

# IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2013.

In the magazine Matica we have published the European Commission Progress Reports for 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 and 2012. As a part of the regular practice, in this issue of the magazine we are publishing the 2013 Progress Report.

## **1. UVOD**

### **Predgovor**

Komisija redovno izvještava Savjet i Parlament o napretku koje su ostvarile zemlje zapadnog Balkana na putu evropske integracije, ocjenjujući njihove napore u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i uslovljenosti Procesa stabilizacije i pridruživanja.

Ovaj izvještaj o napretku, koji uglavnom prati istu strukturu kao prethodnih godina:

- ukratko opisuje odnose između Crne Gore i Evropske unije,
- analizira stanje u Crnoj Gori u pogledu političkih kriterijuma za članstvo,
- analizira stanje u Crnoj Gori na osnovu ekonomskih kriterijuma za članstvo,

- daje ocjenu kapaciteta Crne Gore da prihvati obaveze koje proističu iz članstva, tj. pravne tekovine EU sadržane u Ugovorima, sekundarnog zakonodavstva i politika EU.

Ovaj izvještaj obuhvata period od oktobra 2012. do septembra 2013. Napredak se mjeri na osnovu donesenih odluka, usvojenog zakonodavstva i sprovedenih mjera. Po pravilu, zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi, ili čekaju na usvajanje u Skupštini, nijesu uzeti u obzir. Ovakav pristup osigurava jednak tretman u svim izvještajima i omogućava objektivno ocjenjivanje.

Izvještaj se zasniva na informacijama prikupljenim i analiziranim od strane Komisije. Korišćeni su mnogi izvori, uključujući i priloge Vlade Crne Gore, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta<sup>1</sup>, kao i informacije različitih međunarodnih i nevladinih organizacija.

Na osnovu tehničke analize sadržane u ovom izvještaju, Komisija je u posebnom kominikeu o proširenju<sup>2</sup> izradila detaljne zaključke o Crnoj Gori.

## **Kontekst**

U decembru 2010. Evropski savjet je Crnoj Gori dodijelio status zemlje kandidata. Pristupni pregovori s Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU stupio je na snagu u maju 2010.

## **Odnosi između Crne Gore i Evropske unije**

Nakon otvaranja **pristupnih pregovora**, sprovedeni su analitički pregledi. U skladu s novim pristupom za poglavlja o pravosuđu i temeljnim pravima, kao i pravdi, slobodi i bezbjednosti

---

<sup>1</sup> Izvjestilac za Crnu Goru je g-din Čarls Tanok.

<sup>2</sup> Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014. COM(2013)700

sastanci analitičkog pregleda za ova poglavlja održani su u proljeće 2012. Do jula 2013. završeni su svi sastanci analitičkih pregleda. Dva pregovaračka poglavlja su otvorena i privremeno zatvorena, i to: Nauka i istraživanje i Obrazovanje i kultura. U junu 2013. Vlada je usvojila akcione planove za poglavlja 23 i 24, koji zajedno daju prikaz sveobuhvatne reformske agende u oblasti vladavine prava, uključujući pravosuđe i temeljna prava.

Crna Gora učestvuje u **Procesu stabilizacije i pridruživanja**.

U cjelini, Crna Gora je nastavila da široko sprovodi svoje obaveze u okviru **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)**. Crna Gora i EU su utvrdile Protokol uz SSP kojim se u obzir uzima pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji. Protokol je trenutno u proceduri ratifikacije i primjenjuje se na privremenoj osnovi od 1. VII 2013.

Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP-a. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u decembru 2012. i junu 2013. i razni sastanci pododbora održani su od oktobra 2012. Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje koji je održan u aprilu između predstavnika Evropskog parlamenta i Skupštine Crne Gore nije prisustvovala opoziciona partija Demokratski front koja je time protestovala zbog navodnih nepravilnosti tokom predsjedničkih izbora. Crna Gora učestvuje u multilateralnom ekonomskom dijalogu s Komisijom i državama članicama Evropske unije u cilju pripreme zemlje za učešće u multilateralnom nadzoru i koordinaciji ekonomske politike u okviru Ekonomske i monetarne unije EU.

**Vizna liberalizacija** za građane Crne Gore koji putuju u šengensku oblast na snazi je od decembra 2009. U okviru mehanizama praćenja koji se primjenjuju nakon vizne liberalizacije, Komisija redovno ocjenjuje napredak zemalja u implementaciji reformi koje su uvedene u sklopu vizne mape puta. Ovo takođe podrazumijeva i mehanizme upozoravanja za sprečavanje

zloupotreba koje koordinira Frontex. U ovom okviru, Evropska komisija je redovno podnosila svoje izvještaje o praćenju Evropskom parlamentu i Evropskom savjetu. Naredni izvještaj biće predstavljen do kraja 2013. **Sporazum o readmisiji** između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od januara 2008.

U okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (Ipa), EU daje Crnoj Gori **finansijsku pomoć**. Za period 2007-2013, sredstva Ipe dodijeljena Crnoj Gori iznosila su ukupno 235,7 miliona eura. Vrijednost Nacionalnog programa Ipe 2012-2013 iznosila je 21,3 miliona eura i Komisija ga je usvojila u decembru 2012. Ovim programom tretirane su prioritetne oblasti koje su identifikovane Višegodišnjim indikativnim planskim dokumentom, naročito vladavina prava, reforma javne uprave, životna sredina i klimatske promjene kao i poljoprivreda i ruralni razvoj. Program takođe podržava usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblastima kao što su slobodno kretanje usluga, konkurencija, bezbjednost hrane, veterinarski i fitosanitarni standardi. Finansijska podrška EU takođe je obezbijeđena i za razvoj civilnog društva u okviru Instrumenta za civilno društvo kao i za regionalne i horizontalne programe Ipe. Crna Gora koristi podršku u okviru višekorisničkih i regionalnih programa Ipe. Takođe, ona učestvuje u pet prekograničnih programa saradnje sa susjednim zemljama zapadnog Balkana, kao i u transnacionalnim programima saradnje s državama članicama u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Jadranskog prekograničnog programa Ipe. Implementacijom programa Ipe trenutno rukovodi Delagacija EU u Podgorici. Pripreme Crne Gore za decentralizovanu implementaciju programa Ipe od strane državnih nadležnih organa dodatno su napredovale, pri čemu je Crna Gora podnijela aplikacione pakete za povjeravanje upravljanja I, II, III i IV Komponentom Ipe. Crna Gora i Komisija pripremaju sveobuhvatan Nacionalni strateški dokument za period 2014-

2020, kojim će se obezbijediti strateški okvir za podršku Crnoj Gori u okviru novog Instrumenta pretpristupne pomoći (Ipa II).

Crna Gora učestvuje u sljedećim **programima EU**: Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj; Program za preduzetništvo i inovacije i Program za podršku politici informaciono-komunikacionih tehnologija 2011, oba u sklopu Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP); Kultura 2007-2013; Cjeloživotno učenje (centralizovane aktivnosti); i Carine 2013.

## **2. POLITIČKI KRITERIJUMI**

U ovom dijelu ispituje se napredak koji je Crna Gora ostvarila u pogledu ispunjavanja političkih kriterijuma iz Kopenhagena prema kojima zemlja mora postići stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, i poštovanje i zaštitu manjina. Takođe, prati regionalnu saradnju, dobrosusjedske odnose sa zemljama pokrivenim procesom proširenja i državama članicama, kao i poštovanje međunarodnih obaveza, kao što je saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

### **2. 1. Demokratija i vladavina prava**

#### *Ustav*

U julu, 2013, Skupština je usvojila Amandmane na Ustav u dijelu koji se odnosi na pravosuđe i koje su uglavnom u skladu s preporukama Venecijanske komisije. Amandmanima je ojačana nezavisnost pravosuđa smanjivanjem političkog uticaja na postavljanje tužilaca i visokih sudskih činovnika putem transparentnijih i na zaslugama zasnovanih procedura i donjim granicama kvalifikovane većine gdje je uključen parlament (*detaljnije informacije vidjeti u Poglavlju 23 —Pravosuđe i temeljna prava*).

### *Izbori*

Prijevreteni parlamentarni izbori održani su u oktobru 2012. Koalicija Demokratske partije socijalista, Socijaldemokratske partije i Liberalne partije (DPS-SDP-LP) osvojila je 39 poslaničkih mjesta od ukupno 81, Demokratski front 20, SNP 9, Pozitivna Crna Gora 7, Bošnjačka stranka 3, Forca 1, Hrvatska građanska inicijativa 1 i Albanska koalicija 1 poslaničko mjesto. Ispunjen je formalni uslov postojanja 30% ženskih kandidata na izbornim listama. Međutim, samo 15% izabranih poslanika su žene.

Predsjednički izbori održani su u aprilu 2013. i rezultirali su reizborom Filipa Vujanovića. Manjinski partner u vladajućoj koaliciji SDP, neuspješno je osporavao podobnost g-dina Vujanovića kao kandidata pred Ustavnim sudom. Žalba drugog predsjedničkog kandidata Miodraga Lekića, koja je podnesena nakon izbora u vezi s navodnim nepravilnostima, rezultirala je ponavljanjem izbora na određenom broju biračkih mjesta bez promjene ukupnog rezultata. Nakon završetka žalbenih procedura, uključujući i presudu Ustavnog suda, 22. aprila, Državna izborna komisija objavila je zvanične konačne rezultate. Predsjednički izbori su prema konačnom izvještaju Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a i međunarodne posmatračke misije bili „profesionalno i efikasno sprovedeni” i održani u mirnoj i pluralističkoj atmosferi.

U izvještaju Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a takođe se navodi da je potrebno izmijeniti izbornu zakonodavstvo u skladu s određenim brojem prethodnih preporuka Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a i Venecijanske komisije. One uključuju pitanja kao što je pravo istupanja u svojstvu nezavisnog kandidata, uspostavljanje jasnijih procedura za podjelu poslaničkih mjesta manjinskim listama, te produžetak mandata Centralne izborne komisije za opštinske izbore.

U svom konačnom izvještaju, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a pokrenula je pitanja kao što je ustavni uslov dvogodišnjeg boravka u zemlji prije nego što građanin može steći biračko pravo, što se smatra pretjeranim. Preporučena je revizija biračkih spiskova, zahtijevane su bolje istrage navodne zloupotrebe državnih resursa, te predloženo omogućavanje zahtjeva za posmatranje izbora. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a je takođe skrenula pažnju na preporuke GRECO-a (Grupa zemalja za borbu protiv korupcije, koja funkcioniše pod okriljem Savjeta Evrope) u kojima se takođe navodi da nedostaje sprovođenje pravila kojima se zabranjuje izabranim zvaničnicima da upotrebljavaju administrativne resurse svoje javne službe u predizbornim kampanjama.

### *Skupština*

U protestima protiv navodnih nepravilnosti u predsjedničkim izborima, najveća opoziciona parlamentarna grupa, Demokratski front, obustavila je svoje učešće u parlamentarnom radu. Nakon usvajanja dvije rezolucije u Skupštini 31. maja, pri čemu je cilj jedne bilo jačanje povjerenja u izborni proces a druge aktiviranje anketnog odbora po pitanju navodne upotrebe javnih fondova za partijske političke ciljeve (*vidi dolje*), Demokratski front se vratio svojim parlamentarnim aktivnostima.

U martu, Skupština je usvojila Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge ovog tijela, takođe kao odgovor na preporuke iz Izvještaja EK o napretku Crne Gore za 2012.

Skupština je u novembru formirala radnu grupu koja je zadužena za izradu nacrtu rezolucije o evropskim integracijama. Očekuje se da će se usvajanjem ove rezolucije preciznije definisati uloga Skupštine i Odbora za evropske integracije u procesu pristupanja, kao i veza između Odbora i drugih učesnika, uključujući Vladu.

Kad je riječ o transparentnosti rada Skupštine, preduzete su dodatne mjere za poboljšanje interakcije sa civilnim društvom i javnošću. Skupština je odgovorila na sve zahtjeve za pristup informacijama koje je primila tokom izvještajnog perioda. Sjednice skupštinskih odbora su otvorene za javnost shodno odobrenju predsjednika svakog odbora. Uspostavljanje procedura za postupanje po građanskim inicijativama još uvijek je u pripremi.

Poboljšana je nadzorna uloga Skupštine. U martu je usvojila izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka da bi članovima Odbora za antikorupciju omogućila pristup povjerljivim podacima bez prethodnog traženja dozvole. Održano je pet kontrolnih saslušanja: o slučaju navodne korupcije prilikom privatizacije kompanije „Telekom Crne Gore”, o pitanju Prevlake - granice sa Hrvatskom, o ubistvu novinara 2004, o navodnim nelegalnim aktivnostima i povredi državnih interesa u vezi sa pitanjem snabdijevanja strujom Kombinata aluminijuma Podgorica i o ispunjenju obaveza navedenih u izvještaju Komisije Savjeta Evrope protiv rasizma i netolerancije od februara 2012. Odbor za evropske integracije održao je sedam kontrolnih saslušanja u vezi sa pitanjima koja se odnose na rad Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i aktuelnih dešavanja u pregovaračkom procesu. Konsultativna saslušanja održali su i Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i sport i Upravni odbor. Anketni odbor radio je na slučaju Telekoma CG. Tehnički izvještaj dostavljen je plenumu jer nije bilo većine glasova članova odbora u korist konkretnih zaključaka.

Skupština je 31. maja formirala Anketni odbor zbog navodne zloupotrebe javnih sredstava za političke potrebe partije. Odbor je završio svoj rad krajem jula. Skupština se ograničila na tehnički izvještaj, iz kojeg nijesu proizišli politički zaključci. Treba još da se kompletiraju sudski izvještaji. Skupština je 31. maja uspostavila i radnu grupu za izgrađivanje povjerenja u



izborni proces. Grupi je naloženo da dostavi Skupštini prijedloge za izmjene i dopune relevantnog pravnog okvira. Radna grupa je već usvojila nacrt Zakona o jedinstvenom biračkom spisku kojim se zamjenjuje Zakon o registru birača, kao i nacrt izmjena i dopuna Zakona o jedinstvenim ličnim kartama. Formiran je ad hoc odbor za praćenje izvještavanja medija tokom izbora. Povećao se broj parlamentarnih pitanja, nadzora i konsultativnih saslušanja s visokim državnim funkcionerima kao i diskusija o izvještajima različitih institucija. Aktivnosti nakon zaključaka usvojenih od strane skupštinskih odbora u nadzornim saslušanjima su ograničene i potrebno ih je ojačati.

Ojačani su i administrativni kapaciteti Skupštine, prvenstveno povećanjem broja zaposlenih za više od petine. Ima više dostupnog kancelarijskog prostora. Organizovane su obuke. Neophodni su stalni naponi za dalje jačanje skupštinskog administrativnog i stručnog kapaciteta uopšte i za sve skupštinske odbore.

*U cjelini posmatrano*, ojačani su skupštinski administrativni i stručni kapacitet kad je riječ o njenom funkcionisanju i nadzornoj i zakonodavnoj ulozi. Transparentnost se dalje poboljšala. Treba i dalje da se ulažu naponi za poboljšanje zakonodavnog i nadzornog kapaciteta Skupštine.

### *Vlada*

Nova Vlada na čelu sa premijerom Milom Đukanovićem preuzela je mandat 4. decembra, nakon parlamentarnih izbora u oktobru.

Zadržala je isti broj ministara (16 plus jedan ministar bez portfelja). Bilo je manjih izmjena u portfelju tri ministarstva. Broj potpredsjednika Vlade udvostručio se na četiri. Trinaest od devetnaest ministara prethodne Vlade učestvuje u radu novog kabineta. Samo su tri ženska člana kabineta.

Četvorogodišnji program nove Vlade stavlja jak akcenat na evropske integracije, društveno-ekonomski razvoj i vladavinu prava.

Vlada je završila formiranje pregovaračke strukture, koju čine 33 radne grupe za pregovaračka poglavlja. Predstavnicima civilnog društva i dalje se biraju za članove radnih grupa putem poziva za izražavanje interesa.

Ojačani su administrativni kapacitet i finansijski resursi Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija za koordinaciju procesa pristupanja EU. Kad je riječ o transparentnosti, Vlada je počela da na sajtu ministarstava objavljuje prevode Izveštaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva koje je usvojio Savjet. Takođe, da bi se olakšala direktna komunikacija s građanima, u oktobru 2012, Vlada je pokrenula internet platformu za e-Peticije, koja je otvorena za državljane Crne Gore i strance sa stalnim prebivalištem.

Dvije (ne pravno obavezujuće) skupštinske rezolucije pozvale su Vladu da ponovo nacionalizuje akcije u privatnom posjedu u visoko zaduženom Kombinat aluminijuma u Podgorici i da naloži izradu dugoročne studije održivosti industrije. Skupština je zahtijevala i da Državna revizorska institucija procijeni koliko je dug kompanije. Vlada nije preduzela nikakve akcije u vezi sa ovim. U julu je vršilac dužnosti državnog tužioca rekao skupštinskom Odboru za ekonomiju i budžet da je njegova kancelarija počela prikupljanje dokaza vezano za nezakonito snabdijevanje strujom Kombinata aluminijuma u Podgorici.

Što se tiče *lokalne samouprave*, održani su izbori u četiri opštine. Nije bilo dešavanja na planu racionalizacije i efikasnosti lokalne uprave. Još nije usvojeno implementaciono zakonodavstvo za novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou.

*U cjelini*, formirane su strukture za vođenje pristupnih pregovora i u njih su uključeni predstavnici civilnog društva. Poboľšan je administrativni i finansijski kapacitet Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija za koordinaciju procesa pristupanja EU. Uloženi su dodatni naponi za povećanje

transparentnosti i učešće građanja u procesu kreiranja politike. Treba da se poboljša ukupan kapacitet ministarstava za pripremu visoko kvalitetnog zakonodavstva i procjenu uticaja. Što se tiče lokalne uprave, neophodni su dalji napor za uspostavljanje transparentne, efikasne i odgovorne uprave.

### *Javna uprava*

Plan reorganizacije javnog sektora, koji je odobrila Vlada u aprilu 2012. završen je i usvojen u julu 2013. U ovoj verziji data je analiza sektora sa ciljem da se identifikuju odgovarajući kadrovski nivoi i poveća efikasnost. Nastavljeno je s preduzimanjem mjera za reorganizaciju i četrnaest organa uprave formalno je inkorporirano u svoja matična ministarstva.

Što se tiče sveukupne strategije vezane za javnu upravu, treba da se ojača mehanizam za koordinaciju i praćenje njenog sprovođenja. Odgovornost za koordinaciju reforme javne uprave raspoređena je na tri strukture. Treba da se razradi dosljedni zakonodavni okvir za organe javne uprave i agencije.

Usvajanje implementacionih propisa za Zakon o inspeksijskom nadzoru koji je koncipiran tako da podvede inspeksijski nadzor pod jedan organ i unaprijedi poslovnu sredinu ide po planu.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. stupio je na snagu u januaru 2013. On postavlja temelje za razvoj profesionalne i nepristrasne javne uprave. Nakon toga, izmjene i dopune zakona stupile su na snagu da bi se organičilo ponovno zapošljavanje službenika koji su napustili službu i dobili otpremnine. Usvojena je većina neophodnog implementacionog zakonodavstva, uključujući ono koje se odnosi na proces zapošljavanja i unutrašnju organizaciju organa uprave. Neka ministarstva dopunila su svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji. Ostalo je da sva ministarstva završe taj proces. Zakon o opštem upravnom postupku treba da se revidira u skladu s evropskim standardima i najboljom praksom.

Uprava za kadrove organizovala je određeni broj obuka i seminara u oblastima relevantnim za rad u javnoj upravi. Upravi je povjereno da prati sprovođenje novog Zakona o državnim službenicima i da obavještava nadležni inspeksijski organ o mogućim nepravilnostima. Ojačan je administrativni kapacitet Uprave, prvenstveno kroz povećanje broja zaposlenih sa 24 koliko ih je bilo u 2011. na 29 na kraju 2012. Neophodni su dalji naponi u vezi sa održavanjem i ažuriranjem centralnog kadrovskog registra.

Još uvijek treba da se usvoje izmjene i dopune Zakona o državnoj revizorskoj instituciji koje imaju za cilj jačanje njene finansijske nezavisnosti (*Vidjeti takođe poglavlje 32 – Finansijska kontrola*).

Krajem 2012, 112 viših zvaničnika i 36 šefova organa uprave je na zahtjev Vlade dostavilo ostavke bez naznačenog datuma. Nakon toga, mali broj ovih ostavki je prihvaćen. Iako je ova praksa motivisana željom da poboljša učinak, ona krši prava iz radnog odnosa i narušava profesionalnu nezavisnost javnih zvaničnika od neprikladnog političkog uticaja.

*U cjelini*, u oblasti reforme javne uprave, usvajanje plana za reorganizaciju javnog sektora i stupanje na snagu novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima predstavljaju pozitivan korak naprijed. Treba da se obezbijedi pravilno sprovođenje. Neophodno je više napora za sprovođenje strategije reforme javne uprave. Neophodno je dalje ulaganje značajnih napora za poboljšanje i sprovođenje zakonodavnog okvira. Ostavke bez naznačenog datuma predstavljaju razlog za zabrinutost i treba da se vrate službenicima koji su ih potpisali.

### *Zaštitnik ljudskih prava i sloboda*

Kapacitet kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ostaje ograničen, iako je zaposleno dodatno osoblje. Sproveden je određeni broj aktivnosti i seminara za podizanje svijesti, kom-

pletirani su izvještaji o zlostavljanju djece putem interneta, o uslovima u zatvoru i zaštiti od diskriminacije. Kapacitet za praćenje u oblasti mučenja i zlostavljanja i učešće kancelarije u dovođenju slučajeva diskriminacije pred sud treba značajno da se poboljšaju. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i dalje prezentuje nedostatke u vezi sa nezavisnošću kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

### *Civilno društvo*

Predstavnici organizacija civilnog društva i dalje u određenom stepenu učestvuju u aktivnostima državne i lokalne uprave, uključujući radne grupe koje se bave pregovaračkim poglavljima u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji. Međutim, transparentnost Vladinih procedura za saradnju, konsultacije i finansiranje NVO treba dalje da se unaprijede.

### *Pravosudni sistem*

Poboljšana je transparentnost rada sudova i smanjen broj zaostalih sudskih predmeta. Preduzeti su dalji koraci ka racionalizaciji sudske mreže. Usvojeni su Amandmani na Ustav kojima se jača nezavisnost pravosuđa. Još uvijek nijesu uvedeni jedinstveni sistem regrutovanja sudija i tužilaca na nivou cijele države i objektivni sistem unapređivanja zasnovan na zaslugama. Neophodno je preduzeti mjere kako bi se pojačali odgovornost i mjere zaštite integriteta u pravosudnom sistemu. Izvršenje građanskih i administrativnih odluka i dalje je slabo. Kada je u pitanju domaće rješavanje ratnih zločina, Crna Gora mora da se pozabavi sa nekažnjivošću i da osigura da su odluke crnogorskog pravosuđa u predmetima ratnih zločina u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom, da odražavaju pravo Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i da u potpunosti primjenjuju domaće krivično pravo.

Za detaljnu analizu razvoja pravosudnog sistema, *vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava.*

### *Borba protiv korupcije*

Korupcija je i dalje rasprostranjena u mnogim oblastima i nastavlja da bude ozbiljan problem. Sprovođenje odgovarajućeg zakonodavnog okvira pokazalo je niz nedostataka, koji zahtijevaju dalje zakonodavne aktivnosti. Kapacitete nadzornih institucija zaduženih za provjeru finansiranja političkih aktivnosti i sukoba interesa i dalje je neophodno ojačati. Neophodni su pojačani naponi kako bi se uspostavio vjerodostojan bilans rezultata istraga, krivičnog gonjenja i presuda u slučajevima korupcije, uključujući slučajeve na visokom nivou.

Za detaljnu analizu razvoja u oblasti antikorupcijske politike, vidjeti *Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*.

### *Borba protiv organizovanog kriminala*

Neophodno je uložiti dodatne napore u borbi protiv organizovanog kriminala. Crna Gora je aktivno uključena u regionalnu i međunarodnu policijsku i pravosudnu saradnju. Određeni napredak je ostvaren u borbi protiv trgovine drogom, međutim, neophodno je uložiti više napora u pogledu zapljene droge. Još uvijek nije uspostavljen bilans rezultata proaktivnih istraga i pravosnažnih presuda u ostalim oblastima organizovanog kriminala, uključujući oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnih djela. Neophodni su dodatni naponi kako bi se poboljšala koordinisanost između organa za sprovođenje zakona i pravosuđa i povećao kapacitet sprovođenja finansijskih istraga u vezi sa složenim krivičnim istragama. Ukidanje prvostepenih presuda u predmetima iz oblasti organizovanog kriminala daje povod za ozbiljnu zabrinutost.

Za detaljnu analizu razvoja u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, vidjeti *Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost*.

## **2. 2. Ljudska prava i zaštita manjina**

Crna Gora se dalje uskladila sa normama i najboljom praksom koja proističe iz međunarodnih konvencija u ovoj oblasti tokom pregovaračkog procesa. Ostaje da se, u cilju usklađivanja s pravnom tekovinom, izmijeni i dopuni zakon kojim se zabranjuje diskriminacija. I dalje postoje nedostaci u sprovođenju prava, naročito u oblasti diskriminacije ranjivih grupa, prvenstveno od strane pravosudnih organa. Administrativni kapaciteti i finansijska sredstva za sprovođenje odgovarajućih politika u ovoj oblasti još uvijek su ograničeni.

Borba protiv zlostavljanja zahtijeva pojačanu pažnju od strane državnih organa; uslove u zatvorima je neophodno uskladiti s međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Uprkos skorašnjim presudama i istragama slučajeva nasilja nad medijima, niz starih i skorašnjih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, uključujući i napade na imovinu medija, moraju biti riješeni intenziviranjem istraga i krivičnog gonjenja. Skorašnji porast broja slučajeva predstavlja razlog za zabrinutost. Napori da se privatizuje štampani medij u državnom vlasništvu bili se neuspješni. Određeni napredak je ostvaren uvođenjem samoregulišućeg modela finansiranja medija. Potrebno je nastaviti promociju stručnih i etičkih standarda.

Nastavljena je konsolidacija pravnog i političkog okvira na polju ekonomskih i socijalnih prava. Njih je potrebno približiti međunarodnim i standardima EU u ovoj oblasti, a kapacitete državnih organa ojačati, naročito na polju pravde.

Predsjedavanje Crne Gore Dekadi Roma za period 2013-2014. predstavlja važnu priliku da se ojača njena posvećenost poboljšanju situacije Roma, Aškalija i Egipćana (RAE), ne samo u Crnoj Gori, već i na regionalnom nivou. Ove grupe se suočavaju sa diskriminacijom u svakodnevnom životu, naročito

u pogledu ekonomskih i socijalnih prava. Nasilje nad ženama, naročito Romkinjama i nasilje u porodici i dalje se nastavljaju. Usvajanje strategije o pravima lezbijki, homoseksualaca, biseksualaca, transrodnih osoba i interseksualaca (LGBTI) i presude u slučajevima napada na pojedince koji pripadaju LGBTI zajednici pozitivni su primjeri posvećenosti državnih organa u ovoj oblasti. Ipak, nasilje i govor mržnje nad pojedincima koji pripadaju LGBTI zajednici se nastavljaju i pojačani su od Parade ponosa koja je održana u julu 2013. u Budvi i na kojoj je pokazan visok stepen homofobije u zemlji kojom državni organi treba da se pozabave. Napadi se rijetko prijavljuju; krivična djela moraju biti pravilno procesuirana a kazne pooštrene. Aktivisti su i dalje izloženi diskriminaciji.

Za detaljnu analizu razvoja u oblasti ljudskih prava i zaštite manjina, vidjeti *Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*. Za razvoj u oblasti sindikalnih prava, nediskriminacije i jednakih šansi, vidjeti *takođe Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*.

### **2. 3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze**

U pogledu saradnje sa **Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKS)**, Crna Gora nije primila bilo kakve zahtjeve za pomoć, niti su njenim državnim organima vraćeni predmeti od strane Suda na dalju, moguću, istragu. (*Za domaće rješavanje ratnih zločina vidjeti 2.1 – Pravosudni sistem*).

Crna Gora i dalje održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama iz 2007, kojim se daju izuzeća iz nadležnosti **Međunarodnog krivičnog suda**. To nije u skladu sa Zajedničkim stavom EU o integritetu Rimskog statuta, niti sa povezanim vodećim načelima o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Crna Gora mora da se uskladi sa stavom EU u okviru pristupnih pregovora.

