj za koncept ustavne države jer garantuje zaštitu ljudskih prava i smatra se ključnom komponentom vladavine prava.

Kako bi krenula ka ispunjenju kriterijuma iz EU agende, Crna Gora, tačnije – Ministarstvo pravde, nakon niza konsultacija, u oktobru 2022. godine zatražila je mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, čime bi bila regulisana pitanja radnih prava sudija (uključujući i starosnu granicu za odlazak u penziju), usklađivanje standarda u ocjenjivanju i vođenju disciplinskih postupaka protiv sudija sa evropskim standardima, a sve u cilju jačanja nezavisnosti Sudskog savjeta i obezbjeđivanja zakonskih garancija za izbjegavanje neprimjerenog političkog uticaja. Međutim, rezultati rada Ministarstva pravde bili su vrlo skromni u pogledu toga što jeste došlo do usvajanja Nacrta izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, ali ne i do uvažavanja preporuka Venecijanske komisije i Evropske komisije, čime Crna Gora nastavlja praksu neusklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti pravosudnog sistema.

Što se tiče preporuka Venecijanske komisije o Zakonu o državnom tužilaštvu, one tek treba da budu uvažene jer Crna Gora i dalje nije u potpunosti uskladila odredbe ovog zakona sa podnesenim preporukama koje se tiču imenovanja članova Tužilačkog savjeta koji ne bi trebalo da budu iz reda sudija. Zbog evidentnih kašnjenja u usvajanju preporuka, Ministarstvo pravde je formiralo radnu grupu koja će se detaljnije baviti pitanjem izmjene i dopune navedenog zakona u cilju njihovog ispunjavanja.

Kada govorimo o ispunjavanju međunarodnih obaveza u oblasti ljudskih prava, Crna Gora je, prema posljednjem izvještaju Evropske komisije, bila pozitivno ocijenjena, zahvaljujući, između ostalog, i nastavku dobre saradnje sa Evropskim sudom za ljudska prava. Međutim, konkretan problem sa kojim se crnogorski sistem zaštite ljudskih prava suočava jeste nedo-

statak institucionalnih kapaciteta. U tom smislu bitno je pomenuti problem koji je doskoro bio aktuelan, a ticao se nepotpunog sastava Ustavnog suda, koji je bio nadležan za obezbjeđivanje pravnog lijeka za kršenje ljudskih prava. Kancelariju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda crnogorska javnost i dalje percipira kao jednu od institucija kojima se najviše vjeruje. Međutim, odluke i preporuke Ombudsmana ostaju neobavezujuće, nemaju pravnu snagu presude, a Crna Gora mora poboljšati njihovo sistemsko praćenje u svim javnim institucijama.

S druge strane, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori ne predstavlja samo institucionalni problem, već je ona rezultat istorijskog, društvenog i kulturološkog nasljeđa. Crna Gora, kao i ostale zemlje Centralne i Istočne Evrope u tranziciji, bori se sa problemom korupcije na visokom nivou. Prema Indeksu percepcije korupcije za 2023. godinu, koji je objavio *Transparency International*, Crna Gora je ocijenjena sa 46/100 i zauzima 63. mjesto u svijetu (kao i zadnjih pet godina). Od 2021. godine započelo se sa nizom aktivnosti koje su bitno uticale na promjenu stava o inertnosti Crne Gore glede borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Pitanja poput korupcije na visokom nivou nastavljaju da izazivaju zabrinutost zbog i dalje nedovoljno unaprijeđenog zakonodavnog i strateškog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije koji bi bio u skladu sa pravnom tekovinom Unije, kao i evropskim i međunarodnim standardima.

Ključni nedostaci u pravnom okviru za sprečavanje i borbu protiv korupcije identifikovani su prvenstveno u nesprovođenju preporuka ekspertskih misija EU, kao i izvještaja GRECO-a. Vlada Crne Gore je u junu 2024. godine predstavila svoj strateški odgovor na korupciju usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–28. godine i Akcioni plan za dvogodišnji period, čime je borbu protiv korupcije postavila visoko u svojoj agendi. Međutim, ljudski resursi Specijalnog državnog tužilaštva, u čijoj nadležnosti je sprovođenje istraga iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, i dalje su nedovoljni, što se ogleda u broju predmeta po specijalnom tužiocu, koji iznosi 100 : 1. Viši sud u Podgorici je specijalizovani sud nadležan za predmete korupcije na visokom nivou, a trenutno zapošljava svega 34 sudije, od kojih samo 5 radi u Posebnom odjeljenju za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine. Prema Godišnjem izvještaju o radu Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici, koji se bavi slučajevima organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina, u 2023. godini procesuirano je svega 176 slučajeva, sa stopom završetka od 19,75% (odnosno 33 presude u 176 slučajeva). U istom periodu je Državno tužilaštvo podnijelo prijave za korupciju protiv 1085 osoba, uz dodatne 852 prijave iz prethodnih godina, što čini 1937 aktivnih slučajeva samo za 2023. godinu, a do sada nije bila izrečena niti jedna pravosnažna osuđujuća presuda za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

Crna Gora u tom smislu, prema posljednjem izvještaju Evropske komisije, ostaje umjereno spremna za primjenu pravne tekovine Evropske unije i evropskih standarda u oblasti pravosuđa i osnovnih prava, uz ostvareni ograničeni napredak. Svakako treba imati u vidu da su pomenuti zakoni od ključnog značaja za funkcionisanje pravosuđa i da je njihova potpuna usklađenost sa pravnom tekovinom EU ključna za dalji tok pregovaračkog procesa.

2.1.4. Savremeni izazovi – Sky aplikacija

Crnogorsko pravosuđe se u prethodnim godinama suočilo sa izazovom vrednovanja informacija prikupljenih na Sky ECC aplikaciji. Analiza pravne prirode i dokaznog značaja komunikacija ostvarenih korišćenjem Sky ECC aplikacije vrlo je aktuelna u krivičnim postupcima iz oblasti organizovanog kriminaliteta u Crnoj Gori i drugim državama u svijetu i predstavlja kompleksan dokazni problem.

Uopšteno, može se reći da je od krucijalne važnosti da ova vrsta dokaza bude obezbijedena na osnovu procedure koja je zakonski jasno determinisana. U suprotnom bi se radilo o pravno nevaljanim dokazima, koji bi se morali izuzeti iz spisa predmeta. Prilikom korišćenja digitalnih dokaza neophodno je integralno sagledati mozaik zločina u svrhu kompletiranja dokazne građevine. Način na koji se obezbjeđuju i analiziraju elektronski dokazi mora da garantuje njihovu istinitost, vjerodostojnost i razumljivost. U pravu Crne Gore je zabranjeno korišćenje određenih dokaza i dokaznih sredstava, a svaka istražna radnja mora biti u skladu sa principima nacionalnog pravnog sistema i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Posmatrano uporednopravno, sudovi su u jednom broju država donijeli osuđujuće presude pretežno na osnovu dokaza prikupljenih korišćenjem EncroChat platforme. U Crnoj Gori se trenutno vodi veliki broj krivičnih postupaka u kojima su ključni dokazi proistekli iz dešifrovanje Sky ECC komunikacije. Međutim, u Crnoj Gori još uvijek nije donijeta nijedna pravosnažna presuda zasnovana na ovoj vrsti dokaza. U aktuelnim postupcima sudovi prihvataju stavove Tužilaštva da su dokazi prikupljeni putem međunarodne krivičnopravne pomoći, odnosno da je dokazna radnja stranog pravosudnog organa sprovedena u skladu sa zakonom te države.

Do sada je potvrđeno više optužnica od strane crnogorskih sudova u kojima je kao dokaz priložena Sky ECC komunikacija, a pravni osnov za korišćenje dokaza bio je pretežno Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni list CG“, br. 4/2008 i 36/2013). U obrazloženju je navedeno da su dokazi prikupljeni u skladu sa zakonima države u kojima su obezbijedjeni, a shodno principima uzajamnog priznavanja i povjerenja, prihvatljivi su u državi molilji. U cilju osiguranja prava okrivljenih na „jednakost oružja“, s pravom su traženi podaci o tehnici prikupljanja podataka i potvrda tačnosti i autentičnosti dokaza. U dijelu nepostojanja tehničkih informacija o proceduri prikupljanja podataka i autentičnosti dokaza utvrđeno je da policija nije šifrovala poruke, zbog čega nije dovedena u pitanje njihova autentičnost. Na ovaj način je od strane najviših sudskih instanci potvrđena zakonitost dokaza. Treba istaći da su podaci u državama EU pribavljani korišćenjem Evropskog istražnog naloga, u skladu sa principom međusobnog povjerenja. Na taj način se ne ulazi u zakonitost dokaza pribavljenih u drugoj državi jer bi to dovelo u pitanje suverenitet te države.

U ovom trenutku veliki broj država nije kreirao normativni osnov za tajno pristupanje kriptokomunikaciji u cilju dekodiranja sadržaja. Radi se o *online* nadzoru, upadu u računarski sistem i slično. Nadzor Sky ECC komunikacije kojom su pribavljeni dokazi nije moguće realizovati u brojnim državama.

Treba naglasiti da se Sky komunikacija ni danas ne bi mogla nadzirati primjenom mjera tajnog nadzora usljed nedostatka tehničkih rješenja u oblasti digitalnih tehnologija kojima Crna Gora raspolaže. Zbog toga je nasušna potreba intenzivna međunarodna policijska i pravosudna saradnja. Na kraju treba konstatovati nespornu činjenicu koja ukazuje na nemogućnost provjere pouzdanosti specijalnih istražnih tehnika od strane nezavisnog subjekta, što je očigledno fundamentalno važno za ostvarivanje prava na pravično suđenje.

2.1.5. Digitalna transformacija javne uprave u Crnoj Gori

Crna Gora je u prethodnom periodu postavila solidnu osnovu za razvoj digitalnog društva, koju treba dalje unapređivati u skladu s napretkom tehnologije.

Kada je riječ o pružanju usluga građanima i poslovnim subjektima putem elektronskih platformi, kao i procesu modernizacije pružanja javnih usluga u Crnoj Gori, u posljednjem izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu proces je ocijenjen i dalje sporim.

Evropska komisija smatra da Vlada Crne Gore treba da uloži dodatna finansijska sredstva za dalju digitalizaciju javne uprave kako bismo u konačnome imali opipljive rezultate za pojedince (korisnike e-usluga) te da treba raditi na ponudi (u smislu izdavanja jednostranih digitalnih usluga koje su prilagođene korisniku) i na potražnji (utvrđivanje razloga za nedovoljno korišćenje e-usluga i otklanjanje prepreka za njihovo korišćenje).

Što se tiče usklađivanja sa posljednjom revizijom Evropskog okvira interoperabilnosti i konkretno sa Zakonom o interoperabilnosti Evrope, Crna Gora ostaje neusklađena. Šta to znači? Primjena Okvira u evropskim javnim upravama osigurava standardizaciju i automatizaciju samih usluga, kao i pojednostavljenje postupka u smislu uštede vremena. Crna Gora u tom pogledu nije izvršila potrebne izmjene u procesu digitalizacije usluga javne uprave, što svakako neće biti pozitivno ocijenjeno od strane Evropske komisije u narednim izvještajima o napretku Crne Gore.

2.2. UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE

Kao što je pomenuto, poglavlja koje se tiču unutrašnjeg tržišta su, pored onih koja se tiču pravosuđa, glavni predmet pažnje u pregovaračkom procesu Crne Gore i Evropske unije. Crna Gora se suočava sa brojnim izazovima na putu ka punoj integraciji u unutrašnje tržište EU. Jedna od glavnih prepreka je nedovoljna usklađenost domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, što otežava efikasnu primjenu evropskih pravila u oblastima poput slobode kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage. Regulatorni kapaciteti i administrativna efikasnost institucija zaduženih za sprovođenje pravila tržišta često su ograničeni, što rezultira slabijim nadzorom i kontrolom tržišnih procesa. Još jedna značajna prepreka je prisustvo monopolskih praksi i nedovoljno razvijenih mehanizama za suzbijanje zloupotreba na polju konkurentnosti, što sprečava stvaranje fer tržišnih uslova. Pored toga, nedovoljna standardizacija proizvoda i neusklađenost domaćih i evropskih carinskih procedura ograničavaju pristup crnogorskih privrednih

društava širem tržištu Evropske unije. Takođe, prepreke u priznavanju profesionalnih kvalifikacija i slobodi kretanja radne snage dodatno ograničavaju mobilnost i tržišnu konkurentnost Crne Gore, što usporava njen napredak ka punoj integraciji u evropsko ekonomsko područje.

Crna Gora se od ponovnog sticanja nezavisnosti 2006. godine okrenula privlačenju stranih direktnih investicija, od kojih je danas većina u sektoru turizma, nekretnina, energetike, telekomunikacija, bankarstva i građevinarstva. Prema podacima Centralne banke Crne Gore, ukupan iznos direktnih stranih investicija koje su pratile u Crnu Goru od sticanja nezavisnosti 2006. godine do kraja 2023. godine iznosio je 13,8 milijardi eura, dok je u periodu od 2019. do 2023. godine iznosio 4,38 milijardi eura. Kao zvanični kandidat za sljedeću državu članicu Evropske unije, Crna Gora kontinuirano preduzima značajne reformske korake ka usklađivanju svog pravnog okvira sa standardima EU, uključujući onaj koji se odnosi na investicionu klimu i zaštitu stranih investicija. Međutim, implementacija često daleko zaostaje za zakonskom strukturom i Crna Gora se suočava sa različitim izazovima u poslovanju sa stranim investitorima (nedovršeni investicioni projekti ili rješavanje ranije preuzetih obaveza kao država domaćin). Crna Gora se obavezala da poštuje principe vladavine prava, najprije u brojnim bilateralnim investicionim sporovima koje je potpisala sa državama iz kojih nam dolaze investitori, a od kojih su neki upravo i problematizovali dosljedno sprovođenje proklamovanih principa koji čine vladavinu prava. Pod tim se prije svega misli na principe poput: 1) načela zakonitosti; 2) efikasnih administrativnih postupaka i pristupa pravdi; 3) zaštite opravdanih očekivanja investitora; 4) zahtjev stabilnosti, predvidivosti i dosljednosti u pogledu pravnog okvira; 5) nediskriminacije; 6) transparentnosti; i 7) principe razumnosti i proporcionalnosti. Postupci države vezani za ugovore o ulaganjima mogu postati predmet preispitivanja u investicionoj arbitraži i dovesti do odgovornosti države za povredu klauzule o zabrani nezakonite eksproprijacije, klauzule o poštenom i pravičnom tretmanu i kišobran klauzule, zbog čega Crna Gora mora posebnu pažnju posvetiti kako zaključenim bilateralnim sporazumima, tako i pojedinačnim ugovorima o ulaganjima.

2.3. CRNA GORA NA PUTU OD PROKLAMOVANE DO EKOLOŠKE DRŽAVE

U pogledu zaštite životne sredine u Crnoj Gori dostignuti nivo harmonizacije nacionalnog prava sa pravom EU redovno se prati na institucionalnom nivou, a značajni su i izvještaji Evropske komisije o postignutom napretku, koji, između ostalog, zaključuju da u Crnoj Gori postoji visok stepen usklađenosti prava sa EU zakonodavstvom, a neophodno je unaprijediti implementaciju i sprovođenje pravne tekovine u oblasti upravljanja otpadom i kvaliteta voda, zaštite prirode i klimatskih promjena. Posebno je izražen problem nedostatka ljudskih kapaciteta (u pogledu broja i ekspertize u nadležnim institucijama).

Značajan problem predstavljaju komunalne otpadne vode, a kod zaštite prirode – uspostavljanje mreže „Natura 2000“, gdje je mapirano ukupno oko 60% teritorije Crne Gore. Takođe, neophodno je preduzimanje urgentnih mjera za očuvanje i poboljšanje ekološke vrijednosti zaštićenih područja i potencijalnih područja „Natura 2000“ kao što su Ulcinjska solana, Ska-

darsko jezero, rijeka Tara i ostali riječni tokovi. Još uvijek nije izrađena nacionalna **Strategija biodiverziteta**. U neke od najznačajnijih problema spada industrijsko zagađenje i Evropska komisija u Izvještaju za 2023. godinu napominje da plan ekološke rekonstrukcije Termoelektrane „Pljevlja“ neće riješiti ključna pitanja i da Crna Gora mora trajno zatvoriti elektranu kako bi ispunila standarde EU za emisije. Posebno je izazovna i **oblast klimatskih promjena**, gdje tek predstoje ozbiljnije aktivnosti na implementaciji zahtjeva EU.

Crnoj Gori je odobrena podrška Svjetske banke u cilju postizanja spremnosti za utvrđivanje cijena ugljenika kroz program Partnerstva za implementaciju tržišta. Štaviše, Crna Gora je preduzela početne korake za razvoj svoje strategije razvoja sa niskim emisijama ugljenika. Rad na izradi nacionalnog energetskog i klimatskog plana je nastavljen i, kada bude završen, trebalo bi da bude sproveden u skladu sa ciljem nulte emisije štetnih gasova EU do 2050. godine i Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Izrada Strategije niskokarbonskog razvoja predviđena je u skladu sa nacionalnom Strategijom u oblasti klimatskih promjena do 2030. godine.

U martu 2022. Vlada je usvojila planove upravljanja vodama za sliv Dunava i Jadrana. U cilju implementacije Direktive 2007/60/EZ o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, urađena je analiza postojeće infrastrukture za zaštitu od poplava i izvršena preliminarne procjena rizika, a započeta je izrada mapa opasnosti od poplava i rizika od poplava. Nastavljen je rad na usklađivanju sa *acquisem* u pogledu Direktive 2020/2184 o kvalitetu vode namijenjene za ljudsku potrošnju i implementaciji Direktive 2006/7/EZ o upravljanju kvalitetom vode za kupanje.

U domenu kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom nastavljeno je sprovođenje Zakona o industrijskim emisijama i aktivnosti u oblasti upravljanja industrijskim otpadom. Rekonstrukcija Termoelektrane „Pljevlja“ u skladu sa standardima EU za emisije počela je u aprilu 2022. godine.

Novi Zakon o upravljanju otpadom usvojen je 2024. godine. Međutim, nije realizovana izrada Državnog plana upravljanja otpadom u Crnoj Gori za period 2023–2028. Štaviše, nije usvojena Strategija upravljanja otpadom do 2035. godine. Neophodni su značajni napor na strateškom planiranju i ulaganjima za sprovođenje nacionalne strategije upravljanja otpadom do 2030. godine. Ostaje da se uspostavi infrastruktura za odvojeno prikupljanje i reciklažu otpada na većem dijelu teritorije zemlje i da se riješi nelegalno i privremeno odlaganje otpada.

3. PREPORUKE

3.1. INSTITUCIONALNI ASPEKTI I REFORMA PRAVOSUĐA

Detaljnije normiranje odnosa između tri grane vlasti: dosadašnje izlaganje jasno ukazuje na to da je neophodno detaljnije normirati neke od osnovnih odnosa između tri grane vlasti u Crnoj Gori, prvenstveno između zakonodavne i izvršne vlasti. To se može uči-

niti usvajanjem odgovarajućih zakonskih rješenja, prije svega Zakona o Vladi i Zakona o Skupštini Crne Gore. Postupak usvajanja ovih zakona trebalo bi da bude takav da ovim aktima pruži trajni autoritet i legitimitet, koji bi prevazilazili pojedinačne skupštinske sazive.

Detaljnije regulisanje zakonodavnog postupka: zakonodavni postupak, uključujući njegovu pripremnu fazu i fazu pred Skupštinom, mora biti adekvatnije normiran. Umjesto instruktivnih, podzakonskih normi koje preovladavaju ovim postupkom, ovaj postupak bi trebalo urediti (i) odgovarajućim zakonskim aktima. U tom smislu, potencijalni Zakon o Vladi i Zakon o Skupštini Crne Gore trebalo bi da sadrže norme kojima se uređuje i ova oblast.

Unapređenje nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa: potrebno je ojačati nezavisnost sudstva i smanjiti politički uticaj na pravosudne institucije. Preporučuje se dodatno jačanje institucionalnih kapaciteta Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta poput povećanja budžeta, jačanja kadrovskih kapaciteta, organizovanja specijalizovanih obuka za sudije i tužioce, unapređenja sistema ocjenjivanja sudija i tužilaca, kao i sistema kontrole i utvrđivanja odgovornosti. Takođe, važno je implementirati transparentne procedure za imenovanje i unapređenje sudija i tužilaca, uz osiguranje da su svi procesi zasnovani na zaslugama, profesionalnim standardima i integritetu.

Efikasnija borba protiv korupcije na visokom nivou: Odbor za reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije Crne Gore trebalo bi da prioritizuje mjere za proaktivnu istragu, krivično gonjenje i presudno kažnjavanje slučajeva korupcije, posebno na visokom nivou. Neophodno je osigurati da institucije za borbu protiv korupcije, kao što su Agencija za sprečavanje korupcije i Specijalno državno tužilaštvo, imaju dovoljno resursa i kapaciteta za nezavisno djelovanje. Treba ojačati međuinstitucionalnu saradnju između policije, tužilaštva i pravosuđa kako bi se omogućili efikasna razmjena informacija i zajednički naponi u borbi protiv korupcije.

Povećanje transparentnosti i odgovornosti institucija: ključno je unaprijediti transparentnost pravosudnog sistema boljom dostupnošću informacija o pravosudnim postupcima i presudama. Takođe, preporučuje se unapređenje mehanizama odgovornosti za nosioce pravosudnih funkcija, uključujući utvrđivanje jasnih kriterijuma za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, kao i njihovo sankcionisanje u slučaju kršenja profesionalnih i etičkih standarda.

Jačanje zakonodavnog okvira za sprečavanje sukoba interesa i prijavljivanje imovine: potrebno je dodatno unaprijediti zakonodavni okvir koji reguliše sprečavanje sukoba interesa, prijavljivanje imovine i kontrolu prihoda javnih zvaničnika. Ključno je uvesti rigoroznije sankcije za neprijavljivanje ili lažno prijavljivanje imovine i osigurati dosljednu primjenu zakona u ovoj oblasti.

Unapređenje saradnje sa civilnim društvom i medijima: Odbor za reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije Crne Gore trebalo bi da promoviše saradnju sa civilnim društvom

i medijima u borbi protiv korupcije i da im omogući aktivnu ulogu u nadzoru rada institucija i podsticanju građanskog aktivizma. Važno je osigurati da se ne koriste zakoni ili prakse koji bi mogli ograničiti slobodu izražavanja i medijsku nezavisnost u slučajevima izvještavanja o korupciji i zloupotrebama.

Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskim direktivama iz oblasti informacione bezbjednosti: Ministarstvo javne uprave, kada je riječ o digitalnoj transformaciji, mora intenzivirati napore kako bi uskladilo nacionalno zakonodavstvo sa Direktivom o mrežnoj informacionoj bezbjednosti (NIS2), kao i sa Direktivom o otvorenim podacima, dok sa druge strane treba više raditi i na harmonizaciji sa Aktom o digitalnim uslugama i Aktom o digitalnim tržištima.

Pojednostavljivanje pristupa građana e-uslugama: pozivajući se na strateške ciljeve navedene u Strategiji reforme javne uprave za period 2022/26, Crna Gora treba dodatno da usmjeri svoje djelovanje na pojednostavljivanje pristupa građana institucijama i e-uslugama, istovremeno težeći da rad zaposlenih u javnoj upravi bude odgovoran i efikasan.

Unapređenje kvaliteta usluga i digitalizacije: neophodno je raditi na poštovanju različitosti, ravnopravnosti i inkluziji kako bismo na kraju imali javnu upravu svih građana. Primjena standarda inkluzivnosti u kreiranju politika prilikom definisanja usluga za potrebe građana, kao i rad na unapređenju njihovog optimalnog korisničkog iskustva, predstavlja naredni *milestone* u realizaciji Strategije javne uprave.

Dešifrovanje kriptovanih komunikacionih platformi značajno je doprinijelo identifikaciji i procesuiranju počinitelja najtežih krivičnih djela iz oblasti organizovanog kriminaliteta. Podaci prikupljeni na ovaj način imaju dokazni značaj ukoliko su u skladu sa evropskim standardima, a naročito presudom Evropskog suda pravde iz 2024. godine, kao i nacionalnim zakonodavstvom.

3.2. UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE

Za unapređenje Crne Gore na planu usklađivanja sa unutrašnjim tržištem EU preporuke se mogu formulisati u nekoliko ključnih oblasti kako bi se ubrzali procesi harmonizacije sa evropskim zakonodavstvom i standardima:

Usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU: potrebno je nastaviti s usvajanjem i implementacijom zakonodavstva koje je u skladu sa pravilima unutrašnjeg tržišta EU, posebno u oblastima kao što su sloboda kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage. Crna Gora treba da ubrza proces harmonizacije nacionalnih propisa s relevantnim direktivama i uredbama EU kako bi osigurala jedinstveno tržište koje funkcioniše efikasno i bez prepreka.

Jačanje regulatornih kapaciteta i administrativne efikasnosti: preporučuje se jačanje regulatornih tijela poput Agencije za zaštitu konkurencije Crne Gore, Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti (REGAGEN), Komisije za tržište kapitala

Crne Gore, Agencije za zaštitu životne sredine itd., koja su nadležna za implementaciju propisa unutrašnjeg tržišta, uključujući jačanje kapaciteta za monitoring i sprovođenje zakona. Ova tijela treba da budu nezavisna i dovoljno resursno opremljena kako bi efikasno mogla vršiti svoju funkciju u regulaciji tržišta.

Unapređenje konkurencije i borba protiv monopola: Crna Gora treba dodatno da unaprijedi zakone o konkurenciji i osigura njihovu strogu primjenu, posebno u pogledu suzbijanja monopolskih praksi i kartelskih dogovora. Preporučuje se jačanje Agencije za zaštitu konkurencije, kao i povećanje transparentnosti u sprovođenju postupaka protiv zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu.

Sloboda kretanja radne snage i profesionalnih kvalifikacija: potrebno je ubrzati priznavanje profesionalnih kvalifikacija kako bi se omogućilo jednostavnije zapošljavanje građana Crne Gore u državama članicama EU, kao i građana EU u Crnoj Gori. Treba unaprijediti mehanizme za priznavanje diploma u skladu sa evropskim standardima kako bi se dodatno olakšala mobilnost radne snage.

Jačanje carinskog sistema i standardizacija proizvoda: treba prioritetno raditi na usklađivanju carinskih procedura sa praksama EU, kao i na daljoj standardizaciji proizvoda u skladu sa tehničkim normama i propisima EU. Važno je razviti efikasan sistem kontrole kvaliteta i sigurnosti proizvoda, što će omogućiti lakši pristup crnogorskih proizvoda tržištu EU.

Jačanje saradnje sa evropskim institucijama: potrebno je intenzivirati saradnju sa evropskim institucijama i državama članicama u cilju efikasnijeg prenosa znanja i najbolje prakse u oblasti usklađivanja sa pravilima unutrašnjeg tržišta. Ovaj proces bi uključivao obuku relevantnih državnih službenika i privrednih subjekata kako bi se osigurala njihova sposobnost da rade u skladu s evropskim standardima.

Privlačenje stranih investicija: Crna Gora treba da ima za cilj jačanje svoje pozicije kao države domaćina privlačne za strane investicije, poznate po dobroj reputaciji u poslovanju sa stranim investitorima i države vladavine prava. Da bi to postigla, Crna Gora treba da se fokusira na generalno jačanje vladavine prava, ali i, konkretno, na zaštitu stranih investicija. Bilo bi potrebno da Crna Gora revidira svoje zaključene bilateralne investicione sporazume, od kojih je veliki dio naslijedila kao država sukcesor iz perioda kada je bila dio Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije odnosno Savezne Republike Jugoslavije. Pri tome se akcenat može staviti na usklađivanje standarda fer i pravičnog tretmana, koji je u postojećim sporazumima definisan prema starom tradicionalnom modelu koji ostavlja mnogo prostora za tumačenje domena zaštite koja je obuhvaćena ovim standardom, dok u praksi Evropske unije postoje jasne izmjene u tom pravcu, konkretno – detaljnijim i preciznijim uređivanjem standarda u CETA sporazumu sklopljenom između Evropske unije i Kanade. Da bi se rizik od međunarodne odgovornosti smanjio, potrebno je da državni organi posvete izuzetnu pažnju sadržini investicionih sporazuma i ugovora o ulaganju sa stranim ulagačima, da angažuju kompetentne pregovarače kada ih zaključuju i da u njima predvide izuzetke koji će im omogućiti da sprovode mjere potrebne za zaštitu životne sredine, borbu protiv korupcije i za ostvarivanje drugih važnih društveno-političkih ciljeva.

