



EVROPSKA
KOMISIJA

Brisel, 6. 10. 2020
SWD(2020) 353/2

RADNI DOKUMENT KOMISIJE
Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu

uz

**Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i
socijalnom komitetu i Komitetu regiona**

Saopštenje o politici proširenja EU za 2020. godinu

{COM(2020)660}

Sadržaj

1.	UVOD.....	3
1.1.	Kontekst.....	3
1.2.	Sažetak.....	3
1.3	Presjek stanja pristupnih pregovora.....	7
2.	Najprije osnovna pitanja: politički kriterijumi i vladavina prava.....	9
2.1	Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave.....	9
2.1.1	Demokratija.....	9
2.1.2.	Reforma javne uprave.....	15
2.2	Vladavina prava i temeljna prava.....	18
2.2.1.	Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava.....	Error! Bookmark not defined.
2.2.2	Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost.....	39
3.	Najprije osnovna pitanja: ekonomski razvoj i konkurentnost.....	53
3.1.	Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije.....	54
3.2.	Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU.....	62
4.	Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja.....	65
5.	Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva.....	67
5.1	Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe.....	67
5.2	Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika.....	69
5.3	Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga.....	70
5.4	Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala.....	71
5.5	Poglavlje 5: Javne nabavke.....	73
5.6	Poglavlje 6: Privredno pravo.....	74
5.7	Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine.....	75
5.8	Poglavlje 8: Politika konkurencije.....	76
5.9	Poglavlje 9: Finansijske usluge.....	79
5.10	Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji.....	80
5. 11	Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj.....	82
5. 12	Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika.....	83
5.13	Poglavlje 13: Ribarstvo.....	84
5.14	Poglavlje 14: Saobraćajna politika.....	85
5.15	Poglavlje 15: Energetika.....	87
5.16	Poglavlje 16: Porezi.....	90
5.17	Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika.....	91

5.18	Poglavlje 18: Statistika	92
5.19	Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje	94
5.20	Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika	97
5.21	Poglavlje 21: Transevropske mreže	98
5.22	Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	99
5.25	Poglavlje 25: Nauka i istraživanje	100
5.26	Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura	102
5.27	Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene	104
5.28	Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja	107
5.29	Poglavlje 29: Carinska unija	110
5.30	Poglavlje 30: Vanjski odnosi	111
5.31	Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika	113
5.32	Poglavlje 32: Finansijska kontrola	114
5.33	Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe	116
	Aneks I – Odnosi između EU i Crne Gore	118

1. UVOD

1.1. Kontekst

Pristupni pregovori s Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Do danas su otvorena sva 33 pregovaračka poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. Crna Gora je nastavila da opsežno primjenjuje Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), a sastanci zajedničkih tijela u okviru sporazuma odvijali su se u redovnim intervalima.

Poglavlje 8 (Konkurencija), poslednje pregovaračko poglavlje za Crnu Goru, otvoreno je u junu 2020. godine. Ukupni napredak u pristupnim pregovorima zavisiće od napretka u oblasti vladavine prava, u skladu sa zahtjevima iz Pregovaračkog okvira. Napredak u ispunjavanju privremenih mjerila utvrđenih u poglavljima 23 i 24 posvećenim vladavini prava biće ključan za dalji napredak ukupnih pregovora.

Javno političko opredjeljenje crnogorskih vlasti ka strateškom cilju evropskih integracija redovno se i dosljedno navodi kao ključni prioritet za ovu zemlju, a uglavnom se prenosi i na političke odluke.

Pandemija virusa COVID-19 globalni je šok koji nije poštedio Zapadni Balkan. Još uvijek je teško procijeniti konačane razmjere posljedica koje je ovaj virus proizveo u ljudskim gubicima i ekonomskoj šteti, ali prema prvim procjenama, region će se suočiti s padom bruto domaćeg proizvoda između 4 i 6%. Hiljade građana suočavaju se s mogućim gubitkom zaposlenja, a mjere privremene državne pomoći (naknade za nezaposlenost, odlaganja/oslobađanja od poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, itd.) imaju važan fiskalni uticaj.

Iako je sama Evropska unija ozbiljno pogođena pandemijom, nije štedjela vrijeme i trud da pruži neophodnu i nezapamćenu podršku Zapadnom Balkanu. Ovo podrazumijeva i finansijsku pomoć u iznosu od preko 3,3 milijarde eura kako bi zemlje u regionu mogle da rješavaju goruću zdravstvenu krizu i humanitarne potrebe koje je ova kriza proizvela, kao i da izvrše dugoročiji strukturni uticaj na svoje društvo i privredu. S obzirom na evropsku orijentaciju Zapadnog Balkana, Evropska unija ovaj region tretira i kao privilegovane partnere koji se pridružuju mehanizmima i instrumentima Unije. Između ostalih, tu spadaju i Odbor za zdravstvenu sigurnost, Sporazumi o zajedničkim nabavkama, Mehanizam civilne zaštite Unije, Fond solidarnosti, konzularna pomoć u repatrijaciji ili izuzeće od privremenih ograničenja izvoza medicinske opreme van Evropske unije. Ove i druge mjere proizvele su trenutno olakšanje i jasna su poruka političkog opredjeljenja Evropske unije prema regionu. Evropska komisija preporučila je da hitne mjere, koje su preduzete u kontekstu pandemije virusa COVID-19, budu proporcionalne, krajnje racionalne i vremenski ograničene kako bi se poštovala vladavina prava, demokratske norme i norme ljudskih prava.

1.2. Sažetak

Što se tiče **političkih kriterijuma**, izvještajni period je i dalje obilježen tenzijama i nepovjerenjem među političkim akterima i slabim povjerenjem u izborni okvir. Zbog pandemije virusa COVID-19 Skupština nije bila aktivna u prvim mjesecima 2020. godine, a nakon toga je raspuštena zbog parlamentarnih izbora 30. avgusta.

Nijedna politička stranka nije bojkotovala izbore na kojima je učestvovalo 11 lista kandidata.

Prema preliminarnim nalazima Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS / ODIHR), izbori su bili takmičarski i vođeni su transparentno i efikasno, ali je okruženje u kome su se odvijali bilo duboko polarizovano po pitanjima crkve i nacionalnog identiteta. Kampanja je protekla mirno, uprkos često sukobljenim tonovima. Kandidati su mogli da prenose svoje poruke, ali je OEBS/ODIHR

izrazio priličnu zabrinutost u vezi s neprimjerenom prednošću vladajuće stranke i neizbalansiranim medijskim izvještavanjem.

Izbori su rezultirali do tada neviđenom promjenom sastava vladajuće većine. Novi parlament bi trebalo da pokuša da ostvari širi međustranački i društveni konsenzus i da u praksi pokaže svoju posvećenost reformskoj agendi Evropske unije u Crnoj Gori, što je od vitalnog značaja za napredak zemlje na putu ka Evropskoj uniji; kao i da se uključi u transparentan, odlučan i inkluzivan dijalog o sprovođenju preostalih preporuka OEBS-a/ODIHR-a.

U decembru 2019. godine, zbog nedostatka kvoruma, Skupština je u cilju djelimične realizacije preporuka OEBS-a/ODIHR-a usvojila izvjesna zakonska rješenja samo glasovima tadašnje vladajuće većine. Usvojene promjene nijesu bitno uticale na postojeći izborni okvir, osim kada je u pitanju finansiranje kampanje. Preostale prioritete preporuke OEBS-a/ODIHR-a, poput profesionalnosti, nepristrasnosti i transparentnosti izborne administracije; registracije kandidata i mehanizama za provjeru vjerodostojnosti potpisa birača; nadzora medija tokom izborne kampanje, kontrole biračkog spiska; mjera protiv zloupotrebe državnih resursa i rodno uravnotežene političke zastupljenosti na izborima, i dalje čekaju na sprovođenje. Stoga se još uvijek očekuje sveobuhvatna i inkluzivna revizija izbornog okvira.

Novi predsjednik Državne izborne komisije (DIK) imenovan je u martu 2020. godine. Potrebno je nastaviti s nastojanjima da se uveća transparentnost i odgovornost u radu DIK-a. Uprkos međustranačkom dogovoru da se lokalni izbori održe istog dana, zakonski okvir i dalje predviđa njihovo redovno, naknadno održavanje. Ostaje da se odluči kada će novi sistem biti implementiran.

Politička scena prije izbora u avgustu 2020. godine bila je fragmentirana, polarizovana i obilježena nedostatkom istinskog političkog dijaloga. U toku 2019. godine preduzeti su neki početni koraci ka ponovnom uspostavljanju političkog dijaloga u Skupštini, uz djelimično učešće opozicionih stranaka u radu privremenog skupštinskog odbora. Međutim, članovi opozicije obustavili su svoje učešće nakon što je vlada na plenarnoj sjednici podnijela nacrt Zakona o slobodi vjeroispovijesti na usvajanje. Ovo potonje je decembra 2019. godine rezultiralo velikim vjerskim protestima koji su zbog krize izazvane korona virusom privremeno prekinuti u proljeće 2020. godine.

Rezultati parlamentarnih izbora otvaraju put da se politička debata vrati u Skupštinu. Aktivno i konstruktivno učešće svih strana potrebno je kako bi se unaprijedila parlamentarna odgovornost, nadzor izvršne vlasti, demokratska kontrola, poboljšao kvalitet zakonodavstva i omogućila ključna naimenovanja. U 2019. i prvoj polovini 2020. godine Skupština nije mogla da obezbijedi potrebnu dvotrećinsku većinu za važna imenovanja u pravosuđu i stoga ključne funkcije pravosudnog sistema obavljaju vršioci dužnosti. Mandat vrhovnog državnog tužioca istekao je u oktobru 2019. godine i ostaje da se imenuje njegov nasljednik.

Nije bilo novih pomaka u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava u partijske svrhe koja se dogodila 2012. godine (afera „Snimak”). U vezi sa „aferom Koverat” iz januara 2019. godine, podignute su optužnice za pranje novca protiv dva lica. Ovi slučajevi zahtijevaju brz, kredibilan i djelotvoran odgovor institucija.

Kad je u pitanju **upravljanje**, postoji potreba da se ojača transparentnost, učešće aktera i kapacitet vlade za sprovođenje reformi. Praćenje kvaliteta strateških dokumenata od strane Vladinog generalnog sekretarijata postalo je strukturirano i sistemsko. Vladina politika prema državno finansiranim stanovima ili kreditima pod povoljnim uslovima izazvala je zabrinutost u pogledu efikasnog funkcionisanja nacionalnog sistema provjere i ravnoteže. Učešće zainteresovanih strana u pristupnim i zakonodavnim procesima i dalje treba poboljšati.

Crna Gora je umjereno spremna za reformu **javne uprave**. Sveukupno, tokom izvještajnog perioda postignut je određeni napredak. Crna Gora je započela primjenu zakona o državnim službenicima. Srednjeročni okvir za planiranje politike, zapošljavanje na osnovu radnih rezultata, upravljanje ljudskim resursima i racionalizacija organizacije državne uprave nastavili su da ostvaruju dobar napredak. I dalje je potrebna jaka politička volja kako bi se efikasno obezbijedila depolitizacija javne službe, optimizacija državne uprave i primjena upravljačke odgovornosti.

Crna Gora je još uvijek umjereno spremna za primjenu pravne tekovine Evropske unije i evropskih standarda u oblasti **pravosuđa**, a u cjelini je ostvarila ograničen napredak, uglavnom putem kontinuirane realizacije Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija u pravosuđu. Prošlogodišnje preporuke u vezi s pravosuđem realizovane su samo djelimično. Izazovi i dalje postoje, naročito u pogledu nezavisnosti, profesionalnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Odluka Sudskog savjeta o ponovnom imenovanju sedam predsjednika sudova, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat, izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog tumačenja slova i duha ustavnog i zakonskog okvira od strane Sudskog savjeta, a koje tumačenje ova imenovanja ograničava na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika koncentracija moći u pravosuđu. To nije u skladu s preporukama GRECO-a o nezavisnosti sudstva, čije se poštovanje očekuje od Crne Gore kako ne bi nazadovala u odnosu na ranija dostignuća ostvarena na planu pravosudnih reformi.

Crna Gora je postigla određen nivo spremnosti u **borbi protiv korupcije**. Ostvaren je ograničeni napredak u vezi s prošlogodišnjim preporukama koje su samo djelimično realizovane po pitanju dosadašnjih rezultata u pogledu represije i sprečavanja korupcije i novog institucionalnog okvira za Kancelariju za povraćaj imovine. Agencija za sprječavanje korupcije, koja rad obavlja vođena novoizabranim rukovodstvom, nastavila je da jača kroz aktivnosti na izgradnji kapaciteta i tehničku pomoć. Međutim, i dalje postoje izazovi vezani za njenu nezavisnost, utvrđivanje prioriteta, selektivan pristup i kvalitet odluka. Agencija tek treba da pokaže proaktivan pristup u svim oblastima koje potpadaju pod njenu nadležnost, uključujući zaštitu zviždača, kontrolu finansiranja političkih stranaka i izborne kampanje i nadzor lobiranja. Potrebno je poboljšati bilans rezultata u vezi s privremenim i trajnim oduzimanjem nezakonito stečene imovine. Korupcija je i dalje prisutna u mnogim oblastima i predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost. Potrebna je snažna politička volja da se ovo pitanje koje izaziva zabrinutost efikasno riješi, kao i snažan odgovor krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou.

U **temeljnim pravima**, Crna Gora je postigla određeni napredak. Zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti temeljnih prava sada je većim dijelom uspostavljen. U julu 2020. godine Skupština je donijela zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, čime je Crna Gora postala prva zemlja u regionu koja je regulisala status istopolnih parova. Osaženi su kapaciteti institucija za ljudska prava i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, a povjerenje u kancelariju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je sve veće. Međutim, ostaju važni izazovi u obezbjeđivanju efikasne primjene nacionalnog zakonodavstva o ljudskim pravima. Izveštaji o prekomjernoj upotrebi sile u policiji i navodi o mučenju zahtijevaju brze i efikasne istrage. Etnički i vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora u avgustu 2020. godine ozbiljno zabrinjavaju. Potrebni su dalji naponi da se ljudska prava integrišu u sva područja rada, javne politike i sektore. Ugrožene grupe, uključujući Rome i Egipćane¹, kao i osobe s invaliditetom i dalje se suočavaju s višestrukom diskriminacijom i poteškoćama da ostvare svoja prava u

¹U skladu s terminologijom evropskih institucija, ovdje se koristi krovni pojam „Romi“ za niz različitih grupa, bez negiranja njihovih specifičnosti.

upravnim i sudskim postupcima. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom i dalje su pitanja koja ozbiljno zabrinjavaju.

Crna Gora ima određeni nivo spremnosti/umjereno je spremna za **borbu protiv organizovanog kriminala**. Postignut je određeni napredak, uključujući i realizaciju prošlogodišnjih preporuka, naročito u pogledu formiranja centralizovanog registra bankovnih računa, jačih kapaciteta i profesionalnosti policije, kao i većeg broja aktuelnih postupaka o oduzimanju imovine. Uspostavljeni su početni bilansi rezultata u oblasti trgovine ljudima i pranja novca. Unaprijeđena je unutrašnja organizacija i koordinacija agencija za sprovođenje zakona, što se odrazilo na sve veći broj istraga, hapšenja i zapljena. Međutim, Crna Gora i dalje treba da se pozabavi nekim osnovnim i sistemskim nedostacima u svom krivičnom pravnom sistemu, uključujući način na koji se predmeti organizovanog kriminala vode na sudovima. Ostvaren je izvjestan napredak u borbi protiv terorizma i sprečavanju/suzbijanju nasilnog ekstremizma u skladu s ciljevima utvrđenim u Zajedničkom akcionom planu za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu i bilateralnom implementacionom aranžmanu.

Tokom izvještajnog perioda Crna Gora nije postigla napredak u pogledu **slobode izražavanja**. Na napredak postignut u medijskom zakonodavstvu sjenku su bacila hapšenja i postupci pokrenuti protiv urednika internet portala i građana zbog sadržaja koje su postavljali ili dijelili putem interneta tokom 2020. godine. Važni slučajevi ranijih napada ostaju neriješeni, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnih novina *Dan* i ranjavanje istraživačkog novinara 2018. godine. I dalje postoje zabrinutosti oko uređivačke nezavisnosti i profesionalnih standarda nacionalnog javnog emitera RTCG. Medijska scena je još uvijek oštro polarizovana, a mehanizmi samoregulacije slabi. Sve veći broj dezinformacija širom regiona je još više polarizovao društvo nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovjesti i tokom izborne kampanje.

Što se tiče **ekonomskih kriterijuma**, Crna Gora je postigla određeni napredak i umjereno se pripremila za razvoj funkcionalne tržišne ekonomije. Zbog smanjenog rasta investicija, privreda je u 2019. godini usporena na održiviji tempo. Izvoz, naročito usluga, rastao je, ali nedovoljno da obuzda veliki deficit tekućeg računa. Stabilnost finansijskog sektora ojačana je nakon bankrota i prestanka rada dvije lokalne banke i jačanja nadzornog okvira nad bankama. Uslovi na tržištu rada su se poboljšali, ali stopa nezaposlenosti je još uvijek visoka, naročito među ženama, mladima, Romima i niskokvalifikovanim licima. Aktivne mjere na tržištu rada potrebno je pojačati i više ih fokusirati na prekvalifikaciju i podizanje nivoa vještina kao i na jačanje i koordinaciju između službi za zapošljavanje i socijalnih službi. Ekonomski izgledi Crne Gore znatno su opali od drugog kvartala 2020. godine, pošto su mjere karantina, koje su uvedene u aprilu zbog korona virusa, zaustavile veliki dio privrede. Javne finansije, koje su se u 2019. godini popravile, u 2020. godini su pod velikim pritiskom zbog narastajućih troškova države u finansiranju borbe protiv pandemije i naglog pada budžetskih prihoda zbog smanjene privredne aktivnosti. U međuvremenu, uprkos izvjesnim naznakama poboljšanja poslovnog okruženja, mjere za borbu protiv sive ekonomije su odložene, a postoji i vrlo veliki, konstantan broj kompanija sa zamrznutim bankovnim računima. Državne saobraćajne kompanije nijesu konkurentne i njihovi gubici se prenose na državu. Institucionalni kapaciteti Agencije za zaštitu konkurencije i Agencije za sprječavanje korupcije i dalje su slabi.

Crna Gora je postigla određeni napredak i ostaje umjereno pripremljena u pogledu svog kapaciteta da se nosi s pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Evropske unije. Ulaganje u znanje i ljudski kapital je vrlo skromno, što za posljedicu ima nizak nivo inovacija i malu produktivnost lokalnih kompanija. Potrebno je poboljšati obrazovne rezultate u svim segmentima i obezbijediti mjere za usavršavanje i prekvalifikaciju. Realizuje se nekoliko važnih infrastrukturnih projekata čime se razvija saobraćajna mreža, a Crna Gora se postepeno

transformiše u neto izvoznika električne energije. Privatni sektor razvija fizičku infrastrukturu za širokopojasne mreže, a vlasti su učvrstile zakonodavni okvir. Međutim, sama proizvodna baza privrede je slaba, s poslovanjem koje proizvodi malu dodatnu vrijednost, a ograničeno je i malim tržištem i slabom tehnološkom potkovañošću većine lokalnih kompanija.

Kad je riječ o **dobrosusjedskim odnosima i regionalnoj saradnji**, Crna Gora je ostala konstruktivno posvećena bilateralnim odnosima s drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim državama članicama Evropske unije, iako su bilateralni odnosi sa Srbijom obilježeni tenzijama. Crna Gora je generalno aktivni učesnik u regionalnoj saradnji.

Po pitanju **sposobnosti Crne Gore da preuzme obaveze iz članstva**, važan posao na usklađivanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine Evropske unije je obavljen u mnogim oblastima. Crna Gora je postigla dobar nivo spremnosti u oblastima kao što su pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, energetika i vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika. Crna Gora je umjereno spremna u mnogim poglavljima, kao što su slobodno kretanje robe, poljoprivreda i ruralni razvoj, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika. Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblastima kao što su životna sredina i klimatske promjene, te socijalna politika i zapošljavanje. Dobar je napredak ostvaren u oblastima socijalne politike i zapošljavanja, finansijskih usluga, poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike i nauke i istraživanja.

U predstojećem periodu potrebno je da se Crna Gora posebno fokusira na politiku zaštite konkurencije, ekonomsku i monetarnu politiku, statistiku i finansijsku kontrolu, a naročito na funkcionisanje pravosuđa i slobodu izražavanja. Jačanje administrativnih kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine Evropske unije ostaje važan izazov za Crnu Goru. Crna Gora nastavlja da se usklađuje sa zajedničkim stavovima i deklaracijama vanjske i bezbjednosne politike Evropske unije.

U oblasti **migracija**, porast nezakonitih migranata u 2018. godini potvrđen je i u 2019. Godine 2019. privedeno je 7.978 nezakonitih migranata, što u odnosu na 2018. godinu predstavlja porast od 60%. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da zatraže azil, te se tako nastavio pritisak na prihvatne objekte u zemlji. Crnogorske vlasti spriječile su 516 ilegalnih ulazaka u zemlju i 1514 ilegalnih izlazaka iz zemlje. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je tri istrage o krijumčarenju migranata, u kojima je učestvovalo više od 40 ljudi. Sporazum o statusu između Crne Gore i Evropske unije o aktivnostima koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu, potpisan oktobra 2019. godine, stupio je na snagu 1. jula 2020. godine. Sprovođenje prve zajedničke operacije po Sporazumu započeto je 15. jula. Crna Gora mora da nastavi da ulaže napore na rješavanju migracionog pritiska kroz dalji razvoj međunarodne saradnje u oblasti readmisije, podizanje kapaciteta za krivično procesuiranje krijumčarskih mreža i proširenje kapaciteta za prihvata i poboljšanje sistema za prikupljanje podataka o migrantima.

1.3 Presjek stanja pristupnih pregovora

30 otvorenih poglavlja (sa prelaznim ili završnim mjerilima; datum)	
Crna Gora radi na ispunjenju prelaznih ili završnih mjerila	1 – Sloboda kretanja robe - 20/06/17 2 – Sloboda kretanja radnika -11/12/17 3 – Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga - 11/12/17 4 – Sloboda kretanja kapitala - 24/06/14 5 – Javne nabavke - 18/12/13

	<p>6 – Privredno pravo - 18/12/13</p> <p>7 – Pravo intelektualne svojine - 31/03/14</p> <p>8 – Konkurencija – 30/06/20</p> <p>9 – Finansijske usluge - 22/06/15</p> <p>10 – Informatičko društvo i mediji - 31/03/14</p> <p>11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj - 13/12/16</p> <p>12 – Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarni nadzor - 30/06/16</p> <p>13 – Ribarstvo - 30/06/16</p> <p>14 – Saobraćajna politika - 21/12/15</p> <p>15 – Energetika- 21/12/15</p> <p>16 – Porezi - 30/03/15</p> <p>17 – Ekonomska i monetarna politika - 25/06/18</p> <p>18 – Statistika - 16/12/14</p> <p>19 – Socijalna politika i zapošljavanje - 13/12/16</p> <p>20 – Preduzetništvo i industrijska politika - 18/12/13</p> <p>21 – Transevropske mreže - 22/06/15</p> <p>22 – Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata - 20/06/17</p> <p>23 – Pravosuđe i temeljna prava - 18/12/13</p> <p>24 – Pravda, sloboda i bezbjednost - 18/12/13</p> <p>27 – Životna sredina i klimatske promjene- 10/12/18</p> <p>28 – Zaštita potrošača i zdravlja - 16/12/14</p> <p>29 – Carinska unija - 16/12/14</p> <p>31 – Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika - 24/06/14</p> <p>32 – Finansijski nadzor - 24/06/14</p> <p>33 – Finansijske i budžetske odredbe - 16/12/14</p>
3 Poglavlja privremeno zatvorena	
	<p>25 – Nauka i istraživanje (otvoreno i zatvoreno 18/12/12)</p> <p>26 – Obrazovanje i kultura (otvoreno i zatvoreno 15/04/13)</p> <p>30 – Vanjski odnosi (otvoreno 30/03/15; privremeno zatvoreno 20/06/17)</p>
2 Poglavlja koja trenutno nijesu primjenljiva za Crnu Goru	
	<p>34 – Institucije</p> <p>35 – Ostala pitanja</p>

2. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: POLITIČKI KRITERIJUMI I VLADAVINA PRAVA

2.1 Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave

2.1.1 Demokratija

Izbori

Crna Gora je 30. avgusta 2020. godine održala parlamentarne i lokalne izbore u pet opština, prema izbornom zakonskom okviru za koji se procjenjuje da je od posljednjih izbora uglavnom ostao nepromijenjen, a u kontekstu koji je otežala pandemija virusa COVID-19. Međunarodni posmatrači iz OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Parlamentarna skupština OEBS-a navode da su izbori protekli mirno, u takmičarskom duhu; te da su se uglavnom odvijali na transparentan i efikasan način. Okruženje u kojem se odvijala kampanja bilo je duboko polarizovano u vezi s pitanjima crkve i nacionalnog identiteta, a obilježeno je neprimjerenom prednošću za vladajuću stranku i neizbalansiranim medijskim izvještavanjem. Brojne preporuke koje je prethodno dao OEBS/ODIHR i dalje su nerealizovane, stoga politički akteri i relevantne institucije sada moraju da se uključe u transparentan, odlučan i inkluzivan dijalog o primjeni ovih preporuka kako bi se prije narednih izbora, na vrijeme riješili dugogodišnji izborni nedostaci.

Na poziv crnogorskih vlasti, ODIHR i Parlamentarna skupština OEBS-a poslali su ograničen broj posmatrača zbog situacije s pandemijom virusa COVID-19.

Prema njihovim preliminarnim zaključcima, izbori su bili takmičarski i odvijali su se u sredini koja je duboko polarizovana po pitanju nacionalnog identiteta i crkve, gdje je tokom izbornog perioda, Srpska pravoslavna crkva (SPC) zauzimala aktivan stav. Kampanja je bila mirna uprkos često suprotstavljenim tonovima.

OEBS/ODIHR i Parlamentarna skupština OEBS-a su primijetili da su kandidati tokom kampanje mogli da prenose svoje poruke, ali i da je vladajuća stranka stekla neprimjerenu prednost zloupotrebom položaja i državnih resursa kao i dominantnim mjestom koje je zauzimala u medijskom izvještavanju, što je još više pokvarilo kvalitet informacija koje su bile dostupne glasačima. Sve u svemu, izbori su sprovedeni na transparentan i efikasan način, te iako su restrikcije vezane za korona virus fizički ograničile mogućnosti vođenja kampanje i povećale kontakte putem interneta, to nije spriječilo veliku izlaznost glasača. Izlaznost je iznosila rekordnih 76,6%, a nadmašena je samo 2006. godine kada je održan referendum o nezavisnosti. Sam dan izbora protekao je uredno, postupak je uglavnom bio transparentan i dobro vođen, ali se zdravstveni protokoli nijesu dosljedno sprovodili. Izborna administracija poštovala je zakonske rokove i uglavnom je radila transparentno, efikasno upravljajući tehničkim aspektima izbornih priprema. DIK je održavala redovne sjednice koje su bile otvorene za posmatrače, ali ne i za medije.

Na osnovu konačnih rezultata Državne izborne komisije (DIK), tri koalicije predvođene opozicijom osvojile su zajedno 41 mandat, što u Skupštini od 81 poslanika predstavlja osnov za formiranje nove vlasti. Do tada vladajuća stranka, Demokratska partija socijalista i njeni mlađi koalicioni partneri iz prethodne vlasti (SD, Bošnjačka stranka i albanske liste), dobili su zajedno 38 mandata, osim stranke hrvatske nacionalne manjine, koja prvi put neće biti zastupljena u Skupštini. SDP je prešao cenzus, osvojivši dva mandata.

U skladu sa zakonskim okvirom, birači i kandidati mogu podnijeti žalbe izbornim komisijama i sudovima, uključujući žalbe koje se na odluke DIK-a mogu podnijeti Ustavnom sudu. Prema OEBS/ODIHR-u, zbog nedostatka transparentnosti i kratkih rokova sistem rješavanja izbornih sporova ne obezbjeđuje efikasno pravno sredstvo.

Prije dana održavanja izbora, šest žalbi je podnijeto DIK-u, a pet Ustavnom sudu koji je o njima raspravljao na zatvorenim sjednicama i nije objavio svoje odluke, te je tako narušena transparentnost postupka rješavanja izbornih sporova. Državni tužilac pokrenuo je po službenoj dužnosti dva predmeta koja su se odnosila na pritisak na birače uoči parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine. Nakon dana održavanja izbora, tužilaštva su pokrenula istrage po pitanju devet navodnih prekršaja u izbornom danu, uključujući kupovinu ličnih isprava, kupovinu glasova, pritisak na birače i povredu tajnosti glasanja. Poslije izbornog dana, Osnovno tužilaštvo u Podgorici podiglo je optužnice protiv dva lica zbog sumnje da su tokom glasanja povrijedila slobodnu volju birača i uništila glasačku dokumentaciju. Parlamentarni izbori ponovljeni su na jednom biračkom mestu.

Pravni okvir ostao je uglavnom nepromijenjen od posljednjih parlamentarnih izbora, s izuzetkom finansiranja kampanje. Iako ovaj okvir obezbjeđuje osnovne propise za sprovođenje demokratskih izbora, zakonske praznine i nejasnoće koje sadrži omogućavaju njegovo zaobilazanje, posebno kada je u pitanju finansiranje kampanje. Određeni broj preporuka ODIHR-a i dalje je nerealizovan, a ove preporuke se odnose na profesionalnost, nepristrasnost i transparentnost izborne administracije; kontrolu biračkog spiska i mjere protiv zloupotrebe državnih resursa; određena ograničenja biračkih prava; registraciju kandidata i mehanizme za potvrđivanje vjerodostojnosti potpisa birača; zakonsku usklađenost medija tokom izbornih kampanja; i rodno uravnoteženu političku zastupljenost na izborima.

Privremeni parlamentarni odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva uspostavljen je u jesen 2018. godine sa specijalnom namjenom da omogući međustranački politički dijalog. Odbor je nastavio s radom nakon desetomjesečnog zastoja u oktobru 2019. godine. Decembra 2019. godine, članovi opozicije obustavili su svoje učešće u Odboru nakon što je Vlada na plenarnoj sjednici podnijela nacrt Zakona o slobodi vjeroispovjesti na usvajanje. Usljed ovoga, došlo je do nedostatka kvoruma pa Odbor nije bio u stanju da završi s radom.

U decembru 2019. godine, Skupština je samo glasovima vladajuće većine u četiri zakona usvojila izmjene odredaba koje su se odnosile na izbore. Usvojene izmjene ne utiču značajno na postojeći izborni okvir. U maju 2020. godine, vladajuća većina podnijela je na usvajanje nacrt Zakona o izboru odbornika i poslanika, istovremeno zatraživši mišljenje od Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a. Nacrt zakona podniet je bez prethodnog međustranačkog dogovora, a nekoliko nedjelja prije raspisivanja parlamentarnih izbora. U svom zajedničkom mišljenju, OEBS/ODIHR i Venecijanska komisija ocijenili su da nacrt zakona predstavlja ukupno poboljšanje pravnog okvira, ali su naglasili i da postoji potreba za otvorenim i transparentnim postupkom donošenja zakona i izvjesnim brojem ključnih preporuka.

Izbori u pet opština (Andrijevića, Budva, Gusinje, Kotor i Tivat) održani su 30. avgusta, zajedno s parlamentarnim izborima. Uprkos međustranačkom dogovoru da se svi lokalni izbori održe istog dana, zakonski okvir i dalje predviđa njihovo sprovođenje na redovnoj osnovi. Tek treba da se odluči kad će novi sistem biti implementiran. Lokalni izbori u Tivtu, prvobitno zakazani za april 2020. godine, odloženi su zbog izbivanja pandemije korona virusa. Ova je odluka bila moguća jer su izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi iz aprila 2020. godine uvele mogućnost produženja mandata lokalnih skupština na do 90 dana u „vanrednim“ slučajevima, pored produženja za „vanredno stanje“.

Po raspisivanju javnog konkursa, novi predsjednik DIK-a imenovan je u martu 2020. godine, isključivo glasovima dotadašnje vladajuće većine. Izgradnja kapaciteta DIK-a je u toku, ali je potrebno i dalje raditi na povećanju transparentnosti i odgovornosti u radu DIK-a. U svojim preliminarnim nalazima, OEBS/ODIHR i Parlamentarna skupština OEBS-a zaključili su da tokom parlamentarnih izbora DIK nije u potpunosti ispunila svoju regulatornu ulogu, te se nije pozabavila s nekoliko važnih aspekata kao što su provjera potpisa podrške za registraciju

izbornih listova, kriterijumi za registraciju izbornih listova nacionalnih manjina i prebrojavanje rezultata. Takođe je ocijenjeno da je DIK, u nekim od svojih odluka, koristila široka diskreciona ovlašćenja za tumačenje i primjenu zakona. Preporuke o epidemiološkoj zaštiti glasača bile su nejasne i teško ih je bilo sprovesti.

Državno tužilaštvo prikupilo je 1.142 predmeta poslije predsjedničkih izbora u aprilu 2018. godine, koji su se uglavnom odnosili na navodno falsifikovanje ličnih dokumenata i/ili potpisa. Od toga je 1.134 još uvijek u fazi preliminarne istrage. U proljeće 2019. godine, Ustavni sud presudio je da je blokiranje besplatnih programa i usluga trenutne razmjene poruka na dan izbora u oktobru 2016. godine neustavno i poništio je odgovarajuću odredbu zakona o elektronskoj komunikaciji.

Nije bilo novih pomaka u političkom i pravosudnom epilogu iz 2012. godine o navodnoj zloupotrebi javnih sredstava u stranačko političke svrhe („afera Snimak“). U decembru 2019. godine, Specijalno državno tužilaštvo podiglo je optužnicu protiv visokog zvaničnika DPS-a za pranje novca u „aferi Koverta“. Optužnica uključuje još šest osoba osumnjičenih za stvaranje kriminalne organizacije i pranje novca. Politički i pravosudni epilog se još uvijek očekuje.

Skupština

Uprkos izvjesnim pozitivnim pomacima da se politički dijalog vrati u Skupštinu, neke opozicione stranke su tokom 2019. godine većinom bojkotovale njegov rad. Ostvaren je ograničen napredak u unapređenju parlamentarne odgovornosti, nadzoru izvršne vlasti, demokratskoj kontroli i zakonodavstvu. Uloga Skupštine u nadziranju vladinog odgovora na pandemiju koronavirusa bila je marginalna. Izbori 30. avgusta rezultirali su do tada neviđenom promjenom sastava vladajuće većine. Nova Skupština bi trebalo da u praksi pokaže svoju opredijeljenost za program reformi Evropske unije, pojača svoju zakonodavnu i nadzornu ulogu i uključi se u transparentan, odlučan i inkluzivan dijalog o sprovođenju preostalih preporuka OEBS-a/ODIHR-a.

Poslije parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, nova Skupština je konstituisana 23. septembra. Broj žena odbornika smanjio se na 18 odnosno 22%.

Oštra politička polarizacija između opozicije i vladajućih stranaka, kao i među samim opozicionim strankama, nastavila se i u 2019. godini. Prije izbora 2020. godine u Skupštini je bilo zastupljeno 16 političkih partija. Od 81 poslanika, bilo je četiri predstavnika etničkih manjina, dok su tri djelovala kao nezavisni poslanici. Novi saziv Skupštine sadrži pet koalicija i četiri političke stranke. Od 81 poslanika, pet su predstavnici etničkih manjina.

Djelimičnim vraćanjem većeg broja opozicionih poslanika nije se ostvarila većina koja je tokom prethodnog zakonskog mandata bila potrebna kako bi se izvršilo zakašnjelo imenovanje članova Sudskog savjeta van reda sudija i novog vrhovnog državnog tužioca. U junu 2019. godine, Vrhovni sud usvojio je neobavezujuće pravno mišljenje u kome se navodi da se odluke Skupštine o izboru, imenovanju ili razrješenju javnih službenika ne mogu osporavati u upravnim ili parničnim postupcima. Na osnovu ovog mišljenja i suprotno svojoj prvoj presudi kojom se priznaje nadležnost redovnog suda, osnovni sud je u parničnom postupku, u ponovljenom suđenju, odlučio da nije nadležan da preispituje zakonitost odluke Skupštine u slučaju člana Vijeća iz redova bivše Radio-televizije Crne Gore (RTCG). Ovo izaziva zabrinutost u pogledu nedovoljne pravne zaštite protiv odluka Skupštine i ugrožava pravo na efikasan pravni lijek.

Što se tiče **zakonodavne uloge** Skupštine, učešće opozicionih poslanika na plenarnim sjednicama doprinijelo je da se poboljša kvalitet rasprave u cjelini. Međutim, određeni broj zakona usvojen je i u odsustvu opozicije, bez odgovarajuće rasprave. Kapacitet Skupštine da detaljno analizira predložene propise s aspekta usklađenosti s pravnom tekovinom Evropske unije još uvijek je ograničen. Skupštinska kancelarija za budžet osnovana je 2019. godine radi

pružanja stručne pomoći poslanicima po pitanjima budžetiranja. U 2019. godini došlo je do smanjenja broja zakona koji su usvojeni preko vanrednih mjera, naime usvojeno je 3 od 97 zakonskih akata (3% od ukupnog broja), u odnosu na 13,6% u 2018. godini, što je uglavnom rezultat bojkota Skupštine od strane opozicije.

Potrebno je uložiti dalje napore kako bi se obezbijedila efikasna kontrola i **skupštinski nadzor** nad svim izvršnim granama vlasti, kao i na nivou skupštinskih odbora. Konkretno, uloga Skupštine u nadzoru vladinih mjera za borbu protiv pandemije koronavirusa bila je ograničena. Tokom 2019. godine, održano je 7 kontrolnih i 37 konsultativnih saslušanja (u poređenju sa 30 u 2018. i 43 u 2017. godini). Jednoobrazni i djelotvoran sistem za praćenje implementacije zaključaka i preporuka usvojenih na saslušanjima sprovedenim u okviru skupštinskog nadzora tek treba da se razvije. Na nalazima Državne revizorske institucije i dalje se radi ograničeno, a još uvijek nema rasprave niti izvještavanja o sprovođenju značajnih politika i zakonodavnih akata.

Skupština je zadržala visok nivo transparentnosti na administrativnom nivou. Međutim, potrebno je usmjeriti značajne napore na poboljšanje komunikacije i saradnje s javnošću, te posebno uspostaviti proceduru za rješavanje žalbi i predstavki građana. Nastavila se praksa poslanika da podnose amandmane na zakone, zaobilazeći javne konsultacije. Tako je bilo, između ostalog, i s izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi, državnim službenicima i namještenicima i poreskoj upravi. Tokom izvještajnog perioda Skupštini nije podnijeta nijedna peticija građana.

Novi **etički kodeks** poslanika Skupština je usvojila u julu 2019. godine većinom glasova poslanika iz tadašnjih stranaka na vlasti. Odboru za ljudska prava nije predata nijedna pritužba građana, medija ili zainteresovanih strana u kojoj bi se navodilo da je došlo do povrede etičkog kodeksa. Takođe u julu 2019. godine, Skupština je izmijenila svoj poslovnik, uvodeći novčane kazne za poslanike koji u radu skupštine nijesu učestvovali duže od 30 dana. Ove odredbe još uvijek nijesu sprovedene. U januaru 2020. godine, skupštinski upravni odbor usvojio je odluku kojom se utvrđuju kriterijumi za opravdano odsustvo poslanika s plenarnih sjednica i sjednica odbora. Nedostatak raspoloživog prostora za uslužno osoblje i poslanike u Skupštini i dalje ostaje problem koji treba riješiti.

U izvještajnom periodu Skupština se nije saglasila s ukidanjem imuniteta poslanika; zahtjev za ukidanje imuniteta poslaniku iz najvećeg opozicionog saveza Skupština je odbila u decembru 2019. godine. Istog mjeseca, poslanici istog saveza privremeno su privedeni i udaljeni s rada Skupštine na 15 dana, nakon što su izazvali incident u Skupštini. Preliminarna istraga tužioca na ovom slučaju je u toku. U septembru 2019. godine, Ustavni sud poništio je odredbu Zakonika o krivičnom postupku koja je primijenjena 2018. godine kako bi se bez prethodnog ukidanja imuniteta izdao nalog za pritvor dvojici poslanika. U prvostepenom postupku, u maju 2019. godine, dvojica čelnika najvećeg opozicionog saveza osuđena su na po pet godina zatvora u slučaju „državni udar“, a pošto im je ukinut imunitet. U oktobru 2019. godine jedan od lidera opozicije osuđen je na četiri mjeseca kućnog pritvora zbog nasilničkog ponašanja u Skupštini. Na sudu je trenutno u toku krivični postupak protiv opozicionog poslanika iz istog saveza.

Broj žena poslanika porastao je na 24 (29,63%) sa 19 (23,5%) koliko je iznosio u 2018. godini, ali je posle izbora 2020. godine opao na 18 poslanica. Žene su još uvijek nedovoljno zastupljene na visokim funkcijama u Skupštini i čelnim mjestima u strankama.

Ženska politička mreža, koja se sastoji od poslanica iz 16 političkih partija, prezentovala je amandmane usmjerene na jačanje političkog učešća žena i ekonomsko osnaživanje, te sada u skladu s njihovim predlogom, novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih

kampanja predviđa da 20% budžetskih sredstava izdvojenih za redovan rad stranaka u Skupštini bude raspoređen srazmjerno broju izabranih predstavnika manje zastupljenog pola.

Nedostaci u pravnom okviru koji reguliše **političke partije** i njihovo finansiranje, uključujući i nedostatke koje je utvrdio OEBS/ODIHR, nastavljaju da postoje čak i posle usvajanja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u decembru 2019. godine i njegovih naknadnih izmjena i dopuna u aprilu 2020. godine. Ovo potonje uzima u obzir socijalna davanja u izbornoj godini u slučaju rata, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. Nivo finansiranja političkih stranaka iz budžeta i dalje je znatno iznad evropskog prosjeka. Povećanje limita za privatne donacije do 5.000 EUR za fizička lica i 20.000 EUR za pravna lica zahtijeva efikasniju kontrolu finansiranja političkih partija iz privatnih izvora. Agencija sprječavanje korupcije i DRI prate finansiranje političkih stranaka, s ograničenim rezultatima. Skupštinski nadzor u toj oblasti otežan je odbijanjem tužilaštva da podnese izvještaj skupštinskom odboru za borbu protiv korupcije i prisustvuje na specijalnoj sjednici o „aferi Koverat“.

Upravljanje

Crna Gora je nastavila da sprovodi nacionalni program pristupanja Evropskoj uniji. U novembru 2019. godine, kada je premijer preuzeo koordinaciju Ministarstva za održivi razvoj i turizam, broj ministara se smanjio za dva ministra, na sedamnaest (u okviru čega su samo četiri žene). Ovo je uslijedilo posle ostavke ministra koja je podnijeta pošto je procurio video snimak građevinskih inspektora kako od investitora primaju mito. U junu 2019. godine vlada je usvojila odluku o Savjetu za vladavinu prava, privremenom vladinom tijelu kojim je predsjedavao premijer, a čiji je zadatak bio da nadgleda ispunjenje obaveza iz poglavlja 23 i 24. Odluka precizira sastav i poslovnik Savjeta. Savjet je u decembru 2019. i u junu 2020. godine održao sjednicu posvećenu radnom dokumentu Evropske komisije o vladavini prava. U oktobru 2019. godine vlada je osnovala komisiju za pripremu crnogorske verzije pravne tekovine Evropske unije.

Vladina odluka o uspostavljanju Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti u cilju koordinacije nacionalnog odgovora na pandemiju korona virusa naišla je na kritike organizacija civilnog društva, koje su osporile ustavnost i zakonitost njenih odluka, posebno onu o javnom otkrivanju identiteta i adresa osoba u samoizolaciji.

Što se tiče **organa centralne vlade**, Generalni sekretarijat je intenzivirao svoj rad na praćenju kvaliteta strateških dokumenata i izvještaja o implementaciji. Ovaj Sekretarijat dao je mišljenja za njihovo unapređenje u skladu s uredbom iz 2018. godine o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i uz nju pripremljene metodologije za izradu i implementaciju politika. Potrebno je nastaviti jačanje koordinacije s akterima u razvoju politika.

Avgusta 2019. godine, vlada je objavila spisak od 96 funkcionera, uključujući čelnike u pravosuđu i nezavisnim institucijama, kojima je tadašnja vlada dodijelila stanove ili odobrila kredite pod povoljnim uslovima, bez postojanja jasnih, transparentnih i objektivnih kriterijuma za njihovu dodjelu. Takođe je objavila i svoje obrazloženje za takve odluke. Drugu takvu listu objavila je jedna nevladina organizacija, a ista sadrži informacije o stanovima i kreditima odobrenim tokom prethodnog mandata vlade. Nakon objavljivanja informacija i preporuke Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, Vlada je formirala radnu grupu za preispitivanje svoje stambene politike.

Vlada je nastavila da informiše o procesu pristupanja Evropskoj uniji u skladu sa svojom strategijom informisanja javnosti, sprovodeći niz aktivnosti u nekoliko crnogorskih gradova. U julu je vlada uspostavila privremeno tijelo za sprovođenje strategije informisanja javnosti.

Implementacija Akcionog plana za sprovođenje Inicijative partnerstvo za otvorenu upravu 2018-2020 je u toku.

U decembru 2019. godine, Skupština je usvojila Zakon o elektronskoj upravi, kao i izmjene Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu. Vlada redovno analizira stanje elektronskih usluga u Crnoj Gori i predlaže konkretne mjere za njihovo unapređenje. Preko onlajn platforme za e-peticije, koja je uspostavljena u aprilu 2018. godine, podnijeto je pet javnih peticija, od kojih nijedna nije prihvaćena. Nakon niza lokalnih protesta u oktobru protiv izgradnje hidroelektrana, vlada je pokrenula pregovore o sporazumnom raskidu ugovora za izgradnju sedam malih hidroelektrana u četiri opštine na sjeveru zemlje. Suprotno zakonu o državnoj upravi, vlada nastavlja da usvaja brojne zakone koji utiču na prava građana, a ne obezbjeđuje odgovarajuće uključivanje i učešće javnosti. Javnim konsultacijama u zakonodavnom procesu i procesu donošenja politika još uvijek nedostaje pravo i sistematsko uključivanje relevantnih aktera.

Kad je u pitanju **lokalna samouprava**, u maju 2019. godine Skupština je donijela izmjene zakona o lokalnoj samoupravi i komunalnoj policiji, kao i prateće podzakonske akte. Ovi propisi predviđaju da bi zapošljavanje u lokalnim samoupravama trebalo da se odvija u skladu s nacionalnim sistemom zapošljavanja koji je zasnovan na rezultatima i koji za polaganje stručnog ispita za rad u javnoj upravi koristi elektronski sistem.

Sprovođenje zakona o lokalnoj samoupravi inicijalno je proizvelo pozitivne efekte u oblasti finansiranja lokalne samouprave. Ovim su se uvećali prihodi opština kako od poreza na lični dohodak tako i od transfera iz egalizacionog fonda. Ovaj zakon je pred Ustavnim sudom osporavala skupštinska opoziciona stranka. Ustavni sud odbio je zahtev.

Gradonačelnika Kotora, koji je član opozicije, u julu je zamijenio predstavnik vladajuće stranke, nakon raskola u lokalnoj opozicionoj koaliciji. U junu 2019. godine, lokalna skupština opštine Pljevlja izabrala je novog predsjednika opštine, a posle ostavke prethodnog. Učešće žena u politici ostaje slabo i u lokalnu, sa samo jednom opštinom na čijem se čelu nalazi gradonačelnica od 24 koliko ih ima ukupno.

Civilno društvo

Pravno, institucionalno i finansijsko okruženje u kome funkcionišu organizacije civilnog društva još više je poboljšano, naročito kada se radi o pravilniku za finansiranje nevladinih organizacija (NVO). Uloga civilnog društva u kreiranju, sprovođenju i praćenju javnih politika je prepoznata i promovise se. Međutim, u praksi nije ostvarena dovoljna i prava uključenost organizacija civilnog društva u proces kreiranja politike. Pitanje koje još uvijek izaziva zabrinutost je sve restriktivniji pristup javnim informacijama.

Oснаženo civilno društvo ključna je komponenta svakog demokratskog sistema te bi ga državne institucije trebale kao takvo prepoznati i tretirati.

Sveukupni pravni i institucionalni okvir za slobodu izražavanja, udruživanja i mirnog okupljanja je uspostavljen. Zakon o nevladinim organizacijama, izmijenjen i dopunjen 2017. godine, i njegovi podzakonski akti, koji definišu standardizovane i transparentnije mehanizme državnog finansiranja, počeli su da se primjenjuju. Međutim, kapacitet pokretanja i sprovođenja programa za odobrenje bespovratnih sredstava i dalje treba poboljšati, a među ministarstvima kapaciteti se razlikuju. U aprilu 2020. godine, Ministarstvo javne uprave pokrenulo je javne konsultacije za ocjenu sprovođenja zakona i uspostavilo radnu grupu u kojoj su predstavnici nevladinih organizacija činili trećinu članova. Još uvijek nije usvojen Zakon o volontiranju. Preduzeti su dalji koraci ka unapređenju dijaloga o saradnji između javnih institucija i civilnog društva. Savjet za razvoj nevladinih organizacija, tijelo koje čini jednak broj državnih funkcionera i predstavnika civilnog društva, intenzivirao je svoj rad u 2019.

godini. Međutim, još uvijek mu nedostaje vidljivost i uključenje lokalnih organizacija civilnog društva koje se nalaze u zabačenijim područjima. Strategija razvoja nevladinih organizacija nastavila je da se implementira. U pripremi je finalna evaluacija Strategije za period 2018-2020. Proces sačinjavanja nove Strategije za nevladine organizacije za period 2021-2023 je započet uz učešće predstavnika civilnog društva u radu relevantne radne grupe.

Civilno društvo je i dalje aktivno uključeno u proces pristupanja, kao i u različite radne grupe za pregovaračka poglavlja. Njegova uloga u procesu pristupanja je prepoznata i promovirana na političkom nivou. Međutim, u mnogim slučajevima, učestvovanje NVO-a u radnim grupama ostaje formalnost; zbog nepravovremenog dobijanja informacija, uključivanja i nepostojanja otvorenosti za njihove preporuke, oni nijesu u mogućnosti da utiču na proces donošenja odluka. U februaru 2020. godine, premijer je pokrenuo niz konsultacija s civilnim društvom, medijima i političkim akterima o pitanjima koja su od ključnog značaja za proces pristupanja Crne Gore. Ova inicijativa je nastavljena u maju 2020. godine, pošto je zbog pojave korona virusa privremeno zamrznuta u martu 2020. godine.

Sve je veći broj informacija na koje javne ustanove stavljaju oznaku tajnosti i koje čuvaju od javnosti, te tako u praksi ograničavaju organizacijama civilnog društva i građanstvu pristup ključnim političkim odlukama. Ovim problematičnim pitanjem treba se prioritetno pozabaviti, što treba da uključi i revidiranje pravnog okvira, kako bi se osiguralo da civilno društvo ima pravi nadzor u ključnim oblastima politike. Konsultacije o Nacrtu zakona o slobodnom pristupu informacijama su na zahtjev civilnog društva privremeno obustavljene tokom pandemije koronavirusa.

Sudskim odlukama, koje su donijete tokom 2019. godine, kontroverzna otpuštanja istaknutih predstavnika nevladinih organizacija iz ključnih državnih institucija i regulatornih tijela 2018. godine proglašena su nezakonitim. Bez obzira na ove sudske odluke, od kojih su neke pravosnažne, članstvo predstavnika NVO u predmetnim tijelima nije obnovljeno.

Pravilnik za javno finansiranje organizacija civilnog društva obezbjeđuje da najmanje 0,5% državnog budžeta bude raspoređeno na civilno društvo. U 2019. godini ovaj budžet iznosio je 3,7 miliona EUR (u poređenju sa 4 miliona EUR u 2020. godini). Iako je angažovanjem eksternih procjenitelja cjelokupan proces postao transparentniji posljednjih godina, zabrinutost u vezi s procesom evaluacije i dalje postoji.

Transparentnost državnog finansiranja unaprijeđena je uspostavljanjem onlajn baze podataka o projektima organizacija civilnog društva koje su primile državna sredstva s početkom od 2009. godine.

Prema zakonu o lokalnim samoupravama, organizacije civilnog društva takođe mogu da pristupe fondovima na lokalnom nivou, ali većina opština nema transparentne procedure.

2.1.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je **umjereno spremna** kada je riječ o reformi njene javne uprave. Generalno posmatrano, ostvaren je **određeni napredak**, s obzirom na to da je realizovana jedna od prošlogodišnjih preporuka (početak sprovođenja zakona o državnim službenicima). Pored toga, okvir za srednjeročno planiranje politike, zapošljavanje na osnovu rezultata i racionalizacija organizacije državne uprave i dalje dobro napreduju. Međutim, i dalje je potrebna snažna politička volja za djelotvoran rad na depolitizaciji javne službe, optimizaciji državne uprave i učinkovitoj implementaciji rukovodne odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka. Dvije preporuke Komisije iz 2019. godine i dalje važe.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ sačini i usvoji nove strategije za Reformu javne uprave (PAR) i upravljanje javnim

finansijama (PFM) koja će imati realne ciljeve, biti zasnovana na rezultatima ocjene prethodne strategije i procjeni 2019 PEFA;

→ nastavi da djelotvorno implementira plan optimizacije javne uprave;

→ poboljša pristup građana informacijama od javnog značaja finalizacijom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u skladu s principima javne uprave koje je razvila SIGMA.

Reforma javne uprave

Godišnji izvještaj za 2018. godinu strategije **reforme javne uprave za period 2016-2020** (PAR) usvojen je u maju 2019. godine, u skladu sa standardima utvrđenim uredbom i metodologijom strateškog planiranja. Civilno društvo i dalje aktivno učestvuje u praćenju vladinih reformi, pa je zajedno s ostalim učesnicima pozvano da do 1. maja dostavi inicijalne predloge za nacrt planirane Strategije za reformu javne uprave 2021-2025. **Politička podrška** reformama obezbijeđena je radom Savjeta za reformu javne uprave koji je u izvještajnom periodu održao dvije sjednice. U pogledu **finansijske održivosti**, reforme i dalje zavise od finansiranja donatora.

Srednjoročno planiranje politika i sistem izvještavanja

Srednjoročni **sistem planiranja i izvještavanja o politikama** Crne Gore dodatno je ojačan primjenom uredbe o načinu i postupku za izradu, usklađivanje i praćenje sprovođenja strateških dokumenata. Posebno se proširila mreža za strateško planiranje i obuku relevantnih zaposlenih u ministarstvima. Generalni sekretarijat vlade ima aktivnu ulogu u praćenju sprovođenja uredbe i obezbjeđenju kontrole kvaliteta putem davanja mišljenja o nacrtima strateških dokumenata koja se propratno daju uz tekstove prilikom prezentovanja vladi radi usvajanja. Cilj ove metodologije je i racionalizacija takvih dokumenata pa je postignuto i smanjenje njihovog broja.

Srednjoročni fiskalni plan tek treba da se poveže s planiranjem politika. Međutim, Generalni sekretarijat vlade inicirao je uvođenje sistema srednjoročnog planiranja na nivou ministarstava u skladu s novom metodologijom. Kao pilot projekat, ministarstva ekonomije, održivog razvoja i turizma i poljoprivrede i ruralnog razvoja takođe su po prvi put usvojila srednjoročne programe rada koji pokrivaju period 2019-2021. U aprilu 2020. godine vlada je usvojila prve izvještaje o implementaciji srednjoročnog programa rada ministarstava za 2019. godinu.

Upravljanje javnim finansijama

Tekuća implementacija programa reforme **upravljanja javnim finansijama (PFM) 2016-2020** bavi se izvjesnim ključnim slabostima PFM sistema. Program uključuje usklađivanje pravnog i regulatornog okvira s pravnom tekovinom Evropske unije i ažuriranje postojećeg informacionog sistema za upravljanje cjelokupnim budžetskim ciklusom. Međutim, od samog usvajanja, nekoliko ključnih reformi nije uključeno ili je izbačeno iz programa. One uključuju usklađivanje s metodologijom ESA 2010, obračunsko računovodstvo, unapređenje izvještavanja o izvršenju budžeta, upravljanje preuzetim obavezama, planiranje novčanih tokova i upravljanje dugovanjima. Za pomenuto se očekuju konkretni akcioni planovi. Sprovođenje reforme upravljanja javnim finansijama intenziviralo se 2019. godine odvijanjem nekoliko važnih aktivnosti, uključujući pripremu srednjoročnog budžetskog okvira, programsko budžetiranje i kapitalno budžetiranje.

Ocjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA) sprovedena je 2019. godine. Rezultati ocjene bili su prilično pozitivni, ali je identifikovano i nekoliko oblasti kojima treba da se pozabavi naredna strategija upravljanja javnim finansijama. Zakon o računovodstvu u

javnom sektoru usvojen je u novembru 2019. godine, a početak njegove primjene planiran je za 2022. godinu, pošto se usvoje neophodni podzakonski akti.

Kad je u pitanju **transparentnost budžeta**, vlada i dalje sistematski objavljuje predlog budžeta i usvojeni budžet, kao i izvještaje o izvršenju budžeta. Međutim, ne postoji mehanizam koji bi osigurao kvalitet, sveobuhvatnost i čitljivost objavljenih podataka. Potrebno je da se civilno društvo sistematičnije uključi u praćenje sprovođenja programa reforme upravljanja javnim finansijama.

Javne službe i upravljanje ljudskim resursima

Zastupljenost žena na višim pozicijama državnih službi u Crnoj Gori je dobra u oblastima reforme javne uprave i donekle u upravljanju javnim finansijama. Na poziciji ministra javne uprave nalazi se žena. Mnoge funkcije obavljaju žene, od generalnih direktora i direktora u ministarstvima, načelnika Uprave za kadrove, generalnog sekretara i oba zamjenika do direktorke CFCU-a.

Usvajanjem nekoliko implementirajućih zakonskih akata tokom izvještajnog perioda omogućena je puna primjena zakona o državnim službenicima i namještenicima. Kadrovski plan za 2020. godinu za organe državne uprave i kabinet premijera usvojen je u februaru 2020. godine. Uspostavljen je okvir kompetencija kako bi se obezbijedile odgovarajuće procedure zapošljavanja na više činovničke pozicije. Uveden je elektronski sistem polaganja stručnog prijemnog ispita za rad u javnoj upravi, uključujući i na lokalnom nivou.

Što se tiče realizacije Plana optimizacije javne uprave za period 2018-2020, nacionalni organi su tokom izvještajnog perioda prijavili pad broja zaposlenih za 105 lica na lokalnom nivou i povećanje ovog broja za 49 na centralnom nivou. U maju 2019. godine izmijenjen je zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, čime je kreiran pravni osnov za sporazumni raskid radnog odnosa u javnoj upravi. U oktobru je vlada izmijenila odluku o otpremninama u slučaju sporazumnog prekida radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru i ponudila atraktivne uslove za one koji su tražili ovaj raskid, kao podsticaj za napuštanje uprave. Za sada se za otpremnine prijavilo 1.579 javnih službenika na centralnom i 322 na lokalnom nivou. Do sada je na centralnom nivou odobreno 282 otpremnine, a na lokalnom 128.

