

IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2014. GODINU

In the Matica magazine we have published the European Commission Progress Reports for 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 and 2013. As a part of the regular practice, in this issue of the magazine we are publishing the 2014 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 kopenhaskih kriterijuma i uslovljenosti Procesa stabilizacije i pridruživanja.

Ovaj izvještaj o napretku, koji uglavnom prati istu strukturu iz 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 preuzme obaveze koje proističu iz članstva, tj. pravne tekovine EU sadržane u Ugovoru, sekundarnom zakonodavstvu i politikama Evropske unije.

Ovaj izvještaj obuhvata period od oktobra 2013. do septembra 2014. godine. 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. Korišteni su mnogi izvori, uključujući i priloge Vlade Crne Gore, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta,¹ kao i informacije iz različitih međunarodnih i nevladinih organizacija.

Na osnovu tehničke analize sadržane u ovom izvještaju, Komisija je u posebnoj kominikeu o proširenju² izradila detaljne zaključke o Crnoj Gori.

1. 2. Kontekst

U decembru 2010. godine Evropski savjet je Crnoj Gori dodio status zemlje kandidata. Pristupni pregovori otvoreni su u junu 2012. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i Evropske unije stupio je na snagu u maju 2010.

¹ Izvjestilac za Crnu Goru je g-din Čarls Tanok.

² Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-2015. COM(2014) 700.

1. 3. Odnosi između EU i Crne Gore

U okviru pristupnih pregovora, proces analitičkog pregleda završen je u maju 2014. Do septembra 2014. godine otvoreno je dvanaest poglavlja, uključujući 23. i 24. poglavlje o vladavini prava, pri čemu su dva poglavlja, Nauka i istraživanje i Obrazovanje i kultura, privremeno zatvorena.

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)**. Protokol o izmjenama SSP-a kojim se uzima u obzir pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji potpisan je u decembru 2013. godine; u očekivanju ratifikacije protokol se primjenjuje na privremenoj osnovi od 1. jula 2013. godine.

Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je preko struktura SSP-a. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u junu 2014. godine a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2013. godine. Razni sastanci pododbora održavani su od oktobra 2013, kao i dva sastanka Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2013. godine i martu 2014. godine.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija članica EU i zemalja kandidata, čiji cilj je da se pomogne zemljama kandidatima u postepenom ispunjavanju ekonomskih pristupnih kriterijuma, te da budu bolje pripremljene u pogledu ekonomskih reformi, konkurentnosti i stvaranja radnih mjesta.

Vizna liberalizacija za crnogorske građane koji putuju u zemlje šengenske zone na snazi je od decembra 2009. godine. U okviru mehanizma praćenja koji se primjenjuje od početka vizne

liberalizacije, Komisija redovno ocjenjuje napredak koji je zemlja postigla u sprovođenju reformi uvedenih u sklopu vizne mape puta. Mehanizam praćenja takođe uključuje mehanizme upozoravanja za sprječavanje zloupotreba kojima koordinira Fronteks. Komisija je redovno podnosila svoje izvještaje o praćenju nakon vizne liberalizacije Evropskom parlamentu i Savjetu. Naredni izvještaj biće predstavljen do kraja 2014. Mehanizam ukidanja bezviznog režima stupio je na snagu u januaru 2014. godine. Na toj osnovi, u hitnoj situaciji države članice EU mogu kao nužnu mjeru zahtijevati od Komisije da ispita mogućnost privremene suspenzije bezviznog režima za državljane trećih zemalja.

Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore je na snazi od 2008. godine.

Evropska unija pruža **finansijsku pomoć** Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) za period 2007-2013, pri čemu su sredstva dodijeljena Crnoj Gori iznosila ukupno 235,7 miliona eura. Nacionalni program Ipe za 2012-2013. ima ukupnu vrijednost od 31 milion eura, pri čemu je većina sredstava namijenjena podržavanju reformi u oblastima vladavine prava, javne uprave i životne sredine, kao i mjera ruralnog razvoja u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Raspodjelom sredstava IPE i dalje upravlja Delegacija EU u Podgorici. Pripreme Crne Gore za decentralizovanu implementaciju programa IPE (od strane državnih organa) su dodatno napredovale, i upravljanje III i IV komponentom IPE je povjereno Crnoj Gori.

U okviru IPE II Crna Gora će i dalje koristiti pretpristupnu pomoć za period 2014-2020, uz ukupna indikativna dodijeljena sredstva u iznosu od 270,5 miliona eura. Indikativni strateški dokument za period 2014-2020. koji je izrađen u partnerstvu s

Crnom Gorom i u konsultacijama sa svim relevantnim učesnicima usvojen je od strane Komisije 18. avgusta 2014. godine. Tokom ovog perioda podrška Ipe biće usmjerena ka reformskim naporima u oblastima vladavine prava, demokratskog upravljanja i konkurentnosti i rasta.

Crna Gora i dalje koristi podršku u okviru višekorisničkih i regionalnih programa IPE i učestvuje u pet prekograničnih programa saradnje sa susjednim zapadnobalkanskim zemljama i u transnacionalnim programima saradnje s državama članicama u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj i Jadranskog prekograničnog programa IPE.

Crna Gora učestvuje u sljedećim programima EU: Sedmi okvirni program za istraživanje, Okvirni program za konkurentnost i inovacije, Kultura, Cjeloživotno učenje i Carine. Crna Gora je takođe nedavno zaključila ili je u proceduri zaključivanja novih sporazuma za određeni broj programa, između ostalih i Horizont 2020, Konkurentnost preduzeća i mala i srednja preduzeća, Fiskalis, Erasmus+, Kreativna Evropa, Evropa za građane i građanke i Zapošljavanje i socijalne inovacije.

2. Politički kriterijumi

Ova oblast razmatra napredak koji je Crna Gora postigla u ispunjavanju političkih kriterijuma iz Kopenhagena, koji zahtijevaju stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. On takođe prati regionalnu saradnju, dobrosusjedske odnose sa zemljama proširenja i državama članicama EU i poštovanje međunarodnih obaveza, kao što je saradnja s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

2.1. Demokratija i vladavina prava

Ustav

U toku izvještajnog perioda nijesu vršene izmjene Ustava. U vezi s primjenom ustavnih reformi donijetih u julu 2013. (*Vidi Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava.*)

Izbori

U toku izvještajnog perioda izbori su održani u 17 od ukupno 23 opštine. Bili su narušeni navodima o zloupotrebi državnih resursa u izborne svrhe, kupovini glasova i neregularnostima u biračkim spiskovima. Svi navodi o izbornim nepravilnostima nadležni organi treba da ispituju i, gdje bude neophodno, procesuiraju. Zbog polarizovane političke scene, formiranje novih uprava u izvjesnim opštinama je nakon izbora bio težak proces. Parlamentarna radna grupa za izgradnju povjerenja građana u izborni proces nije uspjela da dođe do dogovora u vezi s izmjenom i dopunom zakonodavnog okvira u oblasti izbora i finansiranja političkih partija u pogledu suočavanja s nedostacima, uključujući i one koje je identifikovala OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava nakon prethodnih izbora. U januaru, zadatke radne grupe je preuzeo Kolegijum predsjednika Skupštine (predsjednik, potpredsjednik i predsjedavajući parlamentarnih grupa). Paket izmjena i dopuna, prvobitno predviđen za donošenje u septembru 2013, je na kraju donijet u februaru (Zakon o finansiranju političkih partija i predizbornih kampanja, Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, Zakon o ličnoj karti i Zakon o lokalnoj samoupravi) i u martu (Zakon o izboru odbornika i poslanika).

Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o jedinstvenom biračkom spisku su donijeti bez međustranačkog konsenzusa. Ostali zakoni su donijeti uz podršku svih političkih grupa.

Nekoliko izmjena i dopuna je stupilo na snagu na vrijeme da se primijeni na lokalne izbore održane na proljeće. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i Zakon o izboru odbornika i poslanika sadrže određena prelazna rješenja koja će stupiti na snagu, kako se očekuje, tek od 1. novembra 2014. godine.

Reforma izbornog zakonodavstva predviđa izmjene u sastavu Državne izborne komisije (DIK), određujući da predsjednik i predstavnik civilnog društva budu nestranački članovi izabrani od strane Skupštine. Takođe uvodi i sistem elektronske identifikacije glasača i centralizovano upravljanje MUP-a biračkim spiskom. Izmjene Zakona o finansiranju političkih partija koje za cilj imaju ograničavanje prostora za zloupotrebu državnih resursa u predizbornim kampanjama zabranjujući i ograničavajući određene isplate u predizbornom periodu, kao na primjer uvodeći strožija ograničenja na privremeno zapošljavanje. Izmjene i dopune su takođe dale DIK-u veća ovlašćenja u pogledu nadzora i kontrole i uvele dodatne i strožije kazne za kršenje Zakona. Skupština nije uspjela da odredi novu DIK na vrijeme za lokalne izbore održane u maju. Revizija zakonodavnog okvira nije obuhvatila Zakon o finansiranju predizborne kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština, kao što je prvobitno bilo predviđeno.

Paket izmjena i dopuna tretira nekoliko od preostalih preporuka OEBS-a/Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, dok neka pitanja i dalje treba rješavati u skladu s evropskim standardima i najboljim praksama. One uključuju npr. pravo kandidovanja u svojstvu nezavisnog kandidata, proporcionalno javno finansiranje u cilju dostizanja jednakih uslova za sve kandidate, reviziju političkih partija, politički bilans u biračkim jedinicama i pravila o sastavu izbornih komisija na opštinskom i nivou biračkog mjesta. Administrativne kapacitete DIK treba značajno ojačati kako bi mogla efikasno obavljati svoje nadležnosti.

Sprovedenje izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih partija je označena sporovima u vezi s tumačenjem određenih odredbi. U junu, na zahtjev vladajuće Demokratske partije socijalista – koja je glasala protiv Zakona – Ustavni sud je odbacio značajan dio izmjena i dopuna Zakona kao neustavne. Određene poništene odredbe su bile uvrštene kao odgovor na preostale preporuke OEBS-a/KDILJP i Grupe država protiv korupcije (GRECO). Neke od poništenih odredaba eksperti su razmatrali kao problematične u toku izrade samog zakona.

Uopšteno, izborna zakonodavstvo je unaprijeđeno, iako važna pitanja i dalje treba tretirati u skladu s međunarodnim preporukama. Lokalni izbori održani u toku izvještajnog perioda pokazuju da cilj jačanja povjerenja javnosti u izborni sistem još uvijek nije postignut. Nove odredbe treba efikasno primijeniti. Crna Gora treba da se postara da njen zakonodavni okvir u oblasti finansiranja političkih partija bude u potpunosti usklađen s evropskim standardima i najboljim praksama i da uspostavi bilans ostvarenih rezultata u smislu efikasne primjene. Puna međupartijska podrška će biti neophodna kako bi se ovo postiglo. Navode u vezi s opštinskim izborima treba ispitati, i gdje bude bilo potrebno, procesuirati.

Parlament

Skupština je u martu donijela Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore za 2014. godinu. Aktivnosti na sprovođenju zaključaka koje su usvojili parlamentarni odbori u kontrolnim zasjedanjima su i dalje ograničene i treba ih ojačati. Nije bilo naknadnih političkih aktivnosti u vezi s tehničkim izvještajem koji je Skupština donijela u julu 2013. o navodnoj zloupotrebi javnih sredstava za partijske političke svrhe. Nastavak aktivnosti sudstva treba privesti kraju.

Kad je u pitanju njena kontrolna uloga, Skupština je nastavila da održava konsultativna i kontrolna zasjedanja na raznovrsne

teme. Konsultativna zasijedanja su održana, između ostalog, na temu spoljne politike, javnih nabavki u zdravstvenom sistemu, funkcionisanja jedinica lokalne samouprave i sprovođenja Strategije za borbu protiv nasilja u porodici.

Transparentnost rada Skupštine i dalje se jača putem direktne interakcije s građanima i odgovora na sve zahtjeve za pristup informacijama. Informacije i dokumenti u vezi s radom Skupštine i njenih radnih tijela i dalje se redovno objavljuju. Uspostavljanje procedura za postupanje po inicijativi građana upućena parlamentarnim odborima za ljudska prava i antikorupciju i dalje čeka izvršenje. Skupština još uvijek nije donijela svoj etički kodeks.

U decembru, Skupština je jednoglasno usvojila Rezoluciju o evropskim integracijama Crne Gore, postavljajući svoju ulogu, i prije svega, ulogu parlamentarnog Odbora za evropske integracije, u procesu pristupanja. Do danas, Odbor je održavao konsultativne sjednice, raspravljao o pregovaračkim pozicijama koje je izradila Vlada i o Vladinim izvještajima u vezi s procesom pristupanja EU, i organizovao javne debate na temu Evropske unije.

U oktobru 2013, Skupština je izmjenila Poslovnik u skladu s novim ustavnim odredbama u vezi s procedurama izbora za nekoliko nosilaca pravosudnih i tužilačkih funkcija. Poslije nekoliko pokušaja, Skupština je u oktobru konačno postavila novog vrhovnog državnog tužioca. (*Vidi i poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*).

Skupština je nastavila sa intenzivnim zakonodavnim aktivnostima. Na predlog Radne grupe za izgradnju povjerenja u izborni proces, koju je preuzeo Kolegijum predsjednika Skupštine, Skupština je donijela sveobuhvatne izmjene izbornog zakonodavnog okvira. Tenzije među političkim partijama i nedostatak konsenzusa po određenim pitanjima reforme uticali su na proces. (*Vidi gore – Izbori*)

Ukupan broj zaposlenih je tokom izvještajnog perioda opao sa 153 na 130. I dalje se obezbjeđuju obuke. Potrebno je kontinuirano ulaganje napora da bi se povećali administrativni i stručni kapaciteti Skupštine.

U cjelini, usvajanje rezolucije o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji je dobrodošao korak ka definisanju nadležnosti Skupštine u procesu pristupanja, uključujući i nadležnosti u odnosu na Vladu. Transparentnost je i dalje osigurana. Zakonodavna aktivnost Skupštine je u porastu i potrebno joj je dalje jačanje. Skupština i dalje jača svoju nadzornu ulogu, uključujući kontrole i konsultativna saslušanja. Potrebno je efikasnije ispratiti zaključke usvojene na saslušanjima. Potrebno je ojačati administrativne kapacitete Skupštine.

Vlada

Vlada je i dalje fokusirana na članstvo u Evropskoj uniji kao cilj. Usvojila je više strategijskih dokumenata u oblasti evropskih integracija, uključujući Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2014–2018, Pretpristupni ekonomski program za period 2013–2016, kao i Strategiju informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2014–2018.

Vlada je u martu usvojila Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Uz naglašavanje nadležnosti radnih grupa, uspostavljen je i Savjet za vladavinu prava, kojim predsjedava ministar pravde, kao novo tijelo zaduženo za nadzor aktivnosti u pregovaračkom procesu u oblasti vladavine prava, uključujući sprovođenje akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Nova Komisija za evropske integracije, na čelu s glavnim pregovaračem, je takođe uspostavljena u cilju nadgledanja sprovođenja Programa pristupanja EU 2014–2018 i ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Od novih struktura se očekuje bolja međuinstitucionalna koordi-

nacija u okviru pristupnih pregovora. Vlada je objavila dva izvještaja o sprovođenju akcionih planova za Poglavlja 23 i 24. Takođe je uspostavila Komisiju za nadgledanje istražnih aktivnosti nadležnih institucija u okviru starih i aktuelnih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, na čijem čelu se nalazi predstavnik medija. Vlast mora u potpunosti ispoštovati date preporuke (vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava).

Administrativni kapaciteti Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija su dodatno ojačani. Ukupni budžet Ministarstva za 2014. je uvećan u odnosu na 2013, iako je Programom pristupanja predviđeno manje sredstava nego 2013. Kada je u pitanju transparentnost, Vlada je nastavila da objavljuje na sajtu Ministarstva prevode izvještaja o analitičkom pregledu koje je odobrio Savjet EU. Poboļšana je komunikacija s građanima, uključujući direktnu interakciju preko društvenih mreža i korišćenje postojećih kanala za prijavljivanje sumnje na slučajeve korupcije i sive ekonomije. Internet platforma za elektronske peticije je i dalje aktivna; ipak, samo su dvije peticije primile dovoljan broj elektronskih potpisa, a samo je jednu od njih odobrila Vlada.

Kada je u pitanju lokalna samouprava, u februaru je Skupština usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, na osnovu kojeg je Gusinje (ranije u okviru opštine Plav) dobilo status opštine. U 17 opština su održani izbori (*vidjeti gore – Izbori*). Usvojen je Akcioni plan za reformu lokalne samouprave za 2014. Što se tiče reforme izbornog zakonodavstva, pozitivan pomak je ostvaren kroz prenošenje nadležnosti za rukovođenje biračkim spiskovima sa lokalne samouprave na Ministarstvo unutrašnjih poslova, uklanjajući nadležnost lokalne samouprave.

U cjelini, Vlada je i dalje usredsrijeđena na evropske integracije. Strukture zadužene za pregovore su dodatno ojačane, kao i administrativni kapaciteti Ministarstva vanjskih poslova i

evropskih integracija zaduženi za pregovarački proces. Potrebno je ojačati međuinstitucionalnu saradnju. Napori u cilju povećanja transparentnosti Vlade su donijeli ograničene rezultate. Potrebno je uspostaviti transparentnu, efikasnu i odgovornu lokalnu upravu. Kriterijumi za stvaranje novih opština bi trebalo da uključuju finansijsku i administrativnu održivost.

Javna uprava

Crna Gora ima uspostavljen sveobuhvatan **strategijski okvir za reformu javne uprave**. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. pokriva državnu upravu, lokalnu vlast i tijela i agencije u javnom vlasništvu. Odnosi se na reformu državne službe, reformu prihoda javnog sektora, poboljšanje kvaliteta zakonodavnog i strategijskog planiranja, uključujući uvođenje redovnih studija uticaja, modernizaciju i administrativne procedure za bolje pružanje usluga, reformu sistema inspeksijskog nadzora, lokalne organizacije i upravu, uključujući upravljanje finansijama i javnim finansijama. Dodatno je ojačan mehanizam za koordinaciju i nadzor sprovođenja strategije kroz uspostavljanje međuministarskog tijela pod rukovodstvom Ministarstva unutrašnjih poslova, dok potpredsjednik Vlade obavlja cjelokupnu koordinaciju. Revidirani akcioni plan za period 2014-2015. i izvještaji o realizaciji tokom prethodnog perioda i prve polovine 2014. su usvojeni u decembru odnosno u julu. Posebna grupa za reformu javne uprave, koja je uspostavljena kao forum za politički dijalog između Komisije i Crne Gore u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sastala se u februaru i julu radi rasprave i praćenja sprovođenja Strategije.

Razvoj politika i koordinacija među sektorima su operativni, ali je potrebno dalje unapređivanje. Potrebno je proširiti obim konsultacija između ministarstava o zakonskim predlozi-

ma. Potrebno je produbiti vezu između planiranja politika i raspoloživih finansijskih sredstava. Nijesu ispunjeni svi formalni zahtjevi za srednjoročno planiranje. Koordinacija između ministarstava i konsultacija sa civilnim društvom su obavezni i podržani odlukom Vlade, ali u praksi to nije redovna pojava. Potrebno je izmijeniti postojeća pravila za procjenu uticaja propisa, kako bi se obezbijedila procjena uticaja koja se priprema prije javne konsultacije i ažurira prije nego Vlada donese odluku. Procjena uticaja bi trebalo da prati svaki prijedlog zakona koji se uputi Skupštini.

U vezi sa **državnom upravom i upravljanjem kadrovima**, podzakonska regulativa za sprovođenje novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima je dovršena krajem 2013. godine. Sada treba usmjeriti pažnju na obezbjeđivanje efikasnog sprovođenja novog pravnog okvira u javnom sektoru. Imenovanja i razrješenja moraju biti pažljivo i transparentno nadgledana, posebno u slučaju visoko rukovodećeg kadra, u cilju izbjegavanja proizvoljnih odluka. U izvještajnom periodu, Uprava za kadrove je uvela novi modul obuka za visoko rukovodeći kadar u državnoj upravi i početne obuke za novoza-poslene. Potrebno je ojačati kapacitete Uprave, kako bi se obezbijedio efikasan nadzor nad sprovođenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima u svim državnim organima. Centralnu kadrovsku evidenciju je potrebno dodatno ažurirati, jer većina institucija nije još uvijek dostavila relevantne podatke. Nije bilo napretka u poboljšavanju transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti lokalne uprave. Zakon o lokalnoj samoupravi treba uskladiti s novim pravilima o upravljanju javnim službama.

Što se tiče kovertiranih ostavki koje su podnijeli javni funkcioneri na zahtjev Vlade, što je predstavljalo zabrinjavajuće pitanje, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u januaru potvrdilo da su na zahtjev Vlade date ostavke poništene.

Plan za reorganizaciju javnog sektora, kao dio Strategije reforme javne uprave, je objavljen u novembru. Na osnovu sektorske analize, planom je predviđeno postepeno smanjenje zaposlenih u svim sektorima za 10% u naredne četiri godine. Značajnije uštede očekuju se u sektoru zdravstva, obrazovanja i unutrašnjih poslova. Plan koji sada treba da se sprovede, takođe mora uzeti u obzir i crnogorski Program pristupanja. Tijelo za praćenje sprovođenja plana je počelo s radom u decembru, s redovnim obavezama izvještavanja.

Prva faza spajanja različitih inspeksijskih službi u jedno centralizovano tijelo je završena, u cilju veće transparentnosti, objedinjavanja resursa i veće efektivnosti i efikasnosti poslovanja.

Nije bilo nikakvog napretka u poboljšanju **odgovornosti i pružanju usluga**. Novi Zakon o opštem upravnom postupku treba da bude usvojen. Potrebno je obezbijediti transparentnost i odgovornost rada javnih institucija i funkcionera. Pronalaženje pravog balansa između prava na slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti ostaje i dalje izazov.

Crna Gora i dalje treba da razvije sveobuhvatan program reforme **upravljanja javnim finansijama**, kako bi se sistematično bavila neophodnim reformama u različitim oblastima sistema upravljanja javnim finansijama. Procjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) od 2013. pruža osnovni okvir za pripremu reformskog programa. Crna Gora je usvojila pravni osnov za višegodišnji budžetski okvir i uvođenje numeričkih fiskalnih pravila o budžetskom deficitu i javnom dugu u aprilu. Potrebno je obezbijediti postepeni prelazak na programsko planiranje budžeta. Značajne investicije su potrebne za unapređenje sistema upravljanja rashodima s fokusom na poboljšanje registracije, izvještavanja i praćenje obaveza u vezi s ugovaranjem, kao i na proizvodnju podataka u realnom vremenu o potrošnji u odnosu na izdvajanja.

U cjelini gledano, došlo je do određenog napretka u oblasti reforme javne uprave. Implementacija strategije javne uprave je na dobrom putu, ali su potrebni dalji naponi da se poboljša kvalitet zakonodavstva i lokalne uprave. Crna Gora takođe treba da temeljnije obrati pažnju na neophodnu reformu upravljanja javnim finansijama, kao i da obezbijedi odgovarajući redosljed reformskih akcija. Potrebno je poboljšati zakonodavni okvir i njegovu primjenu. Javnoj administraciji je potrebna dalja racionalizacija, takođe je potrebno osigurati jačanje administrativnih kapaciteta za poslove evropske integracije. U mnogim oblastima rad na priprema za pristupanje EU zauzima značajan dio ljudskih i finansijskih resursa koji su dostupni određenim djelovima administracije.

Ombudsman

Kapaciteti Kancelarije zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda ostaju ograničeni u pogledu kako ljudskih tako i finansijskih resursa. Izmjene i dopune Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda su usvojeni, čime je unaprijeđena crnogorska usklađenost s evropskim i međunarodnim standardima. Činjenica da su amandmani oslabili ulogu zaštitnika/ce, kada su u pitanju slučajevi diskriminacije, ostaje razlog za zabrinutost. Uprkos ukupno prilično velikom broju zaposlenih, broj članova u sektorima koji se bave suštinskim pitanjima ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije je veoma ograničen i različite pozicije ostaju upražnjene uključujući dva od četiri mjesta zamjenika zaštitnika/ce. Ovo izaziva zabrinutost u pogledu sposobnosti institucije da ispuni svoj široki djelokrug aktivnosti i efikasno rješava pritužbe. U konkretnim slučajevima diskriminacije malo je pratećih aktivnosti usmjerenih ka rješavanju pritužbi.

Civilno društvo

Oснаženo civilno društvo je najbitnija komponenta svakog demokratskog sistema i treba da bude prepoznato i tretirano na taj način od strane državnih institucija. U julu Vlada je imenovala

Savjet za razvoj nevladinih organizacija. Među njihovim glavnim zadacima su oni koji se odnose na praćenje strategije za razvoj civilnog društva i relevantne djelove Akcionog plana za Poglavlje 23. Savjet treba da bude u poziciji da bolje upravlja razvojem civilnog društva. Predstavnici civilnog društva i dalje su uključeni u aktivnosti državne i lokalne uprave, uključujući rad u radnim grupama koje rade na pregovaračkim poglavljima u procesu pristupanja EU. U različitim prilikama predstavnici civilnog društva su izrazili svoje nezadovoljstvo nivoom svog učešća u procesu. Veća transparentnost je potrebna u vladinim procedurama koje se odnose na saradnju i konsultovanje civilnog sektora, posebno prilikom izrade zakona. Kontinuirana saradnja između civilnog sektora i organa državne uprave još uvijek nije zagarantovana. Održivi sistem javnog finansiranja organizacija civilnog društva i odgovarajući institucionalni okvir treba dodatno razvijati. Postojeći sistem javnog finansiranja se do sada pokazao kao neefikasan, što je i prepoznato u najnovijem izvještaju Državne revizorske institucije. Pravni okvir za volonterske aktivnosti i korporativnu društvenu odgovornost/filantropiju takođe treba ustanoviti. Odnosi između civilnog sektora i Vlade su previše kontradiktorni, a posebno po pitanjima koja se tiču političke situacije, vladavine prava i temeljnih prava. Pojedini predstavnici civilnog društva su napadani na ličnoj osnovi od strane pojedinih lokalnih medija. Civilni sektor ima ključnu ulogu u ovoj oblasti, koja je različita od uloge političkih partija, ali nerazdvojiva od političkog i društveno – ekonomskog procesa.

Pravosudni sistem

U oblasti reforme pravosuđa, ostvaren je određen napredak. Ključne reforme u oblasti zapošljavanja, napredovanja i sistem disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca još uvijek su u toku. Te reforme moraju u potpunosti odražavati evropske standarde i

najbolje prakse, i moraju ih razumjeti i podržati sve zainteresovane strane kako bi se obezbijedilo efikasno sprovođenje. Nakon što je u julu 2013. izvršeno usklađivanje relevantnih propisa sa ustavnim reformama, ključni nosioci pravosudnih i tužilačkih funkcija su zvanično izabrani. Parlament je konačno uspio da se dogovori o imenovanju novog Vrhovnog državnog tužioca. Blago negativna stopa neriješenih predmeta, kao i predmeta koji čekaju na rješenje, u odnosu na prošlu godinu objašnjava se značajnim povećanjem broja primljenih predmeta. Dužina trajanja postupka je smanjena i ukupno su sudovi uspješni da riješe znatno više predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Efikasnost pravosuđa trebalo bi dodatno da se poveća. Ozbiljnu zabrinutost izaziva činjenica da nadležnost vođenja prekršajnog postupka još uvijek nije prenijeta na sudove. Crna Gora mora da pojača svoje napore u borbi protiv nekažnjivosti ratnih zločina i efikasno istražuje, goni, sudi i kažnjava ratne zločine, u skladu sa međunarodnim standardima.

Za detaljnu analizu kretanja u pravosudnom sistemu, pogledajte Poglavlje 23 - *Pravosuđe i temeljna prava*.

Borba protiv korupcije

U oblasti borbe protiv korupcije, napredak je bio ograničen. Zakonodavni okvir je potrebno ojačati. Do osnivanja nove agencije za borbu protiv korupcije, kapacitet postojećih institucija u oblasti prevencije korupcije treba da se poboljša i moraju imati proaktivniji pristup. Sistem provjera postojanja konflikata interesa i izjava o imovini nije efikasan. Nakon što je Ustavni sud poništio značajan dio amandmana na Zakon o finansiranju političkih partija u cilju smanjenja prostora za zloupotrebu državnih resursa u izborne svrhe, Crna Gora treba da obezbijedi da njen zakonodavni okvir u oblasti finansiranja političkih partija bude u potpunosti usklađen s evropskim standardima i najboljom praksom i da obezbijedi inicijalne rezultate o pravilnoj primjeni

zakona, uključujući i primjenu preventivnih sankcija gde je to potrebno. Potrebno je povećati napore u postizanju rezultata u istrazi, gonjenju i osudama u slučajevima korupcije, uključujući slučajeve korupcije na visokom nivou, kao i sistematsko korišćenje moći da se oduzme i konfiskuje imovina. Saradnju između tužilaštva i policije u prekrivičnom postupku potrebno je poboljšati. Uticaj antikorupcijskih mjera do sada je bio ograničen. Korupcija ostaje preovlađujuća u mnogim oblastima i nastavlja da predstavlja ozbiljan problem, zahtijevajući efikasno sprovođenje dubokih i trajnih reformi.