Ostvaren je napredak u pogledu **Sarajevske deklaracije i procesa**, koji okuplja Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Crnu Goru



i Srbiju i čiji je cilj pronalaženje održivog rješenja za izbjeglice i reseljena lica kao posljedice oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom 90-ih. Sprovođenje Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja, čiji je cilj omogućavanje stambenih rješenja za najranjivije izbjeglice i raseljena lica u četiri države i koji je u velikoj mjeri potpomognut finansijskom pomoći EU, započelo je s odobrenjem projekata iz prve runde od strane međunarodnih donatora u aprilu. Zajedničke regionalne informativne kampanje o programu sprovode se širom regiona. Međutim, kapacitete za sprovođenje partnerskih zemalja potrebno je dalje poboljšati i potrebno je zaokružiti niz dokumenata i procedura kako bi se započeli odobreni projekti u zemlji. Još uvijek treba da se uspostave efikasne jedinice za sprovođenje projekta i rigorozne procedure za izbor korisnika, kao i provjera podataka o korisnicima. Potrebno je nastaviti sveukupno dobru saradnju između partnerskih zemalja u procesu i programu stambenog zbrinjavanja, građanskih isprava i pitanjima vezanim za penzije.

**Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi** čine suštinski dio procesa kretanja Crne Gore ka Evropskoj uniji. Crna Gora nastavlja da bude snažno uključena u razvoj regionalne saradnje. Takođe, nastavlja svoje aktivno učešće u regionalnim inicijativama, uključujući Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Savjet za regionalnu saradnju, Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini, Ugovor o Energetskoj zajednici i Sporazum o zajedničkom evropskom vazдушnom prostoru. Crna Gora je nastavila da podržava Igmansku inicijativu o pomirenju koja okuplja NVO iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije i Crne Gore. Crna Gora takođe podržava RECOM inicijativu o regionalnom pomirenju.

Crna Gora je preuzela vodeću ulogu u jačanju regionalne saradnje na najvišem političkom nivou kroz uspostavljanje inicijative „Zapadnobalkanska šestorka“ čiji je cilj okupljanje lidera u regionu u pokušaju da se osnaži saradnja u pogledu evropskih integracija. U tom smislu, važna je bliska saradnja sa Savjetom za

regionalnu saradnju. Sastanak predstavnika „Zapadnobalkanske šesterke“, na nivou političkih direktora, održan je u julu.

Crna Gora nastavlja da održava dobre **bilateralne odnose s ostalim zemljama u procesu proširenja i susjednim zemljama članicama EU**. Međutim, obilježavanje granica sa Hrvatskom, Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i Kosovom je još uvijek na čekanju. U maju su Crna Gora, Albanija, Bosna i Hercegovina i Hrvatska potpisale Memorandum o razumijevanju i saradnji na projektima Trans-jadranskog gasovoda i Jadransko-jonskog gasovoda. Bilateralna konvencija o regionalnoj saradnji po članu 15 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju još uvijek nije zaključena sa Albanijom; takvu konvenciju će takođe biti neophodno zaključiti sa Srbijom, nakon skorašnjeg stupanja na snagu njenog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Sporazumi na različitim poljima potpisani su sa *Albanijom*, uključujući i one o uzajamnoj zaštiti povjerljivih informacija, obrazovanju i elektronskoj razmjeni carinskih podataka. Sporazum o graničnom željezničkom saobraćaju je ratifikovan u martu. Protokol o saradnji policija dvije zemlje tokom ljetnje turističke sezone potpisan je u junu. Ugovor o izručenju sa *Bosnom i Hercegovinom* ratifikovan je u martu. Nastavljeni su pregovori o zaključenju sporazuma o granicama.

Sporazum sa *Bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom* o policijskoj saradnji ratifikovan je u martu. Sporazum o readmisiji (vraćanju i prihvatanju) lica koja su bez dozvole boravka i sporazum o uslovima putovanja državljana dvije zemlje stupili su na snagu u decembru 2012. Sporazum o saradnji i uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima potpisan je u martu.

Premijer *Srbije* je posjetio Crnu Goru u septembru. Sporazum o policijskoj saradnji između dvije zemlje je stupio na snagu u

---

<sup>3</sup> Ovakvo imenovanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom UNSCR 1244/99 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskom proglašenju nezavisnosti.

martu. Sporazum o konzularnoj zaštiti i uslugama u trećim zemljama ratifikovan je u julu. Potpisan je sporazum o readmisiji (vraćanju i prihvatanju). Zajednički specijalizovani tim za borbu protiv korupcije i kriminala funkcioniše i već je kao rezultat imao policijske akcije u obje zemlje. Nije bilo pomaka u sporu između dvije pravoslavne crkve u ovim zemljama.

Kada je u pitanju *Kosovo*, u toku su pregovori o zaključivanju sporazuma o izručenju, uzajamnom izvršavanju sudskih rješenja u krivičnim stvarima, te o pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Zajednička komisija za razgraničenje je započela sa radom.

Crna Gora i *Turska* su blisko sarađivale na polju ekonomske saradnje i turizma. Dvije države su potpisale sporazum o readmisiji (vraćanju i prihvatanju) i sporazum o konzularnoj zaštiti. Takođe su potpisani i ugovori na polju nauke i zdravstva.

Crna Gora i *Hrvatska* su potpisale sporazume o saradnji na polju ekonomije i turizma. Izmijenjeni i dopunjeni sporazum o lokalnom graničnom saobraćaju još uvijek nije potpisan. Privremeni sporazum o poluostrvu Prevlaka se i dalje nesmetano sprovodi, na tehničkom nivou. Zajednička komisija za razgraničenje je uspostavljena u februaru kako bi se riješilo pitanje Prevlake. Dvije države su se dogovorile da predaju pitanje razgraničenja Međunarodnom sudu pravde jedino u slučaju da ne uspiju bilateralni pregovori.

U novembru su Crna Gora i *Italija* potpisale sporazum o saradnji na polju životne sredine. Dva sporazuma o olakšanju primjene Evropske konvencije o izručenju i Evropske konvencije o međusobnoj pomoći u krivičnim stvarima su potpisana u julu, kao i sporazum o naučnoj saradnji.

*Sveukupno posmatrano*, Crna Gora nastavlja da ispunjava uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja u pogledu saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i u pogledu regionalne saradnje. Ostala su otvorena neka bilateralna pitanja sa susjednim zemljama, naročito u pogledu razgraničenja.

### 3. EKONOMSKI KRITERIJUMI

U razmatranju ekonomskih kretanja u Crnoj Gori, Komisija se u pristupu vodila zaključcima Evropskog savjeta iz Kopenhagena, od juna 1993, u kojima se navodi da je za članstvo u Uniji potrebno postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnost da se izađe na kraj sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije.

#### 3. 1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

##### *Bitni elementi ekonomske politike*

U januaru 2013, zemlja je predstavila svoj drugi Pretpristupni ekonomski program (PEP), za period 2013-2015. I dalje je prioritet jačanje fiskalne i finansijske stabilnosti, kao preduslov za dugoročni ekonomski rast. *Posmatrano u cjelini*, i dalje postoji široki politički konsensus o osnovama tržišne ekonomije i ekonomske politike.

##### *Makroekonomska stabilnost*

Nakon dvije godine umjerenog rasta, ekonomija je ušla u recesiju 2012. Realni BDP je smanjen za 2,5%, a taj pad je uzrokovan lošim učinkom industrije, građevinarstva, transporta, finansijskih usluga i poljoprivrede. Industrijska proizvodnja je smanjena za 7% u odnosu na isti period prethodne godine, usljed pada u proizvodnji, naročito u metalurškoj industriji. Na rashodnoj strani, privatna potrošnja i investicije i dalje su slabe, usljed stagnirajućeg raspoloživog dohotka i pada u građevinskim radovima. Neto izvoz imao je pozitivan uticaj na rast, pri čemu je ojačani turizam kompenzovao pad robnog izvoza (-18% u odnosu na isti period prethodne godine). Prosječni dohodak po glavi stanovnika izražen u standardima kupovne moći predstavljao je 42% prosjeka EU-27 u 2012.

Ekonomija je izašla iz recesije u 2013. sa rastom realnog

BDP-a od 1,1% u prvom kvartalu 2013. godine i od 3,4% u drugom kvartalu zahvaljujući pozitivnom učinku industrijske proizvodnje, a naročito komunalnih usluga. Ostali sektori, poput građevinarstva, šumarstva, saobraćaja i maloprodajne trgovine zabilježili su povećanje na godišnjem nivou, ali njihovo ukupno učešće u rastu i dalje je ograničeno. Rast BDP-a je donekle usporen u drugom kvartalu 2013. U prvoj polovini 2013, industrijski autput je porastao za 10,4% u odnosu na isti period prethodne godine, zadržavajući sličan tempo i u julu i avgustu. U prvih šest mjeseci 2013, vrijednost završenih građevinskih radova zabilježila je godišnji rast od 1,8%, a broj turista je porastao za 4% u poređenju sa istim periodom prethodne godine, podržavajući povećanje maloprodaje od 6,5% u odnosu na isti period prethodne godine. Međutim, privatna domaća tražnja i dalje je smanjena usljed smanjenja zarada, malo kredita i stagnirajućeg tržišta rada. *Posmatrano u cjelini*, rast je umnogome pokretala eksterna tražnja i efekti na jednokratnoj osnovi, kompenzujući i dalje slabu domaću tražnju.

U 2012, deficit robne trgovine se povećao na 44% BDP-a, sa 40,4% BDP godinu ranije. Povećanje prihoda od turizma i veći suficiti od transfera crnogorskih radnika u inostranstvu nijesu bili dovoljni da potpuno nadoknade povećanje trgovinskog deficita. Kao rezultat toga, deficit tekućeg računa u 2012. je 19% BDP-a. U četiri kvartala do juna 2013, deficit tekućeg računa se smanjio na oko 16% BDP-a, jer su agregatna salda usluga, tekućih transfera i dohotka bili u suficitu, dok se trgovinski deficit smanjio kao rezultat poboljšanja salda energetike 2012. Nakon dvije uzastopne godine smanjenja, neto strane direktne investicije (SDI) su porasle za 16,6% u odnosu na isti period prethodne godine, na 14,7% BDP-a. Za četiri kvartala do juna 2013, neto SDI su iznosile ukupno 14,2% BDP-a. Neto greške i omaške u platnom bilansu ostaju znatan izvor finansija, u vezi sa neevidentiranim prihodima od turizma, doznakama i

drugim neregistrovanim gotovinskim plaćanjima koji čine ukupno 7,7% BDP-a u 2012. *Posmatrano u cjelini*, uprkos određenom poboljšanju, spoljni disbalansi ostaju vrlo veliki.

Nezaposlenost je i dalje veoma visoka, gotovo 20%, praktično nepromijenjena od 2010. godine, prema podacima anketa o radnoj snazi. 2012, učešće tržišta rada je neznatno poboljšano na 50%, u poređenju sa 49% godinu ranije. Regionalna neujednačenost je znatna. U primorskom i centralnom regionu, stopa nezaposlenosti je 10% odn. 15,6%, ali raste na 36,7% na sjeveru Crne Gore. Na nivou države, i broj zaposlenih i broj nezaposlenih lica povećan je u 2012. za 2,6% u poređenju sa istim periodom prethodne godine. Dugoročna nezaposlenost ostaje ozbiljan problem, jer 68% nezaposlenih osoba nema posao duže od dvije godine. Nezaposlenost naročito pogađa mlade (15-24 godine), koji čine više od 40% ukupnog broja. Loša dinamika tržišta rada takođe se odrazila na usklađivanje zarada. Prosječne bruto zarade smanjene su u realnom izrazu za 3% u 2012. i za 1% u prvoj polovini 2013. *Posmatrano u cjelini*, tržište rada sa lošim učinkom, sa niskim učešćem i visokim stopama nezaposlenosti, naročito među mladima i trajno nezaposlenima, ostaje ozbiljan izazov.

Unilateralna euroizacija podrazumijeva da je diskreciono djelovanje u monetarnoj politici ograničenog opsega. Promjene u obaveznim rezervama ostaju ključni instrument za podsticanje likvidnosti u finansijskom sistemu. Međutim, Centralna banka Crne Gore (CBCG) je testirala opseg za ograničavanje kamatnih stopa na kredite, u novembru 2012. Određena je gornja granica stopa za nove kredite firmama i domaćinstvima, tokom šestomjesečnog perioda, i to 14% za firme i 15% za domaćinstva. Mjera je uglavnom pomogla kod kredita za novu nekretninu ili investiciju u turizam čije su stope bile iznad tih limita. Ipak, CBCG je odlučila da ne obnovi tu mjeru. Na agregatnom nivou, ponderisane prosječne kamatne stope na kredite

umjereno su smanjene, sa 11,3% u oktobru 2012. na 10,3% do juna 2013.

Prosječna inflacija potrošačkih cijena donekle je ubrzana, na 4,1% u 2012, u poređenju sa 3,1% godinu ranije, usljed povećanja regulisanih cijena za struju i vodu, kao i viših ili novih akciza na duvan, alkohol, gazirana pića i kafu. Inflatorni pritisci su smanjeni u prvih šest mjeseci 2013, sa smanjenjem raspoloživog dohotka potrošača usljed povećanja poreza na dohodak fizičkih lica u februaru 2013. Indeks potrošačkih cijena dodatno je smanjen na 2,2% u junu, sa 3,9% godinu ranije, kao rezultat usporavanja cijena stanovanja (uključujući komunalije), alkoholnih pića i davana, prevoza, kao i restorana i hotela. U julu, kada je povećana gornja stopa PDV-a, inflacija indeksa potrošačkih cijena je ubrzana na 2,7% u poređenju sa istim periodom prethodne godine, ali je ponovo opala na 2,2% u avgustu. Uticaj povećanja PDV-a na inflaciju ostao je marginalan budući da se povećanje poreza nije odnosilo na artikle na koje se primjenjuju smanjene stope (tj. oko 50% potrošačke korpe). *Posmatrano u cjelini*, inflacija je ostala umjerena.

U 2012, uprkos naporima u pogledu fiskalne konsolidacije, vlada je imala teškoća da ispoštuje budžetske ciljeve. Budžetski deficit ostao je visok, 5,6% BDP-a, znatno viši od zadate vrijednosti deficita od 2,4% BDP-a, što je odražavalo rast slabiji od očekivanog, zajedno sa aktiviranjem državnih garancija i akumulacijom nenaplaćenog poreza. Državna potrošnja povećana je na 47% BDP-a, sa 45% iz prethodne godine, predstavljajući znatno odstupanje od planirane cifre od 41%. Socijalni transferi zabilježili su umjeren rast (za 0,7%) usljed povećanja korisnika vojnih penzija, dok su bruto zarade u javnom sektoru neznatno smanjene.

U prvoj polovini 2013, Vlada se zalagala za fiskalnu konsolidaciju kroz niz novih fiskalnih mjera, uključujući zamrzavanje penzija i limite na povećanje plata za javna preduzeća i poslanike. Prihodne mjere sastojale su se od povećanja stope

poreza na dohodak fizičkih lica sa 9% na 15% za plate iznad nacionalnog prosjeka, a, od jula, i od povećanja gornje stope PDV-a. U prvoj polovini godine, ukupni prihod je porastao za 5,3% u poređenju sa istim periodom prethodne godine, uz pomoć ubrzavanja ekonomske aktivnosti, višim poreskim stopama i efikasnijoj naplati, dok su, mjerama štednje, rashodi smanjeni za 5,2% u odnosu na isti period godinu ranije. Kao rezultat toga, deficit sektora države je opao na 1,9% godišnjeg BDP-a, u poređenju sa 3,9% u istom periodu prethodne godine. Zaliha kumulativnih nenaplaćenih poreza od izbijanja krize procjenjuje se na oko 11% BDP-a.

U julu 2013, na inicijativu Ministarstva finansija, Privredni sud je pokrenuo stečajni postupak Kombinata aluminijuma (KAP). Vlada je preuzela neke dugove KAP-a, koji ukupno iznose oko 3% BDP-a, kada su aktivirane dvije državne garancije. Ministarstvo finansija uspjelo je da odgodi dio plaćanja duga za 2014. U svjetlu jačanja fiskalne discipline, vlada je predložila, u julu 2013, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (tj. fiskalna pravila), postavljajući gornje granice javnog duga i budžetskog deficita na 60% odn. 3% BDP-a. Predlog, koji tek treba da bude usvojen u Skupštini, takođe predviđa nezavisni Fiskalni savjet (u okviru postojeće Državne revizorske institucije) koji bi vršio procjenu vladine ekonomske politike i podnosio izvještaje parlamentu. *Posmatrano u cjelini*, fiskalni rizici ostaju visoki. Fiskalna pozicija vlade i dalje se suočava sa znatnim uslovnim finansijskim obavezama i rastućim dugom.

U 2012, javni dug je porastao na 54% BDP-a. Spoljna zaduženost povećana je u 2012. za 22% u odnosu na isti period prethodne godine i iznosi tri četvrtine ukupnog javnog duga. Državne garancije su porasle na dodatnih 12% BDP-a na kraju 2012. Javni dug se popeo na 52,5% u avgustu, nakon aktiviranja državnih garancija za KAP. Imajući u vidu nerazvijenost



domaćih finansijskih tržišta, Crna Gora se uglavnom oslanja na inostrana tržišta za finansiranje svog duga. *Posmatrano u cjelini*, raste potreba za produženjem dospeljeća obaveza, zajedno sa rizicima koje nosi zavisnost od naklonosti stranih investitora.

Ograničeni opseg monetarne i politike deviznog kursa i ranjivo spoljno stanje zemlje podrazumijevaju snažnu ulogu fiskalne i strukturne politike u očuvanju makrofinansijske stabilnosti. U tom smislu, nedavni naponi ka jačanju fiskalne konsolidacije predstavljaju dalji korak ka unapređivanju monetarno-fiskalne kombinacije politika. Međutim, glavni izazovi i dalje su osiguravanje fiskalne održivosti, rješavanje pitanja slabe eksterne pozicije i smanjenje javnog duga, naročito poslije bankrota KAP-a.

#### *Međusobno djelovanje tržišnih sila*

U 2012, država je imala većinsko vlasništvo u oko 30 preduzeća, od kojih su neka u procesu likvidacije ili stečaja. Najvažnija su koncentrisana u mrežnim industrijama i konglomeratu aluminijuma i boksita. Tenderi za mljekaru „Zora“ i dio poljoprivrednog preduzeća „Montepranzo“ su uspješno zaključeni. Ipak, nije uspjela prodaja izdavačke kuće „Pobjeda“ i Instituta za fizikalnu terapiju. Vlada je ponovo pregovarala, i u dva slučaja otkazala kupoprodajne ugovore za hotele čiji novi vlasnici nijesu u njih ulagali. Pojedina preduzeća, poput Pošte Crne Gore i nekoliko atraktivnih turističkih kompleksa u državnom vlasništvu, se uspješno razvijaju kao koncesije u sklopu planova privatno-javnog partnerstva. *Posmatrano u cjelini*, proces privatizacije, dok je relativno uznapredovao, pretrpio je određeno nazadovanje zbog nezadovoljavajućih ponuda investitora i određenih otkazivanja usljed neispunjenja predviđenog postprivatizacionog ulaganja.

U 2012, cijene goriva su isključene sa liste regulisanih cijena i njihov agregatni ponder je smanjen u harmonizovanom indeksu korpe potrošačkih cijena na 5,5%, sa 10,7% iz prethodne godine. Na početku 2013, domaće energetske tržište je dodatno

otvoreno nakon liberalizacije cijena za velike industrijske potrošače. U 2013, ponder regulisanih cijena u potrošačkoj korpi je revidiran prema gore, na 7,4%, nakon što je struji i hljebu dodijeljen veći ponder u godišnjoj anketi o potrošnji domaćinstava. *Posmatrano u cjelini*, uticaj države na dinamiku cijena ostaje ograničen.

#### *Ulazak na tržište i izlazak sa tržišta*

U 2012. registrovano je 3 540 novih preduzeća, tj. 6,5% manje nego u 2011. Međutim, povoljnije okruženje u prvoj polovini 2013. preokrenulo je taj trend, pri čemu je broj novoregistrovanih preduzeća porastao na 2 367, tj. 21% više nego u istom periodu prethodne godine. Crna Gora je sprovela određena poboljšanja u smislu okruženja za pokretanje novog biznisa. Nakon uvođenja registracije privrednih subjekata elektronskim putem, u maju 2012, dalje mjere za lakšu registraciju sprovedene su i na regionalnom nivou. Otvoren je elektronski portal kako bi se pojednostavile procedure izdavanja dozvola preduzećima i smanjio trošak i vrijeme potrebno za dobijanje dozvola. U proljeće 2013, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, skraćujući rokove za izdavanje građevinskih dozvola, povećavajući broj „objekata od javnog interesa“ koji se izuzimaju od plaćanja komunalnih taksi i komunalija tokom izgradnje, te uvođenje državnog nadzora nad opštinskim taksama. Što se izlazaka sa tržišta tiče, broj likvidacija u 2012. iznosio je ukupno 1 849, što je pad od 9,4% u odnosu na 2011. Ipak, u prvoj polovini 2013, broj likvidacija je porastao na 1 067, što je povećanje od 25% u odnosu na isti period prethodne godine. Vrijeme okončanja stečajnog postupka procjenjuje se na dvije godine, uz stopu oporavka od 43%. *Posmatrano u cjelini*, procedure za ulazak na tržište su dodatno pojednostavljene, dok je određeni, ograničeni, napredak postignut u olakšavanju stečajnog postupka.

### *Pravni sistem*

Sudski postupci, naročito za izvršenje komercijalnih ugovora, su, kako se navodi, spori i teški. Određeni napredak je postignut na pojednostavljivanju državnog zakonodavstva i korišćenju analize regulatornog uticaja. Nakon uvođenja „giljotine propisa” 2012, manje od polovine relevantnih preporuka je do sada sprovedeno. Kako bi se uspostavilo efikasno rješavanje predmeta, parlament je usvojio zakon o vansudskom izvršenju komercijalnih ugovora, koje sprovode javni izvršitelji. Međutim, zakonodavstvo za njegovu primjenu još nije kompletirano. Katastar nepokretnosti postoji, ali modernizacija katastra nepokretnosti još traje. Poreska uprava se i dalje bori protiv neformalne ekonomije, uglavnom pojačavanjem nadzora nad neregistrovanim ekonomskim aktivnostima. U junu 2013. stupio je na snagu Zakon o sprečavanju nelegalnog poslovanja. Da bi se spriječila utaja poreza, zakonski limiti za gotovinske transakcije (uključujući plate), povećanje transparentnosti banaka u pogledu novčanih transakcija i zabrana osnivanja novog preduzeća za vlasnike kompanija u kojima je u toku stečajni postupak. *Posmatrano u cjelini*, potrebni su dalji naponi na unapređivanju pravnog sistema i borbi protiv korupcije, u cilju poboljšanja poslovnog okruženja.

### *Razvoj finansijskog sektora*

Povlačenje sredstava inostranih majki banki iz depozita crnogorskih banaka smanjeno je pred kraj 2012. zahvaljujući mirnijim finansijskim tržištima i jačem rastu depozita (9% u 2012. i prvoj polovini 2013. u odnosu na isti period prethodne godine; u poređenju sa 1,5% u 2011.). U 2012. garancija za depozite banaka povećana je sa 35 000 EUR na 50 000 EUR. Nakon nekoliko godina smanjenja, bankarsko kreditiranje je počelo da raste u 2013. uz povećanje za 4,6% u prvoj polovini godine u poređenju sa istim periodom prethodne godine.

Koeficijent nekvalitetnih kredita porastao je na 16,9% ukupnih kredita na kraju 2012, u poređenju sa 15,5% iz prethodne godine. Na kraju 2012. sredstva za pokriće predviđenih gubitaka po osnovu nekvalitetnih kredita koji se prikazuju kao poslovni rashodi pokrila su 40% loših kredita, što je bez sredstava za pokriće predstavljalo 68% kapitala banaka. Nakon uvođenja međunarodnih računovodstvenih standarda (IAS/IFRS) u januaru 2013, krediti prethodno zavedeni kao gubici treba da se ponovo prenesu na bilanse stanja banaka. U prvoj polovini 2013. koeficijent nekvalitetnih kredita se pogoršao, dostigavši 18,5% na kraju juna.

Nakon preporuka Centralne banke proisteklih iz stres-testa sprovedenog 2012. tri banke su povećale svoj kapital do kraja godine. Međutim, na kraju 2012. agregatni kapital komercijalnih banaka opao je za 5,4% u poređenju sa istim periodom prethodne godine jer su zajmodavci otpisali gubitke. Kao posljedica toga, koeficijent adekvatnosti kapitala opao je na 14,7% na kraju 2012. u poređenju sa 16,5% godinu ranije. U prvih šest mjeseci do juna 2013, kapital banaka je povećan za 4%, čime je koeficijent adekvatnosti kapitala poboljšan na 15,5%. Oko 83% kapitala banaka i dalje je u inostranom vlasništvu, dok je 2,7% je u vlasništvu države. Povrat na sredstva i na akcijski kapital ostao je negativan u 2012, 2,1% odn. 18,3%, odrazio se u vidu negativne profitabilnosti finansijskog sektora u 2012, sa agregatnim gubitkom od 56 miliona EUR, u poređenju sa 3 miliona EUR gubitka godinu ranije. Oporavak ekonomske aktivnosti u prvih šest mjeseci 2013. donio je pozitivni povrat na sredstava i akcijski kapital banaka (1,3%, odn. 9,2%), zajedno sa agregatnom dobiti od 18,5 miliona EUR. *Posmatrano u cjelini*, bankarski sektor nastavlja da smanjuje odnos zaduženja i sopstvenog kapitala (stepen zaduženosti), oslanjajući se sve više na depozite za finansiranje svojih kredita. Visoki nivo loših kredita i dalje je veći od kreditne ponude, sputavajući investicije i rast.

Domaći nebankarski finansijski sektor i dalje je nedovoljno

razvijen. Segment osiguranja zabilježio je godišnji rast od 3,2% u 2012, potpomognut vladinim subvencijama na osiguranje za poljoprivredu. Bruto premija osiguravajućih društava predstavlja oko 2% BDP-a. Neživotno osiguranje i dalje dominira proizvodnom strukturom, sa tržišnim udjelom od 86%, u poređenju sa 14% premija životnog osiguranja. Ugovori o lizingu daju agregatnu vrijednost od oko 4% BDP-a. Međutim, većina tih ugovora (97%) se odnosi na kupovinu vozila, prije nego na proizvodnu opremu. Godišnji promet berze je opao za 44,6% na 32,7 miliona EUR u 2012, nakon povećanja za 7,6%, na 59 miliona eura, godinu ranije. *Posmatrano u cjelini*, malo domaće finansijsko tržište čini zemlju veoma zavisnom od spoljnog finansiranja, te stoga i ranjivom na promjene u tržišnim uslovima.

### **3. 2. Kapacitet savladavanja konkurentskog pritiska i tržišnih sila unutar Unije.**

#### *Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije*

Široko je očuvana makroekonomska stabilnost. Zemlja je izašla iz recesije u 2013. uz pomoć eksterne tražnje. Domaća tražnja i dalje je snižena, a stopa nezaposlenosti visoka. Krediti su počeli da se ponovo lagano prilivaju u privredu, ali visok nivo nekvalitetnih kredita i dalje opterećuje kapitalizaciju banaka, a stoga i kreditnu ponudu. Eksterni disbalansi, iako u padu, i dalje su vrlo visoki. Vlada sprovodi dalje mjere fiskalne konsolidacije. Međutim, fiskalna pozicija je oslabila pod teretom znatnih finansijskih obaveza koje dolaze iz bankrotirane aluminijumske industrije.

#### *Raspoloživost ljudskog i fizičkog kapitala*

Poslodavci se žale na manjak svršenih studenata sa pravim vještinama. Ipak, dalja reforma obrazovnog sistema i sistema stručnog osposobljavanja odgođena je zbog budžetskih ograničenja. Za sada, vladini naponi su usmjereni na subvencije

poslodavcima za zapošljavanje lica sa više teškoća na tržištu rada, kao i mladih diplomaca bez radnog iskustva. Veliki broj radnika u prijevremenoj penziji i dalje je posebno pitanje koje opterećuje održivost javnih finansija. *Posmatrano u cjelini*, potrebno je uložiti više napora da se unaprijede vještine, kako bi se ojačali kapaciteti preduzeća tako da odgovore pritisku inostrane konkurencije.

Znatan dio ulaganja u infrastrukturu finansira se eksterno, putem SDI i međunarodnih finansijskih institucija. Rad na dalekovodu za projekat interkonekcije sa Italijom počeo je u 2013. i razviće domaća i regionalna tržišta električne energije. U toku je izgradnja nekoliko malih hidroelektrana, a u junu 2013. godine biće raspisan tender za dodatne koncesije na osam vodnih tokova. Rad na dvije vjetroelektrane je odgođen zbog objavljivanja urbanističkih planova. U julu 2013, željeznička linija Podgorica-Nikšić, koja povezuje dva najveća grada sa Željezom i Rudnicima boksita sa lukom Bar, ponovo je puštena u rad nakon što je nekoliko godina bila zatvorena zbog modernizacije. U sektoru turizma, u toku je druga faza Porto Montenegro i rad na poluostrvu Luštica. *Posmatrano u cjelini*, povećanje kapaciteta u sektorima saobraćaja, energetike i turizma postavlja osnov za budući izvoz i sveukupan razvojni učinak.