Platni razredi su javno dostupni, dok su plate u javnom sektoru i dalje skromne. Ostalo je da Crna Gora uvede adekvatan i atraktivan **sistem nagrađivanja** državnih službenika i namještenika koji je zasnovan na jasnim, pravičnim i transparentnim kriterijumima. Uprava za kadrove i dalje je odgovorna da državnim službenicima i nameštenicima omogući **stručno usavršavanje** i potrebnu obuku. Takođe je odgovorna i za nacionalno akreditovanu obuku o ljudskim resursima, strateškom planiranju, etici i integritetu.

Odgovornost uprave

Izvještaj o **upravnom postupku** za period jul 2017 - decembar 2018. godine sačinjen je primjenom nove nacionalne metodologije. Po prvi put pokriva upravne postupke na lokalnom nivou. To pokazuje da je 98% sporova na centralnom i 91% na lokalnom nivou riješeno u roku. Usvojeni su implementirajući propisi neophodni za sprovođenje zakona o opštem upravnom postupku. Nakon analize zakonodavnog okvira o **slobodnom pristupu informacijama**, započet je rad na novom zakonu, a javne konsultacije s tim u vezi odložene su tokom trajanja pandemije virusa COVID-19.

Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

Crna Gora je usvojila **Nacionalni okvir interoperabilnosti** koji je usklađen s Evropskim okvirom interoperabilnosti. Jedanaest institucija već je povezano na jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka. Zakon o elektronskoj upravi i izmjene zakona o

elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu takođe su usvojeni tokom izvještajnog perioda.

2.2 Vladavina prava i temeljna prava

2.2.1. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

Temeljne vrijednosti EU uključuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Pravilno funkcionisanje (nezavisnog, kvalitetnog i efikasnog) sudskog sistema i djelotvorna borba protiv korupcije od najvećeg su značaja, kao i poštovanje temeljnih prava u pravu i praksi.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za primjenu pravne tekovine i evropskih standarda u ovoj oblasti, te je ostvarila **ograničen napredak** ukupno gledano. Prošlogodišnje preporuke u vezi s pravosuđem samo su djelimično ispunjene. Izazovi ostaju, naročito u pogledu nezavisnosti, profesionalnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Od presudnog je značaja da Crna Gora ne nazaduje u odnosu na ranija dostignuća koja je postigla u reformi pravosuđa. Korupcija je još uvijek pitanje koje izaziva zabrinutost, te je potrebno da Crna Gora proaktivno pristupi obezbjeđivanju maksimalnog integriteta, nepristrasnosti i odgovornosti Agencije za borbu protiv korupcije. Što se tiče temeljnih prava, Crna Gora je postigla određeni napredak. Iako sada ima većinu zakonskih i institucionalnih okvira, potrebno je da uloži dalje napore kako bi obezbijedila efikasnu primjenu i zaštitu ljudskih prava i usklađivanje s pravnom tekovinom Evropske unije. Sloboda izražavanja i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost. U sprovođenju prošlogodišnjih preporuka nije bilo napretka.

Crna Gora nastavlja s implementacijom detaljnog akcionog plana koji je 2013. godine usvojen prije otvaranja pristupnih pregovora u ovom poglavlju, a naknadno je ažuriran u februaru 2015. godine.

Funkcionisanje pravosuđa

Pravosudni sistem Crne Gore **umjereno je spreman**, s obzirom na to da je u ovoj oblasti generalno ostvaren **ograničen napredak**. Prošlogodišnje preporuke ispunjene su samo djelimično, kroz kontinuiranu implementaciju IKT strategije pravosuđa. Pored toga, Crna Gora nastavlja da ulaže napore na planu razvoja i promocije alternativnog rješavanja sporova. Međutim, rezultati reformi, a naročito bilans rezultata u pogledu odgovornosti u pravosuđu, ostaju ograničeni. Potrebno je dodatno konsolidovati rezultate koji su postignuti po pitanju nezavisnosti i profesionalnosti pravosuđa. Upravljanje kadrovima, finansijama i infrastrukturom se nije popravilo.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba:

- da obezbijedi djelotvornu nezavisnost i profesionalnost pravosuđa potpunim i nedvosmislenim sprovođenjem relevantnih ustavnih i zakonskih odredaba, u skladu s preporukama GRECO-a, a posebno da efikasno ograniči imenovanja predsjednika sudova na najviše dva mandata, te da preduzme mjere za jačanje nezavisnosti pravosuđa, uključujući i ukidanjem učešća ministra pravde u Sudskom savjetu po službenoj dužnosti;
- da preispita disciplinski i etički okvir za sudije i tužioce kako bi učvrstila objektivnost, proporcionalnost i efikasnost i osigurala djelotvorno sprovođenje ovog okvira;
- da pripremi i usvoji novu strategijuracionalizacije pravosudne mreže, koja bi utvrdila konkretne naredne korake ka zatvaranju neodrživih malih sudova.

Strateški dokumenti

U septembru 2019. godine vlada je usvojila strategiju reforme pravosuđa za period 2019-2022 i prateći akcioni plan 2019-2020, s analizom efekata prethodne strategije koja se, međutim, svela na činjeničnu analizu aktivnosti bez bilo kakve procjene uticaja. Oktobra 2019. godine, osnovan je Savjet za praćenje sprovođenja strategije sačinjen od glavnih pravosudnih institucija i profesionalnih udruženja sudija i tužilaca. Organizacije civilnog društva nijesu bile pozvane da učestvuju u radu Savjeta. Nema značajnijih kašnjenja u implementaciji ove strategije.

Organi upravljanja

Sudski savjet i Tužilački savjet ostaju ključna tijela zadužena za upravljanje pravosudnim sistemom i karijerama sudija i tužilaca. Njihov sastav i postupci za imenovanje članova su generalno u skladu s evropskim standardima. Međutim, Grupa država protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) smatra da su ostala neriješena pitanja u vezi s jačanjem nezavisnosti Sudskog savjeta od neprimjerenog političkog uticaja kao što je, na primjer, učešće ministra pravde po službenoj dužnosti. Mehanizam protiv zastoja, koji je uveden izmjenama i dopunama zakona o Sudskom savjetu iz 2018. godine, i dalje se primjenjuje, što omogućava produženje mandata članova koji nijesu iz reda sudija do izbora novih članova. Nakon ostavke predsjednika Sudskog savjeta u decembru 2019. godine, Savjet je nastavio s radom u nepotpunom sastavu. Nakon što je u januaru 2020. godine objavljen novi konkurs za kandidate, u julu 2020. godine, Skupština ponovo nije uspjela da za četiri člana koji nijesu nosioci sudijske funkcije obezbijedi dovoljnu većinu za izbor nekog od kandidata Sudskog savjeta.

Mandat vrhovnog državnog tužioca istekao je u oktobru 2019. godine i još uvijek se očekuje imenovanje njegovog nasljednika. Nakon prvog neuspješnog konkursa za prijavu kandidata, Tužilački savjet imenovao je odlazećeg Vrhovnog državnog tužioca za vršioca dužnosti. U drugom postupku prijave kandidata, Skupština nije obezbijedila kvalifikovanu većinu za izbor kandidata koje je predložio Tužilački savjet. Tužilački savjet još nije okončao postupak imenovanja 11 rukovodilaca državnih tužilaštava, koji je pokrenut 2019. godine. U junu 2020. godine, Tužilački savjet je jednoglasno potvrdio drugi mandat glavnog specijalnog tužioca.

Budžet Sudskog savjeta za 2020. godinu povećao se za 20% tj. na 1,65 miliona EUR sa 1,37 miliona EUR koliko je bilo opredijeljeno u 2019. godini. Budžet Tužilačkog savjeta za 2020. godinu uvećan je za 16% ili 670.000 EUR (2019: 561.000 EUR). Operativni kapacitet oba sekretarijata Savjeta nastavlja da se unapređuje, ali ga je potrebno još više učvrstiti. Takođe je potrebno da ova dva Savjeta preuzmu funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja kako na centralnom, tako i na nivou sudova i tužilaštva. Potrebno je okončati tehničke pripreme za postepeno prenošenje budžetskog planiranja i izvršenja na sudove i tužilaštva tokom 2020. godine, a Ministarstvo finansija tek treba da ih prepozna kao budžetske jedinice. Dva Savjeta treba da pojačaju napore na poboljšanju transparentnosti svog rada, posebno putem objavljivanja kompletno obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim postupcima. I dalje su problematični profesionalni kapaciteti članova oba Savjeta, posebno Sudskog savjeta, kao i njihova posvećenost i vrijeme koje izdvajaju za obavljanje svojih funkcija.

Nezavisnost i nepristrasnost

Postoji zakonski okvir koji garantuje nezavisnost sudstva, ali sudstvo i tužilaštvo se još uvijek smatraju osjetljivim na političko uplitanje. U tom smislu, dodatna pitanja mogu se postaviti u vezi s izvještajima da je Vlada dodijelila stanove finansirane od strane države ili kredite pod povoljnim uslovima nekim predstavnicima pravosuđa i tužilaštva, uključujući i one na visokim funkcijama. Odluka Sudskog savjeta o ponovnom imenovanju sedam predsjednika sudova, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat, izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog tumačenja slova i duha ustavnog i zakonskog okvira od strane Sudskog savjeta koje ova imenovanja ograničava na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika

koncentracija ovlaštenja unutar pravosuđa. Ovo takođe nije u skladu s preporukama GRECO-a o nezavisnosti sudstva, za koje se očekuje da će Crna Gora poštovati. U junu 2020. godine, potpredsjednik vlade i ministar pravde, nakon sastanka Savjeta za vladavinu prava, dao je izjavu za javnost sugerišući predsjednicima sudova koji su se zadržali na svojim pozicijama više od dva mandata da podnesu ostavke. Navodi o korupciji u Vrhovnom državnom tužilaštvu i prijavljeno neovlašćeno miješanje u rad Specijalnog državnog tužilaštva zahtijevaju nezavisan i efikasan institucionalni odgovor. U aprilu 2020. godine, u okviru mjera štednje koje su uvedene zbog pandemije virusa COVID-19, Vlada je odlučila da za maj i jun smanji plate funkcionera i državnih službenika s najvišim zaradama za 50%, što se odnosi i na preko 200 sudija i tužilaca. Potrebna je čvrsta politička posvećenost kako bi se zajamčila puna nezavisnost pravosuđa.

U januaru 2020. godine, Ustavni sud je, nakon neuspješnog izbora novog predsjednika, u međuvremenu izabrao svog bivšeg predsjednika za 'predsjedavajućeg sudiju', iako takva kategorija nije predviđena zakonskim okvirom. Postupak imenovanja novog predsjednika Ustavnog suda treba sprovesti bez daljeg odlaganja.

Nasumična dodjela predmeta u rad osigurana je Zakonom o sudovima i automatski implementirana kroz pravosudni informacijski sistem PRIS. Postoje određena ograničenja u nasumičnoj dodjeli predmeta u veoma malim sudovima, a PRIS nije uveden u prekršajne sudove. U nedostatku jasnih kriterijuma, nastavlja se praksa preraspodjele velikog broja predmeta među sudovima u cilju smanjenja zaostalih predmeta (1451 predmet u 2019. godini), čime se ugrožava pravo na nadležnog sudiju.

U decembru 2019. godine Vlada je usvojila izmjene Zakona o sudovima i Zakona o državnom tužilaštvu kako bi oba zakona uskladila sa Zakonom o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima iz 2018. godine; oba zakona čekaju na usvajanje u Skupštini.

Dato je jedno predsjedničko pomilovanje 2019. godine (postojalo je jedno 2018. i jedno 2017. godine). U junu 2020. godine, Skupština je donijela Zakon o amnestiji za skraćanje kazni zatvora određenih zatvorenika za 5-15%, kako bi se u kontekstu pojave korona virusa smanjila preopterećenost zatvora. Iako na amnestiji neće imati pravo oni koji služe zatvorske kazne za neke od najtežih krivičnih djela, uključujući ratne zločine, teška ubistva, terorizam i trgovinu ljudima, te korupciju i krivična djela protiv polne slobode, pomenuti zakon se može primijeniti na krivična djela povezana s organizovanim kriminalom.

Odgovornost

Bilans rezultata primjene etičkih kodeksa i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca i dalje je loš. Godine 2019, pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta pokrenut je i okončan **disciplinski postupak** (2018: pokrenut jedan postupak). U ovom postupku utvrđena je povreda koja je sankcionisana smanjenjem zarade od 20%, na period od 3 meseca. Nije bilo novih disciplinskih postupaka protiv tužilaca (2018: ukupno četiri predmeta). U istom periodu bilo je 14 prijava navodne povrede **etičkog kodeksa** sudija; 12 je dovršeno, a u dva slučaja povredu je ustanovila etička komisija (2018: 15 predmeta ukupno, povreda ustanovljena u jednom predmetu). U jednom od pomenuta dva predmeta, Sudski savjet je ukinuo odluku o povredi na osnovu žalbe koju je podnio sudija. Od 12 slučaja navodne povrede etičkog kodeksa tužilaca utvrđena je povreda u 3 slučaja (2018: ukupno 4 slučaja, nije bilo utvrđenih povreda). U prvoj polovini 2020. godine bile su dvije prijave navodnog kršenja etičkog kodeksa sudija i dvije prijave navodnog kršenja etičkog kodeksa tužilaca. Protiv jednog sudije pokrenut je disciplinski postupak.

Sistem za otkrivanje povreda pravila integriteta treba da postane djelotvorniji, a svi slučajevi kod kojih postoji osnov za disciplinsku odgovornost treba da budu odgovarajuće praćeni.

Objektivnost, proporcionalnost i djelotvornost disciplinskog okvira za sudije treba da se ojača. Pristup rješavanju predmeta u obje Komisije koje nadgledaju primjenu etičkih kodeksa još uvijek je nedosljedan. Pravni lijek protiv odluka etičkih komisija oba Savjeta još uvijek nije predviđen zakonom. Relevantne odluke Tužilačkog i Sudskog savjeta nijesu dovoljno obrazložene, a sudska praksa tek treba da se razvije. Iako je savjetodavna funkcija etičkih komisija u pravosuđu i tužilaštvu učvršćena, potrebno je više promovisati etiku i profesionalno ponašanje u pravosuđu, kao i informacije o postojećim žalbenim mehanizmima.

Tokom 2019. godine, redovna pravosudna inspekcija Ministarstva pravde utvrdila je nepravilnosti u sistemu evidencije i arhiviranja sudova za prekršaje, dok u tužilaštvima nijesu utvrđene nepravilnosti. Kapacitet ministarstva za sprovođenje pravosudnih inspekcija i dalje je ograničen, a na nadzoru sudova, tužilaštava, notara i javnih izvršitelja rade samo dva pravosudna inspektora. Potrebno je djelotvorno sprovođenje sistema pravosudne inspekcije, uključujući i putem većeg broja nenajavljenih inspekcija.

U martu 2019. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o javnim izvršiteljima kojima je uvedena obaveza da izvršitelji prijavljuju imovinu Agenciji za sprječavanje korupcije. U decembru 2019. godine usvojen je revidirani etički kodeks javnih izvršitelja i formirana je nova komisija za etičko postupanje javnih izvršitelja. Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja započeli su zajedničke inspekcije 18 kancelarija izvršitelja. Ukupno je u tri kancelarije utvrđeno šest nepravilnosti. U 2019. godini pokrenuta su četiri disciplinska postupka protiv javnih izvršitelja, i još jedan do sada tokom 2020. godine. U dva slučaja ustanovljena je disciplinska odgovornost i u skladu s tim izrečene su novčane kazne. U jednom slučaju, javni izvršitelj je privremeno suspendovan do okončanja krivičnog postupka. Potrebno je preduzeti dodatne korake ka promovisanju profesionalnih i etičkih standarda među izvršiteljima, što uključuje i odgovarajuću obuku.

Profesionalizam i stručnost

Crna Gora nastavlja da organizuje jedinstvene konkurse za cijelu državu za sudije i tužioce. Tokom 2019. godine je 9 sudija unaprijeđeno na sudske pozicije višeg nivoa i 2 tužioca su imenovana u tužilaštva višeg stepena. Optužbe o sukobu interesa protiv nekih članova Sudskog savjeta vezano za određene kandidate na konkursu iz 2019, način na koji su obavljani intervjui s kandidatima; i povrede integriteta od strane kandidata tokom konkursa 2020, ukazuju na neriješene izazove u transparentnom i na zaslugama zasnovanom angažovanju sudija, profesionalizam komisije za ispitivanje Sudskog savjeta; i tehničke predušlove za organizovanje ispitivanja.

Oba Savjeta sada vrše redovnu ocjenu sudija i tužilaca po novom sistemu redovne ocjene rada. Tokom 2019. godine, ocijenjeno je 55 sudija i 53 tužioca u redovnom postupku ocjenjivanja. Činjenica da su svi ocjenjivani tužioci dobili odličnu ocjenu dovodi u pitanje objektivnost i opštu svrhu procesa ocjenjivanja. Ocjena treba da bude temeljitija, u skladu s kriterijumima ocjenjivanja koji su revidirani 2017. godine.

Kvalitet pravde

Akcionni plan za period 2019-2020. koji prati strategiju reforme pravosuđa obuhvata mjere za sprovođenje strategije Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Tokom 2020. godine, Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu dodijeljen je budžet od 615.593 eura (2019: 619.000 eura) što je i dalje ispod zakonskog minimuma. Autonomno i samoodrživo funkcionisanje Centra prema tome još uvijek nije zagarantovano. Međutim, finansiranje Centra iz državnog budžeta trenutno je dovoljno s obzirom da veliki dio njegovih aktivnosti i dalje ima podršku od EU i drugih međunarodnih donatora. Njegov Sekretarijat i dalje zapošljava 14 od 19 planiranih radnih mjesta, dok se broj njegovih realizovanih aktivnosti stalno povećava.

Aktivnosti Centra na obuci prekinute su u periodu COVID-19 ograničenja. Kapacitete Centra za upravljanje, strateško planiranje i administrativne kapacitete treba dalje poboljšavati, naročito nakon promjena u upravi u decembru 2019. godine. Tek treba uspostaviti njegovu redovnu saradnju sa Sudskim i Tužilačkim savjetom, naročito oko organizovanja ciklusa početne obuke. Uloga Savjeta za programiranje u Centru mora se u značajnoj mjeri poboljšati u pogledu procjene potreba za obukom i ocjenjivanja. Centar učestvuje kao posmatrač u aktivnostima koje nudi Evropska mreža za obuku u pravosuđu (EJTN) ali ne iskorišćava stručnost u okviru mreže na proaktivan način.

Aktivnostima u pravosuđu nastavlja da se usklađuje sudska praksa, uključujući i usklađivanje sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, ostaje zabrinutost vezano za institucionalne sporove i različito razumijevanje i tumačenje standarda ljudskih prava između Vrhovnog suda i Ustavnog suda, čime se ugrožava pravna sigurnost i pravo na pravosnažnu presudu i efikasan pravni lijek.

Nije bilo napretka u punoj realizaciji uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Takođe ostaju i pitanja vezana za pouzdanost i dostupnost statističkih podataka za pravosuđe u nedostatku naprednog sistema upravljanja predmetima. Podaci o ukupnoj dužini postupka još uvijek nijesu dostupni. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema nijesu sistematski analizirane niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike.

U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila ažurirani Akcioni plan za period 2016-2020. za sprovođenje ICT strategije za sudstvo, uz neke korekcije ciljnih datuma zbog određenih kašnjenja u realizaciji i detaljno razloženog budžeta. Novi IKT podsistem za sudove nabavljen je u junu 2019. godine. Sve dok novi sistem ne bude postavljen, sadašnji pravosudni informacioni sistem, PRIS, koriste svi sudovi za praćenje predmeta, određene aspekte upravljanja predmetima i interakciju sa strankama. Sistem i dalje ima nedostataka vezanih za bezbjednost i ne funkcioniše jednako van Podgorice, dok je informacioni sistem tužilaštva i dalje nedovoljno napredan.

Budžet za 2020. godinu za pravosuđe iznosi 39,1 milion eura, slično kao i 2019. Crna Gora ima 51 sudiju (od kojih su 58% žene) i 17 tužilaca (od kojih su preko 65% žene) na 100.000 stanovnika, daleko iznad evropskog prosjeka od 21 sudije i 11 tužilaca (izvor: CEPEJ), kao i tri puta više zaposlenih u sudstvu po broju stanovnika od evropskog prosjeka. Crna Gora se ističe u poređenju s regionom u pogledu mnogo niže naplate sudskih taksi.

Nastavio se pozitivan trend u oblasti **alternativnog rješavanja sporova**, gdje je Crna Gora preduzela određene mjere na jačanju i promovisanju njegovog korišćenja. Vlada je usvojila Zakon o alternativnom rješavanju sporova u novembru 2019. godine; on omogućava, između ostalog, obavezno pribjegavanje alternativnom rješavanju sporova u određenim predmetima. Zakon tek treba da zvanično donese Skupština. 2019. godine, 917 predmeta upućeno je Centru za posredovanje (2018: 629 ukupno), a 403 predmeta je riješeno kroz medijaciju (2018: 107). U istom periodu, 2.743 predmeta (2018: 3.450) predato je Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, od čega je 1.258 riješeno (2018: 3.041). Međutim, ovaj metod tek treba da se koristi sistematično kako bi njegov opšti uticaj bio maksimalan.

Efikasnost

Tokom 2019. godine, 131.956 predmeta bilo je neriješeno na crnogorskim sudovima, od kojih su 92 bili novi predmeti (6,9 % manje nego 2018). Nekih 92.305 predmeta je riješeno (5,5 % manje nego 2018), dok je opšti zaostatak u predmetima opao za 2 % na 38.190. Crna Gora je nastavila da preduzima konkretne mjere na smanjenju zaostatka starih slučajeva, kojima je dat

status prioriteta. Broj predmeta starijih od 3 godine pao je za 5,5 %, na 2.912. Vrijeme upravljanja, tj. prosječno vrijeme od predaje do donošenja odluke, bilo je 143 dana kod predmeta na osnovnim sudovima (2018: 142 dana) i 116 kod privrednih predmeta (2018: 107 dana). Vrijeme upravljanja na Upravnom sudu (534 dana) razlog je za zabrinutost.

U aprilu 2019. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju potraživanja, s ciljem usklađivanja s pravnom tekovinom EU i bavljenja nekim izazovima u praksi izvršnih postupaka.

Što se tiče izvršenja, stope klirensa i naplate se povećavaju, a zaostatak predmeta izvršenja pred sudovima smanjen je sa 150.000 u 2016. godini na svega oko 2.500 na kraju 2019. godine. U 2019, 61.127 predmeta je predato kancelarijama javnih izvršitelja, uz 40.019 predmeta neriješenih na kraju godine. Centralizovani sistem za upravljanje predmetima za javne izvršitelje i dalje se dosljedno koristi, garantujući pouzdanost podataka. Sprovedenje sudskih odluka ostaje izazov.

Tokom 2019. godine, Ustavni sud Crne Gore je primio 2.320 predmeta (2018: 2.291), dok je riješio njih 1.436 (2018: 1.203). Trend povećanja zaostalih predmeta nastavlja se u 2020.

Srednjoročna strategija za racionalizaciju sudske mreže za period 2017-2019. ne predviđa bilo kakve opipljive i konkretne mjere racionalizacije. Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2020, Vlada se obavezala za pripremu osnovne analize za racionalizaciju sudske mreže, koja je u toku, i treba da bude završena na jesen. Reforme u ovoj oblasti treba da se nadograđuju na dostupne podatke, zaključke iz odrađenih studija i analiza troškova i koristi, osiguravajući bolje opšte upravljanje ljudskim resursima i pravosudnom infrastrukturom, i konačno treba da vode ka optimizaciji pravosudne mreže i zatvaranju malih neodrživih sudova.

Rješavanje predmeta ratnih zločina na domaćem nivou

Nastavljeno je sprovođenje Strategije za istraživanje ratnih zločina. U junu 2019. godine, prvostepeni sud je donio odluku kojom osuđuje optuženog na 14 godina zatvora za zločine protiv civilnog stanovništva na Kosovu*. Kaznu je potvrdio drugostepeni sud svojim odlukom iz novembra 2019. godine. Dok odluka ne postane pravosnažna, u toku su postupci po predlogu optuženog za zaštitu zakonitosti. U okviru nadležnosti Specijalnog tužilaštva (SPO), četiri predmeta ostaju u izviđaju a tiču se ratnih zločina počinjenih na teritoriji Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Nakon potpisivanja Memoranduma o razumijevanju s Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove (IRMCT) početkom 2019. godine, pripremljene su smjernice za razmjenu informacija i dokaza s IRMCT-om. Vrhovni državni tužilac Crne Gore potpisao je ugovore o regionalnoj saradnji na predmetima ratnih zločina s Hrvatskom (2006), Srbijom (2007) i Bosnom i Hercegovinom (2014). U 2019. godini i prvoj polovini 2020. godine, Crna Gora je postupala u sedam zamolnica iz Bosne i Hercegovine, tri zamolnice iz Hrvatske i jedne iz kancelarije Specijalnog tužilaštva Kosova. Takođe su u toku aktivnosti na preispitivanju starih slučajeva kako bi se obezbijedila revizija pravosnažnih presuda. Tužilaštvo redovno učestvuje na regionalnim radnim sastancima.

Važno je osigurati da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi, u skladu s evropskim i međunarodnim standardima, i da je obeštećenje u skladu s obavezama koje je preuzela Crna Gora. Tokom 2019. godine bilo je 19 zahtjeva za naknadom (obeštećenjem) koji su bili neriješeni na Osnovnom sudu u Podgorici: 17 za štetu nastalu zbog smanjenja opšte životne aktivnosti, straha i duševnih bolova, i 2 za štete nastale zbog nezakonitog lišavanja slobode.

* Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu, i u skladu je s Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj Deklaraciji o nezavisnosti.

Sud je svim tim zahtjevima dao prioritet. Do juna 2020. godine, četiri zahtjeva za naknadom su djelimično potvrđena, dodjeljujući nematerijalne štete u iznosima između 4.500 eura i 6.000 eura.

Treba primijeniti proaktivan pristup kako bi se ratni zločini efikasno istražili, gonili, sudili i kaznili u skladu s međunarodnim standardima. Sudske odluke donesene u prošlosti sadržale su pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Optužnice za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podsticanje do sada nijesu podizane.

Borba protiv korupcije

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti**. Ostvarila je **ograničeni napredak** u borbi protiv korupcije, a prošlogodišnje preporuke su djelimično ispunjene što se tiče bilansa ostvarenih rezultata u suzbijanju i sprječavanju korupcije i novog institucionalnog okvira za Kancelariju za povraćaj imovine (ARO). Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) nastavila je svoje jačanje kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku pomoć. Međutim, izazovi vezano za njenu nezavisnost, postavljanje prioriteta, selektivan pristup i kvalitet njenih odluka ostaju. Agencija tek treba da pokaže svoj proaktivan pristup u svim oblastima koje spadaju u njen mandat, uključujući zaštitu zviždača, kontrolu finansiranja političkih partija i izborne kampanje, i nadgledanje lobiranja. Ostvarene rezultate zapljene i oduzimanja imovine stečene kriminalom treba dalje poboljšavati. Korupcija preovladava u mnogim oblastima. Postoji potreba za snažnom političkom voljom da se djelotvorno riješi ovo pitanje, kao i za čvrstom reakcijom krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou.

Crna Gora u predstojećoj godini naročito treba da:

- obezbijedi maksimum integriteta, nepristrasnosti i odgovornosti ASK-a i ispravi nedostatke u donošenju odluka, utvrđene od strane domaćih sudova;
- poboljša ostvarene rezultate na suzbijanju i sprječavanju korupcije, uključujući i nametanje djelotvornih sankcija i preduzimanje konkretnih mjera da se priznanje krivice ograniči na izuzetne slučajeve, kako bi se poboljšala transparentnost i kredibilitet odgovora pravosuđa na korupciju kroz više odvrćuću i dosljedniju kaznenu politiku;
- analizira pravni pristup finansijskim istragama, i povraćaju imovine, da ih uskladi s međunarodnim standardima i modernim EU praksama; uspostavi integrisani pristup između svih uključenih tijela i obezbijedi im potrebne pravne i operativne alate za stvaranje uslova za uspostavljanje održivog bilansa ostvarenih rezultata u ovoj oblasti.

Bilans ostvarenih rezultata

Uspostavljen je početni bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim osuđujućim presudama u predmetima korupcije na visokom nivou, ali mu je potrebna dalja konsolidacija.

Tokom 2019. godine, Specijalno tužilaštvo je pokrenulo istrage za krivična djela korupcije na visokom nivou u 6 predmeta, protiv 15 pojedinaca, uključujući većinskog vlasnika poslovne banke i Glavnog izvršnog direktora banke ('afera Atlas banke'), direktora državnog preduzeća i opštinske funkcionere; i 1 pravnog lica. Pokrenute su još 4 istrage u prvoj polovini 2020. godine. Tokom 2019. godine je predato 5 optužnica (2018: 12 predmeta) za krivično djelo korupcije na visokom nivou protiv 38 fizičkih i 3 pravna lica, a finansijske istrage su pokrenute u 4 predmeta protiv 29 fizičkih lica, za predmete korupcije na visokom nivou. U slučaju 'afere koverta' tužilaštvo je optužilo bivšeg gradonačelnika Podgorice i sadašnjeg savjetnika Predsjednika Crne Gore za pranje novca. U prvoj polovini 2020. godine nijesu podignute dodatne optužnice. U julu 2020. godine, Interpol je otkazao crvenu potjernicu za odbjeglih

biznismenom pod istragom u slučajevima 'Atlas banka' i 'koverta'. U 2019. godini donijete su četiri pravosnažne i izvršne presude (2018: 4) za korupciju na visokom nivou i još jedna protiv 3 fizička lica do sredine juna 2020. godine. Protiv javnih službenika nijesu donijete pravosnažne presude.

Crna Gora je u aprilu 2019. godine poslala službeni zahtjev Srbiji za izručenje bivšeg Predsjednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, koji je osuđen za korupciju na visokom nivou. Zahtjev se i dalje nalazi kod srpskih organa vlasti.

Bilans ostvarenih rezultata u oblasti **oduzimanja imovine** i dalje treba značajno da se poboljša. Tokom 2019. godine, Viši sud u Podgorici naložio je privremeno oduzimanje imovine ukupne vrijednosti od 3.477.880 eura u tri predmeta. Jedna stambena jedinica od 193m² trajno je oduzeta u februaru 2020. godine.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u uspostavljanju **bilansa ostvarenih rezultata** u oblasti sprječavanja korupcije. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) je 2019. godine pokrenula 387 postupaka pred Prekršajnim sudom (380 za navodnu povredu Zakona o sprječavanju korupcije i 7 za navodnu povredu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje). Završeno je ukupno 371 postupaka, uključujući dva iz prethodne godine, a novčane kazne su izrečene u 90% njih. One su iznosile 75.380 eura za povredu Zakona o sprječavanju korupcije i 19.900 eura za povredu odredaba Zakona o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje. ASK je dalje izdala 40 direktnih prekršajnih naloga, 35 za povredu Zakona o sprječavanju korupcije i 5 za povredu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izborne kampanje (2019: 19) određujući novčane kazne u iznosu od 21.997 eura. U 13 predmeta, ASK je tražila oduzimanje imovinske koristi pred nadležnim sudovima, što je dovelo do zapljene u 7 predmeta, ukupnog iznosa od 22.966 eura.

Na osnovu 158 mišljenja (2018: 185) Agencije i 72 odluke (2018: 60) u 2019. godini o **nespojivosti funkcije i konflikta interesa**, 57 javnih funkcionera (2019: 77) povuklo se s mandata i 59 s funkcija, a 4 su razriješena. U avgustu 2020. godine, Upravni sud je poništio odluku Agencije koja nije pronašla konflikt interesa u tome što je bivši Premijer, a sada Predsjednik, u oktobru 2016. godine potpisao odluku o dodjeli koncesije za izgradnju male hidroelektrane kompaniji u vlasništvu njegovog sina.

Tokom 2019. godine, Agenciji je predato 8.149 **izvještaja o prihodima i imovini** (2018: 8.004). Neobavezna saglasnost za pristup bankovnim računima za potrebe potvrde podataka dostavljenih u izvještajima u 2019. godini je opala sa 60% na 57% javnih funkcionera i sa 69% na 65% državnih namještenika. ASK je potvrdila 911 takav izvještaj, blago premašivši svoj godišnji plan. Ona je pokrenula 119 upravnih postupaka i utvrdila povrede i nepravilnosti kod 54 odluke. Sankcije su nametnute u 17 predmeta, 15 je u formi upozorenja, 1 je otpuštanje, a 1 u formi umanjena plate.

Agencija je istraživala 31 slučaj neobjašnjivog bogaćenja u 2019. godini, ali nije naišla na nepravilnosti. ASK je obavila planirane kontrole i potvrde kod 839 javnih funkcionera, od kojih su 20 visoko pozicionirani službenici. U tom pogledu, izdato je 7 prekršajnih naloga, ukupnog iznosa 2.252 eura.

ASK je nastavila da prati ukupnu usklađenost relevantnih subjekata u ispunjavanju zakonskih obaveza u oblasti **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja**. U maju 2019. godine, Agencija je objavila svoj izvještaj o lokalnim izborima u opštini Tuzi iz marta 2019. godine. Iako je pokrenula jedan prekršajni postupak protiv jedne političke partije za prekomjerno trošenje, nije pronašla veće nepravilnosti i zloupotrebu državnih resursa za potrebe izborne kampanje. Četrdeset osam (od 59) političkih partija predalo je svoje godišnje finansijske izvještaje, dok je njih 44 predalo odluke koje se odnose na članarine za 2019. godinu. Svi

predati izvještaji bili su objavljeni na internet stranici Agencije. ASK je pokrenula 5 prekršajnih postupaka za nedostavljanje godišnjih finansijskih izvještaja. Agencija je 2019. godine potvrdila 6 izvještaja najvećih političkih partija i izvršila 41 potvrdu usklađenosti sa zakonom. Početkom 2020. godine, ASK je započela pripreme svojih aktivnosti vezano za parlamentarne i lokalne izbore 2020. U pripremi za izbore, ASK je izvršila svoje aktivnosti praćenja. Pokrenula je, između ostalog, provjeru nekih 700 donatora političkih partija. Dalje je pokrenula preko 400 postupaka koji se tiču zlorabotrebne javnih resursa za izborne kampanje i pokrenula 25 prekršajnih postupaka. ASK nije uvela nikakve direktne sankcije u pogledu izvještaja o izdancima koje su predali učesnici izborne trke i nije objavila nikakve zaključke, uprkos činjenici da oni nijesu odgovarali nalazima ASK-a.

Državna revizorska institucija objavila je pozitivne revizorske izvještaje o godišnjim finansijskim iskazima za 2018. godinu za 18 političkih subjekata, 6 uslovnih izvještaja i jedan negativan izvještaj, dok su redovne revizije dovele do 3 pozitivna, 10 negativnih i 12 uslovnih izvještaja.

U kontekstu 'afere koverta', ASK je objavila odluku o prekršajnom nalogu od 20.000 eura protiv vladajuće partije i zahtjev za plaćanjem 47.000 eura državnom budžetu u decembru 2019. godine, 10 mjeseci nakon izdavanja.

Tokom 2019. godine, podnijeta su 3 zahtjeva za zaštitu **zviždača** ASK-u (2018: 1). Do sada, ASK je objavila negativnu odluku u jednom od tih slučajeva, a preostala dva su i dalje pod istragom. Agencija je dalje primila 110 izvještaja o ugrožavanju javnog interesa (isti broj kao 2018). U 49 završenih ispitivanja ovih izvještaja, ugrožavanje javnih interesa je utvrđena u 9 slučajeva u odnosu na 9. Agencija je dalje pokrenula 3 postupka po službenoj dužnosti (još uvijek u toku) za određivanje postojanja ugroženosti javnog interesa i nastavila je da radi na 4 koja je pokrenula 2018. godine.

ASK je nastavila da pruža podršku državnim organima vezano za **planove integriteta**. Agenciji je 2019. godine dostavljeno 671 izvještaja o realizaciji planova integriteta. Praktičan uticaj planova integriteta tek treba da se procijeni.

U 2019. godini nije bilo izdavanja novih **sertifikata za lobiranje** (od 2014: 14). Kod Agencije je ostalo registrovano šest lobista i jedno pravno lice. Njihovo praćenje i sankcionisanje kršenja zakona ostaju izazov. Male brojke ukazuju na to da su aktivnosti vršene van zakonskog okvira. Tokom 2019. godine, ASK je pripremila analizu zakonskog okvira u ovoj oblasti.

Pored Uprave policije i Uprave carina, nije bilo slučajeva koji pokazuju implementaciju **etičkog kodeksa** kod članova zakonodavnih i izvršnih organa. U julu 2019. godine, Skupština je usvojila revidirani etički kodeks za svoje članove, uvodeći zahtjev za ad hoc objelodanjivanjem kada dođe do konflikta interesa između privatnog interesa poslanika i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj proceduri.

Od svog osnivanja, ASK je resornim ministrima dostavila 17 neobavezujućih pravnih mišljenja o nacrtu zakonodavnih akata iz oblasti svoje nadležnosti. Njena mišljenja su uzeta u obzir kod 4 zakonodavna akta, 4 zakonodavna procesa su u toku, a u osam predmeta preporuke ASK-a se ne nalaze u konačnoj verziji zakonodavnog akta. ASK je 2019. godine dala svoje mišljenje na Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o sprečavanju korupcije.

Institucionalni okvir

Sprečavanje korupcije

U julu 2019. godine, Skupština je imenovala novi Savjet Agencije za sprečavanje korupcije. Savjet ima pet članova, od kojih su dva iz civilnog društva. Brojni predstavnici opozicije i

nevladinih organizacija osporili su pravno tumačenje Zakona o sprečavanju korupcije koji se primjenjuje na poziv za izbor članova, posebno zahtjev za polaganjem državnog ispita za zapošljavanje u državnoj upravi, kako je propisano Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Trenutno su popunjena 54 radna mjesta, od 60 planiranih. Nastavljeno je jačanje kapaciteta Agencije za sprečavanje korupcije kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku pomoć. Dodatno je poboljšana informacijski sistem. Agencija sada ima pristup stvarnim bazama podataka u realnom vremenu. Svi podaci od početka rada Agencije (1. januara 2016. godine) ugrađeni su u njen informacijski sistem. Agencija je nastavila mjere u vezi komunikacije i podizanja svijesti.

Uprkos preduzetim mjerama i proaktivnijem radu novog Savjeta Agencije, izazovi ostaju: Agencija i njeni zaposleni moraju da obezbijede maksimalnu transparentnost, integritet, nepristrasnost, nezavisnost, neselektivni pristup i jedinstvenu i cjelovitu primjenu relevantnih zakona. U decembru 2019. godine, Skupština je imenovala direktora Agencije za predsjednika Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Nakon tri neuspješna poziva, Savjet Agencije izabrao je novog direktora Agencije u julu 2020. godine.

Ukupan uticaj mjera za sprečavanje korupcije u posebno osjetljivim oblastima (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvo i obrazovanje) tek treba da se pokaže vidljivim rezultatima. Što se tiče javnih nabavki, izmjene Zakona o javnim nabavkama usvojene u decembru 2019. godine pružaju pravni osnov za punu primjenu elektronskog sistema javnih nabavki. Ovo treba da poboljša transparentnost postupaka javnih nabavki i pomogne u smanjenju rizika od korupcije.

Sprovođenje zakona

Institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije treba dodatno poboljšati, posebno kroz specijalizovanu i dugoročnu obuku. Finansijske istrage i dalje treba sistematski pokretati paralelno s krivičnim istragama, kako bi se otkrile finansijske strukture koje stoje iza krivičnih djela. Početnu evidenciju predmeta koji su stigli do krivičnog gonjenja od strane policije i drugih državnih institucija treba poboljšati i konsolidovati. Članovi izvršne i zakonodavne vlasti ne treba da vrše politički uticaj na organe koji sprovode zakon i nosioce pravosudne funkcije.

Specijalno tužilaštvo sada ima 50 zaposlenih, uključujući 13 specijalnih tužilaca i 34 državna službenika. Loši kancelarijski uslovi u Specijalnom tužilaštvu i dalje zabrinjavaju.

Pravni okvir

Crna Gora je strana potpisnica svih međunarodnih konvencija protiv korupcije, uključujući Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije. **Postoji pravni okvir i podzakonski akti o borbi protiv korupcije.** Pasivna i aktivna korupcija kažnjive su prema Krivičnom zakoniku. Crna Gora se podstiče da nezakonito bogaćenje učini krivičnim djelom.

Grupa država za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) zaključila je da se od 11 preporuka o etici i integritetu poslanika, sudija i tužilaca, 8 smatra zadovoljavajuće sprovedenim, dok je jedna djelimično sprovedena. Dvije preporuke (obje se tiču pravosuđa) nijesu sprovedene.

Novi zakon o **finansiranju političkih subjekata i predizbornih kampanja**, koji je Skupština usvojila u decembru 2019. godine, samo je djelimično uvažio preporuke OEBS-a/ODIHR-a. U aprilu 2020. godine, Skupština je usvojila izmjenu ovog zakona, kojom se predviđa raspodjela

socijalnih davanja iz budžetske rezerve u izbornoj godini, u slučaju rata, vanrednog stanja, epidemije i pandemije zaraznih bolesti. Uprkos određenim poboljšanjima, trenutni pravni okvir još uvijek ima zakonske praznine i oprečne odredbe i ne predviđa efikasne zaštitne mjere i sankcije protiv izigravanja zakona, što ograničava efikasnost nadzora. Moraju se riješiti svi nedostaci u postojećem **pravnom okviru za finansiranje političkih stranaka**, uključujući one koje je utvrdio ODIHR.

Sprovođenje važećeg **Zakona o slobodnom pristupu informacijama** nije pomoglo povećanju odgovornosti i transparentnosti javnih službi. U 2019. godini, ukupan broj zahtjeva za besplatan pristup informacijama iznosio je 5.409 (2018: 6.080) i podnijeto je 3.531 žalbi (2018: 3.248). Proces revizije zakona započeo je u proljeće 2019. godine, ali je zaustavljen zbog izbijanja pandemije uzrokovane virusom Covid-19. Crna Gora treba da osigura usklađenost zakonskog okvira i svoje prakse s međunarodnim i evropskim standardima u ovom području.

Temeljna prava

Zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti osnovnih prava sada je uglavnom uspostavljen. U julu 2020. godine, Skupština je usvojila Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, čime je Crna Gora postala prva zemlja u regionu koja je regulisala status istopolnih parova. Ojačani su kapaciteti institucija za ljudska prava i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, a povjerenje u kancelariju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i kvalitet njegovog rada raste. Odluke Ustavnog suda dalje se usklađuju s evropskim i međunarodnim standardima. Međutim, važni izazovi ostaju u obezbjeđivanju efikasnog sprovođenja nacionalnog zakonodavstva o ljudskim pravima. Izvještaji o prekomjernoj upotrebi sile u policiji i navodi o mučenju zahtijevaju brze i efikasne istrage. Etnički i vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora u avgustu 2020. godine izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Potrebni su dalji naponi da se ljudska prava integrišu u sva područja rada, javne politike i sektore. Ranjive grupe, uključujući Rome i Egipćane, i osobe s invaliditetom i dalje se suočavaju s više vrsta diskriminacije i poteškoća u sprovođenju svojih prava u upravnim i sudskim postupcima. Žene u Crnoj Gori i dalje se suočavaju s nejednakošću u pristupu zapošljavanju, ekonomskim prilikama, a u zemlji ostaje jasan jaz u platama. Rodno nasilje i nasilje nad djecom i dalje su pitanja koja izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Iako je postignut napredak u pogledu prava lezbejki, homoseksualaca, biseksualaca, transrodnih i interseksualnih osoba (LGBTI), i dalje se događaju incidenti, govor mržnje i homofobični izrazi protiv ove zajednice.

U narednoj godini Crna Gora treba naročito da:

- osigura bolji i sistematičniji pristup pravdi, žalbenim sistemima i besplatnoj pravnoj pomoći za žrtve kršenja ljudskih prava i žrtve krivičnih djela, kao i ranjive grupe, kao što su osobe s invaliditetom; manjine, uključujući Rome i Egipćane; i žene i djeca žrtve nasilja;
- osigura brzu, efikasnu i nezavisnu istragu navoda o prekomjernoj upotrebi sile, mučenju i zlostavljanju od strane policije, zločinima iz mržnje i etničkim i vjerskim motivima u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a;
- osigura istinski dijalog o Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i da Zakon i njegovo sprovođenje u potpunosti uvaži preporuke Venecijanske komisije.

Što se tiče **međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima**, nije došlo do novih ratifikacija u 2019. godini. Crna Gora još nije ratifikovala Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (ICRMW) potpisanu u oktobru 2006. godine i Protokol iz 2014. godine uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. godine. Crna Gora je nastavila dijalog s međunarodnim organizacijama za ljudska prava i nadzornim tijelima, Ujedinjenim nacijama i Savjetom Evrope. Ministarstvo vanjskih poslova izradilo je 2019. godine bazu podataka za praćenje sprovođenja obaveza i preporuka iz međunarodnih mehanizama za ljudska prava. U martu 2019. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za

zaštitu nacionalnih manjina usvojio je Treće mišljenje o Crnoj Gori. U junu 2019. godine Crna Gora je izvijestila o sprovođenju preporuka UN-ovog Odbora za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) iz 2017. godine. U aprilu 2020. godine, specijalni izvjestilac UN-a za trgovinu ljudima, posebno ženama i djecom, objavio je svoj izvještaj o posjeti Crnoj Gori 2019. godine. U aprilu 2020. godine, Crna Gora je izvijestila o sprovođenju preporuka Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije (CERD).

Crna Gora nastavlja da osigurava dobar nivo saradnje s **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. U 2019. godini, 427 novih predstavi protiv Crne Gore dodijeljeno je pravosudnoj formaciji Savjeta Evrope, a 98 predstavi bilo je na čekanju pred Sudom krajem godine. U 2019. i prvoj polovini 2020. ESLJP je utvrdio kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima u osam predmeta u vezi s nehumanim postupanjem tokom pritvora, nezakonitim pritvorom, neopravdanim trajanjem pritvora, trajanjem sudskog postupka, pravom na privatni i porodični život, kao i pravomsvojinje. Nijeprijavljeno nijedno pitanje u vezi s izvršenjem presude ESLJP-a i nijedan predmet protiv Crne Gore nije pod pojačanim nadzorom izvršenja od strane Komiteta ministara.

Crna Gora još nije posmatrač Agencije za osnovna prava.

Što se tiče **promovisanja i sprovođenja ljudskih prava**, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (MLJMP) nastavilo je da jača svoje administrativne kapacitete kroz otvaranje novih radnih mjesta i internih programa obuke, ali je ukupni kapacitet MLJMP-a i dalje slab. Organizacije civilnog društva redovno se konsultuju o zakonodavnim inicijativama. Međutim, saradnju između institucija i organizacija civilnog društva treba dodatno poboljšati, uključujući i na lokalnom nivou.

Kvalitet odluka Ustavnog suda se i dalje poboljšava u smislu primjene standarda o ljudskim pravima i prakse ESLJP-a. Međutim, činjenica da redovni sudovi ne slijede uvijek njegove odluke izaziva zabrinutost. Sveukupna svijest javnih institucija o standardima ljudskih prava neznatno se popravila u 2019. godini. Edukacija o ljudskim pravima koja se obezbjeđuje za službenike javne uprave, organe za sprovođenje zakona i pravne profesionalce još uvijek nije dovoljna. Potrebno je povećati senzibilitet za pitanja ljudskih prava u svim socijalnim sektorima.

Uspostavljen je regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, akreditovanog sa statusom B od strane Globalne alijanse nacionalnih institucija ljudskih prava (GANHRI). Uprkos stalnom nedostatku zaposlenih i relativno ograničenim resursima (budžet od 695.322 eura u 2019. i 725.227 eura u 2020. godini), kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje ima dobru vidljivost, doseg i produktivnost. U decembru 2019. godine, Skupština je potvrdila, uz široku političku podršku, imenovanje novog Zaštitnika. Nastavljene su aktivnosti i inicijative za osposobljavanje zaposlenih za promovisanje ljudskih prava najosjetljivijih grupa, posebno djece, zajedno sa saradnjom s UNHCR-om u održavanju zaštite ljudskih prava migranata i tražilaca azila. Poboljšana je nacionalna elektronska baza podataka za upravljanje žalbama. Saradnja s medijima i civilnim društvom i dalje je sveukupno dobra, ali potrebni su dodatni naponi kako bi se dalje povećalo povjerenje među zainteresovanim stranama. U 2019. godini, Kancelarija je primila 840 žalbi (2018: 889). Preliminarni podaci za 2020. godinu ukazuju na ukupan porast žalbi.

Što se tiče **sprečavanja mučenja i zlostavljanja**, regulatorni okvir djelimično je konsolidovan usvajanjem niza pravila 2019. i početkom 2020. godine. Formirana je radna grupa za izradu izmjena i dopuna Krivičnog zakonika u pogledu krivičnih djela mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Ovi amandmani treba da uvažavaju preporuke UN-a za univerzalni periodični pregled iz 2018. godine da se izričito zabrani zastara za takva krivična djela, povećaju kazne, kao i da

se isključi mogućnost davanja amnestije i pomilovanja državnim službenicima optuženim ili osuđenim za takva krivična djela.

Preduzete su određene dodatne mjere za jačanje efikasnosti istraga i pravosudnog odgovora na slučajeve mučenja i zlostavljanja koji, međutim, ostaju sveukupni izazov.

Nadležni državni organi treba propisno da istraže ozbiljne navodeo policijskoj torturi tri lica tokom njihovog pritvora u maju 2020. godine, prekomjernoj, neopravdanoj i neovlašćenoj upotrebi sile od strane organa za sprovođenje zakona, komunalne policije i agencija za privatno obezbjeđenje tokom događaja u junu 2020. godine u Budvi, u kontekstu promjene vlasti u opštini, kao i sve druge izvještaje prekomjernoj upotrebi sile od strane policije.

Operativni kapacitet i vidljivost Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) ojačani su 2019. godine obezbjeđivanjem dodatnih sredstava za promotivne aktivnosti, istraživanje i praćenje. Misija NPM obavila je 24 kontrolne posjeteradi procjene uslova pritvora. Dalja istraživanja o postupanju s migrantima i azilantima takođe su sprovedena u 2019. godini.

Što se tiče **zatvorskog sistema i uslova**, i dalje zabrinjavaju ograničeni kapaciteti pritvorskih objekata i kontinuirano prekomjerno korišćenje istražnog zatvora za optužene sa niskim rizikom i manje teška krivična djela. Preduzete su dodatne mjere za realizaciju preporuka Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Osnovan je etički komitet za praćenje poštovanja odredaba novog Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. Međutim, zaštitne mjere za lica lišena slobode nijesu dovoljne, i dalje postoje ozbiljna odstupanja između regulatornih standarda i prakse. Izvršena su poboljšanja u ishrani i zdravstvenim uslugama, porodičnim posjetama, zapošljavanju i radnom okruženju. Međutim, materijalni uslovi u pritvoru i dalje su loši, a ozbiljni izazovi u tom pogledu dodatno su izraženi u kontekstu pandemije izazvane virusom Covid-19. U junu 2020. godine, Skupština je usvojila Zakon o amnestiji kojim se nekim zatvorenima smanjuju zatvorske kazne za 5-15%, kako bi se smanjila prenatrpanost zatvora u kontekstu izbivanja pandemije izazvane virusom Covid-19. Proširenja zatvora i dodatni planovi za izgradnju zavoda, uključujući zatvorsku bolnicu, trenutno su u pripremi. Oko objekta za kratkoročne kazne započeta je izgradnja zaštitnog zatvorskog zida, kako bi se osigurala bolja bezbjednost. Tehnička pomoć koju finansira EU za izgradnju novog zatvorskog objekta u Mojkovcu započela je u novembru 2019. godine. Nastavljena je saradnja s civilnim društvom u vezi zatvorenika s posebnim potrebama, sprječavanja recidiva i omogućavanja socijalne reintegracije i ličnog/profesionalnog razvoja. Treba održati napredak postignut u rehabilitaciji i resocijalizaciji (bivših) zatvorenika. Potpuna dostupnost za osobe s invaliditetom u zatvoru tek treba riješiti.

Što se tiče **zaštite ličnih podataka**, i dalje su glavni izazovi konsolidacija pravnog i institucionalnog okvira, uključujući mehanizme unutrašnje kontrole i nadzor obrade i pristupa ličnim podacima. Crna Gora još uvijek nije potpisala ili ratifikovala Protokol iz 2018. godine kojim se mijenja Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka. U pripremi je novi Zakon o zaštiti ličnih podataka s ciljem usklađivanja s opštom Regulativom o zaštiti podataka EU iz 2016. godine i Direktivom o obradi ličnih podataka za organe nadležne za sprječavanje, istragu, otkrivanje i krivično gonjenje krivičnih djela. Nastavljene su aktivnosti na povećanju kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, ali njen ukupni kapacitet ostaje ograničen. Broj predmeta zaštite podataka podnesenih sudu i dalje je nizak, dok se broj žalbi podnesenih Agenciji povećao. Nivo kapaciteta i svijesti o pravima i obavezama generalno je nizak među različitim državnim organima, članovima javnog i privatnog sektora. Kriza izazvana virusom Covid-19 dodatno je razotkrila ove izazove, a nadležni organi su se borili da pronađu pravu ravnotežu između zaštite zdravlja i poštovanja povjerljivosti ličnih zdravstvenih podataka i prava na privatni život

građana. Spisak svih lica koja podliježu mjeri samoizolacije objavljen je na osnovu odluke Nacionalnog koordinacionog tijela i pozitivnog mišljenja Agencije za zaštitu ličnih podataka. U julu 2020. godine, Ustavni sud proglasio je pomenutu odluku kršenjem ustavnog prava na privatnost i poništio je. Spisak je nakon toga privatno lice koristilo za izradu mobilne aplikacije koja omogućava korisnicima da pronađu one u samoizolaciji. U aprilu 2020. godine procurio je spisak sa više od 60 osoba zaraženih virusom, koji sadrži njihova imena, podatke o rođenju i matične brojeve. U maju 2020. godine u ovom predmetu podignuta je optužnica protiv jednog optuženog.

U oblasti **slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti**, u decembru 2019. godine, Skupština je usvojila Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, kako bi se, između ostalog, regulisao pravni status vjerskih zajednica, njihova imovina i imovinska prava nad vjerskim objektima. Zakonom se proglašavaju prava državne svojine nad vjerskim objektima i zemljištem izgrađenim ili pribavljenim od državnih prihoda ili koji su bili u vlasništvu države do 1. decembra 1918. godine i za koje nema dokaza o vlasništvu vjerske zajednice. Njegovo usvajanje bilo je narušeno tenzijama i incidentom u Skupštini, koji je doveo do hapšenja opozicionih poslanika. Uslijedili su veliki vjerski skupovi podrške Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC) i protesti, ali su oni prekinuti zbog krize Covid-19. Dalje tenzije nastale su u maju i junu 2020. godine između SPC-a i njenih vjernika i vlasti, nakon hapšenja i lišenja slobode episkopa Crkve i njenih sveštenika zbog nepoštovanja preventivnih mjera u vezi pandemije izazvane virusom Covid-19. U februaru 2020. godine, Vlada je započela dijalog između pravnih stručnjaka i SPC, koja je smatrala da je na nju zakon značajno uticao. U junu 2020. godine, Vlada je javno objavila da je Crkvi ponudila da obustavi primjenu zakona dok zakon ne preispita Ustavni sud, pod uslovom da SPC podnese predlog Ustavnom sudu Crne Gore. SPC je predlog odbila. Dijalog sa svim vjerskim grupama i relevantnim zainteresovanim stranama treba nastaviti u skladu s relevantnim međunarodnim i evropskim standardima za ljudska prava, uključujući preporuke mišljenja Venecijanske komisije o zakonu iz juna 2019. godine. Vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora u avgustu 2020. godine izazivaju ozbiljnu zabrinutost.

Sloboda izražavanja

Crna Gora je postigla **određeni nivo pripreme** u ovoj oblasti. Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora generalno **nije postigla napredak** u pogledu slobode izražavanja. Iako je postignut napredak u medijskom zakonodavstvu, to je zasjenjeno hapšenjima i postupcima protiv urednika internet portala i građana zbog sadržaja koji su objavljivali ili dijelili na internetu tokom 2020. godine. Nadležni organi uložili su napore u izradu novog pravnog okvira za medije i sveobuhvatne dodatne konsultacije sa zainteresovanim stranama. U julu 2020. godine Skupština je usvojila novi Zakon o medijima i novi Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore (RTCG). Neke od izmjena dva zakona u posljednjem trenutku moraće se razmotriti zajedno s predstojećim Zakonom o audio-vizuelnim medijima, koji je u pripremi, i u svjetlu evropskih standarda. Važni stari slučajevi napada i dalje su neriješeni, uključujući ubistvo glavnog urednika dnevnih novina „Dan“ 2004. godine i napad na istraživačkog novinara 2018. godine. Skupština je imenovala novi Savjet RTCG, ali i dalje postoji zabrinutost zbog uredničke nezavisnosti i profesionalnih standarda RTCG. Nekoliko sudskih presuda u 2019. godini utvrdilo je da su članovi Savjeta i uprave RTCG nezakonito otpušteni 2018. godine. Medijska scena i dalje je visoko polarizovana, a mehanizmi samoregulacije i dalje su slabi. Rastući obim dezinformacija širom regiona dodatno je polarizovao društvo nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i tokom izborne kampanje. Nadležni organi, uključujući pravosuđe, treba da budu bolje pripremljeni za primjenu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava o slobodi izražavanja.

U rješavanju nedostataka, Crna Gora treba naročito da:

→ prioritarno istraži slučajeve napada na novinare;

- osigura da sve pojedinačne mjere preduzete radi ograničavanja uticaja dezinformacija i uznemiravanja ili govora mržnje na internetu ne ograničavaju nesrazmjerno slobodu izražavanja i medija;
- dovrši reviziju pravnog okvira u oblasti medija i obezbijediti nedvosmisleni primjenu novog zakonodavstva u skladu s međunarodnim i evropskim standardima.

Zastrašivanje novinara

Napredak u rješavanju nasilja nad novinarima i medijima i dalje je veoma ograničen. Važni stari slučajevi, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnih novina „Dan“ i napad na istraživačkog novinara 2018. godine, ostali su neriješeni. Nadležni organi registrovali su četiri napada u 2019. godini. U tri od tih slučajeva podignute su optužnice. Zaštita je ponuđena dvojici novinara. Prijavljeni su dalji sajbernapadi na medijske kuće. Vlada je nastavila da daje snažne izjave u znak podrške istragama slučajeva nasilja nad novinarima i imovinom medija. Uprkos početnim rezultatima istrage ozbiljnog napada na istražnu novinarku Oliveru Lakić u maju 2018. godine, njegov počinitelj i organizator još uvijek nijesu izvedeni pred lice pravde. Nije postignut značajan napredak u rješavanju starijih slučajeva, uključujući ubistvo glavnog urednika dnevnih novina „Dan“ 2004. godine. U aprilu 2020. godine, policija je, međutim, rasvijetlila četiri slučaja napada na imovinu medija iz 2011. i 2014. godine, kada je pet vozila oštećeno i uništeno. Dva lica – maloljetnika u vrijeme napada - za koja se sumnja da su neposredno umiješana u napade predmet su sudskog gonjenja prema zakonu koji se odnosi na maloljetnike. Optužnica protiv vođe kriminalne grupe za koju se sumnja da je organizator ovih napada odbačena je i on je pušten iz pritvora. Uprava policije Crne Gore prva će u regionu biti korisnica programa za izgradnju kapaciteta za sigurnost novinara u okviru projekta koji finansira EU.

