

EVROPSKA KOMISIJA

BRISEL, 10.11.15

SWD (2015) 210 Final

**RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

**IZVJEŠTAJ O CRNOJ GORI ZA 2015.**

*koji prati*

**SAOPŠTENJE KOMISIJE  
EVROPSKOM PARLAMENTU, SAVJETU, EVROPSKOM EKONOMSKOM I SOCIJALNOM  
KOMITETU I KOMITETU REGIONA**

**Strategija proširenja EU**

COM(2015) 611 final

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
1.1. Kontekst.....	4
1.2. Kratak pregled izvještaja.....	4
2. POLITIČKI KRITERIJUMI .....	6
2.1. Demokratija.....	6
2.2. Reforma javne uprave.....	9
2.3. Vladavina prava.....	13
2.4. Ljudska prava i zaštita manjina.....	21
2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.....	24
3. EKONOMSKI KRITERIJUMI .....	26
3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije.....	26
3.2. Kapacitet da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije....	32
4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA ČLANSTVA.....	35
4.1. Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe.....	35
4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika.....	36
4.3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga.....	36
4.4. Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala.....	37
4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke.....	38
4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo.....	40
4.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine.....	40
4.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije.....	41
4.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge.....	42
4.10. Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji.....	43
4.11. Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj.....	44
4.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor.....	45
4.13. Poglavlje 13: Ribarstvo.....	46
4.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika.....	46
4.15. Poglavlje 15: Energetika.....	47
4.16. Poglavlje 16: Oporezivanje.....	48
4.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna unija.....	49
4.18. Poglavlje 18: Statistika.....	50
4.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje.....	52
4.20. Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika.....	53
4.21. Poglavlje 21: Trans-evropske mreže.....	54
4.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.....	55
4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava.....	56
4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost.....	71
4.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje.....	77
4.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura.....	78

4.27. Poglavlje 27: Životna sredina.....	79
4.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja.....	81
4.29. Poglavlje 29: Carinska unija.....	83
4.30. Poglavlje 30: Vanjski odnosi.....	83
4.31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika.....	84
4.32. Poglavlje 32: Finansijski nadzor .....	85
4.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe.....	87
Aneks I – Odnosi između EU i Crne Gore.....	89
Aneks II – Statistički dodatak .....	91

## 1. Uvod<sup>1</sup>

### 1.1. Kontekst

Evropski savjet je Crnoj Gori dodijelio status kandidata u decembru 2010. Pristupni pregovori otvoreni su u junu 2012<sup>2</sup>. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU stupio je na snagu u maju 2010. Pored pristupanja Evropskoj uniji, ključni prioritet vanjske politike Crne Gore tokom izvještajnog perioda bilo je osiguravanje poziva za ulazak u NATO. Zajedničko za oba prioriteta je fokus na vladavini prava: napredak u ovoj oblasti je ključni uslov za oba procesa.

Tokom izvještajnog perioda otvoreno je osam pregovaračkih poglavlja. EU je odredila završna mjerila za otvorena poglavlja, pružajući smjernice za buduće korake u ispunjavanju obaveza članstva u EU. Crna Gora je postigla dobar napredak u ispunjavanju početnih mjerila za poglavlja kao što su Poljoprivreda i ruralni razvoj, Energetika, Zapošljavanje i socijalna politika i Regionalna politika i priprema za strukturne instrumente. Posebnu pažnju sada treba posvetiti ispunjavanju početnih mjerila u poglavljima kao što su Politika konkurencije i Životna sredina i klimatske promjene, koja predstavljaju izazov za Crnu Goru.

### 1.2. Kratak pregled izvještaja

Što se tiče **političkih kriterijuma**, novo izborna zakonodavstvo usvojeno 2014. godine potrebno je implementirati u potpunosti, uključujući i dio koji se odnosi na elektronsku identifikaciju glasača. Nije bilo političkih posljedica povodom navodne zloupotrebe javnih fondova u partijske političke svrhe (afera „Snimak“).

Neke opozicione partije su u septembru započele bojkot rada Skupštine. Takođe, organizovana je serija protesta izvan Skupštine. Protesti su na kraju doveli do sukoba policije i protestanata što je rezultiralo povredama i štetom na imovini. Očekuje se da će svi slučajevi nasilja i navodi o prekomjernoj upotrebi sile tokom ovih događaja biti propisno istraženi. Takođe, sve političke partije treba ponovo da pristupe konstruktivnom političkom dijalogu u parlamentu.