U 2012, bruto rashodi za istraživanje i razvoj činili su oko 0,4% BDP-a, otprilike isto kao i godinu ranije. Privatni sektor čini tek 27% te brojke. *Posmatrano u cjelini*, iako javne ustanove aktivno učestvuju u evropskim istraživačkim programima, uključenost privatnog sektora ostaje ograničena (*vidjeti Poglavlje 25 - Nauka i istraživanje*).

#### *Struktura sektora i preduzeća*

U toku je razvoj regionalnog tržišta električne energije, a obuhvata pripremu infrastrukture za interkonekciju između italijanskog i Balkanskog poluostrva preko Crne Gore, te nove konekcije između regionalnih elektroenergetskih sistema,

povećani kapacitet i osnivanje Koordinirane aukcione kuće u Jugoistočnoj Evropi u Podgorici. U maju 2013, Vlada je potpisala memorandum o razumijevanju sa Albanijom, Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, kao preliminarni korak ka razvoju domaćeg tržišta gasa povezanog sa Jadransko-jonskim gasovodom. Tržište poštanskih usluga je zvanično liberalizovano. Sprovodi se restrukturiranje kompanije „Montenegro Airlines“ prije njene ponovne kotacije na berzi radi privatizacije. Budućnost aluminijumske industrije ostaje neizvjesna. Kompanija je bankrotirala i (ukoliko se prihvati) plan restrukturiranja bi i dalje zahtijevao znatno ulaganje i subvencije. *Posmatrano u cjelini*, dolazi do pomjeranja crnogorske industrijske strukture od aluminijuma ka energetici. Istovremeno, cjelokupna struktura ekonomije se pomjera ka uslugama. U 2012, pregled prosječne zaposlenosti po sektorima pokazao je da je 76% radnika zaposleno u sektoru usluga, od čega je 24% zaposleno u veleprodajnoj i maloprodajnoj trgovini. Industrija čini 18% (sa 7% u proizvodnji, 6% u građevinarstvu, 2,4% u komunalnim djelatnostima i 1% u rudarstvu), a poljoprivreda (uključujući šumarstvo i ribarstvo) 5,6%. *Posmatrano u cjelini*, sektor usluga uglavnom se širi u sektoru nerazmjenjivih dobara.

Malim i srednjim preduzećima je teško da dobiju pristup kreditima. Podrška javnog sektora malim i srednjim preduzećima i dalje je ograničena. Vrijednost finansijske pomoći koju je malim i srednjim preduzećima obezbjedio državni Investiciono-razvojni fond u 2012. iznosila je 14 miliona EUR. Fond je takođe obezbijedio kreditne linije za novootvorena preduzeća i olakšicu faktoringa. Određena javna pomoć je takođe na raspolaganju za organizovanje javnih programa za promovisanje izvoza, uključujući učešće na trgovinskim sajmovima, trgovinskim misijama i studijama istraživanja tržišta.

Neformalni sektor je veliki, a doprinosi mu slabost u poreskoj

politici i politici rashoda i slabost u sprovođenju zakona, uključujući borbu protiv korupcije. U težnji da se smanji neformalna ekonomija, vlada je pojačala kontrole akcizne robe, evidenciju maloprodajne trgovine i tržišta rada. *Posmatrano u cjelini*, kreditna ograničenja i nefer konkurencija u vidu velikog neformalnog sektora ostaju glavni izazovi za razvoj malih i srednjih preduzeća.

#### *Uticaj države na konkurentnost*

U 2012, vlada je opredijelila 42 miliona EUR ili 1,3% BDP-a kao državnu pomoć, od čega je 84% bilo namijenjeno za „Montenegro Airlines“. Ipak, izvještaj o državnoj pomoći ne obuhvata podršku KAP-u za snabdijevanje električnom energijom, državne garancije ili nenaplaćene poreze. Skupštinska odluka od aprila 2013. da KAP, koji stvara gubitke, nastavi sa radom implicira da će se državna pomoć nastaviti dok se ta kompanija potpuno ne restrukturira ili likvidira. Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i pravilima EU o konkurenciji, svaka državna pomoć mora biti privremena i praćena mjerama kompenzacije, a zavisi od plana restrukturiranja kojim se osigurava dugoročni opstanak kompanije. *Posmatrano u cjelini*, državna pomoć je uglavnom koncentrisana na dvije kompanije: KAP i „Montenegro Airlines“.

#### *Ekonomska integracija i konvergencija sa EU*

U 2012. otvorenost crnogorske trgovine je opala za 4%, na 69% BDP-a, usljed smanjenja izvoza. Prodaja prema Italiji, Mađarskoj i Grčkoj opala je za 60-90% tokom godine, smanjivši time udio EU u ukupnoj trgovini Crne Gore u 2012. godini na 36,8%, sa 41,3% iz prethodne godine. Zemlje CEFTA-e povećale su svoj udio na 47,5% ukupne crnogorske trgovine u 2012, sa 44% iz prethodne godine. Za šest mjeseci do juna 2013, udio trgovine sa EU i CEFTA zemljama neznatno je opao, na 36,4% za EU odn.



47.1% za CEFTA-u. U 2012, EU je činila 50% ukupnih investicija u Crnoj Gori. Rusija je i dalje najveći pojedinačni investitor u Crnoj Gori, sa 25% ukupnih SDI, od čega 82% u nekretnine. Zemlje CEFTA-e činile su 5% ukupnih neto SDI. Smanjenje proizvodnih troškova kroz usklađivanje zarada sačuvalo je donekle spoljnu konkurentnost Crne Gore. *Posmatrano u cjelini*, trgovinska integracija sa EU i dalje je visoka.

#### **4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA U EU**

U ovom dijelu ispituje se sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze iz članstva u EU – odnosno, pravne tekovine EU, kao što je navedeno u ugovorima, podzakonskim aktima i politikama Unije. Takođe se analiziraju administrativni kapaciteti Crne Gore da implementira pravnu tekovinu EU. Analiza je strukturirana u skladu s listom od 33 poglavlja pravne tekovine EU. U svakom dijelu, procjena Komisije obuhvata napredak postignut tokom izvještajnog perioda i sumira ukupni nivo obavljenih priprema zemlje.

##### **4. 1. Poglavlje 1: Slobodno kretanje robe**

Nije bilo napretka u oblasti **opštih principa**. Kada su u pitanju **horizontalne mjere**, nakon stupanja na snagu Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti, usvojena su dva podzakonska akta o ocjenama usaglašenosti i priznavanju dokumenata u decembru 2012. Potrebno je dalje usklađivanje, npr. u pogledu značenja i uslova korišćenja oznake CE.

Strategija za uvođenje slobodnog kretanja roba još uvijek treba da se doradi i usvoji kako bi se isplaniralo usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju, unaprijedila koordi-

nacija i ojačali administrativni kapaciteti i kako bi se osigurala efikasna primjena. Nije postignut napredak kod analize važećeg i tehničkog zakonodavstva s ciljem osiguranja usklađenosti s članovima 34-36 Ugovora o funkcionisanju EU.

U oblasti *standardizacije*, Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) je do septembra 2013. usvojio preko 10.000 standarda, od čega su 31% usklađeni evropski standardi u smislu „Novog pristupa”. ISME je osnovao šest novih tehničkih komiteta, čime je njihov ukupan broj dostigao četrnaest. ISME je uspješno uveo Interna pravila za standardizaciju, čime je ispunjen jedan od kriterijuma za članstvo u CEN/CENELEC-u. Potrebni su dalji naponi kako bi se ispunili svi kriterijumi za članstvo kao što je npr. uvođenje sinhronizacije u stvarnom vremenu za standarde koji se razvijaju s Evropskim komitetom za standardizaciju (CEN), Evropskim komitetom za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC) i Evropskim institutom za telekomunikacione standarde (ETSI). Strategija za razvoj standardizacije još uvijek nije usvojena. Dok se kapacitet postepeno povećava, ograničenje resursa je zabrinjavajuće.

U oblasti *ocjenjivanja usaglašenosti*, zakonodavni okvir treba da se izmijeni kako bi bio u skladu s pravnom tekovinom EU i veliki broj podzakonskih akata treba da se usvoji. Zahtjevi za određivanje tijela za ocjenjivanje usaglašenosti treba da se dalje pojasne i konkretizuju.

Kada je u pitanju oblast *akreditacije*, Akreditaciono tijelo Crne Gore (ATCG) je u decembru 2012. usvojilo nova pravila o učestvovanju u međulaboratorijskim poređenjima i šemama za ispitivanje kvalifikacija, u skladu sa standardima evropskih i međunarodnih organizacija za akreditaciju (EA/ILAC/IAF). Još uvijek nije podnijeta formalna aplikacija za potpisivanje EA

MLA (Multilateralni sporazum). Od januara 2013, ATCG je akreditovalo još dvije laboratorije za testiranje pijaće vode i fizičku buku, dok su dvije akreditacije dobrovoljno povučene. Do sada je akreditovano ukupno 19 tijela za ocjenjivanje usaglašenosti, ali interes za akreditaciju je još uvijek nizak. Nije ostvaren napredak kada je riječ o usvajanju Strategije za akreditaciju.

U oblasti *metrologije*, zakonodavstvo za implementaciju je usvojeno u junu 2013. kako bi se ostvarilo usklađivanje s Direktivom EU o mjernim instrumentima i ne-automatskim vagama, Zavod za metrologiju je unaprijedio svoj sistem internog upravljanja, izvještavanja i informacionog sistema. U martu 2013. Zavod za metrologiju je podnio zahtjev ATCG za akreditaciju svoje tri laboratorije u oblasti mase, dužine i temperature. Resursi Zavoda za metrologiju su i dalje ograničeni. Ovo je ograničilo aktivnosti na baždarenju u 2012. i ometa akreditaciju metroloških laboratorija. U oktobru 2012, Zavod za metrologiju se pridružio Međunarodnom udruženju službi za analizu. Zavod aktivno učestvuje u radu EURAMET Tehničkog komiteta i u međunarodnim međulaboratorijskim poređenjima. Strategija o metrologiji treba da se usvoji.

U oblasti *nadzora nad tržištem*, novi jedinstveni organ za nadzor nad tržištem je ojačan i sada se sastoji od 28 inspeksijskih službi. Treba da se pridruže još pet drugih inspeksijskih službi. Unutrašnje procedure su neophodne kako bi se osigurala jednaka i koordinirana primjena aktivnosti nadzora nad tržištem u raznim inspeksijskim službama. Godišnji plan za nadzor tržišta za 2013. je izrađen u martu ove godine. Nove zakone o opštoj bezbjednosti proizvoda i o nadzoru tržišta treba dalje unapređivati kako bi se zakonodavni okvir dalje uskladio s pravnom tekovinom EU.

Kada je u pitanju **zakonodavstvo** ‘**Starog pristupa**’ za

**proizvode**, Ministarstvo zdravlja je u novembru 2012. usvojilo smjernice o dobrim distributivnim praksama za veleprodaju lijekova u skladu sa Zakonom o lijekovima iz 2011.

Napredak u oblasti **zakonodavstva** 'Novog i globalnog pristupa' za proizvode nije zabilježen.

Kada su u pitanju **proceduralne mjere**, Crna Gora je u januaru 2013. usvojila propis o procedurama notifikacije u oblasti tehničkih propisa, standarda, procedura ocjenjivanja usaglašenosti i propisima o uslugama informacionog društva. Kapacitet Odsjeka za infrastrukturu kvaliteta Ministarstva ekonomije, koji za sada ima tri zaposlena, treba ojačati kako bi se osigurala efikasna koordinacija između raznih zainteresovanih strana, s posebnom pažnjom usmjerenom na zakonodavna pitanja i pitanja sprovođenja zakona. Kada je riječ o usklađenosti s pravnom tekovinom EU u oblasti sticanja i posjedovanja oružja i u oblasti kulturnih dobara, napredak nije ostvaren.

### *Zaključak*

Ostvaren je ograničen napredak u oblasti slobodnog kretanja robe. Crna Gora mora da ojača kapacitete i unaprijedi koordinaciju i vlasništvo kako bi se dalje uskladila sa i sprovela pravnu tekovinu EU. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti slobodnog kretanja roba su relativno napredovale.

## **4. 2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika**

U oblasti **pristupa tržištu rada**, postojećim zakonodavstvom još uvijek se zahtijevaju radne dozvole za državljane EU. Analiza o jedinstvenoj proceduri za izdavanje radnih i boravišnih dozvola za strance je izrađena. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

Kada su u pitanju pripreme za buduće učešće u **EURES** (Evropska služba za zapošljavanje) mreži, EURES sektor se osniva u novoj agenciji za zapošljavanje i obezbijedena je dalja

obuka potencijalnih EURES savjetnika. Pripreme u ovoj oblasti su započete.

Administrativni kapaciteti za **koordinacije sistema socijalne sigurnosti** su neznatno ojačani. Bilateralni sporazum o socijalnoj sigurnosti s Hrvatskom je potpisan u julu 2013, i pregovori o relevantnim sporazumima o saradnji sa Slovačkom i Bosnom i Hercegovinom su nastavljani. Pripreme u ovoj oblasti su započete.

Pripreme za **Evropske kartice zdravstvenog osiguranja** tek treba da se pokrenu.

### *Zaključak*

U oblasti slobodnog kretanja radnika ostvaren je određeni napredak. Preduzeti su koraci kako bi se ojačali administrativni kapaciteti. Posmatrano u cjelini, usklađenost s pravnom tekovinom EU je još uvijek u ranoj fazi.

## **4. 3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga**

U oblasti prava osnivanja preduzeća, procedure za registraciju preduzeća napreduju na centralnom nivou. Novi elektronski portal za poslovne dozvole je otpočeo s radom u decembru 2012. kako bi se pojednostavile procedure i smanjili troškovi i vrijeme potrebno za dobijanje dozvole. Dodatni naponi u sprovođenju reformi su potrebni na lokalnom nivou.

Što se tiče slobode pružanja prekograničnih usluga, pripreme su započete na prenošenju Direktive o uslugama. Savjet za unaprjeđenje poslovnog okruženja, regulatorne i strukturne reforme je u februaru osnovao radnu grupu za koordinaciju prenošenja Direktive o uslugama i povezanih podzakonskih akata u domaće zakonodavstvo.

U oblasti poštanskih usluga, poštansko tržište je potpuno otvoreno od početka 2013. Zakonodavstvo za primjenu Zakona o poštanskim uslugama je usvojeno. Nakon neuspjelog tendera za

privatno-javno partnerstvo za poštanske usluge Crne Gore, ostaje privatizacioni plan za 2013. Administrativni kapaciteti nacionalnog regulatornog organa ostaju isti.

U oblasti uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija, nije bilo daljeg zakonodavnog razvoja. Još uvijek postoji potreba da se izradi spisak priznatih profesija i da se studijski programi usklade sa minimalnim zahtjevima iz pravne tekovine EU. Administrativne kapacitete treba ojačati.

### *Zaključak*

Posmatrano u cjelini, postignut je određen napredak kada je riječ o pravu osnivanja preduzeća i slobodi pružanja usluga. Neophodni su suštinski naponi kako bi se zakonodavstvo uskladilo i primijenila pravna tekovina EU o uzajamnom priznavanju stručnih kvalifikacija.

## **4. 4. Poglavlje 4: Slobodno kretanje kapitala**

Kada je u pitanju kretanje kapitala i plaćanje, Crna Gora je u suštini liberalizovala iste, ali neophodno je uložiti dodatne napore do pune usklađenosti zakonodavstva s pravnom tekovinom EU.

Zabilježeni su određeni pomaci u u oblasti sistema plaćanja.

Kada je u pitanju borba protiv pranja novca, zakonodavstvo o informacijama uplatioca elektronskih transfera za sprovođenje je usvojeno u novembru 2012.

Potrebno je ojačati međuresornu saradnju i uspostaviti koordinaciono tijelo za upravljanje ovim sistemom, jer se postojeći Memorandum o saradnji između institucija ne sprovodi efikasno. Ministarstvo finansija, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNFT) i Centralna banka Crne Gore zajedno su radili na izradi trećeg Izvještaja o napretku u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma koji je

dostavljen Moneyval-u Savjeta Evrope, u kojem je zabilježen napredak u ovoj oblasti, a usvojen je u decembru 2012.

Kapaciteti USPNFT ostaju nepromijenjeni. USPNFT je sprovela organizacionu i zakonsku analizu koja je imala svrhu prepoznavanja strateških ciljeva i zakonskih nedostataka. Potrebno je ažuriranje IT sistema kako bi mogao efikasno da prati proces rada. USPNFT ima visoku fluktuaciju zaposlenih i potrebno je pozabaviti se pitanjem ljudskih resursa prije nego što se nastavi sa ulaganjem u IT.

Administrativni kapacitet nadzornih organa za sprovođenje inspekcija u oblasti borbe protiv pranja novca treba ojačati. Uz to, potrebno je uložiti dodatne napore za poboljšanje svijesti kako bi se obezbijedilo adekvatno sprovođenje pravila usmjerenih protiv pranja novca, te da se poboljša saradnja između Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, i sektora u oblasti sprovođenja zakonodavstva usmjerenog protiv pranja novca.

### *Zaključak*

U oblasti slobodnog kretanja kapitala zabilježen je mali napredak. Kada je riječ o borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, potrebno je uložiti dodatne napore. Najveće napore je potrebno uložiti u sprovođenje zakonodavstva, poboljšanje međuinstitucionalne koordinacije i uspostavljanje evidencije o borbi protiv pranja novca i finansijskih krivičnih djela. Posmatrano u cjelini, pripreme su umjereno napredovale.

## **4. 5. Poglavlje 5: Javne nabavke**

Kada je riječ o opštim principima koji se primjenjuju na javne nabavke u Crnoj Gori, zakonodavstvo u oblasti koncesija, nabavke u oblasti komunalija i odbrane treba usaglasiti sa pravnom tekovinom EU. Neophodno je dalje usaglašavanje metoda nabavki i konsultantskih usluga. Potrebno je unaprijedi-

ti transparentnost, posebno u pogledu ažuriranja registra o koncesijama i objavljivanju koncesionih ugovora i plaćanja. Potrebno je dalje izraditi interna pravila za poboljšanje integriteta.

U oblasti dodjela ugovora o javnim nabavkama, preduzeti su koraci kako bi se konsolidovao određen broj ugovornih organa, koji je sa 1.000 opao na 679 tokom 2012. Potrebno je uložiti dalje napore za unaprjeđenje korišćenja i efikasnosti okvirnih sporazuma i centralne kupovine. Vlada je usvojila Godišnji izvještaj o javnim nabavkama za 2012. u julu 2013.

Direkcija za javne nabavke trenutno ima 15 zaposlenih od 18 sistematizovanih radnih mjesta u skladu sa organizacionom šemom usvojenom u aprilu 2013. Direkcija za javne nabavke je izvršila obuku 540 zaposlenih na poslovima javnih nabavki na centralnom i lokalnom nivou u 2012. Crna Gora je uspostavila program dodjele sertifikata i 14 službenika za javne nabavke je dobilo profesionalne kvalifikacije u oblasti javnih nabavki. Novi IT sistem, koji je uveden 2012. i doraden 2013. omogućava neprekidno praćenje procedura, uz osnovne indikatore, brzo sakupljanje godišnjih podataka i unaprijeđenu transparentnost za tradicionalne procedure javnih nabavki. Trenutno postoji 3000 registrovanih korisnika, od kojih 15% čine strani korisnici.

Sprovođenje novog Zakona o javnim nabavkama koji je stupio na snagu u januaru 2012. je zabrinjavajuće. Odgovornosti Direkcije za javne nabavke, npr. praćenje i procjenjivanje sprovođenja ugovora i rizika od nepravilnosti, analiziranje kršenja i odstupanja od dobre prakse i pružanje pravnih savjeta, još uvijek treba da se pojasne i ojačaju. Veći problemi su primijećeni kod procedura javnih nabavki u sektoru zdravstva u 2012. Ministarstvo finansija je u 2013. uspostavilo Akcioni plan kako bi se radilo na ovim preporukama.

Crna Gora još uvijek nije osigurala sredstva neophodna za uspostavljanje efikasne inspeksijske službe za ugovore čija je vrijednost niža od 500.000 eura. Ovim se ugrožava pravilno



spvođenje zakona i nadzor ugovornih procedura kao i dodijeljeni ugovori. Jedan postojeći inspektor je izvršio 45 provjera u 2012. i 28 provjera u 2013. za tenderske procedure ispod 500.000 eura. To je za rezultat imalo poništavanje tri procedure javnih nabavki.

Državna revizorska institucija je u novembru 2012. izdala preporuke o sistemu javnih nabavki, uključujući preporuke o nerealnom planiranju, ne-transparentnim procedurama i pretjeranoj upotrebi direktnih sporazuma, nedostatku postavljanja službenika za javne nabavke, slučajevima kada je jedan ugovor o javnim nabavkama podijeljen na nekoliko ugovora i slabom izvještavanju.

Kada je u pitanju sistem pravnih sredstava, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je konsolidovala svoje aktivnosti od svog osnivanja 2012. U 2012, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je pregledala 682 slučaja, od kojih je 95% završeno, i sprovela 49 kontrola o ugovorima vrijednosti iznad 500.000 eura. Statistika je pokazala da je 42% svih žalbi podnijetih Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki prihvaćeno, i jedna trećina provjerenih procedura javnih nabavki je djelimično ili potpuno poništena. Međutim, visoka stopa poništenja odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki od strane upravnih sudova je zabrinjavajuća.

### *Zaključak*

Postignut je određen napredak u oblasti javnih nabavki. Crna Gora je još uvijek u ranoj fazi kada je riječ o usklađivanju javnih nabavki u oblasti komunalnih usluga, koncesija i javnih nabavki u oblasti odbrane sa pravnom tekovinom EU i potrebno je ojačati sprovođenje i kapacitet sprovođenja zakona na svim nivoima. Posmatrano u cjelini, pripreme u oblasti javnih nabavki su umjereno napredovale.

#### **4. 6. Poglavlje 6: Privredno pravo**

Nacionalno zakonodavstvo u oblasti **privrednog prava** je u velikoj mjeri usklađeno sa pravnom tekovinom EU.

Elektronske prijave za registraciju preduzeća su uvedene u maju 2012. Crna Gora je odlučila da odloži usvajanje novog zakonodavstva u oblasti korporativnog računovodstva i revizije za period nakon revidiranja značajnog dijela pravne tekovine EU.

Sporazum sa Svjetskom bankom u vezi projekta uspostavljanja organa za javni nadzor je potpisan u avgustu 2013.

##### *Zaključak*

Zabilježen je mali napredak u oblasti privrednog prava. Predstoje nove izmjene i dopune Zakona o računovodstvu i reviziji, kojim će se uspostaviti nezavisni organ za javni nadzor nad radom revizora i odgovarajući sistem kontrole kvaliteta. Posmatrano u cjelini, ostvaren je umjeren napredak u pripremama.

#### **4. 7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine**

Zakonodavstvo u oblasti intelektualne svojine je u velikoj mjeri usklađeno s pravnom tekovinom EU.

Kada je riječ o oblasti **autorskog i srodnih prava**, usvojen je Pravilnik o deponovanju i evidenciji autorskih dijela i predmeta srodnih prava.

U oblasti **prava industrijske svojine**, usvojen je Pravilnik o postupku za priznanje, promjenu i obnovu važenja industrijskog dizajna. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna. Ratifikovan je Ničanski sporazum o međunarodnoj klasifikaciji roba i usluga radi registrovanja žigova. Protokol kojim se mijenja TRIPS Sporazum je ratifikovan.

IT infrastruktura u Zavodu za intelektualnu svojinu Crne Gore je slaba. Ne postoji efikasna baza podataka za patente ili žigove. Finansijsko ulaganje u IT sistem nije dovoljno i njegov nedostatak onemogućava dalji napredak.

U pogledu **na sprovođenje**, Ministarstvo ekonomije je izradilo svoj prvi Izveštaj o primjeni Strategije o pravu intelektualne svojine za period 2012-2015. Potrebno je uložiti dodatne napore za efikasno praćenje i implementaciju Strategije. Broj sudija koji su specijalizovani za pravo intelektualne svojine je povećan s tri na pet sudija, što predstavlja značajan napredak. Nema specijalizacija na nivou osnovnih sudova. Postoje dva carinska službenika koji rade direktno na pitanjima prava intelektualne svojine. Tržišna inspekcija je odgovorna za vršenje istraga u oblasti prava intelektualne svojine ali inspektori nijesu specijalizovani u ovoj oblasti. Kapacitet u okviru policije i tužilaštva u ovoj oblasti je slab. Ne postoji specijalizacija zaposlenih i obuka je oskudna. Posmatrano u cjelini, postoji dobra evidencija sprovođenja propisa u Privrednom sudu i Upravi carina, uz izuzetak krivičnog gonjenja.

#### *Zaključak*

U oblasti intelektualne svojine, zabilježen je određen napredak. Zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Dalji napori su neophodni kako bi se unaprijedio broj zaposlenih i IT infrastruktura kao i da bi se pravna tekovina u ovoj oblasti efikasno primijenila u srednjem roku. *Posmatrano u cjelini*, pripreme su uznapredovale.

#### **4. 8. Poglavlje 8: Konkurencija**

U pogledu **antitrasta i koncentracija**, novi Zakon o konkurenciji, kojim se dalje vrši usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU je stupio na snagu u

oktobru 2012. Dodatni podzakonski akti su takođe usvojeni.

Nova Agencija za zaštitu konkurencije je osnovana u februaru 2013. i postala je u potpunosti operativna u martu. Broj lica koji se bave predmetima je porastao s pet na sedam.

Napredak u oblasti evidencije sprovođenja propisa u Crnoj Gori nije zabilježen, uglavnom zbog usmjerivanja pažnje na reorganizaciju aktivnosti nove Agencije. U pogledu koncentracija, Agencija za zaštitu konkurencije je odobrila 15 od 19 podnesenih zahtjeva za koncentracijom (dva su povučena, dva se još uvijek razmatraju). Agencija za zaštitu konkurencije je pokrenula tri predmeta po službenoj dužnosti, što je za rezultat imalo propisivanje prve periodične novčane kazne zbog nedostavljanja podataka. Kada je riječ o zloupotrebi dominantnog položaja, Agencija je radila na šest predmeta, od kojih je u samo jednom utvrdila zloupotrebu dominantnog položaja. Upravni sud je djelimično ili u potpunosti potvrdio dvije odluke Agencije. Kapacitet pravosuđa kod rješavanja složenih predmeta o konkurenciji je potrebno ojačati.

Kada je riječ o **državnoj pomoći**, Vlada je izmijenila Uredbu o obavještavanju o državnoj pomoći i Ministarstvo finansija je izmijenilo Pravilnik o godišnjem izvještaju. Podzakonski akti o državnoj pomoći treba u potpunosti da se usklade s pravnom tekovinom EU. Potrebno je uskladiti određen broj postojećih fiskalnih šema pomoći s pravnom tekovinom EU.

Administrativni kapaciteti Odjeljenja za kontrolu državne pomoći u Ministarstvu finansija, koje ima ulogu sekretarijata Komisije za kontrolu državne pomoći, su malo ojačani kroz angažovanje novog službenika, ali njen operativni kapacitet i dalje treba izgraditi. Komisija za kontrolu državne pomoći je u 2012. izvršila procjenu 10 obavještenja o državnoj pomoći i pokrenulo jednu istragu po službenoj dužnosti. Potvrđeno je devet od deset obavještenja. Imajući u vidu institucionalnu

postavku Odjeljenja i Komisije za kontrolu državne pomoći u odnosu na organe koji dodjeljuju pomoć, potrebno je ojačati nezavisnost. Njihove odluke i preporuke treba da budu obavezujuće za Parlament i Vladu.

Napredak je zabilježen u pogledu većih slučajeva državne pomoći; pomoći koja je dodijeljena „Montenegro Airlines-u“ i sektoru čelika. Subvencije Kombinat aluminijuma su i dalje veoma zabrinjavajuće. Preduzeće je veoma zaduženo, uz stvaranje dugova i predstavlja rizik za javne finansije. Moraju se poštovati pravila EU i uslovi postavljeni u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju za pomoć za restrukturiranje. Vlada je usvojila godišnji Izveštaj Odjeljenja i Komisije za kontrolu državne pomoći koji je u julu 2013. prosljeđen Parlamentu.