Nakon što je drugostepeni sud poništio presudu u slučaju novinara osuđenog pod optužbom za osnivanje zločinačke organizacije i trgovine drogom, što je izazvalo zabrinutost u pogledu sposobnosti novinara da profesionalno obavljaju svoje dužnosti i bez straha od pravnih posljedica, obnovljeni postupak trenutno je u toku. Iako kratkotrajna, pritvaranja urednika internet portala u januaru 2020. godine zbog navodnog krivičnog djela izazivanja panike i nereda, kao mjere borbe protiv dezinformacija, mogu stvoriti opasan presedan i podstaći samocenzuru. Isto se može dogoditi i u slučaju preduzimanja naknadnih represivnih mjera, hapšenja i krivičnih postupaka protiv građana zbog njihovih objava na društvenim mrežama, uključujući i u kontekstu krize izazvane virusom Covid-19. Bilo je izvještaja o neprimjerenom pritisku policijskih službenika na novinare, kako bi otkrili svoje izvore. Uznemiravanje novinara, uključujući primjenu fizičke sile, dodatno je prijavljeno tokom 2020. godine. Uoči izbora u avgustu 2020. godine, anonimno uznemiravanje novinara kritičara vlade pojačalo se putem namjenske internet stranice.

Ad hoc komisija za praćenje nasilja nad medijima izradila je šest izvještaja od septembra 2016. godine kako o nedavnim, tako i o starim slučajevima, identifikujući niz nedostataka, uključujući kašnjenja u istragama. Komisiji je omogućen pristup dokumentima s nezatamnjanim imenima, ali i dalje postoje poteškoće u dobijanju pravovremenih i potpunih informacija od nadležnih organa. Njene preporuke tek treba u potpunosti sprovesti. Iako joj je mandat produžen do septembra 2020. godine, finansiranje komisije za 2020. godinu privremeno je obustavljeno zbog krize izazvane virusom Covid-19. Potrebni su dalji naponi kako bi se slučajevi efikasno i bez odlaganja procesuirali, ne samo da bi se izbjegla primjena zastare. Očekuje se da će nadležni organi pokazati nultu toleranciju na prijetnje ili napade na medije i treba da se suzdrže od davanja izjava koje ne pogoduju slobodi izražavanja.

Široko formulisana odredba o otkrivanju novinarskih izvora u novom Zakonu o medijima moraće se primjenjivati restriktivno, ograničena samo na izuzetne okolnosti, i u skladu s međunarodnim i evropskim standardima i sudskom praksom ESLJP-a.

Zakonodavno okruženje

Skupština je u julu 2020. godine usvojila nove zakone o medijima i nacionalnom javnom emiteru RTCG, dok je novi Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama u pripremi. Prva dva zakona bila su predmet javnih rasprava, što je zainteresovanim stranama omogućilo da izraze svoju zabrinutost. Dodatni dijalog s medijskom zajednicom i organizacijama civilnog društva odvijao se u proljeće 2020. godine. Međutim, neke od izmjena ova dva zakona u posljednjem trenutku moraće se razmotriti zajedno sa Zakonom o audio-vizuelnim medijskim uslugama, kako bi se osigurala dosljednost i potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom EU i relevantnim međunarodnim standardima.

U decembru 2019. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o javnom redu i miru koje uvode novčane kazne za neustajanje prilikom izvođenja državne himne. Iako je regulisanje ovih pitanja nacionalna prerogativa, važno je to učiniti na način da se izbjegne podsticanje napetosti i antagonizma ili ograničavanje slobode izražavanja.

Sprovođenje zakona/ Institucije

Etički kodeks usvojen je 2002. godine i revidiran 2015. godine, ostaje još da se obezbijedi njegova ravnomjerna primjena u cijeloj medijskoj zajednici. Samoregulatorna tijela nastavila su da odražavaju ukupnu polarizaciju medijske scene u Crnoj Gori. Još uvijek nema jedinstvenog pristupa sankcijama, što ukazuje na to da sudska praksa ESLJP-a i drugi standardi još uvijek nijesu dovoljno poznati sudstvu. Potrebno je pojačati napore na kreiranju efikasnih mehanizama samoregulacije s ciljem poboljšanja profesionalnih standarda u medijskom izvještavanju. U proljeće 2019. godine, Ustavni sud presudio je da je blokiranje besplatnih programa i usluga za razmjenu trenutnih poruka na više platformi na dan izbora u oktobru 2016. godine neustavno i poništio je odredbu zakona o elektronskoj komunikaciji na kojoj se mjera zasnivala.

Nacionalni javni emiter - Radio Televizija Crne Gore (RTCG)

Iako su svi mediji dužni da se ponašaju u skladu s najvišim profesionalnim standardima, to je posebno važno za javnog emitera. Prelazak RTCG-a iz državne medijske organizacije u istinski javni servis još nije dovršen. Odluke o razrješenju članova Savjeta rukovodstva RTCG-a tokom 2018. godine izazvale su ozbiljnu zabrinutost zbog njihove reprezentativnosti, nezavisnosti i sposobnosti da djeluju bez neprimjerenog uticaja i političkog pritiska. Domaći sudovi poništili su nekoliko od ovih razrješenja 2019. godine. Imenovanje novog Savjeta u junu 2019. godine nije uspjelo da poboljša uredničku nezavisnost i profesionalne standarde RTCG-a. U martu 2020. godine, protiv dvojice novinara pokrenut je disciplinski postupak zbog toga što su na svojim privatnim naložima na društvenim mrežama kritikovali kontroverzni dokumentarni film koji je u sopstvenoj režiji snimila i emitovala RTCG. Iako postupak nije rezultirao sankcijama, njegovo pokretanje zabrinjava.

Ugovor o pružanju javnih usluga između Vlade i RTCG potpisan je 2018. godine. Ugovorom se zahtijeva da Vlada nadzire sprovođenje finansijskih obaveza. Novim zakonom o javnom emiteru ukinuto je finansiranje javnog emitera putem ugovora, a zadržana je postojeća raspodjela sredstava iz državnog budžeta u iznosu od 0,3% BDP-a za RTCG. Dodatni prihodi i dalje će se ostvarivati od marketinških aktivnosti, uz ograničenja za oglašavanje u udarnom terminu

Iako je kolektivni ugovor kojim se uređuje rad zaposlenih u RTCG potpisan nakon 3 godine kolektivnog pregovaranja, zaposleni u RTCG i dalje se suočavaju s nizom neizvjesnosti, uglavnom povezanih s ekonomskim uslovima. Zajednička komisija treba da nadzire sprovođenje sporazuma i reaguje na potencijalna kršenja.

U RTCG-u treba obnoviti uređivačku nezavisnost i profesionalne standarde, a i dalje ostaje da se pravni lijek za razrješenje članova Savjeta od strane Skupštine predvidi zakonom.

Ekonomski faktori

Uprkos velikom tržišnom učešću medija koji kritikuju vladu i podržavaju opoziciju, mnogi mediji nijesu finansijski održivi. Tržište medijskog oglašavanja je malo i zabrinutost zbog transparentnosti i diskriminacije u državnim reklamnim aktivnostima i dalje postoji. Ovu situaciju dodatno je pogoršala epidemija izazvana virusom Covid-19 koja je dovela do značajnog pada prihoda za štampane, elektronske i internet medije, suočene s povećanim proizvodnim troškovima zbog zdravstvene krize. Ministarstvo kulture predvidjelo je određene hitne mjere, poput oslobađanja ili odlaganja finansijskih obaveza i raspodjele grantova u iznosu od 310.000 eura, kao i obezbjeđivanja kreditne linije Investiciono-razvojnog fonda u iznosu do 600.000 eura. Novi Zakon o medijima uveo je zahtjev da organi javnog sektora na nacionalnom i lokalnom nivou podnose Ministarstvu kulture sve evidencije o izvršenim plaćanjima medijima za oglašavanje ili druge ugovorne usluge, kao i da ih objavljuju na internetu. Ministarstvo kulture takođe treba da objavi godišnje izvještaje o izvršenim plaćanjima medijima od strane javnog sektora. Iako ove odredbe predstavljaju pozitivan razvoj, njihovo transparentno i nepristrasno sprovođenje i dalje je od vitalnog značaja za osiguranje da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši raspodjelom sredstava za oglašavanje.

Profesionalne organizacije i radni uslovi

Ekonomska situacija novinara i dalje je nesigurna, posebno zbog nesigurnosti posla i niskih plata, što ih izlaže riziku od autocenzure i uplitanja vlasnika, a dodatno je pogoršana zbog izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19. Novinari su zajednički zastupljeni u crnogorskom sindikatu medija. 2019. godine, nakon godina stagnacije, sindikat je uspio da postigne povećanje plate za zaposlene u javnom servisu. Dva udruženja čiji cilj je podsticanje i promovisanje profesionalnog novinarstva na polarizovanoj medijskoj sceni tek treba da dostignu svoju punu zrelost.

(V. takođe Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji)

Sloboda okupljanja i udruživanja zagantovana je Ustavom i predviđena zakonom. Generalno se poštuje. 2019. godine, usvajanje zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja pokrenulo je nekoliko protesta i vjerskih skupova većih razmjera. Održani su u mirnoj atmosferi, uprkos nekim izolovanim incidentima. Oni su obustavljeni u skladu sa zabranom javnih okupljanja uvedenom tokom izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19. Zabrana je ublažena sredinom maja za javna okupljanja više od 200 lica, ali morala je biti ponovo uvedena u junu, nakon što su prijavljeni novi slučajevi obolijevanja izazvanog virusom Covid-19. Krivični postupak pokrenut je protiv nekoliko sveštenika i vjernika SPC, uključujući Mitropolita crnogorsko-primorskog, zbog nepoštovanja važećih zdravstvenih propisa.

Pitanja **radnih i socijalnih prava** dalje su obrađena u Poglavlju 19 - Socijalna politika i zapošljavanje.

Što se tiče **imovinskih prava**, postupak restitucije imovine eksproprisane za vrijeme komunističkog režima i dalje je spor. Crna Gora mora da osigura sprovođenje poštenog postupka restitucije u razumnom roku. Nekoliko slučajeva navodnih kršenja člana 1 Protokola br. 1 (pravo svojine) Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) u toku je pred ESLJP-

om. Novi Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, usvojen u decembru 2019. godine, predviđa da se svi vjerski objekti koji su bili u vlasništvu države prije 1. decembra 1918. godine, kad je Crna Gora izgubila državnost, smatraju državnim vlasništvom, osim ako crkva ne može da pruži dokaze o vlasništvu. Postupak utvrđivanja imovinskih prava na vjerskim objektima mora u potpunosti da adresira relevantne preporuke Venecijanske komisije i pruži pojašnjenja o modalitetima primjene zakona.

Što se tiče **nediskriminacije**, broj žalbi na diskriminaciju podnesenih kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u 2019. godini (141), koji je takođe zakonom ovlašćen organ za ravnopravnost, ostao je na nivou 2018. godine (146). Povjerenje u doprinos kancelarije u borbi protiv diskriminacije i dalje raste. Međutim, sredstva dodijeljena kancelariji i dalje su nedovoljna. Zadatak Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u pogledu prikupljanja podataka o diskriminaciji takođe ostaje izazov jer se sva ministarstva i državni organi ne pridržavaju pravilnika iz 2014. godine o objedinjavanju podataka o slučajevima diskriminacije. Sudski predmeti i dalje su rijetki, a novi predmeti nijesu otvoreni u 2019. godini. U decembru 2019. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava osnovalo je radnu grupu za reviziju Zakona o zabrani diskriminacije radi daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU. Finalizacija nacrtu koji je bio predmet javnih rasprava odložena je zbog izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19.

Što se tiče **ravnopravnosti žena i muškaraca**, postignut je određeni napredak u izvještajnom periodu. U 2019. godini prvi put je izrađen Izvještaj o rodnoj ravnopravnosti u Crnoj Gori, zasnovan na metodologiji Indeksa rodne ravnopravnosti koji je razvio Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE) za Evropsku uniju i njene države članice. Indeks Crne Gore iznosio je 55 bodova, u poređenju s prosjekom EU od 67,4. Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na tržištu rada, u preduzetništvu, kreiranju politike i politici. Vlada je umaju 2019. godine usvojila izvještaj o sprovođenju Pekinške deklaracije i Platforme za akciju, a u avgustu 2019. godine Akcioni plan za period 2019-2020 za sprovođenje Rezolucije 1325 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija, Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori. U decembru 2019. godine, Skupština je usvojila novi Zakon o radu, koji je trebalo da uskladi nacionalni zakon s EU Direktivom 2006/54/EZ o jednakim mogućnostima u zapošljavanju i Direktivom 92/85/EEZ o trudnim radnicama, iako treba postići dalji napredak u vezi s usklađivanjem s ovom drugom direktivom. Zakonski okvir o rodno zasnovanoj diskriminaciji ima ograničen uticaj zbog slabog sprovođenja postojećih mjera i nedovoljne prioritizacije rodne ravnopravnosti u ukupnim mehanizmima državne i javne odgovornosti. Većina institucionalnih aktera često nijesu svjesni svojih zakonskih obaveza u vezi s rodnom ravnopravnošću ili su nedovoljno obučeni za sprovođenje rodnih politika. Potrebno je ojačati mehanizme odgovornosti za postizanje rodne ravnopravnosti i sprovesti procjene rodnog uticaja na svim nivoima u javnoj upravi. Korake u ovom smjeru preduzeli su 2020. godine Uprava policije i MLJMP. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je obuke o ženskim pravima i rodnoj ravnopravnosti. Seksualno uznemiravanje, iako je propisano kao poseban oblik diskriminacije, još uvijek nije zakonom definisano kao krivično djelo, ali je Ministarstvo pravde formiralo radnu grupu koja će preispitati ovo pitanje.

U 2019. godini zabilježen je konstantno visok broj prijavljenih slučajeva **nasilja nad ženama i nasilja u porodici**, koji se odnose na krivična djela (186 predmeta, od čega su sudovi riješili 106) i prekršajau vezi nasilja u porodici (1.759 predmeta, od čega su sudovi riješili 382). Elektronska baza podataka o nasilju u porodici započela je s radom u maju 2019. godine, čineći međuinstitucionalni alat za automatsku razmjenu informacija između Ministarstva rada i socijalnog staranja, centara za socijalni rad i Ministarstva unutrašnjih poslova. Ministarstvo rada i socijalnog staranja izradilo je analizu usluga koje se pružaju kao prioritet za podršku žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici i započelo izdavanje licenci za nekoliko

specijalizovanih nevladinih organizacija koje nude usluge podrške žrtvama. Međutim, održiv mehanizam javnog finansiranja i dalje je potreban kako bi se održao rad ovih nevladinih organizacija, zajedno sa stvaranjem državnih specijalizovanih centara širom zemlje za staranje, pružanje podrške i savjeta žrtvama nasilja. U junu 2019. godine službeno je pokrenuta nacionalna SOS linija za žrtve nasilja. Mjere zatvaranja izrečene tokom izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19 dovele su do značajnog povećanja slučajeva nasilja u porodici. U saradnji s organizacijama civilnog društva, nadležni organi reagovali su kampanjom za podizanje svijesti i pružanje pomoći žrtvama i pokrenule aplikaciju za mobilni telefon putem koje žrtve mogu da kontaktiraju nacionalnu SOS liniju za pomoć. Početkom 2020. godine, Koordinacioni odbor predviđen Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) usvojio je akcioni plan za praćenje sprovođenja preporuka Grupe eksperata Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) i druge mjere za ispunjavanje obaveza iz Istanbulske konvencije. Uprkos posvećenosti nadležnih organa i preduzetim konkretnim mjerama, ostaju izazovi u pogledu odgovora službi na slučajeve nasilja u porodici, pristupa pravdi za žrtve, nedostatka sistematskog pristupa u pogledu fizičke zaštite žrtava i krivičnog progona registrovanih slučajeva, kao i previše blage sankcije.

Što se tiče **prava djeteta**, Vlada je u maju 2019. godine usvojila novu strategiju za ostvarivanje prava djeteta (za period 2019-2023) sa akcionim planom za period 2019-2020. Treba opredijeliti dovoljno sredstava kako bi se omogućilo sprovođenje aktivnosti strategije. Potrebno je ojačati ulogu i mandat Savjeta za prava djeteta kako bi mogao efikasno da vrši svoju funkciju mehanizma za koordinaciju na međuministarskom nivou. Smjernice za odgovor zdravstvenog sektora za djecu i adolescente koji su žrtve nasilja, namijenjene za povećanje otkrivanja i prijavljivanja, dovršene su u novembru 2019. godine. Do sada je napredak u ovoj oblasti i dalje ograničen. Glavni izazovi uključuju nedovoljne nacionalne kapacitete za sprovođenje multisektorskih i holističkih intervencija za sprečavanje i rješavanje nasilja nad djecom. Veoma mali broj prijavljenih slučajeva seksualnog nasilja nad djecom i dalje izaziva zabrinutost zbog nedovoljnog prijavljivanja i identifikacije žrtava. Djeca s invaliditetom suočavaju se sa preprekama u pristupu kvalitetnom zdravstvu, obrazovanju, uslugama socijalne i dječje zaštite i ograničenom uključivanju u društvo. Namjenska kampanja o mentalnom zdravlju djece pokrenuta je 2019. godine. Sistem za licenciranje pružalaca usluga organizacija civilnog društva u sistemu socijalne zaštite dalje je razvijen tako da obuhvati pružanje usluga dnevnog boravka za djecu iz ugroženih porodica, terenske radnike i SOS telefonske linije za djecu. Međutim, takve usluge uglavnom se finansiraju iz projekata i zahtijevaju održivije javno finansiranje. U martu 2020. godine pokrenuta je kampanja za podizanje svijesti javnosti protiv ugovorenih dječjih brakova, u saradnji nadležnih organa, socijalnih službi i civilnog društva. Potrebni su dalji napor u oblasti deinstitutionalizacije i pravde prilagođene djeci, rješavanja dječjih brakova i prosjačenja, poboljšanja podrške djeci s invaliditetom i njihovim porodicima i rješavanja siromaštva i poboljšanju socijalne inkluzije i zdravstvenog stanja ranjive djece. Crna Gora se podstiče da poveća minimalnu starosnu dob za stupanje u brak na 18 godina, što preporučuju Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija za trgovinu ljudima.

Što se tiče **prava lica sa invaliditetom**, Vlada je u martu 2019. godine odobrila godišnji Akcioni plan u okviru Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti (za period 2017-2021). Formirana je namjenska radna grupa koja će nadgledati sprovođenje plana. Pravni i politički okvir je konsolidovan, iako sporim tempom, a zakonodavstvo za sprovođenje tek treba da bude usklađeno. Nekoliko zakona nije u potpunosti usklađeno s Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom (CRPD) i međunarodnim standardima, uključujući i definiciju invalidnosti. U pripremi je Akcioni plan

za praćenje preporuka Komiteta Ujedinjenih nacija za prava lica sa invaliditetom. Zakon o radu iz 2019. godine uključuje neke relevantne odredbe za promociju prava lica sa invaliditetom. Izmjene i dopune zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom još nijesu dovršene. To je, između ostalog, odgodilo važenje pravilnika o radnim centrima i objektima za zapošljavanje lica s intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom. Pravo na primjenu znakovnog jezika nije ugrađeno u zakon i faktor je diskriminacije u pogledu pristupačnosti javne uprave i komunikacije. Ograničena dostupnost obuke za tumače i instruktore za znakovni jezik u zemlji je zabrinjavajuća. Preduzeti su konkretni koraci u 2019. i 2020. godini za poboljšanje pristupa lica sa invaliditetom javnim objektima i institucijama, ali napredak u liječenju socijalno ugroženih lica i lica sa invaliditetom nije dovoljan. Postojeće zakonske odredbe tek treba da budu efikasno sprovedene, kako bi se osiguralo sistematsko sprovođenje njihovih prava. Obavezne mjere koje treba da sprovode javne ustanove, uprave i lokalne samouprave treba strogo nadzirati u ključnim sektorima kao što su obrazovanje, saobraćaj, zapošljavanje, medicinska pomoć i podrška za život u zajednici, zdravstvena i socijalna zaštita, pravda i pravna zaštita. Pristup biračkim mjestima i dalje zabrinjava. Svijest građana o postojećim pravnim i zaštitnim okvirima treba dalje unapređivati i aktivno jačati. Od 1. januara 2020. godine na snazi je novi zakon o vanparničnom postupku koji je ojačao zaštitne mjere u vezi s lišavanjem poslovne sposobnosti.

Što se tiče **prava lezbejki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba**, Vlada je u martu 2019. godine usvojila nacionalnu strategiju za poboljšanje kvaliteta života LGBTI osoba (za period 2019-2023), zajedno s Akcionim planom za 2019. godinu. Nacionalni tim za praćenje sprovođenja strategije formiran je u avgustu 2019. godine. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava potpisalo je memorandum o razumijevanju s 20 opština za borbu protiv diskriminacije zasnovane na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu. U šest opština sprovedene su aktivnosti na izgradnji kapaciteta za policajce, tužioce i profesionalce iz socijalnih službi. U aprilu 2019. godine formiran je Povjerenički tim sastavljen od članova LGBTI zajednice i Uprave policije u cilju jačanja dijaloga i saradnje. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava obezbijedilo je bespovratna sredstva za pomoć u održavanju dva skloništa za LGTBI populaciju. Nakon dva neuspješna glasanja u Skupštini, Vlada je revidirala svoj prijedlog Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u decembru 2019. godine, a Skupština je usvojila zakon u julu 2020. godine. Crna Gora je prva država u regionu koja je regulisala status parova istog pola. Sve u svemu, Crna Gora treba da poveća kapacitet pravosudnog sistema za rješavanje zločina iz mržnje i govora mržnje, kao i da osigura da se takvi slučajevi uredno prijavljuju, istražuju, procesuiraju i adekvatno sankcionišu. Prijavljeno je prekomjerno korišćenje prekršajnih postupaka u vezi s potencijalno ozbiljnijim predmetima. 2019. godine podneseno je više od 100 žalbi na diskriminaciju, govor mržnje i verbalno zlostavljanje u medijima, ali samo je jednog istog osuđeno zbog nasilnog LGBTI-fobičnog ponašanja počinjenog 2017. godine. Raste svijest o pravima LGBTI osoba. Međutim, LGBTI status i prava i dalje se redovno osporavaju, posebno u medijima i na društvenim mrežama, uključujući i neke političke i vjerske predstavnike. U septembru 2019. godine, u Podgorici je održana sedma Parada ponosa bez incidenata. Uprkos određenom napretku, Crna Gora treba da poveća kapacitet institucija za zaštitu od diskriminacije, s posebnim naglaskom na pravosudni sistem.

U oblasti **procesnih prava**, 2020. godine su u toku pripreme kako bi se osiguralo potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom Evropske unije i evropskim standardima, posebno u pogledu prava osumnjičenih i optuženih lica u krivičnom postupku, kao i prava žrtava. Osnovna analiza pripremljena je kao podrška radnoj grupi. I dalje je problem dužina sudskog postupka, ali planira se revizija pravnog okvira kako bi se to pitanje riješilo. U 2019. i 2020. godini odvijale su se brojne aktivnosti na podizanju svijesti o besplatnoj pravnoj pomoći među

različitim (ranjivim) grupama. Ipak su potrebni dodatni naponi kako bi se osigurao pristup pravdi i dodatne mjere za žrtve, posebno za ranjive grupe i lica u situaciji ugroženosti. Crna Gora se snažno podstiče da ukine obustavu sprovođenja zakona o naknadi štete žrtvama do datuma pristupanja EU i bez odgađanja obezbijedi dovoljna sredstva za podršku žrtvama.

Što se tiče **manjinskih prava**, Vlada je u julu 2019. godine usvojila Strategiju manjinske politike za period 2019-2023 i Akcioni plan za period 2019-2020 i opredijelila finansijska sredstva za njihovo sprovođenje. Uspostavljen je ustavni i pravni okvir. Međutim, to tek treba sprovesti u praksi, uključujući i pitanja poput prava na proporcionalnu zastupljenost u javnim službama. Iako je došlo do određenog poboljšanja u pogledu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, nedostatak praćenja i ocjene projekata koji primaju finansijska sredstva dovodi do percepcije da procesu finansiranja još uvijek nedostaje transparentnosti. Javnosti mora biti dostupno više informacija o finansiranju, uključujući izvještaje o projektima i ocjene, kako bi se utvrdilo da li su sredstva potrošena efikasno i transparentno, kao i da li su ispunjeni kriterijumiza interkulturni dijalog. Možda će biti potrebno preispitati pravni okvir za Savjete manjina u pogledu njihovog osnivanja, pravnog statusa i rodne ravnoteže. Zabilježeni su određeni međuetnički incidenti u kontekstu usvajanja zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. Etnički motivisani napadi nakon izbora u avgustu 2020. godine izazivaju ozbiljnu zabrinutost.

U aprilu 2020. godine, Vlada je usvojila godišnji Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju **Roma i Egipćana**. Budžet opredijeljen za sprovođenje strategije i dalje je nedovoljan, tako da planiranju budžeta koji odgovara potrebama Roma treba dati veći prioritet u različitim sektorima. Budžet Ministarstva za ljudska i manjinska prava za finansiranje projekata inkluzije povećan je za 60% u 2019. godini (na 215.000 eura, sa 131.000 eura u 2018. godini). Crna Gora je u julu 2019. godine u Poznanju potpisala deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma koja sadrži kvantifikovane obaveze u ključnim prioritetnim oblastima. Treba pojačati napore na ispunjavanju ovih obaveza. Zaključci sa seminara o Romima iz juna 2018. godine koji je uključivao sve relevantne zainteresovane strane, tek treba da budu sprovedeni.

Stopa upisa romskih učenika osnovnih škola blago se povećala u 2019/2020. u odnosu na 2018/2019, u odnosu na višu stopu nataliteta. Stalno nedostaju podaci o ukupnom broju romske djece koja bi trebala da budu upisana u obrazovni sistem, posebno u obavezno osnovno obrazovanje. 2019/2020. godine u osnovne škole bilo je upisano 1.803 romske i egipatske djece (1.793 u godini 2018/2019), dok je bilo samo 142 srednjoškolaca i 13 visokoškolaca. Iako se stope napuštanja škole umjereno smanjuju, ukupne stope završetka studija i dalje su dramatično niske, sa samo 88 učenika koji su uspješno završili osnovnu školu, dok je samo 19 učenika završilo srednju školu u 2019. godini. Dvadeset i jedan romski medijator zaposlen je u Ministarstvu prosvete od početka školske godine 2019/2020, kako bi se povećala stopa upisa romske i egipatske djece i smanjila stopa napuštanja škole.

Broj Roma i Egipćana prijavljenih u Zavodu za zapošljavanje dalje se smanjio sa 802 u 2018. na 747 u 2019. godini, a oni i dalje čine daleko najmanje zastupljenu grupu nacionalnih manjina u državnoj službi. Sprovedene su određene ciljane mjere, poput aktivnih mjera zapošljavanja Zavoda za zapošljavanje (129 Roma bilo je privremeno zaposleno u 2019. godini), ali tek treba obezbijediti njihovu održivost i efikasnost. U oblasti zdravstva, tri romska zdravstvena medijatora zaposlena su u Podgorici, a dva u Nikšiću i Beranama. Njihov broj treba dodatno povećati kako bi se olakšao pristup zdravstvenim uslugama, posebno za raseljene i interno raseljene (R/IR) Rome i Egipćane koji se suočavaju s posebnim poteškoćama u ostvarivanju svog prava na zdravstvenu zaštitu.

Romi i Egipćani, koji su uglavnom interno raseljena lica, imali su koristi od stambenih rješenja u okviru regionalnog stambenog programa, koji u Crnoj Gori dobro napreduje. Ostaju izazovi vezano za stanovanje domicilnih Roma i Egipćana, posebno u svijetlu krajnjeg roka iz jula 2019. godine za podnošenje zahtjeva za legalizaciju bespravni objekata, predviđenog Zakonom o prostornom planiranju i izgradnji objekata. Ovaj obiman i skup postupak stvorio je poteškoće mnogim romskim i egipatskim porodicama. Mnogi od njih ne mogu da podnesu zahtjev za legalizaciju, što bi moglo dovesti do evikcije u budućnosti, posebno u priobalnom području.

Preferencijalni tretman koji izborno zakonodavstvo nudi brojčano malim nacionalnim manjinama kako bi se osigurala njihova politička zastupljenost nije proširen na Rome i Egipćane. Stoga, oni nemaju predstavnika u nacionalnom ili lokalnom parlamentu. Još uvijek nema sistemskog rješenja i institucionalnog odgovora na prosjačenje djece i rane brakove među romskom i egipćanskom populacijom. Romski jezik nije standardizovan i ne uči se u školama. Tokom pandemije izazvane virusom Covid-19, nadležni organi su se u velikoj mjeri oslanjali na donatore i civilno društvo da pruže podršku najugroženijima, uključujući Rome, ne preuzimajući proaktivniju ulogu koordinacije u tom pogledu.

Što se tiče **raseljenih i interno raseljenih lica**, do juna 2020. godine podneseno je ukupno 15.247 zahtjeva za stalni ili privremeni boravak. Riješeno je 15.080 zahtjeva, uključujući 12.376 lica kojima je odobren stalni ili privremeni boravak do 3 godine, dok je rješavanje 167 zahtjeva još uvijek u toku. Odbijeno je oko 291 zahtjeva, dok je 2.413 privremeno odbijeno zbog podnošenja nepotpunog ili dvostrukog zahtjeva.

Što se tiče **lica bez državljanstva**, od početka primjene Zakona o strancima 2018. godine, licima bez državljanstva izdate su 4 putne isprave i 2 dozvole za privremeni boravak. Postupak za utvrđivanje apatridnosti u toku je za 9 lica. Identifikacija potencijalnih slučajeva ostaje izazov. Međutim, od oktobra 2019. godine u nekoliko opština uspostavljena je nova praksa registracije rođenja u cilju rješavanja izazova prijave rođenja napuštene djece ili djecečije majke nemaju lična dokumenta, što je dovelo do brojnih riješenih slučajeva.

U **oblasti državljanstva**, Crna Gora je u januaru 2019. godine pokrenula šemu državljanstva za svoje investitore i do sada je primila 24 zahtjeva. Pet je odbijeno nakon postupka dubinske analize, dok su za pet zahtjeva izdate konačne odluke o državljanstvu, a jedan pasoš izdat je 2020. godine državljaninu Ruske Federacije. Ostalim podnosiocima zahtjeva i članovima njihovih porodica pasoši još nijesu izdati zbog izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19 i odgovarajuće zabrane putovanja. Komisija će i dalje pažljivo nadgledati ovu šemu jer predstavlja migracione rizike, kao i rizike u pogledu bezbjednosti, pranja novca, utaje poreza, finansiranja terorizma, korupcije i infiltracije od strane organizovanog kriminala. Kao zemlja kandidat, Crna Gora treba da se uzdrži od bilo koje mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva EU, kada koristi svoje prerogative za dodjelu državljanstva. U decembru 2019. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o crnogorskom državljanstvu. One potvrđuju automatsko ispunjavanje uslova za državljanstvo članova porodica uspješnih podnosioca zahtjeva za šemu državljanstva za investitore, kao i podobnost talentovanih sportista i maloljetnih umjetnika za državljanstvo.

2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

EU ima zajednička pravila za graničnu kontrolu, vize, boravišne i radne dozvole, spoljne migracije i azil. Saradnja u okviru Šengenskog sporazuma podrazumijeva ukidanje granične kontrole unutar EU. Države članice EU takođe sarađuju s Crnom Gorom u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, u pravosudnim, policijskim i carinskim pitanjima, a podržavaju ih agencije EU za pravosuđe i unutrašnje poslove.

Crna Gora je **umjereno pripremljena** u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okviri sada su uglavnom uspostavljeni. Postignut je **određeni napredak** u adresiranju prošlogodišnjih preporuka, posebno u pogledu usvajanja standardnih operativnih procedura u finansijskim istragama i jačanja institucionalnih kapaciteta u oblasti migracija, azila i upravljanja granicama.

U narednoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- preispita pravni i operativni pristup finansijskim istragama, pranju novca, povraćaju imovine, kako bi se uskladio s EU i međunarodnim standardima i praksom; uspostavi integrisani pristup između svih uključenih organa i obezbijedi im neophodne pravne i operativne alate za stvaranje uslova za uspostavljanje ubjedljivih rezultata u ovoj oblasti;
- preduzme konkretne mjere za ograničavanje primjene sporazuma o priznanju krivice na izuzetne slučajeve, kako bi se povećala transparentnost i kredibilitet pravosudnog odgovora na organizovani kriminal kroz više odvrćuću i dosljedniju politiku sankcionisanja;
- dalje jača kapacitet za rješavanje mješovitih migracionih tokova i integracije izbjeglica; dalje povećava ljudske i materijalne resurse posvećene upravljanju granicama i sistemu registracije migranata.

Crna Gora nastavlja da sprovodi detaljan Akcioni plan za pravdu, slobodu i bezbjednost, koji je usvojen prije otvaranja pristupnih pregovora o ovom poglavlju u decembru 2013. godine.

Borba protiv organizovanog kriminala

Crna Gora je dostigla **određeni nivo spremnosti/umjereno je spremna** za borbu protiv organizovanog kriminala. Postignut je **određeni napredak** u adresiranju prošlogodišnjih preporuka, posebno u pogledu uspostavljanja centralizovanog registra bankovnih računa, jačih kapaciteta i profesionalnosti policije i povećanog broja tekućih postupaka o oduzimanju imovine.

Postignut je dobar napredak u uspostavljanju početnih bilansa rezultata u istragama u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i pranja novca. Dalje je poboljšana unutrašnja organizacija i koordinacija organa za sprovođenje zakona, što se odrazilo na sve veći broj istraga, hapšenja i zapljena. Međutim, Crna Gora mora da riješi određene horizontalne sistemске nedostatke u svom krivičnompravnom sistemu, uključujući način na koji se predmeti organizovanog kriminala vode na sudovima.

U narednoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- poveća efikasnost krivičnih istraga: i. poboljšanjem pristupa agencija za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka i uspostavljanjem interoperabilnog sistema sa jedinstvenom funkcijom pretraživanja; ii. obnavljanjem pune primjene posebnih istražnih radnji, uz puno poštovanje ustavnih načela; i iii. povećanjem broja istražitelja i stručnjaka u ključnim oblastima poput finansijskih istraga, računarskog kriminala, forenzike, posebnih istražnih radnji.
- riješi pitanje dugog trajanja suđenja i čestih prekida u slučajevima organizovanog kriminala; osigura jače međusobno razumijevanje između sudova i tužilaštva o nekim ključnim pravnim konceptima kao što su pranje novca i kvalitet dokaza;
- poboljša strateški nadzor krivičnompravnom sistema uspostavljanjem centralizovane baze podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, prikupljenih od svih nadležnih organa, u svrhu analize i kreiranja politike.

Institucionalna organizacija i usklađivanje zakonodavstva

Broj policijskih službenika smanjen je na 4.537, sa 5.400 u 2018. godini. Razmjer policijskih službenika i dalje je visok i iznosi 517/100.000 stanovnika (za prosjek EU od 326/100.000 u 2017. prema Eurostatu), ali, za razliku od većine država članica EU, Crna Gora u policiju uključuje graničare (1.321 zaposlenih), neoperativno osoblje kao što su savjetnici i policijski službenici bez policijskog čina.

Dvije ključne **institucije** u borbi protiv organizovanog kriminala, Specijalno državno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju na visokomnivou (SDT) i Specijalno policijsko odjeljenje (SPO) stabilizovale su broj svojihslužbenika na oko 46, odnosno 32, uključujući 14 specijalnih tužilaca u Specijalnom državnom tužilaštvu. Loši kancelarijski uslovi, koji ometaju efikasno funkcionisanje Specijalnog tužilaštva, ostaju neriješeni.

Uprava policije reorganizovana je u osam sektora u aprilu 2019. godine. Čitav sektor sada je posvećen borbi protiv organizovanog kriminala, obuhvatajući SPO i četiri druge jedinice. Ukupno broji 92 radnih mjesta, od kojih je trenutno 70 popunjeno. S jasnijim komandnim linijama, ovaj sektor pruža snažnije i bolje koordinirane resurse kao podršku istragama organizovanog kriminala koje vodi Specijalno državno tužilaštvo. Operativni kapaciteti povećani su u svim sektorima, neke funkcije su decentralizovane i pojačana je odgovornost područnih jedinica policije. Međutim, ljudski resursi još uvijek nijesu dovoljni da se nose s opterećenjem u SPO i drugim ključnim jedinicama. Policiji su potrebni stariji istražitelji za organizovani kriminal, šverc droge, stručnjaci zaduženi za posebne istražne mjere, stručnjaci za računarski kriminal, privredni kriminal i forenziku.

Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (ili Finansijsko-obavještajna jedinica – FOJ) integrisana je u policiju. Ima 30 službenika, uključujući njih 17 koji se neposredno bave predmetima (sa 10 u prethodnom FOJ-u). FOJ je podniozahtjev za vraćanje članstva u Egmont grupi, koje je otkazano kada je FOJ prestao da postoji u svom prethodnom pravnom obliku. U međuvremenu, Crna Gora koristi pravosudnu saradnju i komunikacione kanale Interpola i Europolu za pristup međunarodnim obavještajnim podacima o pranju novca.

U aprilu 2019. godine, službeno je osnovana **Kancelarija za povraćaj imovine (ARO)** unutar Uprave policije. Pet policijskih službenika ima pravo da obrađuju zahtjeve za povraćaj imovine koje su poslali nacionalni ili strani nadležni organi, kako bi identifikovali i pronašli imovinu stečenu kriminalnom djelatnošću. Imaju direktan elektronski pristup nekim, ali ne svim, policijskim i civilnim bazama podataka. Za pristup drugim bazama podataka potreban je službeni zahtjev. ARO djeluje kao kontakt tačka za strane ARO i za Kamdensku međuagencijsku mrežu za oduzimanje imovinske koristi (CARIN), dok je tužilaštvo odgovorno za zamrzavanje i povraćaj imovine. Potrebno je dalje usklađivanje s relevantnom pravnom tekovinom EU, uključujući direktan pristup svim relevantnim bazama podataka i njihovo ažuriranje (npr. nacionalna katastarska evidencija).

Pravni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala uglavnom je uspostavljen i usklađen s pravnom tekovinom EU. U decembru 2019. godine, Crna Gora je još jednom izmijenila svoj Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kako bi odrazilapromjene u institucionalnom okruženju FOJ-a i osigurala poštovanje preporuka Radne grupe za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca (FATF) koje se odnose na nezavisnost FOJ-a. Međutim, zakon će morati ponovo da se izmijeni kako bi se otklonili preostali nedostaci i uskladio s 5. Direktivom EU o sprečavanju pranja novca. U maju 2020. godine, Komitet stručnjaka za procjenjivanje mjera za suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) službeno je udaljio Crnu Goru iz redovnog postupka praćenja četvrtog kruga, smatrajući da je zemlja preduzela dovoljne korake da ispravi nedostatke koji su identifikovani 2015. godine.

Nakon presude Ustavnog suda iz 2018. godine, brojne specijalne istražne metode (SIM), ključne za vođenje krivičnih istraga, više nijesu primjenjive. Tužilaštvu je uskraćeno korišćenje specijalnih istražnih metoda ili takozvane „kontrolisane isporuke“, kada se otkrije pošiljka droge i dozvoli njeno dalje kretanje u cilju obezbjeđivanja dokaza protiv počilaca. Ovo ozbiljno ometa borbu protiv teškog i organizovanog kriminala. Obnavljanje pune upotrebe specijalnih istražnih metoda, uz puno poštovanje ustavnih načela, treba da bude osigurano kao prioritet.

U oblasti bezbjednosti, Crna Gora je u oktobru 2019. godine usvojila Zakon o kritičnoj infrastrukturi, usklađujući se s pravnom tekovinom EU o identifikaciji, označavanju i zaštiti kritične infrastrukture. Popis infrastrukture koje su označene kao ključne za državnu bezbjednost tek treba da se utvrdi. Nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima, koji se priprema već tri godine, tek treba da bude usvojen.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je 2019. godine 31 istragu protiv 293 lica. Oko 95 lica optuženo je za krivična djela organizovanog kriminala. Pravosnažne osuđujuće presude izrečene su protiv 67 lica u 2019. godini, od kojih su 62 osuđena na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Kazne u kontekstu sporazuma o priznanju krivice bile su od tri mjeseca kućnog zatvora do dvije godine zatvora i novčane kazne od 1.000 do 50.000 eura. Pored toga, pokrenuto je do 45 istraga u vezi s teškim kriminalom, od kojih je velika većina u oblasti trgovine drogom; izrečene su 62 pravosnažne osuđujuće presude za teška krivična djela, sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice, uz kazne od tri mjeseca kućnog zatvora do dvije godine zatvora.

Scenom kriminala u Crnoj Gori i dalje dominiraju česta ubistva u vezi sa kriminalnim klanovima (do 44 ubistva u vezi s kriminalnim klanovima od 2012. godine, uključujući šest u 2019. i dva u prva tri mjeseca 2020. godine). Ubistva u kojima su učestvovala crnogorske kriminalne grupe dogodila su se i u inostranstvu (9 od 2018. godine), uključujući Španiju, Njemačku, Austriju i Grčku. Istovremeno, broj hapšenja pripadnika kriminalnih grupa dostigao je neviđeni broj od 333 lica od 2018. do prvog kvartala 2020. godine, uključujući 19 uhapšenih u inostranstvu.

Generalno, broj istraga i krivičnih gonjenja za teški i organizovani kriminal eksponencijalno se povećao u periodu 2018-2019, u poređenju s periodom 2016-2017, za 150% i 100%. Ovo odražava pozitivan uticaj koordiniranog rada Specijalnog državnog tužilaštva i SPO-a, povećanih kapaciteta za rješavanje problema krijumčarenja droga i dobre međunarodne policijske i pravosudne saradnje. Istovremeno, čitav sistem krivičnog pravosuđa mora postati efikasniji, operativniji i odvraćajući, uključujući način na koji se predmeti organizovanog kriminala vode na sudovima. Sudski postupci pretjerano su dugotrajni jer su česta višestruka odgađanja. Ova duga kašnjenja, ali i nedostatak povjerenja između tužilaštva i sudova, nakon nekih kontroverznih oslobađajućih presuda posljednjih godina, dovela su do široke upotrebe sporazuma o priznanju krivice od strane tužilaštva. Osumnjičeni kriminalac, koji u istrazi postane svjedok saradnik, izuzet je od pravnog postupka, bez obzira na težinu krivičnog djela. Kao rezultat toga, uprkos nekim značajnim izuzecima, čini se da je odgovor krivičnog pravosuđa generalno blag, a kazne, novčane kazne i oduzimanje imovine nesrazmjerno su niski u poređenju s težinom krivičnog djela.

Crna Gora mora prioritetno uspostaviti centralizovanu bazu podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, prikupljanjem podataka od svih relevantnih nadležnih organa, u svrhu strateškog praćenja i donošenja politika. Crna Gora ima nacionalnu SOCTA-u

(Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala), ali je treba strateški koristiti za vođenje operativnih prioriteta u borbi protiv organizovanog kriminala.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nastavlja da radi na tehničkim rješenjima za poboljšanje **pristupa organa za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka**. Ovaj pristup trenutno je nedovoljan i nastavlja da koči proaktivnost i efikasnost istraga. Sektor zadužen za borbu protiv organizovanog kriminala trenutno nema direktan pristup Europolovom SIENA sigurnom komunikacionom kanalu, jer se Europolova kontakt tačka nalazi u drugom sektoru policije, ali se taj pristup uspostavlja. Sigurni mehanizam komunikacije uspostavljen 2017. godine između nekoliko ključnih institucija povećao je broj razmjena, ali se može koristiti samo za poruke niske bezbjednosti, a ne uključuje nacionalnu katastarsku evidenciju i Centralnu banku. Samo FOJ ima direktan i automatski pristup bazama podataka Centralne banke, kako je predviđeno odgovarajućom pravnom tekovinom EU. Uspostavljanje jedinstvene funkcije pretraživanja i interoperabilnih baza podataka presudni su za povećanje efikasnosti istraga i usklađivanje sa savremenom policijskom praksom u EU.

Međunarodna policijska saradnja nastavila je da igra stratešku ulogu u borbi protiv crnogorskih kriminalnih grupa, čiji pripadnici često žive i djeluju van Crne Gore. Broj komunikacija (59.337) razmijenjenih sa stranim policijskim službama putem Interpola porastao je za 40% u odnosu na 2018. godinu. Broj komunikacija razmijenjenih putem Europolu dostigao je 4.488, što je porast od 9% u odnosu na 2018. godinu. Crna Gora ima status posmatrača u Evropskoj mreži jedinica za ciljane potrage (ENFAST), pružajući podršku u potrazi za traženim bjeguncima. U 2019. godini, osam članova crnogorskih kriminalnih grupa uhapšeno je u inostranstvu, na osnovu naloga za hapšenje. Trenutno je aktivna potraga za 18 crnogorskih bjegunaca. U 2019. godini bila je posebno važna saradnja s policijskim službama Njemačke, Austrije, Holandije i Sjedinjenih Američkih Država. Crna Gora je aktivno uključena u Europolove analitičke i operativne projekte, koji su bili ključni za neke uspješne policijske operacije. Takođe, sve više učestvuje u aktivnostima u okviru EU ciklusa politika/EMPACT (Evropska multidisciplinarna platforma protiv krivičnih prijetnji). U 2019. godini broj novih predmeta u Europolu povećao se za 48% u poređenju s 2018. godinom. Crna Gora je učestvovala u trodnevnoj kampanji pod nazivom „Dani zajedničkih akcija“ 2019. godine. 2020. godine, zajedno sa Španijom predvodi oblast politike o oružju. Kako bi se dodatno poboljšala saradnja s Europolom, Crna Gora se podstiče da: i. proaktivnije koristi SIENA-u pokretanjem zahtjeva i proširi njenu upotrebu na dodatne nadležne organe; ii. češće učestvuje na EMPACT sastancima u Europolu; iii. učestvuje u dodatnim analitičkim projektima u oblastima kriminala koji su obostrano korisni; iv. imenuje nacionalnog koordinatora EMPACT-a.

Od potpisivanja sporazuma o saradnji s CEPOL-om 2011. godine, Crna Gora ima puni pristup CEPOL-ovim aktivnostima e-učenja, programu razmjene i aktivnostima na licu mjesta. Imenovane su nacionalne kontakt tačke CEPOL-a, vodeći menadžeri i koordinatori razmjene.

Na regionalnom nivou, Crna Gora učestvuje u radnoj grupi za Zapadni Balkan, regionalnoj operativnoj platformi za istrage krijumčarenja migranata, pod vođstvom Austrije. U novembru 2019. godine, Skupština je ratifikovala sporazum između strana potpisnica Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (KPSJEE) o automatizovanoj razmjeni podataka o DNK, daktiloskopiji i registraciji vozila. U decembru 2019. godine, Crna Gora je preuzela predsjedavanje drugom policijskom regionalnom platformom, Udruženjem šefova policije Jugoistočne Evrope (SEPCA).

U 2019. godini, Specijalno državno tužilaštvo pokrenulo je 15 novih **finansijskih istraga** u vezi s 207 fizičkih lica i 152 pravna lica, što je značajno povećanje u odnosu na 2018. godinu. U prvom kvartalu 2020. godine pokrenute su 4 nove finansijske istrage. Većina njih su složene istrage velikih razmjera usmjerene na desetine fizičkih i pravnih lica povezanih s pranjem

novca, utajom poreza i predmetima korupcije, i zahtijevaju angažovanje značajnih resursa Specijalnog državnog tužilaštva. Pokretanje finansijske istrage paralelno s kriminalističkom istragom zakonski je moguće, ali je i dalje ograničeno. U većini slučajeva, finansijske istrage započinju prekasno i usmjerene su na traženje imovine, uglavnom s ciljem proširenog oduzimanja, i prema tome nijesu u skladu s praksom EU i standardima FATF-a. Umjesto toga, tužilaštvo sprovodi finansijsku analizu u okviru krivične istrage, kako bi procijenilo imovinsku korist stečenu kriminalnom djelatnošću, ali ne u dovoljnom obimu za dokazivanje krivičnih djela, poboljšanje znanja o kriminalnim mrežama, otkrivanje finansijskih tokova i ulaganje prljavog novca u ekonomiju. Crna Gora je nastavila da jača svoje kapacitete u ovoj oblasti brojnim kursevima obuke. Usvojene su standardne operativne procedure za sprovođenje finansijskih istraga. Međutim, potrebna je analiza cjelokupnog pristupa finansijskim istragama, uključujući pravnu osnovu.

Broj sudskih postupaka za **povraćaj imovine** i iznos povraćene imovine povećali su se u 2019. godini. Međutim, samo u šest predmeta izrečeni su privremeni nalozi za povraćaj u 2019. godini, koji se odnose na 120 lica, za 4 miliona eura i određeni broj nekretnina. U predmetu korupcije na visokom nivou, u kojem je učestvovao bivši predsjednik države, oduzet je veliki brojne pokretnosti koje čine objekti i zemljište. Generalno, zbog ograničenog obima finansijskih istraga, iznos zaplijenjene i oduzete imovine još nije na očekivanom nivou. Oduzimanje imovine u ekvivalentnoj vrijednosti, kada se ne može doći do prihoda stečenih samim krivičnim djelom, ne postoji u crnogorskoj praksi. Sporazumi o priznanju krivice i dalje se koriste za obezbjeđivanje oduzimanja imovine. U posljednje četiri godine oduzeto je 32,5 miliona eura kao rezultat sporazuma o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Ne postoji nacionalni i standardizovani sistem za prikupljanje statističkih podataka o zamrznutoj, oduzetoj i zaplijenjenoj imovini, uključujući njihovu procijenjenu vrijednost. Crna Gora treba hitno da poboljša svoje rezultate u pogledu konačnog oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, kao strateški prioritet politike u borbi protiv organizovanog kriminala.

U 2019. godini, od osnivanja **Kancelarije za povraćaj imovine (ARO)** u okviru Uprave policije, primljeno je 37 zahtjeva za provjeru 137 fizičkih i 23 pravnih lica, dok su 103 zahtjeva za provjeru 217 fizičkih i 80 pravnih lica proslijeđena stranim nadležnim organima. Količina zahtjeva ostala je stabilna u prvoj polovini 2020. godine.

Početni bilans rezultata postignut u oblasti **pranja novca** dodatno je razvijen, odražavajući snažniji fokus i povećani kapacitet agencija za sprovođenje zakona u ovoj oblasti. U 2019. godini izrečene su dvije pravosnažne osuđujuće presude za pranje novca, obje postignute sporazumima o priznanju krivice, što je dovelo do zatvorskih kazni u trajanju od tri i petmjeseci i plaćanja novčanih kazni i odšteta do 75.000 eura. Dva predmeta bila su na čekanju pred sudom, uključujući istaknuti slučaj Atlas banke, u kojem je bivši vlasnik banke optužen za zloupotrebu službenog položaja u aprilu 2019. godine. Međutim, u julu 2020. godine Interpol je otkazao crvenu potjernicu za odbjeglih biznismenom pod istragom u ovom predmetu.

Deset preliminarnih istraga i sedam istraga pranja novca sprovedeno je u 2019. godini, u vezi sa 122 subjekta, uključujući jedan predmet u vrijednosti od 25 miliona eura. Jedna nova istraga i dva izviđaja pokrenuti su u prvom kvartalu 2020. godine. Međutim, sistemski nedostaci i dalje koče čitav lanac krivičnog pravosuđa u rješavanju problema pranja novca. Treba pokrenuti više samostalnih predmeta. Policija, tužilaštva i sudovi treba da imaju bolje obučene stručnjake za pranje novca. Potrebno je preispitati usko tumačenje pojmova pranja novca, posebno veze s predikatnim krivičnim djelom, iako krivično djelo pranja novca upravo ima za cilj da takvu vezu učini nejasnom.

U istaknutom slučaju, dvojica osumnjičenih za pranje 19 miliona eura proisteklih iz krijumčarenja droge, koji su prvostepeno osuđeni na 11 godina zatvora, ali ih je Apelacioni sud oslobodio 2017. godine, dobili su sudske sporove protiv države u novembru 2019. godine zbog nezakonitog pritvora i imaju pravo na po 103.000 eura odštete.

Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima**. Početni bilans rezultata konsolidovan je 2019. godine, odražavajući usmjereniji i bolje koordiniran pristup otkrivanju krivičnih djela trgovine ljudima. Crna Gora je u 2019. godini imala 11 predmeta trgovine ljudima, u različitim fazama postupka, uključujući tri slučaja trgovine unutar organizovane kriminalne grupe. U dva predmeta žrtve su bile žene. U novembru 2019. godine izrečena je jedna pravosnažna osuđujuća presuda kojom su određene neviđeno stroge zatvorske kazne. Dva predmeta bila su u toku pred sudom. U januaru 2020. godine, crnogorska policija otkrila je mrežu trgovine ljudima sa Tajvana, što je dovelo do hapšenja 93 osobe, u najvećem predmetu trgovine ljudima na Zapadnom Balkanu ikada. Početkom 2020. godine, pokrenute su četiri nove istrage trgovine ljudima u kojima je učestvovalo 6 osoba.

Ojačani su institucionalni kapaciteti za borbu protiv trgovine ljudima pod vođstvom multidisciplinarnog tijela koje nadgleda sprovođenje Strategije za borbu protiv trgovine ljudima. Više tužilaštvo u Podgorici nastavlja nadzor nad predmetima nižih instanci koji mogu predstavljati elemente trgovine ljudima. Ministarstvo unutrašnjih poslova osnovalo je odjeljenje zaduženo za identifikaciju i upućivanje žrtava i usvojilo standardne operativne procedure. Tokom prvih šest mjeseci 2020. godine, status žrtve dobila su 44 lica, od kojih je 43 smješteno u specijalizovana skloništa. U lokalnim policijskim jedinicama imenovano je i obučeno 16 kontakt tačaka za identifikaciju žrtava. Pokrenuta je kampanja za podizanje svijesti javnosti, uključujući TV prilog o rizicima trgovine ljudima. Dvanaest nevladinih organizacija koristi državne grantove za preventivne i zaštitne aktivnosti, a jedna NVO vodi SOS telefon 24 sata dnevno, 7 dana u nedjelji. Moraju se nastaviti naponi na konsolidaciji početnog bilansa rezultata u oblasti trgovine ljudima, proaktivnom identifikovanju žrtava trgovine ljudima, pružanju pomoći žrtvama, povećavanju broja krivičnog gonjenja i osuđujućih presuda i daljem podizanju svijesti, obuci i koordinaciji aktivnosti.

U oblasti **trgovine oružjem**, Crna Gora je u 2019. godini zaplijenila 990 komada oružja, od čega 514 komada vatrenog oružja. Vlada je nastavila da sprovodi Akcioni plan o nezakonitoj trgovini vatrenim oružjem između EU i regiona Jugoistočne Evrope za 2015. godinu. Uspostavljena je i djeluje i kontakt tačka za vatreno oružje. Sastoji se od tima policijskih službenika iz različitih službi, propisno obučениh i opremljenih prije formalnog imenovanja. Tim je zadužen za prikupljanje, analizu i razmjenu podataka u okviru Europolovih projekata i s Centrom za sprovođenje zakona za Jugoistočnu Evropu.

U oblasti **računarskog kriminala** ojačani su institucionalni kapaciteti. Rezultat je porast broja pokrenutih predmeta za 50% (pokrenuto je 111 izviđaja i 4 istrage za širok spektar sajber krivičnih djela, poput prevare na internetu, hakovanja, otkupnine, prodaje falsifikovane robe, iznuda govora mržnje, dječije pornografije). Potrebno je dodatno ojačati ljudske resurse, kako u policiji, tako i u tužilaštvu, kako bi se riješile prijetnje računarskog kriminala i kriminala omogućenog u računarskom prostoru.

U oblasti borbe protiv **krijumčarenja duvana** nije bilo osuđujuće presude za organizovano krijumčarenje cigareta u 2019. godini. Međutim, krivični postupak vođen je u tri predmeta velikih razmjera, uključujući jedan premet u kojem su učestvovala 22 osumnjičena. U drugom predmetu uhapšen je poznati osumnjičeni krijumčar, za kojim se tragalo 20 godina. Oduzimanje duvana kojim se nezakonito trguje redovno vrši carina, lokalna ili centralna policija. Ukupna količina zaplijena u 2019. godini iznosila je 1.719.000 paklica cigareta, odnosno 3,9 miliona eura. Međutim, uprkos povećanim naporima organa za sprovođenje

zakona u ovoj oblasti i poboljšanoj saradnji crnogorske carine s EU i međunarodnim partnerima, broj pokrenutih predmeta još uvijek je nedovoljan, s obzirom na procijenjeni obim šverca duvana iz, u i preko Crne Gore. Crna Gora treba da poveća kapacitete za procjenu rizika u oblasti krijumčarenja duvana, da promoviše policiju vođenu obavještajnim radom i proaktivnost organa za sprovođenje zakona, kao i da i otkloni sistemske nedostatke slobodne zone Bar.

Što se tiče **zaštite svjedoka**, mjere zaštite primijenjene su na 3 lica u 2019. godini i na 5 lica u prvih šest mjeseci 2020. godine, u slučajevima koji su bili u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva. Sprovedene su mjere vanparnične zaštite u odnosu na 25 lica.

Saradnja u oblasti borbe protiv trgovine drogom

Institucionalna organizacija i usklađivanje zakonodavstva

Pravni, institucionalni i strateški okviri Crne Gore u ovoj oblasti u velikoj su mjeri usklađeni s pravnom tekovinom EU. Međutim, na strani potražnje nije postignut napredak u rješavanju nedostataka nacionalnog informacionog sistema o drogama, u skladu sa standardima EU. Jedinica za droge u Ministarstvu zdravlja i dalje nema dovoljno zaposlenih, ima ograničenu budžetsku autonomiju i ne ispunjava u dovoljnoj mjeri svoju koordinacionu funkciju.

Crna Gora je prvi put nakon pet godina podnijela nacionalni izvještaj o drogama. Međutim, uprkos dobrim tehničkim i naučnim kapacitetima u forenzičkoj laboratoriji i drugim institucijama koje se bave pitanjima vezanim zadroge, prikupljanje podataka o drogama i dalje je fragmentisano i ne oslanja se na protokole koji su u skladu sa standardima Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Nacionalni sistem ranog upozoravanja (NEWS) nije u potpunosti operativan. Preporuke iz izvještaja EMCDDA iz jula 2018. godine nijesu adresirane. Jedinicu za droge treba ojačati kao prioritet, kako bi postala mjerodavan izvor informacija, tako da sastavlja redovne sveobuhvatne nacionalne izvještaje o drogama u Crnoj Gori i bude izvor informacija zasnovan na dokazima za nacionalne politike povezane s drogama.