Za detaljnu analizu razvoja u oblasti antikorupcione politike, pogledati Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava.

Borba protiv organizovanog kriminala

U oblasti organizovanog kriminala, zakonodavstvo treba da razjasni ulogu pravosuđa i policije u fazi istrage i prekrivičnog postupka. Dok Crna Gora nastavlja da razvija bilans ostvarenih rezultata u borbi protiv droge, i otvoreni su novi slučajevi o krijumčarenju ljudi, više treba uraditi u borbi protiv trgovine ljudima, računarskog kriminala i pranja novca. Finansijske istrage i oduzimanje imovine se još uvijek sistematski ne primjenjuje. Više napora je potrebno kako bi se popravila međuinstitucionalna koordinacija. Nastavljena je saradnja sa susjednim državama i državama članicama EU na bilateralnom, regionalnom i međunarodnom nivou.

Za detaljnu analizu razvoja u borbi protiv organizovanog kriminala, pogledajte Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost.

2.2. Ljudska prava i zaštita manjina

Izvjestan napredak je postignut u oblasti temeljnih prava; država se postepeno upoznaje s međunarodnim mehanizmima za izvještavanje koji proizilaze iz međunarodnih konvencija koje su do sada ratifikovane. I dalje postoji jaz između pravnog usklađivanja

i implementacije standarda u oblasti ljudskih prava kako u političkim okvirima, tako i u praksi. Ovo naročito utiče na osobe u teškom socio-ekonomskom položaju i ugrožene grupe. Izmjene i dopune Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava su usvojene, u skladu s međunarodnim i evropskim standardima; priprema za usvajanje zakonodavstva koje će se sprovesti treba da se nastavi bez odlaganja. Aktivnosti institucija za ljudska prava su otežane nedostatkom zaposlenih, vještina, izvora prihoda i čestim promjenama zaposlenih. Napadi na medije su razlog za ozbiljnu zabrinutost. Neki slučajevi nasilja nad novinarima i napadi na svojinu medija su uspješno istraženi i procesuirani. U ostalim slučajevima, istrage su nedovršene, a stvarni izvršioc, kao i oni koji navodno stoje iza napada ostaju neidentifikovani. Određen napredak je postignut u oblasti civilne registracije i obrazovanja Roma. U aprilu je usvojen novi Akcioni plan koji je uvrstio Strategiju za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori. Uopšte, romska populacija se suočava s diskriminacijom naročito u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i smeštajnih kapaciteta. Korak naprijed je postignut i u pitanjima koja se odnose na populaciju seksualnih manjina (LGBTI), naročito kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta za državne i policijske službenike. Napadi na pripadnike seksualnih manjina i aktiviste su nastavljeni, što odražava rasprostranjeno neprijateljski stav prema seksualnim različitostima.

Za detaljniju analizu napretka u oblasti ljudskih prava i zaštite manjina, vidjeti *Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Za razvoj u oblasti sindikata, borbe protiv diskriminacije i jednakih mogućnosti vidjeti i Poglavlje 19 – Socialna politika i zapošljavanje.*

2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Što se tiče saradnje sa **Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju**, Crna Gora nije dobila nikakve zahtjeve za pomoć, niti je bilo slučajeva koji su vraćeni nacionalnim vlastima od strane suda radi eventualne dalje istrage.

O rješavanju predmeta ratnih zločina, pogledajte Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava.

Crna Gora i dalje održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama iz 2007, kojim se izuzimaju građani SAD-a iz nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda. Na taj način, Crna Gora se ne pridržava Zajedničkih stavova EU o integritetu Rimskog statuta kao i srodnih principa EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Crna Gora treba da se uskladi sa stavom EU u okviru pregovora o pristupanju.

Crna Gora je, zajedno sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom, nastavila tijesnu saradnju u procesu **Sarajevske deklaracije**, čiji je cilj da pronade održiva rješenja za ljude koji su postali izbjeglice i raseljena lica, kao posljedica oružanog sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom 1990-ih. U martu, Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) je preporučio da države članice UN okončaju izbjeglički status za izbjeglice porijeklom iz Hrvatske, najkasnije do kraja 2017.

Sprovođenje regionalnih stambenih programa, od kojih se očekuje da pruže trajna stambena rješenja za oko 6.000 ljudi u Crnoj Gori, je započeto. Pravni okvir i nacionalna tijela implementacije su formirana. Tri talasa projekata, koji predstavljaju 10 miliona € u grantovima, su odobreni; još dva projekta su u fazi planiranja. Izgradnja prvog projekta trebalo bi da počne u 2015. Dobra saradnja, na sveukupnom nivou, između partnerskih zemalja u procesu i program stanovanja treba da se nastave.

Neriješena sudbina nestalih lica iz sukoba u 1990-im godinama i dalje predstavlja humanitarni problem na Zapadnom Balkanu. Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina i Hrvatska potpisale su u avgustu Deklaraciju o ulozi države u rješavanju problema lica nestalih u oružanim sukobima i ljudskih prava.

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi čine suštinski dio procesa kretanja Crne Gore ka Evropskoj uniji. Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama, uključujući Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Savjet za regionalnu saradnju, Centralni evropski sporazum o slobodnoj trgovini, kao i Ugovor o energetske zajednici. Crna Gora je bila domaćin prvog sastanka pojačane saradnje u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Crna Gora nastavlja da aktivno podržava Koaliciju za pomirenje (REKOM) i Igmansku inicijativu o regionalnom pomirenju.

U decembru, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Srbija, potpisale su protokol o formiranju zajedničkog centra za policijsku saradnju u Trebinju (Bosna i Hercegovina), koji je zvanično otvoren u martu. Sporazum između Crne Gore, Albanije i Kosova, na sastanku o tački susreta državne granice i njenog održavanja, potpisan je u julu. Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Srbija potpisale sporazum o smanjenju cijene usluga rominga na javne komunikacione mreže mobilne telefonije, 29. septembra 2014.

Crna Gora nastavlja da održava dobre **bilateralne odnose sa drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim zemljama članicama EU**. Međutim, razgraničenje granica s Hrvatskom, Srbijom i Kosovom³ ostaje neriješeno. Bilateralna konvencija o regionalnoj saradnji na osnovu člana 15 SSP-a je zaključena u decembru sa Srbijom, ali još uvek nije zaključena sa Albanijom.

Crna Gora je nastavila da održava dobre odnose sa *Albanijom*. U aprilu, obje zemlje su potpisale sporazum o saradnji u oblasti turizma.

³ Ovakav naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskom proglašenju nezavisnosti.

U decembru, Crna Gora je potpisala protokol o saradnji u oblasti forenzičkih ispitivanja i ekspertize s *Bosnom i Hercegovinom*. Protokol o razmjeni informacija i dokaza u predmetima ratnih zločina između kancelarija državnog tužioca dvije zemlje potpisan je u aprilu. Bilateralni sporazum o priznanju granica je parafiran u maju.

Crna Gora i *Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija* potpisale su sporazum o dijeljenju diplomatskih i konzularnih usluga i protokol o saradnji u oblasti vojne obuke.

U oktobru 2013, Crna Gora je ratifikovala sporazum o readmisiji s Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom. Sporazumi o međusobnom izvršenju sudskih odluka u krivičnim stvarima i o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima su potpisani u decembru.

Crnogorski premijer je nakon deset godina posjetio *Srbiju*, u decembru. Memorandum o razumijevanju i saradnji u oblasti turizma je zaključen u februaru. Sporazumi o saradnji u oblasti diplomatske obuke i uzajamne razmjene prostorija za diplomatsko-konzularna predstavništva potpisani su u junu. Saradnja između Srbije i Crne Gore doprinijela je hapšenju navodnog lidera istaknute organizovane kriminalne grupe. Nije bilo poma-ka u sporu između pravoslavnih crkava u dvijema zemljama.

Što se tiče *Kosova*, Ambasada Crne Gore u Prištini je postala u potpunosti operativna. Sporazum o priznavanju prava na penziju je potpisan u decembru, dok su sporazumi o policijskoj saradnji, o otvaranju zajedničkih graničnih prelaza na lokalnom pograničnom saobraćaju, kao i protokola o zajedničkim graničnim patrolama i graničnoj saradnji potpisani u martu. Zajednička komisija za demarkaciju granice nastavila je s radom. Protokol o saradnji u borbi protiv trgovine ljudima je potpisan u aprilu.

Crna Gora je ratifikovala sporazum o readmisiji sa *Turskom* u oktobru 2013. Sporazum između dvije zemlje o tehničkoj

saradnji u oblasti standardizacije je potpisan u februaru, dok je sporazum o saradnji i uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima potpisan u septembru.

Crna Gora i *Hrvatska* su blisko sarađivale u oblasti obrazovanja i naučno-istraživačkog rada. U maju, dvije zemlje su potpisale protokol o policijskoj saradnji u toku ljetnje sezone. Izmijenjeni Sporazum o lokalnom graničnom saobraćaju još uvijek nije potpisan. Privremeni sporazum o poluostrvu Prevlaka i dalje se nesmetano sprovodi. U junu su premijeri dvije zemlje ponovo ukazali da će pitanje najverovatnije biti riješeno kroz međunarodnu arbitražu. Nema pomaka u demarkaciji granice.

Crna Gora i *Italija* potpisale su sporazum o naučnoj i tehnološkoj saradnji. U decembru, Crna Gora je ratifikovala dva s Italijom zaključena sporazuma o jačanju primjene Evropske konvencije o ekstradiciji i Evropske konvencije o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima. U martu, Sporazum o prevozu putnika i tereta u međunarodnom drumskom saobraćaju je potpisan, a protokol za implementaciju sporazuma o readmisiji između dvije zemlje je parafiran.

Generalno, Crna Gora nastavlja da igra aktivnu ulogu u regionalnoj saradnji i održava dobre odnose sa susjednim zemljama proširenja i zemljama članicama EU. Određena bilateralna pitanja sa susjednim zemljama i dalje su otvorene, prije svega u oblasti demarkacije granica. Crna Gora treba da se uskladi sa stavom EU o integritetu Rimskog statuta i sa srodnim principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu.

3. Ekonomski kriterijumi

Prilikom razmatranja ekonomskih kretanja u Crnoj Gori, Komisija se u svom pristupu vodila zaključcima Evropskog savjeta u Kopenhagenu juna 1993. godine, u kojima se navodi da

članstvo u Uniji zahtijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnosti zemlje da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije.

Praćenje ekonomskih kriterijuma neophodno je posmatrati u kontekstu povećane uloge ekonomskog upravljanja u procesu proširenja prihvaćene od strane Savjeta za opšte poslove 17. decembra 2013. godine. U tom cilju, ECOFIN Savjet je u maju usvojio ciljane smjernice politike za Crnu Goru zasnovane na njenom Pretpristupnom ekonomskom programu.

3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Makroekonomska stabilnost Crne Gore zabilježila je određeni napredak i privreda se oporavila od recesije iz 2012. godine. Međutim, nekoliko izazova ometa efikasnu raspodjelu resursa. Neravnoteže tekućeg računa i fiskalne neravnoteže traju a domaća potražnja ostaje prigušena jer banke još uvijek ne igraju svoju posredničku ulogu u ekonomiji. Uslovi na tržištu rada, kao i raznovrsnost i sveukupna konkurentnost još uvijek su slabi, dok su ključne investicije još u početnoj fazi ili kasne.

Ekonomska politika

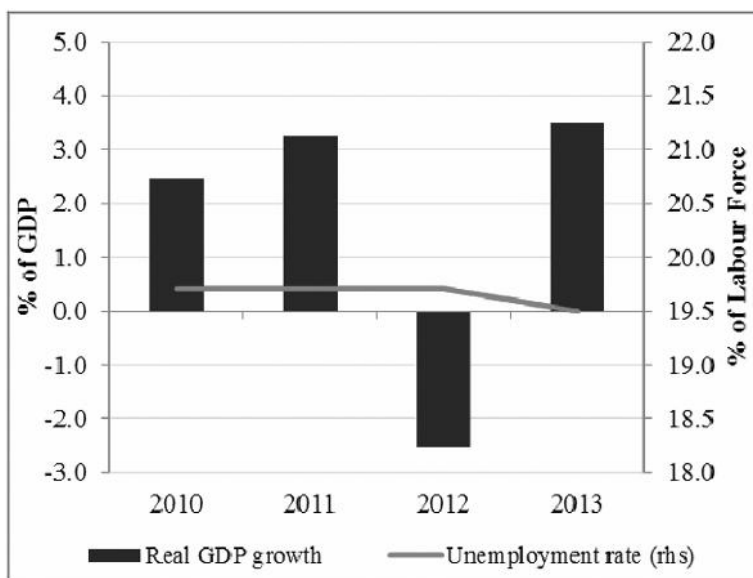
Vladin treći Pretpristupni ekonomski program (PEP) koji pokriva period 2014-2016. godine predstavlja uglavnom dosljedan, premda donekle optimističan, srednjoročan makroekonomski i fiskalni okvir koji se zasniva na projekciji postepenog ubrzanja rasta od 3,6% u 2014. godini do 3,8% u 2016. godini. Ključni ciljevi programa i dalje su fiskalna konsolidacija, postizanje skoro balansirano budžeta u 2015. godini, te poboljšanja u poslovnom ambijentu kako bi se podržao ekonomski rast. Sveukupno posmatrano, politički konsenzus o osnovama tržišne privrede uglavnom je održan, uz jedan konkretan izuzetak koji se tiče rješavanja pitanja kompanije za

proizvodnju aluminijuma koja je u stečaju (KAP) i otplate njenog duga. Crna Gora mora da pojača svoje napore, u skladu sa zaključcima ministarskog dijaloga između ministara ekonomije i finansija EU i zemalja kandidata iz maja 2014. godine da se smanji javni dug, umanjí veliki teret nenaplativih kredita banaka, te poboljša poslovni ambijent kao i uslove na tržištu rada.

Makroekonomska stabilnost

Prema posljednjim podacima državnog zavoda za statistiku, ekonomija se oporavila od duple recesije u 2013. godini, bilježeći rast od 3,3% nakon smanjenja od 2,5% godinu dana ranije. Rast je uglavnom uzrokovan investicijama zahvaljujući snažnijoj aktivnosti u građevinskom sektoru, kao i neto izvozom koji je podstaknut većom spoljnom potražnjom za električnom energijom i turističkim uslugama, ali i izrazitim smanjenjem uvoza. Lična i javna potrošnja zabilježili su slab rast od oko jednog procentnog poena u realnim okvirima. Investicije su se povećale zahvaljujući snažnijoj aktivnosti u građevinskom sektoru. Turizam nastavlja da ostvaruje dobre rezultate, ali se ne mogu zanemariti spoljni uticaji od poplava u susjednim zemljama i tenzija između Ukrajine i Rusije, koje predstavljaju važna turistička tržišta, kao i izvore stranih direktnih investicija za Crnu Goru. Rast je nastavljen u 2014. godini kada je ekonomija zabilježila rast od 1,7% odnosno 0,3% u prva dva kvartala u odnosu na prethodnu godinu, što je uzrokovano investicijama (uglavnom u građevinarstvu), te određenim oporavkom u ličnoj potrošnji. Međutim, industrijska proizvodnja ostvaruje negativne rezultate u prvih šest mjeseci 2014. godini. I dok su prerađivačka industrija i rudarstvo zabilježili određeni rast, izraziti pad u komunalnom sektoru nakon izuzetno velike proizvodnje električne energije prethodne godine doveo je do sveukupnog opadanja industrijske proizvodnje, pri čemu je

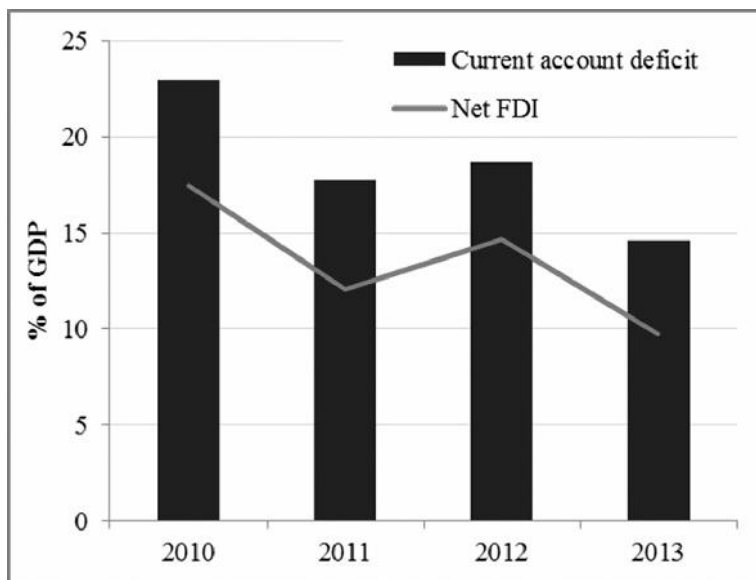
prosječan pad od 15% zabilježen u prvoj polovini 2014. godine u odnosu na prethodnu godinu. Osim toga, negativne strane rizika za održivi ekonomski oporavak opstaju jer je domaća potražnja i dalje prigušena usljed ograničenja kreditnog rasta, visoke nezaposlenosti i pada zarada. Oporavak rasta doveo je do umjerenog porasta prosječnog dohotka po glavi stanovnika izraženog prema standardu kupovne moći do 42% prosjeka na nivou EU u 2013. godini, u poređenju sa 41% godinu dana ranije. ***Sveukupno posmatrano, oporavak je i dalje blag zbog slabosti domaće potražnje i visokog nivoa zavisnosti od spoljnog okruženja.***



Slika 1: Rast BDP-a i nezaposlenost

Spoljne neravnoteže popuštaju. Deficit tekućeg računa smanjen je u 2013. godini na 14,6% BDP-a sa 18,7% prethodne godine, više usljed smanjenja uvoza, nego zbog poboljšanja izvoza. Pa ipak, trgovinski deficit ostaje jedan od glavnih strukturnih problema, koji odražava usku proizvodnu bazu lokalne ekonomije,

nedostatak konkurentnosti i visoku zavisnost od uvoza. U 2013. godini dobri izvozni rezultat u oblasti električne energije proistekao je iz izuzetno povoljnih vremenskih prilika, pa je shodno tome izvoz u 2014. godini umjereniji. U prvoj polovini 2014. godine, trgovinski deficit povećao se za 4,5% u odnosu na prethodnu godinu jer je izvoz znatno brže umanjen u poređenju sa uvozom, pa se bazični učinak prethodnog izvoza električne energije izgubio. Kao rezultat toga, u četiri kvartala do juna deficit tekućeg računa blago je porastao do 14,8% BDP-a. Do sada, rizici su ublaženi u pogledu finansiranja. U 2013. godini, ukupni neto priliv kapitala bio je veći od deficita tekućeg računa, što je uzrokovano neto prilivom stranih direktnih investicija u iznosu 9,7% BDP-a i transferima. Ovo je omogućilo Centralnoj banci da poveća svoje rezerve. U četiri kvartala do juna 2014. godine, neto strane direktne investicije ostale su uglavnom stabilne na 9,6% BDP-a. ***Sveukupno posmatrano, uprkos određenom poboljšanju, održivost spoljne pozicije ostaje ključni izazov.***



Slika 2: Spoljna pozicija

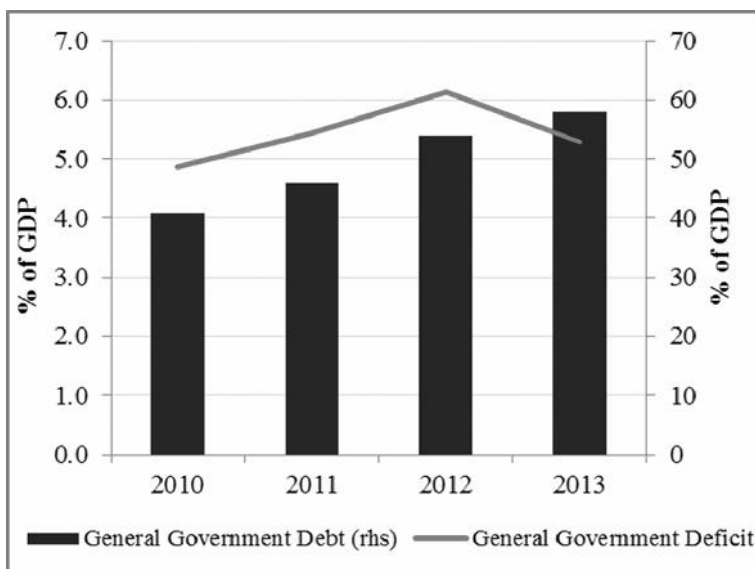
Uprkos određenom neznatnom napretku, stopa nezaposlenosti i dalje je veoma visoka, preko 19%, pri čemu u velikoj mjeri preovladava dugoročna (82%) i nezaposlenost mladih (42%). Stope nezaposlenosti i aktivnosti u 2013. godini kada je u pitanju stanovništvo od 20 do 64 godina života stoji na skromnom procentu od 52,6% odnosno 65,1%. Ovi slabi uslovi na tržištu rada negativno utiču na plate, koje se i dalje smanjuju, pri čemu slabi lična potrošnja. ***Sveukupno posmatrano, neravnoteže na tržištu rada oslikavaju se kroz postojano veliku dugoročnu i nezaposlenost mladih.***

S obzirom na jednostrano korišćenje eura, sposobnost Centralne banke Crne Gore da sprovodi monetarnu politiku je ograničena. Snaga eura, zajedno sa nižim cijenama na međunarodnom nivou, ima negativan uticaj na uvezenu inflaciju od električne energije i hrane, dok su umanjene zarade i čvrsti kreditni uslovi takođe doprinijeli usporavanju cijena. Kao rezultat toga, tokom 2013. godine prosječna inflacija usklađenih potrošačkih cijena umanjena je na 1,8% sa 4,0% godinu dana ranije. Deflacija je prešla u negativne stope rasta u januaru 2014. godine, nakon toga bilježeći negativni rast potrošačkih cijena šest mjeseci uzastopno, uprkos neprekinutom rastu maloprodajnih cijena tokom istog perioda. ***Sveukupno posmatrano, Crna Gora se suočava sa opštim padom nivoa ukupne cijene uzrokovane više padom cijena robe na globalnom nivou u odsustvu odgovarajuće monetarne politike nego padom ukupne potražnje.***

Fiskalno izvještavanje i računovodstvo i dalje predstavljaju problem. U 2013. godini, neplanirana isplata državnih garancija, kao i značajne isplate koje se odnose na obaveze iz prethodnih godina za restituciju, staru deviznu štednju, te neka potraživanja po osnovu sudskih odluka, doveli su konsolidovani budžetski deficit do 5,3% BDP-a, što je iznad preliminarne procjene od 2,3%, iako predstavlja neznatan napredak u poređenju sa deficitom od 5,9% zabilježenom godinu dana ranije. Usvojene

su mjere za povećanje prihoda, uključujući porast poreza na lični dohodak i standardnih stopa PDV-a, dok je Vlada, da bi smanjila rashode, zamrzнула penzije i plate u javnom sektoru, te smanjila kapitalnu potrošnju.

Rasterećen od prethodnih obaveza, akumulirani deficit budžeta je zabilježio određeno poboljšanje u prvih sedam mjeseci 2014. godine, opadajući na 1% godišnjeg BDP-a u poređenju s 3,6% prethodne godine, s obzirom da su budžetski prihodi – uz viši PDV i doprinose za socijalno osiguranje – nastavili da rastu brže od rashoda. Tokom prethodnih godina, krediti koji su služili za pokrivanje državnih garancija su doprinijeli daljem povećanju državnog duga, koji se udvostručio od 2008.godine i dostigao 58% BDP-a u 2013. godini, iako je marginalno pao na 57,5% BDP-a krajem juna 2014. godine.



Slika3:Fiskalna kretanja

Glavni izazov politike Crne Gore je da povрати fiskalnu stabilnost, zajedno sa smanjivanjem velikog deficita tekućeg računa. Usvajanje fiskalnih pravila u aprilu tekuće godine čini se da potvrđuje nastavak napora da se postigne konsolidacija, iako efikasnost mehanizama sprovođenja mora biti potvrđena kad Zakon počne da se primjenjuje. Međutim, skupi građevinski projekti (koji su podložni promjenama rokova realizacije i prekoračenju troškova), kao što je dionica autoputa Smokovac - Mateševo, mogu da zahtijevaju dodatne mjere kako bi se javni dug zadržao u granicama fiskalnih pravila. Takođe, javne finansije karakteriše visok stepen nediskrecione potrošnje i neki stalni rizici probijanja, odnosno naplate izdatih državnih garancija. ***U cjelini posmatrano, s obzirom da fiskalna pozicija nije uspjela da se poboljša uprkos naporima u pogledu konsolidacije, ostaje izazov da se osigura fiskalna održivost i da se snizi javni dug.***

Međusobno djelovanje tržišnih sila

Razvoj privatnog sektora je finansiran kroz stalni priliv stranih investicija, a olakšan koncesijama na javnu imovinu i privatizacijama. Državno vlasništvo nad ekonomijom je relativno nisko i pretežno skoncentrisano na transport i komunalne usluge, uz nekoliko firmi u sektoru poljoprivrede i turizma i izdavačkom sektoru. U Kombinat aluminijuma (KAP), u kojem država ima 29% udjela, uveden je stečaj u oktobru 2013. godine nakon što su akumulirani dugovi ove kompanije dostigli iznos nekoliko puta veći od vrijednosti iste. Imovina kompanije – podijeljena u nekoliko grupa – je prodana lokalnim preduzećima u toku 2014. godine, čime je država prestala da igra ulogu dioničara. Jedan od nekadašnjih suvlasnika (CEAK) je podnio nekoliko žalbi protiv prodaje KAP-a koje su lokalni sudovi odbili. Međutim, sud u Nikoziji je donio odluku o zabrani prodaje imovine KAP-a. Kao rezultat toga, prodaja KAP-a ostaje na čekanju, dok stečajni upravnik ne prebaci na kupca imovinu oslobođenu pamičnih postupaka, sa

rizikom nove runde potencijalnih obaveza za javne finansije. Država je takođe imala 29% udjela u Rudnicima boksita Nikšić, u koje je uveden stečaj u februaru ove godine, ali bez dostavljanja plana reorganizacije od strane vlasnika (tj. države i CEAK); stečajni upravnik je stavio na prodaju imovinu ovog preduzeća krajem jula, mada do sada nijedan investitor nije pokazao interesovanje. Administrativne cijene su i dalje skromne i čine 7,4% potrošačke korpe. **U cjelini posmatrano, državno vlasništvo nad ekonomijom je umanjeno nakon uvođenja stečaja u Kombinat aluminijuma i Rudnike boksita.**

Ulazak na tržište i izlazak sa tržišta

Broj novih preduzeća je znatno porastao u 2013. godini, tj. dostigao je broj 4 146, što je 17% više u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, ove cifre treba pažljivo razmotriti s obzirom da neka od ovih preduzeća mogu biti bivša preduzeća koja su ponovno osnovana radi izbjegavanja duga. I dalje je teško dobiti kredit, naročito za mali i mikro biznis, koji imaju ili veoma malo ili, u većini slučajeva, nemaju alternativne načine finansiranja osim bankarskog sektora, te stoga imaju ozbiljne probleme s likvidnošću. Tekuća modernizacija javne uprave, uključujući pojednostavljivanje procedura i, prvenstveno, stvaranje efikasnije uprave, ostaje izazov u godinama koje dolaze. U 2013. godini, broj preduzeća likvidiranih kao rezultat stečajnog postupka se izrazito smanjio, tj. iznosio je ukupno 217, što predstavlja pad od 25% u odnosu na godinu koja joj je prethodila. ***U cjelini posmatrano, kako je oporavak uspostavljen, broj crnogorskih preduzeća raste.***

Pravni sistem

Nesigurnosti vezane za crnogorski pravni i pravosudni sistem mogu u nekim slučajevima dovesti do rizika za ekonomske subjekte. Zakoni ponekad sadrže nejasne odredbe, te ih je stoga

teško sprovesti. Takođe, ishod sudskog postupka je teško predvidjeti s obzirom da se sudski nalozi uvijek ne sprovode i da ih se uvijek ne pridržavaju institucije za sprovođenje zakona. Ostvaren je dalji napredak u pogledu vansudskog rešavanja komercijalnih sporova putem Centra za posredovanje, uz rast i broja i značaja uspješno riješenih komercijalnih sporova.