Kada je riječ o liberalizaciji, period isključivih prava za poštanske usluge koji je dodijeljen Pošti Crne Gore je istekao u decembru 2012.

### *Zaključak*

Postignut je određen napredak u pogledu usklađivanja zakonodavnog okvira sa pravnom tekovinom EU. Nezavisnost konkurentnih organa, posebno u oblasti državne pomoći je potrebno prikazati kroz evidenciju o primjeni propisa, koje treba dalje značajno unaprijediti. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti Kombinat aluminijuma Podgorica. Posmatrano u cijelini, ostvaren je umjeren napredak u pripremama.

## **4. 9. Poglavlje 9: Finansijske usluge**

Kada je riječ o **bankama i finansijskim konglomeratima**, usvojeni su propisi kojima je izmijenjena i dopunjena Odluka o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama, koja je stupila na snagu u januaru 2013. U skladu s tim, usvojeni su propisi za sprovođenje zakonodavstva kojima

su obaveze banaka usaglašene sa Međunarodnim računovodstvenim standardima. Od januara 2013, na snazi je novi limit za garantovanje depozita od 50.000 eura, a rok za plaćanje garantovanih depozita je smanjen sa 45 na 20 radnih dana.

U oblasti **osiguranja i profesionalnih penzija**, nakon stupanja na snagu novog Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju i izmjena Zakona o osiguranju, do kraja 2012. usvojena su odgovarajuća podzakonska akta. Pravilnici o detaljnim uslovi- ma za izdavanje dozvola za rad osiguravajućim društvima i o sadržaju mišljenja ovlašćenog aktuara, usvojeni su 2013.

Agencija za nadzor osiguranja je značajno unaprijedila svoje ljudske resurse i sada ima 20 zaposlenih. Agencija je unapri- jedila sposobnost svog kadra kad su u pitanju aktuarstvo i računovodstvo. Agencija je, uz redovne kvartalne inspekcije svih osiguravajućih društava, sprovela osam inspekcija uz izlazak na lice mjesta i četiri bez izlaska na lice mjesta.

Nije bilo daljeg razvoja kad je u pitanju **infrastruktura finansijskog tržišta**.

U oblasti **tržišta hartija od vrijednosti i investicionih uslu- ga**, usvojena su podzakonska akta za sprovođenje Zakona o investicionim fondovima. Komisija za hartije od vrijednosti postala je potpisnica memoranduma o saradnji s Evropskom upravom za hartije od vrijednosti i tržišta (ESMA) u oblasti alternativnih investicionih fondova.

Nova softverska aplikacija za kontrolu investicionih fondova tek treba da bude uvedena. Pripremljen je nact novog zakona o tržištu kapitala koji će zamijeniti važeći Zakon o hartijama od vrijednosti.

### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti finansijskih usluga, naročito u pogledu usklađivanja zakonodavstva koje se odnosi na bankarstvo sa Međunarodnim računovodstvenim standardima, usvajanja implementacionog zakonodavstva u oblasti osiguranja i tržišta hartija od vrijednosti, kao i jačanja kapaciteta za nadzor u osiguranju. Značajni naponi su i dalje potrebni u cilju usklađivanja i sprovođenja postojeće pravne tekovine EU. U cjelini posmatrano, ostvaren je umjeren napredak u stepenu usklađenosti.

### **4. 10. Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji**

U oblasti **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT)**, Skupština je usvojila novi zakon o elektronskim komunikacijama u julu 2013, koji je stupio na snagu u avgustu 2013, čime je postignuta usaglašenost s pravnom tekovinom EU u oblasti uslovnog pristupa i čiji je cilj usaglašavanje s Telekom paketom EU iz 2009. Novi zakon obavezuje Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (EKIP) da prenese ukupan višak budžetskih sredstava u državni budžet do 1. januara 2016. On, takođe, predviđa da Skupština može razriješiti predsjednika i članove Savjeta ukoliko Savjet uz Finansijski izvještaj ne usvoji i Izvještaj o radu. EKIP je završio analizu sedam tržišta. Izvršene su procjene i operatorima su izdata uputstva u skladu sa zaključcima procjene tržišta. EKIP se fokusirao na unapređenje kapaciteta i resursa kroz pružanje obuka svojim zaposlenima. Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije je unaprijedilo kapacitet za procesuiranje žalbi pružalaca usluga u skladu s prethodnim zakonom. Vlada je, kao privremenu mjeru, uvela taksu od jednog eura na sve SIM kartice i internetske i kablovske priključke. Ni nakon dvije godine, Ustavni sud nije donio

odluku o žalbi koju je EKIP uložio na izmjenu zakonodavstva iz septembra 2011, koja predviđa automatsko razrješenje Odbora i izvršnog direktora Agencije ukoliko Skupština ne usvoji finansijski izveštaj EKIP-a. U Crnoj Gori su zabilježene brze stope rasta penetracije fiksnog širokopojasnog interneta, koja je prema posljednjim raspoloživim podacima dostigla nivo od 14,2% populacije.

U pogledu **usluga informatičkog društva**, usvajanjem 12 pravilnika od strane Vlade u septembru 2012, dodatno je unaprijeđen rad tima za rješavanje kompjuterskih incidenata. Vlada je u junu 2013. usvojila analizu stanja elektronske uprave u Crnoj Gori za 2012. i nastavljeno je sprovođenje projekta Portala elektronske uprave.

U oblasti **audiovizuelne politike**, u januaru 2013. su usvojene izmjene Zakona o elektronskim medijima, koje su obavezale Agenciju za elektronske medije da prenese sav višak budžetskih sredstava u državni budžet. Skupština je takođe obavezala Agenciju da izmijeni svoj finansijski plan za 2013. Na ovaj način se jasno podriva nezavisnost Agencije. Ukupan kapacitet Agencije potreban za sprovođenje svojih obaveza je slab, a naročito ostaje ograničen njen kapacitet za monitoring. U pogledu digitalizacije, oprema je isporučena i instalirana. Ostaje neizvjesno da li će druga faza procesa digitalizacije biti započeta na vrijeme za ispunjenje predviđenih rokova (17. jun 2015.). Javni radiodifuzni servis je uložio izvjesne napore u pravcu restrukturiranja. Glavni finansijski izazovi s kojima se suočava su da zadovolji potrebe digitalizacije i da, s postojećim finansijskim resursima, pruži sadržaj visokog kvaliteta za tri televizijska kanala (dva radio kanala), uključujući i parlamentarni kanal.



### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti informatičkog društva i medija. Postignut je dobar nivo pravne usklađenosti. Postoji stalna zabrinutost u pogledu nezavisnosti EKIP-a, naročito usljed nedonošenja odluke Ustavnog suda po žalbi EKIP-a. U oblasti audiovizuelne politike, Skupština nastavlja da podriva nezavisnost Agencije za elektronske medije. Učinjeni su početni koraci u reformi javnog servisa, ali njegova finansijska održivost predstavlja razlog za zabrinutost. U cjelini posmatrano, pripreme se odvijaju po planu.

### **4. 11. Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj**

U oblasti **horizontalnih pitanja**, ostvaren je određen napredak u razdvajanju mjera direktne podrške od proizvodnje, ali je veći dio proizvodnje i dalje blisko povezan. Mjere direktne podrške treba uskladiti s pravnom tekovinom EU, razdvajajući ih od proizvodnje i uvodeći sistem prava na podršku.

U oblasti **organizacije zajedničkog tržišta**, pripreme tek treba da budu pokrenute.

U oblasti **ruralnog razvoja** podrška nacionalnim mjerama ruralnog razvoja je nastavljena. Operativni priručnik za četvrti javni poziv za investiranje u poljoprivredna gazdinstva objavljen je u februaru 2013. Program ruralnog razvoja u okviru Instrumenta za pretpriputnu pomoć ruralnom razvoju (IPARD) je i dalje u fazi pripreme.

Imenovan je rukovodilac Sektora za plaćanja. Sektor trenutno ima 25 zaposlenih koji su uključeni u pripremu za IPA komponentu V (IPARD), dok Sektor za ruralni razvoj ima petoro zaposlenih.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja formiralo je radnu grupu za praćenje aktivnosti koje se odnose na uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja i kontrole za IPA komponentu V (IPARD). Akreditacioni paket za IPARD opera-

tivne strukture predstavljen je Nacionalnom fondu u julu, radi nacionalne akreditacije. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

U oblasti **politike kvaliteta**, potrebno je usvojiti podzakonska akta za primjenu Zakona o oznakama porijekla, geografskim oznakama i oznakama tradicionalnog specijaliteta za poljoprivredne proizvode i namirnice. Pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

Što se tiče **organske proizvodnje**, Zakon o organskoj proizvodnji tek treba usvojiti. Pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

#### *Zaključak*

Ostvaren je određen napredak u oblasti poljoprivrede i politike ruralnog razvoja. Potrebno je izraditi nacionalnu strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja i potrebno je dodatno jačanje kapaciteta kako bi se obezbijedila buduća primjena IPA programa ruralnog razvoja. U cjelini gledano, usklađivanje s pravnom tekovinom EU je u ranoj fazi.

#### **4. 12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika**

U pogledu **opšte bezbjednosti hrane**, u izradi je strategija za transponovanje i implementaciju pravne tekovine EU u ovoj oblasti. Podzakonska akta u oblasti mikrobioloških kriterijuma bezbjednosti hrane su usvojena. Usvojen je Pravilnik o mikrobiološkim kriterijumima bezbjednosti hrane. Tek treba da se usvoji izmjenjeni Zakon o bezbjednosti hrane. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

U oblasti **veterinarske politike**, realizacija višegodišnjeg

plana iskorjenjivanja bjesnila je nastavljena a uspješnost kampanja vakcinacije je procijenjena na osnovu laboratorijskih analiza koje je izvršila Specijalistička veterinarska laboratorija. Za ove potrebe, Laboratorija je opremljena, a osoblje obučeno. Izvršen je monitoring prisustva klasične kuge svinja kod divljih svinja. Pripreme u oblasti veterinarske politike su u ranoj fazi.

Što se tiče **plasanja hrane, stočne hrane i nus-proizvoda životinjskog porijekla na tržište**, dovršena je studija izvodljivosti izgradnje kafilerije za uklanjanje nus-proizvoda životinjskog porijekla u skladu sa standardima EU. Još uvijek nije donijeta odluka o izvoru finansiranja, niti o tome hoće li se ići na regionalno rješenje. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

U oblasti **pravila o bezbjednosti hrane**, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja usvojilo je program monitoringa rezidua u životinjama i u proizvodima životinjskog porijekla namijenjenih ishrani ljudi za 2013. Program za 2012. je realizovan. Pripreme u oblasti pravila bezbjednosti hrane nijesu naročito napredovale.

Što se tiče **posebnih pravila za stočnu hranu**, pripreme su u ranoj fazi.

U oblasti **fitosanitarne politike**, ratifikovana je Međunarodna konvencija za zaštitu novih biljnih sorti. Usvojena su podzakonska akta za čitav niz oblasti, uključujući i registraciju subjekata. Nastavljene su aktivnosti jačanja kapaciteta uprave, laboratorijskog osoblja i inspekcije. Pripreme u oblasti fitosanitarnog sektora su umjereno napredovale.

Nije ostvaren napredak u pogledu usklađivanja i sprovođenja pravne tekovine EU u oblasti **genetski modifikovanih organizama (GMO)**.

### *Zaključak*

Ostvaren je određen napredak u oblasti bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Potrebno je uložiti dalje napore u svim aspektima ove oblasti, naročito u pogledu daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU. U cjelini gledano, pripreme su i dalje u ranoj fazi.

#### **4. 13. Poglavlje 13: Ribarstvo**

Ne bilježi se napredak u pogledu **upravljanja resursima i flotom**.

U oblasti **inspekcije i kontrole**, kapaciteti Inspekcije za ribarstvo su i dalje ograničeni. Usvojena su tri pravilnika u oblasti morskog ribarstva i marikulture. Potrebni su ozbiljni napori kako bi se obezbijedila sistematska obrada podataka iz brodskih dnevnika, adekvatna registracija ulova i iskrcaja, upotreba prodajnog lista i sistematska unakrsna provjera sastava ulova i evidencije iz broskog dnevnika. U oblasti administrativnog kapaciteta, nije bilo pomaka.

U oblasti **strukturnih mjera, tržišne politike, državne pomoći i međunarodnih sporazuma** u ribarstvu nije bilo pomaka.

### *Zaključak*

U oblasti ribarstva nije ostvaren napredak. Potrebni su napori u pogledu jačanja administrativnih kapaciteta, usklađivanja zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, a posebno u oblastima upravljanja resursima, inspekcije i kontrole, tržišne politike, strukturne politike i politike državne pomoći. U cjelini gledano, pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

#### **4. 14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika**

Kada je riječ o **drumskom saobraćaju**, novi Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima je stupio na snagu u januaru 2013. i Crna Gora je izradila Akcioni plan za primjenu Strategije o drumskom saobraćaju za 2013, čime se postavlja okvir za dalje unaprjeđenje postojećeg zakonodavstva o bezbjednosti na putevima i za primjenu mjera za rekonstrukciju drumske infrastrukture. U pogledu prava putnika, Crna Gora je usvojila izmjene i dopune Zakona o ugovorima u prevozu u drumskom saobraćaju kako bi se osiguralo dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Predstoji usvajanje novog Zakona o prevozu opasnih materija. Neophodno je uložiti napore na daljem usklađivanju u oblasti bezbjednosti na putevima, posebno u pogledu provjere ispravnosti vozila i provjera na putu, vozačkih dozvola, kvalifikacija i obuka profesionalnih vozača i bezbjednosti infrastrukture.

U oblasti **željezničkog saobraćaja**, Sporazum o graničnom željezničkom prevozu između Crne Gore i Albanije je potvrđenu martu 2013. Neophodno je dalje usklađivanje sa zakonodavstvom EU koje je potrebno za potpisivanje sporazuma sa Srbijom. Novi Zakon o željezničkom saobraćaju je usvojen u maju 2013. čime se postavlja novi regulatorni okvir za upravljanje željezničkom infrastrukturom i uslugama prevoza, definišu nadležnosti Direkcije za željeznice kao regulatornog organa, i unaprjeđuju konkurentnost i kvalitet prevoza. Direkcija za željeznice je pripremila petogodišnji poslovni plan za period 2013-2017, ali ga Vlada još uvijek nije usvojila. Neophodno je dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti bezbjednosti u željezničkom saobraćaju, posebno u pogledu dozvola za mašinovođe i interoperabilnosti. Takse za pristupanje šinama za teretne vozove iznose 3 eura po voznom kilometru za voz od

1000 tona, što je prilično visoka cijena, dok takse za putničke vozove iznose 0.2 €. Posljednja cijena se čini da je ispod direktnih troškova i nije u skladu s pravilima EU.

Crna Gora ima ograničen **saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima**, koji je trenutno uređen istim odredbama kao i pomorski saobraćaj. Potrebno je ponovo klasifikovati Skadarsko jezero i povezane rijeke kao unutrašnje plovne puteve, s ograničenom primjenom relevantne pravne tekovine EU u ovoj oblasti.

Ne bilježi se napredak u oblasti **kombinovanog saobraćaja**.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, nacionalna Komisija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda u civilnom vazduhoplovstvu je osnovana u septembru 2012, čime je uspostavljen osnovni princip upravljanja ispitivanjem civilnih nesreća i nezgoda. Usvojeni su novi pravilnici koji su usmjereni na usklađivanje domaćeg zakonodavstva s pravnom tekovinom EU o radnom vremenu i tehničkim uslovima za članove posade. Nakon kontrolne provjere Evropske komisije u septembru 2012. sa ciljem procjenjivanja primjene zakonodavstva u skladu s Aneksom 1 Sporazuma o zajedničkom evropskom vazduhoplovnim prostoru, zaključeno je da je Crna Gora postigla napredak ka ispunjavanju uslova iz 1. faze u skladu sa Sporazumom o zajedničkom evropskom vazduhoplovnim prostoru i da je većina ovih uslova ispunjena. Neka od pitanja, posebno iz oblasti ekonomskih propisa, nijesu adekvatno prenijeta u domaće zakonodavstvo.

Kada je riječ o **pomorskom saobraćaju**, još uvijek nije usvojen Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe kao ni propisi za njegovo sprovođenje. Parlament je usvojio izmjene i dopune Zakona o lukama u maju 2013, čime se obezbjeđuje nova orga-

nizacija lučke infrastrukture i usklađivanje koncesionih politika. U oblasti prevencije zagađenja mora, međunarodna konvencija MARPOL 73/78 Aneks VI je potvrđena u martu 2013. Potrebno je da Crna Gora uloži dodatne napore kako bi postala punopravni član Pariskog memoranduma o saradnji o kontroli državne luke. Potrebno je unaprijediti profesionalne kapacitete, s adekvatno kvalifikovanim, obučanim i ovlašćenim službenicima, i posebno kapetanijama, što ostaje veliki izazov.

### *Zaključak*

Ostvaren je određen napredak u oblasti saobraćajne politike. Neophodno je uložiti dodatne napore u oblasti željezničkog saobraćaja u pogledu interoperabilnosti, uspostavljanja organa za ispitivanje nesreća i osiguranja nezavisnosti željezničkog regulatornog tijela. Još uvijek nijesu usvojeni uslovi za bezbjednost i sigurnost u pomorskom saobraćaju kao ni standardi za prevoz opasnih materija. Posmatrano u cjelini, pripreme u ovoj oblasti su uznapredovale.

## **4. 15. Poglavlje 15: Energetika**

Predstoji usvajanje Strategije razvoja energetike do 2030.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja**, predstoji usvajanje Uredbe o obaveznim strateškim zalihama nafte i naftnih proizvoda. Za sada, ne postoje strateške rezerve naftnih proizvoda ili sirove nafte u Crnoj Gori. Crna Gora nema tijelo za čuvanje rezervi.

Kada je riječ o **unutrašnjem energetsom tržištu**, Regulatorna agencija za energetiku je dalje izradila zakonodavstvo za sprovođenje kojim se ispunjavaju neki od preduslova za uspostavljanje funkcionalnog energetsog tržišta. Većina podza-

konskih akata koji se odnose na Zakon o energetici iz 2010. su sada usvojeni. Svi potrošači povezani sa distributivnim sistemom i dalje imaju pravo da se snabdijevaju po regulisanim tarifama. Regulator za energetiku je u septembru 2012. dodijelio drugu dozvolu za maloprodajno snabdijevanje energijom preduzeću u državnom vlasništvu, Montenegro Bonusu. Od kraja 2012. tri potrošača koji su direktno povezani na prenosni sistem (veliki industrijski potrošači) se više ne snabdijevaju po regulisanim tarifama. Dva potrošača su zaključila ugovore o snabdijevanju, ali najveći potrošač, Kombinat aluminijuma Podgorica nije zaključivao ugovor. Njegova neovlaštena i neplaćena potrošnja električne energije je stavila teret na crnogorski energetski sistem i prouzrokovala ozbiljan disbalans u energetskom sistemu Crne Gore, koji je dio sinhronog sistema. Ovu neravnotežu su stoga morali da nadoknade drugi proizvođači iz kontinentalnog evropskog regiona, sa značajnim finansijskim poaljedicama. Akumulirani disbalans je nadoknađen kroz vanredni program kompenzacije. Potpuna nadoknada je postignuta krajem jula. Od sredine juna, KAP je zaključio ugovor o snabdijevanju električnom energijom. Vlada Crne Gore je preuzela kontrolu nad KAP-om.

Preduzeće za distribuciju ostaje integrisano u Elektroprivredi Crne Gore. Nije zabilježen napredak u pogledu razvoja tržišta gasa u Crnoj Gori. Crna Gora je postala posmatrač Energetske povelje u novembru 2012. Crna Gora je počela pripreme za usklađivanje s Trećim energetskim paketom do 1. januara 2015, u skladu sa svojim obavezama iz Ugovora o Energetskoj zajednici.

U oblasti **obnovljivih izvora energije**, izmijenjeno je zakonodavstvo za sprovođenje u oblasti izdavanja energetskih dozvola. Crna Gora rizikuje da zakasni sa svojim obavezama da izvrši usklađivanje s Direktivom o obnovljivim izvorima energije, za koje je rok 1. I 2014. Potrebna je dalja modernizacija adminis-



trativnih procedura uključujući pojednostavljene postupke za manje instalacije i odredbe o garancijama o porijeklu kako bi se postiglo potpuno prenošenje odredbi o administrativnim procedurama, propisima i kodovima. U skladu s Odlukom Ministarskog savjeta Energetske zajednice koja je donijeta u oktobru 2012, cilj Crne Gore za obnovljivim izvorima kao procenat bruto konačne potrošnje energije je 33%. Tek treba da se usvoji nacionalni Akcioni plan za obnovljive izvore energije. Nijesu uvedene mjere kojima se uređuju biogoriva i unapređivanje obnovljive energije u saobraćaju. Pokrenut je Treći tender za izgradnju malih hidroelektrana.

Kada je riječ o **energetskoj efikasnosti**, uvojeno je zakonodavstvo za primjenu u oblasti energetske efikasnosti u zgradama i oblasti energetske revizije. Predstoji postizanje potpune usklađenosti s pravnom tekovinom EU u oblasti označavanja i energetske efikasnosti u zgradama, i Crna Gora će morati da radi na usklađivanju sa Direktivom o energetskoj efikasnosti iz 2012. U toku su projekti o unapređenju energetske efikasnosti u javnim zgradama i edukaciji građana. Administrativni kapaciteti za unapređenje energetske efikasnosti ostaju ograničeni.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj bezbjednosti i zaštiti od zračenja**, Međunarodna agencija za atomsku energiju je u novembru 2012. sprovela *ad hoc* inspekciju kao naknadnu aktivnost poslije dva Nacionalna Izveštaja i Izjave o nuklearnim materijalima. Inspektori Međunarodne agencije za atomsku enegiju su potvrdili tačnost inventarskih podataka o nukleranim materijalima koje je dala Crna Gora. Vlada je usvojila treći i četvrti Nacionalni izvještaj i Izjave o nuklearnim materijalima u Crnoj Gori u martu odnosno maju 2013. Crna Gora još uvijek nije pristupila Konvenciji o nuklearnoj bezbjednosti i izmijenjenoj Konvenciji o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala. U pogledu administrativnih kapaciteta, broj zaposlenih je

nepromijenjen.

### *Zaključak*

Postignut je određeni napredak u oblasti energetike. Potrebno je usvojiti dodatne podzakonske akte za unutrašnje energetsko tržište. Crna Gora još treba da usvoji neophodna akta koja se odnose na strateške rezerve nafte, kao i desetogodišnji program rada za razvoj obnovljivih izvora energije (nacionalni Akcioni plan o obnovljivim izvorima energije). Ostvaren je umjeren napredak u pripremama iz oblasti energetike.

## **4. 16. Poglavlje 16: Oporezivanje**

Kada je riječ o indirektnom oporezivanju, usvojene su izmjene Zakona o PDV-u u cilju povećanja opšte poreske stope sa 17 na 19%, širenja poreske osnove i suzbijanja sive ekonomije uvođenjem viših novčanih kazni za poreske prestupe. Izmjene Zakona o akcizama stupile su na snagu u avgustu 2013. Zakon predviđa postepeno povećanje akciza na cigarete, kao i ukidanje akciza na kafu od januara 2015. Ostvaren je umjeren napredak u pripremama u oblasti indirektnog oporezivanja.

U oblasti **direktnog oporezivanja**, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica izmijenjen je u februaru 2013. u skladu sa mjerama fiskalne konsolidacije, čime je privremeno povećan porez na dohodak fizičkih lica za mjesečne zarade od preko EUR 720 sa 9% na 15%. Ova mjera će se primjenjivati do kraja 2013. Pripreme u oblasti direktnog oporezivanja su umjereno napredovale.

U cilju unaprjeđenja stepena poreskog usaglašavanja, Poreska uprava će počevši od jula 2013. objavljivati kvartalne liste 100 najvećih poreskih dužnika koji duže od godinu dana nijesu servisirali svoja poreska dugovanja.

Kada je riječ o **administrativnoj saradnji i uzajamnoj**

**pomoći**, Crna Gora tek treba da otpočne usklađivanje sa pravnim okvirom EU za administrativnu saradnju sa državama članicama EU. Značajni napori tek treba da budu učinjeni u ovoj oblasti.

U oblasti **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije Poreske uprave**, jačanje informatičkih sistema za interkonektivnost i interoperabilnost sa sistemima EU ostaje jedan od najvećih izazova za Poresku upravu. Razvoj kapaciteta Uprave za strateško upravljanje, kao i strukture i kapaciteta za obuku, ostaje značajan izazov. Potrebno je donijeti detaljnu poslovnu i informatičku strategiju, koja će uključivati i obuku. Pripreme u ovoj oblasti nijesu značajnije napredovale.

#### *Zaključak*

U oblasti oporezivanja ostvaren je ograničeni napredak. Poreska uprava treba da unaprijedi svoje kapacitete za upravljanje i obuku, kao i da razvije ukupnu poslovnu i informatičku strategiju, uspostavi odgovarajući pravni okvir za usklađivanje sa pravnim tekovinom EU i prateće strukture za njenu implementaciju, uključujući i saradnju i uzajamnu pomoć. Posmatrano u cjelini, u Crnoj Gori, usklađivanje sa pravnim tekovinom EU je umjereno napredovalo.

#### **4. 17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika**

Kada je riječ o **monetarnoj politici**, podzakonska akta kojima se ograničavalo nezavisno korišćenje imovine od strane Centralne banke izmijenjena su u aprilu, u cilju jačanja principa nezavisnosti Centralne banke. Zakonodavstvo treba uskladiti sa pravnim tekovinom EU o monetarnom finansiranju i povlašćenom pristupu javnog sektora finansijskim institucijama. Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente monetarne politike, budući da koristi euro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja, što ostavlja fiskalnu politiku kao glavni

djelotvorni instrument politike.

U oblasti **ekonomske politike**, Crna Gora je u januaru dostavila Evropskoj komisiji svoj drugi Pretpristupni ekonomski program (PEP), koji se odnosi na period 2013-2015. U sklopu planiranja budžeta, Vlada priprema smjernice makroekonomske i fiskalne politike, koje uključuju trogodišnji srednjoročni plan. Vlada je sprovela fiskalnu konsolidaciju kroz set novih fiskalnih mjera, poput povećanja poreza na dohodak fizičkih lica, PDV-a i ograničavanja rasta zarada. Ovo je dovelo do poboljšanja fiskalnog učinka u 2013, ali je realizacija potencijalnih obaveza napravila pritisak na javne finansije. Finansiranje budžetskog deficita zasnovano je na trogodišnjoj Strategiji centralne vlade za upravljanje javnim dugom koja je pripremljena u konsultaciji sa Centralnom bankom. Dok su analitičke aktivnosti unaprijeđene u poređenju sa prethodnim PEP-om, analiza eksterne održivosti i konkurentnosti ostaje ograničena, pri čemu i dalje postoje određene nedosljednosti u podacima. Potrebno je ojačati kapacitete za kreiranje i koordinaciju ekonomske politike. Potrebni su dodatni napor u cilju unaprjeđenja finansijskog izvještavanja i usklađivanja sa standardima ESA95.

### *Zaključak*

Ostvaren je ograničen napredak u oblasti ekonomske i monetarne politike. Potrebni su dodatni napor, naročito u pogledu monetarnog finansiranja i povlašćenog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama. Postojeće korišćenje eura od strane Crne Gore, o kome su odlučili crnogorski nadležni organi u vanrednim okolnostima, se u potpunosti razlikuje od članstva u euro zoni. U cjelini posmatrano, usklađivanje u oblasti ekonomske i monetarne politike je umjereno napredovalo.

#### **4. 18. Poglavlje 18: Statistika**

U pogledu **statističke infrastrukture**, Monstat je usvojio interna pravila o pitanjima poput upravljanja kvalitetom, finansijskog upravljanja i kontrole, strategije za diseminaciju statistike i metoda za vođenje evidencije o individualnim korisnicima statističkih podataka. Povjerljivost statističkih podataka je ojačana usvajanjem propisa o evidenciji statističkih podataka. Finansijski i ljudski resursi, kao i kancelarijski prostor, i dalje predstavljaju kritično pitanje.

U oblasti **klasifikacija i registara**, u januaru 2013. Monstat je usvojio Pravilnik o statističkim registrima (poslovnim, poljoprivrednim i prostornim). Na kraju 2012. postojeći metapodaci su dalje unaprijeđeni, a poslovni registar je usaglašen sa zajedničkim okvirom EU za poslovne registre. Sprovođenje NACE Rev.2 klasifikacije je prošireno na više statističkih oblasti.