„ZELENA“ CRNA GORA

U oblasti zaštite životne sredine za Crnu Goru prioritet su usvajanje nedostajućih strateških i planskih dokumenata, harmonizacija nacionalnog prava sa pravom EU, jačanje institucionalnih kapaciteta i korišćenje pretpristupnih fondova za infrastrukturne projekte, naročito u domenu upravljanja otpadom i komunalnim otpadnim vodama, jačanje kaznene politike i pokretanje edukativnih programa.

Usvajanje nedostajućih strateških dokumenata i harmonizacija nacionalnog prava sa pravom EU: kako bi se zatvorilo pregovaračko poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene, potrebno je da Crna Gora ispuni standarde EU u ovoj oblasti koji se odnose na transparentnost, smanjenje emisija štetnih gasova i zaštitu ljudskih prava. U skladu sa Evropskim zelenim planom (European Green Deal) i Zelenom agendom Evropske unije za Zapadni Balkan (Zelena agenda), u prioritetne oblasti, između ostalih, spadaju dekarbonizacija, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja vode, vazduha i zemljišta i zaštita i oporavak biološke raznovrsnosti.

Iako Crna Gora ima strategiju o klimatskim promjenama, ona i dalje mora osigurati konzistentnost sa okvirom klimatske i energetske politike EU 2030 i da njena strategija bude integrisana u sve relevantne sektorske politike i strategije. Crna Gora treba da inkorporira preostale elemente sistema EU za trgovinu emisijama, takozvanu Uredbu o podjeli tereta i Uredbu o upravljanju, koje su donijete u okviru EU Paketa „Spremni za 55%“. Crna Gora treba da usvoji karbonski budžet, a u domenu harmonizacije sa pravom EU potrebno je nastaviti rad na usklađivanju nacionalnog prava sa zahtjevima Uredbe (EU) 2021/1119 o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti.

Crna Gora bi trebalo da nastoji da postigne klimatski neutralan i zeleni model ekonomskog razvoja povećanjem ulaganja u obnovljive izvore energije, zelenom tranzicijom u turizmu, promovisanjem cirkularne ekonomije – naročito reciklaže – i upravljanjem otpadom.

I Reformska agenda za Crnu Goru kao prioritete predviđa unapređenje poslovnog okruženja i unapređenje kompetitivnosti, kao i energetska tranziciju. Da bi se ispunila privremena mjerila, potrebno je da Crna Gora izradi analizu potreba i dinamike prenošenja (transpozicije) novih direktiva od značaja za Zelenu agendu. Crna Gora treba da obezbijedi sprovođenje novih Direktiva EU u regulatornom okviru cirkularne ekonomije; u lancu snabdijevanja i u pravilima o izvještavanju i finansiranju. Takođe, potrebno je utvrditi indikatore koji ukazuju na stepen primjene (implementacije) propisa harmonizovanih sa ekološkim *acquisom* i izraditi plan prilagođavanja propisa harmonizovanih sa ekološkim *acquisom* i uslovima društvenog razvoja.

U domenu pravne odgovornosti za ekološke štete i povredu ljudskih prava treba da se izvrši transpozicija direktiva koje propisuju modele pravne odgovornosti za ekološke štete u pravu EU – u pravo Crne Gore. To se može izvršiti tako što će se ažurirati postojeći Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini iz 2014. godine; prenošenjem odredaba Direktive (EU)

2024/1203 o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava u nacionalno pravo, u prvom redu u Krivični zakonik, kao i u posebne zakone kojima će se predvidjeti prekršajna odgovornost; i prenošenjem odredaba Direktive (EU) 2024/1760 o dužnoj pažnji za održivo poslovanje.

Potrebno je usvojiti nacionalnu Strategiju o biološkom diverzitetu i usaglasiti nacionalni pravni okvir sa odredbama Uredbe (EU) 2024/1991 o obnovi prirode.

Jačanje kapaciteta institucija: Treba raditi na jačanju kapaciteta institucija koje se bave zaštitom životne sredine i usavršavanjem kadra, kao i na povezivanju i zajedničkom djelovanju predstavnika državnih organa (kao što je saradnja inspektora i predstavnika tužilaštva). Jačanje kapaciteta institucija koje se bave inspekcijom i nadzorom je prioritet jer će to omogućiti bolju kontrolu nad zagađivačima, naročito u industrijskom sektoru i turizmu.

Neophodno je raditi na razvoju indikatora održivog razvoja jer je Drugi dobrovoljni nacionalni izvještaj o sprovođenju Strategije održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine (rađen za period od 2016. do 2021. godine) ukazao na to da oni faktički i ne postoje, a ukoliko ne raspolažemo validnim informacijama, nije moguće donositi ni adekvatna strateška dokumenta, kao ni druge akte. Neophodno je i rješavati problem upravljanja zaštićenim područjima (ZP). Planovi upravljanja, na primjer, ne postoje za sva ZP; u Registru ZP često nedostaju podaci o kategoriji i veličini područja, a kod većeg broja njih i akt o proglašenju i upravljaču. Infrastruktura potrebna za adekvatno upravljanje često ne postoji, kao ni stabilan i dugoročan izvor finansiranja. Situacija je bolja kada je riječ o nacionalnim parkovima nego o ostalim ZP.

Neophodno je staviti naglasak na osposobljavanje kadra za pripremu projekata u cilju korišćenja pretpristupnih fondova Evropske unije, naročito u oblasti velikih infrastrukturnih projekata u domenu upravljanja otpadom i komunalnim otpadnim vodama.

Jačanje kaznene politike u oblasti životne sredine: Crna Gora treba da jača kaznenu politiku u oblasti životne sredine generalno te da razmotri i uvođenje strožih mjera ekonomske prirode: uvećanje ekoloških poreza, taksi i kazni za one koji zagađuju, što bi potencijalno predstavljalo podsticaj za kompanije da pređu na održivije poslovne modele. Iskustva iz država EU pokazuju da je politika „zagađivač plaća“ efikasna kada se kombinuje sa podsticanjem zelenih investicija. Crna Gora može razviti program subvencija i povlastica za kompanije koje investiraju u obnovljive izvore energije, reciklažu i održive prakse. Crna Gora bi trebalo da radi i na povećanju transparentnosti i omogućavanju učešća javnosti.

Pokretanje edukativnih programa: značajno bi bilo i pokretanje edukativnih programa o praksi ESLJP-a i Suda pravde EU u oblasti zaštite životne sredine namijenjenih sudijama, tužiocima i državnim službenicima koji su ključni za izgradnju i jačanje institucija važnih za postizanje standarda vladavine prava i sprovođenje zakona u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa pravnim okvirom EU.

AUTORI DOKUMENTA:

- Prof. dr **Maja Kostić-Mandić** – redovna profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore
- Prof. dr **Vladimir Savković** – redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore
- Prof. dr **Aneta Spaić** – redovna profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore
- Doc. dr **Marina Jovičević** – docentkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore
- Mr **Matija Stojanović** – saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore
- Dr **Aleksandra Rakočević** – saradnica u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore
- Mr **Nikolina Tomović** – saradnica u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore
- Dr **Sanja Grbović** – saradnica u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore
- Mr **Milana Ranković** – saradnica u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore

CRNAGORA 20242034

KULTURNA
POLITIKA



Uvod:

Glavni ciljevi serije tematskih konferencija i okruglih stolova pod nazivom „**Crna Gora 2024–2034: vizija i preporuke Univerziteta Crne Gore**“ jesu razmatranje ključnih tačaka koje determinišu budući razvoj crnogorske zajednice produkcijom konkretnih predloga za unapređenje te preispitivanje i potencijalno definisanje strateških smjernica javnih politika u oblasti: obrazovne, ekonomske, zdravstvene, saobraćajne i pravne politike, kao i pitanja od značaja za energetska održivost i digitalnu transformaciju u crnogorskom društvu. Kao nezaobilaznu temu za ukupni razvoj Crne Gore Univerzitet Crne Gore je definisao polje **kulturne politike**, kojem u domenu razvojnih perspektiva društva pridaje izuzetan strukturni značaj uzimajući u obzir navedene oblasti javnih politika.

U tom pravcu Univerzitet Crne Gore je, kao organizator serije tematskih konferencija i okruglih stolova, zadužio **Fakultet dramskih umjetnosti – Cetinje** da organizuje tematski skup koji će u okviru daljeg unapređenja i razvoja Crne Gore definisati preporuke za oblast **kulturne politike**. Imajući u vidu da kulturno i umjetničko stvaralaštvo suštinski oblikuje svako društvo doprinoseći kritičkom mišljenju te stvaranju zajedničkog identiteta i inkluzivnosti različitih zajednica, Univerzitet Crne Gore, kao društveni subjekt kojem poslovično pripada briga o razvoju kulture, ovim tematskim fokusom će pokušati da pruži adekvatne odgovore i preporuke u procesu kreiranja dugoročnih politika i održivih strategija u ovoj oblasti.

Fakultet dramskih umjetnosti je u vezi sa ovako definisanim zadatkom realizovao okrugli sto pod nazivom: „**Izazovi razvoja kulturne politike u Crnoj Gori – pogled iznutra**“, koji je metodološki bio organizovan u formi Open Space Technology konferencije. Ova metodologija okruglog stola omogućila je svim učesnicima da prije samog izlaganja pripreme i konceptualno razrade **ključne preporuke** vezane za centralnu temu konferencije, koje mogu biti od suštinskog i strateškog značaja za dalje unapređenje ove oblasti javnih politika u Crnoj Gori. Glavni cilj ovog pristupa i modela omogućio je ubrzanje procesa donošenja efektnih zaključaka i preporuka samih učesnika Okruglog stola. Preporuke koje su u formi kratkih formulacija dali učesnici oslanjale su se na generalni tematski okvir Okruglog stola, kojim su pokušali da najcjelovitije opišu i definišu krucijalne probleme i izazove razvoja kulturne politike u Crnoj Gori.

Tokom Okruglog stola razmatrana su mnogobrojna pitanja i aktuelne teme od značaja za razvoj kulturne politike u Crnoj Gori u odnosu na dosadašnju praksu i kontekst – imajući u vidu kontinuirane i značajne izazove te izvjesna ograničenja i moguće perspektive razvoja ove oblasti javnih politika u crnogorskom društvu.

Na Okruglom stolu učešće su uzeli brojni eminentni stručnjaci i predstavnici javnih i nacionalnih ustanova i institucija kulture, predstavnici akademske zajednice svih univerziteta u Crnoj Gori i istaknuti umjetnici i eksperti u kulturi – razmatrajući dugoročne ciljeve i moguće perspektive razvoja ovog polja javnih politika u Crnoj Gori sa ciljem da pruže strukturne preporuke koje će činiti integralni dio jedinstvene publikacije pod nazivom **Crna Gora 2024–2034: vizija i preporuke Univerziteta Crne Gore**, koju će rukovodstvo Univerziteta zvanično predati **Vladi i Skupštini Crne Gore** krajem 2024. godine.

Organizacioni odbor Okruglog stola, na čelu sa **red. prof. Jankom Ljumovićem** i **vanr. prof. dr Edinom Jašarovićem** sa FDU – Cetinje, dao je u odnosu na odabranu temu „Izazovi razvoja kulturnih politika u Crnoj Gori“ i poseban uređivački osvrt koji je apostrofirao potrebu sagledavanja javnih politika u kulturi „iznutra“. Ova odluka o podnaslovu sa osvrtom na „pogled iznutra“ jasno je indukovana potrebom koja govori da se krucijalno sagledavanje problema u javnim politikama kulture može definisati u nizu unutrašnjih izazova te da se oni mogu riješiti isključivo efikasnijim sinergijskim djelovanjem kako različitih aktera, tako i faktora koji aktivno djeluju u Crnoj Gori.

S ciljem da dodatno afirmiše potencijal domaćih akademskih i stručnih aktera i eksperata u kulturi, Okrugli sto bio je organizovan odnosno artikulisan u okviru dvije tematske podoblasti, i to: **Analiza stanja u kulturnoj politici Crne Gore i Održivi programi razvoja kulture i umjetnosti u Crnoj Gori**, koje su moderirali **red. prof. Janko Ljumović** i **vanr. prof. Edin Jašarović** sa FDU – Cetinje.

Pojedine raspoložive, ali ne i isključive teme kojima su se okupljeni učesnici bavili tokom održavanja ovog okruglog stola prethodno su od strane uređivačkog odbora definisane u različitim poljima interdisciplinarnih, ali i transdisciplinarnih tema, koje su, pored ostalog, tražile odgovore na sljedeća pitanja:

- koherentnost i shvatanje pojma kulturne politike u Crnoj Gori;
- izazovi kulturne politike u Crnoj Gori u susretu sa AI tehnologijama;
- kulturna politika Crne Gore kao praktična/upotrebljiva javna politika;
- kulturna politika Crne Gore između *custom-made*, *taylor-made* ili *evidence-based* pristupa;
- kulturna politika „sa“ statističkim okvirom ili bez njega;
- okvir za promjenu Zakona o kulturi;

- kulturna politika u interesornom i interdisciplinarnom kontekstu;
- kulturna politika u vremenu „nadzorne ekonomije“;
- kulturna politika u funkciji stvaranja identiteta i/ili stvaranja vrijednosti;
- kulturna politika, međunarodna saradnja i kulturna diplomatija;
- funkcija kulturne politike u stvaranju nacionalnog narativa – strategija nacionalnog brendiranja;
- participativna kulturna politika;
- urbanizam, arhitektura i dizajn kao odraz javne politike u kulturi;
- mimikrija, mitologizacija, deklarativnost, rituali i imaginarna istorija u funkciji kreiranja kulturne politike;
- kulturna politika kao komunikaciona platforma;
- kreativizacija kulturne politike;
- kulturna politika Crne Gore u funkciji (dez)integracije društva i etnonacionalnih konflikata;
- kulturna politika u službi izgradnje održivog mira i interkulturnog dijaloga;
- kulturna politika kao kompetitivna strategija;
- kulturna politika u službi stvaranja prošlosti, nasljeđa, kolektivnog zaborava ili sjećanja.

Kratka analiza postojećeg stanja i ključnih izazova

Jedan od mnogih, ali i konkretno najmarkantnijih tragova implicitne kulturne politike u Crnoj Gori može se naći u prvoj ćirilskoj štampariji kod južnoslovenskih naroda i prvoj državnoj štampariji na svijetu, koju je osnovala dinastija Crnojevića i koja datira iz perioda četrdesetak godina nakon Gutenbergovog otkrića. Zato godinom 1493/94, kada u Obodskoj štampariji izlazi i prva knjiga *Oktoih prvoglasnik*, možemo označiti i definisati uspostavljanje prve konkretnije politike u kulturi tadašnje Crne Gore, koja nastaje u vrijeme kulturnog difuzionizma. Stoga je, u relaciji sa drugim značajnim datumima iz crnogorske društvene i političke istorije koji mogu poslužiti za uspješnu periodizaciju i tipologizaciju kulturne politike, važno napomenuti da konkretnije korake u eksplicitnoj kulturnoj politici Crne Gore možemo definisati i podijeliti na okvirno sedam glavnih perioda koji su se uglavnom referisali na njen društveno-politički status i uređenje:

- kulturna politika dinastije Petrović-Njegoš 1696–1916;
- kulturna politika nakon ujedinjenja u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca 1918–2029;
- kulturna politika Zetske banovine u okviru Kraljevine Jugoslavije 1929–1941;
- inicijative u kulturnoj politici poslije Drugog svjetskog rata 1945–1953;
- državno-administrativni i revolucionarni koncept kulturne politike u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji 1954–1974;
- kulturna politika u periodu samoupravljanja 1975–1989;
- tranziciono doba crnogorske kulture od 1991. godine.

Ova prilično robusna tipologija, zasnovana na hronologiji različitih državotvornih statusa Crne Gore, mogla bi se i dalje specifično proširiti i na druge, veoma značajne činjenice i konkretnije datume iz prošlosti crnogorske kulturne istorije i kulturne geografije. Međutim, imajući u vidu oskudne naučne radove te kontinuirani nedostatak istraživanja kulturne politike kao posebne akademske discipline i njenih pojedinačnih trendova koje bismo mogli razmatrati kao ključne odrednice crnogorske kulturne politike, važno je napomenuti da je ona tokom cijelog navedenog perioda imala prevashodno emancipatorski, a saglasno tome i prosvjetiteljski značaj u crnogorskom društvu.

Ta se njena prevashodna uloga nije bitnije mijenjala u vrijeme kulturnog funkcionalizma, kada se njenoj opštoj namjeni može pridružiti i politika uspostavljanja i institucionalizacije prvih značajnih ustanova obrazovanja kojima se želio postići veoma konkretan cilj – masovno opismenjavanje stanovništva. Konkretnije, tokom socijalizma kulturna politika imala je za cilj da izgradnjom brojnih domova kulture i sveopštom diseminacijom revolucionarne socijalističke doktrine na izvjestan način artikuliše stavove o antifašističkoj borbi tokom Drugog svjetskog rata kao krucijalnoj osnovi za izgradnju društva koje će uspješno minimizirati i konsolidovati nacionalne i etničke razlike naroda i narodnosti konceptom federacije zasnovane na „bratstvu i jedinstvu“. Taj pokušaj dodatno je afirmisan izgradnjom koncepta kulturne politike na osnovama „mekog socijalizma“, monumentalne spomeničke i memorijalne arhitekture koja je slavila revolucionarnu socijalističku borbu, ali i veoma uspješne i sveopšte urbanizacije i industrijalizacije gradova širom Jugoslavije i posebno – tada najmanje industrijski razvijene republike – Crne Gore.

Zato je u razmatranju perioda koji je uslijedio u kulturnoj politici nakon pada socijalizma i građanskih ratova devedesetih, ali i radi sveobuhvatnije analize crnogorske kulturne politike u njenom sadašnjem statusu, važno utvrditi kako je tranziciono doba ujedno donijelo i najburnije promjene i izazove u opštem razumijevanju i koherentnijem shvatanju uloge nacionalne kulture i kulturne politike u Crnoj Gori. Ove promjene nijesu nastale isključivom konverzijom prethodnog društvenog vlasništva u privatnu svojinu, već sveobuhvatnom i

veoma turbulentnom društvenom tranzicijom dotadašnje državne i centralizovane kulture tokom socijalističke ere, ali i sve većim uticajima procesa globalizacije na crnogorsko društvo u cjelini.

Po mišljenju mnogobrojnih teoretičara, tokom 90-ih otpočinje era globalnog kulturnog merkantilizma, koja će u velikoj mjeri izmijeniti generalni koncept kulturne politike na svim kontinentima i koja se prevashodno dâ sagledati u jednom neoliberalnom i transnacionalnom modelu kulturne politike koja će imati globalni karakter. Dakle, moglo bi se reći da su tranzicija i globalizacija balkanskih kulturnih prostora, samim tim i Crne Gore, dva najznačajnija kontinuirana procesa promjene.

Međutim, za razliku od globalnih trendova, posebno jednog od najproduktivnijih perioda u kulturnoj politici zemalja Zapadne i Centralne Evrope (tokom kojeg su one uspjele da razvojem kohezivnih politika izdignu javni interes u kulturi na nivo Evropske unije), zemlje Zapadnog Balkana odnosno bivše jugoslovenske republike zahvaćene ratom, nasuprot tome, u periodu 90-ih doživljavale su i najveću tragediju javnog interesa i javnih politika uopšte, a konsekvantno tome, i javnih politika u kulturi.

U prvom periodu tranzicije Crna Gora je bila dio većeg jugoslovenskog, a kasnije u vrijeme državne zajednice Srbije i Crne Gore – dio integralnog kulturnog prostora. To znači da je u oba ova perioda Crna Gora pripadala korpusu znatno većih kulturnih sistema koji su uglavnom bili orijentisani ka etatističkom, instrumentalizovanom i donekle naslijeđenom socijalističkom modelu kulturne politike, koja je sve do 1989. godine bila subvencionisana i organizovana po principu namjenskih odnosno republičkih fondova u kulturi. Tek nekoliko godina kasnije, kada je u Crnoj Gori formiran prvi resor Ministarstva kulture (1991), te nakon sticanja i obnove nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora se susrela i sa najvećim izazovima svoje ukupne kulturne politike, koji su se ponajviše ogledali u potrebi za definisanjem jedne nove operativne i koherentne definicije nacionalne kulture. Ova definicija kulture i dalje je bila neusaglašena sa dominantnim izazovima crnogorskog društva, čak i nakon što su donijete dvije nacionalne strategije razvoja kulture – 2011. i 2015. godine. Nijedna od dvije strategije nije rezultirala eksplicitnijom niti koherentnijom definicijom nacionalne kulturne politike, osim opšte konceptualizacije „...kulturne politike kao aktivnosti koja ima za cilj da doprinese javnom interesu“.

Čak i ako pokušamo da ovu definiciju argumentovano razmotrimo kao pristup koji je u praksi pretežno djelovao i bio orijentisan „odozgo prema dolje“, čak i ako „glavnog nosioca“ razvoja kulturne politike u Crnoj Gori možemo identifikovati u okvirima Ministarstva kulture, bićemo uskraćeni za šire razumijevanje procesa u kulturnoj politici Crne Gore kojima su ujedno doprinosili i drugi važni akteri i procesi koji su tokom tranzicije aktivno djelovali u području javne kulturne produkcije. Ti novi akteri u kulturnoj produkciji bili su civilno društvo u nastajanju i novi subjekti u privredi koji su djelovali u tadašnjem privatnom sektoru.

Bilježeći značajniju aktivnost civilnog društva u kulturi tokom prvog perioda tranzicije, mogli smo pratiti i prve pomake u pravcu definisanja i djelovanja nezavisne kulturne scene,

a sa druge strane pratiti i djelimičan razvoj kompanija, usluga i organizacija u privatnom sektoru. Ovi novi akteri, iako nijesu zvanično prepoznati kao značajni činioци u doprinosu i opštoj promjeni paradigme kulturne produkcije, u velikoj mjeri su uticali na sveopšti kontekst i percepciju nacionalnog koncepta kulture, koji zapravo nikad nije u većoj mjeri doživio supstancijalnu transformaciju, prevashodno imajući u vidu da su prakse iz socijalističkog perioda i dalje prisutne u etatističkom konceptu nacionalne kulture kojom su u to vrijeme dominirali javne ustanove i javni sektor u kulturi kao jedini stožeri sveukupne kulturne produkcije.

Prethodnom stavu treba dodati i činjenicu da takva kulturna politika definisana na nacionalnom nivou nije bitnije uticala na upravljanje kulturom na lokalnom nivou, gdje smo tokom niza decenija mogli registrovati izvjesno drugačiju dinamiku razvoja, ali i sistemska ograničenja nadležnosti, sveukupnu nerazvijenost lokalnih planova za kulturu i, ujedno, njihovo sistemsko izostajanje.

Sve izrečeno i dalje je značilo da je državni intervencionizam ostao veoma prisutan u nacionalnoj definiciji „etatističke“ kulture, prevashodno orijentisane i zainteresovane za jedan elitistički i prevashodno „neekonomski i netržišni“ vrijednosni koncept kulture, što ga u krajnjem smislu po karakteru determiniše kao konzervativistički model kulturne politike. Da paradoks bude veći, u našim praksama razvoja kulture sistemski je razvijano uvriježeno mišljenje koje govori da sve dobre prakse koje potiču iz Evrope i svijeta nužno moraju da zaobiđu region jugoistoka Evrope, što je djelimično rezultat i recidiv skoro nepromjenljive (etatističke) definicije kulture na ovim prostorima i uopšteno neekonomski nastrojene kulturne politike. Na ovaj način se i osnovne dileme razvoja, kao i praksa kulturne politike, „prirodno“ doživljavaju kao različite od evropskog i svjetskog iskustva. Takve pretpostavke o razvoju poslovično doprinose osjećaju obeshrabrenosti, inertnosti i nespremnosti za promjenu. Otuda dolazi i osnovna potreba da se ohrabri i afirmiše jedan (za ove prostore) netipičan, „ekonomski“ pristup u kulturnoj politici, kojim će se konstatovati da osnovne dileme razvoja (shodno aktuelnim promjenama u kulturi) ne treba posmatrati isključivo iz aspekta prosvjetiteljsko-ideološkog i emancipatorskog egoizma kulture, već upravo iz aspekta novih modela prihodovanja u kulturnoj politici i, shodno tome, strategijama njene održivosti.

No imajući u vidu da se tranzicija može u velikoj mjeri smatrati „mračnim dobom“ kulturnih prostora bivše Jugoslavije – nakon rata u Bosni, intervencije NATO-a na Kosovu, finansijskog embarga i potpunog kolapsa prethodnih kulturnih modela – kada je riječ o periodu društvene tranzicije u kulturnoj politici Crne Gore, možemo sa pravom reći da je na snazi bio i opstao jedan hibridni model kulturne politike.

Budući da je u ovom tranziciono-hibridnom modelu kulturne politike javni sektor kulture imao dominantnu ulogu, njemu se u svakom slučaju mogu pridružiti i sve loše prakse procesa privatizacije koja je u potpunosti gasila okvire izgrađenih sociokulturnih lanaca proizvodnje. Naime, model privatizacije kulturnih djelatnosti i oblasti kulture u Crnoj Gori značio je integralnu promjenu svojine i vlasništva, što je uglavnom rezultiralo potpunim gašenjem funkcije pojedinih oblasti kulture kao što su filmska, likovna, pozorišna i književna, čime su bila obuhvaćena i sva polja savremene kulturne produkcije. Njih je pratilo i ga-

šenje prethodnih udruženja i esnafa u kulturi u toku perioda tranzicije, koja su sa manje ili više svjesne intencije i intervencije države u potpunosti rasformirana sa izvjesno nejasnim okvirom i modelom potencijalnog novog oblika djelovanja.

Za razliku od procesa privatizacije, koji se paralelno odvijao i u drugim evropskim zemljama, i u kojem je parcijalno privatizovan isključivo model upravljanja kulturnim ustanovama i institucijama (a svojina, radi očuvanja kulturnog kapitala, ostajala i dalje u vlasništvu države), u Crnoj Gori je taj proces privatizacije doveo do potpune devastacije naslijeđene infrastrukture kulturnih ustanova i institucija, ali i do raspuštanja i dezintegracije umjetničkih miljea i aktera aktivnih u tim umjetničkim poljima. Takva sudbina zadesila je skoro sva umjetnička i strukovna udruženja, koja su po sili zakona morala postati nevladine organizacije i udruženja, za koja država ni nakon nekoliko decenija od pada socijalizma i dalje nije produkovala adekvatan model održivosti.

Sve izrečeno upućuje i dalje na činjenicu koja govori u prilog karakteru jedne konzervativne državne politike u oblasti kulture, u kojoj javni sektor dominira a da za sve vrijeme ne produkuje efikasan koncept tripartitnog ili participativnog upravljanja u kulturi, niti održiv model međusobne kooperacije sa drugim akterima i sektorima. U ovoj ocjeni sistema važno je napomenuti i da u takvom modelu kulturne politike nije paraleleno razvijana međuresorna saradnja oblasti kulture sa drugim resorima koja bi makar djelimično nadomjestila uočene sistemске nedostatke, u kojoj bi kultura postala oblast komplementarna obrazovnim politikama, politikama u oblasti turizma i politikama sveukupne integralne zaštite nasljeđa.

Takav konzervativni koncept u upravljanju kulturnom politikom i dalje je na snazi imajući u vidu slabu dinamiku promjena, koja se, kada se komparira sa obimom produkcije kulture iz socijalističkog perioda, može smatrati regresivnom u smislu proaktivnog pristupa, ali i sveukupnog bilansa finansijskih i ekonomskih instrumenata kulturne politike i raspoloživih fondova u kulturi.