Izdavanje dozvola, procedure Poreske uprave i izvršenje ugovora predstavljaju prioritetna pitanja koje je poslovna zajednica naznačila kao ključne prepreke. Prvi javni izvršitelji su počeli s radom u aprilu 2014. godine sa zadatkom da poboljšaju izvršenje odluka. Početkom septembra je imenovan 21 izvršitelj, od ukupno 32 kako je predviđeno Zakonom. Napredak je ostvaren u pogledu smanjivanja opštinskih taksi za građevinske dozvole i lakšeg dobijanja istih skraćivanjem rokova, pojednostavljivanjem procedura i uspostavljanjem jednošalterskog sistema. Međutim, registraciju preduzeća tek treba proširiti na sve područne jedinice Poreske uprave. Skupština je u julu 2014. godine usvojila Zakon o elektronskoj upravi u cilju unapređivanja komunikacije s korisnicima usluga državne administracije. Portal elektronske uprave je obnovljen, iako je samo dio administracije počeo da radi s elektronskim dokumentima u proizvodnom okruženju. Mali napredak je ostvaren kada je riječ o projektu analize uticaja propisa, čija je namjena procjenjivanje regulatornog okvira i davanje preporuka vezanih za pojednostavljivanje propisa (npr. putem „giljotinje propisa”). ***U cjelini posmatrano, jednostavnije i predvidljivije regulisanje poslovanja i dalji naponi na suzbijanju korupcije su potrebni radi poboljšanja poslovnog okruženja.***

Razvoj finansijskog sektora

Bankarski sektor je ostao stabilan. U maju 2014. godine, Centralna banka Crne Gore je izdala dozvolu za rad nove lokalne banke, čime se broj banki u zemlji povećao na 12. Međutim, izглеda da broj subjekata nije značajno uticao na

kamatne stope na nove kredite, koje ostaju uporno visoke, na nivou od preko 10%. Premija rizika izgleda da je glavni razlog za povećanje kamata na pozajmice. Bankarskim sektorom dominiraju strane bankarske grupe, koje posjeduju ukupno 83,5 % bankarskog kapitala. Međutim, sve banke se oslanjaju na sopstvena sredstva, kako bi nadoknadile pad stranog finansiranja. Banke su ostvarile pozitivne finansijske rezultate u prošloj godini, kao i u prvoj polovini ove, u poređenju sa značajnim gubicima u 2012. godini. Kvalitet kredita ostaje ključna briga pošto se banke bore s velikim brojem loših kredita. Zbog toga, kreditne aktivnosti banaka ostaju ograničene visokim nivoom nenaplativih kredita i opterećene dugotrajnim procedurama za naplatu kolateralu kroz sudske procese. Uprkos slabom oporavku u 2013. godini,⁴ ukupan iznos kredita za privredu smanjen je u prvih šest mjeseci ove godine.

Kako bi riješila ovaj problem, u novembru 2013. godine Centralna banka je usvojila odluku kojom se zahtijeva da banke razviju strategije za rješavanje nenaplativih kredita. Međutim, Parlament i dalje treba da usvoji zakon o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju poznatom kao „Podgorički pristup“. Ovo bi obezbijedilo okvir za vansudske procedure za restrukturiranje dugova ekonomski održivih preduzeća, između ostalog i otkupom potraživanja dužnika što bi bilo podržano poreskim i nadzornim povlasticama. U međuvremenu, pojedine banke su dio svojih loših kredita prebacile kompanijama za faktoring. Međutim, usluge faktoringa nijesu regulisane, čime se stvaraju zakonske neodređenosti za pojedine vrste transakcija. Stoga, u septembru 2014. godine nadležni organi su pokrenuli postupak pripreme Zakona o faktoringu u cilju unapređenja zakonskog okvira i uspostavljanja odgovarajućeg nivoa nadzora.

⁴ Napomena: uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda u bankarski sektor od januara 2013. godine otežava uporedivost podataka.

Sve u svemu, nebankarski finansijski sektor je i dalje relativno mali i nedovoljno razvijen. U 2013. godini, ukupan godišnji tržišni promet na berzi predstavljao je manje od 1 % BDP-a, dok je bruto premija osiguravajućih društava predstavljala oko 2 % BDP-a. Međutim, neka novija dešavanja bi mogla da pomognu širenju ovih tržišta u budućnosti. Zbog toga je u maju 2014. godine na crnogorskoj berzi zabilježena prva trgovina državnim obveznicama, dok je Agencija za nadzor osiguranja izdala banci prvu dozvolu za angažovanje na poslovima osiguranja.

Posmatrano u cjelini, brza primjena „Podgoričkog pristupa“ za rješavanje problema loše aktive banaka, imaće, zajedno sa drugim mjerama, ključnu ulogu u obnovi bankarskih zajmova i time će podržati domaću potražnju.

3.2. Kapacitet za savladavanje konkurentskog pritiska i tržišnih sila unutar Unije

Raspoloživost ljudskog i fizičkog kapitala

Visoka stopa nezaposlenosti zahtijeva da se jaz između ponude i potražnje za radnim vještinama premosti tako što će se podržati pokretljivost radne snage i učiniti djelotvornijom aktivna politika tržišta rada i obrazovanja. Pokretljivost radne snage unutar države je i dalje glavni problem. Crnogorci se ustručavaju da se prijave na sezonske poslove (koji čine oko 70 % ukupne ponude na tržištu rada) i zbog toga poslodavci pribjegavaju zapošljavanju radnika iz susjednih zemalja.⁵ Standardni aktivni programi tržišta rada sprovode se sa relativno malo sredstava, a fokusiraju se na pronalaženje posla za mlade i

⁵ Da bi se ilustrovalo raskorak između ponude i potražnje, treba imati u vidu da je u 2013. godini bilo 48900 nezaposlenih lica uprkos ponudi od 37869 slobodnih radnih mjesta. Osim toga, izdato je 22498 radnih dozvola za strane radnike da bi se pokrile potrebe poslodavaca.

sezonske radnike. Na osnovu procjena, treba da se proširi opseg djelotvornijih aktivnih mjera tržišta rada koje su usmjerene na postizanje rezultata, sa većim naglaskom na najsiromašnije oblasti u zemlji. Postoji i potreba za povećanjem kvaliteta obrazovanja, naročito stručnog obrazovanja i učenja odraslih.

Niz velikih infrastrukturnih projekata iz oblasti energetike, saobraćaja i turizma razrađen je u okviru napora uložениh u proširenje i jačanje ekonomije. Elektroprivreda sprovodi postupak za izbor ponuđača za izgradnju novog bloka termoelektrane. Kad bude završeno, ovo postrojenje će ojačati energetska nezavisnost (uključujući nezavisnost od vremenskih uslova), uz mogućnost da, uz dvije planirane hidroelektrane, postepeno pretvori zemlju u neto izvoznika struje. U međuvremenu, u toku su građevinski radovi na međusobnom energetskom povezivanju sa Italijom, kao i jačanju prenosne mreže. Ugovori o koncesijama za izgradnju deset malih hidroelektrana potpisani su u junu 2014. godine. Što se tiče saobraćajne infrastrukture, Vlada je u maju 2014. godine usvojila Zakon o autoputu Bar-Boljare, dok je u septembru kineska Exim Banka odobrila kredit za ovaj projekat, kojim se predviđa da će građevinski radovi početi do kraja 2014. Terminal za kontejnere i generalne terete u Luci Bar počeo je da ulaže u novu opremu. Izgradnja dva velika turistička kompleksa počela je krajem 2013. godine, a koncesije za izgradnju novih su u različitim fazama.

Crnogorske institucije su počele aktivnije da učestvuju u međunarodnim programima koje vodi EU, kao i u bilateralnoj saradnji sa državama članicama EU. Iznos sredstava koja se opredjeljuju za programe istraživanja i razvoja povećao se u 2014. godini. Centar uspješnosti u bioinformatici (BIO-ICT) počeo je sa radom u julu 2014. godine, dok planovi za uspostavljanje naučno-tehnološkog parka (Tehnopolisa) napreduju. U 2014. godini, Ministarstvo nauke je nastavilo sa sufinansiranjem druge istraživačke godine za 104 nacionalna projekta, iako

je ukupan udio finansiranja istraživanja i razvoja (nekih 0,5% BDP-a) i dalje skroman. Osim toga, učešće privatnog sektora u istraživanju i razvoju je i dalje malo.

Posmatrano u cjelini, neophodno je ulaganje daljih napora u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija da bi se ojačala konkurentnost domaćih privrednih društava, kao i ulaganje napora u izgradnju neophodne infrastrukture za podržavanje održivog širenja ekonomije. Od ključne važnosti za smanjenje nezaposlenosti su sprovođenje obrazovne reforme da bi se smanjio jaz u vještinama, jačanje aktivnih politika tržišta rada, kao i uvođenje veće fleksibilnosti na tržište rada kroz posebne kolektivne ugovore za javni i privatni sektor.

Struktura sektora i preduzeća

Struktura ekonomije se promijenila u posljednjoj deceniji. Nju više ne pokreće uglavnom industrijska proizvodnja, posebno metalurgija, već uslužni sektor, uglavnom turizam, zajedno sa saobraćajem, maloprodajom, kao i, u manjoj mjeri, građevinarstvom i energetskom proizvodnjom. Dok je restrukturiranje aluminijske industrije i dalje neizvjesno, obnavljanje Željezare od strane novog vlasnika je uveliko u toku. Nakon stečaja kojeg su uveli nekadašnji vlasnici, preduzeće, koje je preuzeto u maju 2012. godine je uložilo u nove mašine i očekuje se da će proizvodni kapaciteti značajno porasti po završetku koji je planiran u roku od dvije godine. Osim toga, novi vlasnik učestvuje u postupku za kupovinu ostala dva preduzeća; pogona za proizvodnju mašina i livnice koja se nalazi pored Željezare. U mrežnim djelatnostima, privatizovane su različite službe Luke Bar. Željeznica i preduzeće Montenegro Airlines se restrukturiraju i već nekoliko godina su na spisku za privatizaciju. U energetskom sektoru, država je i dalje većinski akcionar u Elektroprivredi Crne Gore i povećala je svoj udio za dva procenta

poena na 57% pošto su poreski dugovi preduzeća pretvoreni u akcijski kapital u julu 2014. Međutim, uticaj države je i dalje ugovorom ograničen, pošto su ugovorom o privatizaciji — kojim je italijanski investitor dobio više od 40% učešća — preduzeću pripisana i upravljačka prava. Država zadržava i većinski udio (55%) u Crnogorskom elektroprenosnom sistemu.

Šeme podrške javnog sektora malim i srednjim preduzećima i dalje su ograničene. De facto razvojna banka Crne Gore (Investiciono-razvojni fond), pruža podršku kroz različite instrumente, uglavnom kreditne linije, ali i kroz kreditne garancije, factoring, i u manjoj mjeri, podršku mladim preduzećima, kao i programima i studijama usmjerenim na poboljšanje izvoza. Međutim, čini se da su finansijski kapaciteti Fonda da podrži ove aktivnosti skromni (oko 1% godišnjeg BDP-a). Vlada podržava i ekonomski razvoj manje razvijenih područja. Usvojila je planove razvoja za šest opština, uspostavila je dvije nove poslovne zone i obezbijedila je podsticaj za pet industrijskih klastera za poljoprivredno-prehrambene i šumske proizvode. Osim toga, Vlada je nastavila da ulaže napore za smanjenje sive ekonomije kroz intenziviranje provjera akciznih proizvoda, maloprodaje i rada.

U cjelini, ekonomija prolazi kroz proces transformacije, jača uslužni i energetski sektor, dok se starije djelatnosti kao što su metalurgija i saobraćaj restrukturiraju.

Uticaj države na konkurentnost

Aluminijumski konglomerat je jako iscrpio javne fondove. U periodu između privatizacije 2005. godine i svog skorašnjeg stečaja u junu 2014. godine, KAP je koštao državu oko 350 miliona eura u državnim garancijama i subvencijama za struju, kao i neplaćenim porezima i doprinosima za socijalno osiguranje. Ukupan iznos državne pomoći dodijeljene u 2013. godini dostigao je

3% BDP-a u poređenju sa 1,3% iz prethodne godine. Aktivacija državnih garancija odnosi se na značajan dio ove pomoći u posljednje dvije godine. Opšti državni budžet predviđa značajno smanjenje državne pomoći za 2014. godinu, planirano je 0,6% BDP-a za subvencije uz 0,3% BDP-a za državne garancije, koje su već isplaćene, u prvoj polovini ove godine. Međutim, osim direktnih budžetskih transfera, dostupni su i drugi oblici državne pomoći, ili od Investiciono-razvojnog fonda ili kroz davanje bespovratne pomoći i kredita poljoprivrednim proizvođačima. Investitori takođe mogu da imaju koristi od oslobađanja od plaćanja poreza (obično oslobađanje od plaćanja komunalija dok je objekat u izgradnji). Osim toga, mogu da se usvoje ad hoc mjere da bi se pomoglo investitorima u nekim veoma velikim projektima od strateške važnosti, npr. Zakon o autoputu Bar-Boljare, kojim se omogućava oslobađanje od PDV-a i carina. ***Posmatrano u cjelini, nakon stečaja nekadašnjeg aluminijumskog konglomerata, raspodjela sredstava za državnu pomoć se značajno smanjila.***

Ekonomska integracija i konvergencija sa EU

Ekonomija Crne Gore je i dalje veoma otvorena. U 2013. godini, ukupan promet roba i usluga je bio blizu 104% BDP-a, iako je to manje od 113% iz prethodne godine. Prema najnovijim podacima na nivou države, u 2013. godini, izvoz roba i usluga činio je ukupno 42% BDP-a. Izvoz robe u EU predstavljao je 41% ukupnog izvoza Crne Gore uz 49% izvoza u CEFTA zemlje, a roba iz EU i dalje dominira, čini 44% ukupnog uvoza u poređenju sa 39% iz CEFTA zemalja. Što se tiče usluga i stranih investicija, Rusija je i dalje najvažniji pojedinačni partner Crne Gore, predstavlja 28% turističkih boravaka i priliva SDI. EU predstavlja 20% turističkih i 39% stranih investicija, dok je ukupan doprinos CEFTA zemalja turizmu 36%, a SDI samo 4%. Od 2011. godine, konkurentnost crnogorskog izvoza je neznatno povećana budući da su zarade nastavile da se sman-

juju u realnim okvirima. ***U cjelini, nepohodni su dalji napori u jačanju izvoznih kapaciteta i integraciji crnogorskih preduzeća na zajedničko tržište.***

4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA KOJE PROISTIČU IZ ČLANSTVA

U ovom dijelu ispituje se sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proističu iz članstva - to jest, iz pravne tekovine EU sadržane u ugovorima, sekundarnom zakonodavstvu i politikama Unije. Takođe se analizira administrativni kapacitet države da sprovede pravnu tekovinu. Analiza je strukturisana prema listi od 33 poglavlja pravne tekovine. U svakom sektoru, ocjena Komisije pokriva napredak postignut tokom izveštajnog perioda i rezimira opšti nivo pripreme države.

4.1. Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe

Što se tiče **horizontalnih mjera**, strategija i akcioni plan za uvođenje slobodnog kretanja roba su pripremljeni, ali još uvek nijesu usvojeni. Koordinaciona uloga i ovlašćenja Odsjeka za infrastrukturu kvaliteta su ojačani u nekim aspektima. Nasuprot tome, iznos budžetskih sredstava se smanjio tokom poslednjih nekoliko godina. Potrebno je više rada kako bi se obezbijedilo funkcionisanje kontakt osobe za saradnju sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (STO) i tehničkim propisima Evropske unije.

Po pitanju *standardizacije*, usvojena su 11 393 standarda od kojih su 26% harmonizovani standardi, a osnovano je 15 tehničkih komiteta. Potreban je dalji rad da bi se ispunili svi kriterijumi za članstvo Evropskih komiteta za standardizaciju i za Elektrotehničku standardizaciju (CEN/ CENELEC). Pripreme za članstvo u Evropskom institutu za telekomunikacijske standarde su u ranoj fazi. Broj akreditovanih tijela za *ocjenjivanje*

usaglašenosti povećao se na 21, ali je i dalje na niskom nivou. Crnogorska Strategija razvoja *akreditacije* 2014-2018 je završena u martu, ali još uvijek čeka na usvajanje. Formalna aplikacija za potpisivanje multilateralnog sporazuma s Evropskom kooperacijom za akreditaciju još nije dostavljena.

Kad je riječ o *metrologiji*, laboratorije za etaloniranje za dužinu, masu i temperaturu Zavoda za metrologiju su akreditovane u martu. Tri laboratorije - za vrijeme i frekvenciju, pritisak i električne količine - pripremaju se za akreditaciju. Pravilnik o nepomičnim rezervoarima stupio je na snagu u januaru.

U oblasti *nadzora nad tržištem*, Skupština je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu u julu. Pravilnici za registre inspekcije i za naknade za fitosani tarnu inspekciju su usvojeni u martu. U 2013. godini, identifikovano je 24 512 opasnih proizvoda, od kojih je za 9 384 proizvoda visokog rizika zabranjeno plasiranje na tržište.

Kad je u pitanju „**Zakonodavstvo starog pristupa**“ pripremljena su tri pravilnika: za tekstil, obuću i kristalno staklo ali još uvijek nijesu donijeti.

Kad je riječ o „**Zakonodavstvu novog i globalnog pristupa**“ Skupština je donijela novi Zakon o građevinskim proizvodima u martu. Pravilnik o niskonaponskoj opremi i Pravilnik o liftovima su donijeti u januaru. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama je usvojen u julu. Za Pravilnik o zahtjevima koji se odnose na uređaje i sisteme sa mjernom funkcijom i Pravilnik o vagama sa neautomatskim funkcionisanjem je utvrđeno da su u skladu s pravnom tekovinom Evropske unije o oznaci kvaliteta evropske usaglašenosti (CE). Pravilnik o radio i telekomunikacionoj terminalnoj opremi i Pravilnik o elektromagnetnoj kompatibilnosti je i dalje potrebno uskladiti u ovom pogledu.

U oblasti **proceduralnih mjera**, Vlada je u martu usvojila

Strategiju integrisanog upravljanja granicom 2014-2018 i petogodišnji akcioni plan.

Zaključak

Postignut je ograničen napredak u usklađivanju zakonodavstva i jačanju kapaciteta za sprovođenje u oblasti slobodnog kretanja robe, ali rad je u toku. Crna Gora treba da ojača svoje kapacitete, koordinaciju i vlasništvo u cilju sprovođenja zahtjevnog programa usklađivanja i obezbjeđivanja sprovođenja nedavno usvojenog zakonodavstva EU. Ograničeni resursi svih institucija infrastrukture kvaliteta je razlog za zabrinutost. Pripreme u ovoj oblasti su relativno napredovale.

4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika

U oblasti **pristupa tržištu rada**, važeće domaće zakonodavstvo i dalje propisuje obavezu dobijanja radnih dozvola za državljane EU.

Administrativni kapaciteti za **koordinaciju sistema socijalne sigurnosti** zahtijevaju dalje jačanje. Pregovori o zaključivanju bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju sa Slovačkom i Bosnom i Hercegovinom su napredovali.

Obuka o **Evropskoj kartici zdravstvenoj osiguranja** obavljena je u martu 2014.

Zaključak

Ostvaren je ograničen napredak u oblasti slobode kretanja radnika. Crnogorskom zakonodavstvu je potreban određeni broj važnih korekcija da bi se uskladilo sa pravilima EU vezanim za pristup tržištu rada. Ulaganje kontinuiranih napora je takođe neophodno, naročito kada je riječ o razvoju administrativnog

kapaciteta za koordinaciju sistema socijalne sigurnosti. Pripreme u ovoj oblasti su i dalje u ranoj fazi.

4.3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga

U pogledu **prava osnivanja preduzeća**, elektronska registracija preduzeća još uvijek nije u potpunosti na raspolaganju. Nastavljene su aktivnosti na pojednostavljenju procedura za izdavanje građevinskih dozvola kroz jedinstveni šalter. Što se tiče **slobode pružanja prekograničnih usluga**, pripreme za prenošenje Direktive o uslugama su se nastavile. Donijet je određen broj podzakonskih akata na osnovu Zakona o **poštanskim uslugama**. Poštanske usluge (Pošta Crne Gore) su i dalje planirane za privatizaciju u 2014. Administrativni kapaciteti nacionalnog regulatornog organa su nepromijenjeni, ali su dovoljni.

U oblasti **međusobnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, Vlada je u aprilu usvojila Nacionalni plan razvoja kvalifikacija za obavljanje regulisanih profesija i Akcioni plan za 2013-2018.

Zaključak

Ostvaren je određen napredak kad je u pitanju pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga. Značajni naporu su i dalje potrebni za sprovođenje pravne tekovine Evropske unije o međusobnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija i Direktive o uslugama. Sve u svemu, pripreme su umjereno napredovale.

4.4. Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala

Što se tiče **kretanja kapitala i plaćanja**, potrebni su dalji naporu kako bi se dovršilo usklađivanje zakonodavstva s

pravnom tekovinom EU. Skupština je u decembru usvojila novi Zakon o **platnom prometu** kako bi dodatno uskladila zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU.

Kad je u pitanju **borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma**, Crna Gora je usvojila Akcioni plan za 2013-2014 za sprovođenje Strategije za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma 2010-2014. Novi zakon koji je tretirao FATF preporuke u ovoj oblasti je usvojen u julu. Crna Gora je izmijenila Krivični zakonik i izradila nacrt novog Zakona o tržištu kapitala na osnovu dijela MONEYVAL preporuka. Međuresorna saradnja i dalje treba da bude ojačana. IT sistem Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma još uvijek treba da se unapređuje.

Zaključak

Ostvaren je određeni napredak u oblasti slobode kretanja kapitala. Pravni okvir treba dodatno unaprijediti, naročito u skladu sa MONEYVAL preporukama. IT sistem USPNFT treba unaprijediti. Potrebni su dodatni naporu za poboljšanje međuresorne koordinacije i sposobnost sprovođenja finansijskih istraga. U cjelini posmatrano, pripreme su umjereno napredovale.

4.5. Poglavlje: 5 – Javne nabavke

Što se tiče **opštih principa** koji važe za javne nabavke, Crna Gora je pripremila izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, u pogledu daljeg usaglašavanja zakonodavstva sa propisima EU, posebno u komunalijama i sektoru odbrane. Usvajanje se čeka, a biće potrebni dodatni naporu u pogledu harmonizacije. Crna Gora treba da uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU za oblast nabavki iz 2014. godine. Proces pristupanja STO Sporazumu o vladinim nabavkama je započeo u novembru i u podmakloj je fazi.

Kad je u pitanju dodjela **javnih ugovora**, broj ugovarača je dodatno smanjen. Tržište javnih nabavki se smanjilo u pogledu broja ugovora, ukupne vrijednosti i procenta BDP-a. Kapacitet Uprave za javne nabavke za primjenu Zakona o javnim nabavkama i praćenje dodjele javnih ugovora se poboljšava. Godišnje izvještavanje i prikupljanje podataka treba da bude ojačano. Kvalitet procesa nabavke i svijest poslovnih zajednica o postojećim ljekovima se postepeno povećava kao rezultat mjera za izgradnju kapaciteta. Potrebni su dalji naponi da se poboljša korišćenje okvirnih sporazuma i centralne nabavke. Broj inspektora za javne nabavke porastao je sa jednog na dva, ali kapacitet inspeksijske službe treba da se ojača kako bi se obezbijedila djelotvornija kontrola ugovornih procedura i dodjeljivanja ugovora.

Što se tiče **systema pravnih sredstava**, Skupština je u novembru 2013. usvojila Godišnji izvještaj Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki za 2012. Vlada je u julu usvojila Godišnji izvještaj za 2013. Broj odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki donijetih u 2013. porastao je za 30% u odnosu na 2012, ali kapacitete treba dodatno povećati. Devet odsto odluka je osporeno pred Upravnim sudom. Visoka stopa odbacivanja odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki od strane Upravnog suda i stopa sprovođenja preporuka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki ostaju razlozi za zabrinutost.

Zaključak

Postignut je ograničen napredak u oblasti javnih nabavki. Poboljšane su efikasnost i djelotvornost sistema javnih nabavki, ali napredak u tom pravcu treba da se nastavi, a administrativni kapaciteti i kapaciteti za sprovođenje na svim nivoima treba da se povećaju. Praćenje treba da se fokusira na ekonomski uticaj,

djelotvornost i efikasnost, kao i na formalne zahtjeve. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti javnih nabavki su umjereno napredovale.

4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo

Domaće zakonodavstvo u oblasti **privrednog prava** je u velikoj mjeri u skladu s pravnom tekovinom EU. Ključna otvorena pitanja odnose se na usklađivanje zakonodavstva u oblasti transparentnosti, prekograničnih spajanja i ponuda o preuzimanju. Nakon uvođenja elektronske prijave za registraciju u maju 2012, puna elektronska registracija preduzeća ostaje da se dovrši.

Što se tiče **korporativnog računovodstva i revizije**, napredovale su pripreme za otpočinjanje projekta Svjetske banke vezanog za uspostavljanje nezavisnog tijela za javni nadzor revizora i sprovođenje relevantnog sistema za osiguranje kvaliteta.

Zaključak

Mali napredak je postignut u području privrednog prava. Uopšteno, pripreme su i dalje umjereno napredovale.

4.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

U oblasti **autorskog i srodnih prava**, Zavod za intelektualnu svojinu Crne Gore je odobrio kolektivno upravljanje ostvarivanjem prava filmskih producenata u Crnoj Gori. Ostaje da se izvrši usklađivanje s novom *pravnom tekovinom* o uslovima zaštite „djela čiji je autor nepoznat“ i organizacija za upravljanje ostvarivanjem kolektivnih prava.

U oblasti **prava industrijske svojine**, izmjene Zakona o žigu su donijete u martu u cilju daljeg usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. Donijet je Pravilnik o stručnom ispitu za zas-tupnika za žigove odnosno za dizajne u aprilu. IT infrastruktura Zavoda je i dalje slaba.

U dijelu **sprovođenja**, Ministarstvo ekonomije je pripremilo Izveštaj o sprovođenju nacionalne strategije za prava intelektualne svojine za 2013. U cjelini, sprovođenje u Privrednom sudu i Upravi carina je dobro, uz izuzetak krivičnog gonjenja. Broj slučajeva pokrenutih pred Privrednim sudom je opao u 2013. zbog uvođenja pojednostavljenih carinskih procedura, koje omogućavaju uništavanje zaplijenjene robe od strane organa Uprave carina. Zavod za intelektualnu svojinu je zaposlio dvije nove osobe. Specijalizovane obuke za zaposlene u Zavodu i drugim institucijama koje se bave sprovođenjem prava intelektualne svojine su povećane. Specijalizacije prvostepenih sudija i tržišnih inspektora su i dalje potrebne. Zavod je saradivao s univerzitetima i malim i srednjim preduzećima, kako bi podigli svijest o praktičnom uticaju prava intelektualne svojine, istraživanja i inovacija.

Zaključak

Određeni napredak je postignut u oblasti intelektualne svojine. Zakonodavstvo u oblasti intelektualne svojine je velikim dijelom usklađeno s pravnom tekovinom EU, ali je neophodan dalji rad na postizanju potpune usklađenosti, naročito u dijelu Zakona o autorskom i srodnim pravima, Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna, Zakona o zaštiti topografija poluprovodnika i Zakona o patentima. Koordinacija svih institucija koje se bave pravima intelektualne svojine treba da bude ojačana uvođenjem formalnog mehanizma za saradnju. Nedostatak informacionih resursa i osoblja i dalje predstavlja

izazov za Zavod za zaštitu intelektualne svojine. Treba više da se radi na specijalizaciji i obukama, kao i na uspostavljanju djelotvornih mehanizama za sprovođenje. U cjelini, pripreme su napredovale.

4.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije

Što se tiče **anti-trusta (borbe protiv monopola) i spajanja**, Vlada je u februaru donijela sedam podzakonskih akata koji regulišu blok izuzeća. Konflikti između zakona bi trebali da budu eliminisani, naročito kad je riječ o pristupu trećih lica povjerljivim informacijama.

Crna Gora je poboljšala bilans rezultata sprovođenja, naročito u dijelu politike konkurencije. Činjenica da značajan dio sredstava Agencije za zaštitu konkurencije odlazi na kontrolu spajanja može da ugrozi procesuiranje slučajeva koji se tiču zabranjenih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja. Treba da se opredijeli više sredstava za ove slučajeve. U dijelu zloupotrebe dominantnog položaja Agencija je pokrenula jedan slučaj po službenoj dužnosti, finalizirala četiri nova slučaja i sprovela svoj prvi „iznenadni upad“. Odluka Upravnog i Vrhovnog suda kojom se podržava prethodna odluka Agencije koja se odnosi na zloupotrebu dominantnog položaja, zajedno sa odlukama Agencije vezanim za sporazume kojima se narušava konkurencija, doprinijela je podizanju javne svijesti o pravilima vezanim za konkurenciju, kao i njihovom sprovođenju. Trenutni administrativni i istraživački kapaciteti Agencije su i dalje nedovoljni i zahtijevaju jačanje. Štaviše, moraju da se ojačaju kapaciteti pravosuđa za rad na kompleksnim slučajevima vezanim za konkurenciju.