U oblasti **sektorske statistike**, kada je riječ o nacionalnim računima, Monstat je u decembru 2012. objavio godišnji BDP za 2010. i 2011. U oblasti poljoprivrede, Monstat je pripremio prvu verziju Statističkog registra poljoprivrednih gazdinstava i u oktobru 2012. objavio nacionalni metodološki izvještaj o popisu poljoprivrednih gazdinstava iz 2010. U februaru 2013. Monstat je objavio statistiku za istraživanje i razvoj. U okviru strukturalne poslovne statistike, Monstat je objavio podatke o broju i strukturi poslovnih subjekata u Crnoj Gori za 2011. Monstat je završio obračun PRODCOM statistike za 2011. Ostvaren je napredak u usklađivanju s pravnom tekovinom EU u oblastima životne sredine, cijene energije, tržišta rada, statistike o prihodima i uslovima života. Potrebno je uložiti naročite napore u pogledu prenošenja svih statističkih podataka Eurostatu.

### *Zaključak*

Ostvaren je dobar napredak u oblasti statistike. Neadekvatni ljudski i finansijski resursi ostaju glavno pitanje koje izaziva zabrinutost. Crna Gora treba da obezbijedi dodatne investicije u nekoliko statističkih oblasti i punu harmonizaciju sa statističkim standardima i metodologijama EU. Posmatrano u cjelini, ostvaren je umjeren napredak u pripremama u oblasti statistike.

## **4. 19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje**

Kada je riječ o oblasti **radnog prava**, izmjene Zakona o radu su usvojene u decembru 2012. s ciljem daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU. Izazov ostaje primjena i sprovođenje zakona. Pripreme u ovoj oblasti su započele.

U oblasti **zdravstvene zaštite i zaštite na radu**, Odsjek zdravstvene zaštite i zaštite na radu je uspostavljen u Ministarstvu rada i socijalnog staranja. Inspektori rada su obučeni u nekim oblastima pravne tekovine. Kapacitet Uprave za inspekcijske poslove, uključujući inspektorat rada, nije adekvatan zbog finansijskih resursa i nedostatka adekvatnog IT sistema. Pripreme u ovoj oblasti počinju.

Kada je riječ o **socijalnom dijalogu**, izmjene i dopune Zakona o reprezentativnosti sindikata su usvojene u julu 2013, kako bi se poboljšala transparentnost. Uprkos nedostatku zaposlenih, Socijalni savjet se sastajao redovno i davao mišljenja/preporuke o određenom broju važnih nacrta zakona i pitanja, uključujući pregovore o novom opštem tripartitnom kolektivnom ugovoru koji je u završnoj fazi. Takođe, osnovana je radna grupa za izradu izmjena i dopuna Zakona o Socijalnom savjetu kako bi se stvorio zakonski osnov za uspostavljanje sekretarijata Savjeta. Bipartitni socijalni dijalog je i dalje slab, posebno u privatnom

sektoru. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

Kada je riječ o oblasti **politike zapošljavanja**, Akcioni plan za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa za 2013. je usvojen u decembru 2012. Plan je usmjeren na mjere i aktivnosti usmjerene posebno na mlade ljude i dugoročno nezaposlena lica, ali nije u potpunosti sproveden zbog budžetskih ograničenja. Situacija na tržištu rada ostaje kritična: aktivnosti i stope zaposlenosti su opale dalje u 2012. s 50% na 40,1% u odnosu na pad iz 2011. s 57% na 46%. Nezaposlenost je neprimijetno opala, ali ipak ostaje na visokom nivou od 19,7% u prosjeku u 2012. (2011. je iznosila 20%) u skladu s Anketom o radnoj snazi EU. Prema Zavodu za zapošljavanje, registrovana stopa nezaposlenosti je krajem 2012. iznosila 13,5%, ali je porasla na 14,2% u prvom kvartalu 2013 (u poređenju s 13,6% godinu dana ranije). Zakon o prevenciji nezakonitog poslovanja je usvojen u junu 2013. Osnovana je radna grupa kako bi se predložile mjere za borbu protiv sive ekonomije i pripremljen je Akcioni plan za 2013. Neprijavljeni rad i dalje predstavlja prepreku za povećanje prijavljene zaposlenosti. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

Kada su u pitanju pripreme za **Evropski socijalni fond**, Komisija je u decembru 2012. potvrdila Strateški koherentni okvir Crne Gore. Novi odsijek za programiranje i primjenu EU sredstava je uspostavljen u martu 2013. kao nezavisna jedinica u okviru Ministarstva rada i socijalnog staranja. Uprkos organizovanju obuke, administrativni kapacitet relevantnih ministarstava još uvijek nije dovoljan, kako u broju zaposlenih tako i u stručnosti istih. Pripreme u ovoj oblasti za započele. (*Vidjeti takođe Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*).

U oblasti **socijalne inkluzije**, Skupština je donijela novi

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti u maju 2013. Akcioni plan koji obuhvata 2013, Strategije za unaprjeđenje položaja Roma, Aškaliya i Egipćana 2012-2016. su usvojeni u januaru 2013. Strategija za socijalnu zaštitu starijih osoba za period 2013-2017. je usvojena u junu 2013. Obuka je nastavljena u oblasti edukacije i brige o ranjivoj djeci (REA populacija i djeca s posebnim potrebama). Usvojene su smjernice za njihovu inkluziju u glavni obrazovni sistem. Broj dnevnih centara za djecu s posebnim potrebama je porastao. Kada je riječ o *licima sa invaliditetom*, izmjene i dopune Zakona o prostornom uređenju usvojene u julu 2013, predviđaju neke mjere kako bi se unaprijedila pristupačnost. Ipak, sveukupni pristup zgradama, uključujući obrazovne i zdravstvene ustanove je zabrinjavajući. Zakon o zabrani diskriminacije protiv lica s invaliditetom i dalje ima mana. Pripreme u ovoj oblasti su započele.

Kada je riječ o **socijalnoj zaštiti**, prva faza uvođenja Socijalnog kartona/ Informacionog sistema socijalne pomoći u Crnoj Gori je počela. Predstoji uvođenje standarda za dostavljanje usluga i profesionalno osposobljavanje provajdera usluga za njihovo pružanje. Održan je veliki broj obuka o planiranju, razvoju, pružanju i održivosti socijalnih usluga. Napredak je ograničen u pogledu administrativne i fiskalne decentralizacije socijalnih usluga. Finansirani penzijski sistemi, zasnovani na obaveznoj štednji, još uvijek nijesu uvedeni. Dalje mjere su neophodne za unaprjeđenje održivosti penzijskog sistema. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

U oblasti **antidiskriminacije**, nastavljeno je obučavanje i unaprjeđenje antidiskriminacije s ciljem edukacije građana i unaprjeđenja kapaciteta za pružanje zaštite od diskriminacije, posebno na lokalnom nivou. Nacionalno zakonodavstvo u ovoj oblasti još uvijek sadrži mane, npr. u pogledu nezavisnosti



Ombudsmana. Još uvijek ne postoje odgovarajući finansijski i administrativni kapaciteti Savjeta za zaštitu od diskriminacije. Znanje sudija o pravnoj tekovini iz oblasti antidiskriminacije još uvijek nije rasprostranjeno. Pripreme u ovoj oblasti se odvijaju po planu. *(Vidjeti takođe Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava)*

Kada je riječ o **jednakim mogućnostima**, drugi Akcioni plan o postizanju rodne ravnopravnosti za period 2013-2017. je usvojen u januaru 2013. Nastavljeno je s održavanjem specijalizovanih seminara i obuka kako bi se ojačale sposobnosti sudija i tužilaca u pogledu rodne ravnopravnosti i antidiskriminacije. Uprava za kadrove je nastavila sa svojim programom obuka koji je usmjeren na državne službenike i namještenike. Ograničeno su ojačani finansijski i ljudski resursi kako bi se osiguralo da mehanizmi rodne ravnopravnosti funkcionišu ispravno i da je Akcioni plan za rodnu ravnopravnost sproveden. Žene i dalje nijesu predstavljene na tržištu rada u dovoljnom broju. Crna Gora je započela s rješavanjem svojih prioriteta u ovoj oblasti. *(Vidjeti takođe Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava)*

### *Zaključak*

U oblasti socijalne politike i zapošljavanja ostvaren je određeni napredak. Stanje na tržištu rada i dalje je kritično; neophodne su odlučne aktivnosti kako bi se riješila slaba aktivnost i viša stopa zaposlenosti, kao i jaz između dostupnih i potrebnih vještina, djelimično kroz povećanje kapaciteta javne službe za zapošljavanje kako bi se primijenile aktivne politike. Treba pojačati napore u pogledu smanjenja siromaštva, unaprjeđenja inkluzije populacije RAE, lica s invaliditetom i ostalih ranjivih grupa. Neophodne su dalje mjere za unaprjeđenje održivosti penzijskog sistema i za uspostavljanje usluga zasnovanih na zajednici kao alternativa u odnosu na institucionalizaciju. Neophodno je dodatno uložiti napore u

oblasti zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu, kao i kod unaprjeđenja transparentnosti i funkcionisanja socijalnog dijaloga. Posmatrano u cjelini, Crna Gora je počela da se bavi prioritetima u ovoj oblasti.

#### **4. 20. Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika**

Kada je riječ o oblasti **preduzetništva i industrijske politike**, akcioni planovi za 2013. su usvojeni za Strategiju za cjeloživotno preduzetničko učenje 2008-2013, Strategiju za razvoj malih i srednjih preduzeća 2011-2015 i za Strategiju za unaprjeđenje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015.

Crna Gora sprovodi Akt o malim preduzećima i ostvaren je napredak kod pojednostavljivanja zakonodavstva i korišćenja analize regulatornog uticaja. Novi elektronski portal za poslovne licence ([www.licenca.me](http://www.licenca.me)) je otpočeo u decembru 2012. i na njemu se mogu naći sve raspoložive informacije o poslovnim licencama, uključujući formulare za prijavljivanje, takse, informacije o potrebnim dokumentima i kontakt osobe u relevantnim institucijama. Dok se privatno-javne konsultacije održavaju redovno, malo je dokaza da se povratne informacije zainteresovanih strana efikasno i sistematski uzimaju u obzir.

Kada su u pitanju **preduzetnički i industrijski instrumenti**, Investiciono-razvojni fond Crne Gore je potpisao kreditni aranžman s Evropskim investicionim fondom kako bi se obezbijedila direktna kreditna podrška malim i srednjim preduzećima. Posmatrano u cjelini, raspoloživa podrška javnog sektora malim i srednjim preduzećima je niska. Malim i srednjim preduzećima je teško da dođu do kredita, a drugi izvori finansiranja, uključujući rizični kapital, garantne šeme, i preduzetnički kapital, su u ranoj fazi razvoja.

U skladu s nacionalnim programom za podsticanje razvoja

klastera u sjevernom regionu i manje razvijenim opštinama, finansijska podrška je obezbijeđena za tri klastera. U skladu s vaučerskom projektnom šemom za inovativna mala i srednja preduzeća, šesnaest preduzeća je dobilo podršku.

### *Zaključak*

U oblasti preduzetništva i industrijske politike zabilježen je mali napredak. Nedostatak administrativnih kapaciteta i fragmentiranih strategija ometa efikasnost uspostavljenih instrumenata. Strateški napor za unaprjeđenje vještina na svim nivoima u sektorima u kojima Crna Gora ima značajnu trgovinu s EU će biti važno za unaprjeđenje konkurentosti i osiguranje spremnosti za konkurentni pritisak i tržišne snage unutar Unije.

## **4. 21. Poglavlje 21: Trans-evropske mreže**

U oblasti Trans-evropskih **transportnih mreža**, Crna Gora je nastavila da učestvuje u radu u skladu s Memorandumom o razumijevanju za razvoj Regionalne transportne mreže u jugoistočnoj Evropi. Prioritet predstavlja unaprjeđenje puteva i željezničkih veza uključenih u sveobuhvatnu mrežu Transportne opservatorije u jugoistočnoj Evropi.

Kada su u pitanju pripreme za projekat izgradnje autoputa Bar-Boljari (SEETO ruta 4), Crna Gora je usmjerila svoje napore na sprovođenje nove dvojne kolovozne trake/jedne kolovozne rute za dio puta Podgorica-Mateševo. Vlada je predložila kinesko preduzeće za izgradnju prioritetnog dijela autoputa. Ovo predstavlja veliku investiciju u nove puteve, što bi moglo da doprinese neravnoteži u sektoru saobraćaja i povuče investicije s drugih saobraćajnih djelova. U toku su pripreme za izradu glavnog projekta. U pogledu privatizacije „Luke Bar“, tursko preduzeće je rangirano kao prvo za privatizaciju većinskog dijela teretnog i opšteg tovarnog terminala.

Što se tiče oblasti Trans-evropskih **energetskih mreža**,

spровоđenje podvodnog interkonektivnog kabla sa Italijom je nastavljeno. Ostvaren je dalji napredak kod sprovođenja projekta za 400kV dalekovod koji povezuje primorje (Lastva) sa sjeverom države (Pljevlja). U pogledu gasa, Crna Gora učestvuje u Međudržavnom odboru koji su osnovale članice Energetske zajednice koje su potpisale Memorandum o razumijevanju i saradnji s Trans-jadranskim gasovodnim projektom (TAP). TAP je nedavno odabran kao gasovod koji će prenositi azerbejdžanski gas u EU.

### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti trans-evropskih mreža. Značajan posao na unaprjeđenju drumskih i željezničkih veza tek predstoji. Potrebno je uložiti dodatne napore na unaprjeđenju energetskeg prenosnog sistema. Posmatrano u cjelini, ostvaren je umjeren napredak u pripremama u ovoj oblasti.

## **4. 22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**

Kada je riječ o **zakonodavnom okviru**, relevantne nacionalne politike (konkurencija, državna pomoć, javne nabavke, zaštita okoline, saobraćaj, antidiskriminacija, rodna jednakost) nijesu u potpunosti usaglašene sa standardima i uslovima EU niti sa SSP. Pripreme u ovoj oblasti su još uvijek u ranoj fazi.

U oblasti **institucionalnog okvira**, izvršena su sva ključna imenovanja za dvije IPA operativne strukture, a u decembru 2012. su otvoreni računi u Euro banci za dva operativna programa (Regionalni razvoj i razvoj ljudskih resursa). Pripreme za decentralizovano upravljanje su nastavljene sa finalizacijom priručnika za procedure u skladu sa operativnim sporazumima i

sporazumima o sprovođenju. Nakon rezultata o procjeni usklađenosti za ova dva programa, akreditacija nacionalnih struktura je finalizovana u martu 2013. Akreditacioni paket je dostavljen Evropskoj komisiji u martu 2013. za oba programa i revizorski izvještaji Evropske komisije su u pripremi. Organizaciona struktura još uvijek treba u potpunosti da se uskladi sa revizorskim nalazima i preporukama. Ostvaren je umjeren napredak u pripremanjima u ovoj oblasti.

U oblasti **administrativnih kapaciteta**, nedovoljan broj zaposlenih u IPA organima i institucijama, organizaciona postavka i finansijska nezavisnost revizorskog organa predstavljaju važna neriješena pitanja.

Kada je u pitanju **programiranje**, Komisija je odobrila Strateški okvir usklađenosti u decembru 2012. Usvojila je Operativni program za razvoj ljudskih resursa u oktobru 2012. i izrada projektnih identifikacionih dokumenata je u naprednoj fazi. Operativni program za regionalni razvoj je usvojen u decembru 2012. Potrebno je dodatno unaprijediti kvalitet i zrelost projekata kako bi bili usklađeni sa zahtjevima za IPA komponente u okviru pripreme za strukturne fondove i kohezioni fond. Potrebno je unaprijediti sposobnosti pripreme projekata i i strateškog planiranja. Pripreme u ovoj oblasti su umjerenom napredovale.

U oblasti **praćenja i evaluacije**, pripreme za razvoj i uspostavljanja sveobuhvatnog i kompjuterizovanog Upravljačkog informacionog sistema koji je pristupačan i upotrebljiv za sva povezana tijela, su u ranoj fazi. Potrebno je pokrenuti pripreme u ovoj oblasti.

**U oblasti finansijskog upravljanja, kontrole i revizije,**

Revizorsko tijelo je registrovano u poreske, zakonske i statističke svrhe u novembru 2012. Preseljeno je iz prostorija Državne revizorske institucije u sopstvene kancelarije u martu 2013. Za potpuno odvajanje Revizorskog tijela od Državne revizorske institucije neophodno je uspostaviti sistem sopstvenog upravljanja ljudskim resursima, računovodstva i arhive. Sistematizacija je usvojena u februaru 2013. Nijedan od pet zaposlenih obučeni za reviziju IPA fondova nije odabran. Trenutno, Revizorsko tijelo ima četiri zaposlena (jedan viši i jedan niži revizor, šef revizora i prevodilac). Pomoćnik rukovodioca Revizorskog tijela još nije imenovan. Revizorska metodologija i priručnici za procedure još uvijek nijesu finalizovani. Potrebno je instalirati revizorski softver i organizovati obuku. Kapacitet revizorskog tijela je zabrinjavajući. Pripreme u ovoj oblasti nijesu mnogo odmakle.

### *Zaključak*

Određeni napredak je ostvaren u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. U cjelini, pripreme u ovoj oblasti su u početnoj fazi. Glavna zabrinjavajuća pitanja su broj zaposlenih u IPA operativnim strukturama, organizaciona postavka i rad i finansijska nezavisnost revizorskog organa.

## **4. 23. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava**

Juna 2013, Vlada je usvojila Akcioni plan za Poglavlje 23, sa fokusom na preporukama datim u Izveštaju o analitičkom pregledu (*skriningu*) i predstavlja mjerilo za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Akcionim planom su obuhvaćene oblasti reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i temeljna prava. Pripremljen je u bliskoj konsultaciji sa Evropskom komisijom, relevantnim akterima, civilnim društvom i međunarodnim organizacijama.

### *Pravosudni sistem*

Reforma pravosuđa se odvija polako. Strategija reforme pravosuđa za period 2007-2012. i revidirani Akcioni plan su dijelom implementirani. Usvajanje nove strategije reforme pravosuđa za period 2012-2018. se još uvijek očekuje.

U pogledu **nezavisnosti** i **nepristrasnosti** pravosuđa, jula 2013, Parlament je usvojio izmjene i dopune Ustava osmišljene da se unaprijedi nezavisnost pravosuđa, naročito smanjenjem političkog uticaja na imenovanje tužilaca i nosilaca pravosudnih funkcija na visokom nivou putem transparentnijih procedura, više zasnovanih na zaslugama i povišenih pragova za postizanje većine kod odlučivanja u Parlamentu. Glavne oblasti u kojima su reforme izvršene u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima su imenovanje i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda, sastav i nadležnosti Sudskog savjeta, izbor i razrješenje sudija Ustavnog suda kao i imenovanje i razrješenje Vrhovnog državnog tužioca i tužilaca. Parlament je također usvojio ustavni zakon za sprovođenje ustavnih odredbi, kojim se postavljaju rokovi za usklađivanje relevantne legislative sa novim pravilima. U septembru, Parlament je usvojio izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu, Zakona o sudovima, Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o Državnom tužilaštvu, u cilju njihovog usklađivanja sa nedavnim ustavnim amandmanima.

Jula 2013, Parlament je usvojio izmjene i dopune Krivičnog zakonika, kojima se uvode nove odredbe o ometanju pravde, čime se neumjesno miješanje u rad nosilaca pravosudnih funkcija čini kažnjivim.

Sudski savjet je imenovao šest sudija. Kriterijumi za izbor i dalje ostaju nejasni i nijesu procijenjeni na osnovu jasno definisanih indikatora. Temelj za odluke nije u potpunosti dokumentovan. Jednoobrazna, objektivna i transparentna ocjena kandidata tek treba da bude zagarantovana. Upraznjena radna mjesta se

oglašavaju za konkretne sudove, i jedinstven sistem zapošljavanja na nivou države zasnovan na transparentnim i objektivnim kriterijumima tek treba da bude uspostavljen za sudije i tužioce. Ovo treba da bude propraćeno sistemom dobrovoljnog, horizontalnog i trajnog transfera. Pravedan, na zaslugama zasnovan i transparentan sistem napredovanja sudija i tužilaca treba da bude uspostavljen, uz periodičnu profesionalnu ocjenu njihovog rada.

Funkcionisanje Sudskog i Tužilačkog savjeta nastavlja da ometa nedostatnost kadra i budžetskih sredstava. Transparentnost rada Sudskog savjeta treba da bude dodatno pojačana.

Slučajna dodjela sudskih predmeta nastavlja da se osigurava u sudovima, izuzev u malim sudovima sa malo zaposlenih. Od aprila 2013, svi sudski slučajevi su elektronski dodjeljivani, korištenjem pravosudnog informacionog sistema.

Većina sudskih odluka su postale javno dostupne ali nijesu objavljene pravovremeno. U martu, Vrhovni sud je usvojio smjernice o pristupu informacijama.

U poređenju sa državama članicama Savjeta Evrope i državama članicama EU, i imajući u vidu broj stanovnika Crne Gore, predsjednik Crne Gore je donio veliki broj odluka o pomilovanju (2012: 366; 2013: 299 do jula mjeseca). Avgusta 2013, Parlament je donio Zakon o pomilovanju, koji je doveo do oslobađanja, smanjenja ili ukidanja kazne za 380 osuđenih počinilaca krivičnih djela. Zabrinjava što je ovaj zakon o pomilovanju donesen bez prethodne procjene rizika i uticaja. Potrebno je spriječiti da takve prakse dovedu do nekažnjivosti i neutralizuju napore u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

U oblasti **odgovornosti** pravosuđa, pokrenuto je pet disciplinskih postupaka protiv sudija; tri slučaja su odbačena, dok su dva postupka i dalje u toku. Disciplinski sistem treba da se unaprijedi kako bi u potpunosti bio usklađen sa principima zakonitosti i pro-



porcionalnosti i kako bi se smanjilo diskreciono odlučivanje kod primjene disciplinskih pravila. Dvostruka uloga Disciplinske komisije u istraživanju i odlučivanju u disciplinskom postupku treba da se revidira, a informacije o ishodu disciplinskih postupaka objavljuju u odgovarajućoj formi. Dodatne mjere treba preduzeti da se podigne svijest građana o postojećim mehanizmima pritužbe, naročito o Etičkom kodeksu. Pravila o imunitetu i njihova praktična primjena treba da se razjasne u skladu sa najboljom praksom kako bi se osigurala potpuna odgovornost sudija i tužilaca u skladu sa Krivičnim zakonom.

U pogledu **efikasnosti**, sudovi su nastavili da smanjuju broj zaostalih slučajeva, za približno 6% tokom 2012. Osnovni sudovi su smanjili broj zaostalih slučajeva za 14%. Rastući broj zaostalih slučajeva u privrednim sudovima i Upravnom sudu ostaje razlog za zabrinutost. Nakon donošenja Zakona o javnim izvršiteljima decembra 2011, relevantna podzakonska akta su usvojena i sprovedena je obuka za kandidate za javne izvršitelje. Zapošljavanje javnih izvršitelja se i dalje očekuje. Izvršenje odluka u građanskim i upravnim stvarima ostaje slabo. Pouzdani statistički sistem za mjerenje stope naplate, troškova i trajanja izvršnog postupka tek treba da bude uspostavljen.

Trajanje sudskih postupaka je i dalje razlog za zabrinutost. Crna Gora treba da nastavi da daje prioritetni tretman i da prati stare slučajeve. Mogućnost upućivanja slučajeva sa više instance nižoj instanci bez ulaženja u meritum slučaja je jedan od glavnih razloga za dugo trajanje suđenja; ova opcija bi se mogla ograničiti na vanredne okolnosti, u skladu sa najboljom evropskom praksom.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o posredovanju maja 2012, donijet je određeni broj podzakonskih akata. Većina slučajeva medijacije se odnosi na porodične slučajeve i slučajeve koji uključuju maloljetne počinioce; po pitanju

građanskih i privrednih stvari pribjegavanje medijaciji je rijetko. Korištenje medijacije treba promovisati, npr. putem specijalizovane obuke za sudije i podizanja svijesti.

Budžet za 2013. za sudstvo i tužilaštvo iznosi 26,1 miliona eura (0,8% BDP-a), od čega je 20,3 miliona eura dodijeljeno sudstvu. Zarade nosilaca pravosudnih funkcija i administrativnog kadra i dalje predstavljaju veći dio ove sume, tako umanjujući mogućnost za ispravljanje nedostataka u infrastrukturi i opremi. Tužilaštvo se bori da pokrije troškove krivičnih postupaka.

Dodatni koraci su preduzeti u cilju racionalizacije pravosudne mreže. U februaru, Ministarstvo pravde je usvojilo Analizu o racionalizaciji sudske mreže. Njome se preporučuje organizacija mreže prekršajnih sudova, spajanje dva privredna suda i suđenje u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina samo u jednom specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici. Plan implementacije preporuka je donesen juna 2013.

Pravosudni informacioni sistem (PRIS) se počeo koristiti za statističko izvještavanje, time povećavajući pouzdanost podataka. Korišteni statistički indikatori još uvijek ne omogućavaju potpune informacije o trajanju suđenja i radu sudova. Dalje unapređenje pravosudnog IT sistema u skladu sa relevantnim indikatorima je potrebno kako bi se omogućili pouzdani i dosljedni podaci i kako bi se uveo sistem za praćenje dužine trajanja sudskih postupaka.

Srednjoročna i dugoročna strategija ljudskih resursa treba da se izradi. Standardi u oblasti radnog opterećenja sudija i standardnih vremenskih rokova za postupke u specifičnim vidovima slučajeva i/ili konkretnim sudovima treba tek da budu postavljeni kao osnov za određivanje resursa neophodnih da se eliminišu zaostali slučajevi i da se riješi priliv novih slučajeva, te da bi se oni dodjeljivali efikasno.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija nastavio je

da pruža inicijalnu i kontinuiranu obuku sudijama i tužiocima. Nezavisnost, administrativni i finansijski kapacitet Centra treba da se ojača.

U pogledu **pristupa pravdi**, implementacija Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći preko kancelarija za besplatnu pravnu pomoć uspostavljenih u svim osnovnim sudovima nastavlja da nailazi na prepreke usljed nedovoljnog budžeta kancelarija i nedostatka svijesti javnosti. Usluge besplatne pravne pomoći su nedostupne nekim etničkim grupama usljed jezičkih barijera. Vremenski rok postavljen zakonom za odlučivanje da li neki zahtjev ispunjava kriterijume za ostvarivanje pomoći se smatra ekstremno kratkim.

U pogledu *bavljenja ratnim zločinima na nivou države*, u slučaju deportacije bosanskih izbjeglica (1992), Apelacioni sud je potvrdio maja 2013. drugu prvostepenu presudu izrečenu u Višem sudu u Podgorici, novembra 2012, kojom je oslobođeno svih devet optuženih bivših službenika crnogorskog Ministarstva unutrašnjih poslova. Presuda je sada pravosnažna i time je zaokruženo drugo od četiri lokalna suđenja za ratne zločine. Prvostepeno suđenje protiv osam bivših pripadnika Jugoslovenske armije optuženih za ratne zločine u Kaluđerskom Lazu (1999) traje od 2009. Novembra 2012, jedan optuženi je oslobođen uz kauciju. Julu 2013. Viši sud u Podgorici je donio odluku o trećem prvostepenom suđenju u slučaju ratnih zločina počinjenih protiv ratnih zatvorenika i civila u logoru Morinj (1991). Četiri optužena su osuđena na iste niske zatvorske kazne kao i drugom prvostepenom presudom iz januara 2012. Crna Gora treba da uloži napore u borbi protiv nekažnjivosti. Sve neriješene prijave o ratnim zločinima treba na odgovarajući način da se ispituju. Odluke crnogorskog pravosuđa u slučajevima ratnih zločina treba da budu u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom, da reflektuju praksu Međunarodnog krivičnog suda za

bivšu Jugoslaviju, i da u potpunosti primjenjuju domaće krivično pravo. Optužbe za komandnu odgovornost, saučesništvo ili pomaganje i podsticanje do sada nijesu korištene. Crna Gora treba da osigura da civilne žrtve rata imaju pristup pravdi i obeštećenju.

### *Politika borbe protiv korupcije*

Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i revidirani Akcioni plan za period 2011-2012. se nastavlja. Akcioni plan za period 2013-2014. je donesen u maju 2013. Stotinjak mjera (skoro jedna trećina) prethodnog akcionog plana nijesu implementirane i uvrštene su u novi Akcioni plan. Takođe, akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je skup ambicioznih mjera u oblasti borbe protiv korupcije. Crna Gora treba da ojača svoje ukupne kapacitete kako bi na odgovarajući način implementirala i pratila sve aktivnosti predviđene u spriječavanju i borbi protiv korupcije. Do sad je uticaj mjera borbe protiv korupcije bio ograničen.