Postignut je određeni napredak u jačanju saradnje između vladinih i organizacija civilnog društva, naročito u pogledu učešća organizacija civilnog društva u procesu pristupanja, pri čemu je civilno društvo nastavilo da igra aktivnu ulogu. Potrebno je stvoriti uslove koji doprinose volonterskom radu, građanskom aktivizmu i socijalnom preduzetništvu.

Što se tiče reforme javne uprave, Crna Gora je umjereno spremna. Međutim, nejednaki su rezultati u osiguravanju zapošljavanja na osnovu zasluga i rješavanju problema

---

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj obuhvata period od oktobra 2014. do septembra 2015. Izvještaj se zasniva na različitim izvorima, uključujući i priloge Vlade Crne Gore, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta, kao i informacije iz različitih međunarodnih i nevladinih organizacija. Po pravilu, zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi, ili čekaju na usvajanje u Skupštini, nijesu uzeti u obzir.

<sup>2</sup> Do danas je otvoreno 20 pregovaračkih poglavlja, pri čemu su dva privremeno zatvorena.

politizacije; ovo treba osigurati na svim nivoima, između ostalog i na starješinskim pozicijama. U pogledu javnog finansijskog upravljanja, Crna Gora treba da uskladi svoje računovodstvene standarde s međunarodnim standardima i uspostavi snažan okvir unutrašnje kontrole te unaprijedi zakonsku usklađenost.

Pravosudni sistem je umjereno spreman. Napravljeni su važni koraci u usklađivanju zakonskog okvira s evropskim standardima, povećanju profesionalizma i nezavisnosti. Sada je potrebno staviti naglasak na implementaciju. U 2014. godini broj zaostalih sudskih slučajeva nije zanačajno umanjen. Etički kodeksi za sudije i tužioce usklađeni su s relevantnim evropskim i međunarodnim standardima. Strategija sudske reforme (2014-2018) i prateći akcioni plan su definisani. Sada je potrebna puna implementacija novog sistema zapošljavanja, profesionalnog ocjenjivanja i unapređivanja.

U pogledu borbe protiv korupcije, Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti. Međutim, bilans ostvarenih rezultata u pogledu produktivnih istraga, krivičnog gonjenja i konačnih presuda u slučajevima korupcije, a naročito visoke korupcije, ostaje ograničen. U borbi protiv organizovanog kriminala zemlja je dostigla određeni nivo spremnosti. Neophodni su dalji naponi, naročito u ispitivanju širih kriminalnih mreža i borbi protiv pranja novca.

Dalji napredak u ukupnim pristupnim pregovorima takođe će zavistiti od vladavine prava: ona će morati biti demonstrirana i ocijenjena na osnovu pouzdanih bilansa rezultata ostvarenih u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Zakonski okvir za zaštitu ljudskih prava je u velikoj mjeri usklađen s evropskim standardima, ali ostaju problemi u pogledu implementacije. Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja. Međutim i dalje ostaju razlozi za zabrinutost: tokom izvještajnog perioda bilo je slučajeva napada na medijske radnike i imovinu, iako manje nego prethodnih godina. Pojedini slučajevi nasilja nad medijima ostaju da budu riješeni, uključujući i najozbiljniji slučaj ubistva glavnog i odgovornog urednika iz 2004. godine. Nedostatak čvrstih profesionalnih i etičkih standarda, kao i nedostatak efikasne samoregulacije ne doprinose napretku slobode medija.

Crna Gora je nastavila da igra konstruktivnu ulogu u regionalnoj saradnji i napravila je važne korake u iznalaženju obostrano prihvatljivih rješenja za bilateralna pitanja sa susjedima, uključujući i potpisivanje graničnih sporazuma s Bosnom i Hercegovinom i Kosovom\* u avgustu.

U pogledu **ekonomskih kriterijuma**, Crna Gora je postigla umjerenu spremnost u razvijanju funkcionalne tržišne ekonomije. Postignut je određeni napredak u radu na fiskalnoj konsolidaciji i poboljšanju poslovnog ambijenta. Ekonomija se oporavila 2013. godine od dvostruke recesije u 2009. i 2012. godini. Nakon blagog usporavanja 2014. godine, ekonomski rast ponovo dobija zamah, poguran investicijama. Dok će izgradnja autoputa Bar-Boljare zajedno s drugim investicijama u energetici, saobraćaju i turizmu

---

\* Ovakvo imenovanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskom proglašenju nezavisnosti.

pomoći ekonomski rast, cijena autoputa može da dovede u pitanje fiskalnu održivost. Crna Gora treba da uloži napore u cilju smanjenja javnog duga. Banke se suočavaju s postojano visokim nivoom NPL-a, problemima povraćaja dugova i niske profitabilnosti zbog male veličine tržišta, što dovodi do kredita koji su malobrojni i skupi. Uprkos malom napretku, učinak tržišta rada ostaje nezadovoljavajući s postojano visokom stopom nezaposlenosti koja trenutno iznosi 18%.