Svemu prethodnom treba pridružiti i opštu karakteristiku sistema naslijeđenu iz vremena socijalizma u kojem se kultura isključivo percipirala u okviru narativa deklarativnog zalaganja za emancipaciju društva, bez suštinske orijentacije na kulturu koja emanira inovativne koncepte progressa, što je posebno postalo evidentno u partitokratskom odabiru čelnih ljudi koji su rukovodili Ministarstvom kulture i koji su u najvećem broju slučajeva dolazili iz redova vladajućih partija u kojima se ministarstvo kulture trofejno dodjeljivalo kao resor koji poslovično ima veći simbolički nego finansijski značaj. Sve ovo značilo je da se sa ovim resorom u velikoj mjeri politički trgovalo i vršilo međusobno čašćavanje koalicionih partnera kako bi se u političkom smislu kompenzovale pozicije sa onima u „značajnijim“ ministarstvima. Takva praksa postajala je očiglednija kada bi se na čelu Ministarstva kulture, radi unapređenja opšteg rodnoг disbalansa u Vladi, pronalazila rješenja kako bi se taj balans makar djelimično uspostavio.

Pored identifikovanih opštih problema i generalnih karakteristika kulturnog sistema u Crnoj Gori, kao dio krucijalnog problema ostao je nedovoljno razvijen i diversifikovan model

finansiranja kulture. Ovaj model se u svim proteklim decenijama isključivo oslanjao samo na jedan dostupni – jednogodišnji program sufinansiranja kulture, kojim se sufinansira savremeno kulturno stvaralaštvo. Međutim, diversifikacija modela finansiranja i njihove održivosti nikada do sada nije razrađena u širem konceptu drugih potencijalnih modela u kojem bi se državni budžet efektivnije sačuvao, pri čemu bi izvjesno ograničio državni intervencionizam u kulturi. Naime, ekonomski instrumenti kulturne politike u Crnoj Gori ne poznaju niti jedan drugi dostupni institut osim javnog i jednogodišnjeg konkursa kojim se finansira savremeno kulturno stvaralaštvo, što znači da do suštinske diversifikacije i izgradnje održivih ekonomskih instrumenata u crnogorskoj kulturnoj politici nikad nije došlo na način koji bi prepoznao nove trendove i mogućnosti:

- „participativne legislative“ (model zasnovan na procentima ulaganja i klasterizacije aktera produkcije, srazmjerno procjeni rizika projektne investicije ili modela);
- „participativno destiniranje“ (opredjeljenje procenta poreske prijave za finansiranje deficitarnih ili namjenskih djelatnosti kulture).

Zato je u pravcu zauzimanja relevantnog stava povodom ovog pitanja moguće izreći da instrumenti kulturne politike u Crnoj Gori nikad nijesu inovirani iz aspekta ekonomije prava i izvjesnog uvođenja pravnih inovacija u generalni poredak i sistem upravljanja u kulturi koji bi izvjesno omogućio veći i kompetitivniji okvir djelovanja u kulturi. Ovo je i posebno bitno istaći povodom toga što se pojedini evropski kulturni modeli bitno zasnivaju na ekonomiji prava, koja proističe iz poštovanja autorskog prava koje stoji u osnovi modela liberalnih i kompetitivnih kulturnih politika.

Drugi problem – identifikovana letargija i konzervativizam sistema – postaje očigledan u konceptu idejno-vrijednosnih instrumenata kulturne politike u kojima, izvjesno, nema nikakvog napretka imajući u vidu narušeni sistem i legitimitet državnih nagrada u kulturi, koje su mahom naslijeđene iz perioda socijalizma. Naime, postojeći sistem nagrađivanja za poseban doprinos u kulturi, koji proističe iz aktuelnih zakona o državnim nagradama, ne sadrži u sebi potencijalne mehanizme za prevenciju zloupotrebe, zbog čega su decenijama za poseban doprinos u kulturi nagrađivani tzv. zaslužni i režimski umjetnici koji su dobijali posebne naknade i, u pojedinim slučajevima, stanove za ukupni doprinos određenim poljima kulturne produkcije. Ovom opštem nedostatku vizije, koji je prisutan u vrednovanju novih umjetničkih praksi putem progresivne politike afirmacije nagrađivanja, treba dodati i potpuno odsustvo valorizacije posebnih oblasti kulture i kulturnih izraza koji, za razliku od tradicionalno podržanog mejnstrima, najčešće ostaju bez podrške. Takva praksa možda je i najevidentnija u procesu nominacije i kandidature nacionalnih predstavnika na međunarodnim smotrama kulture na kojima su u vremenu za nama političari i ministri postajali vidljiviji nego izloženi radovi umjetnika kojima se zemlja predstavlja u međunarodnim okvirima.

Da je političko raspoređivanje partijskog kadra ostalo jedino mjerilo u upravljanju, što je nakon niza decenija doprinijelo aposolutnoj psihopatologiji sistema, svjedoče namještenja rukovodećih ljudi u institucijama kulture, koje je posebno vidljivo na lokalnom nivou – rad

ustanova kulture, koje i pored prekomjernog broja zaposlenih ne kreiraju nikakav program. Svemu ovome u velikoj mjeri doprinio je i sistemsko i sad već decenijsko odsustvo javnih konkursa za čelne pozicije u ustanovama i institucijama kulture koji bi izvjesno doprinijeli jednom sveopštem procesu ili sistemskom programu depolitizacije kulture.

Naime, depolitizacija polja kulture kao relevantan strateški i orijentacioni cilj u kulturnoj politici Crne Gore do sada ni u jednom konceptu programa nije postao legitiman okvir i pravac djelovanja. S obzirom na činjenicu da se u proceduralnom i zakonskom smislu nadležnost za izbor čelnih predstavnika ustanova kulture i članova upravnih odbora u ustanovama kulture definiše na predlog resornog ministarstva te da Vlada Crne Gore postavlja i razrješava predložene kandidate, sveprisutnoj praksi politizacije kulture kao ozbiljnom problemu crnogorskog sistema kulture mora se pristupiti tako što će se izvršiti izmjene konkursnih procedura i donijeti potpuno novi kriterijumi kojima bi se ova oblast bolje uređila. Imajući u vidu dosadašnja iskustva, ovako otvoreno politizovana procedura ostaće još dugi niz godina kamen spoticanja za uspostavljanje pune i suštinske kompetitivnosti i održivosti cjelokupnog institucionalnog sistema kulture u Crnoj Gori, bez obzira na to koja vladajuća struktura u budućnosti izborom ljudi bude podržavala ovakav sistem vrijednosti.

Zato bi uvođenje sistemskog benčmarka i novih evaluacionih mehanizama i kriterijuma za one koji bi se putem konkursa prijavili za upravljanje u javnim institucijama kulture trebalo da podrazumijeva izbor kandidata koji imaju najmanje jedan realizovan kompleksni međunarodni projekat iz grupe dostupnih evropskih fondova u kulturi kao što su Kreativna Evropa, IPA ili Erasmus. Ovo posebno imajući u vidu deklarisan stav o pretpristupnim procesima i pridruživanju Crne Gore Evropskoj uniji, ali i jednom odgovornijem korišćenju dostupnih evropskih fondova u kulturi.

Da bismo izraženi stav kontekstualizovali u svijetlu konkretnih parametara za procjenu i ukupnu održivost sistema, na ovom mjestu je potrebno iskazati i krajnji zaključak o karakteru kulturne politike u Crnoj Gori, koji se ogleda u sistemskom izostanku kvantifikacionih i statističkih analiza u crnogorskoj kulturi. Naime, kreiranje baza podataka o procesima i funkcijama kulture na izvjestan način bi osvijetlilo niz sistemskih nedostataka na različitim nivoima upravljanja u kulturnim djelatnostima, imajući u vidu generalnu potrebu za procjenom sistema iz ugla *evidence-based* politika odnosno politika u kulturi zasnovanih na činjenicama i mjerenjima. Ova inovacija izvjesno bi doprinijela boljem razumijevanju ukupnog napredovanja određenih i veoma različitih oblasti kulture i služila bi za uspostavljanje relevantnih pravaca strateškog djelovanja u kulturi.

Iako bi sistemska saradnja sa državnom statističkom institucijom – Monstatom bila i više nego dobrodošla, ona u postojećem formatu izvjesno ne zadovoljava ni elementarne potrebe analize i istraživanja u ovom području. Zato je radi supstancijalne sistematizacije podataka i izrade multifaktorskih analiza neophodno formirati posebno radno tijelo u formatu (*task force*) za statističku obradu podataka pri Ministarstvu kulture. Ovo strateško opredjeljenje mora biti podržano indukovanjem pojedinačnih – sektorskih analiza kako bi se na osnovu statističkih indikatora i mjerljivih pokazatelja donosile konkretnije mjere i instrumenti za finansiranje kulture i kako bi se uticalo na promjenu i bolje efektiviranje dosadašnjih

konkursnih linija podrške za kulturu. U tom pravcu bi bilo neophodno dodatno razmotriti model grantova u kulturi koji bi u pojedinim deficitarnim oblastima u kulturnoj produkciji garantovali mogućnost daljeg razvoja i pružiti mogućnost (skalirajućih) poreskih olakšica kao podsticajne mjere za privlačenje investicija i obezbjeđivanje boljih uslova za nove aktere u kulturnoj produkciji.

Kada na drugoj strani govorimo o organizacionim instrumentima nacionalne kulturne politike u Crnoj Gori, onda moramo skrenuti pažnju na evidentan izostanak savremenih metoda upravljanja te dinamične prakse inovacija u menadžmentu javnim i nacionalnim ustanovama kulture. Tu je, radi sveobuhvatnog sagledavanja stanja sistema kulture, neophodno staviti fokus na tzv. protektivne, zaštitarske i muzeološke ustanove kulture. Naime, ova grupa ustanova kulture u smislu organizacionih instrumenata i implementacije savremenih modela menadžmenta i interpretacije nasljeđa bilježi evidentne nedostatke u ukupnom radu, što prevashodno proističe iz činjenice da ni najveći poznavaoци prilika iz oblasti zaštite i konzervacije ne mogu nominovati niti jedan značajni nacionalni projekat u javnom sektoru kulture koji bismo mogli navesti a da je emanirao praksu bilo kakvog napretka u prezentaciji onoga što je za crnogorsko društvo najznačajniji kulturni resurs, a to je očuvanje kulturne baštine.

Naime, menadžment i upravljanje kulturnom baštinom možda su pojedinačno i najveći strukturni problem crnogorskog sistema kulture, posebno kada je riječ o inoviranju prakse interpretacije kulturnog nasljeđa, te je u tom pravcu moguće zaključiti da Crna Gora nema nikakvu kompetitivnu, promotivnu ni aktuelnu praksu, pristup ili konkretan program koji bi u javnosti mogao da bude prepoznat kao dio principa integralne zaštite crnogorskog kulturnog nasljeđa.

Ističući značajnu ulogu muzeja u interesornom djelovanju kulture i obrazovanja, interesantno je napomenuti da, pored opšteg izostanka projekata koji bi u javnosti bili vidljivi, o ustanovama zaštite kulture i nasljeđa iz medija jedino saznajemo kada govorimo o aktuelnim problemima minimalne samoodrživosti, ali i loših primjera devastacije arhivske građe i neadekvatnosti konzervatorskih uslova u kojima se dragocjenosti crnogorske kulturne baštine čuvaju, pri čemu se ne prezentuju na bilo koji savremeni način komunikacije.

Imajući u vidu da država ima stav kako će se pojedini kulturni i istorijski lokaliteti bolje očuvati bez ikakve intervencije i nakon dugog perioda konzervacije predati na upravljanje privatnom sektoru kako bi se to kulturno dobro bolje valorizovalo, postavlja se krucijalno pitanje – zašto uopšte državna uprava u ovom polju sebe stavlja u ulogu „lošeg preduzetnika“?

Da je izrečeni stav u principima valorizacije kulturnog nasljeđa dominantan okvir strateškog djelovanja – potvrđuju i primjeri iz prakse u kojima se favorizuje model privatno-javnog partnerstva kao jedini kojim se kulturno nasljeđe može staviti u adekvatnu funkciju i kojim se najčešće i u velikoj mjeri kulturna dobra privatizuju i na taj način postaju nedostupna široj društvenoj javnosti. Kao potvrdu ove prakse možemo navesti dva eklatantna primjera – bivša zgrada gradske uprave Citadela u Budvi ili tvrđava Besac u Virpazaru (ali

i brojni drugi primjeri privatizacije naslijeđa – ostrvo Sveti Stefan, austrougarska tvrđava Arza na ulazu u Bokotorski zaliv, ostrvo Mamula itd.).

Problem neadekvatnih organizacionih instrumenata kulturne politike mogao bi se sagledati i iz ugla ograničene nadležnosti lokalnih sekretarijata za kulturu u brojnim crnogorskim opštinama imajući u vidu ograničene domete sada prilično zastarjelog Zakona o kulturi, koji samo djelimično obavezuje opštine u Crnoj Gori da donose sopstvene odnosno lokalne planove razvoja u kulturi. Ovaj problem ograničenog dometa Zakona o kulturi u decenijama za nama izvjesno je doprinio da ni neke evidentno dobre prakse rada lokalnih ustanova kulture i lokalnih administracija u kulturi ne budu registrovane kao dobri primjeri prakse kojima se može upravljati i na nacionalnom nivou.

Zato je na ovom mjestu važno izdvojiti nekoliko krucijalnih problema koji se na nivou organizacionih instrumenata kulturne politike mogu definisati u sljedećim identifikovanim okvirima, koji govore da:

- akteri u kulturi ne koriste dostupne evropske fondove u željenom obimu i veoma rijetko razvijaju međunarodne projekte;
- ustanove i zakonski okvir ne prepoznaju u dovoljnoj mjeri benefite digitalizacije i korišćenja i razvoja digitalnih formata u prezentaciji programa;
- akteri u kulturi registruju nedostatak efektivnog dijaloga i nemogućnost da se inertnost sistema dinamizira uvođenjem novih sistema upravljanja u različitim sferama kulturne djelatnosti;
- u sferi kulture moguće je registrovati rasprostranjeno sistemsko očekivanje da će Ministarstvo kulture kao dominantni akter kulturne produkcije u većoj mjeri djelovati kao facilitator u administriranju nove funkcionalne prakse i time razriješiti nagomilane višedecenijske probleme u kulturi.

Kako se iz pregleda do sada navedenih strateških i strukturnih problema i mjera praćenih dugogodišnjim izostankom proaktivnog pristupa u kulturnoj politici može zaključiti, glavni problem identifikovan nakon sprovedene analize multifaktorskog tipa ipak je moguće sagledati iz ugla nedostajućih okvira planiranja. Naime, krucijalni problem sprovođenja dugoročnih nacionalnih programa u kulturi, koji ujedno uključuje i tzv. treći po redu Nacionalni program razvoja kulture za planski period 2023–2027 (koji obiluje veoma uopštenim strateškim odrednicama i prioritetima), jeste potpuni izostanak liste komplementarnih i konkretnih srednjoročnih programa razvoja kulture.

Dakle, srednjoročni programi razvoja kulture (uglavnom trogodišnji) kao programi koji su rasprostranjeni kao princip djelovanja nekih razvijenijih zapadnoevropskih kulturnih sistema (konkretnije, britanski model) očigledno bi i u crnogorskoj praksi razvoja kulturnih politika dali mnogo bolje i pozitivnije rezultate imajući na umu njihovu ciljanu i programsku usmjerenost ka rješavanju gorućih i konkretnih problema u kulturnoj

politici, za razliku od onih do sada implementiranih u okvirima nacionalnih programa koji su najčešće ciljali na uopšteno, dugoročno djelovanje. Kao strateški okvir djelovanja koji nije u većoj mjeri prisutan niti razvijan u kulturnoj politici Crne Gore, tzv. *namjenski (tailor-made)* programi i pristupi strateškog planiranja i programiranja u kulturi izvjesno bi i mnogo efektivnije odgovorili na izazove dugogodišnjih sistemskih problema, na sve prisutnije izazove u razvoju lokalnih kulturnih politika, ali i na ukupnu promjenu stanja do sada identifikovanih nedostataka u upravljanju kulturnom politikom u Crnoj Gori. Ovaj *tailor-made* pristup i realizacija kratkoročnih programa kojima se usmjereno i ciljano djeluje u pravcu rješavanja pojedinačnih i najčešće sektorskih politika u kulturi, jedna je od nezaobilaznih preporuka uz koje bi se adekvatno moglo odgovoriti na neka važna konceptualna pitanja i možda u ovom trenutku i decenijske izazove kulturne politike Crne Gore.

Razlog za ovu argumentaciju možemo prevashodno naći u prvom programskom i značajnom sistemskom zaokretu u kulturnoj politici Crne Gore, koja je, za razliku od podrške dotadašnjim tzv. tradicionalnim sektorima u kulturi, pružila mogućnost za razvoj kreativnom sektoru. Naime, program pod nazivom „Kreativna Crna Gora: identitet, imidž, promocija 2017–2020“ ujedno predstavlja i prvi strukturni pomak koji je konceptualno moguće identifikovati i koji je donio strukturnu novinu u klasičnom smislu programske orijentacije djelovanja u kulturi i identifikovanju specifičnog polja kulturne produkcije koje može biti da utiče na redefiniciju i restrukturiranje nacionalnog koncepta i karaktera kulture u cjelini. Program Kreativna Crna Gora prvi je kratkoročni i usmjereni program u crnogorskoj kulturnoj politici koji je pružio adekvatan odgovor na novu dinamiku i potrebu sagledavanja jednog novog preduzetničkog koncepta kulture, koji ne samo da emancipuje nove izraze savremene kulturne produkcije, nego ih svrstava u polje savremenih tokova izvjesno drugačijeg okvira djelovanja i prezentacije.

Za razliku od drugih značajnih programa Vlade Crne Gore i Ministarstva kulture – „Crna Gora jedna kulturna adresa“ i namjenski program „Razvoj kulture u Nikšiću“ – koji su imali za cilj da prvi put valorizuju potencijal programske, finansijske i tehničke decentralizacije u crnogorskoj kulturnoj politici, program Kreativna Crna Gora jedini je koji je bitnije izmijenio odnos prema ukupnom shvatanju koncepta nacionalne kulture stavljajući je van okvira koncepta emancipacije tradicionalnih kulturnih djelatnosti. Međutim, ono što je u ovom trenutku važno konstatovati jeste da je u vrijeme kada se taj program implementirao on već u izvjesnom smislu zaostajao za globalnim sociokulturnim trendovima i praksama. Ovaj program je suštinski prvi put unio novinu u razumijevanje polja savremene kulturne produkcije pružajući mogućnost da se, van polja tradicionalne kulturne proizvodnje, emanira kreativni potencijal izvjesno drugačijeg organizacionog i konceptualnog okvira kulture zasnovanog na preduzetništvu u realnom sektoru, koji može biti oslonjen na savremene umjetničke prakse, ali i na sasvim nove aktere i izraze u produkciji i sadržajima kulture. Sve izrečeno o implementaciji ovog programa, koji je rezultirao i uspostavljanjem posebnog direktorata za kreativne industrije pri Ministarstvu kulture i medija, dovodi nas i do konkretnog rezultata koji govori da prema recentnim istraživanjima godišnji udio ili doprinos ovog sektora bruto domaćem proizvodu iznosi u procentu 1,5%, što je srazmjerno evropskom prosjeku.

S obzirom na to da je ukupna državna potrošnja za kulturu u Crnoj Gori u decenijama za nama u prosjeku oko 1,2% godišnjeg budžeta, može se reći da je ona na umjerenom nivou u poređenju sa evropskim praksama. Ovaj podatak o ukupnom izdvajanju za kulturu interesantno bi bilo povezati sa navedenim procentom ukupnih prihoda, kojem doprinosi samo jedan segment kulture u oblasti kreativne ekonomije, što bi u izvjesnom smislu moglo da utiče na promjenu stava i generalnu orijentaciju donosilaca odluka, koji o ovom domenu javnih politika dominantno razmišljaju sa njene rashodne, ne primarno sa prihodne strane.

Međutim, i pored ovoga, u javnom prostoru kulture u Crnoj Gori već se dugo javlja jedna prilično nerasvjetljena dilema koja se tiče zakonskog normativa od 2,5% nacionalnog budžeta koji se odvaja za kulturu. Da bismo toj dilemi na ovom mjestu doskočili iz ugla operativnog razjašnjenja, neophodno je izreći da se ta suma dobija kad joj se oduzme visina iznosa za izdatke državnih fondova i kapitalnog budžeta. Na ovaj način u kulturnoj politici možemo doći do različitog raspona podrške za kulturu od 0,9% do 1,5%, što i ne predstavlja tako lošu početnu poziciju imajući u vidu da se ta opredijeljena suma raspoređuje po različitim javnim funkcijama kulture.

Međutim, operativnu dilemu u crnogorskoj javnosti izaziva stalno uvećanje izdvajanja za kulturu a da se to ne registruje kao benefit u poboljšanju funkcionisanja cjelokupnog sistema. Naime, svjedoci smo da u javnosti iz godine u godinu možemo da čujemo o nominalnom povećanju budžeta za kulturu, međutim, realan rast tog izdvajanja nije efektivno vidljiv, makar ne u onim poljima u kojima možemo registrovati i evidentirati vidljivija poboljšanja. Ovakva percepcija prevashodno proističe iz nedostatka jasnog uvida u parametre napredovanja, koji, kad se povežu sa nedostatkom markiranih prioriteta u kulturnoj politici, izvjesno izazivaju sumnju u izostanak konkretnih rezultata u ovoj oblasti javnih politika. Zato je takvom dominantnom narativu, koji govori da kultura kao oblast poslovično djeluje iscrpljujuće u području javnih finansija, neophodno suprotstaviti stav kojim se konstatuje da njen ukupni bilans doprinosa prevazilazi procenat rashoda u budžetu.

Ovoj uvriježenoj slici, koja predstavlja generalnu percepciju kulture kao potrošača, u najvećoj mjeri doprinosi nepostojanje jasnih parametara dostizanja ciljeva u kulturnoj politici koji bi bili mjerljivi kao indikatori, ali i nemogućnost da se realan rast prikaže kao objektivan rezultat. Ovo je i posebno bitno istaći kao opštu karakteristiku onih kulturnih sistema gdje kod kreiranja vrijednosnih stavova u oblasti kulture ne postoji čak ni minimalna mogućnost provjere, ali ni sklonosti da se pitanje kvaliteta javnih politika u kulturi sagledava iz estetskog, a ne iz statističkog, finansijskog i, u krajnjem smislu, kvalitativnog kritičkog ugla.

Zato je na ovom mjestu neophodno pomenuti kako lobiranje za budžet za kulturu u nekim razvijenim sistemima ne predstavlja samo puko sažaljenje nad ukupnim bilansom rashoda u kulturi, već čini dio jedne investicione logike na kojem se zasniva sveukupni rast političke ekonomije razvijenih zemalja. Ovo posebno zato što su nematerijalni resursi kreativnosti danas u velikoj mjeri, za razliku od tradicionalne materijalne proizvodnje, obnovljivi kao

resurs i nepresušna sirovina, pa kao takvi predstavljaju sastavni dio algoritma novih kulturnih politika zasnovanih na inovacijama na kojima počiva politička ekonomija tehnološke revolucije i kognitivnog kapitalizma.

Međutim, kako dosadašnji glavni izazovi u kulturnoj politici Crne Gore nijesu isključivo finansijske prirode, oni se i dalje mogu razmatrati i konkretnije odnositi i na nedovoljnu decentralizaciju kulturnih djelatnosti, samim tim i na nedovoljnu participativnost kulturne politike u cjelini, posebno u pogledu zastupljenosti civilnih aktera u javnim i praktičnim politikama kulture. Naime, strategije decentralizacije kulture kao najkompleksnije oblasti djelovanja bilo kojeg kulturnog sistema moguće je efektivno realizovati posredstvom pomenutih srednjoročnih (odnosno namjenski rađenih) programa u kulturi. Ovo posebno zato što je tu strategiju neophodno realizovati kroz najmanje četiri efektivne aktivnosti decentralizacije kako bi se obezbijedio ravnomjeran i integralan pristup razvoju kulture, i to: upravno-teritorijalnom, tehničko-produkcionom, programskom i, u konačnom, finansijskom decentralizacijom.

U navedenim pravcima decentralizacije moguće je razmatrati i jedan drugi sveprisutni fenomen, koji je posljednjih godina u kulturnoj politici Crne Gore uzeo maha a tiče se pitanja festivalizacije crnogorske kulture, posebno imajući u vidu potrebu domaćih aktera u kulturnoj produkciji da taj način nadomjesti nedostatke sopstvenog kapacitiranja i izvjesnoj mjeri internacionalizuju domete i aspekte sopstvenog programskog djelovanja. Uviđajući deficitarnost međunarodne kulturne saradnje u različitim oblastima kulture, festivalizacija crnogorske kulturne scene kao novi trend u kulturnoj politici nastaje iz potrebe za klasterizacijom aktera koji imaju za cilj da zajednički djeluju u okviru pojedinih oblasti savremene kulturne produkcije. Međutim, ovaj trend festivalizacije crnogorske kulture stvorio je i svoje negativne efekte – preklapanje i obim programa, koji posebno postaju evidentni u slučaju međunarodnih sajmova knjiga, ali i sve više pozorišnih i filmskih festivala u Crnoj Gori.

Dosadašnjim programima razvoja kulture nedostajale su i druge krucijalne programske orijentacije – na primjer, program interkulturnog dijaloga i interkulture medijacije ili program podizanja interkulturnih kompetencija. Imajući u vidu da je crnogorsko društvo kompleksno u smislu etničkog diverziteta, interesantno je uočiti da u cjelovitoj analizi dosadašnje kulturne politike Crne Gore, uključujući i posljednji tekst Nacionalnog programa razvoja kulture, ni na jednom mjestu nije moguće identifikovati politiku razvoja kulture zasnovanu na promociji interkulturnog dijaloga.

Do sada u javnoj politici kulture nije moguće ni na jednom mjestu evidentirati niti jedan strateški cilj, a konsekvantno tome, niti jednu programski definisanu aktivnost koja se odnosi na uspostavljanje programa interkulturnog dijaloga u crnogorskom društvu. Imajući u vidu društvene i političke okolnosti u Crnoj Gori i sve veće tenzije i sveopšti rast indeksa međuetničke i etnonacionalne netrpeljivosti, interesantno je ustanoviti da se u ovom području politika u kulturi nikad nije pojavila niti jedna prepoznatljiva ideja, niti jedan akt u javnoj praktičnoj politici Crne Gore, uprkos činjenici i javnom zagovaranju aktera da se polje interkulturnog dijaloga uspostavi kao obaveza u održanju mira, harmonije, tolerancije i interetničkog dijaloga među crnogorskim nacionalnim zajednicama. Da

paradoks bude veći, diskurzivni okvir već decenijama insistira na tome da je crnogorsko društvo i po Ustavu multietničko i da bi u tom smislu trebalo stremiti ka harmonizaciji društva u funkciji „pomirenja“. Tako je ovdje neophodno postaviti pitanje: kako je taj okvir politika moguće uopšte dostići kada u sistemu ne postoji niti jedan mehanizam kojim bi se u javnim praktičnim politikama uopšte uspostavio i unaprijedio dijalog na ovu temu?

Imajući u vidu aktuelno stanje tzv. društvenog dijaloga u Crnoj Gori, ova javna praktična politika u kulturi i medijima mora se proaktivno voditi u smislu produkcije „strukturisanog dijaloga“ koji će imati ulogu medijacije i kreiranja interkulturnih kompetencija u crnogorskom društvu kako taj dijalog ne bi bio uzurpiran od strane političkih aktera koji povećanje indeksa interetničke netrpeljivosti u društvu i međunacionalne tenzije pravdaju „slobodom govora i izražavanja“ a da ne konstatuju bilo kakav mehanizam zaustavljanja javnog govora mržnje posredstvom politički korektnog govora.