Što se tiče **državne pomoći**, u martu je donijeta nova Uredba o bližim kriterijumima, načinu i uslovima dodjele državne pomoći, koja obavezuje Ministarstvo finansija da redovno

objavljuje svu relevantnu pravnu tekovinu EU koja se odnosi na državnu pomoć. Izmjene Zakona o kontroli državne pomoći su i dalje neophodne, naročito u dijelu proceduralnih aspekata, kako bi se osiguralo da su crnogorske procedure vezane za državnu pomoć u potpunosti usklađene sa pravnom tekovinom. Komisija za kontrolu državne pomoći je pripremila Program prilagođavanja za usklađivanje šema pomoći i mjera s pravilima državne pomoći. Skupština je u decembru donijela izmjene Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, ali je dalje usklađivanje neophodno. Izmjene usmjerene na usklađivanje Programa podsticaja razvoja biznisa i Zakona o slobodnim zonama s pravilima vezanim za državnu pomoć tek treba da se usvoje. Nova regionalna mapa državne pomoći je usvojena u junu.

I dalje je neophodno jačanje administrativnih kapaciteta i operativne nezavisnosti, kao i poboljšanje bilansa rezultata sprovođenja Komisije za kontrolu državne pomoći i Odjeljenja za pripremu državne pomoći. Napredak je postignut unapređivanjem sajta Komisije za kontrolu državne pomoći, na kojem su objavljene njene odluke vezane za državnu pomoć. Skupština još uvijek nije usvojila Izveštaje o državnoj pomoći za 2012. i 2013. godinu.

Rješavanje stečajnog postupka Kombinata aluminijuma Podgorica ostaje ozbiljan problem i mora da se odradi u skladu sa pravilima vezanim za državnu pomoć. Preduzeće i dalje radi i pomoć mu se i dalje dodjeljuje, čime se krše obaveze iz SSP-a. U februaru je stečajni upravnik Kombinata aluminijuma Podgorica prihvatio jedinu ponudu za imovinu koju je dostavila privatna firma „Uniprom“, ali nije postignut konačan dogovor o cijeni električne energije za KAP ili njegovoj budućnosti.

Što se tiče liberalizacije, Crna Gora treba da uskladi svoj sistem s pravilima EU i ponovo definiše opseg „usluga od opšteg ekonomskog interesa“ u svom zakonodavstvu.

Zaključak

Postignut je određeni napredak u oblasti politike konkurencije. Treba da se poboljšaju administrativni kapaciteti, kao i nezavisnost organa koji se bave pitanjima državne pomoći. U slučaju KAP-a, treba hitno da se obezbijedi usaglašenost s pravilima SSP-a vezanim za državnu pomoć. U cjelini posmatrano, pripreme su umjereno napredovale.

4.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge

U oblasti **banaka i finansijskih konglomerata**, Centralna Banka Crne Gore je u oktobru donijela niz odluka za sprovođenje Zakona o potrošačkim kreditima. U novembru su usvojene izmjene i dopune Odluke o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama.

U oblasti **osiguranja i profesionalnih penzija**, Agencija za nadzor osiguranja je donijela nekoliko pravilnika: Pravilnik o deponovanju i ulaganju sredstava tehničkih rezervi i sredstava kapitala društava za osiguranja, Pravilnik o bližem sadržaju knjige štete, Pravilnik o uslovima za polaganje, načinu polaganja i programu stručnog ispita za obavljanje poslova ovlaštenog aktuara. U pogledu broja zaposlenih, Agencija ima 21 stalno zaposleno lice, ne računajući u taj broj i predsjednika Savjeta ANO. Nema pomaka kada je u pitanju **infrastruktura finansijskog tržišta**.

U oblasti **tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga**, Komisija za hartije od vrijednosti je napravila nekoliko analiza, prvenstveno analizu sprovođenja MIFID direktive o tržištima finansijskim instrumentima u crnogorski regulatorni sistem i Analizu efekata uvođenja poreskih olakšica i državnih podsticaja

za uplate članova u dobrovoljne penziona fondove. Kapacitet Komisije za hartije od vrijednosti treba dodatno unaprijediti.

Zaključak

Postignut je određeni napredak u oblasti finansijskih usluga. Agencija za nadzor osiguranja je ojačala svoj operativni kapacitet. Kapacitet Komisije za hartije od vrijednosti treba dodatno unaprijediti. Značajni naponi su potrebni za dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU, naročito u oblasti osiguranja. Sve u svemu, pripreme su umjereno napredovale.

4.10. Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji

U pogledu **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija**, nakon usvajanja novog Zakona o elektronskim komunikacijama, u julu 2013. godine, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije i Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (EKIP) usvojili su 48 akata za sprovođenje zakona. EKIP je i dalje dužan da prenese budžetski suficit u državni budžet. Skupština i dalje ima ovlašćenje da raspusti čitav Savjet EKIP-a ukoliko on ne odobri finansijski izvještaj EKIP-a. U kontekstu novog zakona, EKIP je ponovo pokrenuo žalbu na ovu odredbu pred Ustavnim sudom. Sud je, u februaru, u prethodnom slučaju odbacio žalbu na istu odredbu. Vlada je ukinula porez od jednog eura na sve SIM kartice i internetske i kablovske veze. Dok je konkurencija u oblasti mobilnih usluga, rezultirala najvišom penetracijom mobilne telefonije u regionu na 160% i više od 35% penetracije mobilnog širokopojasnog pristupa (uključujući 3G usluge), konkurencija u uslugama fiksne telefonije i širokopojasnog pristupa je i dalje niska. U 2013. penetracija fiksnog širokopojasnog pristupa je bila 14,1% (prosjek u EU 29%). EKIP je posebnu pažnju posvetila širokopojasnom pristupu i cijenama. U febru-

aru, odluke EKIP-a su rezultirale smanjenjem cijene za fiksne i mobilne mreže u skladu s troškovnom metodom računovodstva i odvojenog računovodstva.

U pogledu **usluga informatičkog društva**, Zakon o elektronskoj vladi usvojen je u julu. Crna Gora još uvijek nije uspostavila pravni osnov za ponovnu upotrebu informacija javnog sektora. Projekt „Wireless Montenegro“ trenutno pruža besplatan javni bežični pristup internetu za oko 300.000 korisnika na određenim lokacijama, dok se te usluge dodatno proširuju kako bi obuhvatile nove lokacije u cijeloj zemlji. Skupština je u martu usvojila Zakon o ratifikaciji Konvencije Savjeta Evrope o pravnoj zaštiti usluga koje su zasnovane na uslovnom pristupu ili se sastoje od uslovnog pristupa.

U oblasti **audiovizuelne politike**, Agencija za elektronske medije ostaje u obavezi da prenese sve budžetske viškove u državni budžet i da svoje finansijske i tehničke izvještaje dostavlja Skupštini na odobrenje. Ovo jasno podriva nezavisnost Agencije. Njen ukupni kapacitet za ispunjavanje zadataka je osnažen, naročito njen kapacitet za monitoring. Jedan broj emitera nije bio u mogućnosti da plati Agenciji naknade za licencu, a Agencija je podigla tužbe protiv njih da bi povratila prihod. Nedostatak ili zakašnjenja u prikupljanju prihoda stavlja u opasnost mogućnost Agencije da ispuni svoju misiju. Digitalni prelazak je na pravom putu. Finansijska neodrživost ostaje glavni izazov Državnog javnog servisa RTCG, sa tri javna kanala.

Zaključak

Postignut je određeni napredak u području informatičkog društva i medija. Postignut je dobar nivo pravne usklađenosti. Postoji i dalje zabrinutost u pogledu nezavisnosti EKIP-a i Agencije za elektronske medije, naročito zbog nedostatka

odluke Ustavnog suda. Nezavisnost državne televizije RTCG se narušava zbog nepostojanja odgovarajućih finansijskih sredstava za ispunjavanje njenih obaveza javnog emitovanja i digitalizacije. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti informatičkog društva i medija su umjereno napredovale.

4.11. Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj

U oblasti **horizontalnih pitanja**, usvojeni su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju i podzakonski akti za sprovođenje vezani za registraciju poljoprivrednih gazdinstava. Ostaje da se usvoji Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja. Mjere direktne podrške treba da se usklade sa pravnom tekovinom EU, tako što će se razdvojiti od proizvodnje i tako što će se uvesti sistem prava plaćanja.

U oblasti **organizacije zajedničkog tržišta**, pripreme su u ranoj fazi. Ulažu se naponi za razvoj sektora maslinovog ulja. Ostaje da se usvoji Zakon o maslinarstvu.

Što se tiče **ruralnog razvoja**, uspostavljen je Direktorat za plaćanje u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja kako bi preuzeo obaveze buduće IPARD Agencije. Odobren je nezavisan budžet za Direktorat, koji se sastoji od 5 sektora nadležnih za sprovođenje IPARD-a. Trideset i šest službenika je zaduženo za uspostavljanje sistema u sektoru plaćanja. Određene su jasne pojedinačne dužnosti i opredijeljen je budžet za dodatno osoblje. Službenici treba da se zaposle za stalno u skladu sa sistematizacijom, kako bi se obezbijedio kontinuitet. Prostorije za buduću IPARD agenciju su obezbijeđene ali ih je neophodno renovirati i opremiti. Program još uvijek nije usvojen. Revizija akreditacionog paketa od strane vanjskog revizora je kompletirana.

Glavni nalazi za IPARD agenciju i Upravljačko tijelo uglavnom se tiču upravljanja kadrovima. Dalje pripreme za akreditaciju operativnih struktura zavisice od revizorskog nalaza. U toku je jačanje kapaciteta za sektor plaćanja, sektor ruralnog razvoja i Nacionalni fond u okviru Ministarstva finansija.

U oblasti **politike kvaliteta**, crnogorski Zakon o oznakama porijekla, geografskim oznakama i oznakama garantovano tradicionalnih specijaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda uglavnom je usklađen s pravnom tekovinom EU. Neophodno je usvojiti akte za sprovođenje i posebnu pažnju obratiti na primjenu.

U oblasti **organske proizvodnje**, Zakon o organskoj proizvodnji je usvojen u decembru.

Zaključak

Ostvaren je određeni napredak u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Treba da se usvoji Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja i da se dodatno ojačaju kapaciteti da bi se osiguralo buduće sprovođenje IPARD programa i razvili cjelokupni kapaciteti za sprovođenje zajedničke poljoprivredne politike. U cjelini posmatrano, usklađivanje s pravnom tekovinom EU je u ranoj fazi.

4.12. Poglavlje 12 – Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, ostaje da se usvoji Strategija za transpoziciju i primjenu pravne tekovine EU. Implementaciono zakonodavstvo o načinu i procedurama uzorkovanja za laboratorijska testiranja hrane biljnog porijekla u primarnoj proizvodnji je usvojeno u februaru. Ostaje da se usvoji novi Zakon o bezbjednosti hrane. Jačanje kapaciteta je u

toku u oblasti kontrole kontaminanata u hrani i hrani za životinje, zakonodavstvu EU za hranu za životinje, veterinarskim i biljnim inspekcijama, sastavu hrane i informacijama, ispitivanju epidemija koje se prenose hranom, higijeni i kontroli hrane, kao i veterinarskim i kontrolama bezbjednosti hrane na graničnim inspekcijским mjestima.

U oblasti **veterinarske politike**, usvojeno je implementaciono zakonodavstvo za sprečavanje, otkrivanje, kontrolu i iskorjenjivanje klasične kuge svinja. Višegodišnji program iskorjenjivanja bjesnila je nastavljen. Program o obaveznim mjerama zaštite životinjskog zdravlja za 2013. je sproveden i Program za 2014. usvojen. Veterinarske kontrole na graničnim inspekcijским mjestima su u toku i radovi na izgradnji graničnog inspekcijskog mjesta u Baru su otpočeli, kako bi se olakšala kontrola životinjskih proizvoda (ne živih životinja). U toku su radovi na uključivanju svinja u sistem identifikacije i registracije životinja i uspostavljanju monitoring sistema za školjke.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, stočne hrane i životinjskih nus-proizvoda**, počele su pripreme za proces kategorizacije svih objekata koji posluju s hranom i životinjskim nus-proizvodima, u skladu s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **pravila o bezbjednosti hrane**, objavljeni su programi monitoringa za ostatke pesticida kod hrane biljnog i životinjskog porijekla i nitrata u biljnoj hrani i lisnatom povrću za 2014, kao i Lista aktivnih materija dozvoljenih za upotrebu u proizvodima za zaštitu bilja. Sproveden je program monitoringa ostataka pesticida za 2013.

U **oblasti fitosanitarne politike**, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sredstvima za zaštitu bilja je usvojen u aprilu,

kao i implementaciono zakonodavstvo za više oblasti, kao što su kontrola i iskorjenjivanje nekih štetnih organizama, inspekcije, registar sredstava za zaštitu bilja, dozvole za naučno istraživanje i registar poljoprivrednog bilja. Program fitosanitarnih mjera za 2013. je sproveden. Program fitosanitarnih mjera i Akcioni plan za iskorjenjivanje i kontrolu crvenog surlaša palmi je usvojen i objavljen i njegova primjena je počela. Ostaje da se usvoje izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti bilja.

Zaključak

Ostvaren je određeni napredak u oblasti bezbjednosti hrane, veterinarstva i fitosanitarne politike. Neophodni su dalji naponi u svim aspektima ove oblasti politike, pogotovo u pogledu završetka izrade strategije za prenošenje i primjenu pravne tekovine EU. U cjelini posmatrano, pripreme za pristupanje su i dalje u ranoj fazi.

4.13. Poglavlje 13 – Ribarstvo

Crna Gora je otpočela s izradom Strategije i Akcionog plana koji se tiču zahtjeva EU i budućih potreba sprovođenja u ovom poglavlju. Izmjene i dopune Zakona o morskom ribarstvu i marikulturi su u toku. Crna Gora je usvojila niz pravnih akata za sprovođenje.

U oblasti **inspekcije i kontrole**, administrativni kapaciteti ribarske inspekcije i dalje su ograničeni. Značajni naponi su i dalje neophodni kako bi se obezbijedila sistematična obrada podataka iz brodskih dnevnika, adekvatna registracija ulova i pristajanja brodoma, upotreba dnevnika ulova i evidencije broskog dnevnika.

Zaključak

Nije postignut napredak u oblasti ribarstva. Crna Gora treba da usvoji nacionalnu strategiju i akcioni plan. Treba da se

ojačaju administrativni kapaciteti, da se uskladi zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU i primijene standardi EU, posebno u oblasti upravljanja resursima i flotom, inspekcije i kontrole, strukturne politike, tržišne politike i politike državne pomoći. U cjelini posmatrano, pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

4.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika

U oblasti **drumskog saobraćaja**, izmjenama i dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, koji je usvojen u martu, predviđa se bolje usklađivanje s pravnom tekovinom koja se odnosi na tržište drumskog saobraćaja, ali potpuna usklađenost tek treba da se postigne. Crna Gora je usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije o bezbjednosti na putevima za 2014. i pravilnike za primjenu Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima. Neophodni su dalji naponi za poboljšanje tehničkih i administrativnih kapaciteta kako bi se obezbijedila adekvatna primjena relevantne pravne tekovine u oblasti bezbjednosti na putevima koja je povezana sa kontrolom na putevima, tehničkim pregledima vozila, vozačkim dozvolama, profesionalnošću vozača i njihovim kvalifikacijama i obučenošću i bezbjednošću infrastrukture. Zakonodavstvo koje ima za cilj usklađivanje s pravnom tekovinom o prevozu opasnih materija je usvojeno u julu.

Kad je u pitanju **željeznički saobraćaj**, novi Zakon o bezbjednosti, organizaciji i efikasnosti željezničkog prevoza je usvojen u decembru i njime se obezbjeđuje dalje usklađivanje u oblasti bezbjednosti i interoperabilnosti. U toku su pripreme za uspostavljanje zajedničkog nacionalnog tijela za nezavisnu istragu nesreća u vazdušnom, željezničkom i pomorskom saobraćaju. Biznis plan za 2013-2017, koji je pripremila Direkcija za željeznice, još uvijek nije odobren od strane Vlade zbog finansijskih ograničenja.

Što se tiče **vazdušnog saobraćaja**, Memorandum o razumijevanju o uspostavljanju funkcionalnog bloka vazdušnog prostora (FAB) je potpisan u novembru između Agencije za civilno vazduhoplovstvo Crne Gore, Direkcije za civilno vazduhoplovstvo Republike Srbije i Kontrole letenja Srbije i Crne Gore. Neophodan je dalji rad da bi se obezbijedila usklađenost sa zahtjevima Sporazuma o Evropskom zajedničkom vazdušnom prostoru (ECAA), posebno u oblasti zaštite potrošača (odgovornosti prevoznika i nadoknada putnicima za sprječavanje ukrcaja i otkazivanja letova). Nacionalna komisija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda u civilnom vazduhoplovstvu još uvijek nije u potpunosti operativna zbog finansijskih ograničenja. Neophodan je dalji rad na povećanju i poboljšanju izvještavanja o nesrećama kao dijelu upravljanja bezbjednošću. Vladin Plan privatizacije za 2014. uključuje *Montenegro Airlines*.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, novi Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe, kojim je postignuto dalje usklađivanje s pravnom tekovinom, stupio je na snagu u januaru. U junu su napravljene izmjene i dopune Zakona o zaštiti mora od zagađivanja sa plovila. Cilj izmjena i dopuna je dalje usklađivanje zakonodavstva s relevantnim međunarodnim konvencijama i pravnom tekovinom o lučkim objektima za prijem otpada s broda i ostataka tereta. Novi pravilnik o kvalifikaciji, obuci i ovlašćenjima pomoraca koji služe na brodovima je usvojen u novembru. Crna Gora učestvuje u Centru EU za opsežno prepoznavanje i prikupljanje podataka, EU LRIT. Crna Gora se usaglasila s Evropskom agencijom za pomorsku sigurnost o mapi puta za integraciju Crne Gore u EU LRIT Centar podataka. Evropska komisija je odobrila učešće Crne Gore u CleanSeaNet (CSN). Crna Gora je aktivna u prepoznavanju i praćenju zagađivača morske površine. Potrebne su dalje

aktivnosti na usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU o izvještavanju o formalnostima za brodove. Dostupnost odgovarajuće kvalifikovanih, obučanih i ovlašćenih službenika, u određenim lučkim kapetanijama, ostaje veliki izazov.

Što se tiče **intermodalnog saobraćaja**, Crna Gora je u junu usvojila novi Zakon o kombinovanom prevozu tereta. Država treba da, kao prioritet, dalje razvija uravnotežen intermodalni, ekološki prihvatljiv i konkurentan saobraćaj i sistem kretanja.

Zaključak

Sve u svemu, postignut je određeni napredak u oblasti saobraćajne politike. Potrebni su dalji naponi za djelotvornu primjenu pravne tekovine o bezbjednosti na putevima, kao i uspostavljanje i puštanje u rad nezavisnog tijela za istraživanje nesreća u vazdušnom, pomorskom i željezničkom saobraćaju. Crna Gora mora obezbijediti bolje ulaganje u sve saobraćajne oblasti i dalje usklađivanje s bezbjednosnim standardima i interoperabilnošću EU. U cjelini posmatrano, pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

4.15. Poglavlje 15: Energetika

Crna Gora je u julu usvojila Strategiju razvoja energetike za period do 2030.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja** Crna Gora nije ostvarila napredak u sprovođenju zahtjeva EU o obaveznim naftnim rezervama.

Kada je riječ o **unutrašnjem energetsom tržištu**, Regulatorna agencija za energetiku je nastavila s usvajanjem implementacionih akata neophodnih za funkcionisanje energetskog

tržišta. Distributivna kompanija je i dalje dio Elektroprivrede Crne Gore (EPCG). Nije ostvaren napredak u razvoju tržišta gasa u Crnoj Gori. Crna Gora tek treba da pristupi Ugovoru o Energetskoj povelji. Crna Gora je nastavila usklađivanje s trećim energetskim paketom do 1. januara 2015, što je proklamovano Ugovorom o Energetskoj zajednici.

Što se tiče **obnovljivih izvora energije**, crnogorski nacionalni cilj je učešće 33% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije u 2020. Crna Gora još uvijek nije usvojila Akcioni plan o obnovljivim izvorima energije da bi ostvarila ovaj cilj. U skladu sa Zakonom o energetici, Crna Gora je 1. januara 2014. usvojila Uredbu o naknadi za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije. Mjere za regulisanje biogoriva i promociju obnovljivih izvora energije u saobraćaju tek treba da se uvedu. Ostvaren je napredak u radovima na izgradnji malih hidroelektana na osam vodotoka. Dobijena je građevinska dozvola za jednu vjetroelektranu, dok za drugu tek treba da se dobije da bi započeli građevinski radovi.

Vlada je usvojila Akcioni plan za **energetsku efikasnost** za period 2013-2015. i godišnje operativne planove za poboljšanje energetske efikasnosti organa državne uprave. Administrativni kapaciteti za promociju energetske efikasnosti i dalje ostaju ograničeni. Novi Zakon o energetskoj efikasnosti još uvijek nije donijet. Potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom u dijelu etiketiranja i energetske performansi zgrada još uvijek nije ostvareno. Projekti za poboljšanje energetske efikasnosti u javnim ustanovama su u toku.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj bezbjednosti i zaštiti od radijacije**, Vlada je u novembru, februaru i maju usvojila Šesti, Sedmi i Osmi nacionalni izvještaj i izjave o nuklearnim

materijalima. Vlada je usvojila prvi dvogodišnji izvještaj o sprovođenju Strategije zaštite od jonizujućeg zračenja, radijacionoj sigurnosti i upravljanja radioaktivnim otpadom. Crna Gora još uvijek nije pristupila Konvenciji o nuklearnoj sigurnosti. Fokus jačanja administrativnih kapaciteta je bio na obukama postojećeg kadra.

Zaključak

Određeni napredak je ostvaren u oblasti energetike. Pripreme za usklađivanje s trećim energetske paketom treba da se ubrzaju. Zakonodavstvo o obaveznim naftnim rezervama i Akcioni plan o obnovljivim izvorima energije još uvijek nijesu usvojeni. Pripreme u oblasti energetike su umjereno napredovale.

4.16. Poglavlje 16: Oporezivanje

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, ostaje da se usvoji novi Zakon o akcizama. Nova metodologija u vezi izračunavanja iznosa prosječne ponderisane prodajne cijene cigareta se primjenjuje od januara. Dalje usklađivanje je potrebno i kod *PDV-a* i kod *akciza*.

U oblasti **direktnog oporezivanja**, sljedeći zakoni su izmijenjeni u januaru: Zakon o porezu na dohodak, koji na još jednu godinu produžava porez na bruto mjesečnu platu preko 720 € po stopi od 15%, kako bi se postiglo usklađivanje s mjerama fiskalne konsolidacije; Zakon o porezu na dobit, u vezi poreskih olakšica na korporativne i lične dohotke za aktivnosti u manje razvijenim opštinama, kako bi se dodatno uskladili s propisima o državnoj pomoći.

Zakon o ratifikaciji sporazuma između Crne Gore i Azerbejdžana o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja poreza na dohodak je usvojen u oktobru. Vlada je informisala da je postignut dogovor oko planova za povlačenje bankarske tajne,

tako da se planira da potrebne izmjene i dopune zakonodavstva stupe na snagu 2017.

Po pitanju **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, ostaje da se usvoji Poslovna strategija Poreske uprave za period 2014-2018. Novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva finansija uspostavljen je novi odsjek poreske policije u Poreskoj upravi, sa ciljem jačanja kapaciteta Poreske uprave u borbi protiv utaje poreza, pranja novca i drugih oblika privrednog kriminala. Sektoru za poresku policiju još uvijek nedostaju zaposleni.

Poreska uprava nastavlja da kvartalno objavljuje spisak poreskih dužnika, koji je sada proširen na 200 najvećih poreskih dužnika i koji takođe pokriva i obaveze nastale po osnovu akciza. Poreska uprava je uvela elektronsku registraciju za PDV i elektronsko dostavljanje prijave za PDV. Kapaciteti Poreske uprave kada je u pitanju IT su povećani za tri nova službenika. Sveobuhvatna IT strategija, koja uključuje i zahtjeve pristupanja EU, treba da bude usvojena prije kraja godine.

Zaključak

U oblasti poreza ostvaren je ograničen napredak. Zakonodavstvo koje je usklađeno s pravnom tekovinom treba postepeno donositi. Treba usvojiti Poslovnu i IT strategiju. Kapaciteti Poreske uprave, IT funkcionalnosti i pripreme za pristupanje treba dodatno da se ojačaju. Dalje aktivnosti su potrebne kada je u pitanju administrativna saradnja i uzajamna pomoć, u kojima Crna Gora treba da započne pripreme za usklađivanje. Crna Gora je umjereno napredovala u ovoj oblasti.

4.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika

Što se tiče **monetarne politike**, Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente monetarne politike, budući da upotrebljava euro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja.

Shodno tome, fiskalna politika ostaje glavni djelotvorni instrument politike. Praksa monetarnog finansiranja i privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama nisu u skladu s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **ekonomske politike**, Crna Gora je u januaru dostavila EK svoj treći Pretpristupni ekonomski program (PEP) za period 2014-2016. PEP je de facto inkorporiran u aktivnosti izrade plana nacionalnog budžeta, budući da koristi isti makroekonomski i fiskalni okvir kao i nacionalni budžet države. U aprilu je Skupština donijela novi Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojim su uvedena numerička fiskalna pravila, kao što su gornje granice za budžetski deficit i javni dug u iznosu od 3% BDP-a, odnosno 60% BDP-a, čime se postiže djelimična usklađenost s Direktivom 85/2011 o zahtjevima za budžetski okvir. Vlada je i dalje težila fiskalnoj konsolidaciji, ali i dalje postoje izazovi u pogledu fiskalne održivosti i suzbijanja rastućeg javnog duga. Dok je analitički rad dodatno poboljšán, neophodni su kontinuirani naponi da se ispune svi statistički zahtjevi, uključujući usaglašavanje sa Evropskim računovodstvenim standardima - ESA 2010 standardima u pogledu nivoa opšteg državnog deficita i duga, kao i fiskalnog izvještavanja. Kapacitet za formulisanje ekonomske politike i njenu koordinaciju treba da se ojača.

Zaključak

Postignut je određeni napredak u oblasti ekonomske i monetarne politike. Monetarno finansiranje i privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama zahtijeva dodatno usklađivanje. Postojeće korišćenje eura od strane Crne Gore, o kome su odlučili crnogorski nadležni organi u vanrednim okolnostima, u potpunosti se razlikuje od članstva u Eurozoni. Kapacitet za formulisanje ekonomske politike i njenu koordinaciju treba

da bude ojačan. U cjelini posmatrano, usklađivanje u oblasti ekonomske i monetarne politike je umjereno napredovalo.

4.18. Poglavlje 18: Statistika

Što se tiče **statističke infrastrukture**, Crna Gora je u januaru usvojila Strategiju razvoja zvanične statistike 2014-2018, Program zvanične statistike 2014-2018 i Godišnji plan zvanične statistike za 2014. Imenovanjem direktora na pet godina je pojačana profesionalna nezavisnost Zavoda za statistiku. Nije ostvaren napredak u pogledu kadrovskih kapaciteta i kapaciteta za upravljanje Zavoda, koji su na kritično niskom nivou. Određeni napredak je ostvaren u pogledu koordinacije u oblasti poljoprivredne statistike, kao i finansijske statistike nakon potpisivanja Memoranduma o razumijevanju sa Centralnom bankom Crne Gore. Treba značajno da se ojača saradnja između proizvođača zvanične statistike, naročito kada je riječ o statistici državnih finansija, makroekonomskoj i poslovnoj statistici.

U oblasti **klasifikacija i registara**, Zavod za statistiku je poboljšao poslovne i poljoprivredne registre i izdao publikaciju o relevantnim statističkim klasifikacijama u januaru, koja pruža detaljne informacije o četiri statističke klasifikacije. Crna Gora je u junu usvojila Međunarodnu standardnu klasifikaciju obrazovanja (ISCED).

U oblasti **sektorskih statistika**, što se tiče nacionalnih računa, Zavod za statistiku je otpočeo pripreme za uvođenje ESA 2010, s akcentom na kapitalnim izdacima, statistici istraživanja i razvoja i državnim investicijama u vojnu opremu. Kada je u pitanju poljoprivredna statistika, Zavod za statistiku je uskladio statistiku stoke i statistiku biljne proizvodnje i počeo je da obezbjeđuje podatke o proizvodnji mlijeka i mliječnih proizvo-

da. U okviru agromonetarne statistike, ostvaren je metodološki napredak u pogledu obračuna indeksa cijena u poljoprivredi. U okviru poslovne statistike, Zavod za statistiku je objedinio publikaciju o poslovnim aktivnostima u Crnoj Gori za 2012, započeo je objavljivanje indeksa industrijskog prometa kao ključnog kratkoročnog indikatora u septembru 2013. i poboljšao statistiku turizma. Zavod za statistiku je u decembru otpočeo proizvodnju pomorske statistike. U oblasti socijalne statistike, istraživanje o prihodima i uslovima života (SILC) je usklađeno s metodologijom Eurostata. Zavod za statistiku je u decembru objavio posljednje rezultate popisa stanovništva, domaćinstava i stanova iz 2011. Generalno, preko Edamis mreže se prenose podaci za 20 domena i 29 pod-domena, ali je potrebno intenzivirati napore kako bi se dostavljalo više statističkih podataka.