Određeni naponi su preduzeti da se ojača pravni i institucionalni okvir borbe protiv korupcije. Novi parlamentarni Odbor za borbu protiv korupcije, kojem predsjedava poslanik iz redova opozicije, je uspostavljen. Marta 2013, Parlament je usvojio izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka, omogućivši članovima Odbora za borbu protiv korupcije da ostvare pristup povjerljivim podacima bez prethodne dozvole.

Nedavni parlamentarni izbori su pokazali određeni broj nedostataka u pogledu implementacije trenutne legislative u oblasti finansiranja političkih stranaka. Radna grupa je formirana kako bi se unaprijedio pravni okvir (vidjeti takođe odjeljak 2.1 – Parlament). Preporuke date od strane OSCE/ODIHR-a takođe treba da budu predmet bavljenja, kao dio ovog procesa. Obaveze izvještavanja i dostavljanja finansijskih izvještaja političkih stranaka treba da se unaprijede i učine

transparentnijim. Značajne napore treba uložiti kako bi se spriječila zloupotreba državnih resursa u izbornim kampanjama. Jula 2013, Parlament je usvojio izmjene i dopune Krivičnog zakonika, kojima je uvršteno krivično djelo zloupotrebe državnih resursa. Pravila o finansiranju stranaka i kampanja treba da se na bolji način primjenjuju. Odvratajuće kazne treba da se uvedu i primjenjuju u praksi. Djelotvoran sistem praćenja prije i tokom izbornih kampanja treba da se osigura. Nezavisnost i finansijski i ljudski resursi Državne izborne komisije treba da se ojačaju kako bi se osiguralo djelotvorno vršenje njene nadzorne funkcije i funkcije praćenja. Državnoj revizorskoj instituciji su takođe potrebni dodatni resursi, naročito dodatni kvalifikovani revizori. Preostale preporuke Grupe država protiv korupcije (GRECO/SE) treba da se u potpunosti implementiraju.

U pogledu kontrole konflikta interesa i provjere imovinskih kartona, Zakon o unutrašnjim poslovima je izmijenjen i dopunjen jula 2013. i njime se zahtijeva od oko 500 visokih policijskih službenika da prijave svoju imovinu. Nijesu svi državni i lokalni funkcioneri predali imovinske kartone u roku koji je predviđen zakonom. Komisija za sprječavanje konflikta interesa je pokrenula postupke protiv 602 funkcionera koji nijesu predali svoje imovinske kartone za 2012/2013 (septembar 2012 – septembar 2013) na vrijeme. U 508 od ovih slučajeva, pokrenut je prekršajni postupak, od čega je do sada 400 slučajeva riješeno; novčane kazne su izrečene u 101 slučaju (u ukupnom iznosu od EUR 24 950), opomene su izrečene za 240 javnih funkcionera. Komisija je takođe povelu postupak protiv 222 funkcionera koji su pružili neispravne informacije u svojim imovinskim kartonima. Usljed prakse prekida postupka u slučaju da javni funkcioner obezbijedi dodatne informacije i ispravi svoj imovinski karton, samo 15 prekršajnih postupaka je povedeno; četiri slučaja su riješena: jedan slučaj je odbačen; u jednom

slučaju je izrečena manja novčana kazna; a dvojici funkcionera je izrečena opomena. Između septembra 2012. i septembra 2013, oko 2200 imovinskih kartona je provjereno i upoređeno sa podacima Uprave za nekretnine, Komisije za hartije od vrijednosti, Poreske uprave i Uprave za javne nabavke. Unakrsna provjera podataka treba da bude unaprijeđena. U martu, Komisija za sprečavanje sukoba interesa je potpisala memorandum o razumijevanju sa Upravom za nekretnine, ali još uvijek nema pristup relevantnim bazama podataka koje vode ostali državni subjekti. Komisiji još uvijek nedostaje ovlaštenje da pristupa bankovnim informacijama i vrši provjere nezakonitog bogaćenja. Komisija treba da svoje zadatke vrši na proaktivniji način, i da se fokusira na razotkrivanje slučajeva nezakonitog bogaćenja putem sistematskog unakrsnog provjeravanja imovinskih kartona sa podacima iz ostalih baza podataka, na osnovu procjene rizika. Saradnja sa institucijama za sprovođenje zakona na razotkrivanju nelegalnih radnji treba da se unaprijedi. Treba posvetiti veću pažnju provjeravanju konflikta interesa, u slučaju kada postoji rizik da javni funkcioner donese službenu odluku u pravcu pribavljanja koristi za sebe ili bliska lica. Komisija je pokrenula postupke protiv 22 javna funkcionera zato što nijesu prijavili mogući konflikt interesa u vršenju dužnosti. Odvrćajuće kazne treba da se primjenjuju.

Crna Gora treba da ojača implementacione kapacitete na svim nivoima, kako bi se smanjile nepravilnosti u implementaciji Zakona o javnim nabavkama od strane raznih ugovornih subjekata. Nedostatak transparentnosti određenih postupaka, neimenovanje službenika za javne nabavke, dijeljenje jedinstvenih ugovora o javnim nabavkama na nekoliko ugovora i nedovoljno izvještavanje stvaraju uslove koji vode korupciji. Ciljana obuka tužilaca i sudija o pitanjima javnih nabavki treba da se obezbijedi. Mjere monitoringa i kontrole treba da se pojačaju, i u fazi prethodne (*ex-ante*) kontrole i implementacije

ugovora. (Vidjeti i Poglavlje 5 – Javne nabavke).

Uprava za antikorupcijsku inicijativu nastavila je da sprovodi kampanje podizanja svijesti i omogućava obuku i radionice o planovima integriteta za službenike. Vlada je usvojila smjernice za izradu planova integriteta za državne službenike. Državne institucije, uključujući sudove, postavile su menadžere integriteta odgovorne za izradu i sprovođenje planova integriteta. Uprava carina je usvojila novi etički kodeks, koji je stupio na snagu januara 2013. Jula 2013, izmjene i dopune Krivičnog zakonika su usvojene, sa odredbom kojom se otpuštanje „zviždača“ čini kažnjivim. Zaštita „zviždača“ treba da se učini djelotvornijom u praksi, kako bi se olakšalo izvještavanje o koruptivnim radnjama.

Obuka državnih službenika o izmijenjenom i dopunjenom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, koji je stupio na snagu februara 2013. je otpočela. Djelotvorna primjena odredbi o prevladavajućem javnom interesu, uključujući one koje se odnose na korupciju, i u pogledu osjetljivih informacija od ekonomske vrijednosti, tek treba da se testira. Nezavisnost Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da se ojača. Njen administrativni kapacitet za implementaciju zakona treba da se ojača putem dodatnog kadra i obuke.

U januaru, Vlada je usvojila analizu implementacije Zakona o krivičnom postupku, a radna grupa je formirana za izradu izmjena i dopuna u cilju prevazilaženja pravnih i institucionalnih nedostataka koji su identifikovani. Na osnovu analize racionalizacije sudske mreže usvojene u februaru, nadležnost u slučajevima organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina treba da se koncentriše u jednom specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici. Podzakonska akta Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini su donesena u oktobru, kako bi se unaprijedilo upravljanje privremeno i trajno i oduzetom imovinom stečenom kriminalom i obezbijedio

pravni osnov za njenu prodaju.

Institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije u borbi protiv korupcije je unaprijeđen putem dodatne podrške u vidu obuke, ali ostaje nedovoljan. Specijalnom istražnom timu u Specijalnom tužilaštvu i dalje nedostaju direktni pristup relevantnim bazama podataka, ljudski i finansijski resursi, a naročito finansijska ekspertiza. Profesionalni kapacitet Uprave za imovinu, odgovorne za staranje i prodaju imovine stečene kriminalom, treba da se ojača. Kapacitet za sprovođenje sistematskih finansijskih istraga u slučajevima korupcije treba da se unaprijedi. Međuagencijska saradnja je poboljšana u određenoj mjeri ali treba da se dodatno razvija, uključujući i saradnju između tužilaštva i policije u fazi prethodnog postupka. Vodeća uloga tužilaštva treba da se ojača. Crna Gora učestvuje u Regionalnoj mreži za obuku u pravosuđu uspostavljenoj od strane Regionalne antikorupcijske inicijative, što je početni korak u uspostavljanju okvira za integrisanu pravnu obuku u oblasti borbe protiv korupcije u regionu.

Napredak u razvoju bilansa ostvarenih rezultata u istragama, procesuiranju i osuđujućim presudama u slučajevima korupcije ostaje ograničen, naročito u pogledu slučajeva korupcije na visokom nivou. Nije bilo pravosnažnih osuđujućih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou. Prvostepena presuda za zloupotrebu položaja i mito bivšem predsjedniku opštine Budva i poslaniku državnog parlamenta je poništena iz procesnih razloga od strane Apelacionog suda i slučaj je vraćen prvostepenom sudu na ponovno suđenje. Finansijske istrage su u toku ali, generalno, finansijske istrage se ne koriste sistematično. I dalje nema slučajeva korupcije u kojima je naloženo privremeno oduzimanje imovine.

Nakon objave audio snimaka sa sastanaka vladajuće stranke, tužilaštvo je nakon inicijalnog oklijevanja, pokrenulo istragu navodne zloupotrebe državnih resursa i kršenja prava na ravno-



pravno zapošljavanje, u izborne svrhe. Do sada nijesu podignute optužnice. Uz tužilačku istragu, Parlament je izvršio istragu o navodnoj zloupotrebi javnih resursa i kršenju prava na ravno-pravno zapošljavanje. Parlamentarna istraga je rezultirala donošenjem tehničkog izvještaja bez konkretnih preporuka za utvrđivanje političke odgovornosti. (Vidjeti takođe odjeljak 2.1 – Parlament).

Infiltriranje organizovanog kriminala u javni i privatni sektor je ozbiljan razlog za zabrinutost. Oblasti građevine i urbanizma, obrazovanja, zdravstva i javnih nabavki nastavljaju da budu izuzetno podložne korupciji.

Česte promjene relevantne legislative, sporo procesuiranje slučajeva korupcije na visokom nivou i poništavanje presuda koče djelotvornost borbe protiv korupcije. Ne postoji proaktivan stav organa za sprovođenje zakona u pravcu istraživanja navoda korupcije, naročito onih u koje su umiješani visoki zvaničnici. Visoka stopa istraga prijavljenih krivičnih djela povezanih sa korupcijom nikad nije rezultirala optužnicom. Stope oslobađajućih presuda u prvoj instanci i u apelacionim sudovima su visoke. Nedostaci u pogledu nezavisnosti i odgovornosti pravosudnog sistema ostaju ozbiljan razlog za zabrinutost i koče borbu protiv korupcije.

### *Temeljna prava*

Generalno, Crna Gora je poboljšala stanje u pogledu **međunarodnih ljudskih prava**. Postala je članica Savjeta za ljudska prava UN u januaru. Bila je predmet pregleda u sklopu drugog ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava u januaru, tokom kojeg je primila 124 preporuke od kojih je prihvatila 109 a 15 uzela u razmatranje. Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja je ratifikovana u martu 2013. Ustav (član 20) tek treba da se uskladi sa članom 13 Evropske konvencije o

ljudskim pravima (ECHR), u vezi sa garancijom prava na djelotvorni pravni lijek pred nacionalnim organima u slučaju kršenja prava iz Konvencije. Proces ratifikacije Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva je i dalje u toku. Implementacija standarda u oblasti međunarodnih ljudskih prava treba da se nastavi; nacionalno zakonodavstvo treba dodatno uskladiti.

Crna Gora je nastavila da saraduje sa **Evropskim sudom za ljudska prava** (ECHR), uključujući osiguravanje usklađenosti nacionalnih sudova sa praksom Suda. Novi kursevi za obuku sudija i tužilaca su održani. Sud je izrekao presude u šest predstavi, našavši da je Crna Gora prekršila prava zagarantovana ECHR-om, od kojih se većina odnosi na pravo na fer suđenje i djelotvorni pravni lijek. Ukupno 192 nove predstave su predate Sudu od septembra 2012, čime se broj neriješenih predstavi popeo na 889.

U pogledu **unapređenja i ostvarivanja ljudskih prava**, institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) je uposlila dodatni kadar, dok je budžet Ombudsmana za 2013. smanjen. Parlamentarni Odbor za ljudska prava i slobode podržao je Ombudsmanove izvještaje o zlostavljanju djece putem interneta; stanju u zatvorima i zaštiti od diskriminacije – kao i Ombudsmanov opšti izvještaj za 2012. Saradnja Odbora sa Ombudsmanom i civilnim društvom nastavlja da bude dobra.

Nakon formiranja nove Vlade u decembru, novo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je formirano, nezavisno od Ministarstva pravde. Kapacitet Ministarstva, kao i Ombudsmana, treba i dalje da se ojača. Nedostaci po pitanju zaštite ljudskih prava od strane sudskih i izvršnih organa su i dalje prisutni, naročito u pogledu ranjivih grupa.

U oblasti **prevencije mučenja i zlostavljanja**, Zakon o

Ombudsmanu treba izmijeniti i dopuniti kako bi se definisale dužnosti koje proizilaze iz uloge te institucije kao nacionalnog mehanizma za prevenciju. U februaru, tri policijska službenika su osuđena na po sedam mjeseci zatvora za zlostavljanje pritvorenika 2008. Ipak, slučaj je poništen od strane Višeg suda u Podgorici u junu iz procesnih razloga i vraćen na ponovno suđenje. Procesuiranje takvih slučajeva je i dalje sporo i nekažnjivost predstavlja razlog za zabrinutost, naročito u slučajevima kada su umiješani organi za sprovođenje zakona. Tretman osuđenika i pritvorenika treba da se uskladi sa međunarodnim standardima.

Pravni i politički okvir kojim se reguliše **zatvorski** sistem je unaprijeđen. Smještajni kapaciteti su prošireni. Specijalna pritvorska jedinica za maloljetnike i žene je uspostavljena. Objekti su sagrađeni kako bi se zatvorenicima omogućilo da rade u zatvorskim prostorijama. Dodatni naponi su potrebni kako bi se pojačala upotreba alternativnih sankcija, te organizovale aktivnosti kojima se doprinosi socijalizaciji i rehabilitaciji pritvorenika. Novi zakon o pomilovanju, donesen u julu, doprinio je smanjenju prenatrpanosti zatvora; ipak, kod usvajanja ovog zakona, nedostajala je prethodna analiza rizika i procjena uticaja.

**Sloboda izražavanja** nastavlja da bude obezbijedena, tj. sa nedavnim otpočinjanjem ozbiljnijih istraga slučajeva nasilja protiv novinara i izricanjem presuda u nekim slučajevima.

Dvijema pravosnažnim presudama, pojedinci su proglašeni krivim za nasilje protiv dva reportera, u jednom slučaju, i za ugrožavanje bezbjednosti novinara, u drugom. U januaru, bivši policijski službenik je kažnjen novčanom kaznom od strane Osnovnog suda zbog prijetnji i ugrožavanja bezbjednosti novinara; drugi policijski službenik je optužen za ugrožavanje bezbjednosti novinara istražitelja. Sudovi u Crnoj Gori se gen-

eralno pridržavaju prakse Evropskog suda za ljudska prava; obuke po njegovim standardima – koje sprovodi Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija – su nastavljene. Ipak, umiješanost pripadnika policije, naročito policijskih službenika, u slučajeve zastrašivanja i napada na novinare ostaje ozbiljan razlog za zabrinutost, kao i nedavni porast broja činova nasilja protiv novinara. Svi stari i nedavni slučajevi prijatni i nasilja moraju se temeljno istražiti i procesuirati.

Napori na privatizaciji državnog štampanog medija bili su neuspješni. Ostaje zabrinutost da država krši Zakon o medijima, kojim se zabranjuje državi da osniva štampane medije. Zabrinutost se nastavlja i u vezi sa mogućom državnom pomoći i finansiranjem oglašavanja izdvojenim za štampane medije 2012, što nije bilo u skladu sa pravilima o javnoj nabavci i moglo je ugroziti konkurentnost na tržištu medija. Neki vodeći mediji nijesu uspostavili nikakvu samoregulaciju. Promocija i realizacija profesionalnih i etičkih standarda ostaju izazov za veći dio medija.

Crna Gora nastavlja da se pridržava **slobode okupljanja i udruživanja**.

**Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti** nastavlja da bude zagarantovana i da se sprovodi; ipak, tenzije postoje između Srpske pravoslavne crkve i Crnogorske pravoslavne crkve, naročito po pitanju imovine. Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. se i dalje primjenjuje, dok se donošenje novog očekuje.

Po pitanju **prava žena i rodne ravnopravnosti**, u martu, Parlament je ratifikovao Konvenciju Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja. Prvo sklonište za žene i djecu žrtve porodičnog nasilja je

otvoreno u Podgorici u decembru i vodi ga lokalna NVO, uz inicijalnu podršku od strane Vlade. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2013-2017. i implementacioni program za 2013-2014. su doneseni od strane Vlade u januaru i imaju za cilj eliminisanje rodne diskriminacije na tržištu rada i osiguravanje bolje zaštite od nasilja u porodici. Dok je formalni zahtjev da žene čine najmanje 30% kandidata na izbornim listama ispunjen, žene ostaju i dalje nedovoljno zastupljene u Parlamentu i na upravljačkim pozicijama. Napori su neophodni kako bi se osigurala rodna ravnopravnost na tržištu rada.

**Dječija prava** su ojačana ratifikacijom Fakultativnog protokola o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta, kao i uvođenjem u Krivični zakonik odredbi o sankcionisanju seksualnog zlostavljanja, trgovine ljudima i prisilnog braka među djecom. Novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti je donesen u maju, dok je propratna strategija uslijedila u julu; novi nacionalni Akcioni plan za djecu takođe usvojen u julu. Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo prosvjete su pokrenuli prvu nacionalnu bazu podataka za zaštitu djece, sa ciljem obezbjeđivanja pouzdanih podataka o situaciji i potrebama djece.

Situacija **socijalno ugroženih i/ili lica sa invaliditetom** se nije poboljšala. Izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora, koji je donesen u julu, predviđene su neke mjere za unapređenje pristupa objektima za lica smanjene pokretljivosti. Ipak, sveukupni pristup objektima, uključujući obrazovne i medicinske ustanove, ostaje razlog za zabrinutost. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom sadrži niz nedostataka i treba da bude izmijenjen i dopunjen. Finansijska podrška koja se uplaćuje poslodavcima za zapošljavanje lica sa invaliditetom nije dovoljno zaštićena od nenamjerne upotrebe. Mehanizmi za monitoring i

sankcionisanje u ovoj oblasti su i dalje nedostatni.

U domenu **politika u oblasti borbe protiv diskriminacije**, Ombudsman nastavlja da promoviše zaštitu svih ugroženih društvenih gupa, uprkos svojim ograničenim resursima. Preostaje da se Zakon o zabrani diskriminacije izmijeni i dopuni kako bi se uskladio sa pravnom tekovinom EU.

Vlada je usvojila Strategiju za unapređenje kvaliteta života **lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih lica (LGBTI)** za period 2013-2018. Vlasti su u potpunosti podržale prvu paradu ponosa koja je održana u Budvi u julu. Ipak, napadi na učesnike su pokazali visok nivo homofobije u zemlji kojim se treba pozabaviti. Policija je optužila 32 lica za nedolično i bezobzirno ponašanje tokom parade.

**Radna i sindikalna prava** se generalno poštuju; u julu su izmjene i dopune Zakona o reprezentativnosti sindikata usvojene, sa ciljem da se unaprijede ova prava. Bipartitni socijalni dijalog ostaje nezadovoljavajući i uloga Socijalnog savjeta je i dalje ograničena. Potpuno transparentna zastupljenost i pravo formiranja novih sindikata treba da budu osigurani. Pregovori o novom Opštem kolektivnom ugovoru su u toku.

U pogledu **imovinskih prava**, restitucija imovine, u skladu sa crnogorskom legislativom, je i dalje spora, usljed glomaznih procedura i nedostatka administrativnog kapaciteta. Raseljena lica stalno nastanjena u Crnoj Gori i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u vezi sa pristupom zemljištu.

Crna Gora nastavlja da obezbjeđuje poštovanje i zaštitu **manjina** i kulturnih prava. Međuetnički odnosi u zemlji nastavljaju da budu dobri. Ipak, Fond za manjine nastavlja da djeluje sa

značajnim nedostacima, naročito u pogledu dodjele sredstava i valjanog sprovođenja projekata.

U pogledu inkluzije **Roma, Aškalija i Egipćana**, Akcioni plan za 2013. za implementaciju Strategije za unapređenje statusa Roma i Egipćana u Crnoj Gori je donesen od strane Vlade u januaru. Nakon požara u kampu Konik jula prošle godine, Vlada je odgovorila efikasno i obezbijedila neophodnu pomoć u saradnji sa međunarodnim akterima. Svih 800 lica koji su izgubili svoje domove su preseljeni u privremene mobilne kontejnere i povezani na elektrodistributivnu mrežu; zabrinutost se nastavlja u pogledu slabog snabdijevanja vodom u kampu. Ugrožene grupe, uključujući Rome, obuhvaćene su Zakonom o socijalnom stanovanju koji je donesen u Parlamentu u julu, čime se zahtijeva od relevantnih lokalnih i nacionalnih organa da brzo preuzmu svoje odgovornosti. Akcioni planovi za integraciju Roma u opštinama Bijelo Polje, Berane i Ulcinj su finalizovani i usvojeni u lokalnim skupštinama.

Diskriminacija ostaje rasprostranjena kod pristupa zapošljavanju i socijalnoj i zdravstvenoj njezi. Na osnovu sadašnjeg izbornog zakona, Romi su nedovoljno zastupljeni na političkom nivou. Mjere su preduzete da se olakša pristup obrazovanju i zapošljavanju, ali stopa onih koji odustaju od školovanja i stopa nezaposlenosti među Romima ostaju visoke, naročito kada su u pitanju žene.

Od decembra 2012, nije bilo radnih sastanaka Koordinacionog odbora za praćenje implementacije Strategije za trajno rješavanje pitanja **interno raseljenih lica**. Nekih 58% pripadnika ove grupe su se prijavili za stalni ili privremeni boravak, od čega je 37% steklo steklo trajno boravište od maja mjeseca. Ozbiljne prepreke za dobijanje statusa se nastavljaju, uključujući probleme sa naknadnim upisom u knjige rođenih; troškovima pribavljanja

dokumenata; situacijom ekstremno ugroženih lica; konfuzija usljed pravnih odredbi o broju godina za različite kategorije boravišta koje su potrebne za sticanje crnogorskog državljanstva. Privremena Uredba o pristupu socijalnim i ekonomskim pravima raseljenih lica je izmijenjena i dopunjena, i njeno važenje produženo do juna 2014.

U pogledu **zaštite ličnih podataka**, treba pojačati napore kako bi se osigurala odgovarajuća implementacija relevantne legislative. Septembra 2013, Ministarstvo unutrašnjih poslova je raskinulo kontroverzni sporazum sa jednom privatnom telekomunikacionom kompanijom, nakon presude kojom je utvrđeno da se sporazumom krši legislativa u oblasti zaštite podataka. Pravi balans treba da bude uspostavljen između prava na slobodni pristup informacijama i pravila o zaštiti ličnih podataka.

### *Zaključak*

Generalno, Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti pravosuđa i temeljnih prava. Transparentnost rada sudova je poboljšana i broj neriješenih sudskih predmeta se smanjio. Preduzeti su dalji koraci u cilju racionalizacije sudske mreže. Ustavni amandmani sa ciljem jačanja nezavisnosti pravosuđa su usvojeni. Jedinstveni sistem zapošljavanja na nivou države za sudije i tužioce i objektivni sistem napredovanja zasnovan na zaslugama tek treba da se uvedu. Treba preduzeti mjere na jačanju odgovornosti i garanciji integriteta u pravosudnom sistemu. Budžet dodijeljen za pravosuđe je nedovoljan. Izvršenje odluka u građanskim i privrednim stvarima ostaje slabo. U pogledu bavljenja ratnim zločinima na državnom nivou, Crna Gora treba da preduzme mjere da se izbori sa nekažnjivošću i da osigura da su odluke crnogorskog pravosuđa u vezi sa slučajevima ratnih zločina u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom, te da odražavaju praksu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu



Jugoslaviju, i u potpunosti primjenjuju domaće krivično pravo. U oblasti borbe protiv korupcije, implementacija relevantnog zakonodavnog okvira je pokazala izvjesni broj nedostataka gdje je potrebno preduzeti dalje aktivnosti u pravcu legislative. Kapacitet nadzornih institucija koje su nadležne za kontrolisanje političkog finansiranja i konflikta interesa treba da se unaprijedi. Korupcija ostaje prisutna u mnogim oblastima i nastavlja da predstavlja ozbiljan problem. Infiltriranje organizovanih kriminalnih grupa u javni i privatni sektor treba da bude predmet bavljenja nadležnih organa. Pojačani naponi su potrebni u pogledu razvijanja kredibilnog bilansa ostvarenih rezultata u oblasti istrage, procesuiranja i osuđujućih presuda u slučajevima korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou. Poništavanje prvostepenih presuda u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala stvara razlog za zabrinutost. Broj pravosnažnih osuda ostaje nizak, i još uvijek nije bilo privremenog i trajnog oduzimanja imovine u slučajevima korupcije. Ozbiljno treba razmotriti razloge zašto veliki broj istraga u krivičnim djelima povezanim sa korupcijom nije rezultirao optužnicom. Određeni napredak je ostvaren u oblasti temeljnih prava, naročito kroz prenošenje međunarodnih instrumenata u domaću legilsativu. Ipak, nedostaci su prisutni kod zaštite ljudskih prava od strane pravosudnih i organa za sprovođenje zakona, naročito u pogledu ugroženih grupa, posebno Roma, lezbejki, gejeva, biseksualnih i transrodnih lica i lica sa invaliditetom. Dodatni naponi su potrebni kako bi se spriječilo i borilo protiv nasilja nad ženama, naročito Romkinjama, kao i nasilja u porodici. Raniji i nedavni slučajevi prijatnji novinarima nijesu još uvijek razriješeni i naponi na njihovom procesuiranju teba da se pojačaju. Dodatni naponi su takođe potrebni kako bi se osigurala odgovarajuća implementacija legislative u oblasti zaštite podataka.

#### 4. 24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

U oblasti **migracija**, izgrađen je Centar za migrante, ali je njegovo otvaranje odloženo. Aprila mjeseca, Vlada je usvojila novi Akcioni plan za period 2013-2014. za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama. Obuka u oblasti nelegalnih migracija je nastavljena. Sporazumi o readmisiji su stupili na snagu sa zemljama Beneluksa i Slovačkom, ratifikovan je sporazum sa Moldavijom, a sporazumi sa Turskom i Srbijom su potpisani. Dodatni naponi su potrebni kako bi se osigurala potpuna usklađenost sa pravnom tekovinom EU u oblasti legalnih migracija i kako bi se podigla svijest vlasti o pitanjima mješovitih migracija, integracije migranata i zaštite ugroženih grupa u ovoj oblasti. Sporazum o povratku sa Kosovom tek treba da bude potpisan. Pripreme za usklađivanje legislative sa pravnom tekovinom EU su umjereno unapredovale.

Zemlja se suočila sa naglim porastom broja zahtjeva za **azil** u poređenju sa prethodnim godinama (1.529 u 2012, u poređenju sa 239 u 2011). Dok većina podnosilaca zahtjeva odlazi prije kraja procedure, trenutni kapaciteti za prijem treba hitno da budu prošireni. Otvaranje novog Centra za tražioce azila je dodatno odloženo, do donošenja relevantnih podzakonskih akata u Parlamentu. Jednom licu je dodijeljen status izbjeglice a supsidijarna zaštita je odobrena za četiri lica. Trenutna rješenja za prijem nalažu usklađivanje sa minimalnim standardima, naročito u pogledu zdravstvene zaštite; rizik u vezi sa izloženosti tamošnjih lica švercerima i nelegalnim aktivnostima je i dalje prisutan. Dodatna obuka je potrebna za graničnu policiju, po pitanju principa zabrane vraćanja (*non-refoulement*) i standarda humanitarnih prava, kao i za Državnu komisiju za rješavanje po žalbama za azil, kako bi se unaprijedilo donošenje odluka na kvalitetnoj osnovi. Nedostatak prevodilaca i dalje predstavlja

prepreku, kao i slaba koordinacija između službi u oblasti azila. Elektronska baza zahtjeva za azil tek treba da se uspostavi. Pripreme za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU su u ranoj fazi; Zakon o azilu je samo dijelom usaglašen, uključujući odredbu kojom se supsidijarna zaštita ograničava na šest mjeseci.

U pogledu **vizne politike**, zemlja je samo djelimično usklađena sa pozitivnom i negativnom listom EU iz Regulative 569/2001. Odluke o privremenom ukidanju zahtjeva za vize za državljane Azerbejdžana, Jermenije i Kazahstana su donesene u toku ljeta. Elektronska povezanost između diplomatskih i konzularnih misija i nacionalnog viznog sistema Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija još nije uspostavljena. Vize za ulazak u Crnu Goru još uvijek nijesu u skladu sa standardima EU i nedostaju im bezbjednosne karakteristike. Pripreme za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU su u ranoj fazi.