Ako znamo da crnogorsko društvo u proteklom periodu i pored svesrdnog obećanja političkih elita veoma neuspješno pokušava da produkuje politike pomirenja kao okvir harmonizacije dijaloga unutar etničkih i nacionalnih zajednica, postavlja se pitanje zašto taj segment kulturne politike, koji je ujedno i najveća pojedinačna vrijednost koju Crna Gora ima, ne bi bio dio svih javnih politika, a ujedno i dio prioriternih područja javnih praktičnih politika u kulturi. Zašto promocija interkulturnog dijaloga ne bi postala obavezni dio svih javno proklamovanih programa u javnim politikama ako je evidentno da je to krucijalni problem koji „cijepa“ crnogorsko društvo?

Zato je na ovom mjestu važno postaviti fundamentalno pitanje svrhe i same uloge kulture i kulturne politike u crnogorskom društvu, koje imaju potencijal da razriješe neka pitanja od javnog interesa. Dakle, kada uopšteno govorimo o značaju kulture u društvu, posebno u kontekstu percepcije njene važnosti u Crnoj Gori, onda nije naodmet podsjetiti se kako je ona po recentnim istraživanjima na jugoistoku Evrope na jedanaestom mjestu društvenih prioriteta. Za razliku od deklarativnog zalaganja za kulturu na našim balkanskim prostorima, kultura kao djelatnost u zapadnoevropskim državama smatra se – četvrtim nosećim stubom održivog razvoja (4th pillar of sustainable development).

U takvom okviru razumijevanja onda je i lako doći do odgovora odnosno pitanja zašto u našim kulturnim sistemima nije nikad došlo do suštinskog razvoja instituta „kulturnog izuzeća“ koje bi se posebno odnosilo na kulturu kao djelatnost od prioriternog društvenog značaja. Naime, kulturno izuzeće (*l'exception culturelle*), kao politika kojom Vlada Crne Gore može veoma direktno uticati na posebna polja i područja javnih politika od važnosti u kulturi, mogla bi se definisati u okvirima posebnih pravno-normativnih instrumenata kulturne politike kojima se za određene oblasti kulture propisuje i garantuje poseban status. Pitanja kulture koja zavređuju ekskluzivno pravo takođe nijesu postala dio dosadašnjih javnih i praktičnih politika u kulturi zbog nepostojanja uvjerljivih argumentacija odnosno dilema o tome šta nam je u kulturnoj politici krucijalno ili, uopšte, od prioriternog značaja. Zato nekorišćenje ovog instrumenta u širem praktičnom smislu takođe nagovještava opštu inertnost sistema jer se on služi praksama mnogo razvijenih sistema kulture zapadnoevropskih zemalja vidno izuzme značajna polja kulture na brojne načine, od kojih je jedan široko

primjenljiv u praksama drugih zemalja, a tiče se pravne osnove za smanjenje opšte stope oporezovanja za pojedine deficitarne oblasti kulture ili se ista ta praksa poreskih olakšica može koristiti za osnaživanje karijere mladih umjetnika ili plasman njihovih proizvoda.

Razmatranje ovog instituta i mehanizama u kulturnoj politici može nas dovesti do potpunog razjašnjenja dileme i legitimisanja jednog prilično kompleksnog pitanja koje se u crnogorskoj kulturnoj politici već decenijama razmatra, a tiče se pojedinih ustanova u kulturi, manifestacija i festivala u kulturi od posebnog značaja. Naime, aktuelnim pravilnicima kojima se uređuju ova pitanja nedostaje fundamentalne argumentacije kojom bi se pojedini festivali i manifestacije u kulturi mogli dodatno izdvojiti kao značajni i posebno obezbijediti ovim institutom imajući u vidu posebno onaj koji bi se ticao „programske izvrsnosti“ kao krunskog kriterijuma njegove distinktivne važnosti.

Dakle, kako u sistemu crnogorske kulture već postoje festivali i manifestacije od posebnog značaja, onda bi uvođenje ovog sistema dodatnog obezbjeđivanja njihovog statusa značilo svjesno definisanje okvira kojima bi se taj status neupitno i nedvosmisleno potvrdio uz obavezno restrukturiranje dosadašnjih kriterijuma. U tom pravcu bilo bi neophodno dodatno izvršiti reklasifikaciju postojećih festivala i unaprijediti kriterijume za njihovu nominaciju za festivale od nacionalnog značaja – status koji se može dodijeliti maksimalno na 5 godina radi sprovođenja redovnog benčmarka u pravcu evaluacije postignutih ciljeva.

Da akutni problemi u identifikovanju krucijalnih problema u kulturnoj politici Crne Gore čine kompleksnu matricu povezanih odluka govori i izostanak proaktivnog pristupa u kulturnoj politici po kojem bi se, na osnovu novog Zakona u kulturi, uvela nova praksa ustanovljavanja tzv. „programskih ustanova“ u kulturi. Naime, uvođenjem ovog instituta moglo bi se na veoma direktan način uticati na formiranje nove razvojne filozofije ustanova kulture u Crnoj Gori, čiji bi jedini zadatak u tzv. „strategiji programskog fokusiranja“ bio da kao specijalizovane ustanove promovišu posebne programske sadržaje od značaja za pojedine oblasti djelovanja.

Status tzv. programskih ustanova u kulturi suštinski bi trebalo dodijeliti prevashodno onim ustanovama koje imaju potencijal da angažuju resurse kulturne baštine u smislu savremene interpretacije kulturnog nasljeđa. U tom pravcu bi ove programske ustanove mogle da se statutarno osnivaju i djeluju u formatu „interpretativnih centara“, koji bi imali za cilj da na izvjestan način podupiru prakse šire dostupnosti, promocije i bolje diseminacije crnogorske kulturne baštine.

Govoreći u prethodnom dijelu teksta isključivo o nacionalnoj kulturnoj politici iz aspekta orijentacije pravca djelovanja „odozgo prema dolje“, ono što u izvjesnom smislu oponira toj realnosti jeste orijentacija kulturne politike u Crnoj Gori po kojoj bi u pogledu kulturnih politika trebalo izmijeniti pravac razvoja usmjeren „odozdo ka gore“. Dakle, za ovo usmjerenje ima i više od jednog opravdanog razloga, imajući u vidu da se cjelokupna kulturna politika – koja se inače sprovodi u svim njenim rasprostranjenim aspektima uvijek svede, ali i sprovodi na lokalnom nivou. Ovo posebno imajući u vidu to što su neke gradske kulturne politike (i to posebno istorijskih gradova u Crnoj Gori) starije nego one na nacionalnom nivou i u sebi sadrže tradicije sistema kulture još iz antičkog perioda. Postavlja se krucijalno

pitanje: zašto se u kulturnoj politici Crne Gore u proteklim decenijama nije poklanjala veća pažnja, imajući u vidu da Ministarstvo kulture ne mora nužno biti jedini nosilac razvoja kulture u zemlji na nacionalnom nivou? Zato bi ovo upravno, teritorijalno, administrativno i programsko područje razvoja kulture bilo dobro posmatrati na nivou razvoja lokalnih kulturnih politika i, s tim u vezi, svrhovito reprogramirati razvoj u kulturnoj politici upravo iz ovog aspekta nadležnosti i strateškog rakursa.

Sumirajući sve izrečene stavove i ocjene ukupnog kulturnog sistema, sa osvrtom na činjenicu da smo se u ovom tipu analize samo površinski dotakli nekih krucijalnih izazova u kulturnoj politici, na ovom mjestu možda je dobro istaknuti pregled opšteg konteksta u kojem djeluje kulturna politika u Crnoj Gori i koji bi se mogao u velikoj mjeri sagledati iz ugla sljedećih globalnih i sumarnih karakteristika i pokazatelja stanja:

- pretežniji razvoj i podrška tradicionalnom nasuprot kreativnom sektoru;
- pretežniji uvoz i, nasuprot tome, smanjen izvoz kulturnih dobara i proizvoda;
- diskontinuitet razvoja programa u oblasti kreativne ekonomije kao područja za stimulisanje zapošljavanja;
- asimetričan razvoj i veličina pojedinih sektora u kulturi;
- pretežnija samoregulacija aktera unutar kulturnog tržišta;
- pretežniji procenat finansiranja kulturnih djelatnosti usmjerenih na javne ustanove i institucije nego na programe nezavisnih i civilnih organizacija u kulturi;
- pretežnije kreiranje dugoročnih strategija u odnosu na razvoj srednjoročnih i namjenskih programa u kulturi;
- opšti izostanak mehanizama za sistemsku depolitizaciju oblasti kulture;
- nedostatak proaktivnog pristupa u kreiranju instrumenata i mehanizama razvoja kulturne politike;
- karakter kulturnog tržišta koje je više „receptivno“ nego „produktivno“;
- prisustvo trenda festivalizacije kulture nasuprot izvrsnosti domaće produkcije;
- sveukupno loše stanje kulturne infrastrukture u nedostatku politika kapitalnih investicija u kulturi;
- trend privatizacije bivših državnih kulturnih djelatnosti;
- kulturna politika kao deklarativna, a ne kompetitivna javna politika;

- preovlađujuća percepcija kulturne baštine kao nepokretnog dobra;
- potpuno odsustvo participativnih programa i politika u kulturi;
- pretežnija orijentacija ka privatno-javnim partnerstvima, nasuprot potpunom izostanku javno-civilnih inicijativa i platformi saradnje u kulturi;
- asimetrična podrška tradicionalnim sektorima u kulturi, povezana s nedostatkom statističkih pokazatelja;
- kreiranje politika zasnovano na intuiciji donosioca odluka prije nego na provjerljivim mjeranjima i činjenicama;
- potpuni izostanak podrške i instrumenata za sprovođenje strukturnih istraživanja u kulturi;
- kulturna baština kao sistemski balast prije nego potencijalna šansa za razvoj novih savremenih interpretacija nasljeđa;
- potpuni izostanak platforme za izgradnju interkulturnog dijaloga u javnim politikama imajući u vidu etnički sastav i karakter nacionalnih i ideološki podijeljenih zajednica u Crnoj Gori;
- relativno dobra i kontinuirana podrška nacionalnog budžeta za kulturu u visini evropskog prosjeka, koji se ne efektuira i evidentira u praksi;
- preovlađujuća neekonomska i netržišna definicija nacionalne kulturne politike.

Sve evidentirane karakterne crte sistema i navedeni procesi razvoja u crnogorskoj kulturi predstavljaju ujedno i glavne teme i izazove razvoja i u nekim drugim zemljama jugoistočne Evrope kao aktuelna referentna pitanja i trendovi u kulturnoj politici. Zato je za ukupno sagledavanje konteksta u kojem funkcioniše crnogorska kultura uvijek dobro koristiti komparativnu metodu, koja, usklađena sa brojnim iskustvima iz regiona jugoistočne Evrope, može ukazati na neke očigledne nejednakosti koje proističu iz jaza između očekivanog razvoja i onoga što možemo sagledati i evidentirati na terenu.

U takvom okviru razumijevanja beskrajno duga i iscrpljujuća tranzicija cjelokupnog regiona i dalje će se uveliko koristiti kao zvanična politička mantra kad je riječ o preprekama za dostizanje punog potencijala u napretku društva. Obećani prosperitet u doba tranzicije, koji je trebalo da umanju negativne posljedice prelaska sa jednog sistema na drugi, da oslobodi društvo i da razvije svoj puni potencijal, danas leži u jazu nesređenih odnosa između onih koji u društvu očekuju vidljiviji napredak i onih koji čuvaju kulturu u okvirima javnog interesa. Zato je na ovom mjestu, imajući na umu sve navedene stavove o sistemu, u skladu sa aktuelnim izazovima, moguće navesti nekoliko krucijalnih preporuka i smjernica za njegovu potencijalnu konsolidaciju.

Preporuke i analizu izradili:

- Red. prof. Janko Ljumović
- Vanr. prof. dr Edin Jašarović

Grupa preporuka 1:**USPOSTAVLJANJE SISTEMA PRAVNIH INOVACIJA U RELEVANTNIM OBLASTIMA KULTURNE POLITIKE*****Ključni rezultati***

- uvođenje instituta „kulturnog izuzeća“ za posebne oblasti od značaja za razvoj crnogorske kulture;
- potpuno redefinisane pravnog okvira i modela saradnje sa organizacijama civilnog društva u kulturi;
- uvođenje novog formata ustanove „programska ustanova“ u pravni poredak;
- uvođenje novog formata ustanove „interpretativni centar“ u pravni poredak;
- izmjena i inoviranje konkursne procedure za izbor čelnih ljudi u institucijama i ustanovama kulture;
- sistemski i u okviru Zakona o kulturi usloviti opštine da donesu eksplicitne i javno dostupne lokalne planove za razvoj kulture sa preciznim programskim budžetima u periodu implementacije;
- sistemsko uvođenje kriterijuma „razvoja publike“ kao kriterijuma za ocjenu uspjeha projekata podržanih na javnim konkursima;
- sistemsko uvođenje kriterijuma „programske izvrsnosti“ za ustanove i festivale od posebnog značaja za razvoj crnogorske kulture;
- povećati ukupni broj donijetih zakonskih i podzakonskih akata između dva nacionalna programa razvoja kulture;
- sistemska aktuelizacija i inoviranje modela upravljanja u različitim sferama kulturnih djelatnosti, posebno institucionalnog menadžmenta baštine;
- sagledavanje pravnog osnova za smanjenje opšte stope oporezovanja za pojedine deficitarne oblasti kulture ili određene kulturne proizvode;
- sistemsko uvođenje poreskih olakšica koje se mogu koristiti za osnaživanje karijere mladih umjetnika ili plasman proizvoda;

- sistemsko uvođenje instituta „participativne legislative“ kao modela produkcije koji akterima omogućava da rizik projektne investicije srazmjerno podijele shodno prethodnom ugovoru i procentu sopstvenog ulaganja.

Grupa preporuka 2:

PODSTICANJE MEĐUNARODNE, INTERRESORNE I INTERSEKTORSKE SARADNJE

Ključni rezultati

- unapređenje održivog modela tripartitne kooperacije podsticanjem saradnje između javnog sektora, nevladinih organizacija i preduzetničkog sektora;
- uvođenje podsticajnih mjera za aktere u kulturi koji koriste dostupne evropske fondove i razvijaju međunarodne projekte;
- kreiranje mehanizama za uspostavljanje efektivnog dijaloga neformalnim okupljanjima u cilju razmjene informacija;
- unapređenje interresorne saradnje kroz kreiranje specijalizovanog fonda koji podržava najmanje 5 kolaborativnih projekata godišnje;
- unapređenje programa saradnje s resorima obrazovanja i organizacijama iz naučno-istraživačke djelatnosti;
- uspostavljanje platforme za kolaborativne projektne saradnje umrežavanjem iz oblasti turizma, obrazovanja i kulturne baštine;
- dodatno razvijanje i osnaživanje mehanizama i programa prezentacije crnogorske kulturne produkcije i zajedničkog nastupa i učešća na međunarodnim smotrama, manifestacijama i festivalima kulture;
- dodatno unapređenje mehanizama interresorne saradnje i analiza ukupnog broja zajedničkih aktivnosti i projekata resora kulture s drugim resorima.

Grupa preporuka 3:

UVOĐENJE TAILOR-MADE I CUSTOM-MADE MODELA U STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA NAMJENSKIH PROGRAMA U KULTURI

Ključni rezultati

- Definisane prioritete područja u razvoju srednjoročnih programa za razvoj kulture u sljedećim oblastima javnih praktičnih politika:

- kreiranje programa za sistemsku depolitizaciju kulture;
 - kreiranje programa za smanjenje prekomjernog broja zaposlenih u javnim ustanovama kulture;
 - formiranje specijalizovanog *task forcea* za kvantitativnu i statističku analizu sektorskih politika u kulturi, kao i za potrebe naučno-istraživačkog rada u proučavanju trendova u kulturnoj politici;
 - inoviranje idejno-vrijednosnih instrumenata kulturne politike u okviru procedura nagrađivanja koje bi obuhvatile nove izraze i oblasti u kulturnoj produkciji;
 - kreiranje posebnih podsticajnih programa za razvoj strateški prioritetnih oblasti kulturne produkcije;
 - sprovođenje kapitalnih projekata u oblasti kulture u skladu s jedinstvenom listom prioritetnih infrastrukturnih projekata;
 - kreiranje namjenskih programa očuvanja identiteta i programa razvoja interkulturalnog dijaloga i interkulturalnih kompetencija.
- obezbjeđivanje obuke za poboljšanje poslovnih vještina za 10 administratora u kulturi;
 - sprovođenje namjenskih mentorskih programa putem saradnje sa uspješnim preduzetnicima;
 - pokretanje i kreiranje 5 pilot projekata digitalne transformacije javnih ustanova kulture;
 - evidentiranje potrebe za neformalnom klasterizacijom i okupljanjem aktera radi podsticanja inovacija i dijeljenja informacija;
 - podsticaj razvoja programa kreativnog preduzetništva;
 - organizovanje specijalizovanih radionica i programa obuke koje bi vodili profesionalci iz različitih oblasti industrija kako bi se osiguralo da akteri ostanu u toku sa najnovijim vještinama i tehnologijama;
 - uspostavljanje specifičnih obrazovnih programa za deficitarne stručne kvalifikacije kako bi se popunile praznine u vještinama za pojedine sektore (npr. moda, tehnologija, dizajn, audio-vizuelna postprodukcija itd.) i pružile povratne informacije o potrebama za kreiranjem novih obrazovnih kurikuluma;
 - organizovanje programa obuka u oblasti razvoja poslovanja, sa akcentom na programu digitalnog marketinga prilagođenom posebno vlasnicima malih preduzeća kako bi povećali svoju konkurentnost;

- kreiranje posebnih sektorskih obrazovnih programa u relaciji sa identifikovanim potrebama za unapređenjem u pojedinim sektorskim politikama.

Grupa preporuka 4:

DIVERSIFIKACIJA FINANSIJSKIH MEHANIZAMA ZA PODSTICAJ KULTURNIM I KREATIVNIM DJELATNOSTIMA

Gljučni rezultati

- omogućiti i olakšati procedure sprovođenja modela „participativnog destiniranja“ za sve privredne subjekte koji mogu unutar svoje poreske prijave na kraju godine opredijeliti 15% iznosa oporezivog prihoda za specifične ili deficitarne oblasti kulture;
- kontinuirano podsticati korišćenje raspoloživih evropskih i drugih dostupnih fondova u kulturi;
- pospješiti i kreirati mehanizme za direktna ulaganja privatnog sektora u kreativne inicijative, biznise i industrije kulture;
- uspostaviti pet novih projekata javno-civilnog partnerstva na godišnjem nivou;
- uticati na povećanje ukupnog broja reprezentativnih strukovnih udruženja u kulturi;
- povećati procenat sredstava nacionalnih ustanova kulture namijenjenih za programske aktivnosti;
- povećati ukupni broj i diverzitet objavljenih konkursa podrške stvaralaštvu na godišnjem nivou;
- realizovati istraživački projekat za prikupljanje sveobuhvatnih podataka o potražnji i ponudi vještina u kreativnim industrijama, uključujući potrebe poslodavaca za nedostajućom radnom snagom;
- razmotriti model uvođenja grantova u kulturi, koji bi u pojedinim deficitarnim oblastima u kulturnoj produkciji garantovali mogućnost daljeg razvoja;
- sagledati mogućnost uvođenja (skalirajućih) poreskih olakšica za subjekte u privredi kao podsticajne mjere za privlačenje investicija;
- kreirati specijalizovane programe za unapređivanje praktičnih vještina – „kreiranje održivih ideja u kulturi“ i „obračun projektnih troškova“;
- uvođenje podsticajnih mjera za aktere u kulturi koji primjenjuju mehanizme digitalizacije i koriste digitalne alate u prezentaciji programa;

- dodatno promovisati postojeće konkurse za razvoj kreativnih industrija i unaprijediti kriterijume i proces prijavljivanja;
- restrukturirati kriterijume i inovirati konkursne procedure godišnjeg konkursa za raspodjelu sredstava kojim se sufinansira kulturno-umjetničko stvaralaštvo.

Grupa preporuka 5:

RAZVITI KOHEZIVNI BREND KULTURNE POLITIKE CRNE GORE ZA UNUTRAŠNJU I SPOLJNU UPOTREBU

Ključni rezultati

- razviti jedinstvenu kohezivnu nacionalnu strategiju brendiranja u kulturi;
- kreirati kohezivni brend posebnih *custom-made* programa u kulturi;
- unaprijediti koordinaciju sektorskih i interresornih aktivnosti na nacionalnom nivou;
- uskladiti kalendare važnih kulturnih događaja na nacionalnom nivou;
- razviti zaštitne mjere za osiguranje kvaliteta na svim nivoima;
- kreirati poseban kohezivni brend i program promocije projekata i valorizacije crnogorske kulturne baštine;
- analizirati broj ukupno unaprijeđenih materijalnih i nematerijalnih kulturnih dobara tokom godine;
- unaprijediti tehnike prezentacije i promocije crnogorske kulturne scene i baštine u međunarodnim okvirima.

Grupa preporuka 6:

UVOĐENJE RAZVOJA „ZASNOVANOG NA ČINJENICAMA“ I UNAPREĐIVANJE MEHANIZAMA ZA PRIKUPLJANJE I ANALIZU PODATAKA

Ključni rezultati

- uspostaviti sveobuhvatnu bazu podataka sa pregledom svih informacija u sektorskim politikama i aktuelnim trendovima u kulturnoj politici;
- poboljšati kvalitet i dostupnost podataka u oblastima sektorskih politika;

- sprovesti istraživanje o poslovima, vještinama, oblastima rasta i kulturnim potrebama;
- uspostaviti strateška partnerstva sa obrazovnim institucijama za vršenje dubinskih istraživanja u kulturi;
- uspostaviti sistem redovnih analiza i kreirati izvještaje posredstvom više izvora podataka i izradom multifaktorskih analiza;
- kreirati centralizovanu platformu za analizu, prognozu i analizu podataka, vršenje redovnih sektorskih analiza i praćenje trendova.

Komplementarne i dodatne preporuke i opcije

- U kratkom roku omogućiti programiranje najmanje tri strukturna *custom-made* programa – od čega jedan usmjeren na baštinu, drugi na savremeno stvaralaštvo i treći na razvoj kreativnih industrija.
- Finansijski obezbijediti rad strukovnih udruženja i organizacija u kulturi i obezbijediti civilnim i nezavisnim akterima jednak status kao i javnim ustanovama.
- Trenutno upravljanje sektorom doživljava se kao suviše sporo za pravovremeno donošenje odluka.
- Oformiti zajednicu stručnjaka (ili nacionalni savjet) koji se redovno sastaju radi diskusija i savjeta.
- Evidentirati probleme sa radnom snagom u kreativnim djelatnostima proizvodnje i distribucije.
- Nedostatak savremenih marketinških vještina aktera kulturne scene.
- Potreba za većom tehnološkom integracijom inovacija u poslovima kulture.
- Staviti poseban naglasak na razvoj digitalnih vještina u različitim oblastima kulturnog stvaralaštva.

Spisak učesnika Okruglog stola odnosno autorā dokumenta

Zahvaljujući zajedničkim naporima dviju radnih grupa koje su raspravile svoje stavove u dva odvojena panela, učesnici su uspješno formulisali navedene preporuke za vođenje i buduću orijentaciju u razvoju sektora, koje su formulisale i tekstualno uobličile kolege iz Uređivačkog odbora konferencije. Ovaj događaj označio je korak naprijed u dosadašnjim naporima i raspravama s ciljem da se ova tema rasvijetli, imajući u vidu značaj i potrebu da se sa akademskog nivoa ovom domenu javnih politika posveti dužna pažnja u relaciji sa potrebom za daljim oblikovanjem strateških pravaca u ovoj oblasti i u relaciji sa svim ostalim javnim politikama u Crnoj Gori. Zato su na konferenciji učešće uzeli stručnjaci, istraživači, profesionalci u kulturi, naučnici, komunikolozi, teoretičari i eminentni crnogorski umjetnici. Pozivu koji je uputio Fakultet dramskih umjetnosti odazvali su se brojni predstavnici stručne javnosti i publika, uz prisustvo medija. Na okruglom stolu pod nazivom „Izazovi razvoja kulturne politike u Crnoj Gori – pogled iznutra“, koji je organizovan u **petak, 28. juna 2024. godine u Plavoj sali zgrade Rektorata Univerziteta Crne Gore**, učešće su uzeli:

- **Vučić Četković** – savjetnik predsjednika Vlade za kulturu i mlade u Vladi Crne Gore;
- **Veljko Radulović** – red. prof. dr na Arhitektonskom fakultetu, UCG;
- **Dušan Medin** – Društvo za kulturni razvoj BAUO, Petrovac;
- **Milica Nikolić** – ekspertkinja za kulturu i antropološkinja, UDG;
- **Tatjana Krkeljić** – vanr. prof. i dekanica Muzičke akademije, UCG;
- **Vladislav Šćepanović** – direktor Muzeja savremene umjetnosti Crne Gore;
- **Nataša Kraljević** – šefica Kancelarije za međunarodnu saradnju, Univerzitet Mediteran;
- **Sehad Čekić** – red. prof. Fakulteta dramskih umjetnosti UCG;
- **Zdravko Delibašić** – vanr. prof. i prodekan za nastavu, Fakultet likovnih umjetnosti, UCG;
- **Jelena Pavićević** – izvršna direktorica Benefit Communications.

CRNAGORA 20242034

ENERGETSKA
ODRŽIVOST



IZAZOVI I RJEŠENJA U INTEGRACIJI OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE U DISTRIBUTIVNU I PRENOSNU MREŽU

Analiza postojećeg stanja i ključni izazovi

Elektroenergetika je temeljna grana industrije, koja omogućava proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije. U današnjem svijetu elektroenergetski sektor suočava se s brojnim izazovima i prilikama usljed brzih tehnoloških promjena, globalnih ekoloških, ekonomskih i političkih faktora te rastućih zahtjeva održivosti i energetske efikasnosti. Elektroenergetski sektor predstavlja jednu petinu globalne finalne energetske potrošnje.

Na globalnom nivou elektroenergetski sektor se u velikoj mjeri oslanja na fosilna goriva kao što su ugalj, nafta i prirodni gas. Prema podacima Međunarodne agencije za energiju (IEA), oko 60% globalne proizvodnje električne energije dolazi iz fosilnih izvora. Iako se ovo prvenstveno odnosi na zemlje koje još uvijek ne ulažu dovoljno u obnovljive izvore ili imaju bogate resurse fosilnih goriva, ovo stanje doprinosi emisiji gasova staklene bašte, što je glavni uzrok globalnog zagrijavanja i klimatskih promjena. Jedan od ključnih izazova za globalnu elektroenergetiku je „energetska tranzicija“ prema održivim izvorima energije. Klimatske promjene su postale centralna tema u međunarodnoj političkoj agendi, a sve veći pritisak javnosti i vladā u svijetu podstiču energetska industriju na smanjenje emisije gasova staklene bašte. Zemlje potpisnice Pariskog klimatskog sporazuma imaju obavezu da do 2050. godine smanje emisiju ugljen-dioksida na neto nulu. Međutim, energetska tranzicija nije jednostavan proces, posebno u zemljama koje su u velikoj mjeri zavisne o fosilnim gorivima. Zemlje poput Indije i mnogi djelovi Afrike suočavaju se s pitanjem kako zadovoljiti rastuće energetske potrebe svojih populacija istovremeno prelazeći na čiste izvore energije. U tim regijama distribucija električne energije, infrastruktura i energetska pristupačnost još uvijek ostaju ključni problemi.

Negativne posljedice korišćenja fosilnih goriva

Tokom više od jednog vijeka fosilna goriva su dominirala u industriji i transportu omogućavajući brz tehnološki i privredni razvoj. Ipak, posljednjih decenija naučnici i ekolozi sve više ukazuju na štetne posljedice koje fosilna goriva imaju na zdravlje ljudi, životnu sredinu i klimu.