Na strani sprovođenja zakona, policija ima dvije jedinice zadužene za krivična djela povezana s drogama, jednu za krivična djela krijumčarenja droga i drugu za organizovanu trgovinu drogama. Ova druga sastoji se od samo osam zaposlenih, uprkos činjenici da je krijumčarenje droge glavna djelatnost crnogorskih kriminalnih grupa, koje uglavnom djeluju van zemlje. Potreba za većim brojem istražitelja u ovoj jedinici, omogućavanje da ova jedinica ima direktan pristup međunarodnim komunikacionim kanalima kao što je SIENA i obnavljanje pune upotrebe specijalnih istražnih metoda pitanja su kojima se treba prioritarno pozabaviti, kao i poboljšanjem efikasnosti sprovođenja zakona u ovoj oblasti. Borba protiv krijumčarenja droge glavni je prioritet nacionalne procjene opasnosti od teškog organizovanog kriminala (SOCTA).

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

U 2019. godini zaplijenjeno je 2,4 tone droge, od čega 2,2 tone marihuane. Zapljene kokaina i heroina porasle su za 250%, odnosno 1300% u poređenju s prošlom godinom, što djelimično odražava međunarodne trendove. Pored toga, kao rezultat međunarodnih istraga u inostranstvu zaplijenjeno je 39kg kokaina i jedna tona marihuane. Crna Gora je učestvovala u četiri multinacionalne policijske akcije u kojima su učestvovala Austrija, Slovenija, Hrvatska, Italija, Njemačka, Francuska, Sjedinjene Američke Države, Australija, Albanija i Srbija.

Broj predmeta u vezi droga istraženih u Crnoj Gori nastavio je da raste u 2019. godini i prvom kvartalu 2020. godine, konsolidujući trend iz prethodne godine. U 2019. godini broj istraga slučajeva krijumčarenja droga popeo se na 155, od kojih se pet kvalifikovalo za organizovani

kriminal, a 150 za teški kriminal. U prvom kvartalu 2020. godine pokrenuto je šest novih istraga zbog organizovanog krijumčarenja droge. Sprovedeno je jedanaest istraga uz međunarodnu saradnju 2019. godine, što je porast od 175% u odnosu na 2018. godinu, što je dovelo do niza uspješnih operacija visokog profila. U velikoj međunarodnoj policijskoj akciji sprovedenoj u februaru 2020. godine, zaplijenjeno je 5,7 tona kokaina, a 7 članova posade, uključujući četvoricu državljana Crne Gore, uhapšeno je na brodu koji je plovio iz Venecuele za Grčku. Operacija je rezultat saradnje Ujedinjenog Kraljevstva, Srbije i Holandije, između ostalih partnera, a zasnivala se na obavještajnim podacima crnogorske policije. Još jedna složena međunarodna istraga koju je vodila Crna Gora, a podržao Europol, uz uključivanje agencija za sprovođenje zakona iz Austrije, Hrvatske, Francuske, Portugala, Srbije i Slovenije, ozbiljno je poremetila jedan od krijumčarskih pravaca iz Srednje Amerike u Evropu. Osam lica uhapšeno je u martu 2020. godine u nekoliko zemalja nakon što je pretraženo 20 lokacija. U još jednom istaknutom slučaju, njemačka policija zaplijenila je u luci Hamburg pola tone kokaina s broda koji je plovio pod crnogorskom zastavom i u vlasništvu je crnogorske državne kompanije Barska plovidba. Akciju je sprovedla crnogorska policija s kolegama iz Sjedinjenih Država, Njemačke i nekoliko drugih evropskih zemalja.

Izrečeno je trideset i sedam pravosnažnih presuda za krijumčarenje droge povezanih s organizovanim kriminalom, uključujući 34 na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Izrečeno je oko 126 pravosnažnih presuda za lakša krivična djela zbog droga, od kojih 73 na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Ukupan iznos naplaćenih novčanih i krivičnih kazni iznosio je 178.000 eura. U predmetima povezanim s drogom koji se kvalifikuju kao teška krivična djela, finansijske istrage, zapljena i oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću i dalje su rijetke.

Nadležni organi uništili su oko 5 tona zaplijenjenih droga 15. juna, na zahtjev Višeg suda, više od dvije godine nakon prethodnog uništenja. Nije riješen nedostatak odgovarajućeg skladišta zaplijenjenih droga i prekursora prije uništenja. Nijesu razmatrane promjene krivičnog zakona koje bi omogućile trenutno uništavanje droge kako bi se izbjeglo njeno čuvanje do suđenja, uz zadržavanje dokaza i uzoraka.

Borba protiv terorizma

Institucionalna organizacija i usklađivanje zakonodavstva

Pravni okvir Crne Gore usklađen je u velikoj mjeri s pravnom tekovinom EU. Međutim, Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama treba izmijeniti i uskladiti s evropskim standardima o sprječavanju finansiranja terorizma, dok sistem ciljanih finansijskih sankcija protiv terorizma i terorističkih organizacija treba učiniti efikasnijim.

Crna Gora tek treba da usvoji Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i terorizma, koja je istekla 2018. godine. Strategija za suzbijanje nasilnog ekstremizma usvojena je u februaru 2020. godine. Treba ojačati koordinaciju između dvije politike koje su usko povezane, kako bi se izbjeglo preklapanje i radilo u pravcu istog cilja.

U maju 2019. godine uspostavljen je multidisciplinarni mehanizam koji se sastoji od predstavnika ministarstava rada, zdravstva, obrazovanja, socijalnog staranja, unutrašnjih poslova, policije, lokalnih vlasti i nevladinih organizacija, radi praćenja pojedinačnih predmeta u kojima postoji rizik od radikalizacije koja vodi do nasilnog ekstremizma i terorizma, i koji predlaže odgovarajuće odgovore. Uspostavljena je telefonska linija za izvještavanje o rizicima od nasilnog ekstremizma. Potrebno je nastaviti s koordinacionim naporima na sprečavanju radikalizacije, posebno na lokalnomnivou, kako bi se svezainteresovane strane uključileu preventivne aktivnosti.

U novembru 2019. godine Crna Gora i EU potpisale su aranžman za sprovođenje **Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan**, o čemu je Crna Gora u avgustu 2020. godine podnijela prvi polugodišnji izvještaj.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Prijetnje terorizmom i nasilnim ekstremizmom ostale su relativno male u zemlji. Što se tiče stranih boraca, 26 ih je otputovalo u Siriju, a pet u Ukrajinu od početka sukoba. Deset se vratilo iz Sirije, a pet iz Ukrajine. Nakon izmjene i dopune krivičnog zakonika iz 2016. godine kojom se učešće u stranim oružanim sukobima propisuje kao krivično djelo, osuđena su dva povratnika koji su se vratili nakon 2016. godine. Svi povratnici vratili su se u svoje zajednice i bili su pod nadzorom. Ministarstvo unutrašnjih poslova saraduje s organizacijama civilnog društva u osmišljavanju aktivnosti podizanja svijesti među mladima. Zatvorsko osoblje obučeno je za preventivni rad. Izrađena je procjena rizika za identifikaciju radikalizovanih zatvorenika i onih kojima prijeti radikalizacija. Uspostavljena su sredstva za vjersko savjetovanje zatvorenika.

U slučaju pokušaja državnog udara 2016. godine, Viši sud u Podgorici izrekao je prvostepenu odluku u maju 2019. godine, kojom je 13 optuženih, uključujući dva ruska i osam državljana Srbije, proglašeno krivim za terorizam, stvaranje kriminalne organizacije i druge zločine protiv ustavnog poretka. Žalbeni postupak je u toku.

Crna Gora je nastavila da blisko saraduje s Interpolom i Europolom i doprinosi procjeni i analizi rizika od terorizma za Zapadni Balkan. Crna Gora aktivno učestvuje u sprovođenju Inicijative za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu (WBCTi). Započela je saradnja s Internetskom referentnom jedinicom EU pri Europolu za detektovanje i istragu terorističkih sadržaja na internetu. Procjenu opasnosti treba sprovesti na više analitičan i inkluzivan način, kako bi se stvorilo zajedničko razumijevanje glavnih opasnosti i rizika među dotičnim zainteresovanim stranama i odredio prioritet rizika kojima se treba pozabaviti.

Zakonite i nezakonite migracije

Institucionalna organizacija i usklađivanje zakonodavstva

Crna Gora je nastavila da konsoliduje svoj pravni okvir u oblasti migracija. Nakon izmjena Zakona o strancima u decembru 2018. godine, u proljeće 2019. godine usvojena su tri dodatna podzakonska akta, posebno u cilju pojednostavljenja izdavanja dozvola za privremeni boravak za rad i sezonsko zapošljavanje i sprečavanja neregistrovane migracije radne snage.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore olakšava 15 protokola o readmisiji za sprovođenje potpisanih s državama članicama EU, uključujući protokol za sprovođenje potpisan s Grčkom u martu 2019. godine. Crna Gora ima 10 sporazuma o readmisiji sa zemljama koje nijesu članice EU, uključujući sve partnere sa Zapadnog Balkana i Tursku, a završila je i pregovore s Gruzijom. Zahtjevi za početak pregovora o readmisiji upućeni su Pakistanu, Iranu, Iraku, Maroku i Alžiru.

Crna Gora ima Plan djelovanja u slučaju masovnog priliva migranata i izbjeglica u tranzitu preko teritorije Crne Gore, usvojen 2015. godine.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora je i dalje atraktivna zemlja za migraciju radne snage na Zapadnom Balkanu, s 27.634 radnih dozvola izdatih u 2019. godini, što je stabilan broj u poređenju s 2018. godinom. Legalne migracije regulisane su sistemom kvota koje se utvrđuju godišnje. Sezonski radnici, uglavnom sa Zapadnog Balkana, rade prvenstveno u sektorima turizma, građevinarstva i poljoprivrede. Ukupno je izdato oko 42.517 dozvola za privremeni boravak.

Trend rasta broja neregularnih prelazaka granice s Crnom Gorom u 2018. godini nastavio se i 2019. godine. Privedeno je oko 7.978 migranata u 2019. godini, što je povećanje od 60% u odnosu na 2018. godinu. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da zatraže azil, čime se i dalje vrši pritisak na centre za tražioce azila, čiji kapacitet je povećan na 389 kreveta. Crnogorske vlasti spriječile su 516 ilegalnih ulaska u zemlju i 1.514 ilegalnih izlazaka iz zemlje. Pritvorski centar za ilegalne migrante može da primi do 50 lica. Specijalno državno tužilaštvo je 2019. godine sprovelo tri istrage o krijumčarenju migranata, u kojima je učestvovalo više od 40 lica. Podignute su tri optužnice. U četiri predmeta izrečene su pravosnažne osuđujuće presude za 48 lica, uključujući 28 presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

U kontekstu pandemije izazvane virusom Covid-19, ostalo je otvoreno samo šest graničnih prelaza, kako bi se osiguralo kretanje robe i povratak crnogorskih građana. Ulazak stranaca bio je zabranjen. Stranci s privremenim ili stalnim boravkom u Crnoj Gori bili su podvrgnuti istom režimu kao i crnogorski državljani, koji nije obuhvatao potpunu zabranu kretanja. Neregularna migracija smanjila se tokom prvih sedam mjeseci 2020. godine: privedeno je 1.583 migranta, dok su nadležni organi spriječili 153 ilegalna ulaska i 258 ilegalnih izlazaka.

Sekundarna kretanja nastavila su da doprinose migracionim tokovima, posebno ona koja su rezultat readmisija iz Bosne i Hercegovine. Crna Gora je 2019. godine prihvatila readmisiju 2.213 državljana trećih zemalja iz susjednih zemalja u okviru bilateralnih sporazuma o readmisiji, od čega 2.033 iz Bosne i Hercegovine (rast od 139% u odnosu na 2018. godinu). Readmisija državljana trećih zemalja iz Crne Gore u susjedne zemlje povećana je na 382 lica u 2019. godini, uključujući 350 u Albaniju, što je poboljšanje u odnosu na prethodne godine. Bilateralnu saradnju s Albanijom u oblasti na readmisije treba dalje razvijati.

Crnogorska granična policija još uvijek nema biometrijski sistem registracije i identifikacije migranata. I dalje zabrinjava rizik od dvostruke registracije migranata nakon sekundarnih kretanja, ponovnog ulaska i naknadnih zahtjeva za azil. Crna Gora treba da uspostavi informacionu i komunikacionu infrastrukturu koja može da podrži efikasan postupak identifikacije i registracije mješovitih migracionih tokova u skladu sa standardima i najboljom praksom EU.

Ostvaren je samo 41 dobrovoljni povratak iz Crne Gore, uključujući 21 u susjedne zemlje, koje je neposredno obrađivala crnogorska granična policija, i 20 u zemlje porijekla, uz podršku Međunarodne organizacije za migracije. Proces dobrovoljnog povratka otežan je odsustvom konzularnih predstavništava zemalja porijekla u Crnoj Gori. Uprkos administrativnim barijerama, treba definisati proaktivniju politiku dobrovoljnog povratka i dodijeliti potrebna sredstva za ublažavanje migracionog pritiska.

Planirani su građevinski radovi za otvoreni migracioni centar u Božaju, blizu granice s Albanijom. Privremeno naselje kontejnera na istoj lokaciji uspostavljeno je uz pomoć EU i otvoreno u julu 2020. godine. Tako je stvoren dodatni prihvatni kapacitet za 60 lica, pored postojećih 329 kreveta u Spužu i na Koniku.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore sprovodi se na zadovoljavajući način, a broj zahtjeva za readmisiju iz država članica EU i dalje opada. Bilo je petsto devedeset i pet crnogorskih građana kojima je naređeno da napuste EU 2019. godine. Stopa povratka bila je 59,7%, u odnosu na 73% u 2018. godini. Budući da države članice EU izvještavaju o dobroj saradnji, ovo smanjenje može biti rezultat obrade izuzetno velikih količina odluka, zaostatak u prethodnim godinama i možda sekundarnih kretanja.

Crna Gora mora da nastavi s naporima u pogledu suočavanja s migracionim pritiskom, daljim razvojem svoje međunarodne saradnje na readmisiji i podržavanjem uspješne reintegracije

povratnika, povećanjem kapaciteta za procesuiranje mreža krijumčarenja migranata, povećanjem kapaciteta za prihvata i poboljšanjem sistema prikupljanja podataka o svojim migrantima.

Azil

Institucionalna organizacija i usklađivanje zakonodavstva

Zakon o azilu izmijenjen je u januaru 2019. godine i dalje usklađen s pravnom tekovinom EU. Uprava zadužena za integraciju lica pod zaštitnim statusom, koja je sada pod nadzorom Ministarstva unutrašnjih poslova, reorganizovana je. U julu 2019. godine razvijene su nove mjere integracije, uključujući finansijsku pomoć, kurseve jezika i kulture, upis u školu za djecu i zapošljavanje, ali do sada je broj korisnika i dalje ograničen.

Nacrt liste bezbjednih zemalja porijekla, usmjeren na ubrzavanje postupka prijave, usvojen je u decembru 2019. godine. Uključuje region Zapadnog Balkana i Tursku.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Iako se broj migranata koji su izrazili namjeru da zatraže azil povećao u odnosu na 2018. godinu, broj onih koji stvarno podnose zahtjeve za azil opao je u 2019. godini. Registrovan je samo 1.921 zahtjev za azil, što je pad od 38% u odnosu na 2018. godinu, što odražava povećanu mobilnost i tendenciju napuštanja zemlje čak i prije podnošenja zahtjeva za azil. 9,6% podnosilaca zahtjeva bile su žene, a 89% odrasle osobe. 34% zahtjeva podnijeli su državljani Maroka, a slijede ih državljani Alžira (15%), Iraka (15%) i Sirije (14%). Većina ih je napustila zemlju prije okončanja postupka. Takav trend potvrđen je tokom prvih 7 mjeseci 2020. godine, podnesena su samo 394 zahtjeva za azil.

Uprkos relativno malom broju tražilaca azila koji su zapravo ostali u sistemu, broj stvarno obrađenih zahtjeva ostaje ograničen. Između januara 2019. i marta 2020. godine, od 77 slučajeva u kojima se podnosilac zahtjeva zaista pojavio na zakazanom razgovoru, doneseno je samo 29 konačnih odluka. Dvadeset i četiri zahtjeva otkazana su zbog odlaska podnosioca zahtjeva iz zemlje, dok je 24 još uvijek u postupku. Određeni broj intervjuova odgođen je iz tehničkih razloga. Sedam lica dobilo je status međunarodne zaštite od januara 2019. do marta 2020. godine, uključujući šest s izbjegličkim statusom na osnovu spajanja porodice, a samo jedno lice dobilo je status supsidijarne zaštite na osnovu osnovanosti zahtjeva. Dvadeset i jedan žalbeni zahtjev podnesen je na Upravnom sudu. Zbog pandemije izazvane virusom Covid-19, razgovori s tražiocima azila obustavljeni su u aprilu i maju 2020. godine. Nastavljen su u junu nakon što su prostorije za intervju opremljene odgovarajućom zaštitnom opremom.

Drugu godinu zaredom prihvatni kapaciteti Crne Gore su pod pritiskom. Ukupno je smješteno 7739 lica u 2019, što je porast od 73% u poređenju s 2018. godinom, uglavnom za kratke boravke, koji je preopteretio sistem do krajnjih granica. 4,5% njih bile su žene. Centar za azil u Spuzi, kapaciteta 104 kreveta, obično se koristi za porodice i žene, dok je alternativni centar na Koniku, kapaciteta 225 kreveta, predviđen za smještaj samaca. To je objekat u privatnom vlasništvu koji se iznajmljuje nadležnim organima za azil po skupoj komercijalnoj cijeni. 71% tražilaca azila boravilo je u alternativnom centru, gdje se, uprkos nedavnim poboljšanjima, standardi još uvijek ne podudaraju sa standardima punopravnog centra za azil. Između januara i aprila 2020. godine, u prihvatnim objektima bilo je smješteno 1197 migranata. Od marta 2020. godine, u svim centrima primjenjivale su se mjere preventivne higijene i dezinfekcije kako bi se spriječilo širenje pandemije izazvane virusom Covid-19.

Budžet sistema azila porastao je na 1,7 miliona eura u 2019. godini (dvostruko povećanje u odnosu na 2018. godinu), od čega je 66% potrošeno na alternativni prihvatni centar. Troškovi prijema u cijelosti se plaćaju iz budžeta Crne Gore, bez spoljne podrške.

Broj lica pod statusom zaštite koja trenutno žive u Crnoj Gori opao je na 28 lica. Devet lica od 12 odraslih lica radi. Održavaju se kursevi jezika. Državni službenici imaju ograničene mogućnosti za sticanje operativnog iskustva u sprovođenju mjera integracije, zbog malog broja takvih lica.

Iako je crnogorski sistem azila nastavio da pokazuje svoju otpornost u veoma napetom kontekstu, treba nastaviti napore na poboljšanju postupka utvrđivanja statusa, daljem jačanju prihvatnih kapaciteta i racionalizaciji troškova smještaja u alternativnom centru.

Vizna politika

Vizna politika Crne Gore nije u potpunosti usklađena s politikom EU, uključujući EU listu zemalja čijim državljanima je potrebna viza i onih koji su izuzeti od ovog zahtjeva. Prema svojoj politici razvoja turizma, Crna Gora i dalje izuzima državljane Rusije, Jermenije, Kazahstana, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kube, Ekvadora, Kuvajta i Turske od kratkoročnih zahtjeva za vize - bilo sezonski u turističke svrhe ili trajno. Uticaj ovih izuzeća na migracione tokove pomno se prati i do sada nije uočena neregularna migracija iz dotičnih zemalja. Treći izvještaj Evropske komisije u okviru Mehanizma za ukidanje viza iz jula 2020. godine zaključio je da Crna Gora nastavlja da ispunjava mjerila za liberalizaciju viznog režima. Međutim, kako bi se obezbijedili migracioni sistem kojim se dobro upravlja i bezbjednosno okruženje, Crna Gora treba da osigura potpuno usklađivanje s viznom politikom EU.

Crna Gora sada ima 31 konzularna predstavništva povezana preko nacionalnog viznog informacionog sistema. Tri vize izdate su na graničnim prelazima 2019. godine, pod uslovima koji su bili u skladu s pravnom tekovinom EU. U okviru procesa liberalizacije viza, Crna Gora je nastavila da sprovodi relevantne mjere za sprečavanje zloupotrebe bezviznog režima s EU i izvještavala o tome mjesečno. Broj podnosilaca zahtjeva za azil iz Crne Gore koji su prvi put stigli u države članice EU i zemlje pridružene Šengenu i dalje je nizak, sa 225 podnesenih zahtjeva u 2019. godini (u odnosu na 380 u 2018. godini).

Šengen i spoljne granice

Institucionalna organizacija i usklađivanje zakonodavstva

Sporazum o statusu s EU, koji predviđa raspoređivanje timova Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu s izvršnim ovlašćenjima duž crnogorskih granica s EU, ratifikovale su obje strane i stupio je na snagu 1. jula 2020. godine. Nakon Albanije, ovo je drugi po redu sporazum o stupanju na snagu. Sporazum otvara put za bližu saradnju između Crne Gore i Frontexa, uključujući više mogućnosti za prenošenje dobrih praksi EU. Prva zajednička operacija prema Sporazumu pokrenuta je 15. jula i započeta raspoređivanjem službenika Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (EBCGA)/Frontexa na granični prelaz na granici s Hrvatskom.

Pravni okvir Crne Gore dodatno je usklađen s relevantnom pravnom tekovinom EU usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o graničnoj kontroli u martu 2019. godine i uspostavljanjem, u aprilu 2019. godine, Nacionalnog koordinacionog centra (NCC), ključnog organa za poboljšanje situacione svijesti na nacionalnom nivou, kapaciteta za procjenu rizika i sposobnost odgovora na krize. Imenovan je direktor, oprema je djelimično isporučena i angažovana je većina od planiranih 23 zaposlenih. Međutim, NCC tek treba da postane potpuno opremljen i operativan.

Strategija integrisanog upravljanja granicom za period 2014-2018 proširena je na 2019. godinu. Nova Strategija integrisanog upravljanja granicom za period 2020-2024, koja obuhvata novi evropski koncept integrisanog upravljanja granicama, usvojena je u februaru 2020. godine. Broj radnih mjesta u graničnoj policiji iznosi 1.364, od kojih je 1.321 popunjeno. Međutim,

prema Šengenskom akcionom planu, bilo bi potrebno još 600 graničnih policajaca. Napredni putnički informacijski sistem (APIS) ne radi.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora nastavila je da jača svoje kapacitete za upravljanje granicama kroz brojne aktivnosti obuke, podršku TAIEX-a i kupovinu opreme. Međutim, broj spriječenih ilegalnih ulazaka pao je na 516, sa 1309 u 2018. godini. Zaplijenjeno je oko 115 krivotvorenih dokumenata. Materijalni i ljudski resursi i dalje su nedovoljni za suočavanje s izazovima nadzora kopnenih i morskih granica. Treba povećati učešće granične policije u suzbijanju i istraživanju prekograničnog kriminala. Saradnja sa susjednim zemljama u upravljanju granicama je dobra. Izvođene su zajedničke patrole sa svim susjednim zemljama, uz značajan porast zajedničkih patrola s Albanijom. Plan rušenja 30 alternativnih prekograničnih saobraćajnica sa Srbijom potpisan je u martu 2019. godine i počeo se sprovoditi. Zatvoreno je svih 14 alternativnih saobraćajnica na crnogorskoj strani. U junu 2020. godine potpisan je sporazum s Bosnom i Hercegovinom o zajedničkim graničnim prelazima. U 2019. godini izvršena su 39.644 zajednička nadzora, a oba zajednička centra za saradnju, Plav i Trebinje, obradila su 713 zahtjeva za informacijama.

U maju i junu 2019. godine, Crna Gora učestvovala je u dvije velike zajedničke prekogranične policijske operacije, Tuzi II i Sukobin I, na crnogorsko-albanskoj granici, u kojima je učestvovalo devet zemalja iz regiona i EU. Crna Gora imala je pozitivnu ulogu promovirajući projekat „Sea Gate“ („Morska vrata“) u rješavanju izazova jadranske zone visokog rizika za prekogranični kriminal, stvarajući tako zajedničku svijest o situaciji i operativni odgovor na zajedničke prijetnje. Crna Gora je također nastavila aktivno da saraduje s Europolom, Interpolom i Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu (Frontex) na suzbijanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti. Crna Gora učestvuje u Mreži za analizu rizika Zapadnog Balkana pod pokroviteljstvom Frontexa.

U kontekstu pandemije izazvane virusom Covid-19, svi granični prelazi osim šest bili su zatvoreni za međunarodni drumski, željeznički ili pomorski saobraćaj (uključujući granične prelaze na aerodromima). Od 16. marta svi komercijalni letovi otkazani su do 9. juna. Nakon 2. juna, granice su bile otvorene za zemlje s manje od 25 aktivnih slučajeva Covid-19 na 100.000 stanovnika.

Crna Gora treba da nastavi da jača svoje kapacitete u upravljanju granicama, sprječavanju prekograničnog kriminala i korupcije na granicama.

Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

Što se tiče pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, Crna Gora nastavila je da usklađuje svoj zakonodavni okvir s relevantnom pravnom tekovinom EU kroz izmjene i dopune Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Izmjenama i dopunama regulisano je uspostavljanje zajedničkih istražnih timova (JIT) i revidirani su postupci ekstradicije. Crna Gora se podstiče da učestvuje u zajedničkim istražnim timovima kada je to potrebno. U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila izmjene i dopune Protokola uz Konvenciju o transferu osuđenih lica. Crna Gora ima dobro uspostavljenu saradnju s Eurodžastom (*Eurojust*). U Eurodžastu je u 2019. godini otvoreno 12 predmeta koji uključuju Crnu Goru, uglavnom vezanih za pranje novca, prevaru i pronevjeru. Države članice EU zatražile su 10 predmeta, a Crna Gora dva predmeta. U zemlji postoje dvije kontakt tačke Eurodžasta.

U oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima, izmjene i dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju potraživanja i Zakona o parničnom postupku usvojene su u aprilu, odnosno junu 2019. godine. Crna Gora još uvijek nije strana potpisnica Protokola iz 2007. godine uz Hašku konvenciju o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djece i druge oblike

izdržavanja porodice, koji se odnosi na obaveze izdržavanja, niti Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih iz 2000. godine.

Obim pravosudne saradnje i dalje je stabilan u odnosu na prošlu godinu, s 1.036 predmeta uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima i 867 predmeta u građanskim stvarima. Glavni partneri i dalje su bili Zapadni Balkan i države članice EU. Crna Gora još nije dovršila reviziju svojih administrativnih i budžetskih kapaciteta u pravosudnoj saradnji, kako bi odgovorila na potrebe u ovoj oblasti.

Falsifikovanje eura (krivičnopravni aspekti)

Agencije za sprovođenje zakona istražile su četiri slučaja krivotvorenja novca u 2019. godini i šest sudskih odluka, uključujući pet koje su rezultirale zatvorskim kaznama.

3. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: EKONOMSKI RAZVOJ I KONKURENTNOST

<i>Tabela:</i> Crna Gora - ključni ekonomski podaci	2011-16. prosječno	2017.	2018.	2019.
Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika BDP (%) EU-28 u PPS - standardu kupovne moći ¹⁾	41,5	46,0	48,0	49,0
Rast realnog BDP-a	2,0	4,7	5,1	3,6
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 15-64 (%) , ukupno ¹⁾	60,4	63,5	64,7	66,2
<i>žene</i>	54,1	56,5	57,2	59,1
<i>muškarci</i>	66,7	70,5	72,3	73,3
Stopa nezaposlenosti (%) , ukupno ¹⁾	19,0	16,4	15,5	15,2
<i>žene</i>	18,8	17,2	15,3	15,9
<i>muškarci</i>	19,0	15,7	15,6	15,0
Zaposlenost (godišnji rast %)	1,1	2,1	3,2	2,6
Nominalne zarade (godišnji rast %)	0,8	2,0	0,1	0,8
Indeks potrošačkih cijena (godišnji rast %)	1,7	2,8	2,9	0,5
Devizni kurs u odnosu na EUR	1,0	1,0	1,0	1,0
Saldo tekućeg računa (% BDP)	-13,5	-16,1	-17,0	-15,2
Neto strana direktna ulaganja (% BDP)	12,1	11,3	6,9	7,0
Saldo vlade (% BDP)	-5,1	-5,3	-3,9	-2,0
Saldo vladinog duga (% BDP)	57,2	63,3	70,1	77,2

Napomene:

1) Eurostat

Izvor: nacionalni izvori

U skladu sa zaključcima Evropskog savjeta u Kopenhagenu iz juna 1993. godine, za pristupanje EU potrebno je postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i kapacitet da se ona nosi s pritiskom konkurencije i tržišnih sila unutar Unije.

U novije vrijeme ekonomsko upravljanje dobija sve važniju ulogu u procesu proširenja. Evropska komisija praćenje u ovoj oblasti vrši u dva procesa: programom ekonomskih reformi i procjenom usklađenosti sa ekonomskim kriterijumima za pristupanje. Svaka zemlja u procesu proširenja priprema program ekonomskih reformi (PER) svake godine, a u njemu se izlažu srednjoročni okvir za makrofiskalnu politiku i agenda strukturnih reformi koja ima za cilj obezbjeđivanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta. Programi ekonomskih reformi predstavljaju osnov za smjernice politike, koje su zasebne za svaku zemlju, a zajednički ih usvajaju EU i zemlje Zapadnog Balkana i Turska na ministarskom nivou u maju svake godine.

3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak i umjereno je spremna** u oblasti razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. Zbog smanjenja ulaganja, tokom 2019. ekonomija je usporila do održivijeg tempa. Izvoz, naročito usluga, je rastao ali nedovoljno za smanjenje velikog deficita tekućeg računa. Stabilnost finansijskog sektora je ojačana nakon stečaja i sanacije dvije lokalne banke i jačanja okvira za nadzor banaka. Uslovi na tržištu rada su poboljšani, ali je stopa nezaposlenosti i dalje visoka. Mjere aktivacije radne snage i koordinacija službi za zapošljavanje i socijalnih službi zabilježile su ograničeni napredak. Ekonomski izgledi Crne Gore su se značajno pogoršali od drugog kvartala 2020, jer su mjere karantina vezano za COVID-19 donijete u aprilu zaustavile velike djelove ekonomije. Javne finansije, koje su se poboljšale u 2019, pod značajnim su pritiskom u 2020. zbog brzo rastućih troškova za finansiranje odgovora politike vlasti na pandemiju u kombinaciji s naglim padom budžetskih prihoda zbog niže ekonomske aktivnosti. U međuvremenu, uprkos određenih znakova poboljšanja poslovnog okruženja, odložene su mjere po pitanju borbe protiv neformalne ekonomije, te su velikom broju kompanija zamrznuti bankovni računi. Prevoznici u državnom vlasništvu nijesu konkurentni i njihovi se gubici prenose na državu. Institucionalni kapaciteti agencija za zaštitu konkurencije i sprečavanje korupcije su i dalje slabi.

Da bi se poboljšalo funkcionisanje tržišne ekonomije Crna Gora treba naročito da:

- koristi raspoloživi fiskalni prostor kako bi se ublažile posljedice krize po razvoj i zaposlenost;
- obezbijedi javne smjernice za sprovođenje zakona koji utiču na poslovanje i da obezbijedi da javna uprava dosljedno poštuje te smjernice;
- poboljša restrukturiranje i privatizaciju javnih kompanija koje su pretrpjele gubitke, uz poštovanje pravila EU o državnoj pomoći;
- smanji poresko opterećenje za lica s niskim dohotkom.

Ekonomsko upravljanje

Proces pristupanja EU je i dalje značajna uporišna tačka ekonomske politike za Crnu Goru. U Crnoj Gori postoji opšta podrška za integraciju u EU i prema tome, za usklađivanje njenog zakonodavnog okvira i praksi s onima u EU. Tokom posljednje godine, Crna Gora je usvojila važne djelove zakonodavstva o tržištu rada, kreditnim ustanovama, javnim nabavkama i državnoj administraciji. Međutim, slabi institucionalni kapaciteti i nedovoljna koordinacija između javnih ustanova, a naročito između centralnih i lokalnih nivoa, i dalje otežavaju efikasnu formulaciju ekonomske politike i njeno sprovođenje. Program ekonomskih reformi Crne Gore obezbjeđuje sveobuhvatnu formulaciju ekonomskih politika, ali sprovođenje politike često podliježe ac-hoc odlukama. Djelimično su sprovedene smjernice politike koje su zajedno usvojene u maju 2019. godine u kontekstu Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i zemalja Zapadnog Balkana i Turske. Crna Gora je potvrdila svoje prve slučajeve COVID-19 infekcije 17. marta 2020. godine. Dana 19. marta, vlada je usvojila prvi paket mjera za pomoć ekonomiji za borbu protiv posljedica krize izazvane pandemijom COVID-19. Mjere su se sastojale od odlaganja plaćanja poreskih obaveza, moratorijuma na otpatu kredita, te obezbjeđenja kreditnih linija za pomoć kompanijama da unaprijede svoju likvidnost. Vlasti su usvojile drugi ekonomski paket 9. aprila, i treći 23. jula, uključujući subvencije za preduzeća i zaposlene. Međunarodna zajednica je takođe dala doprinos pružanjem podrške naporima Crne Gore u suzbijanju pandemije COVID-19. Dana 25. maja, Evropski parlament i Savjet usvojili su odluku o obezbjeđivanju makrofinansijske pomoći (MFP) do 60 miliona eura za pomoć Crnoj Gori da pokrije dio preostalih potreba za spoljnim finansiranjem, da poboljša makroekonomsku stabilnost i smanji negativne socio-ekonomske posljedice pandemije, uz pomoć od strane međunarodnih finansijskih ustanova, kao što je Međunarodni monetarni fond (MMF) kroz pomoć instrumenta za brzo finansiranje (RFI).

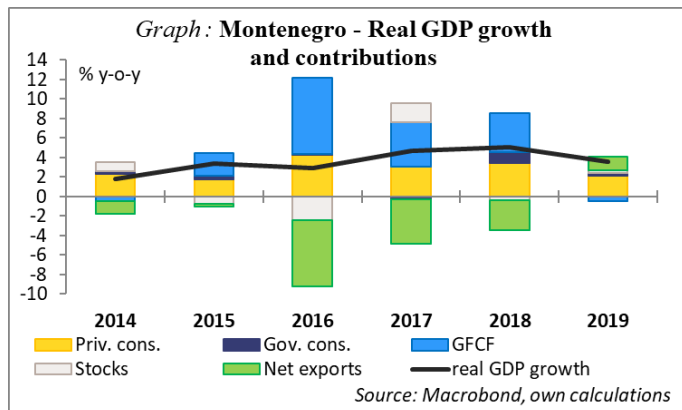
Makroekonomska stabilnost

Graph: Montenegro – Real GDP growth and contributions –
Grafikon: Crna Gora – Realni rast i doprinos rastu BDP-a
y-o-y – u odnosu na isti period prethodne godine
Priv. cons. – Lična potrošnja
Gov. cons. – Državna potrošnja
GFCF – bruto investicije u dugotrajnu imovinu
Stocks – akcije Net exports – neto izvoz
real GDP growth – realni rast BDP-a

Source: Macrobond, own calculations – Izvor: Macrobond, sopstveni obračuni

Već prije krize COVID-19, ekonomska aktivnost je počela da

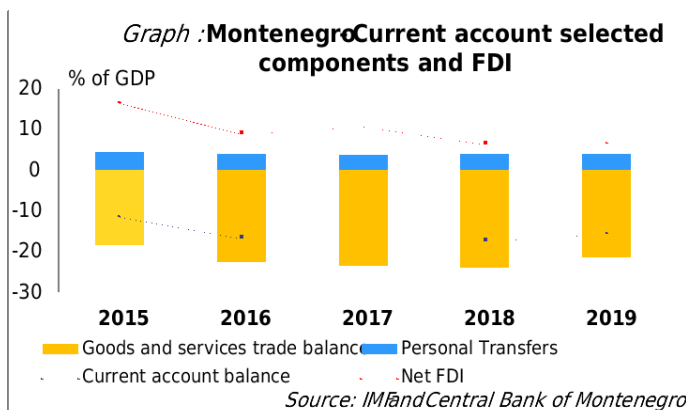
usporava kako se rast ulaganja znatno smanjio. Nakon snažnog realnog rasta BDP-a u 2017. i 2018. godini, usporila je stopa ekonomskog razvoja na 3,6% u 2019. u odnosu na isti period prethodne godine. Usporavanje odražava smanjenje ulaganja s obzirom da su veliki infrastrukturni projekti završeni. U međuvremenu, lična potrošnja je postala glavni pokretač



rasta, podstaknuta snažnim performansama sektora turizma, rastom zaposlenosti i povećanjem potrošačkih kredita. Pokušaji fiskalne konsolidacije su se nastavili, što je imalo za rezultat manji doprinos državne potrošnje rastu. Na spoljnoj strani, izvoz je porastao više nego dvostruko brže od uvoza, smanjujući uticaj neto izvoza na usporavanje rasta. Što se tiče snabdijevanja, 2019. godinu su obilježile slabe industrijske

performanse, naročito u sektoru proizvodnje, dok su brojke u sektoru turizma i građevinskom sektoru udvostručene. Efekat snažnog rasta BDP-a odražava se u postupnoj realnoj konvergenciji s EU: BDP Crne Gore po glavi stanovnika (po standardima kupovne moći) porastao je na 49 % prosjeka za EU-28 u 2019, sa 41% šest godina ranije. Međutim, ekonomija će značajno oslabiti u 2020. Prema prognozama Komisije, BDP će se znatno smanjiti zbog negativnih efekata pandemije COVID-19. Ekonomija Crne Gore u velikoj mjeri zavisi od turizma, koji je ključni izvor rasta BDP-a, deviznog poslovanja, zaposlenosti i fiskalnih prihoda. Zatvaranje koje je uvedeno karantinom zaustavilo je ekonomiju od sredine marta. Međutim, rast BDP-a je i dalje bio pozitivan u prvom kvartalu 2020. godine, te je porastao za 2,7% u odnosu na isti period prethodne godine, ali je zabilježeno usporavanje u odnosu na porast od 3,1% u prethodnom kvartalu.

Veliki rast domaće tražnje i velika zavisnost od uvoza nastavili su da podstiču veliki deficit tekućeg računa. Tokom 2019. godine, deficit tekućeg računa ukupno je iznosio 15,2% BDP-a, što predstavlja značajan rast u odnosu na razliku u BDP-u od 10,1% koja je zabilježena u 2015. Uprkos bržem rastu izvoza robe, trgovinski deficit je porastao za 2 postotna boda u toku posljednjih pet godina, na 42,1% BDP-a, odražavajući ekonomiju koja je veoma zavisna od uvoza i uticaj ciklusa ulaganja. Suficiti u bilansu usluga, na koje najviše utiče



Graph: Montenegro Current account selected components and FDI – Grafikon: Izabrane stavke iz tekućeg računa i strane direktne investicije

% of GDP - % BDP-a

Goods and services trade balance – Trgovinski bilans robe i usluga

Personal transfers – Lični prenos Current account balance – Stanje tekućeg računa

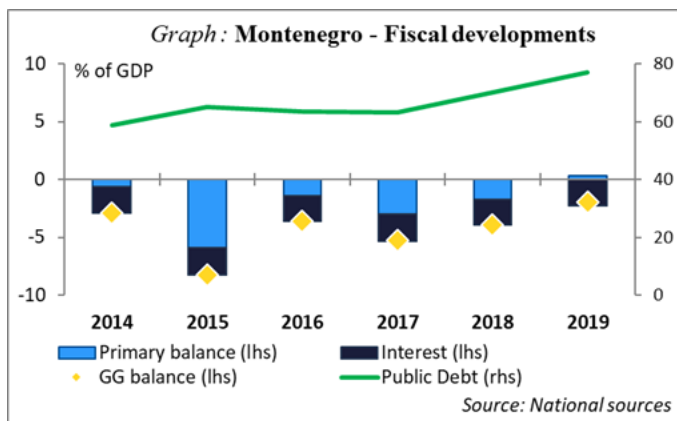
Net FDI – Neto strane direktne investicije

Source: IMF and Central Bank of Montenegro – Izvor: MMR i Centralna banka Crne Gore

snažno rastući sektor turizma, kao i primarni i sekundarni prihod, pomogli su u smanjivanju eksternog deficita. Neto prilivi direktnih stranih ulaganja iznosili su 7% BDP-a u 2019, zabilježivši pad sa 16,9% BDP-a u 2015, te su pokrili manje od polovine deficita tekućeg računa. Deficit tekućeg računa je ostao nepromijenjen, takođe na 15,2% BDP-a, u četiri kvartala do marta 2020. godine. U junu 2019. godine (po prvi put) Centralna banka je objavila podatke o eksternom dugu i neto međunarodnoj investicionoj poziciji (NIIP), koji su procijenjeni na 165% odnosno 169% BDP-a na kraju 2018.

Inflacija se smanjila u 2019. i na početku 2020. Inflacioni pritisci su bili i dalje niski u periodu 2014-2019, izuzev za neka umjerena povećanja cijena u 2017. i 2018. Inflacioni efekti od povećanja PDV-a i akciznih stopa i cijena električne energije u 2018. brzo su isparili u 2019, kada je prosječna godišnja inflacija iznosila samo 0,5%. Cijene hrane su pokretale inflaciju u 2019, ali je njihov uticaj u velikoj mjeri ublažen padom cijena za naftne derivate, odjeću, komunikaciju i duvan. Potrošačke cijene su pale za 0,3% u prvoj polovini 2020. godine u odnosu na isti period prethodne godine, sa porasta od 0,5% u istom periodu prethodne godine. Cijene prevoza bile su glavni dezinflacioni faktor, što je takođe stvorilo dodatni pritisak na cijene električne energije. Uprkos povećanju minimalne zarade u drugoj polovini godine, zarade su neznatno porasle (za realnih 0,3% u odnosu na isti period prethodne godine) u 2019. Rast zarada se ubrzao u prvoj polovini 2020. godine za 2,3% u realnim vrijednostima u odnosu na isti period prethodne godine. Na povećanje su uticale maloprodaja, proizvodnja, kao i sektori zdravlja i obrazovanja.

Značajna nepotrošena sredstava u javnim ulaganjima i otplata poreskih dugovanja smanjili su budžetski deficit. Stanje budžeta se značajno popravilo u posljednje dvije godine zahvaljujući fiskalnim mjerama koje su uvedene od 2017. Budžetski deficit se smanjio na 2% BDP-a u 2019, sa 3,9% koliko je iznosio prethodne godine zahvaljujući boljoj naplati poreskih prihoda. Održiva ekonomska aktivnost povećala je prihode od PDV-a za 12,8% u odnosu na isti period prethodne godine, dok su napore poreske uprave da reprogramira poreska dugovanja



doveli do porasta prihoda od direktnih doprinosa za porez i socijalno osiguranje. Novi okvir finansiranja lokalnih uprava povećao je prihode opština za 18,9% u odnosu na isti period prethodne godine, imajući kao rezultat 1% suficita u BDP-u u njihovom ukupnom budžetu. Na strani rashoda, kapitalna potrošnja se ubrzala na kraju godine ali je omašen godišnji cilj za 2,5%. S druge strane, trenutni rashodi su

Graph: Montenegro – Fiscal developments – Grafikon: Crna Gora – Fiskalna kretanja
 % of GDP - % BDP-a Primary balance (lhs) – Početno stanje Interest (lhs) – Kamata
 GG balance (lhs) – Bilans Opšte vlade Public Debt (rhs) – Javni dug
 Source: National sources – Izvor: Nacionalni izvori

porasli za 5,5% više od planiranog, do čega su doveli ostali (tekući) kapitalni rashodi i otplata državnih garancija.

Budžet za 2020. godinu usvojen 27. decembra 2019. godine uveo je seriju ad-hoc povećanja rashoda koji ukupno čine 2% BDP-a, uključujući povećanje od 9% za plate u zdravstvu i obrazovanju, dodatna sredstva za kupovinu lijekova, otpisivanje dugova koje ima nacionalni avio prevoznik i prenos neiskorištenih sredstava za izgradnju autoputa. Osim toga, nedostatak napretka u planu optimizacije državne uprave, otežan odstupstvom odgovarajućih funkcionalnih

analiza i registara u okviru javnog sektora, spriječio je uštede na plate u budžetu za 2020. Generalno, budžetom za 2020. godinu utvrđen je deficit od 1% BDP-a, znatno ispod gornje granice fiskalnih propisa od 3%, ali primjetno odstupanje od suficita od 0,2% koje je planirano u Programu ekonomskih reformi za 2019. godinu (PER). Međutim, COVID-19 pokvario je budžetske planove, te su se javne finansije suočile sa trostrukim šokom: kolaps poreskih prihoda zbog prekida ekonomske aktivnosti, iznenadno povećanje rashoda u oblasti zdravstva, te potreba za finansiranjem mjera pomoći za očuvanje ekonomije. Samo najvažnije zdravstvene potrebe za odgovor na pandemiju su procijenjene na 1,2% BDP-a, dok je procijenjeno da prva dva seta mjera za pomoć ekonomiji koštaju približno 3,6% BDP-a. U prvoj polovini 2020, deficit centralne vlade povećao se na 4,4% BDP-a, što odražava brz (7,5% u odnosu na isti period prethodne godine) rast rashoda zajedno s naglim (9,3% u odnosu na isti period prethodne godine) padom prihoda. Dana 24. juna 2020. godine, Skupština Crne Gore usvojila je reviziju budžeta koji odražava niži prihod i veću potrošnju zbog pandemije COVID-19. Rebalansirani budžet utvrđuje deficit na 7,3% BDP-a.

Udio javnog duga je nastavio da raste iako već na visokom nivou, djelimično zbog operacija upravljanja obavezama, i najnovije, zbog velikih finansijskih troškova pandemije. Nakon usvajanja nove srednjoročne strategije za upravljanje dugom u aprilu 2018. godine, vlada je aktivnije upravljala portfeljem javnog duga. U septembru 2019, vlada je prodala euroobveznice u vrijednosti 500 miliona eura radi refinansiranja duga koja dospijeva u 2020. godini, čime je nivo ukupnog duga porastao na 77,2% BDP-a na kraju 2019. Rebalansirani budžet usvojen u junu 2020. godine, takođe je povećao gornju granicu godišnjeg duga radi izmirivanja hitnih kredita koje su obezbijedile međunarodne ustanove, uključujući Evropsku komisiju. Rebalansiranje budžeta predviđa da javni dug dostigne 82,5% BDP-a u 2020.

Generalno, odsustvo alatki monetarne politike jer Crna Gora koristi euro kao zakonito sredstvo plaćanja zahtijeva da se fiskalne i strukturne politike fokusiraju na poboljšanje stabilnosti i ekonomsku otpornost. Fiskalna neravnoteža, koja je pogoršana ulaganjima koja se finansiraju iz duga i hitnim mjerama za pomoć ekonomiji tokom pandemije, će se popraviti kada bude završena prva dionica autoputa Bar-Boljare, a ekonomija se vrati u puni kapacitet. Međutim, usporen je napredak u realizaciji ciljeva fiskalne konsolidacije a javni dug je narastao, što je iscrpilo fiskalni prostor koji bi mogao biti iskorišćen za stimulaciju rasta. Generalno, hitne mjere koje je usvojila vlada za očuvanje ekonomije tokom krize COVID-19 bile su blagovremene i odgovarajuće, ali takođe skupe. U odsustvu monetarne politike, potrebne su dalje strukturne reforme za poboljšanje fleksibilnosti ekonomije i njenog kapaciteta da se oporavi od negativnih šokova.

Funkcionisanje tržišta proizvoda

Poslovno okruženje

Djelovi regulatornog poslovnog okruženja zabilježili su neko poboljšanje, ali sprovođenje ugovora je i dalje relativno slabo. Tokom 2019, vlada je počela da uvodi različite mjere koje su imale za cilj unaprijeđenje efikasnosti državne administracije, smanje troškova i skraćenje administrativnih procedura. Prema tome, zakon o administrativnim taksama i zakon o lokalnim komunalnim taksama ukida 49 taksi i smanjuje 72 dodatne takse. Za sada, jedna četvrtina lokalnih opština još uvijek treba da implementira ova dva zakona. Novi zakon o javnim nabavkama ima potencijal (do usvajanja sekundarnog zakonodavstva) da stvori transparentniji sistem koji je u velikoj mjeri usklađen s pravnim tekovinama EU. Portal elektronske uprave (eUprava) trenutno obezbjeđuje 249 e-usluga, od kojih je većina informativnog karaktera. U toku je rad na razvoju e-katastra, jer određene procedure još uvijek ne mogu da se obave elektronski. Veliki broj zaduženih kompanija predstavlja izazov. Crna Gora ne zaostaje za

zemljama OECD-a u smislu potrebnog vremena i troškova za rješavanje nesolventnosti (na primjer, potrebno je približno 1,4 godine u Crnoj Gori za završetak postupka likvidacije sa prosječnim troškom od 8% stečajne mase, u poređenju sa prosjekom OECD-a od 1,8 godina i 1,6% troškova države). Međutim, određeni vlasnici radije napuštaju postojeću i otvaraju novu firmu, koristeći jednostavnost i niske troškove registracije. Postoji više od 18.000 kompanija i preduzetnika sa zamrznutim bankovnim računima zbog neplaćenih potraživanja koji ukupno iznose 648 miliona eura ili 13,5% BDP-a. Do 20% ovih firmi su u stečaju ili su neaktivne. Sistem sudskih izvršitelja je i dalje ključni stub za prinudno naplaćivanje dugovnih potraživanja, sa 26.600 podnijetih predmeta u prvoj polovini 2019. godine (od kojih, 17.917 je još u toku), u odnosu na samo 380 predmeta koji su upućeni na vansudsku medijaciju u istom periodu. Tokom 2019. godine, Poreska uprava podnijela je 590 zahtjeva za uvođenje stečaja u zaduženim kompanijama.

Mjere za borbu protiv neformalne ekonomije su odložene. Crna Gora se suočava sa nekoliko ključnih prepreka u borbi protiv neformalne ekonomije, kao što su slabi kapaciteti sprovođenja, korupcija i velika regulatorna opterećenja. Inspektori nemaju pristup privatnim prostorijama fizičkih lica u kojima se sumnja da se vrše neformalne aktivnosti, izuzev ukoliko postoji dokaz da je počinjeno krivično djelo. U januaru 2020. godine, vlada je usvojila novi zakon o inspekciji ali nije uspjela da riješi ovaj problem. U julu 2019. godine, Skupština je usvojila zakon o fiskalizaciji u prometu roba i usluga radi uvođenja sistema elektronske fiskalizacije za prenos podataka u realnom vremenu od terminala preduzeća do poreske uprave, čime bi podržala borbu protiv neformalne ekonomije. Međutim, zakon je izmijenjen i dopunjen u decembru, čime je njegovo sprovođenje odloženo do januara 2021. godine zbog nabavke softvera i usvajanja sekundarnog zakonodavstva. Specijalno državno tužilaštvo i dalje istražuje nekoliko slučajeva korupcije, ali moraju se povećati naponi za unaprijeđenje vladavine prava (*Vidi Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*).

Uticaj države na tržišta proizvoda

Državna pomoć je u velikoj mjeri koncentrisana na prevoznike u državnom vlasništvu. Tokom 2019, državni budžet je opredijelio 32 miliona eura (0,7% BDP-a) za subvencije, ili 5 miliona eura više nego prethodne godine. Približno polovina ove pomoći je dodjeljena Montenegro Airlines-u koji je u poteškoćama i koji je u prošlosti već imao koristi od nekoliko mjera pomoći. Dana 27. decembra 2019. godine, Skupština je usvojila *lex specialis* koji priznaje Montenegro Airlines kao kompaniju od posebnog značaja, te joj dodjeljuje dodatnu državnu pomoć od 155 miliona eura u narednih šest godina da bi izbjegla stečaj i da bi se obezbijedio njen budući razvoj (*vidi i Poglavlje 8 – Konkurencija*). Druge javne kompanije koje su imale koristi od državne pomoći uključuju željezničkog operatera (ZPCG) i pomorsku kompaniju Crne Gore koji su tokom 2019. godine primili državnu pomoć u iznosu od 9,4 miliona eura odnosno 5 miliona eura. Savjet Agencije za zaštitu konkurencije (AZK) notifikuje, analizira i odlučuje o takvim mjerama državne pomoći prije njihovog sprovođenja. Raste podrška lokalnim kompanijama za modernizaciju i usvajanje međunarodnih standarda. Tokom 2019. godine, 307 kompanija je primilo pomoć od vlade, u odnosu na 101 firmu u prethodnoj godini. Ipak, iznosi isplaćeni u okviru ovih programa grantova su i dalje relativno skromni (nekoliko hiljada eura po firmi). Kako bi privukli ulaganja, ministarstvo finansija i lokalne vlade nude i poreske olakšice za nova ulaganja. Ubrzo po izbijanju pandemije COVID-19, vlada je usvojila niz mjera koje su imale za cilj pružanje podrške preduzećima i zaposlenima radi smanjivanja ekonomskog uticaja pandemije. Do kraja aprila, više od 1.300 kompanija u Crnoj Gori, čije je poslovanje pogođeno zatvaranjem, prijavilo se za subvencije vlade. U julu, vlada je najavila treći paket mjera kao pomoć za isplatu zarada za 25.000 radnika u 3.500 kompanija, sa procijenjenim troškom od 18 miliona eura do kraja 2020. godine.

Formiranje cijena je liberalizovano s nekoliko izuzetaka. Regulatorna agencija Crne Gore utvrdila je cijene električne energije za domaćinstva koristeći referentno tržište električne energije, mađarsku berzu električne energije HUDEX (jedinu regionalnu berzu na kojoj se trguje fjučersima za električnu energiju). Cijene goriva ažuriraju se u skladu s fluktuacijama na međunarodnom tržištu nafte i deviznim kursom euro/dolar u slučaju da ovi parametri premašuju 5%.

Privatizacija i prestrukturiranje

Uloženi su veliki naponi da se privuku privatni investitori kroz koncesije, dok se elektroenergetska kompanija vratila u ruke države. U oktobru 2019. godine, vlada je objavila pretkvalifikacioni tender za dodjelu koncesija na 30 godina za dva međunarodna aerodroma (Podgorica i Tivat), kako bi privukla velikog međunarodnog investitora radi njihove modernizacije i podsticanja turizma. Tri kompanije i jedan konzorcijum su pretkvalifikovani da učestvuju na tenderu. Međutim, proces dodjele koncesija je u zastoju, jer je jedan od kvalifikovanih ponuđača u međuvremenu kupio drugog kvalifikovanog ponuđača, čime je prekršio pravila tendera zbog preklapanja vlasništva. U novembru 2019. godine, Luka Bar je prodala jedan hotel kako bi finansirala novu opremu za svoje lučne terminale. Nakon reorganizacije turističke kompanije Budvanska Rivijera, počela je priprema procesa prodaje. Vlada je postavila kao prioritet reformu energetskog sektora radi unaprijeđenja njegove konkurentnosti i integracije u regionalno tržište električne energije. U decembru 2019. godine, vlada je završila renacionalizaciju elektroenergetske kompanije (EPCG), kupivši 88,6% njenih akcija, dok sami EPCG i dalje ima oko 10% akcija.

Funkcionisanje finansijskog tržišta

Finansijska stabilnost

Poboljšala se stabilnost finansijskog sistema ali COVID-19 će dovesti u pitanje kvalitet aktive i profitabilnost banaka. Kreditni rast je doživio pad početkom 2019. godine, iako se u velikoj mjeri radilo o statističkom pitanju, koji je odražavao stečaj dvije male lokalne banke, te uklanjanje njihove imovine iz statistike finansijskog sektora. Aktivnost kreditiranja se oporavila u trećem kvartalu 2019. godine, ostvarivši rast od 4,5% na kraju godine. Kreditni rast je ostao stabilan u prvoj polovini 2020. godine, s rastom od 4,7% u odnosu na isti period prethodne godine. Generalno, sektor izgleda stabilno, likvidno i dobro kapitalizovan. Stopa solventnosti na nivou sektora dostigla je 17,7% na kraju 2019, znatno više od zakonskog minimuma od 10%, dok je odnos problematičnih kredita (NPL) prema ukupnim kreditima smanjen na 4,70% u 2019, ali porastao na 5,26% u junu 2020. Pokazatelji profitabilnosti su i dalje pozitivni. Tokom 2019. godine, ukupni prinos na poslovna sredstva i na kapital iznosio je 1,2% odnosno 9,0%.

Jaka likvidna pozicija banaka prije krize COVID-19 pomaže u smanjenju negativnih efekata zbog umanjavanja likvidnih sredstava. U martu 2020. godine, Centralna banka Crne Gore uvela je moratorijum na otplatu kredita u trajanju od 90 dana kako bi podržala korisnike i domaće kompanije tokom perioda zatvaranja. Ova mjera će imati negativne efekte po likvidnost i dobit crnogorskih banaka. Međutim, pandemija predstavlja izazor za finansijski sektor zbog negativnog uticaja na kvalitet aktive i profitabilnost banaka, pogoršano mogućnošću reprogramiranja kredita po završetku moratorijuma, te troška doprinosa finansijskog sektora smanjenju efekata krize po ekonomiju. Dana 29. juna 2020. godine, EBRD je obezbijedila stand-by kreditnu liniju u iznosu od 50 miliona eura Fondu za zaštitu depozita Crne Gore radi obezbjeđenja odgovarajućih finansijskih sredstava za zaštitu depozita građana i korporativnih klijenata do iznosa od 50.000 eura po deponentu. Dana 25. juna 2020. godine, ECB je utvrdila novi zaštitni mehanizam, repo liniju Eurosistema za centralne banke (EUREP). Ova linija će

biti dostupna u trajanju od godinu dana, a vezano za pandemiju, radi zadovoljenja potreba za likvidnošću centralnih banaka izvan europodručja, uključujući Crnu Goru.

Pristup finansijskim sredstvima

Visoke kamatne stope i zaduženost lokalnih kompanija su dvije glavne prepreke za pristup finansijskim sredstvima. Krediti banaka privatnom sektoru porasli su za nominalnih 27,5% tokom posljednjih pet godina, zabilježivši vrlo nizak rast do 2018. godine dok je ekonomija rasla bržim tempom. Kao posljedica, udio kreditiranja privatnog sektora u BDP-u se smanjio, sa 64,8% u 2014. na 58,6% u 2019, uz porast na 60,4% udjela u BDP-u u junu 2020. godine. Međutim, potražnja za nove kredite se smanjila za 35% od izbijanja COVID-19 (u martu do sredine jula) u odnosu na isti period prethodne godine. Najznačajniji pad je zabilježen za gotovinske kredite, nakon čega slijede hipotekarni krediti i krediti koji se koriste za pripremu turističke sezone. U međuvremenu, poslovne banke su restrukturirale kredite u vrijednosti od 75 miliona eura. Kao dio mjera koje imaju za cilj pružanje pomoći ekonomiji u toku pandemijske krize, Centralna banka Crna Gore uvela je moratorijum na otplatu kredita u trajanju od šest mjeseci, što je dovelo do pada u dobiti poslovnih banaka u iznosu od 50 %. Stečajem dvije domaće banke i kupovinom jedne od strane najveće banke smanjen je broj banaka na trinaest, što je još uvijek mnogo imajući u vidu veličinu tržišta. Od pomenutih, osam banaka je u većinskom vlasništvu velikih bankarskih grupa iz EU. One čine 79,7 % imovine finansijskog sektora. Veliki broj kompanija sa zamrznutim bankovnim računima zbog neplaćenih dugova, kao i ograničeno pokriveno kreditnog registra, su i dalje ključne prepreke za dodjelu kredita. Zbog visokih kreditnih rizika, kamatne stope na kredite (6,76% u junu 2020) su i dalje relativno visoke, predstavljajući barijeru za mnoga mala i srednja preduzeća. Kako bi podržao mala i srednja preduzeća, Investiciono-razvojni fond zajedno s nekim međunarodnim finansijskim ustanovama obezbjeđuje preduzetnicima niz bankarskih garancija i kredita po povoljnim uslovima. Međutim, velike i profitabilne kompanije su neproporcionalno imale koristi o ove pomoći (ili finansijskih ulaganja iz unutrašnjih izvora), dok su mala i srednja preduzeća koristila skuplje trgovinske kredite zbog njihovih poteškoća da pristupe bankarskim kreditima. Radi pomoći kompanija da unaprijede svoju likvidnost tokom pandemije 2020. godine, Investiciono-razvojni fond je utvrdio određene kreditne linije, dok su Evropska investiciona banka i Evropski investicioni fond obezbijedili dodatnu pomoć kroz kreditne linije i garancije crnogorskim bankama radi olakšavanja pristupa kreditima malim i srednjim preduzećima.