U oblasti **vanjskih granica i Šengena**, nova Strategija za integrisano upravljanje granicama (IBM) za period 2013-2016. i Akcioni plan su usvojeni decembra 2012. Strategija nije u potpunosti u skladu sa konceptom integrisanog upravljanja granicama EU. Jula mjeseca, Zakon o graničnoj kontroli je izmijenjen i dopunjen u cilju dodatnog usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU. Svi granični prelazi su uvezani u jedinstveni informacioni sistem za kontrolu lica, vozila i dokumenata, povezan sa nacionalnim i Interpolovim bazama podataka. Dva nova patrolna čamca su kupljena za 'plavu granicu'. Izgradnja kapaciteta i obuka su nastavljeni. Zajedničko jezgro nastavnih planova i programa EU treba tek da bude integrisano, na svim nivoima, u kurikulumu crnogorske granične policije. Odnosi sa susjednim zemljama su poboljšani, zajedničke patrole sa Bosnom i Hercegovinom, Srbijom i Albanijom su realizovane. Pripreme na uspostavljanju zajedničke kontakt tačke sa Bosnom i Hercegovinom i sa Kosovom su u toku. Razgovori se nastavljaju

sa Kosovom i sa Bosnom i Hercegovinom o sporazumu o državnoj granici. Sličan sporazum sa Srbijom je trenutno predmet pregovora. Crna Gora i Bosna i Hercegovina su se sporazumjele da zatvore nelegalne granične prelaze između dviju zemalja.

Generalno, zakonodavni okvir u oblasti granične kontrole je samo dijelom usaglašen sa pravnom tekovinom EU. Znatni naponi su potrebni kako bi se pojačala djelotvornost granične policije i kako bi se modernizovala oprema na graničnim prelazima (uključujući opremu za granične kontrole) i objekti granične policije. Bezbjednost na zelenoj i plavoj granici treba da se ojača, npr. granične kontrole u glavnoj luci Bar. Sistem obuke granične policije treba da bude unaprijeđen i da podigne svijest o pitanjima povezanim sa migracionom politikom, azilom i borbom protiv trgovine ljudima. Potrebno je poboljšanje međuresorske saradnje, naročito u pogledu carina. Prema sadašnjim odredbama, pripadnici granične policije nemaju odvojene istražne nadležnosti. Mjere u borbi protiv korupcije i ostalih kriminalnih aktivnosti na granici, naročito šverca, treba da budu ojačane.

U oblasti **pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima**, novi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima je donesen u Parlamentu u julu. U pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, pravni okvir za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala na regionalnom i međunarodnom nivou je ojačan: jula mjeseca, dva sporazuma su potpisana sa Italijom, kako bi se olakšala implementacija Evropske konvencije o ekstradiciji i Evropske konvencije o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Juna 2013, Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija je postao posmatrač u Regionalnoj mreži za obuku u pravosuđu; administrativni kapaciteti Odjeljenja za međunarodnu pravnu saradnju Ministarstva pravde su ojačani. Dodatni naponi su potrebni kako

bi se uskladila nacionalna legislativa sa pravnom tekovinom EU, uključujući princip uzajamnog priznavanja presuda i odluka o uslovnoj slobodi. Novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu još nije donesen. Sporazum o saradnji sa Eurojust-om tek treba da bude potpisan; čeka se na dodatne informacije o zaštiti ličnih podataka i posjetu sa ciljem utvrđivanja činjenica, koja će biti realizovana u oktobru 2013.

U pogledu **policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala**, zemlja je nastavila da se aktivno angažuje na međunarodnom i regionalnom nivou, uključujući ratifikaciju sporazuma o saradnji sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, Bosnom i Hercegovinom i Češkom Republikom. Opeativni sporazum sa Europolom nije još uvijek zaključen.

Propisi za sprovođenje novog Zakona o unutrašnjim poslovima su usvojeni. Nekim odredbama Zakona se dovodi u pitanje uloga tužioca u istragama, a nekim odredbama se dozvoljava da ministar interveniše u rad policije. Nezavisni i transparentni nadzor nad policijom, fer politika zapošljavanja i glomazan mehanizam pritužbi tek treba da budu uspostavljeni. Etički standardi policije treba da budu ojačani putem proaktivne politike, kako bi se, između ostalog, spriječilo učestvovanje službenika policije u kriminalnim aktivnostima. Izmjene i dopune Krivičnog zakonika donesene u julu obuhvataju odredbe o računarskom kriminalu, borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma i trgovini ljudima, u cilju dodatnog usklađivanja definicija sa međunarodnim standardima.

Česte fluktuacije zapošljenih na pozicijama srednjeg menadžmenta ozbiljno utiču na insitucionalnu memoriju policije. Specijalizovane jedinice koje se bave organizovanim kriminalom nemaju dovoljno zaposlenih, uključujući i one na regionalnom nivou. Samo inostrani svjedoci su obuhvaćeni šemom zaštite svjedoka za 2012. i 2013, na kratki vremenski period. Ne

postoji sigurna platforma za pohranjivanje i razmjenu podataka između organa za sprovođenje zakona.

Posebno odjeljenje tužilaštva nastavilo je da predvodi borbu protiv organizovanog kriminala; ipak, njegova uloga u tom pogledu trebalo bi da bude dodatno unaprijeđena, kao i saradnja sa policijom. Povjerljiva verzija procjene prijetnje organizovanog kriminala (OCTA) je dostupna Tužiocu od decembra 2012. Ipak, njegov specijalni istražni tim je i dalje odvojen od ostalih agencija za sprovođenje zakona u pogledu pristupa relevantnim bazama podataka, i to koči njegovu djelotvornost. Po pitanju bilansa ostvarenih rezultata u oblasti slučajeva borbe protiv organizovanog kriminala, neke presude su donesene u slučajevima šverca droge; samo nekoliko slučajeva odnosi se na kompleksne slučajeve kao što su trgovina ljudima i pranje novca. Nakon poništenja prvostepenih presuda iz procesnih razloga u visokoprofilnim slučajevima, postoji ozbiljna zabrinutost u vezi sa nedostatkom pravne sigurnosti.

Finansijske istrage se još ne koriste sistematično. Ukupan broj istih, kao i broj *privremenog oduzimanja imovine*, ostaje nizak, usljed slabog administrativnog kapaciteta i nedovoljne međuagencijske saradnje.

Po pitanju *računarskog kriminala*, izmjene i dopune Krivičnog zakonika obuhvataju odredbe sa ciljem dodatnog usklađivanja definicije dječije pornografije sa međunarodnim standardima. Policija nastavlja da obezbjeđuje kontakt tačku 24/7. Ipak, kapacitet tužilaštva i policije u ovoj oblasti je slab, i po pitanju praćenja internet sajtova. Uspostavljanje šeme za obuku o računarskom kriminalu za agencije za sprovođenje zakona je ključno.

U oblasti borbe protiv *pranja novca*, propisi za sprovođenje

Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma su doneseni decembra 2012; ipak, predstoji da novi zakon bude donesen, sa ciljem jačanja pravnog okvira i naročito, sistema sankcija. Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma je sprovela organizacionu i pravnu reviziju, usvojivši strateške ciljeve i identifikovavši pravne nedostatke. Sadašnji IT sistem je zastareo i treba da bude modernizovan. Crna Gora je usvojila izmjene i dopune Krivičnog zakonika, sa ciljem da se preporuke Moneyvala od decembra 2012. realizuju. Broj prijavljenih sumnjivih transakcija ostaje nizak; dodatne smjernice i obuka su potrebni kako bi relevantne organizacije podigle svijest o svojim obavezama izvještavanja.

Nova nacionalna Strategija za *borbu protiv trgovine ljudima* za period 2012-2018. i relevantni Akcioni plan za period 2012-2014. su usvojeni. Krivični zakonik je izmijenjen kako bi se unaprijedila identifikacija žrtava i obuhvatila krivična djela kao što je trgovina djelovima ljudskog tijela. Zakonikom su također obuhvaćeni ropstvo i prisilni brak, kao krivična djela koja su rezultat trgovine ljudima. Sveobuhvatan, multidisciplinarni pristup orjentisan na žrtve trgovine ljudima tek treba da bude razvijen; identifikacija žrtava kao i istrage, procesuiranje i osuđujuće presude protiv trgovaca ljudima treba da budu unaprijeđene.

Generalno, organizovani kriminal nastavlja da bude ozbiljan razlog za zabrinutost u Crnoj Gori.

U pogledu **borbe protiv terorizma**, Akcioni plan za period 2013-2014. za implementaciju Strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma je usvojen u julu. Rad na obezbjeđivanju sigurnog skladištenja oružja u Brezoviku je završen. Nedavne izmjene Krivičnog zakona

takođe imaju za cilj realizaciju Moneyval-ovih preporuka u oblasti finansiranja terorizma. Generalno, legislativa na nivou države i dalje treba da se uskladi sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Pripreme za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU su u ranoj fazi.

U pogledu **saradnje u oblasti droga**, Strategija za sprječavanje zloupotrebe droga (2013-2020), kojom se identifikuju prioritetne oblasti slične onima u strategiji EU za droge, usvojena je zajedno sa akcionim planom (2013-2016). Zakon o sprječavanju zloupotrebe droga je izmijenjen i dopunjen u julu sa ciljem daljeg usklađivanja sa standardima EU. Crna Gora je učestvovala u razbijanju narko krugova u saradnji sa Interpolom, Europolom, državama članicama EU i policijskim snagama zemalja iz susjedstva i SAD. Aktivnosti podizanja svijesti o drogama su sprovedene u školama i na lokalnom nivou.

Zemlja se nalazi na jednoj od glavnih balkanskih ruta za trgovinu drogom i kontinuirani i proaktivni naponi od strane Policije i Uprave carina su potrebni kako bi se otkrili i zaplijenili narkotici na granicama, uključujući sve luke. Znatna količina kanabisa je zaplijenjena; količine zaplijenjenog heroina i kokaina su veoma male. Kontakt tačka za saradnju sa Evropskim monitoring centrom za droge i zavisnost od droga (EMCDDA) je postavljena i obezbijedena je obuka za zaposlene u Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ipak, zemlja još uvijek nije spremna za sistematsko učešće u saradnji sa centrom, usljed nedostatka ljudskih i budžetskih resursa. Pripreme za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU su umjereno uznapredovale.

Specijalna jedinica za međunarodnu **carinsku saradnju** i evropske integracije je počela sa radom. Uprava carina još nije izradila dokumentaciju potrebnu za implementaciju novog kom-



pjuterizovanog tranzitnog sistema. Za luku Bar je obezbijedena tehnička oprema za unapređenje provjere kontejnera.

Dodatni naponi su potrebni kako bi se unaprijedio sistem provjere kontejnera, borba protiv korupcije u Upravi carina i osigurala bliskija koordinacija između carina i policije. Naročita pažnja je generalno potrebna kako bi se spriječila trgovina drogama i ostalim nelegalnim robama preko luka i duž obale.

Za mjere protiv **krijumčarenja eura**, vidjeti *Poglavlje 32 – Finansijska kontrola*.

### *Zaključak*

Generalno, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti legalnih migracija, azila i viza je i dalje u ranoj fazi; prihvatilišta za strance i za azilante treba da otpočnu sa radom bez daljeg odlaganja. Znatni naponi su potrebni kako bi se unaprijedili nadzorni kapacitet, tehnička oprema i infrastruktura na granicama, i kako bi se podigla svijest vlasti o mješovitim migracijama i unaprijedio njihov odgovor na iste. Crna Gora je aktivno uključena u regionalnu i međunarodnu policijsku i pravosudnu saradnju. Određeni napredak je postignut u borbi protiv trgovine drogom; ipak, potrebni su dodatni naponi kod zaplijene droge. Bilans ostvarenih rezultata u proaktivnim istragama i pravosnažnim presudama u ostalim oblastima organizovanog kriminala tek treba da se uspostavi, uključujući oduzimanje imovine stečene kriminalom. Dodatni naponi su potrebni kako bi se unaprijedila koordinacija između agencija za sprovođenje zakona i pravosuđa i kako bi se pojačao kapacitet za vršenje finansijskih istraga u vezi sa složenim kriminalnim istragama. Poništenje prvostepenih presuda u slučajevima organizovanog kriminala daje povoda za ozbiljnu zabrinutost.

#### **4. 25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje**

U oblasti **politike istraživanja i inovacija**, Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u Sedmom okvirnom istraživačkom programu EU (FP7) i preduzela je nekoliko mjera i aktivnosti u skladu sa Evropskim istraživačkim prostorom i Unijom za inovacije u cilju jačanja izgradnje kapaciteta.

Kada je riječ o saradnji u okviru **Sedmog okvirnog istraživačkog programa EU (FP7)**, Crna Gora je aktivno promovisala saradnju i uspješno sproveda jedan broj programa za razvoj kapaciteta. U septembru 2012. Ministarstvo nauke je uspješno doprinijelo Evropskim danima nauke i organizovalo nekoliko aktivnosti u cilju promocije nauke i istraživanja, naročito među mladim ljudima. Crna Gora je takođe nastavila da uspješno učestvuje u aktivnostima programa COST i EUREKA. Crna Gora je izrazila interesovanje za pridruživanje novom okvirnom programu EU za istraživanje i inovacije „Horizon 2020“ (2014-2020) i otpočela pripreme u tom smislu. Potrebni su dodatni naponi u cilju veće uključenosti u projekte saradnje EU i uključivanja malih i srednjih preduzeća u istraživački i inovacijski lanac.

U pogledu integracije Crne Gore u **Evropski istraživački prostor (ERA)**, preduzeto je nekoliko aktivnosti. U decembru 2012, Strategija naučnoistraživačkih aktivnosti za period 2012-2016 je značajno izmijenjena, uvođenjem novih instrumenata i većom usklađenošću finansiranja nacionalnih istraživanja sa istraživačkim prioritetima EU. Nekoliko mjera je preduzeto u cilju jačanja izgradnje ljudskog kapitala i podsticanja mobilnosti istraživača. Crna Gora je takođe doprinijela Uniji za inovacije uspostavljanjem prvog naučno-tehnološkog parka u Crnoj Gori za poljoprivrednu proizvodnju hrane i otpočela planiranje

naučnih parkova u drugim oblastima u cilju podsticanja saradnje između akademske zajednice i industrije.

### *Zaključak*

Ostvaren je dobar napredak u oblasti nauke i istraživanja. Dodatni naponi su potrebni u cilju prevazilaženja izazova sljedećeg programa za istraživanje i inovacije „Horizon 2020“ i davanja doprinosa Uniji za inovacije. Posmatrano u cjelini, pripreme u ovoj oblasti dobro napreduju.

## **4. 26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura**

U oblasti **obrazovanja, obuke i mladih**, izmjene i dopune Zakona o osnovnom obrazovanju, Zakona o stručnom obrazovanju, Zakona o gimnaziji i Opšteg zakona o obrazovanju usvojene su u Skupštini u julu 2013. Inicijativa za stručno usavršavanje svršenih srednjoškolaca ima cilj da olakša tranziciju od obrazovanja do tržišta rada. Upisne politike i svrha stručnog obrazovanja i osposobljavanja predmet su ispitivanja Ministarstva prosvjete. Usvojeni su potrebni pravilnici, kao i metodološki dokumenti za sprovođenje Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija. Da bi ovaj proces bio završen, potrebno je usaglašavanje s Evropskim okvirom kvalifikacija. Međusektorska radna grupa, koju je formiralo Ministarstvo prosvjete, je završila analizu rezultata koje su crnogorski studenti ostvarili na međunarodnom PISA testiranju u februaru i izradila nacrt preporuka za unapređenje kvaliteta obrazovanja. Memorandum o razumijevanju o učešću Crne Gore u centralizovanim aktivnostima u okviru Programa cjeloživotnog učenja EU potpisan je u maju 2013. U cjelosti posmatrano, kvalitet školskog i univerzitetskog obrazovanja treba da bude unaprijeđen. Potrebno je pozabaviti se neskladom između obrazovnih kvalifikacija i tržišta rada. Crna Gora je počela da se bavi svojim prioritetima u ovoj oblasti.

U oblasti **kulture**, u oktobru 2012. potpisan je memorandum

o razumijevanju koji je omogućio Crnoj Gori da učestvuje u programu Evropa za građane. U februaru 2013, Crna Gora je postala članica Evropske filmske promocije. Pripreme u ovoj oblasti dobro napreduju.

### *Zaključak*

U oblasti obrazovanja i kulture ostvaren je određeni napredak. Postignut je dobar stepen pravne usklađenosti. Do dana pristupanja potrebno je garantovati nediskriminaciju između državljanina EU i crnogorskih državljanina i obezbijediti usklađenost s Direktivom EU o obrazovanju djece radnika migranata. Uloga i svrha različitih nivoa i vrsta obrazovanja i obuke treba da bude dodatno razjašnjena i bolje povezana za ostalim sektorima. Posmatrano u cjelini, pripreme su uznapredovale.

## **4. 27. Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene**

U oblasti **životne sredine**, u pogledu *horizontalnog zakonodavstva*, Skupština je donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu (EIA) kako bi se obezbijedilo usklađivanje s Direktivama o EIA i Strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA). U pogledu pristupa informacijama koje se odnose na životnu sredinu, Agencija za zaštitu životne sredine otvorila je u septembru 2012. regionalnu kancelariju i “Arhus centar” u Beranama. U avgustu, Crna Gora je usvojila izmjene Krivičnog zakonika kojima su propisi dalje usklađeni s pravnom tekovinom EU u oblasti ekoloških krivičnih djela. U pogledu ekološke odgovornosti, nije bilo pomaka. Treba dalje jačati javne konsultacije s civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama.

U skladu sa Zakonom o kvalitetu vazduha, usvojena su podzakonska akta o aktivnostima koje utiču na kvalitet vazduha. Usvojeni su nacionalna Strategija za upravljanja kvalitetom vaz-

duha s Akcionim planom za period 2013-2016. Treba ojačati administrativne kapacitete u oblasti kvaliteta vazduha.

U oblasti *upravljanja otpadom*, Crna Gora je usvojila podzakonska akta o rukovanju otpadnim uljima, opremom i otpadom koji sadrži PCB, o rukovanju i preradi građevinskog otpada i o uslovima i metodama za odlaganje cementno-azbestnog otpada. Iako se pravni okvir unapređuje, potrebno je uložiti dalje napore u njegovu primjenu i sprovođenje. Razvoj integrisanog sistema upravljanja otpadom je i dalje u ranoj fazi, pri čemu se otpad i dalje odlaže na otvorenim lokacijama ili na više nelegalnih deponija. Potrebno je ojačati saradnju između državne i lokalne uprave. Potrebne su nove investicije u ovoj oblasti. Potrebno je da budu usmjerene više na odvojeno prikupljanje otpada i recikliranje.

U pogledu *kvaliteta voda*, tokom prethodnih godina nije ostvaren nikakav napredak, što i dalje predstavlja problem. Potrebni su značajni naponi da se propisi u oblasti kvaliteta voda usklade s pravnom tekovinom EU i sprovedu. Mreže monitoringa i planovi upravljanja rječnim slivovima su i dalje u ranoj fazi izrade, kao i infrastruktura za prečišćavanje otpadnih voda.

U oblasti *zaštite prirode*, Vlada je usvojila Drugi izvještaj o implementaciji strategije biodiverziteta i akcionog plana (2010-2015.), za period 2011-2012. Skupština tek treba da usvoji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Osnovni članovi Direktiva o staništima i pticama još uvijek nisu prenijeti. Izrada naučnih podataka za određivanje zaštićenih oblasti i budućih lokacija Natura 2000 je još u ranoj fazi. Potrebno je značajno ojačati administrativne kapacitete, posebno u pogledu naučnog rada, inspekcije i sprovođenja.

U oblasti *kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja*

*rizikom* bilo je određenih pomaka. Tokom izvještajnog perioda, izdate su prve IPPC dozvole za deponiju „Livade“ u martu, „Možura“ u aprilu i „Progas Nikšić“ u julu.

U oblasti *hemikalija*, usvojena su podzakonska akta o klasifikaciji, označavanju i pakovanju hemikalija, kao i propisi o detaljnom sadržaju i načinu vođenja liste klasifikovanih hemikalija. Potrebno je izraditi strateški plan za oblast hemikalija.

U oblasti *buke*, u skladu sa Zakonom o zaštiti od buke, 12 opština je donijelo mape buke za svoja područja.

U oblasti *civilne zaštite*, Crna Gora se priprema da pristupi Mehanizam civilne zaštite EU. Sektor za upravljanje vanrednim situacijama je izvršio poboljšanja u smislu svoje dežurne osobe koja govori engleski jezik za kontakt s Centrom za vanredne situacije Evropske komisije.

U oblasti **klimatskih promjena**, potrebno je izraditi sveobuhvatnu nacionalnu politiku i strategiju za klimatske promjene, i uložiti značajan napor za potpuno integrisanje klimatskih razmatranja u sektorske politike i strategije.

Crna Gora je redovno pristupala stanovištima EU u međunarodnom kontekstu, prethodno se povezala i sa Kopenhaškim sporazumom, ali još uvijek nije predstavila svoju obavezu ublažavanja klimatskih promjena do 2020. Crna Gora bi trebalo da razmotri preuzimanje obaveza o ublažavanju dosljedne onima u EU i njenim državama članicama radi klimatskog sporazuma za period poslije 2020. koji treba postići do 2015. Pozvana je i da razmotri svoj klimatski i energetske okvir za 2030. u skladu sa Zelenom knjigom EU „Okvir za klimatske i energetske politike za 2030.“

Što se tiče usklađenosti s pravnom tekovinom EU u oblasti

klime, Crna Gora je i dalje u ranoj fazi. Identifikovano je pet instalacija za potrebe buduće implementacije sistema trgovanja emisijama. Potrebno je uložiti značajne napore da se ojačaju kapaciteti zemlje za monitoring, izvještavanje i verifikaciju.

Crna Gora je redovno učestvovala u radu Regionalne mreže za pristupanje u oblasti životne sredine (RENA) u oblasti klime. Potrebno je uložiti napore da se podigne svijest na svim nivoima i da se unaprijedi saradnja među svim relevantnim akterima.

U pogledu **administrativnog kapaciteta**, u resornim ministarstvima je organizovana obuka. Kontinuirano oslanjanje na privremeno zaposleno osoblje i česte promjene zaposlenih i dalje predstavljaju problem. Potrebno je ojačati administrativne kapacitete u svim oblastima vezanim za životnu sredinu i klimatske promjene. Potreban je značajan kapacitet i saradnja i koordinacija aktivnosti među institucijama u svim oblastima, a posebno u oblastima kvaliteta voda i klimatskih promjena.

### *Zaključak*

Crna Gora je ostvarila mali napredak u oblastima *životne sredine i klimatskih promjena*. Potrebno je uložiti značajne napore i više strategijskog planiranja kako bi se obezbijedilo usklađivanje i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klime. Potrebno je uložiti dalje napore da bi se ojačali administrativni kapaciteti i saradnja među institucijama. Resursi su i dalje ograničeni i potrebne su značajne investicije. Potrebno je dalje ojačati saradnju s organizacijama civilnog društva. Nepostojanje političkog prioriteta i adekvatnog finansiranja, kao i ograničena svijest o zahtjevima u oblasti životne sredine i klime i dalje koče napredak u ovoj oblasti. Pripreme u ovim oblastima su i dalje u ranoj fazi.

#### 4. 28. Poglavlje 28: Zaštita zdravlja i potrošača

U oblasti **zaštite potrošača**, u septembru 2012. je usvojen drugi godišnji izvještaj o implementaciji Nacionalnog programa zaštite potrošača (NPZP) za period jul 2011 – jun 2012. Treći NPZP (2012-2015.) usvojen je u oktobru 2012. zajedno s akcionim planom za njegovo sprovođenje. Primjenu NPZP-a nadzire međuresorska komisija koja je formirana marta 2013. U aprilu 2013, usvojen je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Uprave za inspeksijske poslove. Preduzeti su značajni naponi da se kroz intenzivnu medijsku kampanju podigne svijest o pravima potrošača. U septembru 2013, puštena je u rad nova IT platforma koja će biti centar distribucije informacija o zaštiti potrošača i s koje će funkcionisati softver za upravljanje obavještenjima o opasnim proizvodima na nacionalnom nivou, kao i novi IT instrument za registrovanje i upravljanje žalbama potrošača prema različitim tijelima i nevladinim organizacijama. U maju 2013, Centar za zaštitu potrošača Crne Gore (CEZAP) podnio je prvu kolektivnu tužbu u ime 250 lica za zaštitu prava u oblasti potrošačkih kredita. Jačanje NVO koje se bave zaštitom potrošača je i dalje od presudnog značaja. Crna Gora je počela da se bavi svojim prioritetima u ovoj oblasti.

Što se tiče pitanja *bezbjednosti proizvoda*, u prvom kvartalu 2013. izvršena je 471 inspekcija u oblasti bezbjednosti proizvoda. Ovim kontrolama je utvrđeno 13 nepravilnosti u smislu stavljanja opasnih proizvoda na tržište. Otkrivene su tri vrste opasnih proizvoda i preduzete su mjere. Izmjena postojećih propisa o opštoj bezbjednosti proizvoda i nadzora tržišta je u toku. Crna Gora je počela da se bavi svojim prioritetima u ovoj oblasti.



Što se tiče *pitanja koja nijesu povezana s bezbjednošću*, Skupština je u julu 2013. usvojila Zakon o potrošačkim kreditima. U prvom kvartalu 2013, organ nadležan za inspekciju tržišta izvršio je 1752 kontrole i utvrdio 1012 neregularnosti. U toku je izrada nacrtu Zakona o zaštiti potrošača, s ciljem da se završi usklađivanje propisa s nekoliko direktiva EU. Pripreme u ovoj oblasti su započete.

U oblasti **javnog zdravlja**, primjena Elektronskog zdravstva je i dalje spora.

U pogledu *kontrole duvana* sprovođenje zakona kojim se ograničava upotreba duvanskih proizvoda, a kojim se proširuju mjesta na kojima je pušenje zabranjeno, i dalje predstavlja izazov, posebno u restoranima. Crna Gora je počela da se bavi svojim prioritetima u ovoj oblasti.

U oblasti *zaraznih bolesti*, u septembru 2013. usvojena je nacionalna strategija za kontrolu rezistentnosti na antibiotike za period 2012-2016, a u decembru 2012. usvojen je nacionalni program borbe protiv tuberkuloze za period 2013-2017. Misija Evropske komisije za procjenu stanja u oblasti zaraznih bolesti u okviru procesa proširenja EU je posjetila Crnu Goru u junu 2013. i dala preporuke za optimizaciju sistema borbe protiv zaraznih bolesti. Strategija za očuvanje i poboljšanje reproduktivnog zdravlja za period 2013-2020, zajedno sa akcionim planom za 2014-2015. usvojena je u junu 2013. Pripreme u ovoj oblasti se realizuju u skladu s planom.

Što se tiče *krvi, tkiva, ćelija i organa*, usvojen je u septembru 2012. Pravilnik o načinu, procedurama i medicinskim kriterijumima za utvrđivanje smrti osoba čiji se djelovi tijela mogu uzeti za transplantaciju u svrhu liječenja. Izrađeno je nekoliko nacrtu

podzakonskih akata u oblasti krvi. Potrebno je dalje usklađivanje propisa i izgradnja administrativnih kapaciteta. Pripreme u ovim oblastima se realizuju u skladu s planom.

Pripreme u oblasti *prava pacijenata na prekograničnu zdravstvenu zaštitu* tek treba da otpočnu.

U oblasti *mentalnog zdravlja* identifikovane su potrebe i planovi obuke i programi za osoblje koje pruža usluge u domenu zaštite mentalnog zdravlja, ali još nijesu realizovani. Potrebni su naponi da se uvede briga o mentalnom zdravlju u zajednici kao alternativa institucionalizaciji. Crna Gora je počela da se bavi svojim prioritetima u ovoj oblasti.

Uloženi su naponi u oblasti *prevencije zloupotrebe droga* što se tiče zamjenske terapije za korisnike psihoaktivnih supstanci i uspostavljanja registra zloupotrebe supstanci, što može da pomogne u praćenju potreba za liječenjem i brigom. U oblasti *zdravstvenih nejednakosti*, u toku su aktivnosti za poboljšanje zdravlja Roma. U oblasti *ishrane*, u decembru 2012. usvojena je Nacionalna inicijativa za smanjenje unosa soli. Nastavljeni su naponi u cilju podizanja svijesti u pogledu ranog otkrivanja *kancera* dojke i grlića materice i započet je program preventivnih kontrola. Međutim, potrebno je uložiti dalje napore za uspostavljanje odgovarajuće izgradnje kapaciteta. U oktobru 2012. je usvojena Nacionalna strategija prevencije štetne upotrebe *alkohola* i alkoholom uzrokovanih poremećaja 2013-2020, a u januaru 2013. Nacionalna strategija za *rijetke bolesti* 2013-2020. Crna Gora je počela da se bavi svojim prioritetima u ovim oblastima.