Zaključak

U oblasti statistike je ostvaren napredak, pogotovo u usklađivanju statističkih metodologija sa standardima Evropske unije. I dalje je potrebno uložiti značajne napore u oblasti nacionalnih računa da bi se obezbijedilo usklađivanje sa ESA 2010. Glavna briga su i dalje neadekvatni ljudski i finansijski resursi Zavoda za statistiku i potreba za koordinacijom sa ostalim proizvođačima zvanične statistike. U cjelini posmatrano, pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

4.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

Izmjene **Zakona o radu**, koje su usvojene u julu, imaju za cilj da regulišu prava radnika u slučaju stečaja. Izazov je i dalje implementacija i sprovođenje zakonodavstva u ovoj oblasti.

U julu je usvojen **Zakon o zdravlju i zaštiti na radu** koji ima za cilj dalje usklađivanje s pravnom tekovinom. Kapaciteti

Uprave za inspeksijske poslove, uključujući i inspekciju rada, su i dalje slabi. Odsjek za inspekciju rada nije dovoljno mobilan. Procjena rizika na radnom mjestu je rijetka.

U oblasti **socijalnog dijaloga**, Opšti kolektivni ugovor je stupio na snagu u martu. Izmjene Zakona o Socijalnom savjetu su usvojene u decembru u Skupštini i time je omogućeno uspostavljanje Sekretarijata Savjeta. Određen mu je budžet za jačanje tehničkih i administrativnih kapaciteta. Dvosmjerni i autonomni socijalni dijalog ostaje slab, posebno u privatnom sektoru i na korporativnom nivou. Socijalni partneri i dalje imaju nedostatke u kapacitetima.

U oblasti **politike zapošljavanja**, u decembru je usvojen AP 2014 kako bi se sprovela Nacionalna strategija za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa 2012-2015. Crna Gora priprema svoj prvi Program zapošljavanja i socijalne reforme kako bi identifikovala i suočila se sa ključnim izazovima u politici zapošljavanja i socijalne inkluzije. Konstitutivni sastanak održao se u martu 2014. Situacija na tržištu rada ostaje kritična, sa nekim znacima blagog oporavka, zbog činjenice da se više slobodnih radnih mjesta oglašava preko Zavoda za zapošljavanje. Shodno anketi o radnoj snazi u EU, stopa nezaposlenosti ostaje visoka - više od 19%. Standardni aktivni programi tržišta rada sprovedeni su sa relativno malo sredstava, a fokusirali su se na zapošljavanje mladih i sezonskih radnika. Akcioni plan koji se odnosi na zapošljavanje mladih za 2014. usvojen je u novembru. Promocija obrazovanja starijih, posebno u privatnom sektoru, je slaba. Ostaje da se radi na prevazilaženju jaza u nezaposlenosti između sjevera i drugih djelova zemlje. Još uvijek postoje mnoge implicitne prednosti rada na crno u odnosu na regularno zapošljavanje. Uloženi su intenzivni naponi za smanjenje ovog fenomena, posebno na primorju i u Podgorici. Uopšteno, razvoj

pouzdatih podataka i statistike ostaje neriješeno pitanje u nekim djelovima, posebno u oblasti analize tržišta rada.

Što se tiče priprema za **Evropski socijalni fond**, administrativni kapaciteti operativnih struktura za IPA IV komponentu su ojačani kroz seminare, radionice i obuke na radnom mjestu. Pripreme za primjenu operativnog programa za razvoj ljudskih resursa, uključujući pripreme za prenos upravljanja su u toku. Obuke službenika u Organu za reviziju su nedovoljne, uključujući obuke o radnom metodi. Postoje nedostaci u koordinaciji između ministarstava i relevantnih javnih službi. (*Vidjeti Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*)

U oblasti koja se odnosi na **socijalnu inkluziju**, usvojena su podzakonska akta za primjenu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Uredba Vlade je usvojena u februaru i ima za cilj da uspostavi institut za dječiju i socijalnu zaštitu. Novi AP za sprovođenje Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori je usvojen u aprilu. Što se tiče deinstitutionalizacije, broj dnevnih centara za njegu djece s invaliditetom je porastao na osam. U pogledu osoba s invaliditetom, Vlada je usvojila AP za Strategiju za integraciju osoba sa invaliditetom 2014-2015 u martu. Pristup zgradama za osobe s invaliditetom uključujući i zdravstvene i obrazovne ustanove ostaje ograničen. Nijedna od trinaest prioriternih javnih ustanova nije adaptirana do sad. Zakon o zabrani diskriminacije osoba s invaliditetom još uvijek ima nedostataka. Finansijska podrška data poslodavcima za zapošljavanje osoba s invaliditetom je nedovoljno zaštićena od prevara.

U oblasti **socijalne zaštite**, proces uvođenja Socijalne kartice/Informacionog sistema za socijalnu zaštitu nastavlja se bez problema. Podzakonska akta vezana za procedure gotovih

davanja i socijalne zaštite su usvojena u decembru u cilju doprinosa reformi socijalne zaštite. U decembru je Skupština usvojila izmjene i dopune Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Uvođenje standarda davanja usluga i s tim vezano profesionalno jačanje pružalaca usluga još nije kompletirano. Treba da se poboljša administrativna i fiskalna decentralizacija socijalnih službi. Penzione sheme zasnovane na obaveznoj štednji nisu još uvijek uvedene. Neophodne su dalje mjere kako bi se penzioni sistem učinio adekvatnijim i održivijim. U sektoru zdravstva, jednak pristup zdravstvenoj zaštiti treba da se obezbijedi i članovima ugroženih grupa.

Skupština je u martu usvojila izmjene i dopune **Zakona o zabrani diskriminacije** koje su usmjerene na njegovo dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Još uvijek ima nedostataka u njegovom obimu (u pogledu rasne diskriminacije) i u pogledu kaznenih odredbi. Nastavljaju se obuke vezane za borbu protiv diskriminacije, kao i njena promocija, posebno na lokalnom nivou. Administrativni kapaciteti Savjeta za zaštitu od diskriminacije su povećani, ali njegovom radu još uvijek nedostaju transparentnost i otvorenost. Treba dalje da se poboljšava svijest nosilaca pravosudnih funkcija o postojanju pravne tekovine vezane za borbu protiv diskriminacije. Treba da se posveti pažnja tome da se omogući dostupnost dovoljno iscrpnih statističkih podataka, kako bi se omogućilo praćenje diskriminacije po različitim osnovama. (*Vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*)

U oblasti **jednakih mogućnosti**, obuke državnih službenika i namještenika su nastavljene. Pravni okvir treba da se uskladi s pravnom tekovinom. Bilo je ograničenog jačanja finansijskih i ljudskih resursa kako bi se osiguralo dobro funkcionisanje mehanizma

rodne ravnopravnosti, posebno u seoskim područjima i kako bi se sproveo AP za postizanje rodne ravnopravnosti. Žene su i dalje slabo prisutne na tržištu rada. Treba da se obezbijede statistički pokazatelji podijeljeni po polovima. (*Vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*)

Zaključak

Postignut je određeni napredak u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Treba odlučno da se djeluje da bi se postigao napredak u pravnom usklađivanju i kako bi se suočili s kritičnom situacijom na tržištu rada. Treba da se intenzivira rad na smanjenju siromaštva i poboljšanju inkluzije Roma i Egipćana, kao i osoba s invaliditetom i drugih osjetljivih grupa. Treba da se obezbijedi pravilan i transparentan socijalni dijalog. Treba da se ojačaju administrativni kapaciteti u svim sektorima. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti socijalne politike i zapošljavanja su još uvijek u ranoj fazi.

4.20. Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika

U oblasti **principa preduzetništva i industrijske politike**, postoji potreba za unapređenjem sektorske koordinacije i vlasništva nad procesom, kao i jačanjem administrativnih kapaciteta. Crna Gora primjenjuje Akt o malim preduzećima i postigla je napredak, pokazujući dobre rezultate u oblasti preduzetništva i stečajnih postupaka. Registrovanje novih preduzeća olakšano je poboljšanjem sistema registracije putem interneta, i bržim postupkom registrovanja zemljišta. Administrativne procedure za izdavanje odobrenja i dozvola i dalje su skupe i spore.

U oblasti **instrumenata preduzetništva i industrijske politike**, Ministarstvo ekonomije počelo je da primjenjuje Program podsticanja razvoja klastera u sjevernom regionu i manje razvijenim opštinama Crne Gore za 2012-2016. godinu. Sporazum o

učešću Crne Gore u Programu EU o konkurentnosti preduzeća i malih i srednjih preduzeća potpisan je u junu. Neophodno je ojačati administrativne kapacitete i mjere podrške kako bi se u potpunosti iskoristili takvi programi.

U oblasti **sektorske politike**, Vlada je u januaru usvojila Strategiju razvoja prerađivačke industrije Crne Gore za 2014-2018. Vlada je takođe usvojila akcione planove za 2014. godinu za Strategiju o malim i srednjim preduzećima (MSP) i Strategiju podsticanja konkurentnosti na mikro nivou.

Zaključak

Ograničeni napredak ostvaren je u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Nedostatak administrativnih kapaciteta i fragmentirane strategije ometaju efikasnost uspostavljenih instrumenata. Sveukupno posmatrano, ostvaren je umjeren napredak u pripremama u ovoj oblasti.

4.21. Poglavlje 21: Trans-evropske mreže

U oblasti **trans-evropskih saobraćajnih mreža**, Crna Gora nastavlja da učestvuje u radu na temelju Memoranduma o razumijevanju za razvoj Regionalne transportne mreže u jugoistočnoj Evropi. Crna Gora treba da se fokusira na razvoj i postavljanje kao prioriteta projekata o putnim pravcima koji su utvrđeni u indikativnom proširenju trans-evropskih saobraćajnih mreža na region Zapadnog Balkana. Kad je u pitanju projekat autoputa Bar-Boljare (SEETO putni pravac 4), napravljeni su dalji koraci ka početku izgradnje prioritete dionice Smokovac-Mateševo. Crna Gora i uključene kineske kompanije u februaru su potpisale ugovor o projektovanju, izgradnji, nabavci i ugradnji opreme. Crna Gora i Kina su potpisale izmjene i dopune Međuvladinog sporazuma, koji je potvrđen u Skupštini Crne Gore u

junu 2014. godine, čime se obezbjeđuje pravna osnova za ugovore vezane za ovaj projekat. Finansijski sporazum tek treba da se zaključi, dok građevinski radovi još nijesu započeti.

Što se tiče privatizacije Luke Bar, Skupština je u decembru odobrila akt o dodjeli koncesija za rekonstrukciju i privredno korišćenje lučkih terminala za period od 30 godina. U januaru su zaključeni ugovori o koncesiji i kupoprodaji kojim je turska kompanija kupila 62% državnih akcija u kontejnerskom terminalu i generalnim teretima.

U oblasti trans-evropskih **energetskih mreža**, izgradnja podvodnog interkonektivnog kabla s Italijom se nastavlja. Ostvaren je dalji napredak u sprovođenju projekta za 400 kV dalekovod koji povezuje obalu (Lastva) sa sjeverom zemlje (Pljevlja). Što se tiče gasa, Crna Gora je u decembru potpisala Memorandum o razumijevanju s Azerbejdžanom, Albanijom, Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom o saradnji u izgradnji Jadransko-Jonskog gasovoda (kao ogranak Trans-Jadranskog gasovoda).

Zaključak:

Ostvaren je određeni napredak u oblasti trans-evropskih mreža. Značajan posao na unapređenju putnih i željezničkih veza tek predstoji. Električni prenosni sistem zahtijeva dalje usavršavanje. Sveukupno posmatrano, ostvaren je umjeren napredak u pripremama u ovoj oblasti.

4.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

U oblasti **zakonodavnog okvira**, odluka kojom se određuju odgovorna lica za decentralizovano upravljanje pretprijetnim fondovima objavljena je u oktobru. Izmjene i dopune Uredbe o decentralizovanom upravljanju za IPA komponente I-IV usvojene

su u decembru. Odgovarajuće nacionalne politike (konkurencije, državne pomoći, javnih nabavki, zaštite životne sredine, saobraćaja, borbe protiv diskriminacije i jednakosti polova) još uvijek nijesu u potpunosti usklađene sa standardima i zahtjevima EU.

Kada je riječ o **institucionalnom okviru**, konačni izvještaj revizora za prenos upravljanja za IPA komponente I-IV formalno je prihvaćen od strane državnih vlasti u januaru 2014. godine. Ažurirane verzije priručnika o procedurama odobrene su u decembru 2013. godine. Usvojene su odluke Komisije o prenosu upravljanja za komponente III i IV.

Administrativni kapaciteti operativnih struktura za IPA komponente III i IV ojačani su imenovanjem dva šefa odjeljenja za upravljanje fondovima EU. Zapošljavanje kadra i izgledi za dugoročno zapošljavanje u svim operativnim strukturama su poboljšani.

U oblasti **programiranja** za komponentu III otpočele su pripreme projektne prijave za veliki projekat u oblasti životne sredine i jednog obrasca za identifikaciju operacije u oblasti saobraćaja uz podršku JASPERS-a. Sposobnost pripreme projekata i strateškog planiranja treba dodatno unaprijediti kako bi se osigurala potpuna iskorišćenost sredstava programa. Kada je u pitanju komponenta IV, izrađeno je šest obrazaca za identifikaciju operacija. Neophodno je dalje unaprijediti sposobnost pripreme projekata i strateškog planiranja kako bi se postigao bolji kvalitet i usklađenost s operativnim programom. U pripremi su dokumenta vezana za nabavku, nacrti komunikacijskih akcionih planova i smjernice za kandidate.

U oblasti **praćenja i ocjenjivanja**, sistemi za upravljanje projektima i računovodstvo testirani su u cilju postizanja

usklađenosti sa međunarodnim IT sigurnosnim standardima. Razvoj i instalacija sveobuhvatnog elektronskog informacionog sistema za upravljanje još uvijek su u ranoj fazi.

U oblasti **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**, glavni revizor i zamjenik glavnog revizora u Revizorskom tijelu imenovani su u decembru. Revizorsko tijelo je preseljeno u nove prostorije. Kapacitete Revizorskog tijela i jedinica interne revizije u resornim ministarstvima potrebno je unaprijediti. Pripremljena je nova metodologija za sprovođenje revizije. Odluka o uspostavljanju koordinacionog tijela za praćenje i sprečavanje prevara i nepravilnosti (mreža sistema za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS)) usvojena je u decembru.

Počela je priprema detaljnog akcionog plana s vremenskim rasporedom aktivnosti za ispunjavanje zahtjeva u oblasti budućeg korištenja strukturnih fondova EU.

Zaključak

Ostvaren je dobar napredak u pogledu uspostavljanja neophodnih struktura za upravljanje pretpristupnim fondovima, pri čemu su stvoreni uslovi za prenos ovlašćenja za upravljanje. U ranoj fazi su pripreme u pogledu upravljanja budućim Evropskim strukturnim i investicionim fondovima.

4.23 Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

Kao dio novog pristupa u oblasti vladavine prava i u skladu sa pregovaračkim okvirom, ovo poglavlje otvoreno je u decembru 2013. godine nakon što je Crna Gora razradila detaljan Akcioni plan. Privremena mjerila uspostavljena su za ovo poglavlje na osnovu Akcionog plana. Procjena sprovođenja Akcionog plana data je u nastavku.

Pravosudni sistem

U oblasti reforme pravosuđa, Akcioni plan se uglavnom sprovodi na vrijeme. Ključne reforme se i dalje odvijaju. One treba u potpunosti da odražavaju evropske standarde i najbolje prakse, a treba da ih razumiju i podrže sve zainteresovane strane da bi bile djelotvorne.

U aprilu je usvojena nova strategija za reformu pravosuđa za period 2014–2018. Ova strategija odražava i dopunjava glavne prioritete reforme, koji su utvrđeni i obrađeni Akcionim planom.

Nezavisnost pravosuđa

Ključni nosioci pravosudne funkcije i tužioci izabrani su nakon usklađivanja relevantnog zakonodavstva sa ustavnom reformom od jula 2013. godine. Skupština je u decembru izabrala sudije Ustavnog suda. Procedure izbora i imenovanja za reformisani Tužilački i Sudski savjet završene su u februaru odnosno junu. Predsjednik Vrhovnog suda izabran je u julu u skladu sa novim procedurama; ponovo je imenovan prethodni nosilac funkcije, koji obavlja ovaj posao od 2007. godine.

Prvi pokušaj Skupštine da izabere Vrhovnog državnog tužioca nije uspio. Neophodna dvotrećinska (prvi krug glasanja u decembru), a kasnije tročetinska većina (drugi krug glasanja u martu) nisu postignute. Nije bilo uspjeha ni u trećem krugu glasanja u aprilu, na kom je bila neophodna tročetinska većina. Pravnu osnovu za ovaj treći krug glasanja predstavljale su nove odredbe koje su uvedene u Poslovnik Skupštine u oktobru 2013. godine. Ustavni sud je ove odredbe proglasio neustavnim u julu. Novi postupak za izbor Vrhovnog državnog tužioca pokrenut je u maju; u prvom krugu glasanja u julu, kandidat kojeg je predložio Tužilački savjet nije dobio neophodnu većinu. U oktobru, Skupština je konačno izabrala Vrhovnog državnog tužioca.

Na osnovu ustavnih amandmana i izmijenjenog i dopunjenog Zakona o državnom tužilaštvu, Tužilački savjet je završio postupak za izbor starješina državnih tužilaštava. Potvrđeni su svi bivši nosioci funkcija koji se se prijavili za funkciju. Imenovanje državnih tužilaca (bivših zamjenika državnog tužioca) treba da se obavi u skladu sa evropskim standardima. Očekuje se odluka Ustavnog suda o ustavnosti (re)izbora tužilaca.

Sistemi zapošljavanja i razvoja karijere za nosioce pravosudne funkcije i dalje ostavljaju prostor za nedozvoljen uticaj kojim se djeluje na nezavisnost pravosuđa. U podmakloj fazi je rad na zakonodavnoj osnovi za uvođenje jedinstvenog sistema zapošljavanja na nivou države za nosioce pravosudne funkcije, sistema dobrovoljne horizontalne pokretljivosti, kao i novog sistema unapređenja nosilaca pravosudne funkcije i periodične profesionalne ocjene njihovog rada.

Treba da se obezbijedi nezavisno i nepristrasno funkcionisanje Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i povećanje broja zaposlenih i budžeta. Izborni kriterijumi za imenovanje i unapređenje i dalje su nejasni, a sudije se ne ocjenjuju na osnovu jasno utvrđenih pokazatelja. Temelj za odluke nije u potpunosti dokumentovan. Jednoobrazna, objektivna i transparentna ocjena kandidata tek treba da bude zagarantovana. Poboļšana je transparentnost Sudskog savjeta kad je riječ o objavljivanju informacija o njegovim odlukama. Iako se počelo sa objavljivanjem nekih informacija o aktivnostima Tužilačkog savjeta na internet stranici Vrhovnog državnog tužilaštva, njegov rad treba da bude transparentniji. Većina sudova blagovremeno objavljuje svoje odluke na internetu.

U 2013. godini broj odluka o predsjedničkom pomilovanju značajno je opao u poređenju sa 2012. godinom. Od ukupno 337 zahtjeva, Predsjednik je dao pomilovanje u 49 slučajeva (2012: 146 slučajeva). Od odluka o pomilovanju iz 2013. godine, jedna se odnosila na teško krivično djelo (zlostavljanje); pomilovanje nije dato za krivična djela korupcije, organizovanog kriminala i mučenja.

Nadležnost za vođenje prekršajnih postupaka treba da se prenese na sudove bez daljeg odlaganja. Ozbiljnu zabrinutost izaziva činjenica da, u trenutnom sistemu, zatvorske kazne mogu da izriču prekršajni organi koje imenuje rukovodilac.

Nepriistrasnost i odgovornost u pravosuđu

Što se tiče zaštitnih mjera za osiguravanje nepriistrasnosti sudija, nastavlja se sa obezbjeđenjem nasumične dodjele predmeta u sudovima, ali i dalje ima nedostataka u manjim sudovima. U 2013. godini, sudije su podnijele 666 zahtjeva za svoje izuzeće u slučajevima mogućeg sukoba interesa, od kojih je 612 usvojeno; od 530 zahtjeva koje su podnijele stranke, 48 je usvojeno.

Usvojeni su novi etički kodeksi koji su usklađeni sa relevantnim evropskim i međunarodnim standardima – za sudije u martu, a za tužioce u maju.

Postupak za uspostavljanje disciplinske odgovornosti sudije ili tužioca pokrenule su i vodile disciplinske komisije u okviru Sudskog i Tužilačkog savjeta. Pet disciplinskih postupaka je pokrenuto protiv sudija, a dva protiv tužilaca. Svi slučajevi protiv sudija su odbačeni. Jedan tužilac je kažnjen smanjenjem plate, dok je drugi slučaj odbačen. Protiv jednog sudije je pokrenut postupak za razrješenje. Upravni sud je poništio odluku Tužilačkog savjeta za razrješenje državnog tužioca. Postupajući po četiri podnesene inicijative, Komisija za praćenje usklađenosti sa Etičkim kodeksom sudija ustanovila je da je u jednom slučaju sudija prekršio kodeks, dok u drugim slučajevima nije bilo kršenja. Nisu prijavljena kršenja Etičkog kodeksa tužilaca. Treba da se nastavi ulaganje napora na podizanju svijesti o mehanizmima za podnošenje žalbi.

Ostaje da se unaprijedi disciplinski sistem kako bi u potpunosti bio usklađen sa principima zakonitosti i proporcionalnosti i kako bi se smanjilo diskreciono odlučivanje kod primjene disciplinskih pravila. Treba da se ispita dvostruka uloga disciplinske

komisije u istraživanju i odlučivanju u disciplinskim postupcima. U podmakloj fazi je rad na novom Zakonu o državnom tužilaštvu, u kojem će se takođe tretirati reforma disciplinskog sistema. Pravila o imunitetu i njihova praktična primjena treba da se razjasne kako bi se osigurala potpuna odgovornost sudija i tužilaca u skladu sa krivičnim zakonom.

Profesionalnost, stručnost i efikasnost pravosuđa

U cijeloj 2013. godini, sudovi su uspjeli da procesuiraju nešto manji broj slučajeva od onog koji su primili. Stopa riješenosti slučajeva za sve sudove bila je 98,6% (2012: 102,5%). Na kraju 2013. godine, u toku je bilo 37 125 slučajeva (2012: 35 546). Razlog za blago povećanje broja slučajeva koji su u toku u 2013. godini (4%) je značajno povećanje broja novih slučajeva (22%). U cjelini, u 2013. godini, sudovi su uspjeli da riješe znatno veći broj slučajeva (povećanje od 17%) nego prethodne godine. Dana 31. decembra 2013. godine, u svim sudovima u toku je bilo 4 089 slučajeva starijih od tri godine. Upravni sud je smanjio broj slučajeva u toku za 17%, dok je broj slučajeva koji su u toku pred privrednim sudovima ostao manje ili više nepromijenjen. Treba da se nastavi sa ulaganjem napora na praćenju i daljem smanjenju broja zaostalih predmeta.

Efikasnost Ustavnog suda treba značajno da se poboljša. Iako je izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu iz septembra 2013. godine predviđeno da se o slučajevima odlučuje u roku od 18 mjeseci, s obzirom na to da su 1. januara 2014. godine 1 352 slučaja bila u toku, malo je vjerovatno da se ovo može postići u kratkom roku. Od ovog broja, 1 167 su ustavne žalbe podnešene zbog kršenja ljudskih prava i sloboda.

U oblasti izvršenja, visok broj slučajeva koji su u toku se još povećao (za 5%). Zaposlen je 21 javni izvršilac od planiranih 32; 13 je počelo sa radom u aprilu, dok je dodatnih osam javnih izvršitelja počelo sa radom u septembru. Javni izvršitelji

obrađivaće većinu novih izvršnih postupaka. Očekuje se da će ovo značajno smanjiti opterećenost sudova. Treba da se prati uticaj novog sistema javnih izvršitelja. Što se tiče praćenja stope naplate, troškova i trajanja izvršnih postupaka, svaki javni izvršitelj koristi svoj softver. Tek treba da se uspostavi pouzdani sistem za praćenje ovih podataka na nacionalnom nivou.

Izvršenje građanskih i administrativnih odluka i dalje je slabo.

U cjelini, dužina postupaka je smanjena. U 2013. godini, vrijeme rješavanja za prvostepene postupke u građanskim predmetima je 237 dana, a u privrednim predmetima 303 dana. Mogućnost upućivanja slučajeva sa više instance nižoj instanci bez ulaženja u meritum slučaja je jedan od glavnih razloga za dugo trajanje suđenja; ovu opciju bi trebalo ograničiti na vanredne okolnosti, u skladu sa najboljom evropskom praksom.

Česte promjene relevantnog zakonodavstva ometaju djelotvornost borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Visok procenat slučajeva vraća se nižim sudovima na ponovno postupanje, uglavnom na osnovu formalnog kršenja Zakonika o krivičnom postupku.

U toku je rad na zakonodavnim osnovama za uspostavljanje novog Specijalnog tužilaštva. Novo tužilaštvo treba da ima jasna i dobro definisana ovlašćenja za djelotvornu istragu i krivično gonjenje slučajeva korupcije na visokom nivou, organizovanog kriminala, kao i ratnih zločina i terorizma. Ono treba da bude dobro opremljeno, da ima neophodnu nezavisnost i brz pristup svim relevantnim informacijama koje su u posjedu drugih institucija. Ostaje da se obezbijede odgovarajuće prostorije.

Alternativno rješavanje sporova i dalje ima mali uticaj. I dok se posredovanje promovise putem javne kampanje, još uvijek nije u širokoj upotrebi i treba dalje da se promovise – i među sudijama i među strankama u sporu.

Budžet za pravosuđe za 2014. godinu (uključujući sudove i tužilaštvo) je 26,6 miliona eura (0,86% BDP-a) (2013: 26,1

milion), od čega je 20,6 miliona eura (2013: 20,3 miliona) dodeljeno sudstvu, dok je 6 miliona eura (2013: 5,8 miliona) dodeljeno tužilaštvu. Glavni korisnici blago povećanog budžeta bili su tužilaštvo i administrativne službe u sudovima. Zarade sudija i administrativnog osoblja i dalje predstavljaju veći dio budžeta pravosuđa, a time se ograničava obim nadoknađivanja nedostataka u infrastrukturi i opremi.

Sveobuhvatni pravosudni podaci prikupljeni su kroz pravosudni informacioni sistem (PRIS). Ostaje zabrinutost u pogledu pouzdanosti i dosljednosti ovih podataka. U toku je sprovođenje standarda Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). U toku je unošenje aranžmana za proračun svih relevantnih pokazatelja i mjerenje trajanja sudskog procesa u Pravosudni informacioni sistem (PRIS). Statistički podaci se još ne koriste za analiziranje nedostataka u radu pravosudnog sistema i pronalaženje odgovarajućih rješenja. Trenutno nema budžetskih sredstava koja su opredijeljena za održavanje i unapređivanje Pravosudnog informacionog sistema, za šta se Crna Gora u potpunosti oslanja na donacije. Ostaje da se usvoji regulativa koja se odnosi na procedure, metodologiju i vremenske okvire za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa.

Treba da se razradi srednjoročna i dugoročna strategija za ljudske resurse. Standardi u oblasti radnog opterećenja sudija i standardnih vremenskih rokova za postupke u specifičnim vidovima slučajeva i 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.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije nastavlja sa obezbjeđivanjem početnih i kontinuiranih obuka za nosioce pravosudne funkcije. Treba da se ojača njegova nezavisnost, kao i administrativni i finansijski kapacitet. Zabrinjava činjenica da mu u 2013. godini nisu dodijeljena sopstvena budžetska

sredstva. Za početne obuke, finansijska sredstva bila su dostupna kroz preraspoređivanje iz drugih linija budžeta, dok se za kontinuirane obuke Crna Gora oslanja na donatore.

Što se tiče **pristupa pravdi**, u 2013. godini registrovana su 564 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (2012: 428), od čega su 464 odobrena (2012: 304). Korišćenje ovog mehanizma treba da se dalje unapređuje u svim sudovima i da se dovoljno finansijskih sredstava učini dostupnim. Usluge besplatne pravne pomoći nisu dostupne nekim etničkim grupama, naročito tražiocima azila zbog jezičkih barijera. Treba da se ulože napori za obezbjeđivanje pristupa besplatnoj pravnoj pomoći za marginalizovane grupe i žrtve porodičnog nasilja. Neophodno je ulaganje daljih napora za uvođenje djelotvornog sistema besplatne pravne pomoći.

Bavljenje ratnim zločinima na nivou države

Kad je riječ o bavljenju ratnim zločinima na nivou države, nisu prikazani ozbiljni napori za borbu protiv nekažnjivosti. Čini se da crnogorski sudovi i pravosudni organi imaju prilično formalistički pristup sprovođenju mjera vezanih za ovo pitanje koje su date u Akcionom planu.