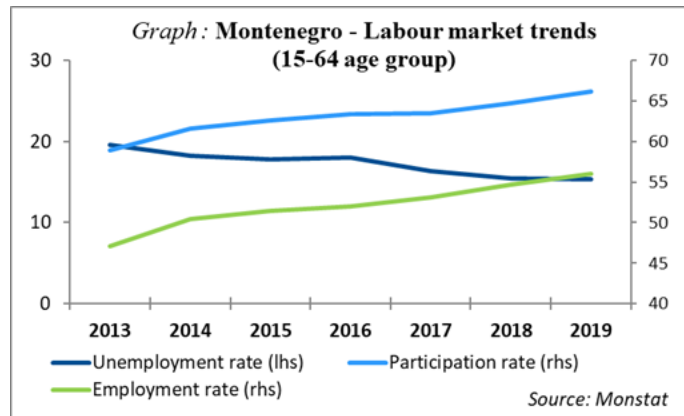
Nebankarski finansijski sektora je i dalje veoma mali. Uloga berze u lokalnoj ekonomiji je marginalna u smislu tržišnog prometa, dok aktiva osiguravajućih društava i mikrofinansijskih institucija predstavlja oko 1,5% BDP-u.

Funkcionisanje tržišta rada

Ekonomski rast, reforma programa socijalnih davanja za majke i pomoć mladim nezaposlenim licima pomogli su unaprijeđenju uslova na tržištu rada. Stopa nezaposlenosti (u starosnoj grupi 15-64) u prosjeku je iznosila 15,2% tokom 2019, što je pad u odnosu na 18,2% koliko je iznosila pet godina ranije. Međutim, i dalje postoje izazovi, naročito niska stopa učešća žena i mladih lica, te visoka dugoročna nezaposlenost. U decembru 2019. godine, usvojen je novi zakon o radu. Od novog zakona se očekuje da obezbijedi veću fleksibilnost skraćivanjem postupaka, pojednostavljenjem postupaka razrješavanja, olakšavanjem upotrebe ugovora na određeno vrijeme i angažmana zaposlenih izvan prostorija poslodavca (npr. rad na daljinu).. Zaštita radnika je ponovo utvrđena u novom zakonu, uvođenjem obaveze pismenih ugovora prije početka rada. Sankcije za neprijavljeni rad su ozbiljnije, kako bi se smanjila neformalna ekonomija. Zaustavljanje ekonomske aktivnosti radi suzbijanja širenja COVID-19 u martu 2020. godine je imalo negativan uticaj na tržište rada.

Stopa nezaposlenosti je porasla na 17,4% u aprilu, sa 15,3% u martu i 16,4% godinu dana ranije.

Potrebno je poboljšati aktivne politike tržišta rada i staviti naglasak na prekvalifikaciju i usavršavanje. Kapacitet Zavoda za zapošljavanje je i dalje mali (tj. 400 nezaposlenih na svakog člana osoblja Zavoda za zapošljavanje, u poređenju s odnosom od 100:1 koji preporučuje Međunarodna organizacija rada (MOR)) za pružanje ciljnih usluga. Uprkos smanjenju u julu 2019. godine od 2 pps doprinosa za socijalno



Graph: Montenegro – Labour market trends – Grafikon: Crna Gora – Kretanja na tržištu rada (15-64 age group) – (u starosnoj grupi 15-64)
 Unemployment rate (lhs) – Stopa nezaposlenosti
 Employment rate (rhs) – Stopa zaposlenosti
 Participation rate (rhs) – Stopa učešća
 Source: Monstat – Izvor: Monstat

osiguranje i isteku 2 pps „kriznog poreza“ za zarade iznad prosjeka u januaru 2020. godine, poresko opterećenje je i dalje relativno visoko, posebno za radnike s niskim primanjima. Ovo može da djeluje obeshrabrujuće kada su u pitanju zapošljavanje i rad, posebno na donjem kraju distribucije prihoda. Neusklađenost vještina i dalje postoji za lica sa stručnim i visokim obrazovanjem. Geografske nejednakosti su velike i negativno i neproporcionalno pogađaju sjeverni region. U maju 2019. godine, vlada je podigla minimalnu zaradu za 15%. Zahvaljujući tome, zarade su zabilježile određeni skromni godišnji rast od 0,8% u 2019, dok je očuvana konkurentnost lokalnih kompanija.

3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** i njeni kapaciteti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Evropske unije ostaju **umjereno spremni**. Ulaganja u znanje i ljudski kapital su veoma skromna, što ima za posljedicu nizak stepen invoacije i produktivnosti lokalnih kompanija. Potrebno je da se poboljšaju ishodi obrazovanja u svim kategorijama, kao i obezbjeđenje mjera usavršavanja i prekvalifikacija. Sprovodi se nekoliko značajnih infrastrukturnih projekata, kojima se Crna Gora postepeno transformiše u neto izvoznika električne energije i razvijaju se prenosne mreže. Privatni sektor razvija fizičke širokopoljasne mreže, dok vlasti jačaju zakonodavni okvir. Međutim, ekonomija predstavlja slabu industrijsku bazu koju karakterišu djelatnosti s malom dodatom vrijednošću, a koja je ograničena malom veličinom tržišta i niskim tehnološkim znanjem i iskustvom većine lokalnih kompanija.

Da bi se poboljšana konkurentnost i dugoročni rast, Crna Gora treba naročito da:

- poboljša kvalitet i relevantnost obrazovanja na tržištu rada, naročito na nivou sekundarnog i stručnog obrazovanja;
- učini pouzdanu analizu troškova i koristi sastavnim djelom upravljanja javnim ulaganjima.

Obrazovanje i inovacije

Dok su crnogorske stope upisa visoke, postoji problem s kvalitetom obrazovanja. Tokom 2017, stepen stečenog obrazovanja mladih u Crnoj Gori (tj. dio mladih u starosnoj grupi 20-24 koji je stekao najmanje više srednje obrazovanje) iznosio je 95,1%, u odnosu na 83,3% unutar EU-28. Međutim, 32,4% mladih je završilo tercijarni nivo u 2018. godini dok je taj stepen unutar EU-28 iznosio 39,9%. Rezultati Programa za međunarodno testiranje učenika (PISA) iz 2018. godine pokazuju da postoji značajan jaz u kvalitetu obrazovanja. Crnogorski petnaestogodišnjaci koji steknu Nivo 2 ili veći nivo iz oblasti matematike, čitanja i nauke imaju 20 postotnih bodova manje u odnosu na prosjek OECD-a. Osim toga, postoji stalna neusklađenost vještina za lica sa stručnim i visokim obrazovanjem. Iako je došlo do poboljšanja stope nezaposlenosti među mladima, ta stopa je i dalje visoka sa 22,3% u 2019. Generalno, potrebno je unaprijediti ishode obrazovanja u svim kategorijama u skladu s potrebama tržišta da bi se povećala mogućnost zapošljavanja.

Investicije u istraživanje i razvoj (R&D) rastu. U 2018, ulaganje u istraživanje i razvoj povećalo se na 0,50% BDP-a. Ipak, većina ulaganja dolazi iz privatnog sektora. Samo 2,2% crnogorskih malih i srednjih preduzeća ulaže u istraživanje i razvoj (u odnosu na 22% na regionalnom nivou). Istovremeno, podrška vlade postepeno raste. U Podgorici se osniva novi naučno-tehnološki park, dok je park koji je osnovan u Nikšiću (Tehnopolis) već u funkciji sa 29 zakupaca, uz kompletnu opremljenost njegove tri laboratorije. Uloženi su napor i u tzv. neobavezujuće mjere (obuka, mentorstvo, intelektualna svojina, itd.), aktivnosti koje se u velikoj mjeri oslanjaju na EU fondove. Međutim, programi su fragmentirani i često ne uspijevaju privući dovoljno interesovanja od malih i srednjih preduzeća. U junu 2019. godine usvojena je Strategija pametne specijalizacije, koja je dobila pozitivnu ocjenu službi Evropske komisije u decembru 2019. godine.

Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

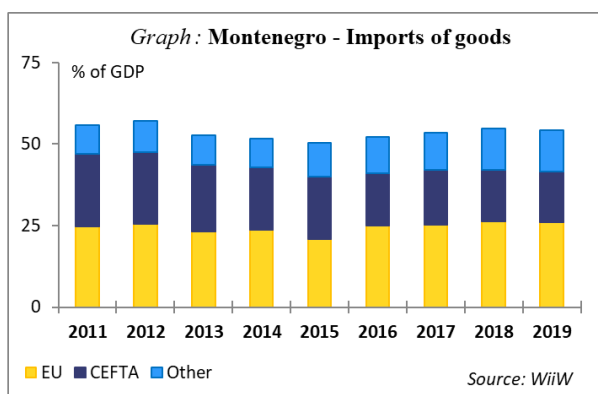
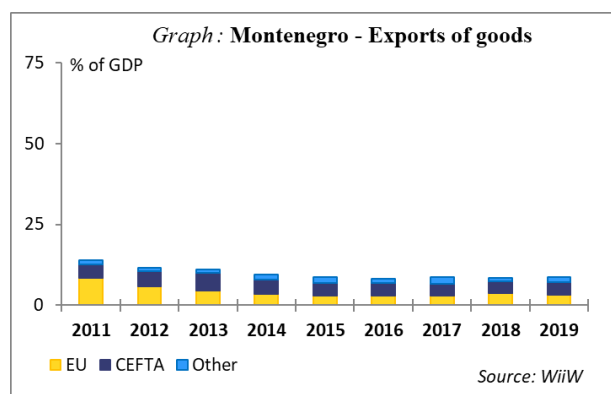
Crna Gora čini značajne napore u nadogradnji svoje infrastrukture. Interkonekcija električne mreže s Italijom uspostavljena je u novembru 2019. godine i doprinijela je završetku nacionalnog prstena za prenos električne energije, čime je ojačana postojanostsnabdijevanja električnom energijom i postavljena osnova za njeno širenje na susjedne zemlje. Crna Gora je postigla napredak u diverzifikaciji proizvodnje električne energije prema obnovljivim izvorima, u toku je nekoliko projekata vjetroelektrana, solarnih termalnih elektrana i hidroelektrana. Crna Gora, kao potpisnica Ugovora o transportnoj zajednici, ima koristi od otvaranja svog stalnog sekretarijata u septembru 2019. godine i nastavlja da učestvuje u 6 Agendi povezivanja Zapadnog Balkana. Bez obzira na očekivani završetak prve dionice autoputa Bar-Boljare 2021. godine, autoput ostaje nedovršen. Svaka odluka o izgradnji sljedećih dionica treba da se zasniva na odgovarajućem okruženju i procjeni uticaja na društvo idobroj analizi troškova i koristi, što je neophodan preduslov za izradu plana finansiranja koji čuva stabilnost javnih finansija. Nekoliko nacionalnih i regionalnih saobraćajnica nadograđeno je uz podršku međunarodnih finansijskih institucija. Željeznička infrastruktura zahtijeva dalju nadogradnju, kako bi se u potpunosti otvorio potencijal luke Bar. Razvoj telekomunikacionih mreža uglavnom se oslanja na privatni sektor. Usluge fiksne širokopojasne mreže, posebno sektor optičkih vlakana, zabilježile su snažan rast, iako uglavnom u glavnim gradovima. U prvih devet mjeseci 2019. godine, broj optičkih veza povećan je za 24%, što ukupno iznosi 34% svih fiksnih širokopojasnih veza. Iako 98,6% crnogorskih preduzeća koristi računare, samo 18% njih ima Internet veze jednake ili brže od 100 Mbit/s. Kako bi se uskladili s ekološkim standardima EU, u nekoliko opština grade se mreže za distribuciju vode i postrojenja za obradu otpada.

Struktura sektora i preduzeća

Privreda je i dalje usmjerena na usluge, dok je proizvodna baza mala. Usluge i dalje dominiraju i čine 72% ukupne bruto dodate vrijednosti (BDV). Razvoj turističke, energetske i saobraćajne infrastrukture podržava građevinsku djelatnost koja predstavlja 7% BDV-a. Nedavno je učešće proizvodnje u BDV-u zabilježilo blagi pad, čineći trenutno oko 5% BDV-a. Među podsektorima, aluminijum je nekada dominirao industrijskim pejzažem, s učešćem od 40% u izvozu robe u 2011. godini. Trenutno na njega otpada 15%. U prošlosti je Crna Gora imala stalne trgovinske deficite električne energije. Nakon pada proizvodnje aluminijuma i razvoja novih energetskih kapaciteta, situacija se preokrenula, a električna energija bilježi pozitivne trgovinske bilanse od 2018. godine. Boksit, drvo, naftni proizvodi i farmaceutski proizvodi ostali su industrijski sektori koji bilježe rast. Međutim, njihova mala dodata vrijednost znači da ne mogu da nadoknade puno veću vrijednost uvezenih proizvoda. Mala veličina lokalnih preduzeća ograničava učinak proizvodnje. U Crnoj Gori se samo 29 preduzeća može smatrati velikim (tj. koja imaju više od 250 radnika, promet veći od 50 miliona eura i imovinu veću od 43 miliona eura), a jedna trećina njih nije uključena u izvoz.

Ekonomska integracija sa EU i konkurentnost cijena

Trgovinska integracija sa EU povećala se posljednjih godina. Ukupna bilateralna trgovina između EU i Crne Gore porasla je samo neznatno (+0,7%) između 2018. i 2019. godine, na ukupno 1,38 milijardi eura. Međutim, tokom posljednjih 10 godina bilateralna trgovina porasla je za 61%, a EU ostaje prvi trgovinski partner Crne Gore koji čini 46% ukupne trgovine (37% ukupnog izvoza i 47% ukupnog uvoza robe). Ovo se poredi sa 26% ukupne trgovine sa CEFTA-om. Ukupan trgovinski bilans ide u korist EU i neznatno se povećao u 2019. godini na 1,06 milijardi eura. Međutim, to je donekle nadoknađeno značajnim crnogorskim trgovinskim suficitom u uslugama od 375 miliona eura, što je gotovo u potpunosti rezultat rasta turizma. EU takođe ostaje glavni izvor priliva stranih direktnih investicija u Crnu Goru, a njeno učešće se s vremenom povećavalo, čineći u 2019. godini 43,6% ukupnih priliva, u poređenju s 39,4% u 2014. godini. Crna Gora ima veoma malo industrija integrisanih u međunarodna proizvodna tržišta, pa čak su i postojeće na veoma osnovnom nivou u lancu vrijednosti (uglavnom osnovni metali, kotrljajući ležajevi i rude boksita).



Grafikon: Crna Gora – Izvoz roba

Grafikon: Crna Gora – Uvoz roba

Graph: Montenegro – Exports of goods –
Grafikon: Crna Gora – Izvoz roba
% of GDP - % BDP-a
Other – Ostali
Source: WiiW – Izvor: WiiW

Graph: Montenegro – Imports of goods –
Grafikon: Crna Gora – Uvoz roba
% of GDP - % BDP-a
Other – Ostali
Source: WiiW – Izvor: WiiW

Otvorenost trgovine povećala se zahvaljujući uslugama. Crna Gora relativno je otvorena ekonomija. Iako je izvoz robe stagnirao u posljednjih deset godina na oko 10% BDP-a, izvoz

usluga (podstaknut turizmom) neprestano je rastao, sa 29,7% BDP-a u 2014. na 37,1% BDP-a u 2019. godini. Ukupna razmjena roba i usluga porasla je sa 100,1% BDP-a u 2014. na 109,5% BDP-a u 2019. godini. U kontekstu euroizovane ekonomije i niske inflacije u glavnim trgovinskim partnerima, potencijal za porast cjenovne konkurentnosti je ograničen. Stvarni efektivni kurs neznatno je porastao tokom posljednjih 5 godina.

4. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA

Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja čine bitan dio crnogorskog procesa približavanja EU. Oni doprinose stabilnosti, pomirenju i klimi koja pogoduje rješavanju otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa prošlosti. Crna Gora ostaje posvećena regionalnoj saradnji i igra aktivnu ulogu u izgradnji stabilnijeg i sigurnijeg regiona kroz učešće u oko 35 regionalnih organizacija i inicijativa, poput CEFTA-e, Energetske zajednice, Transportne zajednice, SEECP-a i Savjeta za regionalnu saradnju. Crna Gora preuzela je predsjedavanje Fondom za Zapadni Balkan, a Regionalna Kancelarija za saradnju mladih (RYCO) ojačala je svoju ulogu u zemlji.

Pored toga, u okviru predsjedavanja Jadransko-jonskom inicijativom (JJI) i Strategijom EU za jadransko-jonski region (EUSAIR), Crna Gora bila je domaćin sastanka ministara vanjskih poslova JJI i EUSAIR foruma u Budvi u maju 2019. godine. Obnovljen je partnerski status Crne Gore u Organizaciji crnomorske ekonomske saradnje (BSEC). Crna Gora preuzela je mjesto predsjedavajućeg Zdravstvene mreže Jugoistočne Evrope (SEEHN) i na godinu dana Centra za bezbjednosnu saradnju (RACVIAC). U januaru 2020. godine, Crna Gora preuzela je jednogodišnje predsjedavanje Centralnoevropskom inicijativom (CEI) koja je u maju 2020. godine organizovala vanredni virtuelni sastanak šefova vlada CEI-a, što je rezultiralo Zajedničkom izjavom koja naglašava saradnju, povjerenje i solidarnost kao najvažnije efikasne reakcije na pandemiju izazvanu virusom Covid-19.²

Tokom Covid krize, inkluzivna regionalna saradnja pokazala se ključnom. Uspostavljanje zelenih saobraćajnih traka unutar regiona dokazalo je sposobnost regiona da se brzo i efikasno pozabavi zajedničkim izazovima. Inkluzivne regionalne organizacije –Savjet za regionalnu saradnju, Transportna zajednica i CEFTA - igrale su ključnu ulogu u odgovoru na krizu Covid-19. Ovadostignuća treba pretvoriti u održiva poboljšanja.

Što se tiče sprovođenja Višegodišnjeg akcionog plana za razvoj Regionalnog ekonomskog prostora na Zapadnom Balkanu, bilo je postignuća, uprkos stalnim izazovima. S tim u vezi, usvajanje zaostalih odluka u okviru CEFTA-e u Tirani u decembru 2019. godine bilo je pozitivno. Crnoj Gori se savjetuje da nastavi sasprovođenjem svih aspekata Višegodišnjeg akcionog plana za razvoj Regionalnog ekonomskog prostora na Zapadnom Balkanu, kako bi iskoristila pogodnosti ekonomskog potencijala regionalne ekonomske integracije. Ovaj proces zasnovan je na pravnoj tekovini EU i procesu pristupanja EU, koji se međusobno ojačavaju.

Nadovezujući se na rezultate prethodnih samita s regionom, samit Zapadnog Balkana u Poznanju u julu 2019. godine fokusirao se na jačanje regionalne saradnje u oblastima ekonomije i trgovine, digitalne agende, povezanosti, bezbjednosti, borbe protiv korupcije, promovisanja pomirenja i mladih. Samit je podržao niz dostignuća u ovim oblastima, posebno Deklaraciju o tranziciji čiste energije potpisanu u Podgorici, Sporazum o regionalnom romingu u Beogradu, značajan paket povezivanja i Deklaraciju o integraciji Roma. Bila je to i prilika da se započne priprema Zelene agende za Zapadni Balkan.

²Crna Gora takođe učestvuje u procesu „Brdo-Brijuni“, Evropskom zajedničkom vazдушnom prostoru, Regionalnoj školi za državnu upravu (ReSPA), itd.

Na samitu u Zagrebu 6. maja 2020. godine lideri EU i Zapadnog Balkana složili su se da produblјivanje regionalne ekonomske integracije mora biti istaknuti dio napora za oporavak Zapadnog Balkana. Da bi to učinila, Crna Gora treba da igra konstruktivnu ulogu u izgradnji zajedničkog regionalnog tržišta, što će biti presudno za povećanje atraktivnosti i konkurentnosti regiona. Pomoći će Crnoj Gori da ubrza oporavak od pandemije - posebno da privuče investitore koji traže diverzifikaciju ponude i kraće lance vrijednosti. Takvo zajedničko regionalno tržište treba da bude inkluzivno, zasnovano na pravilima EU i izgrađeno na dostignućima Višegodišnjeg akcionog plana Regionalnog ekonomskog prostora.

Crna Gora nastavila je blisko da saraduje s Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru **procesa Sarajevske deklaracije** s ciljem postizanja održivih rješenja za oko 74.000 lica koja su postala izbjeglice i raseljenalica kao rezultat oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom 1990-ih. U okviru Regionalnog stambenog projekta, u 2019. godini odobreno je osam novih projekata usmjerenih na rješavanje održivih stambenih potreba za 681 ugroženu izbjegličku porodicu u Crnoj Gori. Završena su četiri projekta, koja su omogućila stambena rješenja za 381 porodicu u Nikšiću, Podgorici, Pljevljima i Beranama. Očekuje se da će četiri tekuća projekta biti završena do 2021. godine, zadovoljavajući stambene potrebe 190 dodatnih porodica.

Dobar napredak zabilježen je od osnivanja **Grupe za nestala lica** u novembru 2018. godine. Ova grupa poboljšala je saradnju i povećala efikasnost u razjašnjavanju slučajeva nestalih lica, uključujući dalju razmjenu informacija o potencijalnim grobnicama i iskopima, pokretanje javne regionalne baze podataka i pružanje ažuriranih informacija za predstavnike porodica nestalih lica. Crna Gora potpisala je Protokol o saradnji u procesu traženja nestalih lica s Bosnom i Hercegovinom u oktobru 2019. godine. Broj predmeta u Crnoj Gori trenutno je 51 (2018: 57), na Kosovu se tragaza 39 lica, u Bosni i Hercegovini traga se za devet i u Hrvatskoj za tri lica.

Što se tiče **bilateralnih odnosa**, održan je niz posjeta na visokom nivou između Crne Gore i drugih zemalja proširenja i susjednih država članica EU. Crna Gora potpisala je bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa svim partnerima koji imaju SSP na snazi. U maju 2019. godine, u Sarajevu je potpisan trilateralni protokol kojim se uspostavlja demarkaciona granična tačka koju dijele Srbija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora.

Odnosi s **Hrvatskom** u cjelini ostali su dobri, uprkos nekim bilateralnim pitanjima. Nije bilo pomaka u vezi s demarkacijom granice između Crne Gore i Hrvatske. Hrvatski predsjednik i ministar vanjskih i evropskih poslova boravio je u odvojenim posjetama Podgorici u junu 2020. godine.

Odnosi s **Italijom** i dalje su dobri. Crna Gora otvorila je počasne konzulate u Trstu i Bolonji u junu 2019. godine. Tokom pandemije izazvane koronavirusom, Crna Gora ponudila je da ugosti starije osobe iz Lombardije, u domovima za starije osobe, na crnogorskom primorju nakon otvaranja granica.

Odnosi s **Albanijom** i dalje su dobri, uz dalje poboljšanje infrastrukture i prekogranične saradnje. Razgraničenje na moru između dvije zemlje i dalje je na čekanju. Prvi sastanak Međudržavne komisije za upravljanje vodama održan je u septembru 2019. godine.

Odnosi s **Bosnom i Hercegovinom** i dalje su dobri. U oktobru 2019. godine dvije zemlje potpisale su Protokol o borbi protiv nezakonite trgovine ljudima i Protokol o saradnji u traženju nestalih lica, stvarajući neophodne pravne preduslove za rješavanje jednog od ključnih pitanja u njihovim bilateralnim odnosima.

Odnosi s **Kosovom** i dalje su dobri. Crna Gora ispunila je obavezu zaključivanja bilateralnih sporazuma sa svim zemljama koje imaju SSP sa EU potpisivanjem Sporazuma o saradnji s Kosovom u martu 2019. godine. Crna Gora otvorila je konzularnoprredstavništvo u Gnjilanu.

Odnosi sa **Sjevernom Makedonijom** i dalje su dobri. Na zajedničkom sastanku Vlada, održanom u Podgorici krajem maja 2019. godine, potpisan je niz sporazuma: Sporazum o međusobnoj zaštiti tajnih podataka; Protokol o saradnji između ministarstava unutrašnjih poslova u oblasti evropskih integracija; Sporazum o ekološkoj saradnji između ministarstava turizma i Memorandum o razumijevanju u zdravstvu između ministarstava zdravlja. Predsjednik Crne Gore posjetio je Sjevernu Makedoniju, a premijer Sjeverne Makedonije Crnu Goru u jesen 2019. godine.

Bilateralne odnose sa **Srbijom** obilježile su tenzije. Usvajanje Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica u decembru 2019. godine pokrenulo je protestne skupove u Srbiji. Međutim, zabilježen je dobar razvoj u prepoznavanju pouzdanih usluga, tako da su na Digitalnom samitu u Beogradu, u aprilu 2019. godine, potpisani sporazumi o međusobnom priznavanju elektronskih identifikacija i potvrda identiteta pruženih u Crnoj Gori i međusobnom priznavanju kvalifikovanih povjereničkih usluga pruženih u Srbiji. Nije bilo pomaka u pitanjima vezanim za prava državljanstva u dvije zemlje.

Odnosi s **Turskom** i dalje su dobri. Potpisan je niz sporazuma koji se odnose na trgovinu uslugama, dopunjujući Sporazum o slobodnoj trgovini iz 2008. godine: saradnja u oblasti stipendiranja, kulture i vojno-finansijske saradnje. U oktobru 2019. godine u Podgorici je održano peto zasjedanje mješovite komisije za ekonomsku saradnju između Crne Gore i Turske, zajedno s Biznis forumom. Crnogorski ministar vanjskih poslova posjetio je Tursku u septembru 2019. godine. Tokom uzajamne posjete turskog kolege Crnoj Gori u februaru 2020. godine, potpisan je sporazum o pružanju konzularne pomoći, kojim se predviđa konzularna hitna pomoć crnogorskim državljanima u zemljama u kojima Crna Gora nema diplomatsko ili konzularno prisustvo. Turska je donirala Crnoj Gori ličnu zaštitnu opremu i materijal za testiranje koronavirusa tokom pandemije. Crna Gora otvorila je konzulat u Istanbulu u januaru 2020. godine. Na crnogorske vlasti vršen je pritisak da izruče navodnog člana pokreta Gulen.

5. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ CLANSTVA

5.1 Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe

Sloboda kretanja robe obezbjeđuje da mnogim proizvodima može slobodno da se trguje u cijeloj EU na osnovu zajedničkih pravila i procedura. Kada se proizvodi regulišu nacionalnim propisima, princip slobodnog kretanja robe sprečava stvaranje neopravdanih prepreka za trgovinu.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti slobode kretanja robe. Postignut je **ograničeni napredak**; mada je ostvareno određeno poboljšanje u usklađivanju s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti tokom izvještajnog perioda, preporuke date u prethodnom izvještaju nijesu u potpunosti ili nijesu adekvatno ispunjene, te se djelimično ponavljaju i u ovom izvještaju.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

→ obezbijedi da je dovoljno ljudskih i finansijskih resursa opredijeljeno za nadzor tržišta, organe za standardizaciju i akreditaciju i za Evropsku regulativu o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju hemikalija (REACH), kako bi se osiguralo sprovođenje usklađenog zakonodavstva;

- obezbijedi da Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) postane punopravni član Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN) i Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC);
- nastavi usklađivanje s pravnom tekovinom EU, kako je predviđeno akcionim planom za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u okviru ovog poglavlja.

Opšti principi

Sveukupno gledano, Crna Gora nastavlja da ostvaruje napredak u usklađivanju s pravnom tekovinom EU o slobodnom kretanju robe, kako je predviđeno nacionalnim akcionim planom za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju. Međutim, napredak je sporiji nego što je predviđeno. Kao odgovor na COVID-19, na zajedničku inicijativu Stalnog sekretarijata Transportne zajednice i Sekretarijata CEFTA-e, Crna Gora je, zajedno sa svim ostalim vladama Zapadnog Balkana, uspješno sprovela mjere za olakšavanje prevoza i trgovine osnovnim robama u regionu.

Neusaglašena oblast

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je nastavila da sprovodi svoj Akcioni plan za usklađivanje s **članovima 34-36 Ugovora o Evropskoj uniji** (UFEU).

Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Ljudski i finansijski resursi ostaju problem za organe za nadzor tržišta, standardizaciju i akreditaciju. U periodu između aprila 2019. i kraja maja 2020. godine, Institut za **standardizaciju** Crne Gore (ISME) je donio 2.370 standarda usklađenih s EU standardima. ISME je planirao pridruživanje Evropskom komitetu za standardizaciju (CEN)/Evropskom komitetu za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC) tokom 2019. godine, ali je to odloženo za 2020. Takođe kao odgovor na krizu COVID-19, a uz odobrenje CEN-a, CENELEC-a i ISO-a, ISME je omogućio privremeno besplatan pristup standardima za ličnu zaštitnu opremu, medicinska sredstva, menadžment rizikom, bezbjednost i izdržljivost, menadžment kontinuitetom poslovanja, rizikom i vanrednim situacijama.

Zavod za **metrologiju** preseljen je u nove prostorije u julu 2019. godine nakon isteka zakupa prethodne zgrade, što je značilo da je morao da obnovi svoju laboratorijsku akreditaciju. U toku je rad na vraćanju statusa akreditacije laboratorije i ponovnom uspostavljanju punih radnih kapaciteta. Zavod za metrologiju ima 42 zaposlena od ukupno 49 na koje zvanično ima pravo prema novom aktu o sistematizaciji, donesenom u maju 2019. godine.

Kad je u pitanju **tržišni nadzor**, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača, donesenim u novembru 2019. godine, dodatno je poboljšano usklađivanje s pravnom tekovinom EU. U periodu od aprila 2019. do kraja maja 2020. godine, izvršeno je nekih 7.083 inspekcijskih pregleda proizvoda (uključujući 918 pregleda po žalbama potrošača). Inspektori su utvrdili 3.115 nepravilnosti, za koje su izrečene administrativne mjere (882 ukazivanja i 2.233 rješenja). Saradnja između organa za nadzor tržišta i Uprave carina, uz pojačani zajednički nadzor u određenim sektorima, naročito za proizvode koji predstavljaju ozbiljan rizik za potrošače, zasnivala se na podacima prikupljenim na osnovu njihovog posmatranja sistema EU za brzo obavještanje RAPEX.

U oblasti **bezbjednosti proizvoda**, Crna Gora je prijavila da je izvršeno 6.124 inspekcijska pregleda, 5.113 u proaktivnom nadzoru i 1.011 u reaktivnom nadzoru, čime su identifikovana 822 opasna proizvoda (42.211 komada). Od toga, 386 proizvoda (9.450 komada) je označeno kao opasni proizvodi koji predstavljaju ozbiljan rizik i koji su povučeni s tržišta, a 106 proizvoda (1.685 komada) je uništeno. U skladu s tim izrečene su administrativne mjere.

Akreditaciono tijelo Crne Gore, koje je punopravni član Evropske organizacije za akreditaciju (EA), dodijelilo je sedam novih akreditacija tijelima za ocjenu usaglašenosti (dva kontrolna tijela, četiri laboratorije za ispitivanje i jedna medicinska laboratorija). U istom periodu, ukinute su dvije akreditacije koje su prethodno bile dodijeljene, čime je ukupno ostalo 41 tijelo za ocjenu usaglašenosti.

Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Kad je u pitanju **zakonodavstvo: ‘Novi globalni pristup’**, Crna Gora je usvojila propise koji su djelimično usklađeni s pravnom tekovinom EU o medicinskim sredstvima, a obuhvataju uslove za proizvodnju, prodaju medicinskih sredstava i njihovu usklađenost s tehničkim zahtjevima. Takođe je usvojila propise osmišljene da obezbijede usklađivanje s pravnom tekovinom EU o žičarama, eko-dizajnu i građevinskim proizvodima. Prema novim propisima, eurokodovi će biti obavezni da se primjenjuju od sredine 2020. godine.

U dijelu **zakonodavstva ‘Starog pristupa’**, Crna Gora je poboljšala usklađenost s pravnom tekovinom EU u oblasti kozmetičkih proizvoda, kao i u dijelu lijekova za humanu upotrebu i lijekova za upotrebu u veterinarskoj medicini. Crna Gora je usvojila propise pripremljene s ciljem da obezbijede dalje usklađivanje u određenim oblastima pravne tekovine EU o hemikalijama, uključujući biocide, kao i usklađivanje s aneksima I i XIII REACH regulative. Potrebno je ojačati ljudske i finansijske resurse za tijela povezana s primjenom REACH regulative. U julu 2019. godine, usvojen je Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije, zajedno s Akcionim planom za period 2019-2023.

U oblasti **prekursora droga**, crnogorska lista kontrolisanih supstanci pripremljena je s ciljem da bude usklađena s pravnom tekovinom EU. U Crnoj Gori postoje mehanizmi za otkrivanje krijumčarenih prekursora za droge, a Crna Gora takođe zahtijeva od ekonomskih subjekata da prijave sumnjive naloge ili transakcije u skladu s procedurama EU; međutim, domaće zakonodavstvo je ostalo samo djelimično usklađeno. Kad su u pitanju **dobre laboratorijske prakse**, domaće zakonodavstvo pripremljeno je s ciljem da bude usklađeno s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **proceduralnih mjera**, Crna Gora je izmijenila i dopunila Zakon o zaštiti kulturnih dobara, koji je pripremljen s ciljem da bude usklađen s pravnom tekovinom EU o povraćaju kulturnih predmeta nezakonito iznesenih s teritorije države članice.

5.2 Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika

Građani država članica EU imaju pravo da rade u drugoj državi članici i moraju im se dati isti uslovi rada i socijalni uslovi kao drugim radnicima.

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti, bilježeći **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda u sprovođenju pristupa tržištu rada i Evropskoj kartici zdravstvenog osiguranja, što je rezultat projekta podrške EU o šemama socijalnog osiguranja i akcionog plana za poglavlje 2.

Tokom naredne godine, Crna Gora treba naročito da:

→ nastavi da uspostavlja strukture i razvija administrativne kapacitete za sprovođenje pravne tekovine EU u skladu s rezultatima projekta podrške EU o šemama socijalnog osiguranja i u skladu s akcionim planom za poglavlje 2.

U martu 2019. godine, vlada je usvojila akcioni plan za ispunjavanje uslova pristupanja o slobodi kretanja radnika.

Kad je riječ o **pristupu tržištu rada**, donijete su izmjene i dopune Zakona o strancima i Odluke kojom se utvrđuje godišnja kvota za privremeni boravak i radne dozvole za strance, čime su se omogućile pojednostavljene procedure. U pripremi su procedure za rješavanje zahtjeva stranaca za privremeni boravak i dozvole za sezonsko zapošljavanje putem predstavništava Crne Gore u zemljama porijekla.

U vezi s pripremanjima za učlanjenje u Evropsku mrežu institucija za zapošljavanje (**EURES**) nakon pristupanja, Odsjek za EURES i međunarodno posredovanje u okviru Zavoda za zapošljavanje Crne Gore sproveo je svoj plan zapošljavanja popunjavanjem svih pet predviđenih radnih mjesta.

Kad je u pitanju **koordinacija sistema socijalnog osiguranja**, bilateralni sporazum s Rumunijom tek treba da bude potpisan, a izmjene i dopune sporazuma sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom treba da budu zaključene. Ukupno je već na snazi 25 bilateralnih sporazuma, od toga 16 s državama članicama EU.

Evropska kartica zdravstvenog osiguranja (EHIC) je priznata Zakonom o zdravstvenom osiguranju. Kartica će, međutim, biti uvedena u Crnoj Gori tek nakon pristupanja. U okviru priprema za pristupanje, Crna Gora je 2019. godine sprovedla procjenu uticaja za uvođenje kartice nakon pristupanja. Prije pristupanja, Crna Gora će takođe morati da sprovede studiju izvodljivosti u pogledu uticaja kartice na javne finansije. Fond zdravstvenog osiguranja počeo je da zapošljava koordinaciono osoblje u nekim od svojih područnih jedinica.

5.3 Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga

Fizička i pravna lica u EU imaju pravo da se osnivaju u bilo kojoj državi članici i da pružaju usluge u drugim zemljama. Za određene regulisane profesije postoje pravila o međusobnom priznavanju kvalifikacija. Poštanske usluge postepeno se otvaraju za konkurenciju.

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda daljim usklađivanjem s Direktivom EU o uslugama i pripremnim aktivnostima na uspostavljanju jedinstvene kontaktne tačke, dok u pogledu elektronske registracije preduzeća nije bilo napretka.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- nastavi međuresorsku koordinaciju i ostvari puno usklađivanje s Direktivom EU o uslugama;
- uspostavi potpuno operativnu jedinstvenu kontaktnu tačku;
- implementira obavezne elektronske sisteme za elektronsku registraciju preduzeća.

U oblasti **prava na osnivanje i slobode pružanja prekograničnih usluga**, tek treba da se postigne napredak u pogledu pune elektronske registracije preduzeća. Nastavljeno je usklađivanje sektorskog zakonodavstva s Direktivom EU o uslugama. Uspostavljanje jedinstvene kontaktne tačke, kako je predviđeno Direktivom EU o uslugama, napredovalo je u skladu s relevantnim akcionim planom. Međutim, napredak koče ograničeni administrativni kapaciteti direkcije za usluge u Ministarstvu ekonomije.

U oblasti **poštanskih usluga**, zakonodavstvo je usklađeno s Direktivom EU o poštanskim uslugama. Iako je tržište poštanskih usluga i dalje potpuno otvoreno za konkurenciju, Crna Gora treba da dalje uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU, uključujući i Regulativu o uslugama prekogranične dostave paketa. Počele su pripreme akcionog plana za strategiju razvoja poštanske djelatnosti 2021-2022.

U oblasti **međusobnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, Crna Gora je dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Usvojeni su podzakonski akti koji se odnose na Zakon o priznavanju inostranih kvalifikacija za obavljanje regulisane profesije. Sprovođenje je nastavljeno u skladu s nacionalnim planom razvoja kvalifikacija za obavljanje regulisanih profesija. Neophodno je praćenje predviđenih mjera kako bi se osiguralo kontinuirano usklađivanje s pravnom tekovinom EU.

5.4 Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala

U EU, kapital i investicije moraju imati mogućnost da se kreću bez ograničenja i za prekogranična plaćanja postoje zajednička pravila. Banke i drugi ekonomski operatori primjenjuju određena pravila, kako bi podržali borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. U skladu s prošlogodišnjom preporukom, postignut je **određeni napredak** u zakonskom okviru koji se odnosi na borbu protiv pranja novca, što je dovelo do formalnog uklanjanja Crne Gore iz procesa redovnog praćenja četvrtog kruga MONEYVAL-a, Komiteta eksperata Savjeta Evrope za procjenu usklađenosti mjera protiv pranja novca.

Takođe je postignut određeni napredak u pogledu sprečavanja i otkrivanja pranja novca. Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi.

U predstojećoj godini, Crna Gora još treba da:

- izvrši usklađivanje s pravnom tekovinom EU o kretanju kapitala i plaćanjima, uključujući i sticanje imovinskih prava, kao i o platnim sistemima;
- ažurira strateški okvir za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma, nastavi da jača kapacitete za vršenje provjera svih subjekata koji podnose izvještaje, poboljša kvalitet izvještavanja, obezbijedi nezavisnost i efikasnost relevantnih institucija;
- uzme u obzir potencijalne rizike od pranja novca povezane s investitorskim šemama u nacionalnoj procjeni rizika, zasnivajući to na pravilima EU protiv pranja novca, kao i da preduzme neophodne mjere u cilju ublažavanja tih rizika.

U oblasti **kretanja kapitala i plaćanjima**, od 2017. godine režim koji se primjenjuje u Crnoj Gori omogućuje slobodno kretanje kapitala, ne nameće ograničenja u pogledu prenosa imovine i nema devizne ili valutne kontrole. Međutim, puno usklađivanje s pravnom tekovinom EU još nije postignuto. Novi zakon o osiguranju i izmjene i dopune zakona o svojinsko-pravnim odnosima, kojima se uklanjaju preferencijalni tretmani, tek treba da budu doneseni.

U pogledu **istema plaćanja**, iako je zakonodavstvo u velikoj mjeri doneseno, potrebno je dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Crna Gora je finalizovala nacрте zakona o: (i) uporedivosti naknada koje se naplaćuju klijentima, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim karakteristikama, i (ii) o međubankarskim naknadama za platne transakcije koje se obavljaju karticama, s ciljem postizanja daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU. U Crnoj Gori postoji pet licenciranih platnih institucija, uključujući jednu za elektronska plaćanja. Ukupan broj registrovanih agenata u platnim institucijama povećan je na 22 u prvom kvartalu 2020. godine.

Strategija za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma prestala je da važi 2018. godine, a nova strategija još uvijek nije usvojena. **Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma** izmijenjen je i dopunjen u decembru 2019. godine kako bi obuhvatio promjene u institucionalnom okruženju finansijsko obavještajne jedinice (FIU) i kako bi se ojačala njena operativna autonomija i nezavisnost, uprkos činjenici da je

administrativno služba policije. Izmjene i dopune se odnose na nadležnosti, ovlaštenja, poslove i organizaciju FIU-a, uključujući pitanja zaštite podataka, i imaju za cilj da obezbijede usaglašenost s nekim od preporuka Radne grupe za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca (FATF) i međunarodnim standardima. Međutim, zakon će morati ponovo da se izmijeni kako bi se otklonili preostali nedostaci i kako bi se uskladio s 5. direktivom EU o sprečavanju pranja novca. U decembru 2019. godine, crnogorska FIU podnijela je zahtjev za ponovno uspostavljanje njenog članstva u Egmont grupi, koji je poništen kada je FIU prestala da postoji u njenom prethodnom pravnom obliku. U maju 2020. godine, Komitet eksperata za procjenu usklađenosti mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) formalno je uklonio Crnu Goru iz redovnog procesa praćenja četvrtog kruga, smatrajući da je država preduzela dovoljne korake da ispravi nedostatke koji su utvrđeni 2015. godine.

U okviru Centralne banke osnovana je nova direkcija koja se bavi sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma, s četiri člana osoblja. Tokom 2019. i prva tri mjeseca 2020. godine, Centralna banka je izvršila 7 planiranih provjera banaka, 4 ciljane provjere banaka na licu mjesta, jednu provjeru platne institucije, 2 provjere mikrofinansijskih institucija i jednu provjeru kompanije za finansijski lizing.

U septembru 2019. godine, Komisija za tržište kapitala, tijelo zaduženo za regulisanje, licenciranje i nadgledanje tržišta kapitala, izradila je pravilnik za sprovođenje mjera nadzora zasnovanog na riziku u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. U novembru 2019. godine, usvojila je smjernice za analizu učesnika na tržištu kapitala zasnovanu na riziku.

Povećani kapacitet finansijsko obavještajne jedinice (FIU), uključujući i njen direktan pristup policijskim obavještajnim podacima pored finansijskih obavještajnih podataka, rezultirao je značajnim povećanjem broja obrađenih slučajeva i spriječenih sumnjivih transakcija. Broj izvještaja o transakcijama koje su primili obveznici izvještavanja povećao se na 264 tokom 2019. godine (porast od 14% u odnosu na 2018. godinu), što pokazuje veću sposobnost za angažovanje s obveznicima izvještavanja i pojašnjenje pravila izvještavanja. Poboljšano je izvještavanje nefinansijskih subjekata, poput notara. Međutim, neizvještavanje advokata još uvijek treba riješiti. FOJ je 2019. godine izvršila samo 11 kontrola obveznika izvještavanja (u poređenju s 94 tokom 2018. godine), usljed činjenice da je nadzorna nadležnost u aprilu prenesena s FOJ-a na Ministarstvo unutrašnjih poslova, ali je usvojena u decembru revidiranim zakonodavstvom o sprečavanju pranja novca. U periodu od januara do septembra 2020. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova izvršilo je 37 kontrola obveznika izvještavanja. Identifikovane su 24 sumnjive transakcije (u odnosu na 22 tokom 2018. godine), kao i 17 u prvom kvartalu 2020. Tokom 2019. godine, izdato je devet naloga za privremeno obustavljanje transakcije u iznosu od 7,6 miliona eura i 53 naloga u prvim kvartalima 2020. godine, u iznosu od 2,2 miliona eura.

Od januara 2019. godine, Crna Gora ima program **ekonomskog državljanstva**, što stranim investitorima omogućava da steknu crnogorsko državljanstvo ukoliko investiraju najmanje 350.000 eura u lokalnu ekonomiju. Od dosada primljenih 24 zahtjeva, 5 je odbijeno nakon postupka dubinske analize, dok su za 5 zahtjeva donijete konačne odluke o državljanstvu i jedan pasoš je izdat do sada tokom 2020. godine državljaninu Ruske Federacije. Za ostale podnosiocje zahtjeva i njihove članove porodica pasoši još uvijek nijesu izdati zbog pandemije COVID-19 i s tim povezane zabrane putovanja. Ovaj program treba blisko pratiti jer sa sobom nosi rizike u pogledu bezbjednosti, pranja novca, utaje poreza, finansiranja terorizma, korupcije i infiltracije organizovanog kriminala. U skladu s novim pravilima EU o borbi protiv pranja novca, Crna Gora treba da posveti posebnu pažnju poboljšanoj detaljnoj analizi klijenata (*due diligence*) u kontekstu programa ekonomskog državljanstva.

5.5 Poglavlje 5: Javne nabavke

Pravila EU obezbjeđuju da nabavke robe, usluga i radova u javnom sektoru u svakoj državi članici budu transparentne i otvorene za sve kompanije iz EU, bez diskriminacije i s jednakim tretmanom.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti javnih nabavki. Tokom 2019. godine postignut je **određeni napredak**, usvajanjem zakonâ o javno-privatnom partnerstvu i javnim nabavkama. Prošlogodišnje preporuke su dijelom ispunjene.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

- počne sprovođenje zakona o javno-privatnom partnerstvu i javnim nabavkama i donese propise za sprovođenje za oblast javnih nabavki, uključujući nabavke u oblasti odbrane;
- u potpunosti ispoštuje principe EU za javne nabavke prilikom dodjele koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore;
- dalje poboljša funkcionisanje sistema pravnih lijekova.

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir za javne nabavke generalno je usklađen s pravnom tekovinom EU. U decembru 2019. godine, Skupština je donijela izmijenjeni i dopunjeni zakon o javnim nabavkama i novi zakon o javno-privatnom partnerstvu, oba s ciljem usklađivanja s direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine u oblasti klasičnih nabavki, komunalnih usluga i koncesija. Počeo je rad na izradi odgovarajućih propisa za sprovođenje. Ukupno, tokom godine treba da bude doneseno 38 različitih pravnih akata, uključujući propise za sprovođenje za centralizovane nabavke, nabavke u oblasti odbrane i elektronske nabavke.

S obzirom na sveobuhvatne regulatorne, organizacione i institucionalne promjene tokom prošle godine, Crna Gora je u julu 2019. godine usvojila detaljni **akcioni plan** za reforme u ovoj oblasti. Plan obuhvata period do decembra 2020. godine i sastoji se od 37 različitih mjera, među kojima je i usvajanje nove strategije o javnim nabavkama.

Vlada je u oktobru 2019. objavila veoma značajan tender za dodjelu koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore. Taj postupak predstavlja test odlučnosti vlade da slijedi EU standarde pravičnih i transparentnih javnih nabavki, kojima se obezbjeđuje dobar odnos cijene i koristi, konkurencija i jake zaštitne mjere protiv korupcije. Potpuno poštovanje principa EU o javnim nabavkama bilo bi od suštinskog značaja za Crnu Goru u skladu sa zahtjevima u okviru ovog pregovaračkog poglavlja.

Uprava za javne nabavke je sada dio Direktorata za politiku javnih nabavki Ministarstva finansija, koji ima vodeću ulogu u razvoju politike javnih nabavki.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crnogorsko **tržište javnih nabavki** odgovaralo je 12,4% BDP-a iz 2019. godine a vrijednost svih postupaka javnih nabavki iznosila je nekih 608 miliona eura.

Kad je u pitanju **praćenje dodjele i realizacije ugovora**, Inspekcija za javne nabavke izvršila je 425 inspeksijskih pregleda do oktobra 2019. godine, odnosno 12% više nego u istom periodu 2018. Većina pregleda odnosi se na faze zaključivanja i izvršenja ugovora. Broj kontrolisanih subjekata porastao je za 28% na 393.

Kapacitet za upravljanje procesima javnih nabavki se poboljšao, iako veliki broj naručilaca ne doprinosi efikasnosti. Manje opštine s ograničenim sopstvenim kapacitetima mogu dobiti pomoć za svoje infrastrukturne projekte javnih nabavki koji se odnose na vodu, komunalne

usluge i životnu sredinu od dva preduzeća u državnom vlasništvu, PROCON i VODACOM. Centralizovane nabavke se sada više koriste za određene standardne nabavke, ali upravljanje ugovorima i ex-post evaluacija procesa nabavki još uvijek su vrlo rijetki. U 66% svih postupaka tokom 2019. godine kao jedini kriterijum za dodjelu primijenjena je najniža cijena.

Uspostavljen je i regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme **integriteta i sukoba interesa** u oblasti javnih nabavki. Kad je riječ o sistemima za upravljanje podacima, novi regulatorni okvir za javne nabavke pruža osnovu za uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori. Od 2021. godine, postojeći portal za javne nabavke i tradicionalni postupci javnih nabavki na papiru treba da budu zamijenjeni sistemom e-nabavki (EPPS). Aktivnosti na sprovođenju elektronskog sistema nabavki, *finansirane projektom EU*, napreduju nesmetano, a test verzija novog softvera obezbijedena je u septembru 2019. godine. Pilot faza elektronskog sistema nabavki treba da bude pokrenuta u trećem kvartalu 2020, uz učešće izabраних naručilaca.

Efikasan sistem pravnih lijekova

Zakonodavstvo o **pravu na žalbu** generalno je u skladu s pravnom tekovinom EU. Sistem pravnih lijekova zasnovan je na reviziji žalbi od strane Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, nezavisnog upravnog organa koji podnosi izvještaj direktno Skupštini. Žalbe na odluke Državne komisije mogu se izjaviti Upravnom sudu. Broj žalbi u vezi s postupcima nabavki dodatno se smanjio na 55 do kraja 2019. godine. Po prvi put, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki nije prijavila nijedan zaostali slučaj. Ovo je rezultat zakonskih i proceduralnih promjena uvedenih 2017. godine i zahvaljujući značajnom povećanju **kapaciteta za sprovođenje** (nova zapošljavanja).

Ugovorne strane su tokom 2019. godine na Upravnom sudu dalje osporile nekih 8% odluka Državne komisije. Broj presuda Upravnog suda kojima se mijenjaju odluke Državne komisije i dalje je uporno visok i iznosi oko 41%, što ukazuje na to da bi procesi donošenja odluka mogli biti poboljšani. Ovo je istaknuto u nalazima i preporukama stručne analize Tajeksa (*Taix peer review*), koja je sprovedena u novembru 2019. godine.

5.6 Poglavlje 6: Privredno pravo

EU ima zajednička pravila za osnivanje i registrovanje privrednih društava, kao i zahtjeve za objavljivanje, te dopunska pravila za računovodstveno i finansijsko izvještavanje i zakonsku reviziju.

Crna Gora je ostvarila **dobar nivo spremnosti** u oblasti privrednog prava. **Dobar napredak** ostvaren je u odnosu na jednu preporuku iz 2019. godine, donošenjem Zakona o privrednim društvima. Preporuka o računovodstvu iz 2019. godine, međutim, i dalje ostaje na snazi, jer predlog zakona tek treba da usvoji Skupština.

U predstojećoj godini, stoga, Crna Gora treba naročito da:

- donese pravilnik o radu Centralnog registra privrednih subjekata;
- donese izmijenjeni i dopunjeni Zakon o računovodstvu i pravilnik o finansijskim iskazima privrednih društava.

U oblasti **privrednog prava**, Zakon o privrednim društvima usvojen je u junu 2020. godine, čime je postignut dalji napredak u usklađivanju s pravnom tekovinom EU po brojnim pitanjima, uključujući prekogranična spajanja, jednočlane kompanije i brojne odredbe o pravima akcionara. Međutim, potrebno je dalje usklađivanje zakonodavstva s preostalim pravilima o pravima akcionara. Pripremljen je nacrt pravilnika o radu Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS), uključujući zakonske i tehničke odredbe za razvoj elektronske

registracije preduzeća (omogućeno putem CRPS-a) i biće usvojen nakon stupanja na snagu Zakona o privrednim društvima. Nacionalno zakonodavstvo o preuzimanju privrednih društava usklađeno je s glavnim odredbama pravne tekovine EU. Komisija za tržište kapitala Crne Gore razmatra reviziju Kodeksa korporativnog upravljanja kako bi se bolje uskladio s principima EU. Baza podataka privrednih društava u privrednom registru treba da bude spremna kako bi se u budućnosti povezala s privrednim registrima država članica EU. Crna Gora razvija Centralni registar propisanih informacija koji bi bio zvanični mehanizam za prikupljanje i objavljivanje propisanih informacija u skladu s EU Direktivom o transparentnosti.

Kad je u pitanju **korporativno računovodstvo i statutorna revizija**, izmjene Zakona o računovodstvu sadrže odredbe koje su usklađene sa zahtjevima pravne tekovine EU, uključujući one o nefinansijskom izvještavanju. Taj zakon tek treba da usvoji Skupština. Iako je novi Pravilnik o sadržini i formi obrazaca finansijskih iskaza za privredna društva i druga pravna lica djelimično usklađen s pravnom tekovinom EU, kasnije će se izvršiti dodatne izmjene kako bi se na odgovarajući način obuhvatio princip Direktive EU o računovodstvu „prvo misli na male“ (*think small first*). Trenutno sva privredna društva moraju da usklade poslovanje s međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja (MSFI), dok je za mala i mikro preduzeća obim obaveza smanjen (samo bilans stanja i bilans uspjeha). Crnogorski zakon o reviziji sadrži osnovne elemente usklađene sa zahtjevima EU, uključujući tijelo za javni nadzor revizije koje je nezavisno od profesije. Tijelo za javni nadzor revizije u potpunosti finansira Vlada. Statutorne revizije se vrše na osnovu međunarodnih standarda revizije (MSR) i obavezne su za subjekte od javnog interesa. Određeni dobri rezultati iz inspekcijskog nadzora nad kvalitetom revizije postignuti su od 2019. godine, što je u nekim slučajevima zahtijevalo oduzimanje licence. Vlada je odobrila planove za povećanje broja inspektora za kontrolu kvaliteta revizije u tijelu za javni nadzor revizije (sa 2 na 3).

5.7 Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

EU je usaglasila pravila o pravnoj zaštiti prava intelektualne svojine, kao i pravila o pravnoj zaštiti autorskih i srodnih prava. Pravila za pravnu zaštitu prava intelektualne svojine obuhvataju, na primjer, patente i žigove, dizajn, biotehnoške izume i farmaceutske proizvode. Pravila za pravnu zaštitu autorskih i srodnih prava obuhvataju, na primjer, knjige, filmove, kompjuterske programe i emisije.

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u oblasti prava intelektualne svojine. Postignut je **određeni napredak**, naročito u pogledu usklađivanja s pravnom tekovinom EU u dijelu kolektivnog ostvarivanja autorskih i srodnih prava i utvrđivanju bilansa ostvarenih rezultata u izvršenju, koordinaciji uključenih tijela, zajedničkim operacijama i izvještavanju.

Tokom predstojeće godine, Crna Gora treba naročito da:

- usvoji novu nacionalnu strategiju za intelektualnu svojinu za period 2021-2024. godine;
- nastavi usklađivanje zakonodavstva naročito s Direktivom o poslovnim tajnama i obezbijedi usklađivanje s Direktivom o izvršenju u dijelu mjera protiv posrednika;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i sudskom epilogu.

Što se tiče **autorskog i srodnih prava**, Skupština tek treba da donese zakonodavstvo kojim bi se izvršilo usklađivanje s pravnom tekovinom EU o kolektivnom upravljanju autorskim i srodnim pravima i višeteritorijalnom licenciranju prava na muzička djela za upotrebu putem interneta. Ostaje da se izvrši potvrđivanje Ugovora iz Marakeša.

Što se tiče **prava industrijske svojine**, postojeći IT alati i sistemi pretraživanja TmView, DesignView, DesignClass i Anketa o zadovoljstvu korisnika (USS) Zavoda za intelektualnu

svojinu Evropske unije (EUIPO) kao i Sistem za automatizaciju industrijske svojine (IPAS) za žigove u potpunosti su funkcionalni. Pored toga, implementirana je aplikacija Publish IT Svjetskog zavoda za intelektualnu svojinu (WIPO). Nastavljeno je usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU o patentima, zaštitnim znakovima i poslovnoj tajni a u pripremi za buduće članstvo Crne Gore u Evropskoj patentnoj konvenciji i Evropskoj patentnoj organizaciji (EPO), koje se očekuje do kraja 2020. godine.

Što se tiče **spovođenja**, Crna Gora kvartalno ažurira svoje statističke izvještaje. Izvještavanje tek treba u potpunosti uskladiti s budućim obavezama Crne Gore da podnosi izvještaje Evropskoj komisiji o carinskoj primjeni prava intelektualne svojine. Bilans ostvarenih rezultata u krivičnim istragama i krivičnom gonjenju treba da se poboljša u skladu sa standardima EU i međunarodnim standardima. U tom pogledu treba ojačati ovlašćenja po službenoj dužnosti. Priprema nove nacionalne strategije za intelektualnu svojinu Crne Gore je u toku, a saradnja s WIPO-om u tom pogledu treba da se intenzivira. Koordinacioni tim za oblast prava intelektualne svojine sastaje se redovno a uspostavljena interdisciplinarna radna grupa organizovala je šest zajedničkih akcija fokusiranih na podizanje svijesti i jačanje saradnje između organa za prava intelektualne svojine i nosilaca prava. Ministarstvo zdravlja nastavilo je da prati trgovinu falsifikovanim medicinskim proizvodima.

Nakon restrukturiranja državne uprave, obaveze u okviru intelektualne svojine su dio Ministarstva ekonomije od decembra 2018. godine. **Broj zaposlenih** je smanjen, u poređenju s brojem zaposlenih koji je Zavod za intelektualnu svojinu imao 2018. Nastavljena je saradnja s međunarodnim organizacijama, i to WIPO-om, EUIPO-om i Evropskom patentnom organizacijom, kao i s ekonomskim subjektima i nosiocima prava. Pojačana je saradnja s Opservatorijom EUIPO-a za povrede prava intelektualne svojine.