Zagađenje vazduha

Jedan od najočiglednijih i najopasnijih uticaja fosilnih goriva jeste zagađenje vazduha. Sagorijevanjem uglja, nafte i gasa oslobađaju se različiti zagađivači poput ugljen-dioksida (CO_2), sumpor-dioksida (SO_2), azotnih oksida (NO_x), i čestica prašine. Ovi zagađivači ne samo da doprinose stvaranju smoga u urbanim područjima, već i izazivaju respiratorne i kardiovaskularne probleme kod ljudi. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije, milioni ljudi godišnje prerano umiru zbog posljedica zagađenog vazduha. Osim toga, zagađenje iz fosilnih goriva može izazvati ili pogoršati bolesti kao što su astma, hronični bronhitis, srčani udar i moždani udar. Djeca, stariji i osobe sa postojećim zdravstvenim problemima najranjiviji su kad je riječ o posljedicama zagađenja.

Emisija gasova staklene bašte i klimatske promjene

Jedna od najozbiljnijih posljedica korišćenja fosilnih goriva jeste emisija gasova staklene bašte, prije svega ugljen-dioksida (CO_2). Fosilna goriva su odgovorna za više od dvije trećine ukupne emisije CO_2 u svijetu, što direktno doprinosi globalnom zagrijavanju i klimatskim promjenama. Povećanje koncentracije ovih gasova stvara efekat staklene bašte – mehanizam koji zadržava toplotu u Zemljinoj atmosferi i dovodi do porasta globalne temperature. Klimatske promjene uzrokovane ovim procesom dovode do sve češćih i intenzivnijih vremenskih nepogoda, uključujući suše, poplave, šumske požare i uragane. Pored toga, klimatske promjene utiču na porast nivoa mora, što ugrožava priobalna naselja i staništa mnogih vrsta. Poljoprivreda, vodni resursi, biodiverzitet i zdravlje ljudi postaju sve ugroženiji kako se klima mijenja, što dodatno povećava potrebu za hitnim djelovanjem.

Zagađenje vode i zemljišta

Ekstrakcija i transport fosilnih goriva, naročito nafte, nose rizik od zagađenja voda i zemljišta. Naftne bušotine, platforme i cjevovodi skloni su curenjima, dok je izliv nafte na kopnu i moru česta pojava. Ovaj izliv nafte može imati katastrofalne posljedice po ekosistem jer ugrožava morski ekosistem, ptice i druge vrste koje su direktno ili indirektno povezane sa zagađenim vodama. Sagorijevanje uglja takođe generiše pepeo i druge otpadne proizvode koji sadrže toksične materijale kao što su olovo, živa, arsen i kadmijum. Ako se ne skladišti pravilno, ovaj otpad može dospjeti u zemlju i podzemne vode i učiniti ih opasnim po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Zagađeno zemljište i vode utiču na poljoprivrednu proizvodnju smanjujući kvalitet hrane i ugrožavajući lokalne ekonomije.

Iscrpljivanje prirodnih resursa

Iako fosilna goriva obezbjeđuju visok nivo energije, ona su neobnovljivi resursi, što znači da se iscrpljuju. Prema procjenama, globalne rezerve nafte, gasa i uglja postaju sve manje, što dovodi do većih troškova eksploatacije. Kako rezerve postaju teže dostupne, eksploatacija prelazi u ekološki osjetljiva područja kao što su arktičke regije i koralni grebeni, čime se dodatno ugrožavaju prirodni resursi i biodiverzitet. Ovo iscrpljivanje resursa ukazuje na nesigurnost u vezi sa budućom dostupnošću energije iz fosilnih izvora, što vodi ka neophodnosti da se svijet preusmjeri ka održivijim i stabilnijim oblicima energije.

Ekološki i društveni konflikti

Eksploatacija fosilnih goriva često izaziva društvene konflikte, naročito u zemljama bogatim ovim resursima. Prisustvo kompanija koje eksploatišu naftu, gas ili uglj može izazvati konflikte sa lokalnim zajednicama, posebno kada se resursi nalaze u oblastima sa bogatim biodiverzitetom ili autohtonim stanovništvom. U mnogim slučajevima lokalne zajednice trpe ekološke posljedice ekstrakcije, a istovremeno nemaju korist od ekonomske dobiti, što dodatno povećava socijalnu nejednakost i izaziva napetost.

S obzirom na ozbiljne posljedice koje fosilna goriva imaju na zdravlje, životnu sredinu i društvo, prelazak na obnovljive izvore energije postaje nužan. Obnovljivi izvori kao što su solarna energija, energija vjetra, hidroenergija, biomasa i geotermalna energija nude održive alternative koje smanjuju emisiju štetnih gasova i zavisnost od ograničenih resursa i doprinose očuvanju životne sredine.

Obnovljivi izvori energije

Obnovljivi izvori energije predstavljaju one izvore koje se ne iscrpljuju ili koji se brzo regenerišu prirodnim procesima. U eri sve većih izazova vezanih za klimatske promjene, povećanje zagađenja i smanjenje zaliha fosilnih goriva – obnovljiva energija postaje ključna za budućnost održivog razvoja. Najčešći oblici obnovljivih izvora energije su solarna i energija vjetra, hidroenergija, energija biomase i geotermalna energija. Njihov razvoj i integracija u energetske sisteme omogućavaju smanjenje emisije štetnih gasova i smanjenje zavisnosti od fosilnih goriva kao što su nafta, uglj i gas.

U 2023. godini obnovljivi izvori energije činili su oko 30% globalne proizvodnje električne energije, a procjenjuje se da će njihov udio nastaviti da raste. Ovaj trend je posebno izražen u Evropi i Aziji, gdje zemlje poput Danske, Španije i Kine ulažu ogromne napore u razvoj vjetroturbinskih i solarnih farmi. Kina je lider u instalaciji novih kapaciteta za vjetroelektrane i fotonaponske sisteme. Prema izvještajima IEA, Kina je 2022.

godine bila odgovorna za više od 40% globalnih instalacija solarnih panela i vjetrotur-bina. Sličan trend raste u Sjedinjenim Američkim Državama, dok Evropa nastavlja da implementira ambiciozne politike za smanjenje emisije ugljen-dioksida, uključujući i Evropski zeleni plan, koji se temelji na dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora do 2050. godine.

Međutim, postoje i izazovi u implementaciji obnovljivih izvora energije. Neki od glavnih izazova su:

- **Varijabilnost proizvodnje:** proizvodnja solarnih elektrana i vjetroelektrana zavisi od vremenskih uslova, što dovodi do variranja u snazi proizvodnje. Zbog toga su često potrebni kombinacija različitih izvora energije ili skladištenje energije.
- **Visoki početni troškovi:** iako cijene tehnologija za obnovljive izvore energije opadaju, početne investicije u infrastrukturu su i dalje visoke, što može predstavljati barijeru za mnoge zemlje i investitore.
- **Uticaj na životnu sredinu:** iako obnovljivi izvori imaju manji uticaj na životnu sredinu od fosilnih goriva, neki oblici kao što su hidroelektrane i biomasa mogu uticati na ekosisteme i izazvati promjene u zemljištu i korišćenju voda.
- **Nedostatak oblika skladištenja energije:** jedan od ključnih izazova za obnovljive izvore energije je skladištenje viška energije proizvedene u trenucima kada je potrošnja manja/niska kako bi se koristila u periodu visoke potrošnje. Razvoj baterija i drugih tehnologija skladištenja ključan je za efikasniju upotrebu obnovljivih izvora.

Varijabilnost proizvodnje je jedan od najvažnijih izazova sa kojim se elektroenergetski sistemi suočavaju pri integraciji obnovljivih izvora energije. Naime, elektroenergetski sistem je složen, dinamički sistem koji se sastoji od skupa elektrana, transformatora, prenosnih i distributivnih vodova i potrošača. Osnovna funkcija ovog sistema je sigurno i pouzdano snabdijevanje svih potrošača električnom energijom definisanog kvaliteta. Kvalitet električne energije je definisan zahtjevima konstantne vrijednosti frekvencije i konstantne vrijednosti napona napajanja, uz propisima definisana odstupanja. Vrijednost frekvencije i napona napajanja u definisanim granicama obezbjeđuju ispravnost rada potrošača.

Imajući u vidu da potrošači imaju praktično neograničenu slobodu za korišćenje električne energije, jasno je da je potražnja potrošača za električnom snagom u svakom trenutku unaprijed nepoznata. Sa druge strane, zahtijevani kvalitet električne energije postiže se balansom između ukupne snage proizvodnje u sistemu i ukupne snage potrošnje u sistemu (uključujući i gubitke). Ovo podrazumijeva da su operatori sistema obavezni da održavaju navedeni balans u svakom trenutku (tzv. balansiranje sistema tj. prilagođavanje snage proizvodnje), što predstavlja izuzetno zahtjevan zadatak imajući u vidu nepredvidivost zahtjeva za potrošnjom. Ukoliko dođe do narušavanja pomenutog balansa, dolazi do odstupanja u vrijednostima frekvencija i napona napajanja.

Balansiranje sistema zavisi od velikog broja uticajnih faktora kao što su broj i vrsta izvora u sistemu (elektrana), njihove karakteristike u pogledu odziva na zahtjev za promjenu snage, konfiguracije sistema itd. U elektroenergetskim sistemima balansiranje sistema obično realizuju elektrane s mogućnošću da brzo reaguju i promijene snagu (akumulacione hidroelektrane, gasne elektrane itd.).

Integracija obnovljivih izvora energije ima negativan uticaj na uslove regulacije i održavanje stabilnosti elektroenergetskog sistema. Veliku većinu obnovljivih izvora energije predstavljaju tzv. neupravljivi izvori. To znači da snaga i količina električne energije koje se dobijaju iz ovih izvora zavise isključivo od raspoloživih vremenskih uslova (kao što je to slučaj sa sunčevom energijom, energijom vjetra itd.). Nagla promjena vremenskih uslova dovodi do nagle promjene snage koja se predaje elektroenergetskom sistemu, čime se ionako složen postupak balansiranja sistema dodatno komplikuje.

Jasno je da će s većom integracijom obnovljivih izvora energije navedeni problem biti izraženiji. Jedno od mogućih rješenja podrazumijeva jednovremenu izgradnju i integraciju fleksibilnih izvora energije u pogledu snage balansiranja (akumulacione hidroelektrane, gasne elektrane itd.). Drugo rješenje je ograničavanje snage proizvodnje iz obnovljivih izvora. Međutim, jasno je da nijedno od ovih rješenja nema dugoročnu održivost. Značajni naponi u prevazilaženju ovog problema ulažu se u oblast preciznije prognoze proizvodnje energije iz obnovljivih izvora (predikcija brzine/snage vjetra, sunčeve iradijacije itd.). Ipak, trenutna dostignuća u ovoj oblasti pokazuju da su modeli predikcije i dalje nepouzdati u vremenskim okvirima u kojima se stabilnost elektroenergetskog sistema može ugroziti zbog nagle promjene odate snage obnovljivih izvora energije usljed promjene atmosferskih uslova (npr. nailazak oblaka iznad solarne fotonaponske elektrane).

Obnovljivi izvori u Crnoj Gori – stanje 2023. godine

Normativni okvir

Dugoročni ciljevi, ekonomski i institucionalno-organizacioni okvir crnogorskog energetskog razvoja – utvrđuju se, shodno Zakonu o energetici („Službeni list CG“, br. 5/16, 51/17, 82/20 i 29/22, u daljem tekstu: Zakon), opštim smjernicama energetske politike koje donosi Vlada Crne Gore. Smjernice energetske politike se bliže razrađuju i sprovode putem nacionalnog klimatskog energetskog plana Crne Gore, koji takođe donosi Vlada Crne Gore i čija je izrada u toku. Do njegovog donošenja, shodno odredbama Zakona o energetici, primjenjuje se Strategija razvoja energetike do 2030. godine. Činjenica je da je opisani pristup u potpunosti u skladu sa upravljačkim pristupom koji je propisan aktuelnim energetskim paketom za države članice Evropske unije (u daljem tekstu: EU), Paketom čiste energije za sve Evropljane. Crna Gora kao država kandidatkinja za pristupanje EU i država potpisnica Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, sprovodi politiku usklađi-

vanja nacionalnog zakonodavstva sa legislativom Evropske unije u oblasti energetike, a u saradnji sa Sekretarijatom Energetske zajednice. Upravo je Ministarski savjet Energetske zajednice donio odluku kojom je utvrdio udio korišćenja obnovljivih izvora energije u bruto potrošnji finalne energije do 2020. godine na nivou od 33%. Vlada Crne Gore je u julu 2021. godine zaključcima konstatovala da je ovaj cilj postignut. U decembru 2022. godine Ministarski savjet Energetske zajednice je donio odluku kojom je utvrdio nove klimatske i energetske ciljeve ugovornih strana, pri čemu je ciljani udio energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije u 2030. godini 50%. U kontekstu energetske krize, koja je počela da se nazire polovinom 2021. godine, OIE, pored njihovog nespornog doprinosa u borbi protiv klimatskih promjena, zauzimaju jednu od ključnih pozicija u domenu energetske bezbjednosti. U međuvremenu je Evropska komisija postavila ambicioznije dugoročne ciljeve u pogledu dodatnih proizvodnih OIE kapaciteta, inicirala izmjene regulatorno-pravnog okvira i intenzivirala srednjoročne aktivnosti kako bi se u krajnjem smanjila energetska zavisnost EU.

Podaci o integraciji OIE 2023. godine

Energetski bilans Crne Gore – od obnovljivih izvora energije – čine korišćenje potencijala vode, vjetra, sunca i biomase.

Hidropotencijal

Crna Gora je veoma bogata vodnim potencijalom. Sa prosječnim oticajem od 40 litara s/km², Crna Gora spada u 4% svjetske teritorije sa najvećim prosječnim oticajem, a tome treba dodati i činjenicu da se 95,3% vodotoka formira u državi.

Teoretski hidropotencijal Crne Gore tretiran je još prvom Strategijom razvoja energetike do 2025. godine iz 2007. godine. Nije zabilježen značajan napredak u procjeni ovog potencijala ni u posljednjoj Strategiji razvoja energetike do 2030. godine, budući da su rezultati istraživanja hidropotencijala preuzeti iz Vodoprivredne osnove iz 2001. godine.

Teoretski i tehnički hidropotencijal u Crnoj Gori

Teoretski potencijal	Tehnički potencijal
Glavni vodotoci: 9,8 TWh	Glavni vodotoci: 3,7 TWh
Manji vodotoci: 0,8 – 1,0 TWh	Manji vodotoci: 0,4 TWh
Ukupno: 10,6 – 10,8 TWh	Ukupno: 4,1 – 5,0 TWh

Trenutno se raspoloživi hidropotencijal koristi u 2 velike hidroelektrane (Perućica i Piva) i 7 malih, koje funkcionišu pod okriljem Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić i još 23 mHE koje imaju status povlašćenih proizvođača (privatni investitori).

Vjetropotencijal

Potencijal energije vjetra tretiran je većim brojem studija i projekata, ali se po značaju i pouzdanosti rezultata ističe studija CETMA pod nazivom „Procjena potencijala obnovljivih izvora energije Republike Crne Gore“. Vjetropotencijal je bio procijenjen na osnovu trodimenzionalnog makroskopskog numeričkog modela, uz kalibraciju rezultata putem mjerenja na terenu. Rezultat je makroskopski vjetropotencijal na cijeloj teritoriji Crne Gore.

Najinteresantnije zone za eksploataciju vjetropotencijala jesu:

- priobalna područja – sa većim brzinama vjetra preko 6 m/s u prosjeku;
- brda oko Nikšića sa prosječnim brzinama vjetra u rasponu od 5,5 – 6,5 m/s.

Pod pretpostavkom da se samo visoka i srednja produktivnost potencijala uzima u obzir, studija je pokazala da ukupan bruto kapacitet vjetroelektana koji može biti instaliran iznosi približno 400 MW. Od toga, 100 MW u oblastima visoke produktivnosti (odnosno sa približnim 30-postotnim faktorom kapaciteta) i 300 MW u oblastima srednje produktivnosti (odnosno sa približnim 25-postotnim faktorom kapaciteta). Procjenjuje se da tehnički vjetropotencijal iznosi približno 900 GWh/god.

Osim procjene vjetropotencijala na kopnenom dijelu države, postoje analize i *off-shore* vjetropotencijala u priobalnom području. Projekat POWERED se bavio istraživanjem potencijala vjetra u Jadranskom moru. Naime, ovaj projekat je istražio potencijal vjetra s mrežom anemometara duž jadranske obale. Ovi anemometri postavljeni su na otvoreno more, na stubove čije su visine bile između 40 i 60 metara. Prikupljeni podaci su obrađeni u italijanskom Aeronautičkom meteorološkom centru. Zaključak je da postoji pogodan nivo vjetropotencijala i kada je riječ o *off-shore* instalacijama, ali prije definisanja konkretnog nivoa tehnički iskoristivog potencijala (mogući nivo instalirane snage i očekivana proizvodnja električne energije) neophodno je uvažiti sva postojeća ograničenja kao što su zaštita morskog područja i raspoloživost infrastrukture za priključenje elektrana.

Solarni potencijal

Crna Gora se nalazi u Jugoistočnoj Evropi i insolacija je u opsegu sličnom drugim južnoevropskim zemljama. Horizontalna insolacija odnosno godišnja raspoloživa količina sunčevog zračenja kao primarnog izvora energije po kvadratnom metru u Podgorici iznosi oko 1600 kWh/m²/god.

Crnu Goru karakteriše jasan potencijal sunčevog zračenja, koji proističe iz veoma dobrog prosjeka godišnje dužine sijanja sunca, prosječno male oblačnosti i dobrih prosječnih temperatura. Insolacija iznosi preko 2000 časova godišnje za veći dio teritorije Crne Gore (sjeverni region – Bijelo Polje, Pljevlja, imaju preko 1600 časova) i skoro 2500 časova godišnje duž morske obale.

Biomasa

Strategijom razvoja energetike u Crnoj Gori do 2030. godine definisane su tri vrste biomase koje se proizvode i koriste u Crnoj Gori:

- drvena biomasa;
- biomasa iz poljoprivrede;
- biomasa iz otpada.

Balansiranje elektroenergetskog sistema u Crnoj Gori

Balansiranje elektroenergetskog sistema u Crnoj Gori realizuje operator prenosnog sistema – Crnogorski elektroprenosni sistem.

U prošlosti je crnogorski operator prenosnog sistema imao ugovor za pružanje pomoćnih usluga sa najvećom potrošačkom jedinicom – Kombinatom aluminijuma, koja je doprinosila regulaciji frekvencije sa 50 MW svoje potrošnje. Iz ekonomskih razloga ova kompanija je zatvorena. Trenutno u Crnoj Gori samo dvije hidroelektrane mogu da obezbijede ograničenu količinu energije za balansiranje. Snaga balansirajućeg kapaciteta je ± 28 MW za aFRR (automatska rezerva za obnovu frekvencije) i $+30/-40$ MW za mFRR (ručno aktivirana rezerva za obnovu frekvencije). Analize su pokazale da minimalni ugovoreni balansirajući kapacitet (aFRR + mFRR) za crnogorsku balansirajuću oblast ne smije biti ispod 70 MW u oba smjera, pozitivnom i negativnom. Kada ugovoreni kapacitet nije dostupan, balansirajuća energija se može obezbijediti putem bilateralnih ugovora sa susjednim zemljama – Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Iz ovoga se može zaključiti da je potrebno ugovoriti dodatnih 10 MW kapaciteta za balansiranje nagore kako bi se ispunili minimalni kriterijumi za balansirajuće rezerve za crnogorsku balansirajuću oblast.

SMJERNICE I PREPORUKE ZA RAZVOJ ELEKTROENERGETIKE U CRNOJ GORI

Osnovne smjernice i preporuke za razvoj elektroenergetske infrastrukture u Crnoj Gori mogu se okvirno definisati na sljedeći način:

- Elektroenergetski sistem treba da se razvija tako da predstavlja osnovu za ukupni privredni razvoj Crne Gore, kao i da snabdijevanje električnom energijom bude bezbjedno i dovoljno u svim oblastima i naseljima u Crnoj Gori. Takođe treba da ispuni i međunarodne preporuke i standarde u pogledu sigurnosti snabdijevanja električnom energijom.

- Održiva proizvodnja energije putem smanjenja zavisnosti od uvoza energije, uz optimalno korišćenje raspoloživih proizvodnih resursa i investiranje u nove proizvodne objekte. Razvoj i korišćenje infrastrukturnih sistema treba sprovoditi u skladu sa principima i kriterijumima održivog razvoja, naročito kada bi mogli da proizvedu neželjene posljedice sa dugoročnim negativnim efektima.
- Razvoj elektroenergetske infrastrukture treba da slijedi realizaciju ciljeva prostornog razvoja ekološke zaštite okoline i prostornog planiranja u Crnoj Gori, imajući u vidu da razvoj elektroenergetske infrastrukture prati značajan uticaj na životnu sredinu.
- Povećati udio obnovljivih izvora energije u ukupnoj proizvodnji energije, pored hidroenergije, naročito solarne energije, energije vjetra, biomase i dr. Promovisanje obnovljivih izvora energije treba da se inkorporira u energetske planove gradova i lokalnih zajednica (npr. kao dio lokalnih strategija održivosti).
- Unapređenje sistema za prenos i distribuciju električne energije kako bi se proizvođačima i potrošačima omogućio nediskriminatoran pristup ovim sistemima i značajno smanjili gubici.

Integracija obnovljivih izvora energije u budućem periodu

Osnovne smjernice za integraciju obnovljivih izvora energije mogu se definisati na sljedeći način:

- Nastavak istraživanja potencijala OIE i studijskog rada na istraživanju mogućnosti iskorišćavanja preostalog raspoloživog potencijala OIE radi dostizanja nacionalnog cilja u pogledu učešća OIE u finalnoj potrošnji energije.
- Diversifikovati portfolio izvora električne energije kako bi se povećala fleksibilnost sistema i obezbijedile dovoljne količine energije u svim periodima.
- Razvijati proizvodnju električne energije korišćenjem snage sunca i vjetra, biomase i dr.
- Odabir lokacija izvora električne energije mora se sprovesti pažljivo kako bi se zaštitili prirodni resursi i vrijednosti u užoj i široj oblasti; dugoročni, kao i dalekosežni uticaji, moraju se procijeniti i dokumentovati. Pogodne lokacije se moraju osigurati od drugih upotreba koje su suprotne ili ometaju predviđenu upotrebu.
- Važan aspekt u realizaciji ovih i sličnih projekata jeste i priključak na elektroenergetsku infrastrukturu, koji mora biti tretiran detaljnim planskim dokumentima.
- Uporedo sa integracijom obnovljivih izvora energije, implementirati odgovarajuće sisteme za obezbjeđivanje fleksibilnosti elektroenergetskog sistema.

Fleksibilnost sistema sa visokim udjelom energije iz OIE

Da bi se postigla stabilnost sistema sa visokim udjelom energije iz OIE, mogu se primijeniti različite tehnike i tehnologije:

- sistemi za skladištenje energije;
- digitalizacija i napredne mreže;
- upravljanje potrošnjom;
- geografska diversifikacija;
- predikcija i optimizacija.

Sistemi za skladištenje energije

Snaga proizvodnje obnovljivih izvora, prije svega solarnih elektrana i vjetroelektrana, determinisana je vremenskim uslovima. U uslovima visoke proizvodnje iz ovih elektrana može desiti da moguća ukupna proizvodnja u sistemu bude veća od trenutne potrošnje. Jasno je da bi u tom slučaju bilo neophodno ograničiti proizvodnju. Da se ovo ne bi dešavalo, moguće je viškove proizvodnje u odnosu na trenutnu potrošnju skladištiti. Moguća rješenja su:

- Baterijski sistemi: velike baterije se koriste za skladištenje viška energije proizvedene tokom perioda visoke proizvodnje i ta energija se kasnije može vratiti u mrežu kada proizvodnja opadne. Litijum-jonske baterije su trenutno najzastupljenije, a tehnologije poput natrijum-sumpornih baterija takođe se razvijaju.
- Reverzibilne hidroelektrane: kada postoji višak energije, pumpe prebacuju vodu u viši rezervoar, gdje se energija skladišti kao potencijalna energija. U periodima niske proizvodnje voda ide nazad kroz turbine radi proizvodnje električne energije.
- Gravitacione elektrane: gravitacione elektrane su tehnologija za skladištenje energije koja koristi potencijalnu energiju objekata podignutih na visinu i njihovo spuštanje za proizvodnju električne energije.
- Vodonik: pretvaranje električne energije u vodonik najčešće se ostvaruje procesom elektrolize vode, koji je ključan za proizvodnju „zelenog vodonika“.
- Toplotni rezervoari: toplotni rezervoari funkcionišu na principu skladištenja termalne energije u specijalnim medijumima (npr. voda, kamenje, rastopljene soli). Ovi rezervoari mogu skladištiti toplotu na niskim, srednjim ili visokim temperaturama, u zavisnosti od primjene.

Digitalizacija i napredne mreže

Napredni sistemi (pametne mreže – *smart grids*) za upravljanje mrežom pomažu u balansiranju varijacija proizvodnje iz obnovljivih izvora energije. Pametne mreže omogućavaju brži odgovor na promjene u proizvodnji. Ovi sistemi koriste kombinaciju senzora, komunikacionih tehnologija, naprednih algoritama i automatizacije kako bi optimizovali rad mreže u realnom vremenu. Senzori postavljeni u mreži prikupljaju podatke o: proizvodnji energije (npr. od solarnih panela ili vjetroturbina), potrošnji energije na različitim lokacijama u sistemu, stanju mreže (npr. naponske varijacije, frekvencije, opterećenja). Pametna brojlara omogućavaju precizno mjerenje potrošnje kod korisnika i šalju podatke operatorima mreže. Algoritmi analiziraju prikupljene podatke kako bi: predviđeli potrošnju na osnovu vremenskih uslova, doba dana i ponašanja korisnika, predviđeli proizvodnju iz OIE na osnovu meteoroloških podataka (npr. intenziteta sunca, brzine vjetra). Mašinsko učenje i vještačka inteligencija koriste se za poboljšanje preciznosti predikcija. Na osnovu analize i predikcija sistem automatski prilagođava proizvodnju energije (npr. uključivanje rezervnih kapaciteta kada su OIE nedovoljni) i potrošnju energije (npr. smanjenje opterećenja u periodima visoke potražnje putem dogovorenih programa).

Upravljanje potrošnjom (*demand response*)

Strategija upravljanja elektroenergetskim sistemom, koja uključuje prilagođavanje potrošnje električne energije u skladu sa trenutnim uslovima na tržištu, definisana je kao program upravljive potrošnje (*demand response* [DR] – odziv potrošnje).

Upravljava potrošnja je skup mjera koje potrošačima električne energije omogućavaju da svoju potrošnju prilagode promjenama u ponudi ili cijeni. Učešćem u programima upravljive potrošnje potrošači svoje korišćenje električne energije mogu premjestiti na doba dana kada je količina dostupne energije veća ili jeftinija, ali i smanjiti ukupnu energetska potrošnju kao odgovor na zahtjeve mrežnog operatora (operatora prenosne ili distributivne mreže).

Program upravljive potrošnje može uključivati različite metode kao što su odloženo korišćenje potrošačkih uređaja, smanjenje potrošnje tokom perioda povećane tražnje ili povećanje potrošnje tokom perioda prekomjerne proizvodnje. Ova upravljivost i fleksibilnost potrošnje pomaže u održavanju ravnoteže između snage proizvodnje i snage potrošnje električne energije u realnom vremenu.

Jedan od praktičnih modela za efikasnu realizaciju programa upravljive potrošnje jeste formiranje agregatora. Agregatori se definišu kao posrednički entiteti koji imaju ulogu da omoguće potrošačima (uključujući i energetske zajednice), proizvođačima ili kapacitetima za skladištenje energije unutar svoje agregatorske grupe pristup energetskom tržištu radi trgovine proizvedenom energijom i pružanja fleksibilnih (sistemskih, pomoćnih) usluga mrežnim operatorima. Uloga agregatora je da omogući učešće pojedinačnih re-

sursa (potrošača, proizvođača, kapaciteta za skladištenje električne energije) u navedenim aktivnostima jer oni inače sami ne bi zadovoljili minimalni zahtjev proizvoda – odziv u pogledu kapaciteta (snage ili energije) na zahtjev mrežnog operatora i/ili ponude na tržištu. Agregator grupiše pojedinačne resurse i nudi ih na tržištima pomoćnih usluga i fleksibilnosti za račun vlasnika resursa. Samim tim, agregator može djelovati kao snabdjevač električne energije, vođa balansne grupe kojoj pripadaju povezani potrošači ili proizvodne jedinice, pružalac usluga snabdjevačima ili kao samostalni učesnik na tržištu koji djeluje nezavisno od snabdjevača pod uslovom da regulatorni okvir to dozvoljava (nezavisni agregator). Bez obzira na to da li se radi o udruživanju potrošača ili proizvođača, prednost udruživanja u agregatore leži u sposobnosti da se ponudi konkurentniji proizvod u poređenju s pojedinačnim pružaoцем usluge, kao i u mogućnosti da se pruži više usluga unutar jedne ponude.