Viši sud u Bijelom Polju je u decembru oslobodio optužbi svih osam optuženih, koji su se teretili za ratne zločine u slučaju Kaluđerski laz (1999). Državno tužilaštvo je u avgustu uložilo žalbu na presudu. U slučaju ratnih zločina počinjenih nad ratnim zatvorenicima i civilima u logoru Morinj (1991), Apelacioni sud je u aprilu potvrdio presudu Višeg suda u Podgorici iz jula 2013. Četvoro optuženih osuđeno je na kazne zatvora u trajanju od dvije do četiri godine, što je ispod zakonskog minimuma od pet godina. Odluke crnogorskog sudstva koje su vezane za slučajeve ratnih zločina treba da budu u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom, da odražavaju sudsku praksu

Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, kao i da u potpunosti primjenjuju domaće krivično pravo. Do sada nijesu podizane optužnice za komandnu odgovornost, saučesništvo ili pomaganje i podsticanje.

U aprilu su državna tužilaštva Crne Gore i Bosne i Hercegovine potpisala Protokol o saradnji u gonjenju počinitelja krivičnih djela ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida. Svrha sporazuma je da se olakša razmjena dokaza i informacija vezanih za slučajeve ratnih zločina.

Crna Gora treba da intenzivira napore na borbi protiv nekažnjivosti za ratne zločine, kao i da djelotvorno istražuje, krivično goni, sudi i kažnjava ratne zločine u skladu sa međunarodnim standardima. Svi neriješeni navodi o ratnim zločinima treba da se ispituju na odgovarajući način. Crna Gora treba da osigura da žrtve ratnih zločina imaju pristup pravdi i obeštećenju.

Antikorupcijska politika

U oblasti borbe protiv korupcije, kasni se sa ispunjavanjem nekoliko važnih mjera u akcionom planu, prvenstveno u pogledu usvajanja zakona. I dok je mnoštvo tehničkih zadataka odrađeno, sveukupno posmatrano uticaj antikoruptivnih mjera donio je ograničene konkretne rezultate. Nastavljeno je sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i pratećeg akcionog plana za 2013–2014. S obzirom na veliki broj institucija i organa uključenih u ovu oblast, Crna Gora mora da ojača svoj sveukupni kapacitet kako bi propisno koordinirala, sprovođila i pratila sve planirane djelatnosti. Tokom izvještajnog perioda Nacionalna komisija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala održala je samo dva sastanka. Parlamentarni odbor za antikorupciju održao je ukupno 11 sjednica, od kojih su tri bila kontrolna saslušanja. Do sada Odbor nije ispunio svoj potencijal i nije bio aktivno uključen u pripremanju ključnih zakona u oblasti borbe protiv korupcije.

Preventivne mjere u borbi protiv korupcije

Ograničen napredak ostvaren je u jačanju pravnog i institucionalnog antikorupcijskog okvira. Postoje značajna kašnjenja kada je u pitanju usvajanje niza relevantnih zakona: uključujući Zakon o lobiranju, Zakon o opštem upravnom postupku, te Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama (usvajanje zakona bilo je predviđeno za decembar 2013. godine). Takođe, Etički kodeks za poslanike (usvajanje bilo predviđeno za decembar 2013. godine), kao i Zakon o sprječavanju korupcije kojim se definiše nadležnost buduće Agencije za borbu protiv korupcije, te Izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa (usvajanje bilo predviđeno za jun 2014. godine) tek treba da budu usvojeni. Agencija za borbu protiv korupcije mora imati jasan i precizno određen mandat i stvarna ovlašćenja za izvršavanje svojih dužnosti. Agencija mora uživati neophodnu nezavisnost, imati adekvatne resurse, kao i pristup svim relevantnim informacijama kojima raspolažu ostale institucije.

Izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih partija, čije je usvajanje prvobitno bilo predviđeno za septembar 2013. godine, usvojene su u februaru. Izmjene zakona bile su usmjerene ka realizaciji neispunjenih OEBS/ODIHR i GRECO preporuka. Njima su uvedena dodatna pravila kako bi se spriječila zloupotreba javnih resursa za svrhe političkih partija i izbornih kampanja kroz zabranu i ograničavanje određenih isplata tokom predizbornog perioda, između ostalog nametanjem strožijih ograničenja na privremeno zapošljavanje. Izmjenama su takođe povećane dužnosti nadzora i praćenja Državne izborne komisije, te uvedene dodatne i strožije kazne za kršenje zakona. Preporuke o reviziji političkih partija još uvijek nijesu u potpunosti tretirane.

Ustavni sud je u junu poništio značajan dio izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih partija. Određene poništene odredbe bile su odgovor na neispunjene preporuke

OEBS/ODIHR i GRECO. Neke poništene odredbe su, tokom procesa izrade zakona, stručnjaci smatrali problematičnim. Neophodno je uložiti napore kako bi se uspostavio zakonodavni okvir koji je u potpunosti u skladu sa evropskim standardima i najboljom praksom i da bi se razvio bilans ostvarenih rezultata djelotvornog sprovođenja.

Shodno izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija koje su usvojene u februaru, Državna revizorska institucija (DRI) će vršiti reviziju godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija, dok će Državna izborna komisija biti glavna institucija zadužena za praćenje finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Administrativni kapaciteti Državne revizorske institucije osnaženi su kroz obezbjeđivanje dodatnog kadra, nove opreme i obuke. Takođe, s obzirom na njene veće odgovornosti, administrativne kapacitete Državne izborne komisije pod hitno je neophodno u značajnoj mjeri ojačati. Već nekoliko godina ona nema resurse za efikasno obavljanje svojih dužnosti. Još uvijek nije započeta izgradnja bilansa rezultata efikasne kontrole finansiranja partija, uključujući preventivne kazne za dokazane presteupe.

O izmjenama i dopunama zakona o finansiranju političkih partija, *vidjeti i Političke kriterijume – Izbori.*

Kada su u pitanju provjere imovinskih kartona, 3793 (97%) od svih 3907 javnih funkcionera podnijeli su izvještaje o prihodima i imovini za 2013/2014. godinu. Komisija za sprečavanje sukoba interesa je u 2014. godini provjerila sadržaj znatno većeg broja imovinskih kartona nego u 2013. godini (januar–avgust 2014. godine: 1957; 2013: 1489), upoređujući prijavljene podatke sa podacima Poreske uprave, Uprave za nekretnine, Uprave za javne nabavke, Komisije za hartije od vrijednosti, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva saobraćaja. Broj funkcionera za koje je utvrđeno da su prijavili netačne ili nepotpune podatke znatno je povećan u 2014. godini (januar–avgust

2014: 519; 2013: 206). Odluka o tome za koje imovinske kartone će biti izvršeno provjeravanje činjenica ne zasniva se na metodologiji procjene rizika. Praksu da se prekine postupak ukoliko funkcioneri daju dodatne informacije ili isprave svoje podatke treba ukinuti. Prekršajni postupci su za rezultat uglavnom imali opomene ili manje novčane kazne. Komisija još uvijek nije povezana sa bazama podataka svih relevantnih institucija. Takođe nema ovlašćenja da pristupa podacima u posjedu banaka i ostalih finansijskih institucija i da provjerava da li je došlo do nezakonitog bogaćenja. Postojeći sistem provjere imovinskih kartona nije djelotvoran i kazne ne služe za odvracanje. U skladu sa članom 20 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Crna Gora bi trebalo da razmotri kriminalizaciju neobjašnjivog bogatstva.

Komisija za sprečavanje sukoba interesa objavljuje podatke iz imovinskih kartona koji se drže u evidenciji o prihodima i imovini. U maju je Vrhovni sud suspendovao odluku kojom je upravni sud naložio Komisiji (u februaru) da sa svoje internet stranice ukloni neke podatke koji su preuzeti iz imovinskih kartona javnih funkcionera.

Nakon usvajanja relevantnog zakonodavstva o prijavljivanju imovine policijskih zvaničnika, od kraja novembra oko 500 visokih policijskih službenika podnijelo je izvještaje Ministarstvu unutrašnjih poslova. Do sada je jedinica za unutrašnju kontrolu policije unakrsno provjerila sadržaj 20 imovinskih kartona. Nepravilnosti su otkrivene u četiri slučaja. Do sada su pokrenute preliminarne istrage u jednom slučaju. Kako bi se osigurao ravnopravan tretman svih funkcionera sa obavezom prijavljivanja imovine, uputno je da jedno tijelo bude nadležno za provjere.

Kada je u pitanju kontrola sukoba interesa, provjere su ograničene na oblast nespojivosti funkcija. Komisija za sprečavanje sukoba interesa se do sada nije bavila slučajevima u

kojima su javni funkcioneri donosili zvanične odluke od kojih su korist imali oni sami ili njima bliska lica.

U ovom trenutku Zakon o sprečavanju sukoba interesa ne primjenjuje se ukoliko ostali zakoni (npr. Zakon o javnim nabavkama) propisuju svoja sopstvena pravila. Ovo je potrebno ponovo razmotriti u cilju osiguranja dosljednog i djelotvornog pravnog okvira.

Administrativni kapaciteti Komisije (budžet, kadar i IT infrastruktura) moraju biti poboljšani, a Komisija svoje dužnosti mora obavljati na proaktivniji način. Potrebno je uvesti sistem elektronskog dostavljanja imovinskih kartona. Odsustvo elektronskog sistema za upravljanje slučajevima predstavlja prijetnju transparentnosti i nepristrasnosti rada komisije, naročito budući da se upravljanje slučajevima (raspodjela slučajeva i uputstva o djelatnostima koje je potrebno preduzeti) vrši po osnovu diskrecionog prava predsjednika Komisije. Kazne koje propisuje zakon su male i ne predstavljaju faktor odvraćanja; u praksi prekršajni organi redovno idu čak i ispod kazni koje su propisane zakonom.

Novi Zakon o opštem upravnom postupku, koji je prvobitno bio predviđen za usvajanje u decembru 2013. godine, još uvijek nije usvojen. Planovi integriteta usvojeni su u četiri pilot institucije (policija, carinska uprava, Osnovni sud u Podgorici i Vrhovno državno tužilaštvo) i u nizu drugih institucija (32 od ukupno 102 državna organa) ali se u praksi ne sprovode sistematski. (*vidjeti i Političke kriterijume – Javna uprava*).

Postignut je napredak u ostvarivanju transparentnosti u procesu javnih nabavki. Još uvijek nijesu usvojene izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama koje bi za cilj imale jačanje odredaba za sprečavanje korupcije, uključujući kontrolu sukoba interesa.

Broj službenika koji se bave javnim nabavkama u Upravi za inspeksijske poslove povećan je sa jednog na dva, ali njene kapacitete je neophodno dalje ojačati. Crna Gora još uvijek

treba da uvede pun sistem elektronskih nabavki kao instrumenta za ostvarivanje većeg stepena transparentnosti, te da pojača mjere kontrole i praćenja. Započeo je rad na razvoju metodologije za procjenu rizika. Provjeravanje sprovođenja ugovora i dalje predstavlja razlog za zabrinutost, naročito u svijetlu slabe funkcije interne revizije. Ni Državna komisija za kontrolu javnih nabavki ni DRI nijesu nikada iskazali bilo kakvu sumnju u korupciju državnih tužilaca. Neophodno je povećati kapacitet pravosudnog sistema za bavljenje slučajevima javnih nabavki. (*vidjeti i Poglavlje 5 – Javne nabavke*).

Uprava za antikorupcijsku inicijativu nastavila je da sprovodi kampanje za podizanje svijesti i da obezbjeđuje obuke o borbi protiv korupcije i radionice o planovima integriteta za javne funkcionere. Zaštita zviždača u praksi mora biti djelotvornija kako bi se olakšalo prijavljivanje djela korupcije.

Neophodno je pronaći pravi balans između prava na slobodan pristup informacijama i pravila o zaštiti ličnih podataka, uzimajući u obzir potrebu za osiguravanjem transparentnosti i odgovornosti rada javnih ustanova i funkcionera. U 2013. godini skoro polovina žalbi koje je primila Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama bila je o šutnji administracije. Nikada nijesu bile primijenjene kazne kao rezultat prekršajnih postupaka za nepridržavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Kada je u pitanju primjena odredaba iz razloga ograničavanja pristupa informacijama, u svim slučajevima Agencija je utvrdila da je javni interes preovlađujući. Administrativni kapacitet Agencije za bavljenje pristupom informacijama ojačan je angažovanjem dva službenika. Nastavljeno je sa obukom zaposlenih o primjeni zakona u skladu sa evropskim standardima i najboljom praksom. Elektronska baza podataka objavljenih odluka mogla bi biti poboljšana i učinjena jednostavnijom za korišćenje.

Represivne mjere u borbi protiv korupcije

Institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje je nedovoljan. Tužilačkoj službi, uključujući specijalno tužilaštvo, nedostaje administrativno osoblje. Specijalno tužilaštvo ojačano je sa dvoje ekonomista. Ostaje da se angažuje dodatno specijalizovano osoblje, uključujući dvoje IT stručnjaka. Specijalni istražni tim tužilaštva i dalje nema direktan pristup relevantnim bazama podataka, kao ni ljudske i finansijske resurse, naročito stručno znanje u oblasti finansija. Neophodne su dalje specijalizovane obuke na svim nivoima. Neophodno je poboljšati kapacitet za sprovođenje sistematskih finansijskih istraga u slučajevima korupcije. Stručni kapacitet Uprave za imovinu koja je odgovorna za upravljanje i prodaju imovine stečene vršenjem krivičnih djela neophodno je ojačati. Elektronski registar zaplijenjene imovine uspostavljen je u septembru 2013. godine.

Formiranje multidisciplinarnog tima u specijalnom tužilaštvu, uključujući finansijske i ekonomske stručnjake, odloženo je do uspostavljanja novog specijalnog tužilaštva. Neophodno je dalje razviti međuinstitucionalnu saradnju. Saradnja između tužilaca i policije u pretkrivičnoj istrazi još uvijek nije efikasna. Još uvijek nije pronađen balans između efikasnog usmjeravanja od strane tužilaštva i odgovarajućeg nivoa policijske autonomije i inicijative. Državno tužilaštvo i Uprava policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova u aprilu su potpisale sporazum o saradnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku u cilju daljeg razjašnjenja svojih uloga. Glavne elemente ovog sporazuma takođe bi trebalo uključiti u Zakonik o krivičnom postupku. U toku je rad na izmjenama Zakonika o krivičnom postupku.

Ograničen napredak ostvaren je u razvijanju početnog bilansa rezultata u istragama, gonjenju i osudama u slučajevima korupcije, uključujući slučajeve korupcije na visokom nivou.

Pokrenuto je nekoliko istraga, uključujući istrage protiv dva gradonačelnika i dva bivša gradonačelnika (od kojih se u tri slučaja radi o preliminarnim istragama); do sada one su rezultirale podizanjem optužnice u dva slučaja. U slučajevima na visokom nivou nijesu donijete konačne osuđujuće presude. U ponovnom suđenju u slučaju „Zavala“ u koji su umiješani bivši gradonačelnik Budve i poslanik u državnom parlamentu koji se terete za zloupotrebu službenog položaja i primanje mita, u julu je sud donio iste presude kao i u prethodnom postupku: 10 optuženih osuđeno je na kazne zatvora između 2 i 5 godina; jedno lice oslobođeno je optužbe. Presuda još uvijek nije pravosnažna. Kada je riječ o navodima o zloupotrebi javnih sredstava za svrhe političke partije (afera „Snimak“), prvostepeni postupak održan je pred Osnovnim sudom u Pljevljima protiv 12 lica koja se terete da su zloupotrijebila svoja ovlašćenja. U septembru je sud izrekao uslovne kazne zatvora na 6 mjeseci protiv direktora Centra za socijalni rad u Pljevljima, kao i jednog službenika u Centru. Deset lica oslobođeno je optužbe.

Ni finansijske istrage, ni instrumenti oduzimanja i zapljene imovine ne koriste se sistematski. Ni u jednom slučaju korupcije nije naložena zapljena imovine.

Organi za sprovođenje zakona ne zauzimaju proaktivan stav prema ispitivanju navoda o korupciji, naročito onih koji uključuju visoke funkcionere. Visoka stopa istraga prijavljenih prekršaja vezanih za korupciju nikada nije rezultirala podizanjem optužbi. Najveći broj dojava o korupciji koje je primila služba državnog tužilaštva došao je od strane građana, NVO i privatnih kompanija. Veoma mali broj slučajeva je podnijela policija, a niti jedna prijava nije stigla od strane državnih nadzornih organa. Postoji snažna i hitna potreba da se poboljšaju i ojačaju kontrolni i inspekcijski mehanizmi u okviru javne uprave, te da se poboljša njihova saradnja sa organima za sprovođenje zakona.

Propusti u pogledu nezavisnosti i odgovornosti pravosudnog sistema ostaju pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost i ometaju borbu protiv korupcije.

Uspostavljen je sistem za statističko praćenje krivičnih djela koja obuhvataju elemente korupcije u svim krivičnim postupcima kroz Pravosudni informacijski sistem.

Građevinarstvo i prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvo i javne nabavke nastavljaju da budu naročito izloženi korupciji.

Temeljna prava

Usklađivanje sa pravnom tekovinom i međunarodnim standardima

Sveukupno posmatrano, Crna Gora je nastavila da poštuje **međunarodne instrumente u oblasti ljudskih prava**. Ona je u oktobru 2013. godine potvrdila Konvenciju o smanjenju broja lica bez državljanstva. U februaru predstavila je svoj drugi i treći izvještaj o sprovođenju Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije Odboru UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, te svoj izvještaj o sprovođenju Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom. U aprilu je Komitet ministara Savjeta Evrope odlučio da prekine redovni dijalog o procjeni trenutnog stanja sa Crnom Gorom, pozdravljajući napredak Crne Gore u ispunjavanju obaveza koje proističu iz procesa pristupanja i statutarnih obaveza i uz razumijevanje da će crnogorske vlasti završiti započete reforme u skladu sa vremenskim rasporedom koji je država usvojila.

Crna Gora je nastavila da osigurava dobar nivo saradnje sa **Evropskim sudom za ljudska prava**; nijedan od 14 slučajeva koji se nadziru ne podliježe mehanizmu pojačanog praćenja. Sud je donio presude u pogledu dvije prijave koje se odnose na pravo na pošteno suđenje i zabranu mučenja. Ukupno 255 novih

predstavki dodijeljeno je tijelu za donošenje odluka od septembra 2013. godine, čime je broj predstavki u radu dostigao 670. Potrebno je nastaviti sa obučavanjem sudija o zaštiti ljudskih prava i o načinu na koji sud radi.

Efikasno ostvarivanje ljudskih prava

Kada je riječ o **unapređenju i ostvarivanju ljudskih prava**, usvojene su izmjene i dopune Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, čime se poboljšalo usklađivanje Crne Gore s evropskim i međunarodnim standardima. Činjenica da je izmjenama i dopunama oslabila uloga Ombudsmana u pogledu bavljenja slučajevima u oblasti borbe protiv diskriminacije ostaje razlog za zabrinutost. Bez obzira na generalno prilično mnogobrojno osoblje, broj mjesta u odjeljenjima koja se bave temeljnim ljudskim pravima i pitanjima vezanim za antidiskriminaciju je prilično ograničen, a različita radna mjesta i dalje su upražnjena, uključujući dva od četiri mjesta zamjenika. To stvara zabrinutost u pogledu mogućnosti ove institucije da sprovede svoja brojna ovlašćenja, kao i u pogledu rješavanja žalbi. Malo propratnih aktivnosti je sprovedeno po pitanju konkretnih slučajeva diskriminacije. Parlamentarni Odbor za ljudska prava i slobode nastavio je da promoviše ljudska prava tako što je nastavio da održava sjednice otvorene za javnost, uključujući saslušanja.

U cjelini posmatrano, kapaciteti institucija nadležnih za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava, uključujući pravosuđe i policiju, i dalje su slabi i neophodno ih je ojačati. Kada je riječ o pravosuđu i policiji, neophodno je obezbijediti dobro obučene, specijalizovane, članove osoblja. Nedostaci u ovoj oblasti najviše pogađaju ugrožene grupe.

U oblasti **prevencije mučenja i zlostavljanja**, izmjenama i dopunama Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda bolje se definiše uloga zaštitnika ljudskih prava i sloboda kao

nacionalnog mehanizma za prevenciju. Usvojen je okvirni plan za posjete, u ovom svojstvu, relevantnim organima i objektima. Nakon posjete Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, sprovedene su hitne preporuke i sačinjen plan kako bi se pratile preostale preporuke. U novembru, četiri policijska službenika iz Berana su od strane Višeg suda u Bijelom Polju osuđena na ukupno devet godina zatvora zbog pokušaja ubistva tri osobe 2007. godine. Tome je prethodilo suspendovanje ovih lica od strane Ministra unutrašnjih poslova. U junu, Osnovni sud u Podgorici osudio je tri policijska službenika na po tri mjeseca zatvora zbog zlostavljanja pritvorenika. Slučajevi zlostavljanja u policijskim objektima predstavljaju veliki razlog za zabrinutost i iziskuje odlučan odgovor na najvišem nivou. Generalno posmatrano, procesuiranje ovakvih slučajeva i dalje je sporo, a broj kažnjenih policajaca mali. Postupanje sa osuđenima i pritvorenicima još uvijek treba da se uskladi sa međunarodnim standardima, kao i kapaciteti medicinskih službi u okviru zatvora kada je riječ o analitičkom pregledu i izvještavanju, kao i njihova saradnja sa pravosudnim organima.

Kada je riječ o **zatvorskom sistemu**, usvojen je Zakon o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu, kao dio šire reforme kaznenog sistema u Crnoj Gori. U novembru je potpisan sporazum o kazni rada u javnom interesu između Ministarstva pravde i pet opština kako bi se omogućilo osuđenima da odsluže alternativne kazne kroz rad u javnom interesu. Do sada su donijete dvije presude u kojima je dosuđena kazna rada u javnom interesu, i one su trenutno u procesu sprovođenja. Saradnja sa civilnim društvom je zadovoljavajuća, a zatvorska uprava je zaključila nekoliko memoranduma o razumijevanju s lokalnim NVO u cilju olakšavanja praćenja uslova u kojima borave pritvorena lica. Slab kapacitet Direkcije za

uslovnu slobodu u pogledu ljudskih resursa može dovesti do smanjenja kredibiliteta sistema alternativnih sankcija i ovom pitanju se mora prići kao prioritetu. Takođe je potrebno pozabaviti se nedostatakom odgovarajuće infrastrukture i programa rehabilitacije i resocijalizacije pritvorenika, uključujući i zavisnike od psihoaktivnih supstanci, prvenstveno kroz obezbjeđivanje adekvatnih finansijskih sredstava. Zatvorska zdravstvena služba nema dovoljan broj zapošljenih, a njeni sveukupni materijalni uslovi su loši.

Sloboda izražavanja narušena je usljed novih slučajeva nasilja nad novinarima i napada na imovinu medija. U decembru je osnovana Komisija za praćenje aktivnosti nadležnih organa u istraživanju starih i skorašnjih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima. Komisiju čine predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, tužilaštva, policije, Agencije za nacionalnu bezbjednost, nevladinih organizacija, kao i predstavnici medija. Neophodno je da njene preporuke državni organi u potpunosti prate i ispune. Među preventivnim mjerama koje su sprovedene, policija je obezbijedila zaštitu za dva novinara i imovinu jedne novinske kuće. Neki slučajevi nasilja nad novinarima i napada na imovinu medija uspješno su istraženi i procesuirani, dok u ostalima tek predstoje istrage, a stvarni počinioci i osobe koje navodno stoje iza napada jer treba da budu identifikovani. U cjelini posmatrano, nasilje nad novinarima ostaje ozbiljan razlog za zabrinutost. Naročito je potrebno hitno se pozabaviti starijim slučajevima kako ne bi došlo do zastarjelosti. Saopštenja za javnost kojima se podržava sloboda medija omogućavaju stvaranje okruženja pogodnog za poštovanje i zaštitu novinara.

Nedostatak profesionalnih i etičkih standarda među predstavnicima medija i dalje je razlog za zabrinutost, jer doprinosi stvaranju dodatnih tenzija u medijskom okruženju. Neki vodeći mediji uveli su svog ombudsmana za medije. Medijska zajednica je

i dalje podijeljena po pitanju uspostavljanja organa nadležnog za praćenje i pridržavanje profesionalnih i etičkih standarda u novinarstvu.

Crna Gora nastavlja da podržava **slobodu okupljanja i udruživanja**.

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti nastavlja da bude zagarantovana i da se sprovodi; tenzije postoje između Srpske pravoslavne crkve i Crnogorske pravoslavne crkve, naročito po pitanju imovine. Novi zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica još uvijek nije usvojen.

Napredak u pogledu **prava žena i rodne ravnopravnosti** je i dalje ograničen. U januaru je Crna Gora prezentovala izvještaj o koracima koji su preduzeti po pitanju sprovođenja Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama. Usvojeni su podzakonski akti za sprovođenje Zakona o zaštiti od nasilju u porodici, kojima se predviđa savjetovanje i zaštita. Lokalni akcioni planovi vezani za rodnu ravnopravnost usvojeni su u 5 opština od ukupno 23, a uspostavljene su i dvije kancelarije. Institucionalni kapaciteti su i dalje slabi, dok se centralno odjeljenje za rodnu ravnopravnost suočava s visokom fluktuacijom radne snage. Neformalna mreža koordinatora za rodnu ravnopravnost, koju čine predstavnici deset opština, osnovana je u oktobru. Potrebno je poboljšati saradnju sa civilnim društvom. Uloga Skupštine i uključivanje poslanika u pitanja vezana za rodnu ravnopravnost i dalje su ograničeni. Trenutno, samo je 13% žena među poslanicima. Prema novousvojenim izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, na izbornoj listi među svaka četiri kandidata mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Takođe, ove izmjene i dopune predviđaju i to da poslanika ili odbornika iz reda

manje zastupljenog pola može zamijeniti samo predstavnik tog istog pola. Međutim, nove izmjene i dopune su samo neznatno unaprijedile zastupljenost žena u političkom životu i neophodno je uložiti dodatne napore u tom smislu. U novembru je Odbor za rodnu ravnopravnost uputio pitanja ministru rada i socijalnog staranja i šefu policije vezana za sprovođenje Strategije zaštite od nasilja u porodici za period 2011–2015. Na raspravi je zaključeno da su statistički podaci vezani za nasilje u porodici nepouzdana, kao i da je neophodno značajno unaprijediti međuinstitucionalnu saradnju, naročito između socijalnih službi i organa za sprovođenje zakona. Neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se ojačali kapaciteti policije i socijalnih službi koji se bave pojedinačnim slučajevima nasilja nad ženama, kao i da bi se dosljedno sproveo relevantni protokol. U toku je izgradnja prvog centra za rehabilitaciju i resocijalizaciju žena-zavisnika od psihoaktivnih supstanci.

Dječja prava se i dalje ostvaruju. U januaru je ponovo uspostavljen Savjet za prava djeteta. Na čelu Savjeta je ministar rada i socijalnog staranja a čini ga još 12 članova, uključujući četiri predstavnika NVO sektora. Jedan od ključnih zadataka Savjeta je da prati sprovođenje nacionalnog akcionog plana za djecu 2013–2017. Još uvijek treba da se usvoje podzakonski akti za sprovođenje Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kao i plan transformacije ustanove za smještaj djece u Bijeloj. Priručnik za rad s maloljetnim osobama koje su u sukobu sa zakonom načinjen je u cilju pripremanja planova pojedinačnog liječenja, kao i u cilju obuke relevantnog osoblja.

Crna Gora je preduzela nekoliko pozitivnih koraka u pogledu unapređivanja situacije **socijalno ugroženih i/ili lica sa invaliditetom**. Usvojeni su Strategija i Akcioni plan za integraciju osoba s invaliditetom 2014–2015, kao i strategija inkluzivnog

obrazovanja. Osnovan je novi Savjet za brigu o licima s invaliditetom, u koji su uključeni i predstavnici NVO. Vlada je u 2014. godina izdvojila iznos od 400 000 eura za izgradnju rampi kojima će se ovim licima olakšati pristup javnim ustanovama, uključujući pristup zdravstvenim objektima, školama i univerzitetima. Nijedna od 13 zgrada koje su označene kao prioritetni objekti nije adaptirana. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom treba da bude izmijenjen i dopunjen u skladu s pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima. Novousvojene izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika imaju nedostatke u pogledu pristupa lica s invaliditetom biračkim mjestima. Finansijska podrška koja se uplaćuje poslodavcima za zapošljavanje lica sa invaliditetom i dalje nije dovoljno zaštićena od nenamjenske upotrebe. Mehanizmi za praćenje i sankcionisanje u ovoj oblasti su i dalje slabi.

Zaštita manjina i kulturnih prava

U oblasti **antidiskriminacione** politike, Zakon o zabrani diskriminacije je izmijenjen i dopunjen i skoro u potpunosti usklađen s pravnom tekovinom EU, naročito u pogledu neposredne i posredne diskriminacije, ali još uvijek postoje nedostaci u pogledu rasne diskriminaciju, kao i pogledu odredbi o sankcijama. Obuka vezana za odredbe novog zakona je počela. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nastavili su da promovišu zaštitu ugroženih grupa, ali su naknadne aktivnosti vezane za slučajeve kršenja ljudskih prava i diskriminacije ograničene. Relevantno odjeljenje u okviru kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje nema dovoljan broj zaposlenih.