5.8 Poglavlje 8: Politika konkurencije

Pravila EU štite slobodnu konkurenciju i obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća i zloupotrebe dominantnog položaja, a uključuju i pravila o koncentraciji između privrednih društava koja bi značajno narušila konkurenciju. Pravila EU takođe uspostavljaju sistem kontrole državne pomoći. Vlade mogu da dodjeljuju državnu pomoć samo ukoliko se ispune restriktivni uslovi, kako bi se spriječilo da se poremeti konkurencija.

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Generalno gledano, zabilježen je **ograničeni napredak**. U oblasti državne pomoći, 155 miliona eura državnih sredstava odobreno je Montenegro Airlines-u bez prethodnog informisanog mišljenja organa za državnu pomoć. Ovo je izazvalo ozbiljnu zabrinutost. Pravilno postupanje u ovom slučaju važan je test za funkcionisanje crnogorskog sistema kontrole državne pomoći. Prema Zakonu o kontroli državne pomoći iz 2018. godine, pokrenute su prve dvije instrage po službenoj dužnosti o neprijavljenoj pomoći, prve od 2012. godine. Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi, a u narednoj godini Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi organu za državnu pomoć sredstva i informacije za dalje postupanje u slučaju Montenegro Airlines i donošenje informisane odluke, u skladu s crnogorskim zakonodavstvom, kao i obavezama Crne Gore iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na osnovu koje će Crna Gora zatim morati dalje da postupa;
- osigura transparentnost svih odluka o državnoj pomoći i operativnu nezavisnost organa za državnu pomoć, kao i efikasnost njegove kontrole državne pomoći na svim nivoima, uključujući izgradnju evidencije o izvršenjima;

→ poboljša bilans ostvarenih rezultata Agencije za zaštitu konkurencije u oblasti antimonopolskih pravila i spajanja.

Antimonopolska pravila i koncentracije

Zakonodavni okvir obezbjeđuje dobar nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Zakon o zaštiti konkurencije je u velikoj mjeri usklađen s članom 101 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) o ograničavajućim sporazumima i članom 102 UFEU o zloupotrebi dominantnog položaja. Zakon takođe predviđa ex ante kontrolu spajanja iznad određene gornje granice za obrt, u skladu s načelima Regulative EU o spajanjima. Uspostavljen je dobar nivo podzakonskih akata. Podzakonski akti su uglavnom u skladu s relevantnim propisima pravne tekovine EU i smjernicama Komisije. Nije bilo novih pomaka tokom izvještajnog perioda.

U pogledu **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) odgovorna je za sprovođenje zakonskog okvira. Ona je operativno nezavisno tijelo, a odgovornog direktora imenuje Vlada. Odluke o antimonopolskim pravilima i koncentracijama donosi Savjet Agencije, koji imenuje Vlada.

Nadležnosti AZK-a su velikim dijelom uporedive s nadležnostima koje ima Evropska komisija u oblasti konkurencije. AZK može da (i) postupa po pritužbi ili prijavi (npr. za koncentracije) ili na sopstvenu inicijativu, da zahtijeva dostavljanje informacija i sprovodi neposredne istrage; (ii) odobrava koncentracije, sa ili bez uslova, ili da ih zabrani; i (iii) daje komentare na nacрте propisa koji mogu uticati na konkurenciju. Protiv odluka AZK-a se može podnijeti žalba Upravnom sudu. Uspostavljena je politika oslobađanja ili umanjenja kazne za članove kartela koji se sami prijave. Međutim, novčane kazne još uvijek mogu biti izrečene samo odlukom sudova za prekršaje, ne i direktno od strane AZK-a. Izmjene Zakona o zaštiti konkurencije, radi potvrđivanja uspostavljanja AZK-a prema Zakonu o državnoj upravi iz 2018. godine, kasne još od decembra 2019.

U pogledu **kapaciteta za izvršenje**, administrativni i finansijski kapaciteti AZK-a još uvijek treba da budu ojačani. AZK trenutno ima 16 zaposlenih, uključujući 9 službenika koji rade na predmetima. U pogledu **sprovođenja**, broj odluka o kartelima i zloupotrebi dominantnog položaja stagnira, sa samo jednom odlukom donesenom tokom 2019. godine. Uprkos povećanom broju odluka o spajanjima (62 tokom 2019), AZK nije zabranila nijednu od njih. AZK je 2019. godine prijavila dva postupka detaljnog ispitivanja spajanja. Iznos i broj novčanih kazni koje je izrekao Prekršajni sud (4 novčane kazne u ukupnom iznosu od 2200 eura u 24 postupka tokom 2019. godine) nijesu dovoljni. Politika oslobađanja ili umanjenja kazne nije primjenjivana tokom 2019. godine, kao i prethodnih godina. AZK je izvršila samo 4 inspekcije na licu mjesta, od kojih su dvije bile u izvještajnom periodu. Nije dato nijedno mišljenje o primarnom zakonodavstvu tokom 2019. godine. AZK nije konsultovana za novi nacrt akta o koncesiji za lučke usluge u luci Bar. Kako bi pokazala da unapređuje svoju politiku izvršenja, AZK treba u potpunosti da iskoristi svoje izvršne nadležnosti, kroz sprovođenje više inspekcija na licu mjesta i dalje promovisanje politike oslobađanja ili umanjenja kazne kao sredstva za otkrivanje kartela. U tom cilju, AZK treba da razmotri povećanje svojih zagovaračkih aktivnosti. Na kraju, kapaciteti sudova da postupaju u složenim slučajevima u oblasti konkurencije moraju biti značajno ojačani.

Državna pomoć

Zakonodavni okvir je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU i SSP-om, kao i s članovima 107 i 108 UFEU. Zakon o kontroli državne pomoći iz 2018. godine utvrđuje pojam pomoći kao i proceduralna pravila o državnoj pomoći. U aprilu 2020. godine, usvojeni su važni podzakonski akti usmjereni na usklađivanje sa saopštenjem o brankarstvu, pojmom državne

pomoći i Privremenim okvirom za mjere državne pomoći za podršku privredi u kontekstu pandemije COVID-19 i njegovim prvim izmjenama i dopunama. Drugi i treći set mjera za podršku privredi usvojeni su u maju i julu 2020. Određena sekundarna pravna tekovina EU još uvijek čeka na usklađivanje, poput obrazaca obavještenja i informativnih listova (Regulativa 2015/2282) i pomoći za lučku i aerodromsku infrastrukturu. Pravila o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa u velikoj mjeri su usklađena s pravnom tekovinom EU. Međutim, Crna Gora treba da pokaže da se sprovode na adekvatan način.

U pogledu **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) odgovorna je za sprovođenje zakonskog okvira. Ona je operativno nezavisno tijelo, čijeg odgovornog direktora imenuje Vlada. Odluke o državnoj pomoći donosi Savjet Agencije, koji imenuje Vlada. Protiv donesenih odluka o državnoj pomoći može se podnijeti žalba Upravnom sudu. Međutim, tijelo za državnu pomoć još uvijek treba da dokaže solidan bilans ostvarenih rezultata u izvršenju. Iako je Ministarstvo finansija i dalje odgovorno za zakonodavne predloge u oblasti državne pomoći, od prelaska Jedinice za kontrolu državne pomoći u AZK u januaru 2019. godine, u ministarstvu ne postoji kadar koji je određen za te poslove.

Kapaciteti za izvršenje Savjeta AZK-a i dalje su umnogome nedovoljni. Tokom izvještajnog perioda angažovana su dva nova službenika. Međutim, ostalo osoblje je dalo ostavke, što je dovelo do značajnog gubitka znanja. Trenutno je osam zaposlenih u oblasti državne pomoći. Da bi ojačala svoju stručnost i kapacitete za izvršenje, AZK treba da preduzme značajne napore na novom zapošljavanju i povezanoj izgradnji kapaciteta.

U pogledu **sprovođenja**, broj odluka koje je donio Savjet AZK-a porastao je na 33 tokom 2019. sa 22 iz 2018. godine. Po prvi put od 2015. godine, tijelo za državnu pomoć donijelo je tri negativne odluke tokom 2019. Kao odgovor na pandemiju COVID-19, Savjet AZK-a je, u aprilu 2020. godine, ocijenio da je drugi set socijalno-ekonomskih mjera koje je Vlada pripremila u skladu s pravilima o državnoj pomoći, dok prvi i treći set mjera tek treba da se procijene u pogledu njihove usklađenosti. Tijelo za državnu pomoć nije primilo nijednu pritužbu u periodu između 2013. i 2019. godine, što bi moglo ukazivati na nedovoljnu obaviještenost o pravilima državne pomoći među zainteresovanim stranama. Sveobuhvatnim izvještajem AZK-a o državnoj pomoći za 2018. godinu utvrđeno je devet neprijavljenih slučajeva državne pomoći na centralnom i lokalnom nivou. Shodno tome, prema Zakonu o kontroli državne pomoći iz 2018. godine, dvije istrage po službenoj dužnosti pokrenute su u oktobru 2019. godine, a AZK tek treba da ih finalizira. To su prve istrage po službenoj dužnosti od 2012. godine. Nadzor usklađenosti u ovoj oblasti mora se značajno pojačati, uključujući poštovanje uslova za kumulaciju pomoći. Odgovarajući registar državne pomoći, uključujući i *de minimis* registar, tek treba da se uspostavi. O bilo kojem aktu o koncesiji treba sistematski konsultovati tijelo za državnu pomoć. Na primjer, Vlada je 2019. godine objavila dodjelu koncesije na 30 godina za aerodrome Crne Gore (Podgorica i Tivat). Taj postupak mora biti u potpunosti u skladu s pravilima o državnoj pomoći.

Tokom 2019. godine, najvažniji slučaj dodjele državne pomoći je Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj društva Montenegro Airlines iz decembra 2019. godine, kojim je predviđeno do 155 miliona eura državnog finansiranja za tu avio-kompaniju. Taj Zakon je usvojen bez prethodne odluke tijela za državnu pomoć, iako je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Ovo je izazvalo zabrinutost u pogledu poštovanja relevantnih odredaba crnogorskog zakonodavstva i SSP-a, kojim se zahtijeva da ocjenu mjera državne pomoći vrši operativno nezavisno tijelo (odnosno Savjet AZK-a). Međutim, Crna Gora je izjavila da trenutno primjenjuje klauzulu o mirovanju i da nije izvršila plaćanja na osnovu tog zakona. Sada je važno da Crna Gora pokaže da postoji funkcionalno i nezavisno tijelo za državnu pomoć. U tu svrhu, Vlada, kao inicijator pomoći,

mora da AZK-u obezbijedi potrebne informacije i vrijeme za donošenje kvalifikovane odluke u vezi s ovim zakonom i predviđenim državnim finansiranjem. Da bi to učinila, Vlada je AZK-u dostavila dodatne informacije u maju 2020. godine.

Tijelo za kontrolu državne pomoći treba da istraži moguće slučajeve dodjele državne pomoći u energetsom sektoru. Tijelo za kontrolu državne pomoći takođe treba da nadgleda sprovođenje pravila o državnoj pomoći u velikim projektima koji se realizuju u saradnji s trećim zemljama. Zbog toga tijelo za kontrolu državne pomoći treba da ima pristup svim neophodnim informacijama kako bi davalo mišljenja i donosilo obavezujuće odluke. Svijest o pravilima državne pomoći među davaocima pomoći i na centralnom i na lokalnom nivou još uvijek je nedovoljna i zalaganje se mora značajno poboljšati, uprkos brojnim obukama organizovanim u izvještajnom periodu.

Liberalizacija

Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći se primjenjuju na javna preduzeća i preduzeća s posebnim ili ekskluzivnim pravima. Ovo ne obuhvata slučajeve gdje bi njihova primjena ometala obavljanje određenih zadataka vršenja usluga od opšteg ekonomskog interesa koji su povjereni tim preduzećima, u skladu s članom 106 UFEU i sa SSP-om. Ne postoje monopoli komercijalnog karaktera u smislu člana 37 UFEU. U izvještajnom periodu nije bilo novih pomaka.

5.9 Poglavlje 9: Finansijske usluge

Pravila EU imaju za cilj da obezbijede pravičnu konkurenciju između finansijskih institucija, kao i stabilnost finansijskih institucija, tj. bankarskih, osiguravajućih, dopunskih penzijskih institucija, investicionih usluga i tržišta hartija od vrijednosti. Ona obuhvataju pravila o autorizaciji, radu i nadzoru tih institucija.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijskih usluga, uz **dobar napredak** ostvaren u izvještajnom periodu, i to u usklađivanju s pravnom tekovinom EU u oblasti bankarstva i finansijskih konglomerata, čime je ispunjena prošlogodišnja preporuka. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- usvoji i započne primjenu podzakonskih akata koji se odnose na Direktivu o kapitalnim zahtjevima i Regulativu o kapitalnim zahtjevima;
- izvrši nezavisni pregled kvaliteta aktive u bankarskom sistemu, analizira njegove rezultate i pripremi planove za korektivne mjere, ako je potrebno.

U oblasti **banaka i finansijskih konglomerata**, zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U decembru 2019. godine, Skupština je usvojila zakone o zaštiti depozita, kreditnim institucijama, sanaciji kreditnih institucija i izmjene i dopune zakona o stečaju i likvidaciji banaka. Ovo ima za cilj usklađivanje pravnog okvira s Direktivom o kapitalnim zahtjevima (CRD IV) i Regulativom o kapitalnim zahtjevima (CRR) kao i Direktivom o oporavku i sanaciji banaka (BRRD). Rad na podzakonskim aktima, neophodnim za punu primjenu ovih zakona, nastaviće se tokom 2020. godine. Novi zakonski okvir, nakon što bude primijenjen, značajno će poboljšati nadzor kreditnih institucija i omogućiti blagovremene intervencije u kreditnim institucijama s problemima.

Tokom izvještajnog perioda, Centralna banka Crne Gore izmijenila je i dopunila niz podzakonskih akata o kreditnom registru, izvještavanju i minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama. Takođe je donijela podzakonske akte o makroprudencijalnim mjerama vezanim za bankarske kredite za stanovništvo. U julu 2019. godine uspostavljen je Komitet za bankarski nadzor, stalno savjetodavno tijelo guvernera

Centralne banke. Unutrašnja organizacija Centralne banke takođe je promijenjena s ciljem jačanja njenih institucionalnih i supervizorskih kapaciteta. Crna Gora je uspostavila jedinice za posrednu superviziju kreditnih institucija, nadzor operativnog rizika kreditnih institucija, novi direktorat za sanaciju kreditnih institucija i Fond za sanaciju.

Ove radnje, preduzete nakon bankrota dvije manje kreditne institucije početkom 2019. godine, povećale su nivo nadzora i poboljšale nivo zaštite od kreditnog rizika. Glavni pokazatelji za bankarski sektor ostaju pozitivni, pri čemu se koeficijent nekvalitetnih kredita smanjio na 5,1% ukupnih kredita u februaru 2020, a koeficijent solventnosti dostigao je 17,7% na kraju 2019. godine, što je znatno iznad zakonskog minimuma od 10%. Bez obzira na to, eksterna, nezavisna procjena kvaliteta aktive svih 13 banaka prisutnih na crnogorskom tržištu započela je u februaru 2020. godine, s ciljem jačanja stabilnosti u bankarskom sistemu i povjerenja u bankarski sistem. Procjena treba da bude završena tokom 2021. godine.

Centralna banka je u martu 2020. godine, u saradnji s Vladom i komercijalnim bankama, usvojila odluku o privremenim mjerama za finansijski sistem u cilju ublažavanja negativnih efekata pandemije COVID-19 na građane i finansijski sistem Crne Gore. Mjere obuhvataju prije svega moratorijum od 90 dana na otplatu kredita, mogućnost restrukturiranja i produženja kredita i privremenu zabranu isplate dividende akcionarima banaka. Drugom odlukom iz maja 2020. godine uvedene su dalje mjere koje banke mogu preduzeti za restrukturiranje kredita zajmoprimaca pogođenih krizom i mogućnost produženja moratorijuma na otplate kredita za još 90 dana.

Pravila Crne Gore o **osiguranju i profesionalnim penzijama** djelimično su usklađena s pravilima EU u ovoj oblasti i prevashodno se zasnivaju na pravilima Solventnosti I. Agencija za nadzor osiguranja nastavila je rad na daljem usklađivanju s pravnom tekovinom EU, odnosno Direktivom Solventnost II. Takođe su usvojeni podzakonski akti o sadržini i načinu vođenja registara podataka o društvima za osiguranje, kao i određene izmjene i dopune tri podzakonska akta.

U oblasti **infrastrukture finansijskog tržišta, tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga**, Komisija za tržište kapitala usvojila je podzakonske akte o podnošenju regulisanih informacija u ovoj oblasti vladinom Centralnom registru regulisanih informacija. Takođe su usvojeni podzakonski akti i smjernice o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u vezi s nadzorom zasnovanim na riziku od strane učesnika na tržištu kapitala. Nastavljene su pripreme za usklađivanje s pravnom tekovinom EU o investicionim fondovima (Direktiva UCITS), alternativnim investicionim fondovima (Direktiva AIFMD) i penzijskim fondovima (Direktiva IORP).

5.10 Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji

EU podržava dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta za elektronske komunikacije, elektronsku trgovinu i audio-vizuelne usluge. Pravila štite potrošače i podržavaju univerzalnu dostupnost modernih servisa.

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti informatičkog društva i medija. Tokom izvještajnog perioda postignut je **ograničeni napredak**. Preporuke iz prethodnog izvještaja i dalje treba u potpunosti ispuniti, ali novo medijsko zakonodavstvo pruža dobru osnovu za to. Crna Gora je pripremila i djelimično usvojila novi set medijskih zakona, o kojima se takođe opširno razgovaralo s medijskom zajednicom i civilnim društvom. Kapacitet i nezavisnost regulatornih tijela još treba da se ojačaju kako bi mogli da sprovedu novo medijsko zakonodavstvo i preporuke.

U narednoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- stvori uslove za medijske regulatore i javni servis da funkcionišu bez nedozvoljenog političkog uticaja;
- dodijeli ovlašćenje Agenciji za elektronske medije (AEM) da izriče kompletan set mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i oduzimanje licenci čime bi se obezbijedila proporcionalnost i djelotvornost;
- uspostavi bilans ostvarenih rezultata kako bi pokazala administrativne kapacitete za sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva i audio-vizuelnih medijskih usluga, uključujući i regulatornu nezavisnost.

U oblasti **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija**, postignut je napredak na mapiranju nacionalne širokopojasne infrastrukture. Cilj je da se smanje troškovi postavljanja širokopojasne mreže, kao što je preporučeno u Programu ekonomskih reformi (PER). U proljeće 2019. godine, Ustavni sud je donio odluku da je blokiranje besplatnih programa i servisa za slanje instant poruka na više platformi na dan izbora u oktobru 2016. godine bilo neustavno. Shodno tome, Sud je poništio odgovarajuću odredbu Zakona o elektronskim komunikacijama.

Evropski broj 112 za hitne slučajeve funkcioniše.

Informaciono društvo nalazi se u nadležnosti Ministarstva javne uprave. Usvojen je akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja informacionog društva za 2019. godinu. Strategija, koja je zasnovana na Digitalnoj agendi za Evropu i Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta, utvrđuje ključne korake za postizanje neophodnih standarda, kao što su dostupnost širokopojasnih usluga, sajber bezbjednost, digitalni biznis, eZdravlje i e-obrazovanje. Regionalni sporazum o romingu potpisan u aprilu 2019. godine otvara put za ukidanje roming tarifa u julu 2021. Ministarstvo javne uprave nastavilo je da proširuje broj e-usluga dostupnih građanima. Portal e-uprava trenutno podržava 598 elektronskih servisa u nadležnosti 52 institucije.

Kad je riječ o **audio-vizuelnoj politici**, AEM, regulatorna agencija za elektronske medije, nastavlja da profesionalno vrši svoja ovlašćenja. Agencija je odgovorna za nadgledanje medija tokom izbora, iako bi, shodno zakonu, to trebalo da radi ad-hoc skupštinski odbor, što dovodi do preklapanja nadležnosti. Tokom izbora, kandidati, koji su emiteru podnijeli prigovore koji se odnose na medije, protiv odluke emitera mogu izjaviti žalbu direktno AEM-u, koji je dužan da odgovori u roku od 24 sata. Međutim, AEM nema nadležnost da efikasno nadgleda i sankcioniše emitere. Treba ojačati, s ovim pitanjima, povezane pravne odredbe i operativne kapacitete AEM-a. AEM treba da bude jedino tijelo odgovorno za nadgledanje medija tokom izbora.

U februaru 2020. godine, AEM je ograničio emitovanje dva srpska TV emitera. Razlog je bila navodna upotreba diskriminatorskog jezika u odnosu na Crnu Goru, prikazanog u njihovim TV emisijama i promovisanje mržnje, netrpeljivosti i diskriminacije Crnogoraca.

Pripremljen je novi set od tri medijska zakona, a dva od njih je Skupština donijela 27. VII 2020. godine: Zakon o medijima i Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG. Zakon o javnom emiteru treba da obezbijedi stabilne finansijske resurse i da se povrate urednička nezavisnost i profesionalni standardi javnog emitera. Treći zakon, Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama, treba da se uskladi s revidiranom Direktivom EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine. Ostaje da se on dovrši i treba da se obezbijedi konzistentnost ta tri zakona.

5.11 Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) pruža podršku poljoprivrednicima i ruralnom razvoju. Za to su potrebni jaki upravljački i kontrolni sistemi. Takođe postoje i zajednička pravila EU za politiku kvaliteta i organsku poljoprivredu.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ostvarivanje **dobrog napretka** naročito je nastavljeno u pogledu sprovođenja Instrumenta za prepristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD II) u okviru dva poziva i podnošenja zahtjeva za povjeravanje još jedne mjere i ažuriranja akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u poglavlju 11.

U narednom periodu Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi da sprovodi mjere koje su joj povjerene u okviru programa IPARD II i da nastoji da joj se povjere poslovi izvršenja budžeta za mjeru tehničke pomoći;

→ nastavi da sprovodi akcioni plan kako bi se obezbijedilo usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Kada je riječ o **horizontalnim pitanjima**, revidiran je akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU i nastavljeno je usklađivanje zakonodavstva. Ostaje da se ostvari napredak u usklađivanju mjera direktne podrške s pravnom tekovinom EU putem potpunog odvajanja od proizvodnje i povezivanjem plaćanja s unakrsnom usaglašenošću. Preduzeti su pripremni koraci za uspostavljanje decentralizovane ispostave buduće Agencije za plaćanja u Bijelom Polju. U pogledu Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS), treba nastaviti dalji razvoj Sistema za identifikaciju zemljišnih parcela (SIZEP) kako bi se obuhvatila cijela teritorija zemlje. Nastavljene su pripreme za izradu pilot projekta za Mrežu računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN). Potrebno je dodatno ojačati savjetodavne usluge u poljoprivredi.

U oblasti **zajedničkog uređenja tržišta** (CMO) Crna Gora je za školsku godinu 2019/2020. pokrenula pilot program voća i povrća i mliječnih proizvoda za škole. Uvedene su nove mjere za usklađivanje sa CMO za sektore vina i maslinovog ulja i za organizacije proizvođača. U okviru stručnog pregleda (eng. *peer review*) politike vina i kvaliteta date su važne preporuke o određivanju vinogradarskih zona i geografskog porijekla kao i o usklađivanju politike kvaliteta s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **ruralnog razvoja**, završeno je potpisivanje ugovora za dva poziva u okviru IPARD II programa za mjere koje se odnose na „*Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava*“ i „*Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda*“. Drugi pozivi na navedene mjere objavljeni su u septembru 2019. i februaru 2020. godine, a u toku je ocjenjivanje prijave pristiglih na poziv iz februara. Crnoj Gori su uslovno povjereni zadaci izvršenja budžeta za IPARD mjeru „*Diversifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja*“ i započete su pripreme za paket „*Tehnička pomoć*“. U 2019. godini, kapacitet IPARD Agencije ojačan je zapošljavanjem 10 lica s ugovorima o radu na neodređeno i 15 lica s ugovorima o radu na određeno.

U oblasti **politike kvaliteta**, donijeti su podzakonski akti, a nastavljaju se naponi u oblasti razvoja i sprovođenja politika. Potrebni su naponi da se obezbijedi uspostavljanje snažnih postupaka i sistema i uspostavljanje snažnog sistema kontrole.

U sektoru **organske poljoprivrede** uspostavljena je neophodna infrastruktura (tj. nadležni organ, sistem akreditacije za kontrolna tijela i sistem sertifikacije). Broj registrovanih proizvođača organskih proizvoda povećao se za 22% na 400. Organizovane su brojne

edukativne radionice za proizvođače. Potencijal za dalji razvoj sektora postoji, kao i za potpuno iskorišćavanje mogućnosti u okviru IPARD programa.

5. 12 Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor

Pravila EU o higijeni za proizvodnju hrane obezbjeđuju visok nivo bezbjednosti hrane. Zdravlje i dobrobit životinja i bezbjednost hrane životinjskog porijekla zaštićeni su, kao i kvalitet sjemena, materijali za zaštitu biljaka, proizvodi za zaštitu od štetnih organizama i hrana za životinje.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u ovom poglavlju. Ostvaren je **dobar napredak**, naročito u usklađivanju zakonodavstva, sprovođenju nacionalne strategije, uključujući i njeno inoviranje. U pogledu unapređenja kvaliteta sirovog mlijeka, preporuke iz revizije u oblasti hrane iz 2017. godine i dalje se sprovode. Nastavljeno je unapređenje objekata.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

- započne implementaciju revidirane strategije za usklađivanje s pravnom tekovinom EU i njeno sprovođenje;
- pruži podršku tekućem procesu unapređenja objekata za proizvodnju hrane.
- nastavi da jača administrativne kapacitete i infrastrukturu, naročito u pogledu kontrola bezbjednosti hrane.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, donijeta je temeljno inovirana Strategija Crne Gore za usklađivanje i sprovođenje pravne tekovine EU, uključujući akcioni plan i posebni akcioni plan za klasičnu kugu svinja. Nastavljeno je sprovođenje akcionih planova. Program mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje za 2019. godinu usvojen je i sproveden. Program za 2020. godinu je usvojen, a njegovo sprovođenje je započeto. Crna Gora namjerava da se u potpunosti uskladi s izmijenjenim Zakonom o zdravlju bilja (2016) i Regulativom o službenim kontrolama (2017) do 2023. godine.

U oblasti **veterinarske politike**, uspješno je nastavljeno sprovođenje višegodišnjeg programa za iskorjenjivanje bjesnila, a akcije vakcinacije u proljeće i jesen 2019. i proljeće 2020. godine su završene. Od 2012. godine, nije zabilježen nijedan slučaj bjesnila. Sprovedena je vakcinacija protiv bolesti kvrgave kože i bolesti plavog jezika. Od septembra 2016. godine nije zabilježen nijedan slučaj bolesti kvrgave kože, kao ni bolesti plavog jezika od maja 2017. godine. Izrađeni su odgovarajući programi za praćenje i kontrolu ovih bolesti za 2020. godinu, kao i za afričku kugu svinja. Program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja za 2019. godinu je sproveden, a program za 2020. godinu je donijet i njegovo sprovođenje je započeto. Nastavljeno je sprovođenje Nacionalnog programa za unapređenje objekata za hranu i nusproizvode životinjskog porijekla. Identifikacija (mikročipovanje) i registracija kućnih ljubimaca (pasa i mačaka) započeta je u septembru 2019. godine. Strategija za kontrolu pasa lualica dostavljena je Vladi na usvajanje. Nastavljeno je jačanje kapaciteta veterinarskih službi.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, hrane za životinje i nusproizvoda životinjskog porijekla**, nastavljeno je sprovođenje Nacionalnog programa za unapređenje kvaliteta sirovog mlijeka i pratećeg plana za postupanje s neusaglašenim sirovim mlijekom. Nastavljeno je i sprovođenje Nacionalnog programa za unapređenje objekata za preradu hrane, uz određenu konsolidaciju preduzeća. Ukupno 63 objekta za proizvodnju hrane životinjskog porijekla usaglašena su s propisima EU, a njih 11 posjeduje dozvolu za izvoz u EU. Nastavljeno je sprovođenje Plana za upravljanje nusproizvodima životinjskog porijekla koji nijesu

namijenjeni za ishranu ljudi. Jačanje administrativnih kapaciteta i infrastrukture, naročito u pogledu kontrole bezbjednosti hrane, treba da ostane prioritet.

Donijeti su podzakonski akti u oblasti **pravila bezbjednosti hrane**, kao i **posebnih pravila za hranu za životinje**.

U oblasti **fitosanitarne politike**, donijeti su sprovedbeni propisi. U 2019. godini sprovedeni su programi fitosanitarnih mjera i monitoringa rezidua pesticida u i na hrani biljnog i životinjskog porijekla. Programi za 2020. godinu usvojeni su, a sprovođenje je započeto.

Nastavljeno je sprovođenje Nacionalnog plana za održivu upotrebu sredstava za zaštitu bilja, u skladu s Akcionim planom za period 2016-2021. Prva i druga sjednica Komisije za registraciju sredstava za zaštitu bilja održane su u decembru 2019. godine, i registrovano je 6 od 17 podnijetih zahtjeva. U martu 2020. godine, članovima Komisije na razmatranje je podnijeto još šest novih zahtjeva. Nastavljeno je jačanje kapaciteta fitosanitarnih službi.

U oblasti **genetski modifikovanih organizama**, sproveden je Program monitoringa hrane i hrane za životinje za 2019. godinu.

5.13 Poglavlje 13: Ribarstvo

Zajednička politika u oblasti ribarstva predviđa pravila za upravljanje u ovoj oblasti, štiti žive resurse mora i ograničava uticaj ribarstva na životnu sredinu. Ova politika obuhvata kvote izlova, upravljanje kapacitetima flote, pravila o tržištima i akvakulturi kao i podršku ribarstvu i primorskim zajednicama.

Crna Gora je postigla **određen nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** u pogledu tri preporuke iz prethodnog izvještaja: sprovođenje akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU, jačanje kapaciteta i međunarodna saradnja. Crna Gora je pouzdan partner na međunarodnim forumima. Međutim, ostaje da se u potpunosti ispune dvije ispod navedene preporuke.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

→ revidira i sprovede akcioni plan za usklađivanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU;

→ nastavi da jača administrativne kapacitete, kao i kapacitete za prikupljanje podataka, naučno savjetovanje, inspekcije i kontrolu.

Crna Gora je nastavila sprovođenje Akcionog plana za usklađivanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u okviru ovog poglavlja. Vlada je utvrdila predloge Zakona o strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi i Zakona o uređenju tržišta u ribarstvu i akvakulturi u decembru 2019. godine i očekuje se njihovo usvajanje u skupštini. Cilj dva zakona jeste da se postigne široko usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Administrativni i naučni kapaciteti ojačani su dodatnom obukom zaposlenih u Generalnom direktoratu za ribarstvo u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U oblasti **upravljanja resursima i flotom** nastavljeno je sprovođenje godišnjeg programa prikupljanja podataka o ribarstvu Crne Gore.

Ojačani su kapaciteti **inspekcije i kontrole** Uprave za inspekcijske poslove zapošljavanjem još jednog inspektora i nabavkom jednog plovila za inspekciju i praćenje ribolovnih aktivnosti na moru. Kontrola ribolova na Skadarskom jezeru ojačana je instaliranjem opreme za nadzor. Solarni paneli ugrađeni su na ribarska plovila preko 10 m dužine kako bi se obezbijedilo sigurno funkcionisanje Sistema za praćenje plovila (VMS) i uređaja sistema za automatsko lociranje i identifikaciju (AIS).

Nije bilo značajnih pomaka u oblasti **strukturnih mjera i državnoj pomoći**, osim izrade iznad navedenog primarnog zakonodavstva. U oblasti **tržišne politike**, preduzeti su pripremni koraci za osnivanje organizacija proizvođača. Na **međunarodnom nivou**, Crna Gora je nastavila da pruža svoj doprinos programima MedFish4Ever, INTERREG i Generalnoj komisiji za ribarstvo Mediterana (GFCM). U maju 2019. godine, tokom svojeg predsjedavanja, Crna Gora je uspješno organizovala i bila domaćin četvrtog godišnjeg foruma o Strategiji EU za jadransko-jonski region (EUSAIR), za koji je kao prioritetne teme postavila ribarstvo, akvakulturu i turizam.

5.14 Poglavlje 14: Saobraćajna politika

EU ima zajednička pravila za tehničke standarde i standarde bezbjednosti, sigurnost, socijalne standarde, državnu pomoć i liberalizaciju tržišta u drumskom saobraćaju, željeznici, saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima, kombinovanom saobraćaju, avijaciji i pomorskom saobraćaju.

Crna Gora je **umjereno spremna**/ostvarila je **dobar nivo spremnosti** u oblasti saobraćajne politike. U izvještajnom periodu **nije ostvaren napredak** u okončanju ključnih reformi sektora, a preporuke iz 2019. godine i dalje važe. Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

- obezbijedi operativnu nezavisnost i odgovarajuću kadrovsku popunjenost regulatornog organa za željeznice i organa za bezbjednost željezničkog saobraćaja;
- uspostavi strateški okvir za implementaciju inteligentnih transportnih sistema (ITS) na svojoj ključnoj drumskoj, željezničkoj i pomorskoj mreži i da se uskladi s Direktivom EU o inteligentnim transportnim sistemima;
- ostvari punopravno članstvo u Pariskom memorandumu o razumijevanju o lučkoj kontroli.

U oblasti **opšteg saobraćaja**, nova Strategija razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine i njen Akcioni plan usvojeni su u junu 2019. godine. Nije bilo daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti ljetnjeg računanja vremena, obaveza usluge javnog saobraćaja, postupaka i kriterijuma za dodjeljivanje ugovora za usluge javnog prevoza u oblasti drumskog, željezničkog i pomorskog saobraćaja. Postoji potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta i koordinacije u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva. Komisija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća nastavila je da radi u skladu sa svojim mandatom, ali je potrebno ojačati njenu operativnu i finansijsku održivost. Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u Strategiji EU za razvoj dunavskog regiona (EUSDR), kao i u Strategiji EU za jadransko-jonski region (EUSAIR).

U oblasti **drumskog saobraćaja**, u novembru 2019. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o drumskom saobraćaju kojima su dodatno ojačane inspeksijske kontrole taksi i limo usluga. Izmjene i dopune Zakona o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju tek treba da budu usvojene. Crna Gora primijenjuje digitalne tahografe, ali još uvijek nije usklađena s pravnom tekovinom EU u dijelu pametnih tahografa. Novi Zakon o putevima tek treba da se usvoji, kao i zakonodavstvo o inteligentnom transportnom sistemu i strateški okvir, uključujući i dodjelu sredstava za sprovođenje. Izmjene i dopune Zakona o prevozu opasnih roba još nijesu usvojene, a Nacionalno tijelo za kontrolu prevoza opasnih roba još uvijek nije osnovano.

Potrebni su dodatni naponi na usklađivanju podzakonskih akata s pravnom tekovinom EU u oblasti socijalnih pitanja i njenom sprovođenju. U novembru 2019. godine usvojen je Zakon o bezbjednosti u drumskom saobraćaju, kojim se postiže dalje usklađivanje s pravnom

tekovinom EU u oblasti bezbjednosti na putevima, kao i poboljšanje sprovođenja bezbjednosti na putevima i uvođenje prilagođavanja u politiku kaznenih mjera. U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila dvogodišnji Program poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za 2020-2022. godinu. Cilj je da se dodatno smanji broj smrtno stradalih lica na putevima, koji je još uvijek znatno iznad prosjeka EU. Prema nedavno završenoj procjeni bezbjednosti na putevima koja je obavljena u skladu s Direktivom 2008/96/EZ, 55% ispitanih puteva dobilo je najlošiju ocjenu i vode se kao nedovoljno bezbjedni putevi. Program rekonstrukcije državnih puteva za period 2019-2022. godine ima potencijal da ostvari važne korake ka unapređivanju rezultata Crne Gore u oblasti bezbjednosti na putevima.

U oblasti **željezničkog saobraćaja**, novi Zakon o željeznici još nije usvojen. U aprilu 2019. godine, Direkcija za željeznice je postala Uprava za željeznice i sada funkcioniše kao nezavisni upravni organ. Međutim, potrebno je da se praktični regulatorni poslovi i poslovi u oblasti bezbjednosti posebno utvrde novim Zakonom o željeznici čije je usvajanje planirano. Potrebni su dodatni naponi da se unaprijede administrativni kapaciteti i obučeni zaposleni.

Oblast javnog saobraćaja i poštovanja prava putnika i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Sprovedeno zakonodavstvo u oblasti interoperabilnosti željezničkih sistema u skladu s pravnom tekovinom EU izmijenjeno je u novembru 2019. godine, i uvedene su nove tehničke specifikacije o bezbjednosti u željezničkim tunelima. Potrebno je inovirati metodologiju za izračunavanje naknada za pristup trasama. Usluge prevoza putnika i tereta su liberalizovane na nivou domaćeg saobraćaja, ali su potrebni dodatni naponi da se obezbijedi potpuno otvaranje željezničkog tržišta. Potrebno je izraditi održive i racionalizovane planove rekonstrukcije i održavanja željezničke infrastrukture. U novembru 2019. godine, Crna Gora je potpisala Izjavu o bezbjednosnoj kulturi evropske željeznice koja ima za cilj podizanje nivoa svijesti i promovisanje pozitivne kulture bezbjednosti u cijelom sektoru.

U oblasti **pomorskog saobraćaja** nije ostvaren dalji napredak u sticanju statusa punopravnog člana Pariskog memoranduma o kontroli države luke. Takođe se kasni s primjenom jedinstvenog Nacionalnog portala za pomorstvo. Nadogradnja i proširenje postojećeg sistema za nadzor plovidbe i informacioni sistem zajednice je u fazi pripreme, a završetak je planiran do kraja 2021. godine. Još uvijek nije usvojen Zakon o pravima putnika u pomorskom saobraćaju i saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima. Dva zakona o potvrđivanju međunarodnih protokola o bezbjednosti pomorskog saobraćaja usvojena su u julu 2019. godine. Uprkos padu prometa, Vlada se odlučila na dodjelu druge koncesije za pilotažu u Luci Bar. Potrebno je da svaka nova aktivnost ima za cilj poboljšanje efikasnosti u lukama i da se sprovede uz pažljivo razmatranje bezbjednosti na moru i zaštite morske životne sredine. Takođe se preporučuje da se Crna Gora uskladi s pravnom tekovinom EU o lukama i da se donese zakonodavstvo na osnovu Regulative o lučkim uslugama 2017/352.

Nije ostvaren napredak u usklađivanju s relevantnom pravnom tekovinom EU u oblasti **saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima**. Crna Gora još nije usvojila zakon o trgovačkoj mornarici. Crna Gora učestvuje u Strategiji EU za dunavski region i u julu 2018. godine sklopila je bilateralni sporazum sa susjednom Albanijom o zajedničkom graničnom prelazu preko jezera, Ckila-Zogaj. Potrebni su dodatni naponi u oblasti modernizacije i proširenja infrastrukture u saobraćaju unutrašnjim plovnim putovima i da se obezbijedi odgovarajući nivo plovnosti i bezbjednosti plovidbe.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, još uvijek nijesu usvojene izmjene i dopune Zakona o vazdušnom saobraćaju koje treba da obezbijede dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU o zajedničkim pravilima za obavljanje usluga vazdušnog saobraćaja. Ove nove izmjene biće ključne za uspješan završetak prve prelazne faze Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru i Jedinstvenom evropskom nebu. Međutim, još uvijek postoje neriješena

pitanja o ekonomskoj regulaciji koje treba riješiti. Tenderski postupak za koncesije na period od 30 godina za aerodrome Tivat i Podgorica, započet u oktobru 2019. godine, još uvijek je u toku. Ovaj postupak treba da bude u potpunosti u skladu s pravilima o državnoj pomoći. Zakon o dodjeljivanju državnih sredstava u iznosu od 155.000.000 eura usvojen je bez prethodne odluke državnog organa nadležnog za državnu pomoć iako je to predviđeno nacionalnim zakonodavstvom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Crna Gora još nije izvršila uplate na osnovu ovog zakona. Vlada, kao inicijator pomoći, sada treba da pruži organu nadležnom za državnu pomoć neophodne informacije i da mu vrijeme da donese kvalifikovanu odluku i tako dokaže njegovo funkcionisanje i nezavisnost. Donošenje nekoliko pravilnika obezbijedilo je dalje usklađivanje u oblasti bezbjednosti vazdušnog saobraćaja i operacija u vazdušnom saobraćaju.

U pogledu **kombinovanog saobraćaja** nova Strategija saobraćaja prioritizuje investicije u glavne intermodalne terminale. Zakon o kombinovanom prevozu tereta iz 2014. godine ostaje glavni pravni okvir, ali su i dalje potrebni značajni naponi u implementaciji i sprovođenju, posebno u pogledu podsticaja za korisnike puteva i uspostavljanje intermodalnih terminala.

5.15 Poglavlje 15: Energetika

Energetska politika EU obuhvata snabdijevanje energijom, infrastrukturu, unutrašnje energetske tržište, potrošače, energiju iz obnovljivih izvora, energetske efikasnost, nuklearnu energiju, nuklearnu bezbjednost i zaštitu od radijacije.

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, preciznije, u pogledu sigurnosti snabdijevanja, a preduzeti su koraci za modernizaciju postojećih proizvodnih kapaciteta, stvaranje dan unaprijed tržišta, kao i za prelazak proizvodnje obnovljive električne energije na programe podrške zasnovane na tržištu. Međutim, preporuke iz 2019. godine i dalje važe. Tokom naredne godine Crna Gora naročito treba da:

- uspostavi ili se priključi dan unaprijed funkcionalnom tržištu i udruži se sa susjednim tržištima, uključujući Italiju;
- pređe na programe podrške koji se temelje na tržištu kada je riječ o proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i da uskladi postupke za izdavanje dozvola i ostvarivanje konekcija;
- usvoji zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i osnuje tijelo za obavezne rezerve nafte.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja** Crna Gora ima Strategiju razvoja energetike do 2030. godine s Akcionim planom za period 2016–2020. godine i dugoročni energetske bilans za period 2020–2022. godine, usvojen u julu 2019. godine. U decembru 2019. godine, Vlada je usvojila i energetske bilans za 2020. godinu. Revizija akcionog plana iz 2015. godine o obaveznom strateškim rezervama **nafte i naftnih derivata** još uvijek traje. Ipak, Crna Gora treba da započne mjesečno izvještavanje o podacima o nafti. Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i relevantni sprovedbeni propisi tek treba da budu usvojeni, kao i da se osnuje centralno tijelo za strateške rezerve nafte. Naftne rezerve u ovom trenutku gotovo dane postoje.

U oblasti **električne energije** interkonekcija s Italijom puštena je u rad u novembru 2019. godine, a interkonekcije sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom se planiraju.

Elektroprivreda Crne Gore (EPCG), nacionalni proizvođač energije i Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) potpisali su u septembru 2019. godine ugovor o zajmu za obnovu i modernizaciju hidroelektrane Perućica. Izrada novih projekata, posebno u oblasti

hidroenergije, treba da se obavlja u skladu s pravnom tekovinom EU o koncesijama, državnoj pomoći i životnoj sredini. Tender za ekološku rekonstrukciju termoelektrane Pljevlja dodijeljen je kinesko-crnogorskom konzorcijumu za oko 54.000.000 eura u novembru 2019. godine, a ugovor je potpisan u junu 2020. godine.

U aprilu 2019. godine, BELEN je uspostavila strateško partnerstvo sa NordPoolom; međutim, odgovarajući sporazumi još uvijek nijesu potpisani. Otvaranje dan unaprijed tržišta očekuje se u drugoj polovini 2020. godine. Funkcionisanje razmjene energije i povezivanja tržišta zahtijeva izmjene crnogorskog zakona o PDV-u.

Tokom izvještajnog perioda, u cilju stvaranja balansnog tržišta, CGES, operator državnog prenosnog sistema, stekao je status posmatrača u Evropskoj kooperaciji za poravnanje debalansa (eng. *International Grid Control Cooperation*) i prijavio se za članstvo u Evropskoj kooperaciji za razmjenu tercijarne balansne energije. (eng. *European Tertiary balancing energy cooperation*). Crna Gora je članica Evropske mreže operatora prenosnih sistema električne energije od njenog osnivanja.

Dodatno usklađivanje s pravnom tekovinom EU postignuto je u pogledu **unutrašnjeg energetskeg tržišta**, donošenjem Uredbe o uslovima za priključenje postrojenja potrošača na prenosni sistem električne energije, Uredbe o uslovima za priključenje proizvođača električne energije na prenosnu i distributivnu mrežu i Uredbe o uslovima za priključenje na mrežu sistema za prenos jednosmjernje struje visokog napona i jednosmjerno priključenih modula elektroenergetskog parka. Crna Gora treba što prije da sprovede Regulativu o integritetu i transparentnosti veleprodajnog energetskeg tržišta.

Vlada je u junu 2019. godine izabrala EPCG za snabdjevača posljednjeg izbora i ranjivih grupa; ugovor je potpisan u novembru 2019. godine.

Regulatorna agencija za energetiku (ERA) je operativno i finansijski nezavisan organ. Ona reguliše cijene električne energije za male potrošače i domaćinstva koja imaju pravo na univerzalnu uslugu na osnovu tržišnih cijena i cijena mrežnih usluga. S druge strane, cijene na veleprodajnom tržištu električne energije slobodno se formiraju. ERA ima status posmatrača u Agenciji za saradnju energetskeg regulatora od januara 2018. godine. Treba dodatno ojačati opštu nezavisnost ERA, budući da njen statut mora da odobri Vlada. Dodatno, mogući nivoi kazni koje ERA može da primijeni u velikoj su mjeri ispod zahtijevanog praga od 10%.

U pogledu **ugljovodonika**, nacionalno zakonodavstvo usklađeno je s Direktivom o licenciranju ugljovodonika, ali Direktiva o bezbjednosti priobalnih operacija još nije u potpunosti sprovedena. Istraživanja u podmorju započeta su u novembru 2018. godine i od tada se realizuju. Ostvaren je napredak u izradi idejnog projekta Jonsko-jadranskog gasovoda.

U oblasti **obnovljive energije**, u toku 2018. godine, 38,8% bruto finalne potrošnje energije poticalo je iz obnovljivih izvora, uglavnom zbog revizije podataka o biomasi. Time je premašen cilj od 33% učešća koji treba ostvariti do 2020. godine u skladu s nacionalnim akcionim planom Crne Gore. Iako je učešće od 38,8% i dalje visoko u odnosu na EU i regionalne standarde, bilježi se njegov pad u Crnoj Gori i najniže je od 2008. godine. Crna Gora još nije usvojila pravila za aukcije za pružanje podrške proizvođačima obnovljive energije u skladu sa smjernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku za period 2014-2020. godine. Ne postoji propis koji individualnim proizvođačima olakšava ulaganja u izgradnju malih proizvodnih kapaciteta.

U maju 2019. godine, Vlada je donijela Uredbu o naknadi za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i visokoefikasne kogeneracije. U julu 2019. godine, usvojene su izmjene Uredbe o načinu ostvarivanja i podsticajnih cijena za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i visokoefikasne kogeneracije.

U novembru 2019. godine, Ministarstvo ekonomije dodijelilo je tender za davanje u dugoročni zakup zemljišta u državnoj svojini konzorcijumu na čelu sa WPD AG radi izgradnje vjetroelektrane na lokalitetu „Brajići“ opština Budva i Bar. Vjetroelektrana će imati minimalnu instalisanu snagu od 70 MW. Vjetroelektrana „Možura“ s instalisanom snagom od 46 MW puštena je u rad u novembru 2019. godine.

U pogledu **energetske efikasnosti**, izmjene Zakona o efikasnom korišćenju energije u cilju obezbjeđivanja dalje usklađenosti s Direktivom EU o energetskej efikasnosti, usvojene su u aprilu 2019. godine. Vlada je u junu 2019. godine usvojila četvrti akcioni plan za energetskej efikasnost za period 2019-2021. godine. I dalje je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se crnogorski regulatorni okvir u potpunosti uskladio s Direktivom EU o energetskej efikasnosti zgrada i Regulativom o označavanju. Promjena statusa Direktorata za energetskej efikasnost koji je sada jedinica u okviru Direktorata za energetiku ne smije da umani institucionalne kapacitete za dalje reforme u oblasti energetske efikasnosti, inspeksijski nadzor i lokalne uprave. Fond za energetskej efikasnost još uvijek nije uspostavljen. Nije bilo pomaka koji bi se mogli uvrstiti u izvještaj u pogledu unapređenja prikupljanja statističkih podataka, o uspostavljanju funkcionalnog sistema za izračunavanje pokazatelja energetske efikasnosti i štednje, ili o praćenju sprovođenja tekućeg Akcionog plana za energetskej efikasnost za period 2016-2018. godine.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj sigurnosti i zaštiti od zračenja**, Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor ili bilo koje drugo postrojenje koje proizvodi radioaktivne materijale, a nacionalno zakonodavstvo zabranjuje izgradnju nuklearnih postrojenja.

Crna Gora je potpisnica Konvencije o nuklearnoj sigurnosti i Zajedničke konvencije o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom. U avgustu 2019. godine, Vlada je usvojila drugi nacionalni izvještaj o implementaciji obaveza koje proističu iz Konvencije o nuklearnoj sigurnosti. U julu 2019. godine, Skupština je donijela zakone o potvrđivanju Protokola iz 2005. godine o izmjenama i dopunama Protokola o suzbijanju nezakonitih radnji uperenih protiv bezbjednosti nepokretnih platformi koje se nalaze u epikontinentalnom pojasu i Konvencije o suzbijanju nezakonitih radnji uperenih protiv bezbjednosti pomorske plovidbe. U julu 2019. godine, Međunarodna agencija za atomsku energiju izvršila je inspekciju nuklearnog materijala.

U toku je sprovođenje Strategije i akcionog plana za period 2017-2021. godine za zaštitu od jonizujućeg zračenja, radijacionu sigurnost i upravljanje radioaktivnim otpadom. Izvještaj o implementaciji za 2017-2018. godinu Vlada je usvojila u decembru 2019. godine. Sveobuhvatni zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja, radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbjednosti, koji će biti usklađen sa 13 relevantnih zakonodavnih akata EU čeka usvajanje.

U vezi s aranžmanima Evropske zajednice za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE), Crna Gora je pružila sve neophodne informacije i ostvarila napredak ka sticanju statusa operativnog člana. Međutim, Crna Gora tek treba da se pridruži Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka, koja je dio ECURIE aranžmana.

Nacionalno regulatorno tijelo za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbjednost i jonizujuće zračenje ima osam članova koji su predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva unutrašnjih poslova, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine i Uprave za inspeksijske poslove. Crna Gora u ovom trenutku ne namjerava da učestvuje u Kapitalnom i savjetodavnom komitetu Agencije za snabdijevanje EURATOM, ali planira da postane član grupe Evropskih regulatora za nuklearnu sigurnost.

5.16 Poglavlje 16: Porezi

Pravila EU o oporezivanju obuhvataju porez na dodatu vrijednost i akcize, kao i aspekte oporezivanja pravnih lica. Ta pravila bave se i saradnjom između poreskih uprava, uključujući razmjenu informacija radi sprječavanja utaje poreza.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti poreza. Ostvaren je **dobar napredak** u ovoj oblasti. Ispunjene su sve preporuke date prošle godine, osim jedne, i ostvaren je dalji napredak u vezi s preporukom za sprovođenje akcionog plana koji se bavi pitanjima istaknutim u analizi izrađenoj pomoću instrumenata za dijagnostičku ocjenu (TADAT).

- nastavi da sprovodi akcioni plan za rješavanje pitanja istaknutih u TADAT analizi;
- u potpunosti sprovede Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o kontroli duvana (FCTC) o obilježavanju duvanskih proizvoda i alkoholnih pića akciznim markicama;
- ostvari dalji napredak u pogledu ukidanja oslobađanja od PDV-a i drugih poreza koji nijesu u skladu s pravnom tekovinom EU (TBC).

Crna Gora sprovodi akcioni plan za rješavanje pitanja istaknutih u TADAT analizi. Do 27. decembra 2019. godine, od 172 aktivnosti predviđene akcionim planom, 62 su završene, 45 je bilo u toku, 18 je djelimično realizovano, dok realizacija 25 aktivnosti još nije započeta. Realizacija ostalih aktivnosti možda više neće biti moguća zbog izmjena pravnog okvira.

Crna Gora je u julu 2019. godine usvojila zakone o fiskalizaciji u prometu roba i usluga, o poreskim savjetnicima i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Međutim, u decembru 2019. godine, izmjene u pogledu fiskalizacije u prometu roba i usluga odložene su do januara 2021. godine.

Poreska uprava Crne Gore sprovodi svoj godišnji akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije. Od januara do decembra 2019. godine, izvršila je 2.646 poreskih kontrola, što je za rezultat imalo korekcije poreza u iznosu od 67 miliona eura, a izdato je 1.217 prekršajnih naloga za iznos od preko 1,9 miliona eura. Poreska uprava je takođe inovirala svoju poslovnu strategiju za period 2019-2022. godine u skladu s fiskalnim planom EU i osnovala komitet za reforme i odbor za upravljanje rizicima koji će pratiti njeno sprovođenje.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, izuzeća bez prava na odbitak PDV-a još uvijek nijesu u skladu s pravnom tekovinom EU, a gorivo za rekreativna plovila i dalje je izuzeto od akciza i PDV-a. Vlada je usvojila i jedan broj poreskih mjera koje se odnose na COVID, kao što je oslobađanje od PDV-a na uvoz donirane zaštitne opreme i odloženo plaćanje carina, PDV-a i naplate poreza. Ostvaren je određeni napredak u pogledu obilježavanja duvanskih proizvoda i alkoholnih pića akciznim markicama. U pogledu sljedivosti duvanskih proizvoda, potrebno je poštovati međunarodne obaveze u skladu s FCTC Protokolom o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima. Vlada je 31. marta 2020. godine usvojila Uredbu o uslovima za odlaganje dospjelih poreskih i neporeskih potraživanja, zbog negativnog uticaja pandemije COVID-19 na poslovanje.

U oblasti **administrativne saradnje i uzajamne pomoći**, Crna Gora je u oktobru 2019. godine potpisala Multilateralnu konvenciju o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima. Skupština je potvrdila Konvenciju u decembru 2019. godine, kada je Crna Gora pristupila Inkluzivnom okviru za BEPS. Međutim, potrebno je da Crna Gora usvoji propise za usklađivanje s pravnom tekovinom EU o obaveznoj automatskoj razmjeni informacija u oblasti oporezivanja.

U oblasti **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, Poreska uprava započela je realizaciju projekta e-fiskalizacije koji se finansira iz zajma Svjetske banke. U 2019. godini, Poreska

uprava dobila je tri nova odjeljenja (unutrašnja revizija, međunarodna saradnja i poreska policija koja se bavi utajom poreza).

5.17 Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika

Pravilima EU propisuje se nezavisnost centralnih banaka i zabranjuje im se da direktno finansiraju javni sektor. Države članice koordiniraju svoje ekonomske politike i predmet su fiskalnog, ekonomskog i finansijskog nadzora.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Ograničen napredak** ostvaren je u ispunjavanju preporuka iz prethodne godine, uglavnom u oblasti usklađivanja s pravnom tekovinom EU i spremnosti centralne banke za integraciju sa ESCB. Ograničeni kapacitet i nedovoljni resursi Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) usporavaju ostvarivanje napretka u ovom poglavlju.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU;
- obezbijedi potrebne resurse i razvije kapacitete sektora MONSTAT-a nadležnog za nacionalne račune;
- značajno unaprijedi saradnju između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i MONSTAT-a u pogledu raspodjele poslova i izrade statističkih podataka usklađenih s metodologijom ESA 2010.

Crna Gora nema na raspolaganju standardne **instrumente monetarne politike** jer koristi euro kao zvanično sredstvo plaćanja. Stoga fiskalna politika predstavlja glavni instrument makroekonomske politike. Upotreba eura u Crnoj Gori, o čemu su odluku donijeli državni organi pod izuzetnim okolnostima, u potpunosti je odvojena od članstva u eurozoni.

Zakon o zaštiti depozita, usvojen u decembru 2019, obezbijedio je usklađivanje s pravilima EU kojima se zabranjuje privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Međutim, još uvijek nije uvedena slična zabrana u Zakon o osiguranju.

U okviru ostvarivanja napretka Crne Gore u pridruživanju Evropskom sistemu centralnih banaka (ESCB), Centralna banka Crne Gore je u novembru 2019. godine stavila u funkciju svoju rezervnu lokaciju za nepredviđene situacije, uz podršku obezbijedenu iz fondova EU. Uloga ove lokacije jeste očuvanje kontinuiteta poslovnih funkcija centralne banke u slučajevima ozbiljnih incidenata koji podrivaju funkcionisanje bankarskog sistema.

Kada je riječ o **ekonomskoj politici**, potrebno je izvršiti dalje usklađivanje s Direktivom EU o zahtjevima za budžetske okvire. Iako je okvir na snazi, njegov sadržaj i pouzdanost treba i dalje unapređivati. Ostvaren je ograničeni napredak u okviru strategije za sprovođenje metodologije iz 2010. godine za standarde Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Međutim, fiskalne notifikacije u Crnoj Gori i dalje su nepotpune i potrebno ih je suštinski uskladiti sa zahtjevima EU, naročito kada je riječ o podacima vezanim za proceduru prekomjernog deficita. Ostvarivanje napretka u sve tri oblasti naročito je otežano ograničenim kapacitetima i nedovoljnim resursima Zavoda za statistiku Crne Gore, MONSTAT-a. Pored toga, ne postoji sistematska saradnja i koordinacija zadataka između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i MONSTAT-a u pogledu izrade neophodnih statističkih podataka. Iz tog razloga se rokovi za sprovođenje kontinuirano odlažu, a najnovijim inoviranjem nacionalnog akcionog plana za poglavlje 17 predviđa se potpuno usklađivanje sa metodologijom ESA 2010 tek u trenutku pristupanja.

Djelimičnim sprovođenjem strategije srednjoročne fiskalne konsolidacije iz 2017. održana je održivost javnih finansija prvenstveno kroz povećanje budžetskih prihoda. Potrebni su dalji naponi kako bi se ograničila javna potrošnja i smanjio nivo javnog duga radi usklađivanja s fiskalnim pravilima. U junu 2019, Centralna banka Crne Gore počela je da objavljuje statistiku međunarodne investicione pozicije i ukupnog spoljnjednuga na godišnjem nivou, što je dio podataka koji se traže u skladu sa pravilima EU za proceduru makroekonomske neravnoteže. Takođe su preduzeti početni koraci za osnivanje nezavisnog fiskalnog savjeta. U budućnosti, ovo tijelo će se baviti procjenom i praćenjem fiskalne politike zemlje.

Vlada je blagovremeno dostavila svoj **Program ekonomskih reformi (PER)** za period 2020-2022. Unaprijeđena je pouzdanost fiskalnog planiranja ERP-a i njegovo povezivanje s budžetom za 2020. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se dalje unaprijedili kapaciteti za kreiranje i blagovremeno sprovođenje mjera ekonomske politike.