Uvođenje agregatora kao posrednika između agregiranih izvora fleksibilnosti i operatora mreže zahtijeva implementaciju informacijsko-komunikacione tehnologije za efikasnu razmjenu, interpretaciju i skladištenje podataka. Ključni korak u integraciji agregatora u mehanizme pomoćnih usluga jeste razvoj platforme za koordinaciju i razmjenu informacija između operatora prenosnog i distributivnog sistema. Ova platforma omogućava operatoru distributivnog sistema uvid u planirane aktivacije fleksibilnosti od strane operatora prenosnog sistema, čime se izbjegavaju zagušenja na mreži. Uvođenje zajedničke platforme za trgovinu pomoćnih usluga doprinosi boljoj koordinaciji iznajmljenih usluga, što povećava efikasnost upravljanja mrežom.

Geografska diversifikacija

Korišćenje izvora energije na različitim geografskim lokacijama može da smanji varijabilnost jer, u slučaju da je vjetar slab ili sunce ne sija na jednoj lokaciji, proizvodnja može biti stabilna na drugoj lokaciji.

Predikcija i optimizacija

Predikcija i optimizacija proizvodnje iz obnovljivih izvora energije ključni su aspekti efikasnog korišćenja ovih izvora jer omogućavaju bolje planiranje, smanjenje troškova i integraciju u energetske mreže. Metode predikcije mogu biti: kratkoročne prognoze (sat do nekoliko dana unaprijed), koje se koriste u realnom vremenu za balansiranje sistema; srednjoročne prognoze (nekoliko nedjelja do mjesec dana), koje pomažu u planiranju održavanja i operacija; dugoročne prognoze (mjeseci do godinu unaprijed), koje su važne za strateško planiranje i investicije. Tehnologije predikcije mogu biti: fizički modeli koji se zasnivaju se na matematičkim formulama koje opisuju atmosferske procese, statistički modeli koji analiziraju istorijske podatke kako bi predvidjeli buduće trendove, vještačka inteligencija i mašinsko učenje koji koriste velike količine podataka (npr. meteoroloških) kako bi unaprijedili tačnost prognoza.

DINAMIKA IMPLEMENTIRANJA PREPORUKA

Mjere za implementaciju preporuka iz aspekta integracije obnovljivih izvora energije mogu se podijeliti na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne. Ove mjere treba da budu praćene jakim političkom voljom, ulaganjima i jasnim planom primjene, uz mobilizaciju svih ključnih aktera, uključujući Vladu, lokalne zajednice i privatni sektor.

Kratkoročne mjere (do 2025)

Strateški dokumenti

- Izrada i usvajanje Nacionalnog energetskog i klimatskog plana Crne Gore;
- Usvajanje Prostornog plana Crne Gore do 2040. godine;
- Izrada prioritetne liste projekata izgradnje obnovljivih izvora energije.

Studije i analize

- istraživanja potencijala obnovljivih izvora energije i studijskog rada na istraživanju mogućnosti iskorišćavanja preostalog raspoloživog potencijala OIE;
- analize mogućnosti integracije obnovljivih izvora energije i izrada studije priključenja obnovljivih izvora energije na prenosnu i distributivnu mrežu;
- preporuke za primjenu mjera za obezbjeđenje fleksibilnosti kako bi se osigurala stabilnost sistema.

Ulaganja u infrastrukturu

- brze investicije u infrastrukturu za obnovljive izvore i mrežna rješenja;
- subvencije za domaćinstva i preduzeća za instalaciju solarnih panela i vjetroelektrana male snage;
- pojednostavljenje administrativnih procedura za dobijanje potrebnih dozvola.

Edukacija i informisanje

- kampanje za podizanje svijesti o prednostima obnovljivih izvora energije;
- organizacija radionica i kurseva za obuku tehničkog osoblja.

Pilot-projekti

- pokretanje malih vjetroelektrana i solarnih farmi u saradnji s lokalnim zajednicama;
- razvoj agregatora i virtuelnih elektrana;

Srednjoročne mjere (2025–2030)**Razvoj infrastrukture**

- investicije u elektroenergetsku mrežu u cilju integracije obnovljivih izvora (vodovi i postrojenja prenosne i distributivne mreže, primjena sistema za obezbjeđenje fleksibilnosti);
- priprema projekata i prateće dokumentacije za izgradnju hidroelektrana, vjetroelektrana i solarnih elektrana velikih snaga;
- podsticanje korišćenja domaćih materijala u izgradnji.
- Pravne i zakonodavne izmjene i reforme
- usvajanje politika koje favorizuju obnovljive izvore u odnosu na fosilna goriva.

Dugoročne mjere (do 2050)**Veliki infrastrukturni projekti**

- izgradnja velikih vjetroelektrana na obalnom/priobalnom području i solarnih elektrana u unutrašnjosti;
- razvoj velikih hidroenergetskih kapaciteta uz zaštitu ekosistema.

Regionalna integracija

- unapređenje povezanosti elektroenergetske mreže s mrežama susjednih zemalja radi bolje razmjene i plasmana energije.

Podrška istraživanju i inovacijama

- ulaganja u razvoj novih tehnologija za obnovljive izvore energije;
- saradnja sa univerzitetima i istraživačkim centrima u pogledu upravljanja sistemima, razvoja energetske efikasnosti i skladištenja energije.

Potpuna tranzicija ka zelenoj energiji

- postepeno ukidanje primjene fosilnih goriva i dekarbonizacija energetskeg sektora;
- postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine, u skladu s EU ciljevima.

Učesnici

Učesnici Okruglog stola bili su profesori i studenti Elektrotehničkog fakulteta, predstavnici Inženjerske komore Crne Gore, predstavnici kompanije Siemens.

Autori:

- Prof. dr Vladan Radulović, redovni profesor
- Prof. dr Zoran Miljanić, vanredni profesor

CRNAGORA

20242034

REINDUSTRIJALIZACIJA



REINDUSTRIJALIZACIJA I NOVI PROIZVODI U CRNOJ GORI – ŠANSZA ZA ODRŽIVI RAZVOJ EKONOMIJE

1. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA I KLJUČNIH IZAZOVA

Uvod

Zvanični podaci o uvozu i strukturi uvoza u Crnoj Gori, jaz između iznosa uvoza i izvoza koji se iz godine u godinu produbljuje i koji je u protekloj godini iznosio gotovo 3,2 milijarde eura – ukazuju na potrebu da se na ovom polju uključe svi relevantni činioци u državi kako bi se smanjila zavisnost od uvoza i obezbijedio održivi razvoj zemlje. Gotovo da nema proizvođa koji Crna Gora ne uvozi odnosno čije potrebe podmiruje sopstvenom proizvodnjom. Sa druge strane, iznose se podaci o desetinama hiljada nezaposlenih u Crnoj Gori. Analizom podataka o strukturi BDP-a uočava se da učešće prerađivačke industrije opada i posljednji podaci su bili ispod 4% BDP-a, dok udio usluga raste i iznosi preko 66%. Kako smo imali priliku da vidimo u toku perioda korone i u toku prethodne zimske turističke sezone (a i nekih ranijih ljetnjih i zimskih sezona) ranjivost ovog sektora na koji se primarno oslanja naša ekonomija, nekako se samo po sebi nameće rješenje – reindustrijalizacija Crne Gore i razvoj novih proizvoda kao šansa za održivi razvoj ekonomije.

S tim u vezi, Mašinski fakultet i UCG, koji su od svog nastanka bili svjetionici znanja i oslonac crnogorske privrede, zatim Ministarstvo ekonomskog razvoja Crne Gore, Privredna komora Crne Gore i ostali relevantni činioци u državi koji mogu doprinijeti razvoju strategije i akcionih planova koji vode smanjenju jaza između uvoza i izvoza, jačanju privrednog sektora naročito prerađivačke industrije – u cilju većeg zapošljavanja i obezbjeđivanja održivog razvoja zemlje moraju se ujediniti na realizaciji navedenih problema na ovom polju.

Struktura crnogorske privrede

Budući da crnogorska privreda ima nisku proizvodnu osnovu i visoku uvoznu zavisnost (izvoz robe manji od 10% u odnosu na BDP) te četvrtinu BDP-a ostvarenog po osnovu turizma, globalna dešavanja imaju veliki uticaj na nju. Bilo je očekivano da pandemija koronavirusa i rat u Ukrajini značajno utiču na nju. Poslovanje crnogorske privrede znatno su usložnile visoke cijene energenata, repromaterijala i poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, kao i povremene prijetnje nestašicom osnovnih životnih namirnica. Ipak, gledajući osnovne ekonomske parametre za prethodne četiri godine, crnogorska privreda se pokazala prilično stabilnom. Sa druge strane, imajući u vidu da je crnogorska ekonomija uvozno visokozavisna, period pandemije i početka dešavanja u Ukrajini bio je praćen povećanjem

uvoza koji nije bio praćen većim izvozom, što je dodatno nepovoljno uticalo na rast robnog deficita. Podaci o učešću prerađivačke industrije u BDP-u pokazuju da je njen udio u stalnom padu, dok je udio sektora usluga u porastu, tako da je učešće prerađivačke industrije u BDP-u 2010. godine bilo 4,5%, a 2022. godine 3,9%. Istovremeno, u 2010. godini učešće usluga je bilo 64,5%, a 2022. godine 66,8%.

Sve navedeno ipak potvrđuje nepovoljnu strukturu crnogorske privrede i ponovo se aktualizovalo ranije pokrenuto pitanje značaja diversifikacije crnogorske privrede.

Industrijska politika u periodu 2019–2023.

Kako bi privremeno zatvorila pregovaračko poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, Crna Gora ima obavezu da izradi i implementira sveobuhvatne industrijske strategije uz podršku sistema evaluacije indikatora i mjerila. Na tom planu je u prethodnom periodu sproveden niz aktivnosti koje su obuhvatile izradu i implementaciju prve Industrijske politike Crne Gore do 2020, a nakon toga, na osnovu rezultata analize Srednjoročnog pregleda implementacije Industrijske politike za period 2016–2018. i potrebe za usaglašavanjem sa inoviranim okvirom industrijske politike EU, kreirana je i Industrijska politika Crne Gore 2019–2023, usvojena u oktobru 2019.

Nakon sumiranja ostvarenih rezultata Industrijske politike za cjelokupni period sprovođenja 2019–2023, konstatovani su realizacija aktivnosti investicija u sektorima energetike i ICT infrastrukture, finansijska podrška u vidu kredita, faktoringa i garantnih šema, grantovi za samozapošljavanje, ulaganja u jačanje proizvodnih/prerađivačkih kapaciteta, razvoj ljudskog kapitala obrazovanjem i sticanjem vještina za konkurentnost industrije, razvoj inovacione infrastrukture, grantovi za saradnju privrede i nauke i podrška za *start-up* preduzeća. Takođe su realizovane i određene aktivnosti u okviru podrške razvoju zelene, klimatski neutralne ekonomije i razvoju industrije na održivom principu cirkularne ekonomije, unapređenja ponude i razvoja inovativnih turističkih proizvoda i usluga i infrastrukture, pružanja podrške sektoru kreativnih industrija, podsticanje digitalne transformacije preduzeća, kao i unapređenje pristupa tržištu pojednostavljenjem trgovinskih procedura i smanjenjem tehničkih barijera trgovine u skladu sa relevantnim EU politikama i preporukama.

Dodatno, inicijative istaknute u procesu usklađivanja sa EU komunikacijama u oblasti Industrijske politike zahtijevale su i adekvatan odgovor putem definisanja i realizacije aktivnosti na planu rješavanja prepoznatih izazova u vezi sa potrebom za transformacijom industrije u inovativniju, zelenu i cirkularnu, kao i realizacijom investicija sa ciljem stvaranja industrije koja doprinosi većoj produktivnosti, digitalnoj transformaciji i nadogradnji postojećih vještina. U tom kontekstu, na planu rješavanja navedenih izazova u različitim segmentima realizovane su investicije u inovacije – bespovratna podrška realizaciji projekata poslovnih i naučnih partnerstava, podrška *start-up* preduzećima i realizacija grant šema, investicije u cilju povećanja konkurentnosti i produktivnosti i stimulisanja tehnološke modernizacije industrije; započeti su projekti

i investicije u cilju povećanja energetske efikasnosti kompanija u kontekstu zelenije i klimatski neutralnije ekonomije, a nastavilo se i sa pružanjem podrške kompanijama za digitalizaciju proizvodnih procesa uz savjetodavnu podršku, u cilju digitalne transformacije kompanija, a tu su i unapređenje vještina u okviru različitih programa obrazovanja i kvalifikacije lica za zapošljavanje u industriji, programi stručnog obrazovanja u oblasti industrije i dr.

Ukupna planirana ulaganja u pratećim akcionim planovima za sprovođenje strateškog dokumenta Industrijska politika 2019–2023. iznose 1,49 milijardi €, dok stepen njihove realizacije za cjelokupan petogodišnji period iznosi 1,28 milijardi €, što prosječno predstavlja 85,95% realizacije.

U nastavku je dat kratak pregled dostignuća **indikatora rezultata** za period 2019–2023. godine:

- U 2023. godini 78% preduzeća ima pristup mrežama nove generacije sa brzinama većim od 30 Mbps u odnosu na 2019. godinu, kada je taj procenat iznosio 43%.
- U periodu 2019–2023. godine urađeno je i usvojeno ukupno 153 standarda zanimanja u oblasti industrije, kao i 70 obrazovnih programa.
- Programima obrazovanja i osposobljavanja obuhvaćeno je ukupno 821 nezaposleno lice koje se priprema za zapošljavanje u sektoru industrije u periodu 2019–2023. godine.
- Za razvoj preduzetništva i usklađivanje obrazovne ponude za potrebe tržišta rada organizovano je 405 programa obuke, tematskih događaja i okruglih stolova sa 16 582 učesnika.
- Broj podržanih preduzeća u sklopu kreditnih aranžmana, faktoringa i garancija u periodu od 2019. do 2023. godine je 1279, u iznosu od 558,6 mil. €.
- Po osnovu realizacije Programa za unapređenje konkurentnosti privrede 2019–2023. godine podržano je 1366 prijava preduzeća, u iznosu od 9 089 572,60 €.
- Broj podržanih preduzeća u vidu malih kredita u okviru Programa podsticanja zapošljavanja u industriji i sektorima koji podržavaju industrijski razvoj u periodu 2019–2020. godine je 8 preduzeća/kredita u iznosu od 0,065 mil. € i 13 otvorenih radnih mjesta, dok je odobreno ukupno 339 grantova u iznosu od 2,229 mil. € za sektor industrije i sektore koji podržavaju industrijski razvoj, u periodu 2019–2023.
- Programom razvoja prerađivačke industrije u periodu 2019–2023. obezbijedena je finansijska podrška za 35 privrednih subjekata u iznosu od 1,371 mil. €.
- Obezbijedena je bespovratna podrška za ulaganje u više faza prerade i marketing prehrambenih proizvoda IPARD II mjera 1 i 3, u periodu 2019–2023. godine i isplaćeno 257 projekata u ukupnom iznosu podrške od 18,55 mil. €.

- Za projekte sufinansiranja inovativne djelatnosti kolaborativnih grantova, podrške preakceleraciji, ranoj fazi razvoja *start-upova*, grantove za S3, IPA grant šeme, podsticanje inovativne kulture i programe edukacije odobreno je ukupno 5,63 mil. € za period 2019–2023.
- Programom razvoja kreativnih industrija podržan je 91 projekat u iznosu od 0,59 mil. €.
- U periodu 2019–2023. NCAGE kôd je dobilo 119 crnogorskih preduzeća, a kodifikovano je 158 proizvoda crnogorskih proizvođača, kojima je dodijeljen NSN broj.

Saradnja Univerziteta Crne Gore (UCG) i privrede

[?] Fokus na naučnim radovima:

Istraživači na UCG-u primarno su usmjereni na pisanje radova za prestižne časopise na SCI listi jer su kriterijumi za izbor u zvanje orijentisani na takve publikacije. Ovo često odvraća pažnju istraživača od praktičnih projekata za privredu jer se najviše bodova dobija za naučne publikacije, a ne za direktne rezultate za privredu.

[?] Manji interes za saradnju sa privredom:

Iako su kriterijumi za napredovanje na UCG-u donekle relaksirani u posljednjih nekoliko godina, i dalje nedovoljno stimulišu istraživače za rad na projektima koji direktno uključuju privredu. Predlaže se da se prilikom bodovanja daje prednost projektima u saradnji sa privredom kako bi se istraživači više zainteresovali za praktične projekte.

[?] Nizak nivo saradnje između privrede i domaćih naučnih institucija:

Kompanije često preferiraju strane naučne institucije za realizaciju projekata čak i kada su domaće institucije sposobne da pruže iste usluge po povoljnijim uslovima. Ovo dovodi do frustracije među istraživačima, koji se osjećaju zanemareno i obeshrabreno.

[?] Primjeri nedostatka informisanosti o kapacitetima domaćih institucija:

Kao ilustracija naveden je slučaj firme iz Crne Gore koja je angažovala izvođače iz Italije za uslugu koju je mogao da obavi Mašinski fakultet, i to po znatno nižoj cijeni. Potrebne su bolja informisanost i povezanost između realnog sektora i Univerziteta radi boljeg prenosa znanja i tehnologija.

[?] *Problemi u obrazovnom sistemu:*

Obrazovni programi u Crnoj Gori nijesu dovoljno orijentisani prema potrebama tržišta rada. Država bi, posebno na državnom univerzitetu, trebalo da upisnu politiku usmjeri prema deficitarnim zanimanjima kao što su mašinski inženjeri, za kojima postoji visoka potražnja.

[?] *Nedostatak kadra za deficitarnu struku:*

Potrebno je osvrnuti se i na ljudske resurse u oblasti metaloprerađivačke industrije. Zapravo, tu je očigledan deficit na svim nivoima – od zanatlija, tehničara, inženjera, čak i onih koji se bave istraživanjima na Univerzitetu. Ako se želi razvijati metaloprerađivačka industrija, ovaj problem se mora što prije prevazići. Dvodecenijska devastacija naše metaloprerade dovela je do toga da su čitave generacije proizvodnog i tehničkog kadra izgubljene, na svim nivoima, od srednjestručnog preko visokostručnog i naučnog kadra. Kadrovska obnova mora biti jedan od prioriteta nove industrijske politike. Na primjer, prošle godine je u Crnoj Gori bilo traženo oko 170 mašinskih inženjera, dok je na biro prijavljeno samo dvadesetak. Primjer je jedna od kompanija u Crnoj Gori koja je tražila 30 inženjera za obuku u Austriji, ali Mašinski fakultet je mogao da ponudi samo dvojicu koja su bila pri završetku studija.

Sveobuhvatni rezultati aktivnosti preduzetih u prethodnom periodu

U konačnom, aktivnosti koje su do sada sprovedene u Crnoj Gori, a koje su za cilj imale povećanje konkurentnosti ekonomije odnosno njene industrije – bile su pretežno usmjerene na unapređenje regulatornog okvira i poslovnog okruženja, podsticanje investicija za modernizaciju industrije, podsticanje inovacija i razvoja preduzetništva, kao i na bolji pristup tržištu, što je bilo i osnovno uporište strateškog dokumenta *Industrijska politika do 2023. godine*.

U dokumentima (*Industrijska politika do 2020*, *Industrijska politika 2019–2023*, *Završni izvještaj o sprovođenju industrijske politike u periodu 2019–2023*) jasno je navedeno da se mora pristupiti diversifikaciji ekonomije, da se ekonomija jedne zemlje ne može zasnivati isključivo i samo na „uslugama“ (kako je to dugo bio slučaj u Crnoj Gori) i da prerađivačka industrija i industrija prerade metala moraju zauzimati značajnije mjesto u ekonomiji Crne Gore. Dakle, strategija ekonomije Crne Gore polako svoj oslonac traži i u prerađivačkoj industriji.

Ipak, može se primijetiti da nedostaju jasno definisani pravci za ostvarenje planiranih ciljeva, što bi svaka strategija trebalo da sadrži. Kada je riječ o ciljevima, trenutno se koriste opšti i popularni izrazi kao što su: digitalizacija, razvoj ICT infrastrukture, cirkularna ekonomija, modernizacija i slično. Iako su to važne oblasti, vrijedi naglasiti da je prerađivački sektor u Crnoj Gori tokom posljednjih dvadeset godina pretrpio značajne izazove i smanjenje kapaciteta. Zbog toga je možda još važnije da se pažnja usmjeri ka kreiranju sveobuhvatne strategije sa konkretnim akcionim planom koji bi podstakao razvoj prera-

đivačke industrije. U kontekstu potrebe za diversifikacijom privrede, strategija bi mogla jasno označiti nove pravce razvoja, uz identifikaciju ključnih djelatnosti koje zaslužuju revitalizaciju i dalja unapređenja. Ovakav pristup ne bi samo modernizovao postojeće resurse, već bi omogućio Crnoj Gori dugoročni i održivi ekonomski razvoj.

Strategije su predvidjele značajna ulaganja u industriju CG. Planirano je oko 1,5 milijardi, a prema podacima napisanim u strategiji, ostvareno je nešto manje od 1,3 milijarde, što je solidan rezultat (jer je riječ o značajnim sredstvima), ali ipak ne mnogo vidljiv. Naime, i pored velikih ulaganja u industriju i infrastrukturu koja treba da podstakne razvoj i diversifikaciju industrije, kao rezultat imamo stalnu stagnaciju ionako niskog stepena učesća prerađivačke industrije u BDP-u.

	poljoprivreda	industrija			usluge	porezi na proizvode minus subvencije na proizvode	ukupno
		vađenje rude i kamena	prerađivačka industrija	snabdijevanje el. energijom			
2010.	7,7%	1,2%	4,5%	5,5%	64,5%	16,6%	100%
2020.	7,6%	1,6%	4,1%	3,7%	65,8%	17,2%	100%
2022.	6,0%	1,1%	3,9%	2,7%	66,8%	19,5%	100%

2. SMJERNICE, PREPORUKE, RJEŠENJA

Program suzbijanja sive ekonomije

U martu 2023. godine Privredna komora Crne Gore je sprovela istraživanje o poslovnom ambijentu i tom prilikom su, između ostalog, identifikovane osnovne barijere sa kojima se privreda susrijeće: siva ekonomija i nelojalna konkurencija; nedostatak radne snage; neadekvatna zakonska rješenja; spora naplata potraživanja i neefikasna javna administracija.

Shodno tome, Program suzbijanja neformalne ekonomije za Crnu Goru 2024–2026, u čijoj izradi je Privredna komora aktivno učestvovala, predstavlja prvi korak na putu dovođenja sive ekonomije u razumne okvire. Predvidiv poslovni ambijent i stabilne političke prilike neophodni su uslovi za dalja ulaganja, privlačenje stranih investicija i stvaranje proizvodne atmosfere.

Rješavanje nedostatka odgovarajućih ljudskih resursa

Poseban izazov za privredu predstavlja nedostatak odgovarajuće radne snage, odgovarajućeg obrazovanja i kvalifikacija. Neophodno je sistem obrazovanja prilagoditi potrebama privrede.

Predstavници naučne zajednice trebalo bi da, kada je riječ o zelenoj ekonomiji, uspostave posebno tijesnu saradnju sa privredom. Naime, zelena ekonomija je postala opšteprihvaćeni koncept i način poslovanja i prelazak na zelenu ekonomiju podrazumijeva, između ostalog, inovacije i nova rješenja za proizvode i poslovne modele u kojima će ključnu ulogu imati prelaz sa linearne na cirkularnu ekonomiju. Eko-dizajn, eko-inovacije, sprečavanje nastanka otpada i ponovna upotreba sirovina postaju nove okosnice rasta produktivnosti, što je ujedno šansa za akademsku zajednicu i iznalaženje najboljih rješenja. Neophodno je uskladiti obrazovni sistem sa stvarnim potrebama privrede za radnom snagom iz određanih zanimanja i nivoa kvalifikacija.

Unapređenje zakonodavnog okvira, novi proizvodi i diversifikacija privrede

Osim aktivnosti usmjerenih na rješavanje hroničnih izazova, u narednom periodu fokus kreatora ekonomskih politika trebalo bi da bude na unapređenju zakonodavnog okvira kako bi se unaprijedio poslovni ambijent i privukle domaće i strane investicije. Takođe, podsticajne mjere trebalo bi usmjeriti na jačanje konkurentnosti na mikronivou (kompanije), posebno u oblastima zelene energije, poljoprivrede, turizma i digitalizacije odnosno digitalne transformacije društva, što će voditi restrukturiranju i održivom razvoju privrede. Diversifikacija privrede, otvaranje novih pogona, proizvodnja novih proizvoda sa većom dodatnom vrijednošću i time smanjenje tehnološke i industrijske zavisnosti privrede – ciljevi su kojima treba da težimo.

Donosioci odluka treba da se konsultuju sa privrednicima u početnim fazama izrade propisa i da unaprijede komunikaciju sa njima kako bi se dobili propisi čija primjena neće stvarati nove biznis barijere. Predvidiv poslovni ambijent i stabilne političke prilike neophodni su uslovi za dalja ulaganja, privlačenje stranih investicija i stvaranje proizvodne atmosfere, a ciljevi kojima treba težiti jesu diversifikacija privrede, otvaranje novih pogona, proizvodnja novih proizvoda sa većom dodatnom vrijednošću i smanjenje tehnološke i industrijske zavisnosti privrede.

Industrijska politika za period 2024–2028.

Polazeći od procesa evaluacije *Industrijske politike 2019–2023.* prema standardnim kriterijumima evaluacije i nalazima same evaluacije, odnosno stepena implementacije *Industrijske politike* u odnosu na planirane aktivnosti i izazova prepoznatih u novoj industrijskoj politici EU, kao i finansijskih ograničenja – ne preporučuje se radikalna promjena ciljeva, već njihovo prilagođavanje srednjoročnim i dugoročnim izazovima. Uz pozitivnu percepciju svih zainteresovanih strana i integrisanje inicijativa u strateški okvir, zaključeno je da je potrebno dalje unapređenje ciljeva i instrumenata industrijske politike do 2028. godine, uzimajući u obzir aktuelne geopolitičke i ekonomske izazove.

Definisane su ključne ocjene i preporuke za aktivnosti koje će se dalje sprovoditi, predlozi za modifikaciju industrijske politike i poboljšanje njene implementacije, uključujući i indikatore monitoringa; prepoznati su ključni pravci na bazi kojih se pristupilo izradi industrijske politike za period do 2028. godine kako bi se ujedno odgovorilo na izazove nove industrijske politike EU i izazove rasta njene konkurentnosti za period i poslije 2030. godine. U dijelu preporuka, pored ostalog, predloženo je da izrada IP 2028. uključí:

- digitalnu i zelenu tranziciju, posebno koncept cirkularne ekonomije, čiste proizvodnje i smanjenja otpada, digitalizaciju i povećanje poslovne otpornosti, u skladu sa ključnim dokumentima nove industrijske politike EU;
- usklađenost mjera sa mjerama datim u *Reformskoj agendi Crne Gore 2024–2028*, programom ekonomskih reformi i mapom puta za pripremu nove strategije pametne specijalizacije;
- u najvećoj mjeri uskladiti indikatore uspjeha, indikatore učinka i indikatore rezultata sa ključnim indikatorima performansi EU i dostupnim međunarodnim indikatorima i bazama; integrisati mehanizme bolje regulative UN i EU u dizajn *Industrijske politike*, implementaciju i upravljanje kako bi se smanjila administrativna opterećenja.