Kada je riječ o **lezbejkama, gejevima, biseksualnim, transrodnim i interseksualnim licima (LGBTI)**, usvojen je Akcioni plan za 2014. za sprovođenje Strategije koja se odnosi na

pripadnike LGBT populacije. Prva parada ponosa u Podgorici održana je u oktobru 2013. godine i bila je na adekvatan način podržana od strane organa vlasti; međutim, grupe lica koja su protestovala protiv parade uništile su imovinu u gradu i povrijedile nekoliko policijskih službenika. U Podgorici je otvoren prvi LGBTI centar i bio je meta nekoliko napada. Ni u jednom od ovih slučajeva počinioci nijesu identifikovani niti krivično gonjeni; neophodno je na bolji način se pozabaviti pitanjem policijske zaštite. Prve obuke policijskih službenika organizovane su u cilju uspostavljanja povjerenja između osoblja zaposlenog u organima za sprovođenje zakona i LGBT zajednice. Antidiskriminacione kampanje koje se sprovode u školama, namijenjene učenicima i nastavnicima, bi trebalo nastaviti. U martu je potpisan Memorandum o razumijevanju između Vrhovnog suda i jedne od LGBTI organizacija civilnog društva kako bi se poboljšala saradnja u oblasti obuke za pravosuđe. Međutim, osuđujuće presude zbog napada na članove LGBTI zajednice i dalje su rijetke, dok su slučajevi često kvalifikovani kao manji prekršaji. Nastavili su se napadi na članove LGBTI zajednice i aktiviste, čime se odražava široko rasprostranjena netrpeljivost prema seksualnoj raznolikosti.

Radna i sindikalna prava uglavnom se poštuju. Uloga Socijalnog savjeta ojačana je nakon usvajanja izmjena i dopuna relevantnog zakona u decembru. Novi Opšti kolektivni ugovor stupio je na snagu u martu i obuhvata period od dvije godine; registri sindikata i informacije reprezentativnosti sindikata su dostupni javnosti. Bipartitni i autonomni socijalni dijalog je i dalje slab, a Savjet se i dalje suočava sa nedostatkom osoblja. Neophodno je osigurati potpuno transparentnu zastupljenost i pravo na osnivanje novih sindikata.

U pogledu **imovinskih prava**, povraćaj imovine, u skladu sa crnogorskim zakonodavstvom, je i dalje spor, usljed glomaznih

procedura i nedostatka administrativnog kapaciteta. Neophodno je uložiti napore u pogledu neriješenih slučajeva, u skladu s domaćim zakonodavstvom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. 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, a finansijska sredstva se i dalje dodjeljuju u cilju razvijanja kulturnog identiteta i jezika. Fond za manjine nastavlja da djeluje sa značajnim nedostacima, naročito u pogledu dodjele sredstava i valjanog sprovođenja i upravljanja projektima u cjelini. Godišnji planovi aktivnosti nisu dostavljeni Skupštini tokom 2012. ni tokom 2013. godine. Izveštaj Državne revizorske institucije doveo je u pitanje sposobnost Ministarstva za ljudska i manjinska prava da prati zakonitost rada Savjeta za nacionalne manjine. Izgleda da većini od njih nedostaju programi rada i finansijski planovi. Radna grupa je sačinila preporuke kako bi se poboljšalo funkcionisanje fonda.

U pogledu inkluzije **Roma, Aškalija i Egipćana**, u okviru njenog predsjedavanja Dekadom inkluzije Roma, u Crnoj Gori je u januaru održana međunarodna konferencija o suzbijanju diskriminacije Roma. Drugi seminar o pitanjima vezanim za Rome, a koji je organizovala Evropska komisija, održan je u Crnoj Gori u junu. Seminar je okupio sve relevantne lokalne i međunarodne zainteresovane strane kako bi se raspravljalo o pet prioriternih oblasti koje su utvrđene na EU samitu o Romima u aprilu 2014. U aprilu je usvojen novi akcioni plan za sprovođenje Strategije za unaprjeđenje položaja Roma, Aškalija i Egipćana. Kada je riječ o obrazovanju, broj romske djece koja pohađaju osnovnu školu se znatno povećao u poređenju s

prethodnim godinama, a proces desegregacije je nastavljen; međutim, stopa onih koji odustaju od školovanja, kao i mali broj Romkinja među ukupnom romskom učeničkom populacijom predstavljaju razlog za brigu. Diskriminacija ostaje rasprostranjena kod pristupa zapošljavanju i socijalnoj i zdravstvenoj njezi. Potrebno je poduprijeti njihovo učešće u programima sezonskog zapošljavanja. Porodično nasilje i prosjačenje djece u velikoj mjeri utiču na romsku zajednicu. Romi su i dalje nedovoljno zastupljeni na političkom nivou, dijelom zbog toga što za njih nije utvrđen niži izborni cenzus kao za ostale manjine.

Od oktobra 2013. su odžana tri radna sastanaka Koordinacionog odbora za praćenje implementacije Strategije za trajno rješavanje pitanja **interno raseljenih lica**, što predstavlja pomak u odnosu na prethodnu godinu. Nastavili su da se ulažu naponi kako bi se riješilo pitanje statusa preostalih interno raseljenih lica koja još uvijek nijesu registrovana. Shodno Zakonu o strancima, rok za dostavljanje dokumenata za odobravanje stalnog ili privremenog naseljenja je po treći put produžen, a krajnji rok je 31. decembar 2014. Novim nacrtom zakona se predviđa ukidanje statusa interno raseljenih lica od januara 2015. godine; nisu sačinjene odredbe za preostala interno raseljena lica koja se još uvijek nisu dostavila zahtjev za dobijanje statusa stranca. Ipak, postoji skoro još 1500 ljudi koji su u ovakvoj situaciji, i to uglavnom oni koji su raseljeni s Kosova. Neophodno je nastaviti podizanje svijesti i informacione kampanje o registraciji, naročito na romskom i albanskom jeziku. Samo je jedan dio interno raseljenih lica, koja su izrazila želju da se vrate na Kosovo, uspio to da ostvari. Na Kosovu su u toku aktivnosti izgradnje kako bi se riješila situacija 10 porodica koje su među onima koje žele da se vrate, 12 se već vratilo. Ostaje da se pronade održivo rešenje za preostale 54 porodice. Zakon o vanparničnom postupku tek treba da bude izmijenjen i dopunjen

kako bi se olakšala naknadna registracija rođenih za 448 lica od gore navedenih 1500. Kada je riječ o postepenom zatvaranju kampova na Koniku, izgradnja stanova je počela u septembru. U cjelini posmatrano, potrebno je ubrzati sprovođenje mjera utvrđenih u Strategije za trajno rješavanje pitanja interno raseljenih lica.

U pogledu **zaštite ličnih podataka**, pravi balans treba da bude uspostavljen između prava na slobodni pristup informacijama i pravila o zaštiti ličnih podataka, uzimajući u obzir potrebu da se osigura odgovornost i transparentnost rada javnih ustanova i zvaničnika. Obuka osoblja Agencije za zaštitu podataka je nastavljena.

Zaključak

U cjelini posmatrano, napredak u oblasti pravosuđa i temeljnih prava je bio neujednačen.

Ostvaren je određeni napredak u oblasti reforme pravosuđa. Još uvijek se čekaju ključne reforme vezane za zapošljavanje, unapređenje i disciplinske sisteme za nosioce pravosudne funkcije. One treba u potpunosti da odražavaju evropske standarde i najbolje prakse, a da bi se obezbijedilo njihovo djelotvorno sprovođenje, treba da ih razumiju i podrže sve zainteresovane strane. Ključni nosioci pravosudne funkcije izabrani su nakon usklađivanja relevantnog zakonodavstva za ustavnim reformama od jula 2013. Skupština je konačno uspjela da se dogovori o imenovanju novog Vrhovnog državnog tužioca. Blago smanjenje stope rješavanja slučajeva i broja slučajeva koji su u radu poređenju sa prethodnom godinom uzrokovano je značajnim povećanjem broja novih slučajeva. Dužina trajanja postupaka je smanjena, a sudovi su u cjelini uspjeli da riješe značajno više slučajeva nego prethodne godine. Efikasnost pravosuđa treba dalje da se poboljšava. Ozbiljno zabrinjava

činjenica da nadležnost za vođenje prekršajnih postupaka još uvijek nije prenešena na sudove. Crna Gora treba da intenzivira napore u borbi protiv nekažnjivosti za ratne zločine i da efikasno istraži, krivično goni, sudi i kažnjava ratne zločine u skladu s međunarodnim standardima.

Ostvaren je ograničeni napredak u borbi protiv korupcije. Ostaje da se ojača zakonodavni okvir. U očekivanju uspostavljanja nove Agencije za borbu protiv korupcije, kapacitet postojećih institucija u oblasti sprečavanja korupcije treba da bude poboljšan i te institucije treba da imaju proaktivniji pristup. Sistem provjere sukoba interesa i imovinskih kartona nije efikasan. Nakon što je Ustavni sud poništio značajan dio izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih partija čija je svrha smanjenje obima zloupotreba državnih sredstava u izborne svrhe, Crna Gora treba da osigura da joj je zakonodavni okvir u oblasti finansiranja političkih partija u potpunosti usklađen s evropskim standardima i najboljom praksom i da obezbijedi početni bilans ostvarenih rezultata vezan za pravilnu primjenu zakona, uključujući primjenu preventivnih mjera gdje je neophodno. Neophodno je pojačati napore u pogledu razvijanja solidnog bilansa ostvarenih rezultata u oblasti istrage, krivičnog gonjenja i osuđujućih presuda u slučajevima korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou, kao i kada je riječ o sistematskom korišćenju ovlašćenja za oduzimanje i zapljenu imovine. Ostaje da se poboljša saradnja između tužilaštva i policije u prepretnoj istrazi. Do sada je uticaj mjera za borbu protiv korupcije bio ograničen. Korupcija i dalje preovladava u mnogim oblastima i nastavlja da bude ozbiljan problem, što zahtijeva djelotvorno sprovođenje dubokih i trajnih reformi.

Ostvaren je određeni napredak u oblasti temeljnih prava; zemlja se postepeno upoznaje s međunarodnim mehanizmima izvještavanja koji proizilaze iz do sad ratifikovanih međunarodnih konvencija. I dalje postoji jaz između pravnog

usklađivanja i inkorporacije standarda vezanih za ljudska prava u okvir politike, prakse uprave, naročito prakse organa za sprovođenje zakona i sudsku praksu. Ovo naročito negativno djeluje na najranjivije grupe i one koji se nalaze u nepovoljnom položaju. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Priprema zakonodavstva za sprovođenje treba da se nastavi bez odlaganja. Djelovanje institucija za ljudska prava koči nedostatak kadra, vještina i finansijskih sredstava, kao i česta fluktuacija kadra.

4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

Kao dio „novog pristupa“ vladavini prava i u skladu s pregovaračkim okvirom, ovo poglavlje je otvoreno u decembru 2013, nakon što je Crna Gora izradila detaljan Akcioni plan. Određena su privremena mjerila za ovo poglavlje, na osnovu Akcionog plana. Sprovođenje Akcionog plana je ocijenjeno u nastavku teksta.

Zakonite i nezakonite migracije

Prihvatilište za strance je konačno otvoreno i stavljeno u funkciju u decembru. Prihvatilište može da primi 46 osoba i o svom radu izvještava Ministarstvo unutrašnjih poslova. Podzakonski akti su usvojeni u oktobru. Sporazum o readmisiji sa Srbijom je stupio na snagu u januaru. U 2013, registrovana su 753 nezakonita migranta, većinom državljani Albanije, Sirije i Kosova. U maju je 28 osoba optuženo za krijumčarenje ljudi, nakon razbijanja dva međunarodna lanca koja su navodno krijumčarili migrante u zemlje EU. Dalji naponi su neophodni kako bi se osigurala potpuna usklađenost s pravnom tekovinom u oblasti zakonitih migracija i da se podigne svijest institucija o problemima mješovite migracije, integracije migranata i zaštite ranjivih grupa.

Azil

Crna Gora se suočila sa daljim rastom broja zahtjeva za azil podnijetih u 2013. (3 554, u poređenju sa 1 529 u 2012.); nijednom podnosiocu zahtjeva nije obezbijeđena zaštita. Novi Centar za tražioce azila je otvoren u februaru, u potpunosti je u funkciji i u mogućnosti da primi 65 osoba. Kapacitet Centra bi trebalo povećati, uključujući obezbjeđenje adekvatnog prijema tražilaca azila koji biraju da ostanu u Centru i maloljetnih tražilaca azila bez nadzora; potrebno je usvojiti podzakonske akte. Obuku na temu načela zabrane protjerivanja ili vraćanja, kao i na temu direktiva EU o azilu, treba nastaviti za službenike u Direkciji za azil i za graničnu policiju. Manjak prevodilaca ostaje prepreka i potrebno je naći rješenja. Zakon o azilu ostaje samo djelimično usklađen, uključujući ograničenje supsidijarne zaštite na šest mjeseci. Nastaviti s ulaganjem napora kako bi se spriječilo da Prihvatilište za strance i Centar za azilante postanu meta napada organizovanih kriminalnih grupa uključenih u krijumčarenje migranata.

Vizna politika

Broj izdatih viza na granici je i dalje na niskom nivou. Odluke o privremenom oslobađanju od pribavljanja vize za državljane Azerbejdžana, Jermenije i Kazahstana su donijete za ljetnju sezonu. Izmjene i dopune Uredbe o viznom režimu su stupile na snagu i njima je propisano da državljani Ujedinjenih Arapskih Emirata i Moldavije mogu ulaziti, prelaziti preko teritorije i boraviti u Crnoj Gori do 3 mjeseca, sa važećom putnom ispravom, bez vize.

Sprovođenje bezviznog režima s Evropskom unijom nastavlja da se odvija bez problema. Većina putnika u Šengen zonu su *bona fide*, ipak u 2013. bilo je preko 1000 neosnovanih zahtjeva za azil podnijetih od strane crnogorskih državljana u EU i

zemljama povezanim sa Šengen zonom. Institucije treba da nastavite s aktivnostima u okviru mehanizma praćenja post-vizne liberalizacije kako bi se izborile s ovim fenomenom, kroz bližu operativnu saradnju i razmjenu informacija sa državama članicama EU i državama povezanim sa Šengen zonom, vođenjem istraga o posrednicima ilegalnih migracija. Napore bi takođe trebalo uložiti kada je u pitanju oblast efikasnijih graničnih kontrola u skladu sa temeljnim pravima, informativnih kampanja za putnike i sprovođenje kratkoročnih i dugoročnih mjera s ciljem unapređenja socijalne i ekonomske inkluzije najranjivijih grupa koje su najsklonije migraciji, uključujući Rome.

Vanjske granice i Šengen

Crna Gora je usvojila revidiranu Strategiju integrisanog upravljanja granicom 2014-2018 (IBM) i prateći Akcioni plan, u skladu s IBM konceptom Evropske unije. Dodatna oprema je obezbijedena kako bi se poboljšalo nadgledanje zelene granice; svi granični prelazi su povezani sa Interpol-ovom bazom podataka putnih isprava. Praktična saradnja sa Frontex-om, u okviru Mreže za analizu rizika zemalja Zapadnog Balkana (WB-RAN), je nastavljena i potrebno ju je konsolidovati. Sistem „obuke trenera“ za graničnu policiju je u ranoj fazi razrade. Saradnja sa susjednim zemljama je ostala dobra; nastavljene su zajedničke patrole. Pregovori o razgraničenju Crne Gore s BiH i Kosovom su uznapredovali; razgovori su u toku kako bi se zatvorili alternativni putevi pogodni za ilegalan prelazak državne granice, ili revidirao status nekih od ovih puteva u skladu sa standardima EU. Paket bilateralnih sporazuma o kontroli granice je potpisan s Kosovom u martu, a sa Albanijom je potpisan sporazum u decembru. Zajednički centar za policijsku saradnju sa Bosnom i Hercegovinom i Srbijom je počeo s aktivnostima. U cjelini posmatrano, zakonodavni okvir u oblasti

granične kontrole treba u potpunosti da se uskladi s pravnom tekovinom. Među najvažnijim prioritetima su sveobuhvatni sistem nadgledanja granice na moru i zemlji, te pojednostavljenje rada granične policije, kako bi postala efikasnija. Bezbjednost zelene i plave granice treba da bude ojačana, uključujući granice u lukama. Dalji koraci su neophodni kako bi se ojačala operativna međuresorna saradnja između svih institucija na granici i kako bi se osposobila granična policija da direktno koordinira međunarodne poslove u svom domenu odgovornosti. Učešće granične policije u istražnim aktivnostima bi doprinijelo jačanju njene svijesti o najsloženijim formama prekograničnog kriminala i sveukupnoj borbi protiv organizovanog kriminala. Zajednički plan mjera za prevenciju i represiju korupcije na graničnim prelazima potpisan je od strane svih relevantnih institucija u aprilu i potrebno ga je efikasno implementirati.

Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

Skupština je donijela novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu u decembru, s ciljem daljeg usklađivanja crnogorskog zakonodavstva s pravnom tekovinom. U decembru, Crna Gora je takođe ratifikovala dva bilateralna sporazuma s Italijom s ciljem olakšane implementacije evropskih konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i ekstradiciji. U julu, Crna Gora je ratifikovala dva bilateralna sporazuma sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima i o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima. Nastavljena je obuka sudija i tužilaca. Novi program za specijalističku obuku o pravosudnoj saradnji u građanskim stvarima je odobren u martu od strane Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije. Misija utvrđivanja činjeničnog stanja od strane Eurojust-a je organizovana u Crnoj Gori u oktobru 2013, s ciljem budućeg potpisivanja sporazuma o saradnji. Preporuke ugrađene u izvještaj

Eurojust-a nakon misije se implementiraju, uključujući one o unapređenju rukovanja ličnim podacima od strane tužilaštva i saradnji tužilaštva sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Ministarstvo pravde Crne Gore je postalo posmatrač u Mreži za zakonodavnu saradnju između ministarstava pravde EU u oktobru 2013.

Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Crna Gora nastavlja da bude aktivna na međunarodnom i regionalnom nivou. U decembru, predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Srbije potpisali su protokol o uspostavljanju zajedničkog centra za policijsku saradnju u Trebinju. Dodatno, predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova Crne Gore i Bosne i Hercegovine su potpisali protokol o saradnji u forenzičkim istraživanjima. U martu, Crna Gora je potpisala sporazum o policijskoj saradnji sa Kosovom. U bliskoj saradnji sa Srbijom, Sjedinjenim Državama i nekoliko evropskih obavještajnih i bezbjednosnih službi, Crna Gora je uzela aktivnu ulogu u hapšenju jednog od najtraženijih lica optuženih za navodno krijumčarenje kokaina. Služba koja djeluje 24 časa dnevno, sedam dana u nedelji, 24/7, neophodna za policijsku saradnju, je uspostavljena. Sporazum o operativnoj saradnji sa EUROPOL-om je potpisan u septembru 2014.

Promocija etičkih standarda u policiji je ojačana usvajanjem plana integriteta u martu. U skladu s izmijenjenim Zakonom o unutrašnjim poslovima, oko 500 visokih policijskih službenika je podnijelo imovinske kartone. Potrebno je usvojiti izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, naročito s ciljem unapređenja istražnog postupka. Nezavisan i transparentan nadzor policije, fer i ujednačena politika zapošljavanja, kao i efektivan mehanizam žalbi tek treba da se uspostave. Trenutne specijalizovane jedinice policije i dalje nemaju dovoljno

osoblja, uključujući i one koje djeluju na regionalnom nivou. Sigurna platforma za čuvanje i razmjenu podataka između agencija za sprovođenje zakona tek treba da se uspostavi.

Sporazum o uzajamnoj saradnji između policije i tužilaštva je potpisan u aprilu, kako bi se unaprijedilo razumijevanje njihovih uloga u istragama. Vodeća uloga tužioca u istragama i saradnja sa policijom zahtijevaju dalje jačanje i pojašnjenje, kako bi se izgradili konzistentni i efektivni odnosi između dva organa i povećala efikasnost krivičnih istraga. Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala za 2013. je usvojena i obezbjeđuje stratešku sliku stanja organizovanog kriminala u Crnoj Gori. Jasnu vezu sada treba uspostaviti između nalaza procjene i prioriteta politike implementacije. Kada je u pitanju bilans ostvarenih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala, pokrenuti su novi slučajevi u oblasti krijumčarenja migranata i droge, ali su neophodne dalje aktivnosti. Česte izmjene relevantnog zakonodavstva su ozbiljni razlog za zabrinutost, kao i nedostatak nezavisnosti i inicijative istražne policije, koja je odgovorna tužilaštvu.

Izmjene i dopune Zakona o zaštiti svjedoka usvojene su u junu. One su imale za cilj unapređenje sistema zaštite svjedoka u zemlji, tako što će se povećati broj potencijalnih svjedoka i uvesti kategorija „saradnika pravde“. Finansijske istrage s ciljem istraživanja i konfiskacije finansijskih tokova kriminalnih organizacija se ne koriste u dovoljnoj mjeri. Nije bilo novih slučajeva *zaplijene imovine stečene kriminalnim radnjama*. Crna Gora treba da uskladi svoje zakonodavstvo sa novom pravnom tekovinom u ovoj oblasti. Jedinstveni priručnik o operativnim procedurama u oblasti *zaplijene imovine* je izrađen, te uspostavljen elektronski registar oduzete imovine, kako bi se registrovala imovina kojom upravlja relevantna institucija. Potrebno je unaprijediti operativnu međuresorsku saradnju. Strategija za kontrolu i smanjenje malokalibarskog i lakog

naoružanja 2013–2018. nastavlja da se implementira, uključujući organizovanje različitih obuka i vježbi spasavanja.

Kapaciteti tužilaštva i policije u oblasti računarskog kriminala su još uvijek slabi, uključujući pitanje nadgledanja internet-skih stranica. Potrebna je revizija modula obuka u ovoj oblasti. Pet krivičnih prijava je podnijeto u izvještajnom periodu.

Kada je u pitanju *borba protiv sprječavanja pranja novca*, Crna Gora je ispunila određene FATF preporuke kroz izmjene i dopune Krivičnog zakonika iz 2013. i kroz izmjene i dopune relevantnog zakona, usvojene u julu. Zakon je ojačao sistem sankcionisanja, ali generalno zakonodavni okvir još uvijek ima nedostatke i još uvijek je potrebna njegova efektivna implementacija. Broj prijavljenih i istraženih sumnjivih transakcija i dalje je na niskom nivou. Fluktuacija osoblja Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma je visoka. Obuka u ovoj oblasti je ograničena, uključujući podizanje svijesti o obavezama izvještavanja. IT sistem Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma treba unaprijediti kako bi se nastavila međunarodna razmjena podataka.

U oblasti *trgovine ljudima*, obuke za sudije, tužioce i druge su nastavljene i moraju biti pojačane, uključujući obuku za policiju i graničnu policiju. U izvještajnom periodu, jedno lice je smješteno u Sklonište za žrtve trgovine ljudima i pokrenuta je jedna nova istraga. Sveobuhvatan i multidisciplinarni pristup, fokusiran na žrtve, još uvijek treba razvijati. Razlog za zabrinutost ostaje činjenica da je identifikovan mali broj žrtava trgovine ljudima, a nekoliko krivičnih postupaka procesuirano. Potrebno je unaprijediti sistem identifikacije žrtava trgovine ljudima, kao i istrage, procesuiranja i osuđujuće presude protiv odgovornih za trgovinu ljudima.

Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije je od suštinskog značaja za suzbijanje upliva kriminala u politički, pravni i ekonomski sistem.

Borba protiv terorizma

Usvojeni su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksplozivnim materijama i Zakon o prevozu opasnih materija, u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU. U martu je usvojen Akcioni plan za sprovođenje rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija o zabrani proliferacije oružja za masovno uništenje. Crna Gora će morati da ojača kapacitete za prevenciju radikalizacije, uključujući izradu odgovarajućih mjera za suočavanje s problemom stranih boraca.

Saradnja u oblasti droga

Nastavlja se sprovođenje Strategije za sprječavanje zloupotrebe droga, uključujući organizovanje obuka u oblasti identifikacije droga, obuka o međunarodnim istragama i o prikupljanju dokaza. Dodatna tehnička oprema je obezbijedena jedinici policije odgovornoj za borbu protiv zloupotrebe droga. Aktivnosti relevantnih institucija s ciljem rješavanja problema marginalizacije osoba s problemom zavisnosti treba pojačati. Saradnja između relevantnih institucija i nevladinih organizacija koje se bave osobama sa problemom zavisnosti ostaje ograničena.

Zapremina zaplijenjene droge je porasla za oko 30 procenata u poređenju sa 2012. Ukupno 1338 kg kanabisa i 7,1 kg heroina je zaplijenjeno što na graničnim prelazima, što u unutrašnjosti Crne Gore. U junu 2014. Uprava policije je u tijesnoj saradnji sa Upravom carina zaplijenila 250 kg kokaina na brodu u luci Bar, koji je stigao iz Ekvadora. Tržišna vrijednost zaplijenjene droge je procijenjena na 12,5 miliona eura. Otvoreni su novi krivični predmeti, dok su razne policijske akcije u toku, uključujući one u saradnji sa međunarodnim partnerima. Analiza procjene rizika i procjena potrebe za tehničkom opremom za luku Bar su zajednički izrađene od strane policije i Uprave carina, s ciljem unapređenja kontrole putnika i robe; zajednički kontrolni timovi su

formirani i ustupljene su im prostorije. Održiva implementacija ovih mjera je od suštinskog značaja, imajući u vidu da je Crna Gora na glavnim rutama krijumčarenja droge kroz region Zapadnog Balkana. Saradnja sa Evropskim monitoring centrom za droge i zavisnost od droge je nastavljena, a Crna Gora je učestvovala u obuci na temu sistema ranog upozorenja, kao i na sastancima Evropske informacione mreže za droge i zavisnost od droga (Reitox).

Kada je u pitanju **carinska saradnja**, predstavnici Uprave carina su učestvovali u zajedničkim operacijama u organizaciji Kancelarije za borbu protiv prevara Evropske komisije (OLAF). Nakon usvajanja analize rizika za luku Bar, relevantni profili su unijeti u sistem upravljanja rizicima Uprave carina. Oni su takođe dostupni policiji.

Za mjere iz oblasti **falsifikovanja eura**, vidjeti Poglavlje 32 – Finansijski nadzor.

Zaključak

U cjelini posmatrano, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Implementacija Akcionog plana se u velikoj mjeri odvija po planiranoj dinamici. Crna Gora bi sada trebalo da poveže zakonodavni i institucionalni napredak sa boljim rezultatima na terenu u pogledu ostvarivanja održivog bilansa ostvarenih rezultata u različitim oblastima. Usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti zakonitih migracija, azila i vizne politike još uvijek je u početnoj fazi. Pažnju bi trebalo posvetiti nadgledanju funkcionisanja dva nova prihvatilišta za strance i tražioce azila, i prilagođavanju njihovih kapaciteta tokovima migracija. U ovoj oblasti, dalji naponi su potrebni kako bi se obezbijedila svijest i odgovarajući odgovor od strane svih uključenih institucija.

Dalje investiranje je neophodno kada je u pitanju kontrola granica. Crna Gora ostaje aktivno uključena u oblasti regionalne i međunarodne pravosudne i izvršilačke saradnje. U oblasti organizovanog kriminala, u zakonodavnim rješenjima je potrebno preciznije definisati ulogu pravosudnih organa i policije u fazi prekrivičnog postupka. Sa jedne strane, Crna Gora je nastavila da razvija bilans ostvarenih rezultata u oblasti borbe protiv zloupotrebe droga, ali poteškoće ostaju u suočavanju sa najslabijim oblicima kriminala kao što je trgovina ljudima, računarski kriminal i sprječavanje pranja novca. Finansijske istrage i zaplijena imovine se još uvijek ne koriste sistematično. Dodatni naponi su potrebni kako bi se ojačala međuresorska koordinacija. Zakonodavni okvir u oblasti sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma treba da se uskladi sa evropskim i međunarodnim standardima. Potreba unapređenja IT sistema relevantne administracije je prioritetno pitanje.

4.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

Ukupni nivo učešća u **Okvirnom programu** EU za istraživanje (FP7) je ostao stabilan - s ukupnom stopom uspjehnosti od 23,9 % u odnosu na prosjek EU od 21,6 % - ali je učešće MSP i uspješni grantovi Marija Sklodovska-Kiri, i dalje veoma slabo. Crnogorski istraživački timovi su nastavili učešće u aktivnostima EUREKA-e, kao i saradnju u okviru programa COST. Sporazum o pristupanju Crne Gore novom programu EU za istraživanje i inovacije Horizont 2020 (koji se odnosi na 2014–2020.) potpisan je u julu 2014, omogućavajući retroaktivno učešće subjekata iz zemlje od 1. I 2014. Crna Gora je uspješno organizovala regionalni događaj Horizont 2020 u martu, u Budvi. Takođe je preduzela neophodne administrativne mjere da obezbijedi učešće u Horizontu 2020 i posebno imenovala mrežu svojih nacionalnih kontakt osoba i predstavnika u programskim

odborima. U junu, Vlada je usvojila Okvirni program za saradnju s Međunarodnom agencijom za atomsku energiju.