5.18 Poglavlje 18: Statistika

Pravila EU obavezuju države članice da budu u mogućnosti da proizvede statističke podatke na osnovu profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Predviđena su zajednička pravila za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih podataka.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti statistike. Ostvaren je **određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka. Iako su postignuta određena poboljšanja u usklađivanju zakonodavstva, harmonizaciji statističke metodologije sa standardima EU, kao i o intenzivnijoj transmisiji podataka, naročito u oblasti poslovne, socijalne i poljoprivredne statistike, neke od preporuka iz 2018. i 2019. godine i dalje važe.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

→ značajno ojača ljudske i finansijske resurse Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) kako bi ispunila svoje obaveze i spriječila odliv zaposlenih;

→ ostvari značajan napredak u usklađivanju sa ESA 2010, uključujući obezbjeđivanje statističkih podataka o državnim finansijama i svih dostupnih podataka o proceduri prekomjernog deficita.

U oblasti **statističke infrastrukture**, Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) je glavni proizvođač i koordinator svih aktivnosti u oblasti statistike. Profesionalna nezavisnost direktora MONSTAT-a (imenovana za treći mandat u septembru 2019. godine) podržana je zakonom. Izmjene Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike usvojene su u avgustu 2019. godine, čime je omogućeno korišćenje neophodnih podataka iz administrativnih izvora. Ovim je riješeno pitanje kolizije u okviru nacionalnog zakonodavstva u vezi s upotrebom podataka iz administrativnih izvora u statističke svrhe i izvršeno je njegovo dalje usklađivanje s evropskim statističkim standardima.

Novi Savjet statističkog sistema od 17 članova (uključujući predstavnike Ministarstva zdravlja po prvi put) imenovan je u julu 2019. godine na period od pet godina. Iako je sprovođenje strategije za zvaničnu statistiku za period 2019-2023. godine u toku, finansijski i administrativni kapaciteti MONSTAT-a i dalje su veoma ograničeni i pogoršani su tokom izvještajnog perioda. Popunjeno je samo oko 95 od 180 predviđenih radnih mjesta (kadrovskim planom broj zaposlenih smanjen je sa 200 na 180 u procesu optimizacije i reforme javne uprave), devet manje nego prethodne godine, sa samo sedam zaposlenih u Sektoru za nacionalne račune. Objekat u kojem se prostorije MONSTAT-a nalaze i dalje je neadekvatan i potrebno je riješiti ovu situaciju.

U izvještajnom periodu, MONSTAT je nastavio da radi na uspostavljanju dobre osnove za koordinaciju drugih državnih organa koji proizvode zvaničnu statistiku. Takođe je unaprijedio saradnju s pružiocima administrativnih podataka potpisivanjem pet novih memoranduma o razumijevanju (tj. sa Univerzitetom Donja Gorica (privatni univerzitet), Ministarstvom javne uprave, Ministarstvom nauke, Privrednom komorom Crne Gore i Ministarstvom sporta), čime je ukupan broj memoranduma povećan na 24.

Transmisija podataka Eurostatu nastavila je da se povećava. Postignut je ograničen napredak u oblasti **makroekonomske statistike** i usklađivanja sa ESA 2010: Monstat je Eurostatu dostavio podatke za bruto domaći proizvod na godišnjem (2006-2018.) i kvartalnom nivou (od prvog kvartala 2010. do drugog kvartala 2019.) u skladu s proizvodnom i potrošnom metodom u tekućim i stalnim cijenama, a počeo je da dostavlja i parcijalne podatke za BDP na godišnjem nivou u skladu s prihodovnom metodom (2013-2018.). Međutim, potrebno je još dosta toga da se uradi kako bi se poboljšala usklađenost s metodologijom ESA 2010. Sezonski podešeni kvartalni nacionalni podaci nijesu dostupni. Nivo usklađenosti godišnjih sektorskih računa je nizak, iako se sredstvima EU podržava dalji napredak. Određeni napredak postignut je u oblasti nacionalnih računa pružanjem godišnjih i kvartalnih podataka o broju zaposlenih. Međutim, nepostojanje podataka o zaposlenju (radno vrijeme; plate i zarade) smatraju se ozbiljnim nedostacima.

Potrebno je uložiti značajne napore za razvoj javnih finansijskih statističkih podataka (GFS) i finansijskih računa; u periodu izvještavanja nije ostvaren napredak. Tabele za proceduru prekomjernog deficita (EDP) dostavljaju se Eurostatu od oktobra 2014. godine, ali nekoliko tabela ostaje prazno, zbog čega nije moguća smisljena procjena. GFS i PPD su prioritetne oblasti i predstavljaju osnovu za podatke u drugim oblastima (kao što su nacionalni računi). Nepostojanje ovih podataka sprječava dalji razvoj u pogledu ESA 2010. Potrebno je posvetiti više pažnje izradi plana za preostale tabele u ESA 2010.

Centralna banka prikuplja statističke podatke o platnom bilansu, stranim direktnim investicijama i statistici o trgovini uslugama, koji su djelimično usklađeni s pravnom tekovinom EU. Takođe je po prvi put objavila podatke o spoljnjem dugu (za period 2010-2018.), kao i neto međunarodnu investicionu poziciju (NIIP) za period 2016-2018. godine. Monstat je 2019. godine dostavio Eurostatu svoje prve podatke o međunarodnoj trgovini uslugama po zemljama (za period 2013-2018.). Harmonizovani indeksi potrošačkih cijena su srednje usklađeni, a nedosljednosti na agregatnom nivou sprečavaju Eurostat da obavlja diseminaciju podataka. Što se tiče okvira za paritet kupovne moći, on je u velikoj mjeri usklađen sa standardima EU.

U oblasti **poslovne statistike**, MONSTAT dostavlja Eurostatu strukturalne poslovne statistike, ali je potrebno dalje raditi na njihovom usklađivanju. Kratkoročna statistika je poboljšana tokom izvještajnog perioda, ali statistika stranih filijala nije dostavljena Eurostatu. Poslovni registar je u velikoj mjeri usklađen, a PRODCOM lista je u potpunosti usklađena sa standardima EU. Nastavljeno je dostavljanje statističkih podataka o saobraćaju Eurostatu, uključujući detaljno izvještavanje o statistici željezničkog i pomorskog saobraćaja i teretnog drumskog saobraćaja. Podaci o istraživanju i razvoju djelimično su u skladu s pravnom tekovinom EU. Statistika turizma je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU.

Tokom izvještajnog perioda, u oblasti **socijalne statistike**, nastavljene su pripreme za popis stanovništva i domaćinstava za 2021. godinu. Monstat je dobio pristup svim identifikatorima registra stanovništva u avgustu 2019. godine; međutim, adresni registar još uvijek nije uspostavljen. Monstat je obavio pilot popisa koristeći tradicionalnu metodu u aprilu 2019. godine - najvjerovatnije rješenje je da će se obaviti tradicionalni popis stanovništva, zajedno sa sprovođenjem pilot popisa registarskom metodom. Anketa o dohotku i uslovima života (EU-

SILC), Anketa o radnoj snazi (LFS) i statistika o kriminalitetu su u velikoj mjeri usaglašeni sa standardima EU. U oblasti podataka o socijalnoj zaštiti (ESSPROS), rad MONSTAT-a se poboljšava u tom pogledu, ali predstoji još posla. Dostupnost podataka o migracijama treba dodatno poboljšati podacima o migrantskim populacijama, sticanju državljanstva i emigraciji nedržavljanima. Transmisija statističkih podataka o sprovođenju imigracionog zakonodavstva (EIL) i podataka o boravišnim dozvolama tek treba da otpočne. Indeks rodne ravnopravnosti, zasnovan na Evropskom institutu za rodnu ravnopravnost, objavljen je prvi put u januaru 2020. godine. Što se tiče statistike javnog zdravstva, Crna Gora se ne smatra usklađenom i potrebno je uložiti napore u cilju poboljšanja.

Nastavljeno je ostvarivanje napretka u **poljoprivrednoj statistici**, sa završetkom probnog popisa poljoprivrede u oktobru 2019. godine, ali se sada glavni poljoprivredni popis planira za 2022. godinu.

Statistika **energetike** je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU. U statistici **životne sredine**, statistički podaci o otpadu u skladu su sa zahtjevima Eurostata.

5.19 Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

Pravila EU u oblasti socijalne politike obuhvataju minimum standarda za radno pravo, jednakost, zaštitu na radu i zabranu diskriminacije, kao i za promociju socijalnog dijaloga..

Crna Gora je ostvarila **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. **Dobar napredak** je ostvaren tokom izvještajnog perioda kada su napravljeni napredni koraci, kao što je usvajanje novog zakona o radu.

Tokom naredne godine Crna Gora naročito treba da:

- sprovede izmijenjeni zakon o radu, izmijenjeni zakon o zabrani diskriminacije i uvede kvalitetnije mjere za zapošljavanje usmjerene na mlade, žene, lica sa invaliditetom i manjine;
- uložiti veće napore u rješavanje problema sive ekonomije i aktivnije rješava pitanja koja se odnose na zaštitu na radu;
- unaprijedi podršku i reformu socijalne zaštite, zasnovane na dokumentovanim politikama koje su snažnije povezane sa aktivnim zapošljavanjem i socijalnom inkluzijom.

U decembru 2019. godine Skupština je usvojila izmijenjeni **zakon o radu**, čiji je cilj unapređenje funkcionisanja tržišta rada. Zakonom se uvodi niz reformi, uključujući pojednostavljivanje procedura otpuštanja i produženje trajanja ugovora na određeno (sa 24 na 36 mjeseci), uz veću zaštitu radnika i uvođenje strožih mjera za neprijavljeni rad, u cilju smanjivanja neformalnog zapošljavanja. Dalje usklađivanje Zakona o radu i povezanog Zakona o zabrani diskriminacije s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti planira se tokom 2020. godine. Imajući u vidu njegovu relevantnost i kao strukturne reformske mjere i kao jednog od ključnih propisa za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, sprovođenje i praćenje sprovođenja zakona o radu treba da bude prioritet. Biće neophodno jačanje kapaciteta inspekcije rada i bolja koordinacija između inspekcije rada i Ministarstva rada i socijalnog staranja kako bi se obezbijedilo da izmjene zakona imaju uticaj.

U oblasti **socijalnog dijaloga**, Zakon o Socijalnom savjetu i Zakon o reprezentativnosti sindikata usvojeni su 2018. godine, a iako je postojala dobra saradnja u pogledu Zakona o radu, potrebno je više vremena da se vidi da li se reprezentativnost i konsultovanje sa socijalnim partnerima unapređuju. Isto tako, potrebno je nastaviti držati pažnju na zaštiti prava radnika, sprečavanju diskriminacije sindikalnih aktivnosti i obezbijediti da se predviđeni opšti kolektivni ugovor zaključi nakon odgovarajućeg postupka konsultacija, što je prije moguće u toku 2020. godine.

Što se tiče **zdravlja i zaštite na radu**, prvi Centar za profesionalnu rehabilitaciju otvoren je u Podgorici u oktobru 2019. godine. Nacionalni Institut za javno zdravlje ima ograničen uticaj na praćenje relevantnih zakona, zbog činjenice da su nadležnosti raspodijeljene na više različitih institucija. Radna grupa za izradu izmjena Pravilnika o mjerama zaštite na radnom mjestu je osnovana i očekuje se da će izmjene dostaviti do kraja 2020. godine. Fond za zaštitu i zdravlje na radu predviđen u sektorskim strategijama (2010-2014. i 2016-2020) još nije uspostavljen. Od 1. januara 2019. godine do 30. aprila 2020. godine, dogodile su se 24 nezgode na radnom mjestu, od kojih je osam bilo sa smrtnim ishodom, 15 s teškim povredama, dok je jedan slučaj evidentiran kao kolektivna nesreća.

U oblasti **politike zapošljavanja**, Crna Gora nastavlja da sprovodi svoju Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa. Međutim, efikasnost implementacije je i dalje teško procijeniti zbog toga što ne postoji sistematsko prikupljanje podataka kroz aktivnosti monitoringa i evaluacije. Stopa nezaposlenosti u 2019. godini stagnirala je na 15,2%. Prema podacima iz ankete o radnoj snazi za 2019. godinu, stopa aktivnosti nastavlja da se poboljšava, ali je i dalje niska i iznosi 57,4%, dok su regionalne razlike i dalje prisutne, pri čemu je nezaposlenost neproporcionalno visoka na sjeveru zemlje i iznosi 36,3% u odnosu na 5,5% u primorskom regionu. Dugotrajna nezaposlenost i dalje predstavlja veliki strukturni izazov, a 63% nezaposlenih je bez posla duže od dvije godine. Najranjivije grupe na tržištu rada i dalje su žene, mladi, Romi i niskokvalifikovani radnici. Među njima, zajednica Roma i Egipćana čini oko 2% ukupnog evidentiranog broja nezaposlenih.

Predviđena podrška koju finansira EU namijenjena Zavodu za zapošljavanje treba da pruži podršku jačanju njegovih kapaciteta i da obezbijedi djelotvorniji rad u upravljanju ljudskim resursima. Osim toga, još uvijek je nedovoljna djelotvornost i obuhvat aktivnih politika tržišta koje treba da postoje kako bi se pomoglo tražiteljima zaposlenja da pronađu održivo zaposlenje, s posebnim osvrtom na prekvalifikaciju i dokvalifikaciju. Štaviše, jačanje aktivacije u zapošljavanju uspostavljanjem jačih veza između službi koje se bave zapošljavanjem i socijalnih službi, kao i veza između stručnog i visokog obrazovanja, ostaje od ključne važnosti za povećanje zaposlenosti i uklanjanje potencijalnih destimulanasa za rad. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom još uvijek ne ostvaruje neophodan uticaj, a i dalje je neophodna revizija relevantnog nacrtu zakona. Iz tog razloga nije usvojen pravilnik kojim se utvrđuje niz odredaba vezanih za rad za lica sa invaliditetom, a potpuna transparentnost trošenja sredstava Fonda još nije uspostavljena. Vlada je u junu 2020. godine donijela rješenje o obrazovanju Savjeta za brigu o licima sa invaliditetom. Što se tiče sive ekonomije, potrebno je i dalje ulagati napore za rješavanje svih oblika neformalnosti, kao i dalje jačanje inspekcije rada. Pored toga, Vlada mora da usvoji novi akcioni plan za bolju koordinaciju rada različitih institucija, uključujući i one na centralnom i lokalnom nivou. Pored toga, iako postoje planovi, informacioni sistem tržišta rada Zavoda za zapošljavanje tek treba da se ažurira. Potrebno je usmjeriti se na ispunjavanje obaveza iz Plana integracije Roma 2019-2021. godine kako bi se promovisala formalizacija rada. U ovom trenutku još uvijek ne postoji sistem za praćenje i ispitivanje njegovog funkcionisanja i uticaja. U aprilu 2020. godine Vlada je usvojila Izvještaj o implementaciji Akcionog plana zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za 2019. godinu.

Što se tiče priprema za korišćenje **Evropskog socijalnog fonda (ESF)**, u toku je sprovođenje drugog operativnog programa razvoja ljudskih resursa (2015-2017.). Program je usmjeren na obrazovanje, istraživanje, zapošljavanje i socijalnu politiku i ima za cilj jačanje kapaciteta unutar državnih organa u cilju pripreme za upravljanje ESF-om u budućnosti. Istovremeno, u pogledu pandemije COVID-19, EU i crnogorski organi preusmjerili su sredstva u cilju rješavanja socijalnih i ekonomskih potreba.

U oblasti **socijalne inkluzije i zaštite**, Akcioni plan za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2018. do 2022. godine i Akcioni plan za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period od 2018. do 2022. godine usvojeni su u januaru 2020. godine. Iako je sproveden određen broj mjera iz relevantnih akcionih planova, još uvijek nijesu dostupni adekvatni mehanizmi praćenja i izveštaji, tako da još uvijek ne postoje uslovi za donošenje politike zasnovane na dokazima. Potrebno je ojačati kapacitete Centara za socijalni rad kako bi se podržala tranzicija od institucionalne do brige zasnovane na zajednici za djecu s posebnim potrebama, osobe s invaliditetom i starije osobe. Iako organizacije civilnog društva pružaju veliki broj usluga i finansiraju se preko projekata, jedan broj podzakonskih akata sprječava te organizacije da dobiju odgovarajuće dozvole za pružanje ove vrste usluga. Pored toga, statistički podaci iz ankete o dohotku i uslovima života (SILC) objavljeni u decembru 2019. godine i dalje pokazuju visok rizik od siromaštva i socijalne isključenosti sa stopom od 31,4%, za 2018. godinu, što je za 2,3 procenta manje u odnosu na 2017. godinu. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu i dalje nema dovoljno resursa a socijalne usluge koje se pružaju na lokalnom nivou se još uvijek smatraju neadekvatnim. Planirano preispitivanje sistema socijalne zaštite i dalje je potrebno kako bi se obezbijedio bolji uvid radi obezbjeđivanja pružanja socijalne podrške i pomoći onima kojima je potrebna, uz istovremeno jačanje veza sa aktivacijom u zapošljavanju. Potrebno je uložiti dodatne napore da se ispune preporuke iz izvještaja Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, posebno u vezi s iznosom socijalne pomoći i adekvatnim standardom života za socijalno ugrožene ljude, a naročito za nezaposlena lica i beskućnike. Protokoli usvojeni u vezi s mjerama prevencije COVID-19 u institucijama socijalne i dječje zaštite su do sada bili efikasni, s obzirom da nije bilo prijavljenih slučajeva zaraze kod korisnika tokom izvještajnog perioda. U **deinstitucionalizaciji** djece u ustanovama nije postignuto dovoljno kako bi se osiguralo da Crna Gora uspješno nastavi sa uspostavljanjem usluga brige zasnovane na zajednici i porodici. Treba uložiti veće napore kako bi se obezbijedilo uspostavljanje profesionalnog hraniteljstva ubuduće.

U oblasti **zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici**, jedan broj organizacija civilnog društva još uvijek je u procesu akreditacije kako bi mogle da pruže određene usluge, ali u ovoj fazi njihov ukupan broj ostaje nizak. Takve prepreke utiču na sposobnost organizacija civilnog društva da sa resornim ministarstvima uspostave trajna partnerstva radi pružanja usluga. Osim toga, još uvijek nijesu dostupni zvanični izvještaji o sprovođenju Strategije za inkluziju Roma i Egipćana i Akcionog plana, a nema ni dovoljno dokaza o neophodnom napretku na terenu. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se uspostavile održive i djelotvorne usluge koje su dostupne romskoj i egipćanskoj zajednici, a potrebno je unaprijediti i monitoring i izvještavanje. Iako je ostvaren napredak u pogledu prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualaca, transrodnih osoba i interseksualaca (LGBTI) saradnju između Ministarstva rada i socijalnog staranja i LGBTI zajednice treba još ojačati, naročito u pogledu sektora socijalnih i zdravstvenih usluga, kako bi se obezbijedilo uspješno sprovođenje nove strategije za LGBTI (2019-2023.) za koju je u avgustu 2019. godine formiran nacionalni tim za praćenje sprovođenja. Javne rasprave o izmjenama Zakona o zabrani diskriminacije održane su u martu 2020. godine. Uprkos tome, širom Crne Gore, organizacije civilnog društva i dalje nijesu dovoljno uključene u donošenje odluka.

U oblasti **ravnopravnosti žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici**, bez obzira na mjere koje su uvedene, žene se i dalje suočavaju s diskriminacijom na tržištu rada, što za rezultat ima niže stope učešća i nižu stopu ostvarivanja prihoda, a potom i sprječavanje pristupa dugoročnim ugovorima o radu i pristupa plaćenom porodijskom odsustvu. Pitanja kao što su jaz u zapošljavanju i platama, seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, pristupačna briga za djecu, neplaćeni rad i poreske olakšice uglavnom i dalje ostaju neriješena. Mora se održavati

kontinuirana usmjerenost na inicijative za pružanje podrške ženama, posebno prilagođene aktivne mjere na tržišta radu koje su usmjerene na žene, kao i na zakonodavne i nezakonodavne mjere usmjerene na postizanje ravnoteže između profesionalnog i privatnog života.

5.20 Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika

Industrijska politika EU jača konkurentnost, olakšava strukturne promjene i podstiče poslovno okruženje pogodno za stimulisanje malih i srednjih preduzeća.

Crna Gora je **umjereno spremna**/postigla je **dobar nivo spremnosti** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Postignut je **određeni napredak** u pogledu ispunjavanja preporuka iz prethodne godine, naročito za sektorsku politiku, usvajanjem izmijenjene industrijske politike. Saradnja unutar i između ministarstava na tehničkom i političkom nivou treba da se značajno intenzivira kako bi se osigurala dosljednost i usklađenost između različitih nacionalnih ključnih strategija i programa, naročito u pogledu industrijske politike, pametne specijalizacije i Programa ekonomskih reformi.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba:

- da se, u saradnji sa relevantnim akterima, fokusira na sprovođenje izmijenjene industrijske politike;
- da osigura kontinuiranu koordinaciju industrijske politike s drugim nacionalnim ključnim strategijama.

U oblasti **principa vezanih za preduzetništvo i industrijsku politiku**, usvojene su izmjene Zakona o turizmu i ugostiteljstvu u aprilu 2019. godine. Crna Gora još uvijek nije usklađena s pravnom tekovinom EU u suzbijanju zakašnjelih plaćanja i podstiče se da nastavi napore, započete 2019. godine, u pravcu potpunog usklađivanja.

U oblasti **instrumenata preduzetničke i industrijske politike**, Crna Gora je nastavila da sprovodi programe za razvoj klastera, regionalnu i lokalnu konkurentnost i modernizaciju prerađivačke industrije, dodjeljivanjem malih grantova i finansijske pomoći projektima u tim oblastima. Investiciono-razvojni fond Crne Gore (IRFCG) je crnogorskim preduzećima obezbijedio finansiranje u vrijednosti od 241 milion eura. Pored toga, IRFCG je potpisao ugovor s Evropskim investicionim fondom o pristupanju Garantnom fondu (LGF) EU programa za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća (COSME). U programu garantnih šema u okviru ovog ugovora raspoloživ je iznos od ukupno 75 miliona eura tokom perioda od tri godine. Organizacije iz Crne Gore uspješno učestvuju u programima Evropske mreže preduzetništva i programa Erasmus za mlade preduzetnike koje finansira COSME.

U oblasti **sektorskih politika**, nakon završenog srednjoročnog pregleda industrijske politike za period 2016-2018. godine u martu 2019. godine, Vlada je u oktobru 2019. godine usvojila izmijenjenu Industrijsku politiku Crne Gore za period 2019-2023. i prateći Akcioni plan za period 2019-2020. Iz prvobitne Industrijske politike iz 2016. godine zadržana su četiri strateška cilja, uz određene izmjene njihovih fokusa. Akcionim planom opredijeljeno je oko 811 miliona eura za 2019. i 2020. godinu, mada se očekuje da će oko 35% tog iznosa biti obezbijeđeno iz privatnog sektora i od donatora. Plan stavlja veoma snažan naglasak na pristup finansiranju i finansijskoj pomoći preduzećima korisnicima, uglavnom preko IRF-a, kao i na finansiranje projekata u sektorima energetike i turizma. Dva od četiri strateška cilja - pristup međunarodnim tržištima i podsticanje inovacija, tehnologije i preduzetništva - zajedno dobijaju svega 10% ukupno opredijeljenih sredstava. Vlada je u junu 2019. godine usvojila **Strategiju pametne specijalizacije za period 2019-2024. godine (S3)** (vidi poglavlje 25). Cilj je da se ojača industrijska politika poboljšanjem razvoja inovativnog eko-sistema kroz naučno zasnovane inovacije na teritorijalno uravnotežen način. Timovi i kreatori politika odgovorni za Program

ekonomskih reformi, Strategiju S3 i Industrijsku politiku treba u potpunosti da sarađuju kako bi se osigurala dosljednost i usklađenost u implementaciji ove tri ključne politike.

Vlada je u aprilu 2020. godine usvojila Program podrške privredi i zaposlenima kako bi ublažila negativne posljedice pandemije COVID-19. Program obuhvata šest vrsta subvencija, kojima se pruža podrška za više od 100,000 zaposlenih u mikro, malim i srednjim preduzećima. Subvencije su usmjerene na preduzetnike i zaposlene u preduzećima čije je poslovanje prekinuto ili znatno smanjeno zbog mjera koje je uvelo Ministarstvo zdravlja.

5.21 Poglavlje 21: Transevropske mreže

Evropska unija promoviše transevropske mreže u oblasti saobraćaja, telekomunikacija i energetike da bi ojačala unutrašnje tržište i doprinijela rastu i zapošljavanju.

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna**/postigla je **dobar nivo spremnosti** u oblasti transevropskih mreža. Ostvaren je **određeni napredak** u izvještajnom periodu, naročito u pogledu preporuke iz 2019. godine o usvajanju Strategije razvoja saobraćaja za period 2019-2035. Međutim, preporuke iz 2019. godine uglavnom i dalje važe, a u narednoj godini Crna Gora treba naročito da:

- nastavi sa sprovođenjem nove Strategije razvoja saobraćaja i njenih godišnjih akcionih planova;
- ojača administrativne kapacitete za transevropske mreže u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetike;
- nastavi s usaglašavanjem pravnog okvira s regulativama TEN-T i TEN-E.

U oblasti **saobraćajnih mreža**, Crna Gora učestvuje u Ugovoru o saobraćajnoj zajednici (TCT) i nastavlja da učestvuje u Agendi povezivanja Zapadnobalkanske šestorke. Učestvuje na sastancima regionalnih Upravnih odbora TCT-a, kao i u drugim tehničkim odborima TCT-a (za željeznicu, bezbjednost saobraćaja na putevima, olakšavanje procesa saobraćaja i tehnički odbori za drumski saobraćaj). Nadležni organi Crne Gore podstiču se da nastave i intenziviraju saradnju u skladu s Ugovorom o saobraćajnoj zajednici.

Nova Strategija razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine i njen Akcioni plan za 2019-2020. godine usvojeni su u junu 2019. godine. Njen ambiciozni plan finansiranja obuhvata jedan broj ključnih projekata za mreže i zasniva se na pretpostavci da će značajan dio finansijskih sredstava biti prikupljen iz privatnog kapitala.

Vlada je u julu 2019. godine usvojila ažuriranu Jedinственu listu prioriternih infrastrukturnih projekata, koja uključuje 56 projekata u sektoru energetike, saobraćaja, životne sredine, socijalnog sektora i digitalne infrastrukture, s procijenjenom ukupnom vrijednošću od oko 5,1 milijardi eura. Međutim, procjena troškova projekata iz sektora saobraćaja nije ažurirana od 2017. godine.

U oblasti **razvoja infrastrukture**, radovi na izgradnji autoputa Bar-Boljare nastavljani su na prioritetnoj dionici od Smokovca do Mateševa. Projekti se sprovode u okviru transevropske saobraćajne mreže (TEN-T), koja je dio indikativnog proširenja koridora Bliski istok-Istočni Mediteran na Zapadnom Balkanu. Prioritetna dionica autoputa, koji se finansira kineskim kreditom, suočila se sa dodatnim kašnjenjima i prekoračenjima troškova, što je dodatno otežano pojavom COVID-19. Prema sadašnjim očekivanjima završetak se očekuje do juna 2021. godine.

U okviru Zapadnobalkanskog investicionog okvira, Crna Gora je aplicirala za sufinansiranje izgradnje druge dionice autoputa. Međutim, zahtjev je na čekanju do finalizacije analize

troškova i koristi za cjelokupan autoput Bar-Boljare. Očekuje se da će studija, čija izrada kasni, utvrditi preporučene standarde i predložiti sredstva za finansiranje ostalih dionica.

Nastavljeno je s ostvarivanjem napretka kada je riječ o elaboratima za projekat Jadransko-jonskog auto-puta, uz određena kašnjenja. Unapređenje željezničke pruge Bar-Vrbnica *nastavlja se uz finansiranje iz sredstava Evropske unije*. U junu 2019. godine, WBIF je odobrio grant od 3.000.000 eura za izradu sveobuhvatnog projekta i tenderske dokumentacije za dionicu pruge Golubovci-Bar.

Trenutna i buduća infrastrukturna ulaganja moraju u potpunosti da poštuju standarde EU o javnim nabavkama, državnoj pomoći i procjeni uticaja na životnu sredinu. Pored toga, investicije treba da se sprovedu u skladu s analizama troškova i koristi koje se izrađuju u skladu s najboljom praksom EU.

U Ministarstvu saobraćaja i pomorstva **institucionalni okvir** izmijenjen je formiranjem uprave za saobraćaj odgovorne za razvoj i održavanje glavnih državnih i regionalnih puteva. Državna kompanija Monteput i dalje je odgovorna za razvoj auto-puteva i krupne putne infrastrukture, posebno Jadransko-jonskog autoputa.

U oblasti **željezničkog saobraćaja**, u aprilu 2019. godine, Direkcija za željeznice postala je Uprava za željeznice i sada funkcioniše kao nezavisni upravni organ. Međutim, praktično obavljanje poslova u oblasti bezbjednosti i regulatornih poslova i dalje treba posebno utvrditi u zakonodavnom okviru, s obzirom da tek predstoji usvajanje planiranog novog Zakona o željeznici. Administrativni i tehnički kapaciteti četiri kompanije u državnom vlasništvu i dalje su ograničeni.

U oblasti **energetskih mreža**, nastavljeno je ostvarivanje napretka u povezivanju elektroenergetskih sistema Srbije, Bosne i Hercegovine, Italije i Crne Gore. Ovaj projekat nalazi se na Listi projekata od interesa za Energetsku zajednicu. Interkonekcija za podmorski kabal između Crne Gore i Italije puštena je u rad u novembru 2019. godine. Uz finansijsku podršku EU, nastavljene su aktivnosti na izradi idejnog projekta za Jadransko-jonski gasovod, dionica kroz Crnu Goru i Albaniju, s ciljem finalizacije studije do septembra 2020. godine. Ovaj projekat nalazi se na listi projekata od zajedničkog interesa. U izvještajnom periodu ostvaren je određen napredak u pogledu mjera za povezivanje u oblasti energetike.

Crna Gora još uvijek nije u potpunosti uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti TEN-T i TEN-E. Izrada analize nedostataka u zakonodavnom okviru i mapiranje institucionalnih kapaciteta je u toku. U pogledu transevropskih komunikacionih mreža, Zakon o elektronskim komunikacijama usklađen je s pravnom tekovinom EU.

5.22 Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Regionalna politika je glavna investiciona politika EU za održiv i inkluzivan ekonomski rast. Države članice odgovorne su za njeno sprovođenje, što zahtijeva odgovarajuće administrativne kapacitete i dobro finansijsko upravljanje tokom pripreme i realizacije projekata.

Crna Gora je **umjereno spremna** u pogledu regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. Ostvaren je **ograničen napredak** u izvještajnom periodu, naročito u pogledu planiranja i javnih nabavki, koji i dalje treba da se ojačaju, a sposobnosti izrade projekata i strateškog planiranja moraju da se poboljšaju.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

→ uložiti dodatne napore za sprovođenje pretpristupnih programa podrške EU u okviru indirektnog upravljanja;

- nastavi sprovođenje Akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva kohezione politike EU;
- unaprijedi kapacitete za planiranje i izradu projekata, s posebnim naglaskom na jedinstvenu listu prioritetnih projekata.

Kada je riječ o **zakonodavnom okviru**, Zakon o javno privatnom partnerstvu stupio je na snagu u januaru i shodno tome osnovana državna Agencija za investicije, dok je Sekretarijat za razvojne projekte ukinut. Uloga Tehničkog sekretarijata Nacionalne investicione komisije (formalizovana usvajanjem izmjena Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Kancelarije za evropske integracije) je shodno tome prenijeta na Nacionalnog IPA koordinatora. Ovo može da bude pozitivan korak, s obzirom na to da direktno utiče na njegovu nadzornu ulogu jedinstvene liste prioritetnih infrastrukturnih projekata, koja je povezana s Investicionim okvirom za Zapadni Balkan. I Zakon o javnim nabavkama usvojen je u decembru. Međutim, oba zakona usvojena su bez podzakonskih akata, što trenutno onemogućava njihovo sprovođenje. Prenošnje ključnih djelova pravne tekovine EU u okviru ostalih poglavlja i dalje je pretpostavka za uspješno sprovođenje strukturnih i investicionih fondova EU.

U dijelu **institucionalnog okvira**, postojeća situacija u pogledu upravljanja pretpristupnom pomoći EU (IPA) ostala je nepromijenjena. Sa otpočinjanjem sprovođenja IPA II i razvojem IPA III, neophodno je da se kapaciteti i resursi i dalje jačaju.

Kada su u pitanju **administrativni kapaciteti**, zapošljeni su novi kadrovi u ugovornim tijelima, ali kapacitet nadležnih ministarstava, na primjer, Ministarstva održivog razvoja i turizma, ostaje nizak. Time se stvara rizik po blagovremeno sprovođenje projekata u okviru njegovih nadležnosti koji su od značaja za proces pristupanja. U poređenju s prethodnim periodom, zapažena su određena poboljšanja u vezi sa politikom zadržavanja kadra, a u martu 2019. godine je sprovedena uredba Vlade kojom se omogućava uvećanje zarada od 30% za zaposlene koji rade sa IPA. Sektorska radna grupa u ovom poglavlju sastala se nekoliko putatokom godine radi razmatranja preporuka iz prethodnog izvještaja EK, ali još uvijek nijesu vidljivi konkretni rezultati rada ove grupe.

U oblasti **programiranja**, Crna Gora je nastavila sa primjenom sektorskog pristupa u okviru programa IPA II. Izmijenjena Jedinstvena lista prioritetnih infrastrukturnih projekata odobrena je u julu 2019. godine; međutim, nedostatak zrelosti projekata sprečava buduće programiranje i implementaciju. Kapaciteti za upravljanje kapitalnim/infrastrukturnim investicijama i dalje su slabi, naročito na nivou resornih ministarstava.

Kada su u pitanju **monitoring i evaluacija**, sastanci odbora za praćenje u okviru indirektnog upravljanja se i dalje redovno održavaju. Dinamika ugovaranja programa u okviru indirektnog upravljanja i dalje je spora.

Što se tiče **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**, Vlada je odobrila prvi korak ka uspostavljanju Upravljačkog informacionog sistema. Kapacitet Državne revizorske institucije je unaprijeđen, dok je unutrašnja revizija za cijeli IPA sistem dodijeljena specijalizovanoj jedinici u Ministarstvu finansija, koja je zamijenila jedinice unutar svakog ministarstva, u skladu s odlukom Vlade o unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru.

5.25 Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

EU pruža značajnu podršku istraživanju i inovacijama. Sve države članice mogu imati koristi od istraživačkih programa EU, pogotovo kada njeguju naučnu izvrsnost i snažno ulažu u istraživanje.

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u ovom sektoru. Ostvaren je **dobar napredak** u pogledu dvije preporuke iz 2019. godine usvajanjem Strategije pametne specijalizacije i značajnim poboljšanjem učešća u programu Horizont 2020.

Tokom naredne godine, Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi sprovođenje Strategije pametne specijalizacije;

→ intenzivira investiranje u istraživanje i inovacije i nastavi da povećava učešće u programu Horizont 2020.

U dijelu **politike istraživanja i inovacija**, nastavljeno je sprovođenje strategija, uključujući i mjere podrške za stimulisanje kulture inovacija, dva predakceleracijska programa za inovativne startapove i rad na izmjenama propisa radi uvođenja stimulaturnih fiskalnih mjera. Preduzeti su i pozitivni koraci u pravcu „otvorenog pristupa“ usvajanjem izmjena Mape puta za istraživačku infrastrukturu kao i nacionalnog Programa za implementaciju principa otvorene nauke.

Crna Gora ima sve veću naučnu bazu, a iznos finansijskih sredstava raste od 2017. godine. Pristup finansiranju za istraživanja i inovacije poboljšan je kroz podršku za obuku za pristup međunarodnim finansijskim sredstvima. Finansijska sredstva za istraživanja i razvoj povećana su na 0,50% BDP u 2018. godini (u odnosu na 0,37% u 2017. godini).

U maju 2020. godine, Crna Gora je uvrštena u Evropsku tabelu uspješnosti u inovacijama kao osrednji inovator, što predstavlja važan korak u unapređivanju statističkog sistema i praćenju implementacije Strategije pametne specijalizacije Crne Gore za period 2019-2024. godine.

U januaru 2020. godine, Univerzitetu Crne Gore (UCG) dodijeljen je logo „Izvrnosti ljudskih resursa u istraživanju“ čime je potvrđeno da UCG poštuje određene principe ljudskih resursa koji su utvrđeni u Evropskoj povelji za istraživače i Kodeksu. Da bi dalje napredovao, UCG sada mora da sprovede date preporuke. U januaru 2020. godine počela su sa radom dva nova centra izvrsnosti (koji obuhvataju nauku o hrani i biomedicinu), a sredstva od 1,8 miliona eura opredijeljena su za period od tri godine.

U junu 2019. godine Crna Gora bila je prva zemlja u regionu koja je usvojila Strategiju pametne specijalizacije (S3), koja obuhvata period 2019-2024. godine i prioritet daje oblastima poljoprivrede, energetike, zdravstva, turizma i informacionih tehnologija. S3 uživa veliku političku podršku i, uz pažljivo upravljanje i praćenje, ima potencijal da stvori ekonomski rast razvijanjem konkurentskih prednosti Crne Gore kroz inovativni pristup. U tom cilju, Crna Gora treba da sprovede tehničke preporuke koje proističu iz uslovne pozitivne ocjene Evropske komisije (iz decembra 2019. godine) i osigura kontinuiranu i blisku saradnju svih relevantnih aktera.

Savjet za inovacije i pametnu specijalizaciju osnovan je u avgustu 2019. godine, a njegov sekretarijat počeo je s radom u martu 2020. godine. Usvojen je novi Zakon o inovativnoj djelatnosti kojim se predviđa formiranje Fonda za inovacije koji će poslovati kao zasebna institucija, posebno usmjerena na implementaciju S3. Usvojen je i Zakon o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija, a pokrenuta je i online platforma (www.s3.me) kako bi se omogućila komunikacija i vidljivost aktivnosti vezanih za S3. Kolaborativni program za inovacije za period 2019-2024. godine predstavlja jedan od instrumenata za implementaciju S3, s ciljem prenosa inovativnih ideja iz ekonomske zajednice u privredu, kao i da se u buduće pozive uključe perspektivni startapovi povezani s prioritetima iz domena S3.

Kao odgovor na pandemiju COVID-19, Ministarstvo nauke objavilo je poziv za istraživačke projekte u oblasti zdravstva i socio-ekonomskog oporavka (€200.000). Uz Centar za inovacije i preduzetništvo „Tehnopolis“ i novoosnovani Naučno-tehnološki park Crne Gore,

Ministarstvo je koordiniralo rad 3-D laboratorija u akademskom i privatnom sektoru za zajedničku izradu lične zaštitne opreme.

Zabilježeno je bolje učešće Crne Gore u programu Horizont 2020 i pokazuje se vrlo dobar trend za 2019. godinu - odobrena su sredstva u iznosu od 3,2 miliona eura direktnog doprinosa EU, uz ostvarivanje stope uspješnosti od 13,9% u odnosu na 12% za program Horizont 2020 u cjelini.

U okviru EU instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) 13, u okviru Kolaborativne grant šeme za inovativne projektne ideje, u martu 2020. godine potpisani su ugovori za opremanje tri laboratorije u Tehnopolisu i za građevinske radove u Naučno-tehnološkom parku.

Crna Gora aktivno saraduje sa međunarodnim tijelima kao što su COST, CERN, IAEA i EUREKA, što za rezultat treba da ima pozitivan uticaj na saradnju između poslovne i akademske zajednice. Crna Gora je posvećena daljem učešću u pan-evropskom istraživanju u oblasti društvenih nauka (eng. *European Social Survey* - ESS) koje je dio Evropskog konzorcijuma istraživačkih infrastruktura (eng. *European Research Infrastructure Consortium* - ERIC).

5.26 Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

EU podržava saradnju u obrazovanju i kulturi kroz programe finansiranja i koordinaciju politika država članica putem otvorene metode koordinacije. EU i države članice takođe moraju spriječiti diskriminaciju i obezbijediti kvalitetno obrazovanje djece radnika migranata, uključujući i one u nepovoljnom položaju.

Postoji **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Postignut je **određeni napredak** u skladu s preporukama iz 2019. godine u pogledu stopa upisa kod predškolskog obrazovanja i vaspitanja, ishoda učenja i stručnog obrazovanja i osposobljavanja.

U narednoj godini, Crna Gora posebno treba da:

- nastavi da poboljšava stopu upisakod predškolskog obrazovanja i vaspitanja i svede napuštanje školovanja na najmanju mjeru, posebno kada su u pitanju osjetljive grupe;
- poboljša upravljanje sektorom obrazovanja i nastavi sa relevantnim reformskim mjerama radi unapređenja ukupnog kvaliteta obrazovanja;
- uspostavi adekvatan mehanizam praćenja i procjene praktičnog učenja kod stručnog i visokog obrazovanja.

U dijelu **obrazovanja i osposobljavanja**, nastavljeno je sprovođenje brojnih strategija u oblasti obrazovanja. Posljednje brojke (2018) pokazuju da se obrazovanje izdvaja 4% BDP-a. Ulaganja u školsku infrastrukturu i opremu dovela su do izgradnje novih ili renoviranja postojećih škola, a još projekata je u pripremi. Premda su 2019. u nekoliko škola završeni radovi na otklanjanju arhitektonskih barijera, fizička dostupnost ostaje važno pitanje kojim se treba pozabaviti.

Nastavljena je promocija važnosti predškolskog obrazovanja i vaspitanja (ECEC), a terenske usluge vrtića dostupne su u nekim ruralnim područjima. Stopa učešća djece starosti 0-5 godina blago je porasla sa 48% u 2018. na 52% u 2019. godini. Kako bi se iskoristili dugoročni socijalni i ekonomski benefiti koje ECEC može pružiti, nova strategija predškolskog obrazovanja, koja je u pripremi, treba da cilja na suštinsko povećanje broja upisanih (bliže cilju EU od 95) i da više investira u kvalifikovane vaspitače radi pripreme djece za obavezno obrazovanje, naročito one iz osjetljivih grupa.

Ministarstvo prosvjete pokrenulo je program stipendija za romske i egipćanske srednjoškolce i studente u septembru 2019. godine. Iako je od 2016. godine primjetan porast stopa pohađanja uz manje slučajeve napuštanja školovanja, ukupni broj romske i egipćanske djece koja idu u školu, kao i djece sa invaliditetom, i dalje je mali; ono što najviše zabrinjava je nizak nivo završenog obaveznog obrazovanja kod romske i egipćanske djece. U tom smislu, Crna Gora treba da obezbijedi blisku sinergiju prilikom sprovođenja strategije za socijalnu inkluziju Roma 2016-2020, Poznanjske deklaracije o integraciji Roma, kao i najnovije strategije za inkluzivno obrazovanje 2019-2025.

Crna Gora trenutno priprema nacrt strategije za cjeloživotno preduzetničko učenje (2020-2024), a još osnovnih i srednjih škola uključeno je u predmete koji razvijaju ključne sposobnosti i osnovne vještine, među kojima su socio-emocionalno učenje, digitalne vještine, kritičko razmišljanje i rješavanje problema.

Sprovođenje nacionalnog kvalifikacionog okvira (u skladu s Evropskim kvalifikacionim okvirom iz 2014) i prelazak na pristup zasnovan na ishodima učenja pokazali su se zahtjevnim, kao što se može vidjeti i po postojanoj nepodudarnosti vještina sa potrebama tržišta rada. Ministarstvo prosvjete nastavlja sa revizijom programa i kvalifikacija u saradnji sa poslovnom zajednicom. Ono je takođe posvećeno sprovođenju i praćenju Zaključaka iz Rige o stručnom obrazovanju i osposobljavanju (SOO) iz 2015, kao što se vidi po revidiranoj Strategiji SOO (2020-2024), usvojenoj u januaru 2020. godine. Pravilna implementacija ove strategije biće važan element za dalji napredak, s obzirom na njen fokus na pružanje kvalitetnog i inkluzivnog obrazovanja usmjerenog ka tržištu rada, kao i potrebu za zelenim i digitalnim vještinama.

Nakon 3 godine sprovođenja, prva evaluacija sistema dualnog obrazovanja pokazala je rastuće interesovanje poslodavaca i učenika, uz neke pozitivne rezultate u pogledu stope zadržavanja učenika. Preporuke uključuju izgradnju kapaciteta instruktora u kompanijama i mentora u školama, kao i održivost modela zajedničkog finansiranja od strane obrazovnog i privatnog sektora. Ministarstvo prosvjete razmatra najbolje opcije za uspostavljanje adekvatnog mehanizma praćenja i procjene za SOO. Na reformskoj agendi je i priznavanje neformalnog i informalnog učenja, radi olakšavanja usavršavanja i prekvalifikacije (pretežno ograničeno na SOO za sada). Od januara 2020, Privredna komora Crne Gore učestvuje u pilot programu mobilnosti EU za učenike i učitelje u oblasti SOO.

U maju 2019, Vlada je potpisala prvi (trogodišnji) ugovor o finansiranju sa Univerzitetom Crne Gore (UCG) zasnovan, između ostalog, na obezbjeđenju kvaliteta, upisnoj politici i poboljšanju studijskih programa. Oponašajući proces na UCG, prelazak na reformisani studijski model 3+2+3 trenutno je u toku na privatnim visokoškolskim ustanovama. Kao članica mreže Evropske asocijacije za obezbjeđivanje kvaliteta, Crna Gora primjenjuje određene alate EU u svom radu na obezbjeđivanju kvaliteta, uključujući eksternu evaluaciju institucija, studijskih programa i programa cjeloživotnog učenja. Implementacija praktičnog obrazovanja u sklopu programa visokog obrazovanja donosi određene izazove i zahtijeva strukturirani sistem praćenja i procjene kako bi se utvrdio učinak i djelotvornost. Revidirana strategija visokog obrazovanja (2020-2025) trenutno je u pripremi, a bila je data na javnu raspravu. U skladu sa Zakonom o akademskom integritetu iz 2019, Vlada je imenovala prvi Etički komitet, odgovoran za zaštitu i promociju akademskog integriteta i sprečavanje plagiranja. UCG je takođe ustanovila svoj Etički komitet.

Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u programu EU Erasmus+. U 2019. godini finansirano je 1379 dolaznih i odlaznih učesnika, dok je 9 projekata izgradnje kapaciteta dodijeljeno na polju visokog obrazovanja i 3 u vezi mladih. Crna Gora je takođe zatražila pristupanje platformi eTwinning za učitelje. Po prvi put je šest mladih volontera iz Crne Gore učestvovalo u Evropskoj inicijativi za solidarnost.

Kao odgovor na pandemiju COVID-19, Ministarstvo prosvjete aktivno je obezbjeđivalo brojne mogućnosti učenja na daljinu za različite obrazovne nivoe, uključujući portal za komunikaciju na relaciji učitelj-đaci sa časovima podijeljenim prema godini i predmetu, kao i posebni kanal na YouTube-u sa snimljenim časovima. Projekat *Uči doma* koji uključuje platformu kompanije AMPLITUDO pobrao je veoma pozitivne ocjene.

Rezultati PISA testiranja 2018. (program za međunarodnu ocjenu studenata – matematika, nauka i čitanje) pokazali su ograničeno poboljšanje u odnosu na 2015, a i dalje su ispod prosjeka zemalja OECD. Budući da se PISA smatra jednim od indikatora toga da li neki školski sistem priprema đake za budućnost, sprovođenje preporuka za politiku iz akcionog plana iz 2019. trebalo bi ubrzati radi podrške tekućim naporima da se poboljša ukupni kvalitet nastave i postignuća đaka. Zemlja je takođe učestvovala u TIMSS 2019, a učestvovalaće i u PIRLS istraživanju 2021.

Što se tiče **kulture**, Ministarstvo kulture nastavilo je da ulaže u kreativne habove i industrije, infrastrukturu i razvoj umjetnosti. Dalje ulaganje u mapiranje lokalnog ekosistema kreativnih startupova bilo bi korisno kao dodatni podsticaj. Ministarstvo je u martu 2020. objavilo javni poziv za sufinansiranje kulturnih i umjetničkih aktivnosti od javnog interesa radi podrške i zaštite nezaposlenih umjetnika i raznih operatera koje je pogodila pandemija COVID-19. Izmjene i dopune Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora treba da doprinesu boljem očuvanju. Crna Gora treba pažljivo da sprovodi mjere zaštite kako bi sačuvala svoj status baštine Uneska. U sklopu Dana evropske baštine 2019. organizovani su brojni događaji. Regionalna kancelarija za saradnju mladih podržava interkulturalne omladinske programe razmjene. Mada nije bilo uspješnog projekta u sklopu potprograma za kulturu Programa kreativna Evropa 2019, Crna Gora je imala dva uspješna granta u novom programu mobilnosti „i-Portunus“.

U toku je sprovođenje Strategije za mlade 2017-2021, a dvije trećine lokalnih samouprava imaju akcione planove za mlade. U skladu sa Zakonom o **mladima**, Vlada je usvojila program za jačanje kapaciteta servisa za mlade, a u junu 2020. usvojeno je sekundarno zakonodavstvo kako bi se omogućilo osnivanje Nacionalnog savjeta za mlade. Opredijeljena su sredstva za rekonstrukciju, adaptaciju i opremanje omladinskih klubova, uz predviđeno otvaranje novih klubova ove godine na sjeveru zemlje. Preko 5000 besplatnih Evropskih omladinskih kartica podijeljeno je mladima širom zemlje. Crna Gora se priključila petom izdanju Evropske nedjelje **sporta** u okviru inicijative Evropske komisije *Evropska nedjelja sporta bez granica*.

5.27 Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene

EU promovira snažnu klimatsku akciju, održivi razvoj i zaštitu životne sredine. Pravna tekovina EU obuhvata propise koji se odnose na klimatske promjene, kvalitet voda i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije, buku i civilnu zaštitu.

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** ostvaren je garantovanjem međunarodne zaštite za Ulcinjsku solanu, pripremom akcionog plana za poglavlje 27, kao i daljim usklađivanjem zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, u skladu sa nacionalnom strategijom. Potrebno je uložiti značajne napore kada je riječ o implementaciji i sprovođenju, naročito na polju upravljanja otpadom, kvaliteta voda, zaštite prirode i klimatskih promjena. Preporuke iz 2019. godine i dalje važe, a u narednoj godini Crna Gora treba osjetno da pojača ambicije u pogledu zelene tranzicije, te da nastavi da se fokusira na:

→ efektivnu implementaciju Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, naročito u sektorima otpada, voda i zaštite prirode;

- preduzimanje urgentnih mjera za očuvanje i poboljšanje ekološke vrijednosti zaštićenih područja i potencijalnih područja Natura 2000, kao što su Ulcinjska solana, Skadarsko jezero, rijeka Tara i ostali riječni tokovi;
- razvoj svog Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana u skladu sa preporukama Energetske zajednice.

Životna sredina

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva**, Crna Gora je 2019. pripremila novi akcioni plan za bolje postavljanje prioriteta u pogledu usklađivanja i implementacije pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. U decembru 2019, Vlada je usvojila Treći izvještaj o implementaciji prethodnog akcionog plana za period 2018-2020. godine. Ovaj izvještaj pokazuje da je implementacija spora u većini oblasti, pri čemu je 68% aktivnosti planiranih za 2018. i 2019. završeno do kraja 2019. godine. Prema izvještaju, u 2019. nije realizovana nijedna aktivnost u oblasti upravljanja otpadom i klimatskim promjenama. Implementacija je bila na nivou od 30% za kvalitet voda i zaštitu prirode, dok je brojka od oko 70% zabilježena za horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha i industrijsko zagađenje. Eko fond, koji je osnovan u novembru 2018, još nije postao operativan. Razdvajanje zakonodavnih i izvršnih nadležnosti u oblasti životne sredine osigurano je sekundarnim zakonodavstvom iz maja 2019. o internoj organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma i Agencije za zaštitu prirode i životne sredine (AZPŽS). Preostali izazovi kojima se hitno treba posvetiti jesu nedostatak zadovoljavajućih administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i inspeksijskih organa, nedovoljna međuinstitucionalna koordinacija i odsustvo održivog finansijskog okvira.

U oblasti **kvalitet vazduha**, Vlada je u junu 2019. usvojila izvještaj za 2018. o implementaciji akcionog plana Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha. Tokom perioda izvještavanja revidirana je definicija zona kvaliteta vazduha, a broj stanica za praćenje kvaliteta vazduha povećan je sa 7 na 10, premda sistem izvještavanja o kvalitetu vazduha u realnom vremenu nije operativan. Nivoi zagađenja u Pljevljima redovno prekoračuju srednje granične vrijednosti koncentracije PM10. U martu 2020, Crna Gora je ponovo uspostavila izvještavanje o emisijama koje zagađuju vazduh i obezbijedila sve nedostajuće podatke za period 2011-2018. godine Sekretarijatu Konvencije o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima. Usvojen je program praćenja kvaliteta tečnih goriva naftnog porijekla za 2020-2021.

Kada je riječ o **upravljanju otpadom**, crnogorsko zakonodavstvo i dalje djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Nije napravljen pomak u implementaciji zakonodavstva o otpadu. Znatni naponi su potrebni u pogledu strateškog planiranja i investicija kako bi se sprovela Nacionalna strategija za upravljanje otpadom do 2030. i Državni plan upravljanja otpadom za period 2015-2020. godine. Nastavljen je rad na novom Zakonu o upravljanju otpadom. Odluke o odvojenom sakupljanju otpada usvojene su u opštinama Berane, Žabljak, Plav, Rožaje, Kolašin, Gusinje, Andrijevića, Ulcinj i Petnjica. Ostaje da se pojašne detalji državnog modela upravljanja otpadom i modaliteta njegove implementacije. Potrebno je hitno djelovanje kako bi se riješilo pitanje nelegalnih odlagališta otpada i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje u svim opštinama. Potrebno je uspostaviti infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada širom zemlje.

Usklađenost u oblasti **kvaliteta voda** ostaje ograničena. Ostaje da se finalizuju planovi upravljanja vodama za Dunavski i Jadranski sliv. Uspostavljena je mreža hidroloških površinskih stanica za praćenje kvantiteta površinskih voda, kao i mreža stanica za praćenje podzemnih voda, a pribavljen je i softver za obradu prikupljenih hidroloških podataka. Najveći

izvor zagađenja površinskih i podzemnih voda predstavljaju neprečišćene otpadne vode. U cilju rješavanja ovog pitanja, Vlada je u oktobru 2019. usvojila Plan upravljanja komunalnim otpadnim vodama za 2020-2035. godinu. Skupština je usvojila Zakon o zaštiti morske sredine u decembru 2019, doprinoseći time usklađenosti sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji. Napredovala je izrada mapa opasnosti od poplava i mapa rizika od poplava. Ulaganja u hidroelektrane moraju biti u skladu sa nacionalnim i međunarodnim obavezama u pogledu zaštite prirode i upravljanja vodama, osigurati učešće i konsultovanje javnosti, te garantovati visokokvalitetne izvještaje o procjeni uticaja na životnu sredinu (EIA) koji uključuju kumulativna dejstva na prirodu i biodiverzitet.

U oblasti **zaštite prirode**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Opština Ulcinj je u junu 2019. proglasila Ulcinjsku solanu za park prirode, a ista je u septembru 2019. uvrštena na Ramsar listu, time postajući močvarno područje od međunarodnog značaja. Dolina rijeke Zete proglašena je parkom prirode u decembru 2019. godine. Dok dodatna podrška za održavanje Ulcinjske solane dolazi iz državnog budžeta, odlučno i hitno djelovanje i dalje je potrebno za njeno održivo upravljanje i zaštitu, uključujući prije svega razjašnjenje pitanja vlasništva. Određene mjere ublažavanja preduzete su radi praćenja i poboljšanja stanja životne sredine na nekoliko osjetljivih područja oko Skadarskog jezera i rijeke Tare. Potreban je dalji napredak u određivanju morskih zaštićenih područja i uspostavljanju sveobuhvatnog sistema stroge zaštite vrsta, koji se primjenjuje, između ostalog, kod seizmičkih ispitivanja, turističkih i projekata u vezi hidroelektrana. Formiran je vojni poligon na Sinjajevini, koja je dio UNESCO rezervata biosfere rijeke Tare. Njegov rad treba planirati i pratiti u skladu sa UNESCO principima socio-kulturne i ekološke održivosti. Nastavljeno je mapiranje za Natura 2000. Usvojen je Zakon o stranim i invazivnim stranim vrstama biljaka, životinja i gljiva, kao i revidirana Nacionalna strategija za šume i šumarstvo i Plan sanacije šuma za šume degradirane dejstvom abiotičkih i biotičkih faktora. U martu 2020, Skupština je usvojila Zakon o potvrđivanju Protokola iz Nagoje o pristupu genetičkim resursima i pravednoj i jednakoj raspodjeli koristi koje proističu iz njihovog korišćenja uz Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti.

U oblasti **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Zakon o industrijskim emisijama usvojen je u martu 2019, nakon čega su usvojeni relevantni podzakonski akti. Vlada je u novembru donijela Uredbu o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola.

Kada je riječ o **hemikalijama**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U martu 2019, Vlada je donijela Nacionalnu strategiju upravljanja hemikalijama 2019-2022, s Akcionim planom. U julu 2019, Vlada je usvojila Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije, dok je u avgustu 2019. usvojila Finalni izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja hemikalijama 2015-2018.

U oblasti **buke**, Glavni grad Podgorica je u julu 2019. donio Akcioni plan zaštite od buke za teritoriju Glavnog grada Podgorice i Opštine u sastavu Glavnog grada Golubovci do 2024.

U oblasti **civilne zaštite**, Crna Gora je članica Mehanizma za civilnu zaštitu EU od aprila 2015. godine. Pandemija COVID-19 naglasila je potrebu za jačanjem zakonskog okvira i institucionalnih kapaciteta, kao i ljudskih i finansijskih resursa organa civilne zaštite, a takođe u pogledu hitnih medicinskih intervencija. Crnoj Gori se sugeriše da pojača saradnju u okviru Mehanizma za civilnu zaštitu EU (UCPM). Crna Gora bi mogla više da doprinosi Mehanizmu registrovanjem eksperata ili kapaciteta za odgovor u dobrovoljne snage i kroz redovno učešće u radu odbora i radnih grupa koje su uspostavljene u okviru Mehanizma. I dalje je potrebno da se zemlja poveže sa Zajedničkim sistemom za komunikaciju u vanrednim situacijama i informacionim sistemom (CECIS). Kao preduslov za povezivanje sa CECIS-om, Crna Gora

treba da uspostavi Sigurni transevropski servis za telematiku između administracija (sTESTA). U januaru 2020. donijet je Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za smanjenje rizika od katastrofa za period 2018-2019. godina, za 2019. godinu, kao i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2020-2021.

Klimatske promjene

Nivo usklađenosti Crne Gore u oblasti klimatskih promjena i dalje je ograničen. Crna Gora ima strategiju klimatskih promjena, ali je neophodno da intenzivira rad kako bi obezbijedila konzistentnost sa Okvirom klimatske i energetske politike EU do 2030. godine. Takođe, treba da obezbijedi da njena strategija bude integrisana u sve relevantne sektorske politike i strategije. U decembru 2019. usvojen je okvirni Zakon o klimatskim promjenama. U skladu s ovim zakonom, donešena je uredba u februaru 2020, koja osigurava uspostavljanje nacionalnog sistema trgovine emisijama ugljen-dioksida. I dalje je potreban značajan rad na usklađivanju s pravnom tekovinom EU, poput inkorporiranja preostalih elemenata Sistema trgovine emisijama EU (ETS), Regulative o podjeli napora i Mehanizma monitoringa i izvještavanja (MMR). Što se tiče Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC), u toku je priprema trećeg nacionalnog izvještaja za Crnu Goru o klimatskim promjenama, u skladu sa Okvirnom konvencijom UN-a o klimatskim promjenama.