Imajući u vidu preporuke eksterne evaluacije i evaluacije IP 2019–2023. i uzimajući u obzir specifičnosti crnogorske ekonomije u aktuelnoj fazi evropskih integracija, *Industrijska politika 2024–2028*. je usmjerena, u mjeri mogućeg, ka okviru industrijske politike koju razvija EU u smislu integrisanja prioriteta dvostruke tranzicije i rasta konkurentnosti u regionalnom i globalnom kontekstu. Pri tome, jačanje industrijskih sektora i dodatnih ulaganja u njih, posebno u kapacitete prerađivačke industrije, prepoznato je kao primarni cilj, koji u narednom periodu treba da omogući proizvodne procese zasnovane na savremenim tehničkim i tehnološkim dostignućima.

Jedan od ključnih izazova koje Crna Gora treba da riješi kako bi u narednom periodu unaprijedila industrijsku konkurentnost predstavlja efikasnije korišćenje faktora *inputa* i poboljšanje osnovnih infrastrukturnih preduslova za razvoj te jačanje ljudskog kapitala, što je u skladu sa EU okvirom *Industrijske politike*. U pogledu preduslova / *input* faktora, identifikuju se sljedeći izazovi u oblastima: a) unapređenja ambijenta za digitalnu i zelenu tranziciju industrije (razvoj i unapređenje digitalne infrastrukture, podsticanje energetske tranzicije i otpornosti u industriji, jačanje obrazovanja i vještina za tehnološki razvoj industrije i unapređenje poslovnog ambijenta za podršku industrijskom razvoju); b) rast investicija i modela finansiranja (unapređenje pristupa finansiranju za preduzeća u sektoru industrije, podrška industriji ka klimatskoj neutralnosti i podrška industriji za rast konkurentnosti preduzeća); c) podsticanje inovacija (unapređenje institucionalne infrastrukture i podsticajnih mjera za inovacije i zeleni razvoj u industriji, jačanje industrijskih ekosistema na principima zelene tranzicije, podsticanje daljeg razvoja cirkularnog modela poslovanja i unapređenje digitalne transformacije privrede) i d) unapređenje pristupa tržištu u EU i regionalnom kontekstu (unapređenje ambijenta za brzi pristup jedinstvenom tržištu EU i

jačanje regionalne ekonomske saradnje, jačanje izvoznih sposobnosti preduzeća i uključivanje u otporne lance snabdijevanja). U isto vrijeme intenzivira se fokus na obezbjeđivanju boljih *output* performansi na nivou preduzeća različitim modalitetima podrške i kreiranjem povoljnog poslovnog okruženja za nove investicije, rast zaposlenosti, olakšane spoljnotrgovinske i carinske procedure te sveukupnu internacionalizaciju poslovanja i uključivanje u evropske lance vrijednosti.

Imajući u vidu navedeno, zaključuje se da industrijska politika zahtijeva fokus na povećanju efikasnosti i produktivnosti, zajedno sa efikasnijim i održivim korišćenjem raspoloživih prirodnih resursa, kretanju ka proizvodnim procesima veće dodatne vrijednosti, kao i na potrebe preduzeća koja će imati najveći uticaj na međunarodnu konkurentnost crnogorske ekonomije. Samo na taj način, kroz podršku preduzećima i povećanje njihove konkurentnosti, boljim pristupom finansijskim resursima, poboljšanjem poslovnog okruženja i boljom usklađenošću obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada, moguće je postići dugoročno održivi rast.

Na planu implementacije neophodno je dalje jačanje dijaloga između privatnog i javnog sektora i konsultacija u svim relevantnim oblastima *Industrijske politike* koje treba da doprinesu kreiranju različitih podsticajnih mehanizama za stimulisanje privredne aktivnosti u sektoru industrije i proizvodnje proizvoda koji stvaraju veću dodatnu vrijednost, a sve u cilju stvaranja konkurentnije industrijske baze za bolji pristup zajedničkom regionalnom i tržištu EU.

U kontekstu daljeg razmatranja aktivnosti na planu *Industrijske politike* za implementacioni ciklus 2024–2028. i prioritizacije ciljeva politike i implementacije aktivnosti – od posebnog je značaja kontinuiran konsultativni proces sa privrednim asocijacijama, akademskom zajednicom i svim relevantnim stejkholderima koji mogu pružiti adekvatne *inpute* kreatorima politike u procesu dalje implementacije *Industrijske politike* ka održivoj ekonomiji.

Strateški ciljevi Industrijske politike (Strategija razvoja industrije u Crnoj Gori)

Na osnovu analize prioriternih oblasti industrije i prerađivačke industrije, zatim nalaza i preporuka evaluacije *Industrijske politike 2019–2023. godine*, uz dalje usklađivanje sa EU okvirom *Industrijske politike*, posebno ažuriranom Industrijskom strategijom „Kreiranje jačeg Jedininstvenog tržišta za oporavak Evrope“ (COM 2021/350), „Dugoročna konkurentnost EU: perspektiva nakon 2030. godine“ (COM 2023/168), „Industrijski plan u okviru Zelenog plana za doba nulte neto stope emisija“ (COM 2023/62), definisani su *Strateški prioriteti nove Industrijske politike 2024–2028*: zelena i digitalna tranzicija industrije, pametni i održivi razvoj industrije, jačanje obrazovanja, vještina i inovacija za tehnološki razvoj, povećanje poslovne otpornosti i rast investicija za dugoročnu konkurentnost industrije, unapređenje poslovnog ambijenta, jačanje strateških zavisnosti i brža integracija sa jedinstvenim evropskim tržištem.

Strateški prioriteti oblikuju **četiri osnovna cilja industrijske politike Crne Gore** za period 2024–2028. godine:

1. unapređenje ambijenta za digitalnu i zelenu tranziciju industrije;
2. rast investicija i modela finansiranja za dugoročnu konkurentnost industrije;
3. podsticanje inovacija na principima pametnog i održivog razvoja industrije;
4. unapređenje pristupa jedinstvenom tržištu EU i jačanje ekonomske saradnje i trgovine u regionu.

Preporuke za unapređenje Industrijske politike Crne Gore

Ipak, strateški ciljevi *Industrijske politike* moraju jasno i precizno da definišu koje to proizvode treba razvijati i proizvoditi u Crnoj Gori. Pri tome, naravno, treba voditi računa o prirodnim resursima Crne Gore, kadrovskim potencijalima, ali i o mogućnostima, navikama, kulturi itd. Kada je riječ o resursima, njih treba pametno iskorišćavati tako što industriju treba preusmjeravati ka većem stepenu prerade radi dobijanja veće dodatne vrijednosti, a time i većih prihoda. Prilikom definisanja proizvoda koje treba razvijati u Crnoj Gori potrebno je analizirati ne samo domaće, već i regionalno, evropsko i svjetsko tržište. Svjetsko tržište je otvoreno za sve ili većinu subjekata, što omogućava malim državama poput Crne Gore pristup većem broju kupaca. Međutim, iako bi otvoreno tržište trebalo da koristi crnogorskoj industriji zbog mogućnosti plasmana na svjetsko tržište, industrija u Crnoj Gori stagnira. Kako bi se prevazišao problem stagnacije, potrebno je da strategija jasno prepozna razloge stagnacije i definiše pravce djelovanja. Ključ za napredak su svakako proizvodnja i razvoj novih proizvoda, pa strategija treba da precizno definiše koje nove proizvode Crna Gora treba da razvija kako bi iskoristila prednosti globalnog tržišta.

Da bi se to ostvarilo, treba napraviti široku i sveobuhvatnu analizu, početi od postojećeg stanja i analizu usmjeravati ka dobijanju jasnih ciljeva i pravaca, u ovom slučaju konkretnih proizvoda koje je najbolje razvijati i čija će proizvodnja značajno uticati na crnogorsku ekonomiju. U tom pravcu treba pokrenuti široku raspravu, uvažiti mišljenja stručnjaka različitih profila sa univerziteta, iz privrede, realnog sektora, iz proizvodnje, državne uprave, svih opština u Crnoj Gori... sa ciljem da se obezbijedi smanjenje jaza u razvijenosti između sjeverne, centralne i južne regije Crne Gore.

U ovoj analizi potrebno je primijeniti priznate naučne metode kako bi se omogućilo donošenje zaključaka na bazi činjenica. Obično se do zaključaka dolazi putem nekoliko iteracija, kao i putem anketa, gdje se ekspertima od kojih se traži mišljenje predočavaju rezultati prethodnih iteracija i sužava se krug pitanja dok se ne dobiju odgovori na ciljeve istraživanja. U ovom slučaju osnovni ciljevi istraživanja bi bili:

- Koji su to proizvodi koje treba u Crnoj Gori razvijati i proizvoditi?
- Koji tipovi proizvodnje su pogodni za Crnu Goru?

Takođe je potrebno naći i odgovore na sljedeća pitanja:

1. Da li proizvodnju određenog proizvoda treba samostalno da razvijamo i možemo li je realizovati sami, u kooperaciji sa nekim, ili nam treba kompletna pomoć za njenu realizaciju – prvenstveno finansijska?
2. Kakva je situacija sa ljudskim resursima (proizvodi koje treba razvijati i proizvodnja kakvu želimo imati) i na koji način prevazići eventualne nedostatke u pogledu kvaliteta i kvantiteta? Takođe, kada je riječ o ljudskim resursima, potrebno je sagledati i demografske karakteristike odnosno prostorni raspored ljudi, razvijenost regija, obrazovanje po regijama, ali i potrebe stanovništva u tim regijama itd.
3. Važna činjenica su i rokovi. Za koliko vremena možemo razviti odgovarajući proizvod, ostvariti njegovu proizvodnju? Koliko nam vremena treba za pripremu i školovanje kadra?

Strategija razvoja industrije u Crnoj Gori je jedan vrlo važan dokument, koji je potrebno razviti i kojem se mora pristupiti iz naučnog ugla i tom dijelu UCG i Mašinski fakultet mogu i moraju dati veliki doprinos. Ovakve strategije se ne mogu pisati bez učešća onih koji neposredno nose najveći teret u razvoju industrije, a to su prvenstveno inženjeri.

U proteklim godinama bilo je značajnih ulaganja u industriju, ali su ta ulaganja bila nedovoljno promišljena i nijesu donijela vidljive rezultate. Industrijski napredak nije uočljiv uprkos ulozenim sredstvima. U prethodne četiri godine otvorena su samo dva industrijska postrojenja: masovna ugradnja solarnih panela i fabrika za proizvodnju čipsa u Tuzima. Fabrika čipsa u Tuzima nije radila u kontinuitetu – nekoliko mjeseci nije bila u funkciji. Broj zaposlenih u fabrici čipsa znatno je manji od obećanog, sveden na desetak radnika umjesto najavljenih stotinu.

Predlaže se izrada sveobuhvatne studije o optimalnim pravcima razvoja prerađivačke industrije u Crnoj Gori, koja bi trebalo da definiše koje vrste prerađivačke industrije bi bilo najsvrsishodnije razvijati u Crnoj Gori, na koje vrsta proizvoda treba orijentisati proizvodnju uzimajući u obzir naše prirodne resurse, kadrovske potencijale, navike i kulturu u proizvodnji, ali i potrebe domaćeg i inostranog tržišta. Studiju treba napraviti na osnovu sveobuhvatnog istraživanja stanja i potreba privrede i industrije u Crnoj Gori, koristeći dobro poznate naučne metode za ove vrste istraživanja. Predlaže se u svijetu često korišćena „Delfi metoda“. Ova studija bi dala osnovne smjernice za planiranje finansiranja razvoja industrije u Crnoj Gori, koje konkretno proizvode bi bilo optimalno proizvoditi, ali i smjernice za popunjavanje i razvoj kadrovskih potencijala države (bilo školovanjem, doškolovanjem ili dovođenjem kadra sa stranih tržišta). Studija bi mogla biti sveobuhvatna, za cijelu prerađivačku industriju, ali i pojedinačna, kako se procijeni, za pojedine grane

industrije kao što su industrija prerade metala, mašinska industrija, proizvodnja hrane itd. Aktivnu ulogu u izradi ove studije trebalo bi da imaju (i nosioci istraživanja trebalo bi da budu) Ministarstvo ekonomskog razvoja Crne Gore, Privredna komora Crne Gore i predstavnici Univerziteta Crne Gore.

Saradnja realnog sektora i akademske zajednice

Saradnja realnog sektora i akademske zajednice u prethodnom periodu nije bila na zadovoljavajućem nivou i karakterišu je nedovoljna povezanost i različiti pristupi naučnom istraživanju i inovacijama.

S jedne strane imamo veliku zatvorenost akademske zajednice za potrebe privrede, tačnije – naučnoistraživačke institucije svoja istraživanja ne usmjeravaju u dovoljnoj mjeri ka preduzećima i primjeni inovacija. Međutim, i sa druge strane imamo potpunu nezainteresovanost privrede za saradnju sa sektorom nauke i obrazovanja. Potencijali za istraživanje, a samim tim i ulaganje u inovacije, nijesu prepoznati u većini preduzeća. Takođe, ni državna ulaganja u naučna istraživanja, pogotovo u sklopu nacionalnih projekata, nijesu velika. Uglavnom se finansiraju naučna istraživanja koja se vrlo malo bave problemima razvoja proizvoda, a posebno malo potrebama prerađivačke industrije. Problematično je što i ovako mali broj naučnih istraživanja veoma rijetko nalazi svoju primjenu u praksi.

Zato je potrebno fokusirati se na jačanje saradnje između akademske zajednice i realnog sektora i to treba da bude jedan od osnovnih ciljeva industrijske strategije i industrijske politike. Univerzitet Crne Gore je već prepoznao ovu potrebu i takav cilj definisao u *Strategiji razvoja Univerziteta Crne Gore*. Koliko god je to moguće, naučna zajednica mora i treba da bude na raspolaganju privredi u definisanju i sprovođenju strategije razvoja industrije u našoj zemlji i kao podrška privredi za uvođenje inovacija, digitalnu transformaciju i zelenu tranziciju, a sve u cilju unapređenja konkurentnosti privrede.

3. DINAMIKA IMPLEMENTIRANJA PREPORUKA

Implementacija opisanih preporuka je kompleksna i zahtijeva koordinisane napore svih relevantnih aktera kao što su privreda, akademska zajednica i državni organi. Ključni elementi na koje zahtijevaju pažnju i praćenje su:

Suzbijanje sive ekonomije

- Neophodno je stvoriti predvidiv poslovni ambijent unapređenjem zakonodavstva i uklanjanjem barijera koje podstiču nelojalnu konkurenciju i neformalno poslovanje. Ova implementacija zahtijeva detaljnu analizu postojećih zakona i njihovo prilagođavanje, uz jaču kontrolu i transparentnost.

Rješavanje problema nedostatka radne snage

- Obrazovni sektor treba da se uskladi sa potrebama privrede. Ovaj proces podrazumijeva angažman naučne zajednice, koja bi trebalo da razvije kurseve i obuke za specifična zanimanja u industrijama koje se modernizuju i koje se planiraju razviti.

Diversifikacija privrede

- Diversifikacija privrede, otvaranje novih pogona, nastanak novih proizvoda sa većom dodatnom vrijednošću i time smanjenje tehnološke i industrijske zavisnosti privrede – ciljevi su kojima se teži i na kojima treba raditi.

Industrijska politika za period 2024–2028.

- Praćenje implementacije ciljeva *Industrijske politike* treba da bude prioritet. Preporučuje se kontinuirani nadzor napretka u implementaciji ciljeva kako bi se pravovremeno reagovalo na promjene ili probleme.
- Stvaranje uslova za razvoj novih proizvoda u privredi i industrijskim preduzećima.
- Potrebno je definisati proizvode i industrijske sektore koji mogu donijeti najveći ekonomski rast Crnoj Gori uzimajući u obzir domaće resurse, kadrovske kapacitete i tržište.

Saradnja realnog sektora i akademske zajednice

- Jačanje saradnje između akademske zajednice i realnog sektora treba da bude postepeno i usmjereno na nekoliko ključnih faza, i to na:
 - podsticanje međusobnog povjerenja i saradnje;
 - usmjeravanje istraživanja na praktične potrebe privrede.

Neophodno je sprovoditi stalnu evaluaciju napretka saradnje i postignutih rezultata.

4. SPISAK UČESNIKA OKRUGLOG STOLA ODNOSNO AUTORĀ DOKUMENTA

Okrugli sto u organizaciji Mašinskog fakulteta, pod nazivom „**Reindustrijalizacija i novi proizvodi u Crnoj Gori – šansa za održivi razvoj ekonomije**“, održan je 15. aprila 2024. godine, sa početkom u 11 časova, u Plavoj sali Rektorata Univerziteta Crne Gore. Učešće u

radu Okruglog stola uzeli su i članovi akademske zajednice Crne Gore, alumni Mašinskog fakulteta odnosno Univerziteta Crne Gore i značajan broj crnogorskih privrednika. Ovom događaju je prisustovalo preko 80 učesnika.

Panel diskusiju u okviru Okruglog stola otvorio je dekan Mašinskog fakulteta, prof. dr **Radoje Vujadinović**.

Moderator Okruglog stola je bio je prof. dr **Uroš Karadžić**, prodekan za naučnoistraživački rad Mašinskog fakulteta.

Panelisti i panelistkinje Okruglog stola:

- **Maja Jakanović**, načelnica Direkcije za industrijsku politiku i razvoj, Ministarstvo ekonomskog razvoja;
- **Slavica Pavlović**, direktorica Sektora za udruženja, Privredna komora Crne Gore;
- **Slobodan Stanić**, izvršni direktor, kompanija Remid VIS;
- **Prof. dr Radoslav Tomović**, Mašinski fakultet Univerziteta Crne Gore.

CRNAGORA 20242034

DIGITALNA
TRANSFORMACIJA



STRATEGIJA ZA DIGITALNU TRANSFORMACIJU – DESETOGODIŠNJI RAZVOJ CRNE GORE

Kratka analiza postojećeg stanja i ključnih izazova

Nalazimo se u periodu brzih društvenih i ekonomskih promjena, koje pokreće transformativna moć digitalne tehnologije tokom protekle tri decenije. Međutim, naša sposobnost da se glatko prilagodimo tim promjenama predstavlja izazov. U svijetu digitalnih inovacija koji se brzo mijenja države i preduzeća često se bore da pronađu najbolji put naprijed. Digitalna transformacija predstavlja ključni pokretač razvoja i napretka u savremenom društvu, ekonomiji i administraciji. Tehnološke inovacije i digitalizacija ne samo da unapređuju efikasnost i produktivnost, već pružaju nove načine interakcije među građanima, preduzećima i Vladinim institucijama.

U društvenom kontekstu – digitalna transformacija omogućava inkluzivnost, pristup informacijama i građansku participaciju na nove, lakše i brže načine. Digitalne tehnologije omogućavaju pristup obrazovnim i zdravstvenim uslugama na daljinu, što je posebno važno za ruralne i udaljene regione, starije osobe i socijalno ugrožene grupe. Takođe, digitalne platforme podstiču građansku angažovanost omogućavajući građanima da direktno učestvuju u donošenju odluka putem e-participacije, čime se doprinosi stvaranju transparentnijeg i odgovornijeg društva.

Za ekonomiju digitalna transformacija predstavlja temelj za jačanje konkurentnosti i inovacija. Preduzeća koja se digitalizuju mogu brže i efikasnije reagovati na tržišne promjene, unapređivati proizvodne procese, koristiti nove poslovne modele i ostvarivati veću uštedu. Digitalne tehnologije poput vještačke inteligencije (AI), Internet of Things (IoT) i automatizacije, omogućavaju preduzećima da optimizuju svoje operacije i razvijaju nove proizvode i usluge, čime podstiču rast u ključnim industrijskim sektorima. Takođe, digitalna transformacija doprinosi boljoj povezanosti preduzetnika, investitora i potrošača, što stvara povoljniji ambijent za privrednu aktivnost i zapošljavanje.

U administraciji digitalna transformacija omogućava efikasnije pružanje javnih usluga, smanjenje birokratije i ubrzavanje administrativnih procesa. Zahvaljujući digitalizaciji, institucije mogu brže i preciznije odgovarati na zahtjeve građana i preduzeća smanjujući troškove i poboljšavajući kvalitet usluga. Pored toga, digitalna rješenja omogućavaju bolje donošenje odluka na osnovu podataka, čime se unapređuju transparentnost i odgovornost javnih institucija. Elektronska uprava (e-uprava) doprinosi smanjenju administrativnih barijera, dok sistem otvorenih podataka podstiče inovacije i omogućava lakši pristup relevantnim informacijama.

U narednom periodu će digitalna transformacija postati još važnija jer će se tehnologije nastaviti razvijati, a društva i ekonomije tražiti načine da se brzo prilagode novim izazovima i prilikama. U ovom kontekstu digitalizacija nije samo tehnički proces, već strateški faktor koji može oblikovati budućnost i konkurentnost društava osiguravajući održiv i inkluzivan razvoj za sve.

Digitalna transformacija u privredi

Mnogi vlasnici preduzeća danas se bore da održe korak s brzim napretkom tehnologije strahujući da će neaktivnost dovesti do njihovog propadanja, dok su istovremeno zbunjeni brzinom inovacija. Kritične odluke se često donose bez potpunog razumijevanja potencijalnih posljedica, vođene više „hajpom“ nego jasnom vizijom za postizanje optimalnih poslovnih rezultata i efikasne saradnje sa timovima za analizu podataka.

Uprkos ogromnom potencijalu digitalizacije i velike količine podataka, nedavni izvještaji su istakli alarmantno visoke stope neuspjeha digitalnih transformacija, koje se kreću od 72% do zapanjujućih 94% među vodećim firmama (Forbes.com). Ti neuspjesi imaju cijenu – ugled, resursi, vrijeme i negativan uticaj na naše poslovanje.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih naponi digitalne transformacije propadaju. Prvo, mnogi visoki rukovodioci pogrešno vjeruju da razumiju šta digitalna transformacija podrazumijeva i posmatraju je samo kao automatizaciju zadataka korišćenjem tehnologije. Međutim, ona obuhvata mnogo više. Drugo, ljudi često potcjenjuju složenost digitalne transformacije. Ona ne uključuje samo implementaciju nove tehnologije, već i promjenu načina razmišljanja i radnih praksi pojedinaca, transformaciju organizacione kulture i preispitivanje načina na koji se podaci koriste. Treće, ljudi ograničavaju razvoj novih vještina na tehnička i marketinška odjeljenja. U to moraju biti uključeni i netehnički poslovni rukovodioci kako bi stekli praktično razumijevanje digitalizacije. I posljednje, ali ne i najmanje važno, jeste opsesija digitalnom isporukom i rad sa naukom o podacima; vlasnici preduzeća rutinski previđaju dugoročne društvene i etičke posljedice, posebno u odsustvu sveobuhvatnih regulativa. Privlačnost digitalne transformacije i novih tehnologija može nas zaslijepiti i dovesti do pogrešnog tumačenja potreba naših kupaca, narušavanja njihovog povjerenja, potcjenjivanja troškova digitalne transformacije i neuspjeha u jasnom artikulisanju budućih planova.

Digitalna transformacija je nejasan izraz koji, ako ga ne definišemo jasno, može dovesti do korišćenja pogrešnih alata, čime se smanjuju šanse za uspjeh. Digitalna transformacija nije samo tehnička. Razmotrimo pet ključnih komponenata: kupce, inovacije, konkurenciju, podatke i ponude vrijednosti u raznim primjerima i izgradimo definiciju:

Kupci – Domino Pizza: U prošlim vremenima kupci su bili ograničeni na ono što im je bilo dostupno u lokalnim prodavnicama. Ali sada, uz internet, mogu pristupiti svemu što žele, sa bilo kojeg mjesta na svijetu.

- Dvosmjerna komunikacija.
- Kupci su ključni uticajni faktor.

Inovacija: U prošlosti su inovacije bile spore i skupe. Ali sada, uz digitalne tehnike i internet, kao i brojne inicijative za demokratizaciju inovacija, razvoj novih proizvoda i usluga je mnogo brži i jeftiniji.

- Testiranje ideja je jeftino i lako.
- Odluke su mnogo bolje jer su zasnovane na testiranju i validaciji.

Konkurencija – Apple Pay: Ranije su preduzeća imala veliku kontrolu nad svojim tržištima. Ali sada, uz digitalne kanale, novim preduzećima je mnogo lakše da uđu na tržište.

- Konkurencija u različitim industrijama.
- Nejasna granica između partnera i rivala.

Podaci – Airbnb: Nekada su preduzeća prikupljala podatke i čuvala ih u internim bazama podataka. Ali sada se podaci mogu prikupljati i iz različitih vanjskih izvora kako bi se stvorio veći obim informacija.

- Podaci se kontinuirano generišu.
- Podaci se mogu dijeliti između odjeljenja.

Vrijednost – Apple: Zamislite ponudu vrijednosti kao kratku, jasnu izjavu o tome zašto bi kupac trebalo da kupi vaš proizvod ili uslugu. U prošlosti su se preduzeća takmičila po cijeni i kvalitetu. Ali sada, uz digitalnu tehnologiju, mogu se takmičiti i po kompletnom paketu, uključujući brend i rješavanje problema kupaca.

- Evoluirajte da biste ostali ispred.
- Vrijednost definisana promjenljivim potrebama kupaca.

Crna Gora

Crna Gora se nalazi na značajnoj prekretnici u svom razvoju, gdje digitalna transformacija nije samo opcija, već potreba – kako bi zemlja postala konkurentna na globalnom tržištu. Trenutno stanje pokazuje nedovoljno razvijenu digitalnu infrastrukturu, nedostatak elektronskih servisa i nisku digitalnu pismenost većeg dijela stanovništva. Iako su neki naponi uloženi u modernizaciju javne uprave, poput postojanja pojedinih elektronskih usluga za građane i digitalizacije određenih administrativnih procesa, još uvijek postoji veliki prostor za poboljšanja.

Izazovi uključuju i neusaglašenost zakonskog okvira kojim se reguliše poslovanje u digitalnom okruženju, što dodatno usporava napredak u implementaciji modernih tehnoloških rješenja.

Obrazovni sistem Crne Gore, iako sa dugom tradicijom, nije u potpunosti prilagođen potrebama digitalnog doba. Mnogi studenti, iako posjeduju visok nivo znanja i tehničkih sposobnosti, ne posjeduju vještine timskog rada ili praktične vještine potrebne u savremenim industrijama. Takođe, nedovoljno razvijena saradnja između univerziteta i privrede dovodi do jaza između obrazovanja i realnih potreba tržišta rada.

Posljednje istraživanje UN e-Government Survey za 2024. godinu: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024> pokazalo je zabrinjavajuće podatke (Tabela 1) vezane za elektronsku javnu upravu u Crnoj Gori i signal je da se ovom problemu sistemski pristupi.

E-Government (2024) EGDI: 0.7211		YEAR	E-Government Development Index rank	E-Government Development Index value	E-Participation Index rank	E-Participation Index value	Online Service Index value	Telecommunication Infrastructure Index value	Human Capital Index value
2024 Rank	81	2024	81	0.72111	85	0.5068	0.52142	0.92291	0.71904
Group	HEG-DI	2022	71	0.726	83	0.4659	0.5528	0.7868	0.8383
Rating Class	HV	2020	75	0.7006	100	0.5476	0.5412	0.7366	0.8239
2022 Rank	71	2018	58	0.6966	64	0.7416	0.6667	0.6059	0.8172
Change	10	2016	47	0.67326	17	0.83051	0.68116	0.52215	0.81647
E-Participation (2024) EPART: 0.5068									
2024 Rank	85								
2022 Rank	83								
Change	2								

Tabela 1. UN e-Government Survey za 2024. godinu – podaci za Crnu Goru

Smjernice, preporuke i rješenja

Digitalna transformacija je kontinuiran proces koji integriše digitalne tehnologije u svim oblastima društva, privrede i čitave ekonomije. Ona se odnosi na servise, operacije i proizvode koji treba da donesu korisniku novu vrijednost. To je sveobuhvatan proces za koji je potrebna bezrezervna i kontinuirana državna podrška, pa je neophodno donijeti potrebnu prateću legislativu, i oformiti posebne organe (uprava, kancelarija...) i timove za kontinuirano praćenje razvoja i primjene digitalizacije.