Kada je u pitanju dalja integracija u **Evropski istraživački prostor** (ERA), Crna Gora učestvuje u svojstvu posmatrača u Odboru za evropski istraživački prostor i svim drugim tijelima koja nadgledaju aktivnosti evropskih politika o istraživanju i inovacijama. Crna Gora se takođe složila da doprinese, na dobrovoljnoj osnovi, drugom ERA Izvještaju o napretku. Nivo investicija u istraživanje se blago povećao na 0,50% BDP-a u 2013, ali je i dalje znatno niži od prosjeka od 2,07% u EU. Na osnovu izmijenjene Strategije naučnoistraživačke djelatnosti (2012–2016.), Crna Gora ima cilj da investira 1,4% svog BDP-a u istraživanje do 2016. Centar uspješnosti u bioinformatici (BIO - ICT) počeo je s radom u julu na Elektrotehničkom fakultetu Univerziteta Crne Gore u Podgorici. Ovo, zajedno s planiranim uspostavljanjem prvog Naučno-tehnološkog parka u Nikšiću, trebalo bi da olakša postizanje cilja od 1,4 % BDP-a, čemu će takođe doprinijeti i dalji porast u nacionalnom budžetu koji se gotovo udvostručio u 2013, u odnosu na 2012.

Kada je riječ o **Inovativnoj uniji**, Crna Gora je preduzela neke korake za podsticanje inovacija u istraživanju i Ministarstvo nauke je objavilo pozive za sufinansiranje naučnoistraživačkih aktivnosti, kao što su sufinansiranja za autore patenata i inovativnih rešenja, i pozive koji naglašavaju primijenjena i razvojna istraživanja i razvoj inovacija. Crna Gora je bila aktivna u saradnji na regionalnom nivou i potpisala je Regionalnu istraživačko-razvojnu strategiju za inovacije za Zapadni Balkan, usvojenu u oktobru 2013.

Zaključak

Dobar napredak je ostvaren u oblasti nauke i istraživanja. Preduzeti su koraci da se ojačaju istraživački i inovativni kapaciteti

na nacionalnom nivou i olakša integracija u Evropski istraživački prostor. Ozbiljni napori i dobro praćenje će biti neophodni za dostizanje cilja ulaganja Crne Gore do 2016, kao i da odgovori na izazove učešća u novom programu EU Horizont 2020. U cjelini posmatrano, pripreme u ovoj oblasti teku kako je planirano.

4.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

U oblasti **obrazovanja, osposobljavanja i mladih**, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju u septembru 2013. Započeto je eksterno vrednovanje početnog obrazovanja nastavnika za mjerenje podudarnosti obrazovnih vještina s potrebama tržišta rada. Crna Gora je završila svoje studije o zahtjevima tržišta rada i visokog obrazovanja. U julu je Vlada usvojila analizu o stanju u oblasti priznavanja stranih diploma s preporukama za poboljšanje u ovoj oblasti. Antidiskriminacija između državljana EU i crnogorskih državljana treba da bude garantovana datumom pristupanja i usklađivanja s Direktivom EU o obrazovanju djece radnika migranata.

Crna Gora je dobro napredovala u referenciranju Nacionalnog okvira kvalifikacija na Evropski okvir kvalifikacija što je i predstavila nadležnoj Savjetodavnoj grupi EU u junu. Crna Gora je postigla slabe rezultate u OECD / PISA testiranju 15-godišnjaka iz jezika, matematike i nauke. Bruto stopa upisa u srednje obrazovanje (ISCED 3) i dalje je blizu prosjeka OECD-a s oko 90%. Pristup srednjoškolskom obrazovanju i dalje je problematičan za djecu pripadnika populacije Roma, Aškaliya i Egipćana (RAE), učenike sa smetnjama u razvoju i one koji žive u udaljenim planinskim područjima.

U pogledu reforme stručnog obrazovanja, osnovani su preduzetnički centri u tri srednje škole stručnog obrazovanja na sjeveroistoku Crne Gore. Udio upisa u srednje stručno obrazovanje, s otprilike dvije trećine, je relativno visok. Međutim,

zainteresovanost za trogodišnje školovanje, posebno za programe stručnog obrazovanja (VET) je u padu.

U junu, Crna Gora je potpisala Sporazum o učestvovanju u mrežama podrške politike i elektronske platforme za program Erasmus+. Kao zemlja kandidat, Crna Gora treba da prati statistike o pet indikatora obrazovanja i obuke EU.

Program „Mladi u akciji“ doveo je do povećanja broja mladih ljudi uključenih u međunarodne aktivnosti mladih.

U oblasti **kulture**, Crna Gora je potpisala sporazum s EU o učestvovanju u oblasti kulture programa Kreativna Evropa.

Zaključak

Određeni napredak je postignut u oblasti obrazovanja i kulture. Nesklad između dostupnih vještina i potreba na tržištu rada i dalje ostaje izazov. U cjelini posmatrano, pripreme su napredovale.

4.27. Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene

Kada je riječ o oblasti **životne sredine**, u dijelu *horizontalnog zakonodavstva*, Vlada je usvojila Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu kako bi se Crna Gora u potpunosti uskladila s relevantnom direktivom. Dalji naponi su potrebni za sprovođenje Direktive o procjeni uticaja na životnu sredinu i Direktive o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, kako na državnom tako i na lokalnom nivou. Kada je riječ o pristupu informacijama o životnoj sredini, tri Arhus centra dobro funkcionišu. Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini je usvojen. Potrebno je dalje jačati saradnju s organizacijama civilnog društva.

Vlada je usvojila prvi izvještaj o sprovođenju Strategije upravljanja *kvalitetom vazduha* za 2013. U skladu s nacionalnom

strategijom, izrađeni su akcioni planovi za upravljanje kvalitetom vazduha za najviše pogođene opštine, Nikšić i Pljevlja. Agencija za zaštitu životne sredine je razvila on line platformu za praćenje i izvještavanje o kvalitetu vazduha u realnom vremenu. Potrebno je jačati administrativne kapacitete u oblasti kvaliteta vazduha.

U skladu sa Zakonom o *upravljanju otpadom*, podzakonski akti su usvojeni, prije svega Uredba o načinu i uslovima skladištenja otpada i Pravilnik o vođenju registra izdatih dozvola za preradu i/ili odstranjivanje otpada, registra sakupljača, registra prevoznika i trgovaca i posrednika otpada. Nacionalna strategija upravljanja otpadom još uvijek nije usvojena. Potrebni su dalji naponi za implementaciju i sprovođenje legislative u ovoj oblasti. Saradnja državnih i lokalnih vlasti treba da bude ojačana.

Oblast *kvaliteta voda* ostaje pitanje koje zabrinjava. Značajni naponi su potrebni za usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti kvaliteta voda, kao i za sprovođenje. Mreže za praćenje i planovi upravljanja riječnim slivovima su u ranoj fazi, kao i infrastruktura za tretman otpadnih voda. Dva nova postrojenja za tretman otpadnih voda su puštena u rad na Žabljaku i u Budvi.

U decembru 2013. Skupština je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o *zaštiti prirode*, koji se uglavnom odnosi na evaluaciju planova, programa, projekata, akcija i aktivnosti koje mogu imati značajan uticaj na održavanje i integritet ekološke mreže i ekološki značajnih lokaliteta zajedno s kompenzatornim mjerama. Još uvijek nedostaju ključni članovi iz direktiva o pticama i staništima. U martu je ratifikovan Sporazum o zaštiti kito-va i delfina u Crnom moru, Sredozemnom moru i pripadajućoj

zoni Atlantskog okeana. Usvojen je Zakon o nacionalnim parkovima. Potrebno je jačati administrativne kapacitete, posebno u dijelu naučnog rada, inspekcije i primjene propisa.

U oblasti *hemikalija*, Vlada je usvojila Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije za period 2014–2020. Skupština je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od *buke* u decembru.

Crna Gora je u septembru 2014. potpisala ugovor o pristupanju Mehanizmu za **civilnu zaštitu** EU. Smanjenje rizika od katastrofa i kontrola katastrofa treba da bude tretirano kao prioritetno pitanje na nacionalnom i lokalnom nivou s obzirom na to da je region sklon prirodnim nepogodama.

U oblasti **klimatskih promjena** potrebno je izraditi sveobuhvatnu klimatsku politiku i sveobuhvatnu strategiju klimatskih promjena u skladu s očekivanim političkim okvirom o klimatskim promjenama i energetici EU 2030. Značajni naponi su potrebni da se klimatska razmatranja integrišu u sve relevantne sektorske politike i strategije. Druga nacionalna komunikacija je dostavljena u okviru Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama u decembru 2013. Crna Gora se redovno usklađuje s pozicijama EU na međunarodnom planu. Savjet je i dalje potrebno jačati. Crna Gora još uvijek nije definisala svoju obavezu ublažavanja klimatskih promjena do 2020. u skladu s dogovorom iz Kopenhagena. Crna Gora treba da do prvog kvartala 2015. predstavi svoj nacionalni doprinos, u skladu s doprinosima EU i država članica, za novi klimatski sporazum koji će se potpisati u Parizu 2015.

Kada je riječ o usklađivanju s pravnom tekovinom u oblasti klimatskih promjena, potrebno je uložiti značajne napore posebno u dijelu jačanja kapaciteta za praćenje, izvještavanje i verifi-

kaciju. Uspostavljanje Nacionalnog savjeta za održivi razvoj i klimatske promjene predstavlja pozitivan razvoj događaja u pogledu međuinstitucionalne koordinacije i saradnje. Crna Gora redovno učestvuje u projektima Regionalne mreže za pridruživanje EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena.

Potrebno je značajno ojačati administrativne kapacitete u oblasti klimatskih promjena kako bi se odgovorilo na potrebu za poboljšanom klimatskom akcijom na održiv način, a ne na tzv. „projekt po projekt“ osnovi. Jačanje kapaciteta u oblasti klimatskih promjena i životne sredine treba da bude prioritet države.

Zaključak

Crna Gora je ostvarila mali napredak u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Administrativni kapaciteti moraju biti ojačani u svim podoblastima, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Strateško planiranje, značajne investicije i suštinski dalji napori potrebni su kako bi se obezbijedila usklađenost sa pravnom tekovinom EU i implementacija pravne tekovine u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Potrebno je da Crna Gora dostavi do kraja prvog kvartala 2015. svoj nacionalni doprinos za novi klimatski sporazum koji će se potpisati u Parizu 2015. Saradnju s organizacijama civilnog društva treba dalje unaprijediti. Pripreme u ovim oblastima su i dalje u ranoj fazi.

4.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja

U oblasti **zaštite potrošača**, u decembru je usvojen Akcioni plan 2013–2014 za sprovođenje Nacionalnog programa za zaštitu potrošača 2012–2015. U januaru, Odjeljenje za zaštitu potrošača pri Ministarstvu ekonomije zamijenjeno je Direktoratom za razvoj nacionalnog brenda i zaštitu potrošača,

koji nadzire Kancelariju za zaštitu potrošača. Suđenje po prvoj kolektivnoj tužbi podignutoj u maju 2013. od strane Centra za zaštitu potrošača CEZAP za zaštitu potrošačkih kredita je još uvijek u toku. Podrška nevladinim organizacijama za zaštitu potrošača, uključujući i redovna sredstva, i dalje je potrebna, kao što je potrebno i podizanje svijesti javnosti.

Što se tiče pitanja koja se odnose na *bezbjednost proizvoda*, pravna usklađenost o odgovornosti za neispravne proizvode je postignuta usvajanjem Zakona o zaštiti potrošača. Revizija propisa o opštoj bezbjednosti proizvoda je u toku. Nacionalni program za nadzor proizvoda na tržištu za 2014. Vlada je usvojila u oktobru 2013. U izvještajnom periodu, bilo je 3 847 inspekcija u području bezbjednosti proizvoda. Ova aktivnost je ukazala na 134 nepravilnosti koje se odnose na stavljanje opasnih proizvoda na tržište. Sistem za razmjenu informacija između različitih inspeksijskih organa je u upotrebi (vidi takođe Poglavlje 1 - Slobodno kretanje roba).

Što se tiče *pitanja koja se ne odnose na bezbjednost*, Zakon o zaštiti potrošača, u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom, je usvojen u decembru 2013. i stupio je na snagu u julu 2014. Zakon o potrošačkim kreditima je stupio na snagu u februaru. Organizovana je medijska kampanja u cilju informisanja građana o tome. Sprovedeno je 5437 postupaka tržišne inspekcije i zabilježeno je 3766 nepravilnosti. Ukupan broj izvršenih inspekcija u području zaštite potrošača je 9284. Utvrđeno je ukupno 3900 nepravilnosti.

U oblasti **javnog zdravlja**, sprovođenje elektronskog zdravstva se odvija polako.

Što se tiče *kontrole duvana*, ugovor o licenciranju upotrebe

slikovnih upozorenja na pakovanjima duvanskih proizvoda je potpisan u martu s Evropskom komisijom. Stupanje na snagu Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, koji se primenjuje na područja gdje je zabranjeno pušenje, i dalje predstavlja izazov, naročito u restoranima. Inspekcije, koje su na čekanju od juna 2012. nisu nastavljene.

Kada je riječ o *zaraznim bolestima*, Program obavezne imunizacije stanovništva protiv određenih zaraznih bolesti na teritoriji Crne Gore za 2014. je usvojen u novembru. Planovi i programi za održavanje statusa države kao države bez oboljelih od dječije paralize za period 2014–2016. i za uklanjanje malih boginja i rubeole i sprečavanje sindroma kongenitalne rubeole za period 2014–2016. su usvojeni u martu. Crna Gora nema formalni sistem za nadzor otpornosti na antimikrobna sredstva. Nacionalna komisija o bolničkim infekcijama se nije još uvijek sastajala. Većini malih laboratorija nedostaje adekvatna oprema. Prisutan je i nedostatak adekvatnog sistema koordinacije između laboratorija i nedovoljna kontrola kvaliteta.

Što se tiče *krvi, tkiva, ćelija i organa*, Zakon o obezbjeđivanju krvi, u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom, usvojen je u decembru, a nakon toga i šest podzakonskih akata. U oktobru 2013, Ministarstvo zdravlja i Republika Hrvatska su potpisali Memorandum o saradnji u oblasti doniranja i transplantacije organa. Misija Komisije za procjenu u oblasti materija ljudskog porijekla je održana u julu, nakon koje su pripremljene preporuke u ovoj oblasti. Nadogradnja i restrukturiranje objekata za rukovanje krvlju, komponentama krvi, tkivima i ćelijama i dalje će biti neophodno u cilju zadovoljenja tehničkih standarda EU.

Pripreme u oblasti *prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti* tek treba da otpočnu.

U području *farmaceutskih proizvoda*, dva pravilnika o kliničkim ispitivanjima medicinskih proizvoda za ljude i o reklamiranju lijekova, usvojeni su u januaru, zajedno sa Smjernicama dobre kliničke prakse za lijekove za ljude.

U oblasti *mentalnog zdravlja*, obuka za medicinske sestre i psihijatre koji rade u različitim institucijama za mentalno zdravlje je organizovana tokom 2013. Preduzimaju se mjere za uvođenje službe na nivou zajednice kao alternativa institucionalizaciji. Nova usluga kućne posjete za psihički bolesne pacijente primjetno se sprovodi.

U oblasti *zdravstvene nejednakosti*, preduzete su aktivnosti u cilju informisanja pripadnika romske populacije o njihovom pravu na zdravstvenu zaštitu u svim zdravstvenim ustanovama. Medijatori zdravlja su ustanovljeni i obučeni. U oblasti *ishrane*, višedržavna radionica o akciji za smanjenje unosa soli, održana je u novembru.

Zaključak

Ostvaren je dalji napredak u području zaštite potrošača i zdravlja. Pravno usklađivanje i jačanje administrativnih kapaciteta potrebno je nastaviti u oba područja. Posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju pravne tekovine i primjeni standarda kvaliteta i sigurnosti EU, posebno u oblasti javnog zdravlja. Potrebna je bolja podrška za potrošačke NVO. Pripreme u tim područjima su na pravom putu.

4.29. Poglavlje 29: Carinska unija

Što se tiče **carinskog zakonodavstva**, izmjene i dopune Carinskog zakona su usvojene u decembru. Te izmjene i dopu-

ne se odnose na oslobađanje od plaćanja carinskih naknada, sprovođenje tranzitnog postupka u skladu s Konvencijom o zajedničkom tranzitnom postupku i bezbjedonosne i sigurnosne odredbe za međunarodnu trgovinu robom. Carinska tarifa je ažurirana u skladu s verzijom EU Kombinovane nomenklature za 2014. U okviru CEFTA Sporazuma, od 1. IV 2014, Srbija, Albanija, Crna Gora i Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija su počele s primjenom regionalne Konvencije o Pan-Euro-Med preferencijalnim pravilima o porijeklu.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta** Crne Gore, Uprava carina je nastavila sa aktivnostima u cilju jačanja kapaciteta i efikasnosti sistema za analizu rizika, putem razvoja novih uputstava i IT alata. Mora se riješiti problem nedovoljnog broja zaposlenih u IT službi. Usvojena je nova ICT strategija za period 2014–2020, koja je bazirana na Poslovnoj strategiji Uprave carina za period 2013–2015. i Akcionom planu. Operativni kapacitet carine za primjenu pojedostavljenih postupaka i sigurnosnih mjera mora biti ojačan. Potpisan je Sporazum o saradnji i uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima između Crne Gore i Turske u septembru 2013. godine. Određeni naponi su preduzeti u oblasti jačanja internih kontrola radi efikasnog sprječavanja i otkrivanja korupcije i drugih oblika nedozvoljenog ponašanja. Uprava carina je sprovela kampanje za borbu protiv korupcije, usvojila plan integriteta u skladu sa carinskom politikom borbe protiv korupcije, i imenovala koordinate za prava intelektualne svojine u carinskim ispostavama. Carinski tranzitni sistem, koji je u skladu s EU Novim kompjuterizovanim tranzitnim sistemom tek treba da se stavi u funkciju, ali pripreme za to se sprovode.

Zaključak

Postignut je dalji napredak u oblasti carinskog zakonodavstva, konkretno putem izmjena carinskog zakona. Rad na daljem

usklađivanju s pravnom tekovinom EU se mora nastaviti. U oblasti administrativnih i operativnih kapaciteta, Uprava carina mora u potpunosti implementirati carinske poslovne i IT strategije, i ojačati kapacitete IT službe. Pripreme za moguće pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku moraju biti ubrzane. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti carinske unije i dalje umjereno napreduju.

4.30. Poglavlje 30: Vanjski odnosi

U oblasti **zajedničke trgovinske politike**, proces pristupanja Sporazumu STO o vladinim nabavkama u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO) je započeo u novembru i u naprednoj je fazi. Potrebno je dalje usklađivanje Zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene s pravnom tekovinom EU, posebno u oblasti unapređenja kontrolnih mehanizama.

Kada je riječ o **bilateralnim sporazumima s trećim zemljama**, Crna Gora pregovara o zaključenu bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini s Bjelorusijom i Kazahstanom, što je u skladu sa Sporazumom o slobodnoj trgovini s Rusijom, a uzimajući u obzir formiranje Evroazijske carinske unije koja je u međuvremenu formirana. Sporazumi o ekonomskoj saradnji potpisani su s Rumunijom i Slovačkom. Crna Gora je potpisala bilateralni investicioni sporazum s Republikom Moldavijom i trenutno pregovara o bilateralnim investicionim sporazumima sa 12 zemalja. Crna Gora nastavlja da ima aktivnu ulogu u Centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA).

Kada je riječ o **razvojnoj politici i humanitarnoj pomoći**, potrebno je uspostaviti administrativnu strukturu koja će biti u potpunosti operativna. O doprinosima za humanitarnu pomoć i dalje se odlučuje od slučaja do slučaja, bez pravnog okvira.

Zaključak

Mali napredak je ostvaren u oblasti vanjskih odnosa. Crna Gora je nastavila da ispunjava obaveze koje proizilaze iz procesa pristupanja STO. Pripreme u oblasti razvojne i humanitarne pomoći su u početnoj fazi. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti vanjskih odnosa se nastavljaju po planiranoj dinamici.

4.31. Poglavlje 31 : Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

Redovan **politički dijalog** između EU i Crne Gore o pitanjima vanjske i bezbjednosne politike je nastavljen. (Za više informacija o odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja i državama članicama EU, *vidjeti Politički kriterijumi - regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

Što se tiče **zajedničke, vanjske i bezbjednosne politike** (ZVBP), Crna Gora se uskladila, kada je bila pozvana, sa svim relevantnim deklaracijama EU i odlukama Savjeta (stepen usklađenosti 100 %). (Kada je riječ o Međunarodnom krivičnom sudu, *vidjeti Politički kriterijumi - Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

Crna Gora se uglavnom usklađuje i sprovodi *restriktivne mjere* koje su uvedene odlukama Savjeta, uključujući i restriktivne mjere EU u kontekstu nezakonite aneksije Krima od strane Rusije i događanja u istočnoj Ukrajini. Crna Gora je podržala usvajanje Rezolucije Generalne skupštine UN o teritorijalnom integritetu Ukrajine. Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama tek treba da bude usvojen.

Crna Gora učestvuje u nekim, ali ne u svim, međunarodnim aranžmanima i instrumentima kontrole izvoza kada je

riječ o neproliferaciji oružja za masovno uništenje. Usklađivanje s međunarodnim obavezama u oblasti malokalibarskog i lakog naoružanja (SALW), uključujući i ciljeve strategije EU o SALW, nastavlja se uz pomoć nacionalnih zakona i sistema kontrole. Crna Gora je usvojila akcioni plan za 2014–2018. za sprovođenje Rezolucije 1540 Savjeta bezbjednosti UN-a, o sprječavanju širenja nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja. Crna Gora je ratifikovala UN Sporazum o trgovini oružjem u julu 2014.

Crna Gora je nastavila da se aktivno angažuje u *saradnji sa međunarodnim organizacijama*. U oktobru, Crna Gora je predstavila svoj četvrti Godišnji nacionalni program, čime je pokrenut četvrti ciklus Akcionog plana za članstvo u NATO.

Što se tiče *mjera bezbjednosti*, Crna Gora je nastavila rad na praktičnim aranžmanima neophodnim za usklađivanje sa odlukama Savjeta o informacionoj bezbjednosti, uključujući i rukovanje tajnim podacima. Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o tajnim podacima u martu.

Crna Gora je nastavila da učestvuje u *civilnim i vojnim operacijama upravljanja krizama* u okviru Zajedničke, bezbjednosne i odbrambene politike (ZBOP). Crna Gora je nastavila da učestvuje u operaciji ATALANTA EU u Somaliji. Takođe, nastavila je da učestvuje u međunarodnim operacijama ISAF u Avganistanu, UNMIL u Liberiji i UNFICIP na Kipru. Crna Gora je rasporedila jednog oficira u misiju EU u Maliju (EUTM) u junu, i izrazila spremnost da učestvuje sa jednim oficijerom u misiji EU u Centralnoafričkoj Republici (EUFOR CAR) .

Zaključak

Crna Gora je nastavila da učestvuje u civilnim i vojnim operacijama upravljanja krizama. Nastavila je da se u potpunosti

pridržava deklaracija EU i odluka Savjeta u oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike. U cjelini posmatrano, pripreme u oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike su na dobrom putu.

4.32. Poglavlje 32: Finansijski nadzor

Po pitanju **unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)**, Crna Gora je u aprilu ažurirala Akcioni plan za PIFC strategiju za 2013–2017, posebno se fokusirajući na aktivnosti koje će dalje ojačati menadžersku odgovornost i unaprijediti delegiranje odgovornosti menadžera prema srednjem upravljačkom nivou. Izmjene i dopune Zakona o PIFC-u su stupile na snagu u avgustu. Centralna jedinica za harmonizaciju je pripremila smjernice za upravljanje rizikom i pokrenula dvije probne vježbe kako bi procijenila kvalitet finansijskog menadžmenta i kontrole u dva ministarstva. Rekrutovanje osoblja unutrašnje revizije na centralnom i lokalnom nivou se nastavlja i više unutrašnjih revizora je obučeno i sertifikovano, sa posebnim osvrtom na reviziju fondova EU. Crna Gora treba da nastavi sa izgradnjom sveobuhvatnog sistema upravljanja rizicima i da obezbijedi da princip menadžerske odgovornosti bude u potpunosti ugrađen u kulturu upravljanja, uključujući i delegiranje odgovornosti. Tek treba stvoriti funkciju budžetske inspekcije koja će biti kompatibilna sa PIFC-om.

U oblasti **eksterne revizije**, u julu su usvojene izmjene i dopune Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, sa ciljem jačanja finansijske i operativne nezavisnosti Državne revizorske institucije u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Nadzorna uloga Državne revizorske institucije (DRI) je ojačana poboljšanim parlamentarnim nadzorom javne potrošnje i nalaza revizije u

2013. Vlada je takođe preduzela korake da poboljša sprovođenje revizorskih nalaza DRI usvajanjem Akcionog plana i uspostavljanjem koordinacionog odbora za praćenje njegovog sprovođenja. Revizorsko tijelo je u potpunosti odvojeno od DRI u decembru 2013. Postoji pozitivan trend u sprovođenju godišnjih programa revizije DRI, ali kapacitete revizije treba dalje jačati. Fokus na reviziji uspjeha je i dalje veoma ograničen. Upraznjeno mesto u Senatu DRI još uvek treba biti ispunjeno.

U oblasti **zaštite finansijskih interesa EU**, Vlada je usvojila odluku o obrazovanju Koordinacionog tijela za suzbijanje prevara (AFCOS mreža) za praćenje i prevenciju prevara i nepravilnosti i saradnju sa Komisijom u decembru 2013. U martu su počele pripreme za Nacionalnu strategiju za borbu protiv prevara kako bi se zaštitili finansijski interesi EU. Potrebno je dodatno ojačati administrativni kapacitet AFCOS jedinice u Ministarstvu finansija.

Kada je u pitanju **zaštita eura od falsifikovanja**, postoji visok nivo usklađenosti zakonodavstva. Aktivne mjere su preduzete kako bi se obučili rukovaoci novcem u komercijalnim bankama i pošti Crne Gore kako bi se osiguralo sistematsko korišćenje tehničkih uređaja za otkrivanje falsifikovanih valuta i dostavljanje podataka relevantnim nacionalnim i međunarodnim organima. Potrebno je uskladiti nacionalno zakonodavstvo o medaljama i žetonima koji nalikuju kovanicama eura sa *pravnom tekovinom EU*.

Zaključak

Ostvaren je određen napredak u oblasti finansijskog nadzora. Crna Gora treba da osigura dalje sprovođenje menadžerske odgovornosti i okvira za delegiranje odgovornosti u javnom sektoru, i da ojača kapacitet unutrašnje revizije. U oblasti eksterne revizije, revizorski kapacitet Državne revizorske institucije treba

biti ojačan. Kada je u pitanju zaštita eura od falsifikovanja, Ženevsku konvenciju iz 1929. je potrebno ratifikovati i nacionalno zakonodavstvo je potrebno uskladiti sa pravnom tekovinom EU o medaljama i žetonima koji nalikuju kovanicama eura. U cjelini posmatrano, pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

4.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe

Što se tiče pravila administracije u sistemu sopstvenih resursa, uključujući **tradicionalna sopstvena sredstva, porez na dodatnu vrijednost i bruto nacionalni proizvod na osnovu prihoda**, Crna Gora još uvijek nije ostvarila usklađenost s pravnom tekovinom. *(Kada je u pitanju napredak u oblastima baznih politika vidjeti, vidjeti Poglavlja 16 - Porezi; 18 - Statistika, 29 - Carinska unija; i 32 Finansijski nadzor).*

Što se tiče **administrativne infrastrukture**, administrativnih kapaciteta institucija u oblastima politika koje posredno utiču na sistem sopstvenih sredstava (carine, porezi, statistika, finansijski nadzor), treba dodatno ojačati.

Uspostavljena je Direkcija za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU u Ministarstvu finansija. Ova struktura će morati da bude u potpunosti operativna kako bi se osiguralo ispravno računanje, računovodstvo, predviđanje, naplate, plaćanja i kontrole sopstvenih resursa, kao i izvještavanje EU o realizaciji pravila o sopstvenim sredstvima EU-a.

Kada su u pitanju alati za borbu protiv utaje poreza i prevara, kao i smanjenja obima sive ekonomije, Vlada je nastavila s mjerama fiskalne konsolidacije koje su pokrenute u 2013. Fokus Vladinih aktivnosti u borbi protiv sive ekonomije naročito se odnosi na tržište duvanskih proizvoda i tržišta rada.

Zaključak

Postoji ograničen napredak u oblasti finansijskih i budžetskih odredbi. Administrativni okvir za primjenu pravila za sopstvene resurse i sposobnost da se ta pravila pravilno primjenjuju, će se morati dodatno izgraditi. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.