5.28 Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja

Propisi EU štite potrošače u pogledu zaštite ekonomskih interesa potrošača, bezbjednosti proizvoda, opasnih imitacija i odgovornosti za neispravne proizvode. EU takođe obezbjeđuje visoke zajedničke standarde za kontrolu duvana, krvi, tkiva, ćelija i organa, prava pacijenata i zarazne bolesti.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. **Određeni napredak** može se primijetiti kod prošlogodišnjih preporuka u pogledu usklađenosti s pravnom tekovinom, a naročito u vezi kontrole duvana i pušenja na javnim mjestima. Ipak, sve prošlogodišnje preporuke nijesu u potpunosti ispunjene, te je potrebno dodatno usklađivanje, dok su implementacioni kapacitet i obezbjeđivanje podataka i dalje neadekvatni u nekoliko oblasti.

U narednoj godini, Crna Gora treba da:

- dovrši usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU na polju zaštite potrošača;
- dovrši usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU na polju zaštite zdravlja, naročito u pogledu prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti i materija ljudskog porijekla, te da krene s njegovom punom primjenom;
- obezbijedi neophodne implementacione kapacitete za primjenu pravne tekovine EU.

Zaštita potrošača

Kada je riječ o **pravnom okviru za zaštitu potrošača**, zakonski temelj Crne Gore osmišljen je tako da bude usklađen s pravnom tekovinom EU o bezbjednosti proizvoda. Izmjene i dopune Zakona o zaštiti potrošača donijete su u novembru 2019. godine. To je učinjeno na način da se postigne usklađenost s pravnom tekovinom EU na polju prava potrošača i vansudskog rješavanja potrošačkih sporova. Ipak, potrebno je dalje usklađivanje u pogledu prava potrošača, potrošačkih kredita, alternativnog rješavanja sporova, kao i najnovije pravne tekovine EU o pravilima zaštite potrošača.

U izvještajnom periodu, Uprava za inspekcijske poslove izvršila je 18.662 kontrole u oblasti zaštite potrošača i utvrdila 4.577 nepravilnosti koje su dovele do administrativnih mjera.

Kad je riječ o **bezbjednosti proizvoda**, Crna Gora je izvijestila da su obavljena 6.124 inspekcijska pregleda, odnosno 5.113 u proaktivnom nadzoru i 1.011 u reaktivnom nadzoru, pri čemu su utvrđena 822 opasna proizvoda (42.211 komada). Od toga je 386 (9.450 komada) okvalifikovano kao opasni proizvodi koji predstavljaju ozbiljan rizik i povučeni su sa tržišta, a 106 proizvoda (1.685 komada) je uništeno. Primijenjene su odgovarajuće administrativne mjere.

Javno zdravlje

Kad je riječ o **javnom zdravlju**, domaće zakonodavstvo iz oblasti zdravstvene zaštite djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU. Crna Gora je pripremila 10 strategijskih dokumenata na polju zdravstvene zaštite, uključujući Zdravstvenu politiku do 2020. godine. Jedan od njenih prioriteta jeste produžavanje životnog vijeka, koji je ostao na istom nivou kao 2018. (76,8). Sprovođenje Master plana razvoja zdravstva 2015-2020. nastavljeno je u 2019, ali je zdravstveni budžet zemlje blago smanjen u odnosu na 2018. (6,18%) i nije bio dovoljan za implementaciju raznih preventivnih i javnozdravstvenih mjera. Prekomjerno propisivanje lijekova i dalje je razlog za zabrinutost. Naponi za suzbijanje antimikrobne rezistencije nijesunašli na dovoljnu podršku usljed nedovoljne komunikacije i nedovoljnih aktivnosti usmjerenih ka poboljšanju zdravstvene pismenosti. Nije bilo eksternih istraživanja za procjenu korupcije koja utiče na sektor zdravstva.

Kada je riječ o **zdravstvenom informacionom sistemu**, u sklopu Ministarstva zdravlja formirana je jedinica za upravljanje novim integrisanim zdravstvenim informacionim sistemom, ali trenutno ima svega dva člana osoblja. Ovaj sistem je kompleksan, budući da treba da pokrije sve državne zdravstvene ustanove. Potrebno ga je dalje poboljšavati kako bi se omogućilo efektivno pružanje kvalitetnih zdravstvenih usluga svim pacijentima, bolje upravljanje sistemom zdravstva i prikupljanje podataka neophodnih za napredno izvještavanje o javnom zdravlju.

Što se tiče oblasti **kontrole duvana**, Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda donijet je u julu 2019. godine. Osmišljen je tako da se postigne usklađenost s pravnom tekovinom EU u pogledu: (i) proizvodnje, prezentacije i prodaje duvana i povezanih proizvoda, (ii) reklamiranja i sponzorisanih duvanskih proizvoda, (iii) sprečavanja pušenja i (iv) inicijativa za poboljšanje kontrole duvana i okruženja bez dima. Kao rezultat toga, zabrana pušenja na javnim mjestima na snazi je počevši od 1. avgusta 2019. godine. Primjenu zakona prate nadležne inspekcijske službe.

Kad je riječ o **krvi, tkivima, ćelijama i organima**, Crna Gora je ažurirala svoj akcioni plan u oblasti materija ljudskog porijekla i pokrenula projekat za unapređenje informatičkog sistema za monitoring. Izmjene i dopune Zakona o uzimanju i presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja stupile su na snagu u decembru 2019. godine. Britanska agencija „DAS“ je u decembru 2019. sprovedla drugu nadzornu provjeru državnog Zavoda za transfuziju krvi, u vezi sa ponovnom sertifikacijom za dva ISO sertifikata (ISO 9001:2015 za sistem kvaliteta i ISO 27001:2013 za bezbjednost informacija). Ovo je rezultiralo pozitivnom procjenom. Crna Gora je nastavila sa promotivnim aktivnostima na polju dobrovoljnog davanja krvi. Međutim, planirana aktivnost u vezi s materijama ljudskog porijekla još nije počela.

U oblasti **ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju**, uključujući i **zarazne bolesti**, domaće zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU, ali se pažnja mora posvetiti pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti. Bilo je određenog napretka u izvještajnom periodu na polju (i) usklađenosti u pogledu izvještavanja o

infektivnim bolestima, bolničkim infekcijama, uslovima i smrtnim slučajevima zbog ovih bolesti, (ii) spiska infektivnih bolesti podložnih epidemiološkoj kontroli i primjeni mjera i kontrole infektivnih bolesti, i (iii) definicijâ slučajeva infektivnih bolesti. Program obavezne imunizacije stanovništva protiv određenih zaraznih bolesti sprovedenje za 2019. godinu, ali blagovremena imunizacija protiv određenih bolesti i dalje je na niskom nivou.

Kao odgovor na izbijanje pandemije COVID-19, mjere predostrožnosti u skladu sa preporukama Instituta za javno zdravlje uključivale su policijski čas na državnom nivou, održavanje socijalne distance, zabranu javnih okupljanja i javnih i vjerskih obreda. Sve sportske i rekreativne aktivnosti bile su zabranjene, a lokalne autobuske, željezničke i taksi usluge obustavljene. Došlo je do zatvaranja jedne opštine i djelova druge dvije. Zatvorene su škole, restorani i kafići, a broj kupaca u supermarketima ograničen je na 50. Uvođeni su periodi samoizolacije i karantina (međutim, objavljen je spisak svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije – u toku je ocjena ustavnosti ove mjere, a u jednom trenutku procurio je spisak svih lica u samoizolaciji – u toku je krivična istraga). Ove mjere su postepeno ublažavane u maju, uporedo sa smanjenjem broja slučajeva. Vrtići su ponovo otvoreni 1. juna, kada je ujedno i odobren ulazak u zemlju za državljane određenih zemalja, na osnovu epidemioloških kriterijuma.

Crna Gora je usvojila zakonodavstvo o izvještavanju o zaraznim bolestima, infekcijama, slučajevima i smrtnim ishodima, kao i listu i definicije u pogledu epidemiološkog monitoringa, prevencije i suzbijanja. Pripremljeno je i opremljeno pet privremenih bolnica za medicinski tretman lica oboljelih od COVID-19, kao i deset objekata za karantin. Bonusi na platu do 15% dati su svim zdravstvenim radnicima. Crna Gora je dostavljala podatke Evropskom centru za prevenciju i kontrolu bolesti. Takođe se pridružila Sporazumu o zajedničkim nabavkama EU i Odboru za zdravstvenu bezbjednost EU, te je preko Sporazuma o zajedničkim nabavkama dobila materijale za kontrolu testova na COVID, kao i 3 miliona eura sredstava EU kako bi se omogućila kupovina hitno potrebne medicinske opreme i zaliha. Crna Gora je usvojila novu Strategiju za **unapređenje mentalnog zdravlja** (2019-2023), s Akcionim planom za 2019-2020. Međutim, nije bilo napretka u pružanju podataka o omjeru između njege mentalnog zdravlja koja se obezbjeđuje u institucijama i njege koja se pruža u zajednici.

Što se tiče **preventivnih mjera**, obezbijeđeni su određeni podaci o ishrani i fizičkoj aktivnosti đaka u školama, što je sprovedeno pod okriljem Evropske inicijative praćenja gojaznosti SZO. Usvojen je nacionalni akcioni plan za unapređenje ishrane (2019-2020), kao i nacionalna strategija prevencije alkoholizma i alkoholom uzrokovanih poremećaja. Ovo je praćeno radionicama za đake osnovnih i srednjih škola o zdravim stilovima života, koje su vodili ljekari. Međutim, neke organizacije građanskog društva ukazuju da je bilo nedovoljno aktivnosti na smanjenju alkoholizma i prevenciji alkoholom uzrokovanih poremećaja.

U oblasti **sprečavanja zloupotrebe droga i smanjenja štete**, Crna Gora je nastavila sa sprovođenjem Akcionog plana 2019-2020. za primjenu Strategije za sprečavanje zloupotrebe droga 2013-2020. Usvojene su smjernice za pružanje pomoći zavisnicima od droga i njihova implementacija je u toku. Podsticana je uključenost građanskog društva u aktivnosti sprečavanja zloupotrebe droga uz podršku iz državnog budžeta. Međutim, neke organizacije smatrale su da su sredstva za implementaciju nedovoljna. Projekat Evropsko školsko istraživanje o upotrebi alkohola i drugih droga (ESPAD) sprovedeno je i praćeno određenim interaktivnim sesijama u osnovnim i srednjim školama.

Što se tiče **zdravstvenih nejednakosti**, djeluje da je pristup uslugama zdravstvene zaštite dostupan svim osjetljivim grupama. Međutim, ima naznaka da su opcije liječenja za korisnike droga ograničene, a u slučaju djece gotovo nepostojeće. Jedno istraživanje pokazalo je da preko

95% domicilne romske i egipćanske populacije posjeduje zdravstvenu knjižicu, u poređenju sa 75% raseljenih Roma i Egipćana.

5.29 Poglavlje 29: Carinska unija

Sve zemlje članice Evropske unije dio su carinske unije i poštuju ista carinska pravila i procedure. To od njih zahtijeva da usklade svoje zakonodavstvo, kao i da imaju adekvatne kapacitete za primjenu i sprovođenje i pristup zajedničkim kompjuterizovanim carinskim sistemima.

Crna Gora je **umjereno spremna** za carinsku uniju i ostvarila je **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda, napredujući s pripremama za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, te sprovodeći aktivnosti predviđene za 2019. u višegodišnjoj Strategiji trgovinskih olakšica 2018-2022, čime je djelimično ispunila prošlogodišnje preporuke.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi s pripremama za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, uspostavljanjem kompjuterizovanog tranzitnog sistema koji je kompatibilan sa sistemom EU;
- dalje sprovodi mjere za olakšanje trgovine kako bi se smanjile administrativne neefikasnosti i vrijeme potrebno za carinjenje, u skladu sa Strategijom trgovinskih olakšica 2018-2022 i Programom ekonomskih reformi 2020-2022;
- unaprijedi izgradnju kapaciteta u Upravi carina i obezbijedi adekvatan broj zaposlenih za IT sektor.

U pogledu **carinskog zakonodavstva**, stepen usklađenosti s pravnom tekovinom EU je visok. Novi Carinski zakon, koji je u potpunosti usklađen s Carinskim zakonom EU, finalizovan je i dat na javnu raspravu. Crna Gora je u martu 2019. potvrdila UNIDROIT Konvenciju o ukradenim ili nezakonito izvezenim kulturnim dobrima, a u maju 2019. izmijenila i dopunila Zakon o zaštiti kulturnih dobara. U decembru 2019. usvojeno je zakonodavstvo za primjenu Zakona o carinskoj službi u vezi praćenja, presretanja i kontroli vozila, putnika i prtljaga, kao i izdavanja upozorenja i naloga od strane ovlašćenih carinskih službenika.

Crna Gora je takođe izmijenila i dopunila zakonodavstvo za sprovođenje programa ovlašćenih privrednih subjekata (AEO) u cilju usklađivanja s pravnom tekovinom EU; izmjene i dopune su stupile na snagu. Počevši od novembra 2019, privredni subjekti mogu da se prijave za status AEO.

Crna Gora primjenjuje Regionalnu konvenciju o Pan-Euro-Mediterranskim preferencijalnim pravilima o porijeklu robe. Nakon stupanja na snagu mjera trgovinskih olakšica prema CEFTA sporazumu (Dodatni protokol 5), Uprava carina potpisala je sporazume s drugim administrativnim tijelima kako bi se osigurala razmjena informacija i uzajamna pomoć kod carinskih pitanja. Izmijenjeni CEFTA protokol o porijeklu, koji uvodi punu kumulaciju i zabranu povraćaja carina, primjenjuje se od jula 2019. godine.

Potrebno je da Crna Gora dalje usaglasi svoje zakonodavstvo u oblasti prekursora droga i carinske bezbjednosti, te da usvoji implementaciono zakonodavstvo o kontroli izvoza kulturnih dobara. Još se primjenjuje određeni broj carinskih izuzeća koja nijesu utvrđena Carinskim zakonom EU. Naknade se i dalje naplaćuju kamionima na unutrašnjim carinskim terminalima koji se nalaze u objektima u privatnom vlasništvu, što nije u skladu s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Crna Gora nastavlja sa sprovođenjem Poslovne strategije za period 2019-2021, u skladu s Akcionim planom. Implementaciono zakonodavstvo o internoj organizaciji Uprave carina usvojeno je u maju 2019. godine, zajedno sa strategijama za carinske ljudske resurse, upravljanje, obuke, modernizaciju IT infrastrukture

i odnose s javnošću. Crna Gora je preduzela korake ka snaženju kapaciteta u finansijskim istragama, uključujući povraćaj imovine i koristi stečene kriminalnom djelatnošću, kao i pojačane mjere za sprečavanje korupcije i očuvanje integriteta carinskih službenika. I dalje je potrebno na bolji način riješiti pitanje obezbjeđivanja dovoljnog broja zaposlenih u IT sektoru, imajući u vidu brojne razvojne IT projekte.

Dalji operativni napredak je postignut ka pristupanju Konvenciji o tranzitu i uspostavljanju novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS). Pojednostavljene procedure za carinjenje ekspresnih pošiljaka su implementirane, a aplikacija e-manifest za takve pošiljke postaje operativna, omogućavajući da se isporuke obrade prije nego što pristignu. Intenzivirane su pripreme za akreditaciju carinske laboratorije i nekoliko tenderskih postupaka za nabavku laboratorijske opreme uspješno je završeno.

Što se tiče naplate carinskog duga, model za otpis carinskog duga treba utvrditi zajedno sa Ministarstvom finansija. Primjetna su određena poboljšanja kod uvoznih i izvoznih procedura zahvaljujući postepenoj implementaciji Strategije trgovinskih olakšica 2018-2022. U smislu implementacije CEFTA Protokola 5, pojačane su provjere nakon carinjenja kako bi se smanjilo vrijeme potrebno za carinjenje. Pored toga, razvoj nadzornog IT sistema, koji uvodi hronološko upravljanje slučajevima carinskih prevara i nepravilnosti, počeo je u septembru 2019, dok se njegova integracija u carinsko-informacioni sistem očekuje u III kvartalu 2020.

Uprava carina je član Koordinacionog tima za prava intelektualne svojine i učestvuje u zajedničkim aktivnostima radne grupe u cilju suzbijanja i sprečavanja kršenja prava intelektualne svojine. Naplata prihoda Uprave carina je u 2019. iznosila 801 milion eura, što je porast od 5,60% u odnosu na 2018. godinu. Naročito treba naglasiti porast od 14% u odnosu na prethodnu godinu kada je riječ o naplati akcize na duvan.

U pogledu ilegalne trgovine duvanskim proizvodima, intenzivirane su nadzorne aktivnosti u slobodnoj zoni u Luci Bar, uključujući zajedničke kontrolne akcije sa policijom. Bolja informatička funkcionalnost omogućava carinskim organima da pristupe IT sistemima lučkih operatera i bolje kontrolišu kretanja duvanskih proizvoda. Ipak, ostaju značajni izazovi na polju smanjenja nezakonite trgovine duvanskim proizvodima. Naročito, prisustvo fiktivnih ošor kompanija u slobodnoj zoni u Luci Bar i njihova uloga u lancu snabdijevanja duvanom ostaju veliki razlog za brigu. Šira kontrola kompanija koje posluju u slobodnoj zoni, kao i njihovih aktivnosti, učinila bi borbu protiv šverca cigareta efikasnijom. Potrebno je uložiti dalje napore u izgradnju kapaciteta, zapošljavanje kadrova i jačanje međunarodne saradnje u ovom pogledu. Uprava carina krenula je s razvojem elektronskog sistema za upravljanje i bezbjedno štampanje akciznih markica, ali je implementacija Protokola SZO o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima i dalje na čekanju. Obnovljena proizvodnja cigareta u najvećoj crnogorskoj duvanskoj kompaniji zahtijevala bi puno sprovođenje mjera predviđenih Protokolom.

Uprava carina je dio Koordinacionog tijela CEFTA-e, formiranog u martu 2020. s ciljem koordinacije mjera za neprekinutu prekograničnu trgovinu tokom krize zbog COVID-19.

5.30 Poglavlje 30: Vanjski odnosi

EU ima zajedničku trgovinsku i trgovinsku politiku prema trećim zemljama baziranu na multilateralnim i bilateralnim sporazumima i autonomnim mjerama. Takođe postoje pravila EU u oblasti razvojne politike i humanitarne pomoći.

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** kod preporuka iz 2019. napravljen je u pogledu regionalnog ekonomskog prostora (REA) uz

usvajanje Dodatnog protokola 6 za liberalizaciju trgovine uslugama. Preporuka iz 2019. o robi dvostruke namjene ostaje važeća.

U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ usvoji zakonodavstvo u skladu s pravnom tekovinom EU koje se odnosi na kontrolu izvoza robe dvostruke namjene;

→ sprovede aktivnosti u okviru višegodišnjeg Akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog prostora, a naročito da osigura punu primjenu Dodatnog protokola 5 CEFTA o trgovini robom, potvrdi i sprovede Dodatni protokol 6 CEFTA o trgovini uslugama, pregovara i obezbijedi najskorije usvajanje Dodatnog protokola 7 CEFTA o rješavanju sporova, usvoji regionalne standarde za međunarodne investicione sporazume i stremi sprovođenju „individualnog reformskog akcionog plana“ (IRAP) za investicije.

Što se tiče **zajedničke trgovinske politike**, Crna Gora je nastavila da koordinira svoje pozicije sa pozicijama EU, uključujući i u okviru Svjetske trgovinske organizacije. Crna Gora je usvojila izvještaj o implementaciji ambiciozne Strategije za trgovinske olakšice 2018-2022, za 2018. godinu. Treba uložiti dodatne napore da bi se obezbijedilo pravovremeno sprovođenje strategije i povezanog akcionog plana, te da bi se pratio taj proces. U junu 2019, Crna Gora je dostavila notifikacije koje se propisuju članovima 1.4, 10.6.2. i 12.2.2. Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO, a kasnije, u avgustu 2019, dostavila je notifikaciju o obavezama iz kategorija B i C.

Crna Gora je nastavila da usklađuje svoju nacionalnu kontrolnu listu roba dvostruke namjene sa režimom EU za 2019. za izvoz, transfer, posredovanje i tranzit ovih artikala. Tek treba da se usvoji Predlog zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene. U tom smislu, Crna Gora treba da nastavi da ulaže u unapređenje administrativnih i kontrolnih kapaciteta. U toku je proces apliciranja Crne Gore za učešće u Vasenarskom aranžmanu, a zemlja razmatra i priključivanje Australijskoj grupi.

Crna Gora je usvojila zakonodavstvo koje za cilj ima sprovođenje postupka sertifikovanja prema Kimberli procesu, uključujući odredbe o sankcijama.

U toku je priprema Uredbe o osiguranju izvoznih kredita od netržišnih rizika, nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o Investiciono-razvojnom fondu (koji uređuje izdavanje i finansiranje izvoznih kredita).

Crna Gora je nastavila učešće u CEFTA. Važno je da Crna Gora implementira Dodatni protokol 5, naročito na osnovu odluka koje je donio Zajednički komitet CEFTA u pogledu ovlašćenih privrednih subjekata, voća i povrća, kao i strategije upravljanja rizicima za carine. Takođe je potrebna ratifikacija i implementacija novousvojenog Dodatnog protokola 6 o liberalizaciji trgovine uslugama. Što se tiče Dodatnog protokola 7 o rješavanju trgovinskih sporova, konstruktivan pristup Crne Gore bio bi važan za osiguravanje završetka pregovora u 2020. godini. U okviru regionalnog ekonomskog prostora, ostaje da se usvoje standardi za investicije na regionalnom nivou koji bi odražavali najnovije razvoje politike EU; isti bi se koristili u pregovorima o budućim investicionim sporazumima sa trećim zemljama. Trebalo bi da Crna Gora ovo reflektuje u novom modelu bilateralnih investicionih sporazuma koji trenutno priprema.

Crna Gora treba da nastavi s jačanjem administrativnog kapaciteta službi koje su zadužene za pitanja u vezi CEFTA i STO. Što se tiče **bilateralnih trgovinskih sporazuma s trećim zemljama**, Crna Gora je u julu 2019. potpisala izmjene Sporazuma o slobodnoj trgovini s Turskom; njima je obezbijedena dodatna liberalizacija trgovine poljoprivrednim proizvodima

i pristupa tržištu usluga. Crna Gora takođe revidira sporazume o slobodnoj trgovini sklopljene sa zemljama EFTA u pogledu pravila o porijeklu.

Što se tiče **razvojne politike i humanitarne pomoći**, tek treba da se usvoje podzakonski akti za Zakon o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći. Baza podataka projekata koji su dobili podršku donatora tek treba da se izradi, uz primjenu metodologije Odbora za razvojnu pomoć OECD-a.

Crna Gora je nastavila s pripremama u ovom poglavlju u skladu sa svojim opštim Akcionim planom o vanjskim odnosima.

5.31 Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

Države članice moraju biti spremne da vode politički dijalog u okviru vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike, da se usklade sa izjavama EU, učestvuju u akcijama EU i da primjenjuju dogovorene restriktivne mjere i sankcije.

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** u izvještajnom periodu putem jačanja zakonskog okvira za bezbjednost i odbranu, te borbu protiv hibridnih prijetnji. Crna Gora je nastavila da se u potpunosti usklađuje sa stavovima EU i da učestvuje u misijama za upravljanje kriznim situacijama EU i operacijama u sklopu zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike.

Redovan **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici je nastavljen. (Više informacija o bilateralnim odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja i državama članicama EU može se naći u poglavlju *Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

U oblasti **zajedničke vanjske i bezbjednosne politike**, Crna Gora je nastavila da se 100% usaglašava sa svim relevantnim deklaracijama visokih zvaničnika EU i odlukama Savjeta. Skupština je u decembru usvojila izmjene i dopune Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, kojima je odgovornost za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma povjerena Upravi policije. U martu 2020, Vlada je donijela izmjenju Odluke koja se tiče suvereniteta i nezavisnosti Ukrajine (koja sadrži konsolidovani spisak fizičkih i pravnih lica protiv kojih su izrečene restriktivne mjere).

Crna Gora i dalje održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama, kojim se daje izuzeće za državljane SAD od jurisdikcije **Međunarodnog krivičnog suda**. Na taj način, zemlja nije usklađena sa zajedničkim stavovima EU o integritetu Rimskog statuta ili s povezanim vodećim principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Stoga je potrebna usklađenost s pozicijom EU.

Što se tiče **neproliferacije oružja**, Vlada je 2018. usvojila godišnji izvještaj o implementaciji Strategije za neproliferaciju oružja za masovno uništenje 2016-2020. Priprema se novi Akcioni plan (2020-2024) za implementaciju Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1540 koja obavezuje države da se uzdrže od pružanja pomoći nedržavnim akterima da razvijaju, nabavljaju, proizvode, posjeduju, transportuju ili koriste nuklearno, hemijsko ili biološko oružje i sredstva za njegovu isporuku. Crna Gora je nastavila učešće u programu saradnje EU u oblasti kontrole izvoza oružja. Ovo uključuje podršku za izradu odgovarajućeg zakonodavstva i relevantnu obuku službenika za licenciranje i sprovođenje zakona.

Crna Gora je nastavila aktivan angažman u primjeni Regionalne mape puta za održivo rješenje za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine niskokalibarskim i lakim naoružanjem na Zapadnom Balkanu za 2018. godinu.

U oblasti **bezbjednosti i odbrane**, nastavljena je primjena sporazuma između EU i Crne Gore

o bezbjednosnim procedurama za razmjenu i zaštitu povjerljivih informacija. Skupština je u junu 2019. usvojila Strategiju odbrane, koja daje okvir za razvoj odbrambenog sektora.

Crna Gora je nastavila dobru **saradnju s međunarodnim organizacijama** i ostaje aktivna učesnica u vježbama i misijama NATO.

Crna Gora je aktivno učestvovala u misijama i operacijama EU za upravljanje kriznim situacijama u okviru **zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike**, odnosno u EU NAVFOR Atalanta i EUTM Mali. Crna Gora je nastavila učestvovati u operaciji UNMINURSO i u mirovnoj misiji UN na Kipru. Pripadnici Vojske Crne Gore nastavili su da služe u misiji „Odlučna podrška“ pod vođstvom NATO u Avganistanu i u misiji KFOR na Kosovu, dok su u decembru dva pripadnika oružanih snaga upućena u NATO misiju u Iraku.

Crna Gora je pojačala napore u borbi protiv **hibridnih prijetnji**. Istraživanje o hibridnim rizicima pokrenuto je u Crnoj Gori i zemlja je dostavila inpute u junu 2019. u sklopu procesa koji za cilj ima prepoznavanje osjetljivosti na hibridne prijetnje. Crna Gora je u maju 2019. postala članica Evropskog centra izvrsnosti za suzbijanje hibridnim prijetnjama (Hybrid CoE). U avgustu 2019. godine, aplicirala je za priključivanje NATO Centru izvrsnosti za kooperativnu sajber odbranu u Talinu.

5.32 Poglavlje 32: Finansijski nadzor

EU promoviše reformu nacionalnih sistema upravljanja u cilju povećanja odgovornosti rukovodilaca, pravilnog finansijskog upravljanja prihodima i rashodima, kao i eksterne revizije javnih finansija. Pravila finansijske kontrole takođe štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od falsifikovanja.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijske kontrole. Postignut je **ograničeni napredak** u izvještajnom periodu što se tiče prošlogodišnjih preporuka. Bilo je korisnih pomaka u pogledu unutrašnje kontrole, putem usvajanja deset podzakonskih akata u vezi sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama i donošenja Priručnika za finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole. DRI je nastavila rad na svojim internim smjernicama. Ipak, potrebni su dalji napor za rješavanje pitanja odgovornosti rukovodilaca i jačanje funkcionisanja unutrašnje kontrole i interne revizijena svim nivoima uprave i u državnim preduzećima. Stoga preporuke Komisije iz 2019. godine u velikoj mjeri ostaju važeće. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- usvoji i započne sprovođenje strategije za unapređenje sistema upravljanja i unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru;
- obezbijedi da je metodologija eksterne revizije u potpunosti usklađena s najnovijim Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI);
- ojača koordinacione kapacitete Kancelarije za borbu protiv prevara.

Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)

Strateški okvir Crne Gore za PIFC djelimično je uspostavljen. Nakon izvršenja većine aktivnosti planiranih prema Strategiji za PIFC 2013-2017, potrebno je obezbijediti finalizaciju novog strateškog dokumenta što je prije moguće. Sekundarno zakonodavstvo u vezi sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama usvojeno je u decembru 2019, čime je omogućena primjena zakonskih odredaba usvojenih još u novembru 2018. Pored toga, u novembru 2019. usvojeno je sekundarno zakonodavstvo koje osigurava punu pokrivenost budžeta funkcijom unutrašnje revizije kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.

Crna Gora još nije usvojila sveobuhvatnu politiku koja bi se fokusirala na **odgovornost rukovodilaca** i delegiranje ovlaštenja. Mehanizmi odgovornosti između ministarstava i njima podređenih organa unaprijeđeni su Zakonom o državnoj upravi, kao i uredbom i metodologijom za strateško planiranje, čija je fazna primjena počela tokom 2019. U skladu sa prvim Programom rada Vlade (2018-2020), od svakog javnog subjekta očekuje se da razradi organizacione ciljeve usklađene sa ukupnom vizijom Vlade. Državni budžet još nije pripremljen u skladu s programskim budžetiranjem i srednjeročnim budžetskim okvirom. Time se odlaže prelazak na upravljanje zasnovano na rezultatima. Kultura rukovođenja u javnim institucijama dalje je krajnje centralizovana, pri čemu postoji otpor da se budžetske odgovornosti ili ovlaštenja za donošenje odluka delegiraju srednjem rukovodećem sloju. Primarni fokus i dalje je na usklađenosti, umjesto na rezultatima rada.

Zakonodavstvo o **unutrašnjoj kontroli** usklađeno je s međunarodnim standardima. Donijet je i ažuriran Priručnik o finansijskom upravljanju i kontroli. Razvijen je sistem za otkrivanje i postupanje po informacijama o finansijskim nepravilnostima, a budžetski korisnici sve više usvajaju registre rizika, premda upravljanje rizicima ne primjenjuju konzistentno svi budžetski subjekti. Svega polovina budžetskih subjekata usvojila je akcione planove za poboljšanje sistema finansijske kontrole. Centralizovana funkcija budžetske inspekcije u Ministarstvu finansija još nije operativna. Vanredne upravljačke i kontrolne procedure ili derogacije koje su primjenjivali državni organi tokom krize zbog COVID-19 moraju biti dobro dokumentovane, praćene adekvatnim zaštitnim mehanizmima i razmotrene za posebne revizije.

Praksa interne revizije, pravila i standardi uređeni su u skladu s međunarodnim standardima. Sve institucije, sem jedne, od kojih je traženo formiranje jedinice interne revizije na centralnom i lokalnom nivou, postupile su u skladu s tim, a sem tri od 26, svaka od njih ima usvojene programe i poboljšanja za garanciju kvaliteta. Broj internih revizora nastavlja da raste, a većina njih ima nacionalni i/ili internacionalni sertifikat za internog revizora. Postoji državni sistem obuke i sertifikacije za internu reviziju, kao i dugoročni program profesionalnog razvoja za sertifikovane interne revizore. Stopa sprovođenja preporuka o reviziji takođe nastavlja da raste (na 97,5% u 2019. sa 94,25% u 2018), ali se preporuke i dalje fokusiraju na usklađenost više nego na vrijednost za novac.

Centralna jedinica za harmonizaciju odgovorna je za razvoj i metodološko usmjeravanje o PIFC, kao i praćenje i izvještavanje o sprovođenju. CJH priprema godišnji izvještaj kojim Vladu obavještava o razvoju sistema unutrašnje kontrole u javnom sektoru. Tu su sadržane i aktivnosti planirane radi poboljšanja učinkovitosti ovih sistema.

Eksterna revizija

Državna revizorska institucija (DRI) Crne Gore formirana je u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). DRI ima sveobuhvatan mandat, koji pokriva sve javne finansijske operacije, uključujući opštine, državna preduzeća i međunarodne organizacije. Ovlašćena je da preduzme čitav niz finansijskih revizija, revizija pravilnosti i revizija uspjeha, uz neograničen pristup prostorijama, evidenciji i dokumentima organa koji su predmet revizije. Poboľšala je svoj **institucionalni kapacitet** u smislu upravljačkog i revizorskog osoblja, a takođe sprovodi svoj Plan strateškog razvoja 2018-2022. Stalna obaveza DRI da vrši reviziju političkih partija i dalje stavlja značajan teret na njene resurse i finansije, što potencijalno potcrtava njenu nezavisnost kod planiranja aktivnosti. DRI ima standardizovane revizorske procese za finansijsku reviziju, reviziju pravilnosti i reviziju uspjeha, a većina njenih revizora je sertifikovana i ima pristup obuci na osnovu procjene potreba. DRI je obavila tri revizije uspjeha u 2019, pri čemu ih je 2018. bilo četiri.

U pogledu **kvaliteta revizorskog rada**, DRI je usvojila smjernice za reviziju završnog računa i smjernice za reviziju godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija. Priručnik za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti u skladu sa standardima ISSAI finalizovan je i njegovo donošenje treba obezbijediti što je prije moguće. Uz to, DRI je usvojila ažurirano uputstvo o metodologiji za reviziju uspjeha. DRI dostavlja Skupštini izvještaj o reviziji Vladinog završnog računa i godišnji izvještaj o obavljenim revizijama. Objavljaju se svi izvještaji DRI, ali je izuzetak dostavljanje pojedinačnih izvještaja o reviziji Skupštini. Nakon što Skupština usvoji preporuke o završnom računu, Vlada priprema akcioni plan za njihovu implementaciju, o čemu redovno izvještava. Subjekti koji su prošli individualnu reviziju moraju dostaviti DRI izvještaj o sprovođenju preporuka. Ipak, Skupština ne obezbjeđuje strukturirano praćenje preporuka DRI, premda DRI može odlučiti da sprovede naknadne revizije radi provjere praćenja. Ukupna stopa implementacije preporuka DRI, međutim, mora se dodatno poboljšati.

Zaštita finansijskih interesa EU

Iako je zakonodavstvo Crne Gore u najvećoj mjeri usklađeno s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, ono u pogledu krivičnog prava nije usklađeno s pravnom tekovinom EU o borbi protiv prevara na štetu finansijskih interesa EU. Nacionalna strategija za borbu protiv prevara 2019-2021. usvojena je u maju 2019. godine. Ova strategija pruža osnov za poboljšanje kapaciteta nacionalne **Kancelarije za borbu protiv prevara (AFCOS)** i funkcionisanje AFCOS mreže. Crna Gora **saraduje sa Evropskom komisijom** tokom istraga. Takođe je napredovala u pogledu ostvarivanja solidnog bilansa rezultata kod prijavljivanja nepravilnosti preko onlajnsistema upravljanja nepravilnostima, pri čemu je u 2019. prijavila 27 slučajeva (brojka je do kraja 2019. godine dostigla 42) preko onlajn sistema upravljanja nepravilnostima, ali potrebno je osigurati solidan bilans rezultata u istragama.

Zaštita eura od falsifikovanja

Crna Gora je usvojila zakonodavstvo koje treba da osigura dalju usklađenost s pravnom tekovinom u pogledu standarda upravljanja gotovinom, testiranja uređaja za obradu gotovine, kao i obuke rukovalaca gotovinom. Centralna banka sprovodi **tehničku analizu** i nastavlja da saraduje i razmjenjuje informacije o ovome s Upravom policije i Višim državnim tužilaštvom. Crna Gora saraduje s institucijama EU u pogledu zaštite eura od falsifikovanja i aktivno učestvuje u programu EU Pericles. Zaključen je **sporazum o saradnji** sa Evropskom komisijom o kovanicama i s Evropskom centralnom bankom o novčanicama.

5.33 Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe

U ovom poglavlju sadržana su pravila o finansiranju budžeta EU (sopstvena sredstva). Ta sredstva uglavnom se sastoje od i) doprinosa iz bruto nacionalnog dohotka svake države članice, ii) carinskih dažbina, i iii) sredstava iz poreza na dodatu vrijednost. Države članice moraju da imaju odgovarajući administrativni kapacitet za adekvatnu koordinaciju i obezbjeđivanje ispravnog obračunavanja, naplate, plaćanja i kontrole sopstvenih sredstava.

Pripreme u ovoj oblasti su u **ranj fazi**. U 2019. godini ostvaren je **ograničen napredak** na polju koordinacije i upravljanja sopstvenim sredstvima, premda je usvojen ažurirani akcioni plan za sopstvena sredstva, čime je djelimično ispunjena jedna od prošlogodišnjih preporuka. Međutim, preporuke iz 2019. i dalje važe u cjelosti ili djelimično.

U narednoj godini Crna Gora treba da:

→ unaprijedi usklađenost institucionalnog okvira i administrativnih pravila za sistem sopstvenih sredstava, kao i zakonskog okvira za PDV s pravnom tekovinom EU;

- unaprijedi usklađenost zakonske osnove za povezane oblasti politike koje utiču na pravilnu primjenu sistema sopstvenih sredstava (oporezivanje, carinska unija, finansijska kontrola i statistika), te da u potpunosti primijeni akcioni plan za sistem sopstvenih sredstava;
- obezbijedi adekvatne kapacitete u Direkciji za koordinaciju i upravljanje sredstvima EU i u svim institucijama uključenim u sistem sopstvenih sredstava.

Što se tiče **tradicionalnih sopstvenih sredstava**, pripremljena je nova računovodstvena simulaciona vježba u svrhu razlikovanja naplaćenih i nenaplaćenih dažbina. Biće potrebni trajni naponi da se definišu i uspostave procedure za tekuće A i B račune. Prema Zakonu o računovodstvu u javnom sektoru, usvojenom u izvještajnom periodu, Uprava carina će morati da primjenjuje pravila dvojnog knjigovodstva počevši od 2021. godine.

Što se tiče **sredstava iz poreza na dodatu vrijednost**, neophodna je dodatna usklađenost Zakona o PDV sa pravnom tekovinom EU, naročito u dijelu snabdijevanja robom, poreskih obveznika i osnovice PDV, kao i izuzeća od plaćanja PDV u javnom interesu i izdavanja faktura.

Što se tiče **sredstava iz bruto nacionalnog dohotka**, BDP Crne Gore se računa prema metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Podaci o GNI dostupni su za period od 2010. do 2018. godine i objavljuju se na sajtu Monstata. Potrebni su trajni naponi u pogledu iscrpnosti nacionalnih računa i obračuna BDP/GNI.

Što se tiče **administrativne infrastrukture**, neophodno je izraditi sveobuhvatan plan obuke ili tvining vježbu i obezbijediti izgradnju kapaciteta za Direktorat za budžet. Ovo se naročito odnosi na Direkciju za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, kao i na sve institucije uključene u sistem sopstvenih sredstava. U toku je implementacija ažuriranog akcionog plana za sopstvena sredstva, koji je usvojen u proljeće 2019. godine, ali su potrebni trajni naponi za njegovu punu implementaciju u utvrđenim rokovima.

Aneks I – Odnosi između EU i Crne Gore

U okviru **pregovora o pristupanju**, do oktobra 2020. godine, otvoreno je svako od 33 poglavlja, uključujući poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, od kojih su tri, tj. Nauka i istraživanje, Obrazovanje i kultura i Vanjski odnosi, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u **Procesu stabilizacije i pridruživanja**. Sve u svemu, Crna Gora je nastavila uopšteno da sprovodi svoje obaveze u skladu sa **Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju** (SSP). Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u junu 2019, a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2019. godine. Tokom cijelog perioda održavani su redovni sastanci pododbora. U februaru 2020. godine održan je sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija EU i zemalja kandidata, koji ima za cilj da doprinese postepenom ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje i boljoj pripremljenosti u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najskoriji sastanak održan je 19. maja 2020. godine, kada su usvojene zajedničke preporuke.

Vizna liberalizacija za građane Crne Gore koja putuju u Šengen zonu na snazi je od decembra 2009. godine. Kao dio mehanizma za praćenje koji je uspostavljen nakon liberalizacije viznog režima, Komisija redovno ocjenjuje napredak koji je država ostvarila u sprovođenju reformi uvedenih u okviru mape puta za vize. Mehanizam za praćenje takođe uključuje mehanizam upozorenja kako bi se spriječile zloupotrebe, koji koordinira Agencija za evropsku graničnu i obalsku stražu. Komisija redovno podnosi izvještaje o praćenju nakon vizne liberalizacije Evropskom parlamentu i Savjetu. **Sporazum o readmisiji** između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od 2008. godine.

Crna Gora trenutno koristi finansijsku pomoć EU u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) sa okvirnim iznosom izdvojenih sredstava od 279,5 miliona eura za period 2014-2020. Ovo je sada programirano na osnovu prioriteta navedenih u Indikativnom strateškom dokumentu. Međutim, izbijanjem pandemije COVID-19, reprogramirano je 53 miliona eura u svrhu pomoći kod socijalnog i ekonomskog odgovora državnih organa na ovu krizu, uz poseban akcenat na zaštitu najosjetljivijih društvenih grupa. Ovaj iznos uključuje podršku za isporuku hitnih zdravstvenih zaliha, fokusirani socijalni i zdravstveni program i, jednako važno, za program budžetske pomoći. Kao dio šireg odgovora na COVID-19, EU je obezbijedila sredstva makrofinansijske pomoći u iznosu od 60 miliona eura kroz visoko povoljne zajmove, radi potpore lokalnoj privredi.

Crna Gora i dalje koristi podršku u okviru multikorisničkih i regionalnih IPA programa. Ovi programi su takođe djelimično prilagođeni kako bi se odgovorilo na krizu izazvanu pandemijom COVID-19. Pored toga, Crna Gora i dalje učestvuje u četiri programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama Zapadnog Balkana i programima transnacionalne saradnje sa državama članicama u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj i Jadranskog prekograničnog programa IPA.

Crna Gora i dalje učestvuje u sljedećim programima EU, uz podršku IPA: Erasmus +, Kreativna Evropa (Kultura i mediji), Zapošljavanje i socijalne inovacije, Horizont 2020, Carine 2020, Fiscalis 2020, Program za podsticanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća (COSME). Crna Gora takođe učestvuje sa sopstvenim sredstvima u Programu EU za pravosuđe.

STATISTIČKI PODACI (na dan 03.04.2020)
Crna Gora
Osnovni podaci

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Stanovništvo (u hiljadama)		615	622	622	622	622	622
Ukupna površina zemlje (km ²)		13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812

Nacionalni računi

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Bruto domaći proizvod (BDP) (u milionima eura)		2 689	3 458	3 655	3 954	4 299	4 663
BDP (euro po glavi stanovnika)		4 370	5 560	5 870	6 350	6 910	7 490
BDP po glavi stanovnika (iskazan preko standarda kupovne moći (SKM))		9 840	11 010	11 740	12 640	13 420	14 390
BDP po glavi stanovnika (iskazan preko SKM), u odnosu na EU prosjek (EU-27 = 100)		40,1	41,5	42,8	44,9	45,9	47,7
Stopa rasta realnog BDP-a: promjena u BDP-u od prethodne godine (%)		:	1,8	3,4	2,9	4,7	5,1
Rast zaposlenosti (podaci nacionalnih računa), u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Rast produktivnosti radne snage: rast BDP-a (u obimu) po zaposlenom licu, u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Jedinični rast troškova rada, u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
**trogodišnja promjena (T / T-3) u nominalnom indeksu rasta jediničnih troškova radne snage (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Produktivnost radne snage po zaposlenom: BDP (u SKM) po zaposlenom licu u odnosu na prosjek EU (EU-27 = 100)		:	:	:	:	:	:
Bruto dodata vrijednost po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		9,1	10,0	9,7	9,0	8,4	8,2
Industrija (%)		14,1	13,5	12,8	12,2	11,3	12,5
Građevinarstvo (%)		7,3	4,2	4,5	6,7	6,9	7,0
Usluge (%)		69,5	72,3	73,0	72,1	73,4	72,3
Troškovi finalne potrošnje, kao učešće u BDP-u (%)		108,0	99,6	98,4	96,4	93,2	91,9
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao učešće u BDP-u (%)		32,9	19,0	20,1	24,7	26,9	29,2
Promjene u zalihama, kao učešće u BDP-u (%)		1,9	1,2	-0,1	1,4	3,3	2,7
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		43,0	40,1	42,1	40,6	41,1	42,9
Uvoz robe i usluga u odnosu na BDP (%)		85,7	60,0	60,6	63,1	64,5	66,7
Bruto investicije opšteg sektora države u osnovna sredstva, kao procenat BDP (%)		:	:	:	:	:	:

Poslovanje

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Indeks obima industrijske proizvodnje (2015 = 100)		145,0	92,7	100,0	97,1	93,0	113,8
Broj aktivnih privrednih društava (broj)		:	:	:	:	:	:

Stopa osnivanja novih preduzeća: broj osnovanih novih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)	:	14,5	14,9	13,1	:	:
Stopa zatvorenih preduzeća: broj zatvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)	:	9,1	7,6	6,1	:	:
Lica zaposlena u MSP kao udio u broju svih zaposlenih lica (u nefinansijskoj privredi) (%)	:	:	:	:	:	:
Dodata vrijednost MSP (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)	:	869	912	1 071	1 220	:
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)	:	1 308	1 336	1 530	1 780	:

Stopa inflacije i cijene stanova	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HIPC), promjena u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	-0,5	1,4	0,1	2,8	2,9
**Godišnja promjena u deflacioniranom indeksu cijena stanova (2015 = 100)		:	:	:	:	:	:

Platni bilans	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Platni bilans: ukupno tekući račun (u milionima eura)	1)	-1 058,7	-429,1	-401,7	-642,0	-691,5	-792,8
Platni bilans tekući račun: spoljno-trgovinski bilans (u milionima eura)	1)	-1 544,4	-1 376,4	-1 463,7	-1 657,7	-1 860,1	-2 049,2
Platni bilans tekući račun: neto usluge (u milionima eura)	1)	395,0	690,3	788,9	769,1	851,8	936,6
Platni bilans tekući račun: neto bilans primarnih prihoda (u milionima eura)	1)	31,3	45,9	80,0	34,6	88,3	54,9
Platni bilans tekući račun: neto bilans sekundarnih prihoda (u milionima eura)	1)	59,4	211,0	193,1	212,0	228,4	264,8
Neto bilans primarnih i sekundarnih prihoda: od čega državni transferi (u milionima eura)	1) 2)	1,9	24,0	3,9	24,4	20,8	33,2
**pokretni prosjek tekućeg računa u odnosu na BDP za prethodne 3 godine (%)		:	-13,0	-11,6	-13,2	-14,4	-16,4
**petogodišnja promjena udjela svjetskog izvoza roba i usluga (%)		:	:	:	:	:	19,8
Neto bilans (ulaznih – izlaznih) stranih direktnih investicija (SDI) (u milionima eura)		567,8	353,9	619,3	371,6	484,3	322,5
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (u milionima eura)		115,0	20,7	11,1	-167,0	10,1	92,3
od čega SDI zemlje koja podnosi izvještaj u privredama zemalja EU-27 (u milionima eura)		:	14,8	9,0	-4,6	-4,6	79,6
Strane direktne investicije u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		682,7	374,6	630,3	204,5	494,4	414,8
od čega SDI zemalja EU-27 u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		:	104,7	393,2	-44,0	161,4	17,7
** Neto pozicija međunarodnih investicija, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	-177,0	-169,5	-169,4
Godišnje stope promjene u bruto prilivu doznaka (u nacionalnoj valuti) od radnika migranata (%)	1)	-27,7	-6,7	-2,4	-2,6	7,5	12,6

Javne finansije	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
*** Deficit/ suficit opšteg državnog sektora, u odnosu na BDP (%)		6,1	-3,1	-7,4	-2,8	-5,7	-3,9

*** Bruto dug opšteg državnog sektora u odnosu na BDP (%)		27,4	59,9	66,2	64,4	64,2	70,9e
Ukupni državni prihodi, kao procenat BDP-a (%)		49,5	44,8	41,7	42,6	41,5	42,2
Ukupni državni rashodi, kao procenat BDP-a (%)		43,3	47,7	50,0	46,2	46,8	46,2

Finansijski indikatori	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na BDP (%)		:	162,9	168	162,6	160,6	164,7
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na ukupan izvoz (%)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M1 (novčanice, novčić i, prekonocna oročenja, u milionima eura)	3)	592,4	:	:	:	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti sa rokom dospijeca do dvije godine, u milionima eura)	4)	1 557,0	:	:	:	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus utrživi instrumenti, u milionima eura)	5)	2 728,2	:	:	:	:	:
Ukupan zajam monetarnih finansijskih institucija građanima (konsolidovan) (u milionima eura)	6)	2 224,2	1 933,5	1 959,5	2 080,6	2 294,1	2 528,0
** Godišnja promjena u pasivi finansijskog sektora (%)		:	:	:	:	:	:
** Privatni kreditni tok, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
** Privatni dug, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Kamatne stope: dnevna novčana stopa, godišnje (%)		:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (godinu dana), godišnje (%)	7)	9,29	9,22	8,53	7,45	6,81	6,36
Kamatna stopa na depozit (godinu dana), godišnje (%)	7)	3,35	1,86	1,23	0,93	0,69	0,56
Kurs eura: prosjek perioda (1 euro = ... domaća valuta)		1	1	1	1	1	1
Trgovinski ponderisan indeks efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
**3-godišnja promjena (T/T-3) u trgovinski ponderisanom indeksu efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervnih sredstava (uključujući i zlato) (u milionima eura)		467,9	544,7	624,0	752,9	847,2	1 049,8

Spoljna trgovina robom	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		2 073	1 784	1 842	2 062	2 304	2 554
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		455	333	317	326	371	400
Trgovinski bilans: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		-1 618	-1 451	-1 524	-1 736	-1 932	-2 153
Uslovi trgovine (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena * 100) (broj)	8)	:	100,6	100,5	98,0	105,4	97,5
Učešće izvoza u zemlje EU-27 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		69,9	34,2	34,1	36,5	33,4	43,0
Učešće uvoza iz zemalja EU-27 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		48,2	45,1	40,6	47,3	46,4	47,1

Demografija	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018

Gruba stopa prirodne promjene stanovništva (prirodna stopa rasta): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)		3,0	2,4b	1,7	1,8	1,5	1,2
Stopa smrtnosti kod djece mlađe od jedne godine (na hiljadu živorođenih)		7,4	4,9	2,2	3,4	1,3	1,7
Očekivani životni vijek pri rođenju: muškarci (godine)		71,9	74,1	74,4	74,1	73,9	74,5
Očekivani životni vijek pri rođenju: žene (godine)		76,9	78,9	78,6	78,9	79,2	79,3

Tržište rada	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti od 20 do 64 godine: procenat stanovništva od 20 do 64 godine koji je ekonomski aktivan (%)		67,0	67,6	68,5	69,1	69,3	70,5
* Stopa zaposlenosti za lica starosti od 20-64 godina: procenat stanovnika od 20 do 64 godine koji su zaposleni (%)		54,4	55,6	56,7	57,1	58,2	59,8
Stopa zaposlenosti muškaraca za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		62,8	61,4	61,9	63,0	65,2	66,7
Stopa zaposlenosti žena za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		46,2	49,4	51,5	51,3	51,4	52,9
Stopa zaposlenosti za lica starosti od 55 do 64 godine: procenat stanovnika od 55 do 64 godine koji su zaposleni (%)		37,7	38,7	40,0	41,2	43,7	46,6
Zapošljavanje po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		:	5,7	7,7	7,7	7,9	8,0
Industrija (%)		:	11,1	10,8	9,8	9,5	9,9
Građevinarstvo (%)		:	6,5	6,6	7,7	7,6	9,0
Usluge (%)		:	76,8	74,8	74,8	75,0	73,1
Zaposleni u javnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	9)	39,3	32,8	32,4	31,2	32,6	31,7
Zaposleni u privatnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	10)	40,2	48,2	46,6	47,0	45,1	63,2b
Stopa nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena (%)		19,3	18,0	17,5	17,8	16,1	15,2
Stopa nezaposlenosti za muškarce (%)		18,1	17,8	17,7	18,3	15,4	15,3
Stopa nezaposlenosti za žene (%)		20,9	18,2	17,3	17,1	16,9	15,1
Stopa nezaposlenosti mladih: procenat radne snage od 15 do 24 godine koja je nezaposlena (%)		38,3	35,8	37,6	35,9	31,7	29,4
Stopa dugoročne nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena 12 mjeseci ili duže (%)		14,2	14,0	13,6	13,4	12,4	11,4
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila najnižu srednju školu (nivo 0-2 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		24,9	32,8	28,7	22,1	21,7	21,0
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila tercijarni nivo obrazovanja (nivo 5-8 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		9,3	9,0	9,4	11,5	10,7	13,9

Socijalna kohezija	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (domaća valuta)		246	479	480	499	510	511

Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom inflacije) (2010 = 100)		79,6	91,4	90,6	94,4	94,2	92,0
GINI koeficijent		:	36	36	36	37	35p
Jaz siromaštva		:	32,8	36,6	35,6	34,0	35,3p
* Rano odustajanje od obrazovanja i obuke: procenat stanovništva starosne dobi od 18-24 godine sa najnižim srednjim obrazovanjem koji nijesuobuhvaćeni daljim obrazovanjem ili usavršavanjem (%)		12,2	5,1	5,7	5,5	5,4	4,6

Životni standard

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		290,3	280,1	282,8	296,9	310,5	331,7
Broj pretplata za mobilne telefone u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		1 097,9	1 630,3b	1 620,1	1 632,5	1 636,7	1 822,8
Pokrivenost mobilnim širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		:	10,4	8,6	8,9	10,5	8,8
Fiksna pokrivenost širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		2,6	16,7	18,1	18,9	22,1	24,9

Infrastruktura

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Gustina željezničke mreže (linije u radu na hiljadu km ²)		18,4	18,4	18,4	18,4	18,4	18,4
Dužina autoputeva (u kilometrima)		0	0	0	0	0	0

Inovacije i istraživanja

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Javna potrošnja za obrazovanje u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
* Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)		1,14	0,36	0,37	0,32	0,35	:
Izdavanja iz državnog budžeta ili izdaci za istraživanje i razvoj, kao procenat BDP-a (%)		:	:	:	:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)		:	63,6e	67,5e	69,8e	70,6e	72,2e

Životna sredina

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
* Indeks emisije gasova sa efektom staklene bašte, ekvivalent CO ₂ (1990 = 100)		83,3	54,6	57,6	:	:	:
Energetski intenzitet privrede (kg ekvivalenta nafte po BDP 1.000 eura u stalnim cijenama za 2010. godinu)		376,0	289,1	292,4	272,9	272,9	272,2
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)		27,4	52,2	43,1	54,4	31,6	64,4
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem teretnom saobraćaju (na osnovu tonskih kilometara) (%)	11)	33,2	100,0b	80,8	58,5	39,0	55,7

Energetika

	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
Primarna proizvodnja svih energetskih proizvoda (u hiljadama tona ekvivalenta nafte (TEN))		530	691	705	653	613	733

Primarna proizvodnja sirove nafte (u hiljadama TEN)		0	0	0	0	0	0
Primarna proizvodnja čvrstih goriva (u hiljadama TEN)		266	364	390	308	324	366
Primarna proizvodnja gasa (u hiljadama TEN)		0	0	0	0	0	0
Neto uvoz svih energenata (u hiljadama TEN)		621	291	306	343	421	333
Bruto unutrašnja potrošnja energije (u hiljadama TEN) (u hiljadama TEN)		1 144	974	1 019	981	1 027	1 078
Bruto proizvodnja električne energije (GWh)		2 144	3 173	3 003	3 141	2 483	:

Poljoprivreda	Napomena	2007	2014	2015	2016	2017	2018
		:	:	:	:	:	:
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (po proizvodnim cijenama) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Iskorišćena poljoprivredna površina (u hiljadama hektara)		222,2	230,3	231,4	255,8p	256,4p	256,8p
Broj stoke: živa goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)	12)	109,3	93,6	92,4	89,2p	86,6p	83,3p
Broj stoke: žive svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)	12)	10,4	22,0	25,0	55,8p	25,0p	23,6p
Broj stoke: žive ovce i žive koze (u hiljadama grla, kraj perioda)	12)	:	237,4	224,3	223,4p	218,6p	216,0p
Raspoloživo sirovo mlijeko na gazdinstvima (u hiljadama tona)	13)	172,6	191,8	183,1	180,6p	181,5p	181,5p
Proizvodnja usjeva koji se žanju: žitarice (uključujući i pirinač) (u hiljadama tona)		2,4	7,9	7,0	7,6p	7,8p	7,9p
Proizvodnja usjeva koji se beru: šećerna repa (u hiljadama tona)		0	0	0	0	0	0
Proizvodnja usjeva koji se beru: povrće (u hiljadama tona)	14)	31,8	44,0	51,1	42,5p	41,9p	43,1p

Izvor: Eurostat i statistički organi Crne Gore

: = nije dostupno

b = razvrstano u serije

e = procjena

p = privremeno

* = indikator Evropa 2020

** = indikator za makroekonomsku neravnotežu (MIP)

*** = Podaci o državnom deficitu i dugu zemalja proširenja objavljuju se u formi u kojoj su dostavljeni i ne garantuje se njihov kvalitet i pridržavanje pravila o naknadama i drugim primanjima zaposlenih.

Fusnote

- 1) 2007: na osnovu petog izdanja priručnika o platnom bilansu (BPM5).
- 2) Samo sekundarni prihod.
- 3) Nacionalna definicija M0, koja obuhvata bankarske depozite kod CBCG (račun poravnanja i račun obavezne rezerve) i procijenjeni iznos gotovog novca u opticaju.
- 4) Nacionalna definicija M11, koja obuhvata M0 plus depozite po viđenju nebankarskog sektora koji se drže kod banaka i CBCG, u EUR i drugim valutama, plus depozite po viđenju centralne vlade u EUR i drugim valutama.

- 5) Nacionalna definicija M21, koja obuhvata M11 plus oročene depozite nebankarskog sektora kod banaka, u EUR i drugim valutama, plus oročene depozite centralne vlade u EUR i drugim valutama.
- 6) Zajmovi uključuju ukupne zajmove banaka odobrene licima koja nijesurezidenti MFI i druga potraživanja (faktoring i forfetiranje, potraživanja po osnovu neizmirenih akceptnih mjenica, garancije i mjenice).
- 7) Ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa, neplaćeni iznosi.
- 8) Izračunato iz indeksa sa prethodnom godinom kao referentnom godinom (= 100).
- 9) Nijesuobuhvaćeni podaci nevladinih organizacija. Broj zaposlenih u javnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih.
- 10) Sastoji se od podataka privatnih preduzeća, preduzetnika i privatnih domaćinstava. 2007. i 2014-2017: broj zaposlenih u privatnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih. 2018: broj lica zaposlenih u privatnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih.
- 11) 2007: ukupan teretni saobraćaj (nacionalna teritorija i međunarodni prevoz)
- 12) Uključujući životinje koje drže preduzeća, zadruge i domaćinstva.
- 13) U milionima litara. Neto količina, od preduzeća, zadruga i domaćinstava.
- 14) 2007, 2014. i 2015: uključujući proizvodnju povrtnjaka.