### *Zaključak*

Određen napredak je postignut u zaštite potrošača i zdravlja. Treba nastaviti s usklađivanjem propisa i izgradnjom kapaciteta. Potrebno je pružiti podršku nevladinim organizacijama koje se

bave zaštitom potrošača. U cjelini gledano, pripreme u ovim oblastima su umjereno napredovale.

#### **4. 29. Poglavlje 29: Carinska unija**

Kada je riječ o **carinskom zakonodavstvu**, carinska tarifa je ažurirana u skladu sa verzijom Kombinovane nomenklature EU za 2013. Uvedene su određene posebne odredbe o carinskim olakšicama i oslobađanju od carina. Usvajanje izmjena Carinskog zakona se i dalje očekuje u Skupštini.

U pogledu **administrativnih i operativnih kapaciteta** Crne Gore, Uprava carina je uspješno učestvovala u projektu „Sistemska elektronska razmjena podataka“ (SEED). Pušten je u rad novi elektronski sistem za analizu rizika. Potrebno je dodatno očajati operativne kapacitete carinske administracije da primjeni pojednostavljene procedure i bezbjednosne mjere. Potrebno je učiniti dodatne napore na jačanju upravljačkih kapaciteta kroz veće učešće poslovne strane Uprave carina u vodećim informatičkim dešavanjima. Usvojena je poslovna strategija Uprave carina za period 2013-2015. Potrebno je da ovdje uslijedi razvoj nove informatičke strategije. Nedostatak kadrova u informatičkim službama je pitanje kojem je potrebno konstatno posvećivati pažnju. Sprovođenje etičkog kodeksa carinskih službenika i zaposlenih u administraciji je pokrenuto početkom 2013. Dodatni naponi su i dalje potrebni na jačanju unutrašnje kontrole u cilju efikasnijeg sprječavanja i otkrivanja korupcije i drugih nepravilnosti. Potrebno je unaprijediti carinsko sprovođenje prava intelektualne svojine i pružanje laboratorijskih usluga, dok aktivnosti obuke treba da budu dodatno razvijene. Napravljeni su uvodni koraci na uspostavljanju i implementaciji sistema carinskog tranzita koji je usaglašen sa novim kompjuterizovanim tranzitnim sistemom (NCTS). Ovim

su postavljene osnove za buduće članstvo u Zajedničkoj tranzitnoj konvenciji.

### *Zaključak*

Postignut je određeni napredak u oblasti carinske unije. Potrebno je nastaviti napore u pravcu daljeg usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU. U oblastima administrativnih i operativnih kapaciteta, Uprava carina treba da sprovede razvoj svoje informatičke strategije i unaprijedi strukturu i kapacitete za obuku. Pripreme za moguće pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku su otpočele, ali ih treba ubrzati. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti poreske unije su umjereno napredovale.

## **4. 30. Poglavlje 30: Vanjski odnosi**

U oblasti **zajedničke trgovinske politike**, Crna Gora je nastavila da ispunjava obaveze preuzete pristupanjem Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (STO). U oktobru 2012. Crna Gora je dobila status posmatrača u Komitetu STO za javne nabavke. Potrebno je dodatno uskladiti Zakon o spoljnoj trgovini robom dvostruke namjene, naročito u cilju unapređenja kontrolnih mehanizama.

Kada je riječ o bilateralnim sporazumima sa zemljama koje nijesu članice EU, Crna Gora i dalje vodi pregovore o bilateralnim sporazumima o slobodnoj trgovini sa Bjelorusijom i Kazahstanom u skladu sa svojim obavezama po Sporazumu o slobodnoj trgovini sa Rusijom. Sporazum o slobodnoj trgovini sa EFTA stupio je na snagu u cjelosti u novembru 2012. Sporazum o ekonomskoj saradnji sa Hrvatskom potpisan je u februaru 2013. Crna Gora je nastavila da igra aktivnu ulogu u CEFTA.

Kada je riječ o razvojnoj politici i humanitarnoj pomoći, u

Ministarstvu vanjskih poslova imenovan je novi direktor zadužen za uspostavljanje relevantnih administrativnih struktura i prikupljanje informacija o razvojnim aktivnostima. O humanitarnim doprinosima se i dalje odlučuje od slučaja do slučaja, bez zakonodavnog okvira.

### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti vanjskih odnosa. Crna Gora je nastavila da ispunjava obaveze preuzete pristupanjem STO i uspostavlja mehanizme kontrolisanja robe dvostruke namjene. Napori u oblasti razvojne politike i humanitarne pomoći su i dalje u ranoj fazi. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti vanjskih odnosa dobro napreduju.

## **4. 31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika**

Nastavljen je redovni **politički dijalog** između EU i Crne Gore na temu vanjsko-političkih pitanja. *(Za odnose s drugim državama iz procesa proširenja i državama članicama, vidjeti Političke kriterijume 2.3 – Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.)*

Kada je riječ o **zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici (CFSP)**, Crna Gora se uskladila, kada je bila pozvana, sa svim relevantnim deklaracijama EU i odlukama Savjeta (usklađenost 100%). *(Kada je riječ o Međunarodnom krivičnom sudu, vidjeti Političke kriterijume 2.3- Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.)*

Još 28 država još uvijek nije priznalo Crnu Goru nakon sticanja nezavisnosti 2006.

Crna Gora je implementirala sve *restriktivne mjere* Savjeta bezbjednosti UN-a i EU.

Kada je riječ o neproliferaciji, Crna Gora je učestvovala u

nekim, ali ne u svim, međunarodnim aranžmanima i instrumentima kontrole izvoza kada je riječ o neproliferaciji oružja za masovno uništenje. Usklađivanje sa međunarodnim obavezama u pogledu malog i lakog naoružanja (SALW), uključujući i ciljeve Strategije EU o malom i lakom naoružanju, nastavlja se uz pomoć nacionalnih zakona i sistema kontrole. U julu 2013, Vlada je usvojila Strategiju kontrole i smanjenja malog i lakog naoružanja i municije, kao i Akcioni plan za njenu primjenu za period 2013-2018.

U pogledu *saradnje sa međunarodnim organizacijama*, u oktobru 2012, Crna Gora je prezentovala svoj treći Godišnji nacionalni program (ANP), kojim je započet treći ciklus Akcionog plana za članstvo (MAP) u NATO. Crna Gora nastavlja da učestvuje u međunarodnim operacijama ISAF u Avganistanu i UNMIL u Liberiji.

Kada je riječ o *bezbjednosnim mjerama*, Crna Gora Crna Gora je nastavila s radom na praktičnim aranžmanima neophodnim za usklađivanje s odlukama Savjeta o informatičkoj sigurnosti, uključujući i upravljanje povjerljivim podacima.

Kada je riječ o **zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici (CSDP)**, a naročito upravljanju civilnim i vojnim krizama, Vlada je u decembru usvojila odluku o slanju pripadnika policijskih snaga u mirovnu misiju UN-a na Kipru (UNFCYP). Na poziv Političkog i bezbjednosnog odbora EU da doprinese Misiji Evropske unije za obuku vojnih snaga u Maliju (EUTM Mali), Crna Gora je obezbijedila vojnu opremu. Crna Gora učestvuje u operaciji EU ATALANTA u Somaliji.

### *Zaključak*

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike. Crna Gora se uskladila sa svim deklaracijama EU i odlukama Savjeta i nastavila je da

aktivno doprinosi regionalnoj stabilnosti. U cjelosti posmatrano, pripreme u oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike dobro napreduju.

#### **4. 32. Poglavlje 32: Finansijski nadzor**

U oblasti **javne unutrašnje finansijske kontrole** (PIFC), u oktobru 2012, Ministarstvo finansija je usvojilo implementaciju zakonodavstva o finansijskom upravljanju i kontroli (FMC) i o internoj reviziji (IA), uključujući uputstva za izvještavanje o finansijskom upravljanju i kontroli, uredbu o obaveznom osnivanju službi za internu reviziju na centralnom i lokalnom nivou, i instrukcije o sadržaju i načinu izvještavanja o radu interne revizije. Novi Etički kodeks državnih službenika donijet je u januaru 2013. Pravilnik o obezbjeđivanju kvaliteta interne revizije u javnom sektoru objavljen je u februaru 2013, dok je Pravilnik o obezbjeđivanju kvaliteta izvještavanja o finansijskom upravljanju i kontroli objavljen u junu 2013.

Centralna jedinica za harmonizaciju organizovala je svoj prvi program sertifikacije za internu reviziju, čiji je rezultat izdavanje sertifikata za interne revizore u javnom sektoru, od kojih neki imaju međunarodne sertifikate. Interni revizori su imenovani na centralnom i lokalnom nivou, Međutim, ostaje drastičan nedostatak kadrova za internu reviziju. U junu 2013, Vlada je donijela odluku o popunjavanju svih upražnjenih radnih mjesta za interne revizore u ministarstvima uključenim u upravljanje sredstvima EU do kraja septembra 2013. Kada je riječ o finansijskom upravljanju i kontroli, menadžeri finansijskog upravljanja i kontrole imenovani su na centralnom i lokalnom nivou. U cjelosti posmatrano, postoji nedovoljno delegiranje odgovornosti od strane viših službenika, što otežava napredak u pravcu istinske upravljačke odgovornosti. Upravljanje rizikom treba da bude dodatno razvijeno.

U oblasti **eksterne revizije**, ustavnim izmjenama iz jula 2013,

produžen je funkcionalni imunitet članova Senata Državne revizorske institucije (DRI). DRI je sproveo program revizije za 2012. kroz 15 revizija, i sproveo 13 revizija finansiranja političkih partija, dajući ukupno 92 preporuke. U julu 2013, Skupština je izabrala novog predsjednika DRI-a, kao i jednog člana Senata DRI-a. Jedna pozicija u Senatu DRI-a ostaje upražnjena. Trenutni kapacitet za reviziju u DRI-u, uz oko 35 popunjenih revizorskih radnih mjesta, je veoma ograničen. Rad na reviziji efikasnosti je u veoma ranoj fazi. Izmjene zakona o DRI-u koje će povećati njegovu finansijsku nezavisnost tek treba da budu usvojene. Iako zakon o reviziji sredstava EU iz februara 2012. obezbjeđuje razdvajanje između DRI i Revizorskog tijela, oni tek treba da budu u potpunosti odvojeni u praksi.

U oblasti **zaštite finansijskih interesa EU**, Crna Gora je, u januaru 2013, imenovala u Ministarstvu finansija kontakt osobu za saradnju sa Evropskom komisijom. Sistem izvještavanja o nepravilnostima u upravljanju sredstvima EU je unaprijeđen nakon imenovanja službenika za nepravilnosti i uspostavljanje procedura izvještavanja.

Kada je riječ o **zaštiti eura od falsifikovanja**, uspostavljeni su Nacionalni centar za borbu protiv falsifikovanja, Nacionalni centar za analizu novčanica i Nacionalni centar za analizu kovanog novca. Zaključen je protokol o saradnji između Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva. Crna Gora nastavlja da učestvuje u programu „Perikle“.

### *Zaključak*

Ostvaren je dalji napredak u oblasti finansijskog nadzora. Crna Gora treba da dodatno unaprijedi primjenu principa upravljačke odgovornosti. Dalje jačanje finansijske nezavisnosti i kapaciteta DRI je takođe potrebno. U cjelini gledano, pripreme



u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

#### **4. 33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe**

Kada je riječ o **tradicionalnim sopstvenim resursima, PDV resursu i resursu BND-a**, Crna Gora još uvijek nije ostvarila usklađenost s pravnom tekovinom EU u ovim oblastima. (Kada je u pitanju napredak u oblastima baznih politika vidjeti *Poglavlja 16 – Oporezivanje, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijska kontrola.*)

Kada je riječ o **administrativnoj infrastrukturi**, administrativne kapacitete institucija u oblastima baznih politika koje indirektno utiču na sistem sopstvenih sredstava (carine, oporezivanje, statistika, finansijska kontrola) treba dodatno ojačati. Biće potrebna koordinaciona struktura koja je u potpunosti operativna kako bi se obezbijedio pravilan obračun, računovodstvena evidencija, prognoza, naplata, plaćanje i kontrola sopstvenih resursa i izvještavanje prema EU o sprovođenju pravila o sopstvenim resursima. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

Kada je u pitanju mehanizam za borbu protiv utaje poreza i prevare, kao i smanjivanje obima sive ekonomije, Vladini naponi u 2013. da nastavi fiskalnu konsolidaciju, rezultirali su nizom novih mjera. Fokus kampanje protiv sive ekonomije je na tržištu rada, akciznim proizvodima i naplati PDV-a.

#### *Zaključak*

Nije ostvaren napredak u pogledu finansijskih i budžetskih odredbi. Potrebno je, u odgovarajućem trenutku, formirati koordinaciono tijelo za vođenje pretpristupnih priprema u oblasti sopstvenih resursa. Administrativni okvir za primjenu pravila za sopstvene resurse treba da bude uspostavljen, a potrebno je razviti i kapacitete za pravilnu primjenu tih pravila. U cjelini

posmatrano, pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi

**Statistički aneks**

**STATISTIČKI PODACI**

**Crna Gora**

Osnovni podaci	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Broj stanovnika (u hiljadama)	1)	615	628	630	616 b	618	621
Površina zemlje (km <sup>2</sup> )	2)	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812

Nacionalni računi	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Bruto domaći proizvod (BDP) (u milionima eura)		1295	3086	2981	3104	3234	3 346 f
BDP (eura po glavi stanovnika)	3)	2113	4908	4720	5011	5211	5 386 f
BDP (paritet kupovne moći (PPS) po glavi stanovnika)		:	10 700	9685	10 143 b	10 546	10 863 f

BDP po glavi u PPS-u (EU-27=100)		:	43	41	41	43	42 e
Realna stopa rasta BDP (stopa rasta obima BDP-s, nacionalna valuta, % promjene u odnosu na prethodnu godinu)		1,1	6,9	-5,7	2,5	3,2	-0,5 f
Rast zaposlenosti (nacionalni računi, % promjene u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:
Rast produktivnosti rada: rast BDP-a po zaposlenom (% promjene u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:
Realni rast troškova jedinice rada (nacionalni računi, % promjene u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:
Produktivnost rada po zaposlenom (BDP kroz paritet kupovne moći po zaposlenom EU-27=100)		:	:	:	:	:	:
Bruto dodata vrijednost po glavnim sektorima (%)							
Poljoprivreda i ribarstvo	4)	11,9	9,3	10,0	9,3	9,5	:
Industrija	4)	20,8	13,5	13,6	14,8	13,6	:
Građevinarstvo	4)	3,9	7,7	6,5	5,9	5,8	:
Usluge	4)	63,5	69,5	69,9	70,1	71,0	:

Rashodi za krajnju potrošnju kao dio BDP-a (%)		100,2	113,8	106,2	105,6	106,5	108,2f
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao dio BDP-a (%)		17,5	38,2	26,8	21,1	18,4	17,9f
Promjene u zalihama, kao dio BDP-a (%)		5,9	2,4	0,4	1,7	1,1	:
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		38,4	39,5	32,1	34,7	40,2	40,3f
Uvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		61,9	94,0	65,4	63,1	66,2	67,3f
<b>Industrija</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Indeks obima industrijske proizvodnje (2010=100)		110,5	125,6	85,1	100,0	89,8	83,5
<b>Stopa inflacije</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Godišnja prosječna stopa inflacije (indeks potrošačkih cijena, % promjena u odnosu na prethodnu godinu)		23,0	9,2	3,4	0,5	3,1	:
<b>Platni bilans</b>							
Platni bilans: tekući račun ukupno (u milionima eura)		:	-1 535	-830	-710	-573	-588

Platni bilans: tekući račun: trgovinski bilans (u milionima eura)	:	-2 025	-1 322	-1 267	-1 306	-1 389	
Platni bilans: tekući račun: neto usluge (u milionima eura)	:	371	401	464	589	612	
Platni bilans: tekući račun: neto dohodak (u milionima eura)	:	46	5	-22	26	54	
Platni bilans: tekući račun: neto tekući transferi (u milionima eura)	:	73	85	114	117	135	
od kojih državni transferi u milionima eura	:	9	5	16	6	18	
Neto strane direktne investicije (SDI) (u milionima eura)	:	582	1066	552	389	462	
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (u milionima eura)	:	-74	-33	-22	-12	-21	
od kojih SDI ekonomije koja je predmet izvještaja u zemljama EU-27 (u milionima eura)	:	-6	-2	-19	9	-17	
Strane direktne investicije (SDI) ekonomije koja je predmet izvještaja (u milionima eura)	:	656	1099	574	401	482	
od kojih SDI zemlje EU-27 u ekonomiji koja je predmet izvještaja (u milionima eura)	:	379	782	287	205	223	
<b>Javne finansije</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Opšta vlada: deficit/suficit, u odnosu na BDP (%)	:	-0,4	-3,6	-4,9	-5,4	-4,0	
Opšta vlada: dug u odnosu na BDP (%)	:	29,0	38,2	40,9	46,0	50,9	

Finansijski indikator	Napomena						
		2001	2008	2009	2010	2011	2012
Bruto spoljni dug cjelokupne svjetske ekonomije, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Bruto spoljni dug cjelokupne svjetske ekonomije, u odnosu na ukupan izvoz (%)		:	:	:	:	:	:
Ponuda novca: M1 (novčanice, kovanice, overnight deposits, u milionima eura)	5)	:	512	:	:	:	:
Ponuda novca: M2 (M1 plus depozit sa rokom dospijeaća do dvije godine, u milionima eura)	6)	:	1209	:	:	:	:
Ponuda novca: M3 (M2 plus utrživ instrumenti, u milionima eura)	7)	:	2339	:	:	:	:
Ukupan kredit dodijeljen od strane monetarnih finansijskih institucija rezidentima (konsolidovani) (u milionima eura)	8)	:	2754	2358	2152	1911	1814
Kamatne stope: stope na dnevne kredite, na godišnjem nivou (%)		:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (za jednu godinu), na godišnjem nivou (%)		:	9,4	9,4	9,6	9,7	9,5
Pasivna kamatna stopa (za jednu godinu), na godišnjem nivou (%)		:	4,1	3,9	3,3	3,0	3,2
Devizni kurs eura: prosjek po periodu - 1 euro = ... nacionalna valuta		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Indeks efektivnog deviznog kursa (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervi (uključujući zlato) (u milionima eura)		:	337	397	416	303	348

<b>Spoljna trgovina</b>	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Vrijednost uvoza: sve robe, svi partneri (u milionima eura)		:	2530	1654	1657	1823	1821
Vrijednost izvoza: sve robe, svi partneri (u milionima eura)		:	416	277	330	454	367
Trgovinski bilans: sve robe, svi partneri (u milionima eura)		:	-2 114	-1 377	-1 327	-1 369	-1 454
Uslovi trgovanja (indeks izvozne cijene / indeks uvozne cijene)		:	:	:	106,0	100,9	95,8
Udio izvoza u EU-27 zemljama u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		:	62,2	48,3	55,9	50,1	28,6
Udio uvoza iz EU-27 zemalja u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		:	42,7	37,5	37,7	39,2	38,4
<b>Demografija</b>	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Prirodna stopa rasta: prirodna promjena (rođeni minus umrli) (na 1000 stanovnika)		5,5	4,1	4,4	2,9b	2,2	2,5
Smrtnost odojčadi: smrtnost djece mlađe od jedne godine na 1000 živorođenih		14,6	7,5	5,7	6,7b	4,4	4,4
Očekivani životni vijekj na rođenju: muškarci (godine)		:	72,8	72,9	73,5	:	:
Očekivani životni vijekj na rođenju: žene (godine)		:	78,1	77,6	78,4	:	:

Tržište rada	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Stopa ekonomske aktivnosti (20-64): Udio populacije starosti 20-64 koji je ekonomski aktivan (%)		:	:	:	:	:	:
*Stopa zaposlenosti (20-64): Udio populacije starosti 20-64 u zaposlenosti (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa zaposlenosti muškarci (20-64) (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa zaposlenosti žene (20-64) (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa zaposlenosti starijih radnika (55-64): udio populacije starosti 55-64 u zaposlenosti (%)		:	:	:	:	:	:
Zaposlenost po glavnim sektorima (%)							
Poljoprivreda		3,1 e	7,6 e	6,5 e	6,2	5,6	5,7
Industrija		25,8 e	15,3 e	14,0 e	13,9	13,0	11,7
Gradevina		2,1 e	6,1 e	6,7 e	6,1	6,0	5,7
Usluge		69,1 e	71,0 e	72,8 e	73,9	75,5	76,9
Stopa nezaposlenosti: udio radne snage koji je nezaposlen (%)		21,2	16,8	19,1	19,7	19,7	19,7
Udio muške radne snage koji je nezaposlen (%)		:	15,9	18,0	18,9	19,5	19,3
Udio ženske radne snage koji je nezaposlen (%)		:	17,9	20,4	20,7	20,0	20,3



Nezaposlenost kod osoba mlađih od 25 godina: udio radne snage ispod 25 godina koji je nezaposlen (%)		:	:	:	:	:	43,7
Stopa dugoročne nezaposlenosti: udio radne snage koja je nezaposlena 12 mjeseci i duže (%)		:	13,4	15,6	15,5	15,7	15,6
<b>Socijalna kohezija</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (nacionalna valuta)	9)	211,0	416,0	463,0	479,0	484,0	487,0
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen sa Indeksom potrošačkih cijena / harmonizovani indeks potrošačkih cijena) (2000 = 100)		91,6	195,2	255,0	262,1	256,6	248,1
* Rano napuštanje škole - Udio populacije od 18 do 24 godine sa nezavršenim srednjim obrazovanjem i bez daljeg obrazovanja i obuke (%)		:	:	:	:	:	:
<b>Životni standard</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Broj putničkih automobila na 1000 stanovnika		161,0	298,5	283,9	267,1b	278,2	279,9
Broj pretplata na usluge mobilne telefonije na 1000 stanovnika		639,6	1 611,5	2 496,5	2 260,3b	1 875,0	1 595,0
<b>Infrastruktura</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Gustina željezničke mreže (operativne linije, na 1000 km <sup>2</sup> )		18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1

Dužina autoputeva		:	:	:	:	:	:
<b>Inovacija i istraživanje</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Izdaci na ljudske resurse (javna potrošnja na obrazovanje u % od BDP-a)		:	:	:	:	:	:
* Bruto domaća potrošnja na istraživanje i razvoj u % od BDP		0,7	1,2	1,1	:	0,4	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)		:	:	:	:	51,4	55,0
<b>Životna sredina</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
* Emisija gasova sa efektom staklene bašte, CO2 ekvivalent (u tonama, 1990 = 100)		:	:	:	:	:	:
Energetski intenzitet ekonomije (u kg naftnog ekvivalenta na 1000 eura BDP-a)		:	:	:	:	:	:
Električna struja dobijena iz obnovljivih izvora u % od ukupne potrošnje energije		:	:	:	:	:	:
Udio drumskog prevoza od unutrašnjem prevozu tereta (% tona-km)		60,3	43,0	64,1	52,5	43,1	51,0
<b>Energija</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Primarna proizvodnja svih energetskih proizvoda (hiljade tona naftnog ekvivalenta - TOE)		:	1136	622	1267	791	:

Primarna proizvodnja sirove nafte (hiljade TOE)		:z	:z	:z	:z	:z	:
Primarna proizvodnja kamenog uglja i lignita (hiljade TOE)		:	1136	622	1267	434	:
Primarna proizvodnja prirodnog gasa (hiljade TOE)		:z	:z	:z	:z	:z	:
Neto uvoz svih energetskih proizvoda (hiljade TOE)		:	-25	-18	-20	-408	:
Bruto domaća energetska potrošnja (hiljadu TOE)		:	1111	606	1268	1201	:
Proizvodnja električne energije (u hiljadama GWh)		2,5	2,8	2,8	4,0	2,7	:
<b>Poljoprivreda</b>							
	Napomena	2001	2008	2009	2010	2011	2012
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (proizvođačke cijene, prethodna godina = 100)		107,0	:	:	:	:	:
Ukupna iskorištenost poljoprivrednih površina (hiljade hektara)	10)	518 p	516	516	516	516	:
Stoka: goveda (hiljade grla, kraj perioda)	11)	178 e	106	101	96	87	85
Stoka: svinje (hiljade grla, kraj perioda)	11)	21 e	10	12	11	21	18
Stoka: ovce i koze (hiljade grla, kraj perioda)	11)	244 e	209	200	198	232	230

Proizvodnja i iskorištenost mlijeka na farmama (ukupno mlijeko, hiljade tona)	12)	194 e	160	152	143	202	159
Biljna proizvodnja: žitarice (uključujući pirinač) (hiljade tona, ubrani proizvod)	13)	4 p	3	3	17 b	18	:
Biljna proizvodnja: šećerna repa (hiljade tona, ubrani proizvod)		:	:	:	:	:	:
Biljna proizvodnja: povrće (hiljade tona, ubrani proizvod)	14)	:	:	:	151	150	:

: = nije dostupno

:z = nije prikazano

b = prekid u nizu

e = procjena vrijednosti

f = prognoza

p = privremena vrijednost

\* = indikator za Evropa 2020

Za SDI su u upotrebi konvencije za označavanje platnog bilansa. Za SDI u inostranstvu znak minus znači da investicije u inostranstvu od strane ekonomije koja je predmet izvještaja prevazilaze deinvestiranje u datom periodu, dok unos bez znaka znači da deinvestiranje premašuje investicije. Za SDI u datoj ekonomiji na koju se izvještaj odnosi unos bez znaka znači da investiranje u ekonomiji prevazilazi deinvestiranje, dok znak minus označava da deinvestiranje premašuje investiranje.

Napomene:

1) 2010, procijenjeno na osnovu rezultata popisa iz 2011.

2) Ukupna površina uključuje: poljoprivredne oblasti, šume i nepoljoprivredne oblasti. Za poljoprivrednu svojinu u privatnom

vlasništvu, podaci o površinu su procijenjeni na osnovu opšteg katastra

3) 2010-2011, ne računajući Indirektno mjerene usluge finansijskog posredovanja (FISIM). FISIM se obračunava posebno i na ukupni nivo bruto dodate vrijednosti. Vrijednost FISIM za 2001. je -1885 (u 1.000 EUR).

4) 2001, 2008, 2009, podaci na osnovu Nace Rev. 1.1. ; 2010-2011, podaci na osnovu Nace Rev. 2.

5) Na dan 31 decembar. Umjesto standarda M1, dati su podaci koji su obuhvaćeni nacionalnom definicijom M0. Monetarna osnova (M0) se sastoji od depozita banaka kod CBCG (račun za saldiranje i račun obavezne rezerve) i procjena gotovine u opticaju. Monetarni agregat M1 se sastoji od M0, depozita po viđenju nebankarskog sektora kod banaka i CBCG, u eurima i drugim valutama, isključujući depozite centralne vlade. Monetarni agregat M11 se sastoji od M1 uvećan za depozite po viđenju centralne vlade u eurima i drugim valutama. Monetarni agregat M2 sastoji se od M1 i oročeni depoziti nebankarskog sektora kod banaka, u eurima i drugim valutama, isključujući depozite centralne vlade. Monetarni agregat M21 se sastoji od M2 uvećan za oročene depozite centralne vlade u eurima i drugim valutama.

6) Na dan 31 decembar. Umjesto standarda M2, dati su podaci koji su obuhvaćeni nacionalnom definicijom M11.

7) Na dan 31 decembar. Umjesto standard M3, dati su podaci koji su obuhvaćeni nacionalnom definicijom M21.

8) 2008 - 2012, revizija podataka o zajmovima na osnovu nove definicije tekućih zajmova. Kompletni revidovani podaci će biti dostupni do kraja 2013.

9) 2001, plate u njemačkim markama (DEM).

10) 2001 - 2009, poljoprivredna površina uključuje: obradivo zemljište, i zemlja pod pašnjacima, ribnjaci I bare; za private poljoprivredne posede, podaci su procijenjeni na osnovu podataka Opšteg Katastra.

---

11) 2001 - 2009 – Broj grla u 1000, uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.

12) 2001 - 2009, izračunato u neto količini na 1000 tona, uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.

13) Uključuje domaćinstva, zadruge i preduzeća; od 2010, podaci uključuju sve žitarice (pšenica, raž, ječam, ovas, kukuruz, heljda); od 2000. do 2009. samo podaci o pšenici su uključeni.

14) 2011, uključuje domaćinstva, preduzeća i zadruge.