Principi transformacije

Strateški pregled evolucije sistema uključuje različite teme koje treba obraditi, kao i specifične ciljeve i povezane akcije.

Generalni principi koji se moraju slijediti su:

- **digital & mobile first** (digitalno i mobilno kao prva opcija);
- **cloud first** (*cloud* kao prva opcija);
- **API-first** (interoperabilnost po dizajnu i po *defaultu*);
- **digital identity only** (ekskluzivan pristup putem digitalnog identiteta);
- **user-centric** (usluge inkluzivne, pristupačne i usredsrijeđene na korisnika);
- **open data by design and by default** (javni podaci kao zajedničko dobro);
- **data protection by design and by default** (osmišljeno za sigurnost i zaštitu ličnih podataka);
- **once-only** (princip jedinstvenog unosa podataka);
- **openness** (otvorenost kao prva opcija);
- **digital sustainability** (supsidijarnost, proporcionalnost i primjerenost digitalizacije);
- **inclusive and accessible services** (adaptirati se specifičnim teritorijalnim i ljudskim potrebama).

Horizontalni principi su:

- **javni podaci**, zajednička imovina za sve: podaci i informacioni sistemi su ključni resursi, oni treba da budu zaštićeni i dijeljeni na otvoren i interoperabilan način;
- **interoperabilno po dizajnu**: javne usluge treba da obezbijede otvorene API-je kako bi se lako integrisale sa drugim aplikacijama. Implementacija rješenja za omogućavanje interoperabilnosti između različitih državnih sistema od ključnog je značaja;
- **otvoreni podaci** treba da budu dostupni na standardizovan način kako bi se podstakao inovativni razvoj;
- **sigurnost i privatnost po dizajnu**: rješenja za sigurnost podataka i sistema treba da se uzmu u obzir od rane faze dizajna;
- **samo jednom**: javne administracije ne bi trebalo da zahtijevaju informacije i podatke od građanina ako je građanin te podatke već dao (u okviru drugih usluga ili administracija);
- **otvoreni izvorni kôd**: javne administracije treba da favorizuju otvoreni izvorni kôd koji im pružaju preduzeća kako bi ga dijelile sa drugima.
- **Top-down**: sistem, da bi servisi kooperirali i bili interoperabilni, kao i da mogu da se integrišu i postojeći servisi, mora biti koherentan i zamišljen po principu *top-down*, a ne servis po servis. Na tome se zasnivaju efikasnost, pristupačnost i lakoća korišćenja čitavog sistema.

Sve navedeno podrazumijeva korišćenje tehnologije kao poluge za operativnu efikasnost, uključujući prestrukturiranje procesa, interoperabilnost, sigurnost, nove usluge i inovacije. To uključuje:

- metodologije agilnog razvoja softvera;
- upravljanje životnim ciklusom softvera;
- interoperabilnost sa postojećim, dostupnim uslugama;
- sigurnost;
- katalog usluga i platformu za ponovnu upotrebu i integraciju softvera;
- pristup zasnovan na *cloudu*;
- digitalno upravljanje dokumentima;
- otvorene podatke i baze podataka.

Smjernice

Računarska infrastruktura

Neophodno je pažljivo osmisлити i obezbijediti potrebnu računarsku infrastrukturu, *data* centre i široko dostupni širokopojasni internet pristup, kao i registre podataka. Računarska infrastruktura mora da bude skalabilna, čime se olakšava proširivanje i nadograđivanje u skladu sa budućim potrebama. Potrebno je centralizovati i demokratizovati pristup *data* centrima i razviti snažnu infrastrukturu koja podržava digitalne servise.

Primjena vještačke inteligencije

Sve raširenija primjena mašinskog učenja i generativne vještačke inteligencije predstavlja imperativ da se ona uključi u široko dostupne digitalne servise. Ako već nije donijeta, neophodno je što prije donijeti i strategiju koja se tiče vještačke inteligencije i uskladiti je sa *Strategijom digitalne transformacije*. Uz ovo je neophodna međusobna usklađenost ovih strategija i sa onima u polju obrazovanja, pa i naučnoistraživačkog rada, tehnološkog razvoja i inovacija.

Podizanje svijesti o vještačkoj inteligenciji (AI): važno je sprovesti kampanje i edukativne programe kako bi se povećala svijest o napretku u poslovanju, ali i mogućnostima za inovacije koje AI donosi. Ovi programi treba da obuhvate primjere primjene AI u mnogim sektorima, sa posebnim fokusom na sektorima prisutnim u Crnoj Gori (poput turizma, poljoprivrede, javne uprave, zdravstva itd.). Treba probuditi svijest o potencijalu za inovacije koje mogu realizovati i mali timovi iz malih država, kao i da rad na daljinu i blizina velikih evropskih tržišta mogu omogućiti da timovi inoviraju sektore po kojima Crna Gora nije prepoznata, npr. Industrija 4.0, energetski sektor, robotika. Prihvatanje AI (*AI adoption*), posebno u tradicionalnim sektorima, izazov je i u EU, te stoga što prije treba početi razmišljati u ovom pravcu. Ključna je saradnja visokotehnoloških preduzeća, akademske zajednice, ali i niskotehnoloških preduzeća kao krajnjih korisnika. Niskotehnološka preduzeća treba da budu uključena u definisanje izazova koje rješavaju visokotehnološki timovi i akademska zajednica. Na kraju, fokus treba da bude na slučajevima korišćenja i rješavanju izazova koji imaju najširi uticaj (eng. *impact*).

Jedna od prednosti koje Crna Gora kao teritorijalno mala zemlja ima jeste mogućnost za relativno jednostavno prikupljanje i organizovanje velikih količina podataka, što može postati „gorivo“ za dalji razvoj kroz *big data* analitiku i AI aplikacije. Ta prednost može omogućiti brži razvoj i validaciju inovativnih proizvoda te efikasno prilagođavanje globalnim trendovima razvoja koji su usko povezani sa visokom tehnologijom.

Privatnost i sajber sigurnost

Iako se danas prirodno postavlja pitanje da li je privatnost pojedinca uopšte moguća u digitalnom svijetu, neophodno je promovisati tehnologije i striktno poštovati zakonsku regulativu u vezi sa zaštitom privatnih podataka, posebno zbog nadolazećeg ulaska Crne Gore u EU. Moraju se ograničiti i kontrolisati pristup modela vještačke inteligencije osjetljivim podacima i njihovom sakupljanju. Neophodno je stalno investirati u softver i hardver koji povećavaju sajber sigurnost jer je to neprestana borba „žandara i lopova“. Proaktivnim mehanizmima treba otkrivati ranjivosti u postojećim IT sistemima i automatski sprečavati sajber napade.

Digitalizacija u strateški važnim granama ekonomije

Pored digitalne transformacije u ostalim sektorima (javni servisi, javno zdravlje, finansijski sektor, zabava, informisanje...), za Crnu Goru je veoma važna intenzivna primjena digitalizacije u oblastima ekonomije koje su za Crnu Goru od strateške važnosti i gdje postoje velike komparativne prednosti: u turizmu i poljoprivredi. U turizmu su bitni integrisani servisi i aplikacije za rezervisanje i kupovanje smještaja, putnih karata, ulaznica za razne atrakcije, virtuelni vodiči, pretraživanje lokalnih informacija i navigaciju, aplikacije za planiranje troškova, personalizovane ponude itd. U poljoprivredi digitalni sistemi (IoT senzori, dronovi, AI asistenti, automatizovane reakcije na vremenske prilike) stvaraju uslove za „preciznu poljoprivredu“, gdje se odluke o vremenu primjene i količini agrotehničkih mjera (pesticidi, đubrenje, zalivanje...), sjetvi, žetvi, berbi – donose na osnovu stalnog monitorin- ga lokalnih uslova umjesto globalno, kao u tradicionalnoj poljoprivredi. Veoma su važne i aplikacije koje pomažu u brzom i efikasnom plasmanu poljoprivrednih proizvoda.

Očuvanje životne sredine

Digitalni servisi mogu pomoći u očuvanju životne sredine, što je za Crnu Goru izuzetno važno – promovisanjem ekološke svijesti, smanjenjem korišćenja papira, smanjenjem potrebe za putovanjem (npr. *carpooling* platforme za dijeljenje vožnje), smanjenjem korišćenja energije, lakšim sakupljanjem i recikliranjem otpada, kontrolom i očuvanjem biodiverziteta itd.

Obrazovanje

Novi, digitalizovani svijet zahtijeva i odgovarajući kadar, pa obrazovni sistem mora da se prilagođava zahtjevima modernog vremena. Po preporukama Evropskog parlamenta iz 2018. godine, digitalne vještine i odgovarajuća znanja iz STEM oblasti pripadaju ključnim kompetencijama neophodnim za budućnost.

Obrazovanje mora biti zasnovano na ishodima koji se mogu fleksibilno birati na osnovu ličnih potreba umjesto na fiksnom procesu sa istim rezultatom za sve. Tržište rada traži kombinaciju vještina ponekad različitih od onih koje obezbjeđuje obrazovni sistem. Poslodavci često misle da ljudi nemaju sasvim adekvatna znanja, pa ga i sami na brojnim intervjuima provjeravaju.

Ranija pretpostavka da škola obučava čovjeka jednom zasvagda za posao koji će raditi čitavog života više ne važi, pa se mora podržavati cjeloživotno učenje (*reskilling, upskilling*).

S obzirom na to da formalni sistem obrazovanja nema više monopol nad sticanjem znanja i da neki neformalni načini postaju sve atraktivniji i pristupačniji, potrebno je forsirati i digitalizaciju obrazovanja i koristiti moderne tehnologije u edukaciji (*edutech*). Brojni kursevi koje organizuju privatne kompanije signal su da postoji težnja privrede da doškoluje kadar za svoje potrebe.

Posebno u visokom obrazovanju, neophodno je forsirati interdisciplinarno obrazovanje. Timskim radom na praktičnim projektima, konkretno na osmišljavanju i realizaciji inovativnih proizvoda (do nivoa prototipa), potrebno je jačati inovativnu i preduzetničku kulturu kod studenata.

Preporučuje se transformacija obrazovnih programa kako bi se fokus stavio na razvoj vještina umjesto na učenje napamet. Platforme kao što je Digitalna škola mogu igrati ključnu ulogu u prevazilaženju obrazovnih izazova.

Obrazovni programi treba da uključuju obavezne projekte u saradnji s privredom kako bi studenti sticali praktične vještine i znanje u realnim okruženjima. Master radovi i doktorske disertacije treba da budu što više integrisani u konkretne i primjenljive projekte, najčešće u saradnji sa privredom, ali i sa javnim sektorom.

Formiranje multidisciplinarnih timova s jasno definisanim ciljevima može poboljšati saradnju između akademije i privrede. Primjeri dobre prakse kao što su zajednički projekti potpomognuti evropskim fondovima mogu poslužiti kao osnova za intenzivniju saradnju između akademije i privrede. Treba raditi na otvorenosti privrede ka novim i inovativnim idejama koje dolaze iz akademske i *start-up* zajednice. Međutim, ova „ulica“ je dvosmjerna i stoga bi naučne institucije trebalo da budu aktivnije u promovisanju svojih projekata i istraživanja, kao i u njihovoj adaptaciji za konkretnu primjenu – kako bi privukli partnere iz industrije i međunarodne investicije.

Društvene implikacije

Digitalna transformacija izaziva sveukupnu kulturološku promjenu društva. U cilju što boljeg prihvatanja, ova promjena mora biti postepena i mora voditi računa o mentalitetu postojećeg društva, pa se oni građani koji ne pristupaju digitalnim resursima iz različitih razloga (nedovoljna digitalna pismenost, nedostatak infrastrukture...) ne smiju osjećati građanima drugog reda, već se moraju podsticati i obučavati da se priključuju digitalnom svijetu.

Posebna pažnja treba da se obrati neminovnom i velikom uticaju digitalne transformacije na društvene odnose. Ona ne treba da podstiče izolaciju i manje kontakta među ljudima, već da kontakt olakšava i ohrabruje. Jedan primjer dobre prakse je strategija japanske vlade pod nazivom Društvo 5.0 (Society 5.0), koja integriše digitalni i fizički prostor sa ciljem da istovremeno omogući ekonomski razvoj i razriješi društvene izazove prilagođenim proizvodima i uslugama koji zadovoljavaju različite potrebe nadilazeći geografske, demografske i jezičke barijere. Ova strategija promovise društvo usmjereno ka čovjeku, koje se upravlja realnim podacima i koje je zasnovano na znanju. Njen je cilj da pruži sigurnost, bezbjednost, komfor i zdravlje da bi pojedinac vodio aktivan i ispunjen život, kao i da promovise uzajamno poštovanje generacija.

Digitalna etika

S obzirom na to da se geografski prostor i sajber prostor sve manje poklapaju i da je prostiranje digitalnih informacija i podataka sve teže kontrolisati, digitalizacija na neki način utiče na razbijanje veze između fizičkog mjesta i važećeg zakona, pa stare osnove pravne legislative treba ponovo promisliti u svijetlu novog vremena. Treba obratiti pažnju na noviji koncept „suvereniteta podataka“ države u pogledu podataka koji se generišu na njenoj teritoriji.

Takođe, u vrijeme kada se većina podataka generiše digitalno (mašine u širem smislu) i kada se njihova količina eksponencijalno povećava, očigledno je da velike količine podataka moraju biti brisane ili ostati nezabilježene. Evidentno je da odluka koje podatke zadržati a koje ne nije samo tehničke prirode, već ima i etičke dimenzije jer se tako „piše svojevrsna istorija“. Pored toga, zapamćeni podaci se koriste za treniranje sistema vještačke inteligencije, pa se i na taj način posredno utiče na odluke koje će ti sistemi u budućnosti donositi. Prema tome, postoji potreba da se ustanove i promovišu principi „digitalne etike“ i da se ona izučava kao posebna disciplina u školama gdje se stiču znanja o digitalnom kreiranju i upravljanju podacima.

Digitalni administrativni ekosistem

Digitalna transformacija zahtijeva integrisani proces usmjeren ka izgradnji strukturiranih digitalnih ekosistema koje podržavaju pojednostavljene, transparentne, otvorene, digitalizovane javne organizacije sa kvalitetnim uslugama, koje se pružaju proaktivno kako bi se predvidjele potrebe građana.

Stoga je potrebno pratiti inovativni pristup koji sistematski obrađuje sve aspekte povezane s organizacijom, procesima, pravilima, podacima i tehnologijama. Potrebni su alati za mapiranje tih aspekata i olakšavanje razmjene dobrih praksi, zbog čega svi javni službenici, širenjem digitalne administrativne kulture, postaju kreatori administrativnih inovacija.

Iako veliki dio aktivnosti javnih administracija već čine dobro definisani postupci i procedure, to ne znači da se one ne mogu reinženjerizirati, pojednostaviti i digitalizovati.

Svaki pojedinačni javni entitet treba da postane „digitalni administrativni ekosistem“ zasnovan na organizacionim i tehnološkim platformama, u kojem javnu vrijednost aktivno stvaraju građani, preduzeća i javni službenici.

S obzirom na to da je administrativna akcija sastavljena od kolektivnih procesa, neophodno je uvesti „kolektivne digitalne procese“ zasnovane na e-uslugama odnosno API interfejsima koji automatski i interoperabilno razmjenjuju podatke i informacije.

Ovo omogućava ostvarenje principa *once-only* unosa podataka i istovremeno omogućava javnim i privatnim akterima da generišu vrijednost unutar ekosistema, sa centralnim položajem javne uprave, koja ga reguliše osiguravajući administrativnu ispravnost, transparentnost, otvorenost, sigurnost informacija i zaštitu ličnih podataka.

Kako bi se unaprijedio proces digitalne transformacije, neophodno je analizirati trenutnu organizacionu strukturu u oblasti digitalizacije, uspostaviti Kancelariju za digitalnu transformaciju i imenovati službenika odgovornog za digitalnu transformaciju (odgovorno lice).

Kako bi se olakšao proces donošenja inovacija, potrebno je analizirati trenutni normativni okvir koji utiče na digitalnu transformaciju koji služi da se generišu predlozi za administrativno pojednostavljenje koji mogu ukloniti prepreke inovacijama u javnim upravama. Iz ove perspektive gledano, tokom narednih godina potrebno je:

- definisati integrisani proces usmjeren ka izgradnji strukturiranih digitalnih ekosistema koje podržavaju pojednostavljene, transparentne, otvorene, digitalizovane javne organizacije sa kvalitetnim uslugama; takođe, potrebno je definisati organizacione sheme za koordinaciju između Kancelarije za digitalnu transformaciju i ostatka javne administracije sa kojim ta kancelarija mora sarađivati;
- definisati agilan alat za katalogizaciju makroprocessa pojedinačnih javnih administracija i za mapiranje tih procesa, pruženih usluga i osnovnih digitalnih aplikativnih usluga koje ih podržavaju.

U ovom sistemu ključni su procesi institucionalne saradnje i uloga lica odgovornog za digitalnu tranziciju i Kancelarije za digitalnu tranziciju kao funkcije i ključni agenti promjena, kako u procesima, tako i u tehnologiji.

Za sve javne uprave ključni su:

- **snažna saradnja između različitih institucionalnih nivoa uključenih u pravilnu strukturu e-usluga** odnosno integrisanih i interoperabilnih digitalnih usluga; stoga bi među prioritetnim ciljevima svakog entiteta trebalo da bude identifikacija onih postupaka/procedura koje su najviše tražene – koriste ih građani/preduzeća – i koje mogu imati koristi od primjene principa *once-only* i API-first putem reingeneracije (kada se pružaju samostalno) ili kolektivnih digitalnih procesa (kada koriste više entiteta za mišljenja, provjere itd.).

- **nadzor nad cijelim životnim ciklusom e-usluga;** potrebno je raspolagati odgovarajućim specijalističkim kompetencijama unutar Kancelarije za digitalnu tranziciju – bilo pojedinačno, bilo udruženo.

Saradnja između javnih administracija je jedna od poluga za objedinjavanje resursa i kompetencija važnih u postizanju ciljeva digitalne transformacije, putem imenovanja odgovornog lica i Kancelarije za digitalnu tranziciju, što omogućava identifikaciju jedinstvene generalne uprave kojoj se povjeravaju prelazak na operativni digitalni način rada i prateći procese digitalizacije.

Jačanje *in-house* razvoja i povećanje IT kapaciteta u institucijama

In-house razvoj unutar institucija može ojačati kapacitete javnog sektora i poboljšati kvalitet usluga za građane. Obuka i zapošljavanje stručnog kadra: neophodno je povećati broj IT stručnjaka u državnim institucijama i lokalnoj samoupravi. Održavanje kontinuiranih obuka i zapošljavanje talentovanih pojedinaca može značajno unaprijediti javne servise. IT odjeljenja u javnom sektoru treba učiniti modernijim kako bi postala atraktivni poslodavci za IT stručnjake.

Institucionalna saradnja

Proces digitalne transformacije uključuje javne donosioce odluka na svim nivoima, javnu upravu, građane i preduzeća. Da bi se suočili sa ovom transformacijom, potrebno je definisati i pratiti tranzicioni proces koji zahtijeva saradnju svih institucionalnih komponenata u okviru nacionalnog sistema za digitalnu transformaciju, koji uključuje Vladu, centralne organe i lokalne organe i otvoren je za sve ekonomske i društvene partnere.

Saradnja se sastoji u uključivanju različitih postojećih operativnih struktura sa misijom da podrži kontinuiranu digitalnu transformaciju zemlje kako bi se omogućilo ostvarivanje prava digitalnog građanstva i doprinijelo održivosti i ekonomskom i društvenom rastu.

Važno je obratiti pažnju i na saradnju između javnog i privatnog sektora, koja se smatra strateškom za potpuno iskorišćavanje potencijala države u digitalnom kontekstu i postajanje inovativnom zemljom. Podrška i doprinos stvaranju povoljnog okruženja za mikro, mala i srednja preduzeća dodatni je faktor podrške inovacijama, koji – u skladu sa logikom integrisanog rasta – i u javnom i u privatnom sektoru ubrzava ekonomiju, kao što se pokazalo u drugim zemljama gdje je ovaj segment uspješno razvijen.

Inovativni ekosistem treba podržati što snažnije, olakšicama poput onih definisanih u Zakonu o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija. Potrebno je raditi na olakšavanju *start-up* zajednici da koristi te benefite.

Uspješni primjeri

Projekti kao što su prijava za upis studenata na fakultet putem elektronskih servisa, Digitalni dnevnik, e-Indeks ili integracija sa PISA testiranjima pokazuju da je digitalizacija moguća uz adekvatnu podršku. Paralela sa digitalizacijom muzejske građe u Bosni i Hercegovini može pružiti dodatnu inspiraciju za slične projekte u Crnoj Gori.

Pozivi za projektne predloge Fonda za inovacije, uz profesionalne mentore sa globalne *start-up* scene, primjer su jačanja *start-up* zajednice na kvalitetan način. Iskustva sa evropskih Horizon 2020 ICT-49 projekata koji se bave prihvatanjem AI tehnologija i demokratizacijom AI inovacija (kao što su BonsAPPs i StairwAI) mogu biti korisna. Ovi projekti su uspjeli da objedine tradicionalne industrije koje su pokrenule izazove i animirale naučnike i visokotehnološka mala i srednja IT preduzeća da potom zajedno rade na rješavanju tih izazova, pri čemu su rješenja potom ponuđena široj zajednici inovatora.

Da bi se postigli stvarna integracija procesa i redizajn javnih usluga definisanih važećim zakonima, potrebno je predvidjeti puteve i alate koji omogućavaju svakoj javnoj upravi da bude u stanju da pruža i koristi e-usluge unutar strukturiranih domena odnosno „prostore interoperabilnosti i aplikativne saradnje“ i omogućiti razmjenu podataka i informacija putem API interfejsa, kako sa drugim javnim upravama, tako i sa zainteresovanim privatnim akterima. Da bi se podržao ovaj proces, neophodno je da određene administracije obavljaju koordinacionu ulogu (nacionalni i/ili **lokalni hubovi**).

Kao prvi primjeri takvih prostora interoperabilnosti nastalih u saradnji Vlade, centralnih administracija i lokalnih organa mogu se navesti neki projekti:

- Elektronski zdravstveni karton;
- Nacionalna digitalna platforma podataka;
- Nacionalni sistem za elektronsku identifikaciju;
- Sistem jedinstvenih šaltera – *one stop shop* / *no stop shop*;
- Nacionalni ekosistem za digitalnu nabavku (*e-procurement*);
- *Open data* portal.

Digitalizacija u privredi

Vlasnici tradicionalnih biznisa moraju biti svjesni brzine tehnološkog razvoja i uticaja koji njihove odluke imaju na mušterije, zaposlene i zajednicu. Moraju se pronaći načini da se

prilagode okruženju koje se brzo mijenja. Treba da budu otvoreniji za inovacije, za saradnju sa inovativnim ekosistemom i akademskom zajednicom te da donose bolje odluke i prihvataju nove ideje i pristupe. Saradnja, transparentnost i otvorenost su od velike važnosti.

Dinamika implementiranja preporuka

Navedeni pristup ima za cilj:

1. povećati digitalizaciju javne uprave;
2. predložiti usvajanje specifičnih politika za mikro, mala i srednja preduzeća kako bi se olakšali njihovo finansiranje i pristup javnoj upravi;
3. podsticati i ojačati konkurenciju štiteći mikro, mala i srednja preduzeća;
4. ojačati inovativni ekosistem i učiniti ga bližim realnoj ekonomiji;
5. prilagoditi fiskalne podsticaje za mala i srednja preduzeća prema specifičnostima;
6. intervenisati u obrazovnom sistemu kako bi se podstaklo stvaranje profesionalaca za inovacije – razvijati inovacionu kulturu i interdisciplinarni pristup rješavanju problema, kao i „soft“ vještine.

Kratkoročni ciljevi (2024–2025)

- kako bi se unaprijedio proces digitalne transformacije, neophodno je analizirati trenutnu organizacionu strukturu u oblasti digitalizacije, uspostaviti Kancelariju za digitalnu transformaciju i imenovati službenika odgovornog za digitalnu transformaciju (*odgovorno lice*) – praksa je da ovakvo tijelo u hijerarhiji bude blizu vrha Vlade;
- analiza normativnog okvira u cilju eliminisanja barijera digitalnog poslovanja;
- unapređenje interoperabilnosti institucija, informacionih sistema i baza podataka – implementacija principa *once-only*;
- puna funkcionalnost elektronske identifikacije, elektronskog potpisa i drugih usluga povjerenja;
- funkcionisanje e-payment sistema prilikom plaćanja javnoj upravi;
- unapređenje objavljivanja podataka javne uprave u otvorenom formatu – *open data*;
- pokretanje inicijativa za podizanje svijesti o AI i *big data* tehnologijama.

- reforma javnih nabavki u cilju uspostavljanja GovTech kompanija za bržu realizaciju IT projekata u javnoj upravi;
- reforma obrazovnog sistema i naučnoistraživačkih aktivnosti približavanjem realnim problemima privrede i javnog sektora u okviru zajedničkih projekata koji se finansiraju iz javnih fondova, ali i od privrede;
- otvaranje institucija i privrede za ideje koje dolaze iz inovativne zajednice.

Srednjoročni ciljevi (2026–2027)

- centralizacija *data* centara i Nacionalna digitalna platforma podataka;
- sistem jedinstvenog šaltera – *one stop shop / no stop shop*;
- puna funkcionalnost e-dokumenta u poslovanju;
- potpuna implementacija otvorenih podataka u državnim institucijama;
- eliminisanje zakonskih barijera u cilju regulisanja digitalnih servisa i sigurnosti podataka.

Dugoročni ciljevi (2028–2030)

- potpuna digitalizacija ključnih sektora, uključujući privredu, obrazovanje, zdravstvo i javnu upravu;
- jaki i međunarodno konkurentni IT sektor i inovativni ekosistem;
- jačanje međunarodne saradnje posredstvom ICT projekata;
- kontinuirana evaluacija i unapređenje digitalnih servisa.

Spisak učesnika Okruglog stola i autorā dokumenta

- Milo Tomašević, Elektrotehnički fakultet Univerziteta u Beogradu;
- Goran Šuković, Logate Akademija, Podgorica;
- Miroslav Bojović, Elektrotehnički fakultet Univerziteta u Beogradu;
- Bojana Bajić, ReSPA – Regional School of Public Administration;

- Nikola Mićunović, Glavni grad Podgorica;
- Marina Matijević, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija;
- Duško Jokanović, Univerzitet u Istočnom Sarajevu;
- Bilal Karabagli, Founder & CEO at LotTechnology, Francuska;
- Miguel de Prado, VERSES AI, Švajcarska;
- Srđan Kadić, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore;
- Savo Tomović, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore;
- Aleksandar Popović, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore;
- Igor Jovančević, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore;
- Milenko Mosurović, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore;
- Miljan Bigović, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore;
- Nikola Konatar, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta Crne Gore.

CRNA GORA 2024–2034.
VIZIJA I PREPORUKE
UNIVERZITETA CRNE GORE
Prvo izdanje

Izdavač
Univerzitet Crne Gore
Cetinjska br. 2, Podgorica
www.ucg.ac.me

Za izdavača
Prof. dr Vladimir Božović, rektor

Glavna i odgovorna urednica
Dijana Jovanović

Urednica izdanja
Prof. dr Irena Orović

Uredništvo Rektorata
Prof. dr Irena Orović
Mr Bosiljka Cicmil
Mr Dejan Lučić

Lektura
Tijana Rakočević

Slog
Miličko Čeranić

Tehnički urednik
Ivan Živković

Objavljivanje ove univerzitetske publikacije odobrio je Senat Univerziteta Crne Gore
odlukom br. 03-1112/2 od 27. 3. 2025. godine

© Univerzitet Crne Gore, 2025.

Sva prava zadržana. Zabranjeno je svako neovlašćeno umnožavanje, fotokopiranje ili
reprodukovanje publikacije, odnosno njenog dijela, bilo kojim sredstvom ili na bilo koji način.

CIP – Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-7664-277-9
COBISS.CG-ID 36151044

ISBN 978-86-7664-277-9



9 788676 642779 >

www.ucg.ac.me