Crna Gora je umjereno spremna po pitanju sposobnosti da izađe na kraj s pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Unije. Međutim, kada su u pitanju industrijski i poljoprivredni proizvodi, Crna Gora i dalje trpi nisku konkurentnost koju treba unaprijediti. I dalje su potrebne veće reforme u cilju jačanja fizičke infrastrukture i ljudskog kapitala zemlje, kako bi se osigurala predvidiva regulatorna sredina koja bi pružala podršku.

Kada je u pitanju njena **sposobnost preuzimanja obaveza članstva**, Crna Gora je umjereno spremna u pogledu većine poglavlja pravne tekovine EU, mada nivo usklađenosti varira. Crna Gora je umjereno spremna u pogledu javnih nabavki. Potrebno je više rada kako bi se spriječila korupcija koja se javlja u ciklusu nabavki. U pogledu finansijske kontrole Crna Gora je takođe umjereno spremna ali potrebni su značajni napori kako bi se unutrašnja finansijska kontrola javnog sektora (PIFC) implementirala na svim nivoima javne uprave i u državnim preduzećima. U oblasti statistike, Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti: potrebni su značajni napori, naročito da bi se osigurala usklađenost makroekonomske i poslovne statistike sa standardima EU.

Crna Gora je u ranoj fazi priprema, između ostalog i u oblastima životne sredine i klimatskih promjena. Usklađivanje s pravnom tekovinom EU i jačanje administrativnih kapaciteta i dalje predstavljaju znatan izazov za Crnu Goru.

## **2. POLITIČKI KRITERIJUMI**

### **2.1. Demokratija**

#### **Izbori**

Novo izborna zakonodavstvo Crne Gore usvojeno 2014. godine potrebno je implementirati u potpunosti i svi budući izbori treba da se održavaju u skladu s novim zakonima. Budžet Državne izborne komisije je uvećan, ali ovu instituciju treba dalje jačati. Preostaje da se dovrše sudski postupci vezani za navodnu zloupotrebu javnih fondova u partijske političke svrhe i osigura politička odgovornost.
---

U oktobru 2014, Skupština je imenovala članove Državne izborne komisije (DIK). Godine 2015, budžet DIK-a značajno je uvećan ali potrebno je dalje jačati ovu instituciju. Zapošljavanje kadra je završeno.

Izborna zakonodavstvo usvojeno 2014. godine nije u potpunosti implementirano, uključujući i nova pravila o elektronskoj identifikaciji birača i ažuriranju jedinstvenog spiska birača. Potrebno je uspostaviti ad hoc skupštinski odbor za praćenje implementacije zakonodavstva radi izgradnje povjerenja u izborni proces.

Skupština je u decembru usvojila novi zakon o finansiranju političkih partija i izbornim kampanjama, nakon što je Ustavni sud prethodno poništio neke od odredaba starog zakona. Donošenje novog zakona znači da je Crna Gora postigla napredak u ispunjavanju glavnih preporuka koje su dali GRECO i Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava.

Postignut je određeni napredak u sudskom postupku povodom afere „Snimak“ iz 2012. godine koja je uključivala navodnu zloupotrebu javnih fondova za partijske političke ciljeve. Viši sud u Bijelom Polju je u februaru revidirao odluku Osnovnog suda u Pljevljima od septembra 2014, i izrekao strožije kazne za direktora Centra za socijalni rad i službenika te institucije. Desetero ljudi koji su prethodno oslobođeni zbog nedostatka dokaza imali su ponovno suđenje koje je završeno izricanjem uslovnih zatvorskih kazni od šest mjeseci. Većina krivičnih prijava dostavljenih tužilaštvu vezano za aferu „Snimak“ je odbačena. Do danas nije bilo nikakvih političkih posljedica.

Podgorički Osnovni sud je u maju osudio petoro ljudi za kupovinu ličnih karata u ime vladajuće Demokratske partije socijalista Crne Gore (DPS) prije podgoričkih lokalnih izbora u maju 2014. Jedan od optuženih osuđen je na pet mjeseci zatvora a ostali su dobili uslovne kazne. Šestoro ljudi je oslobođeno svih optužbi. Istraga nije supjela da rasvijetli ko je naložio kupovinu ličnih karata.

U oktobru 2014, Ustavni sud je odlučio da određene odredbe zakona o izboru odbornika i poslanika nijesu ustavne. Dotične odredbe propisivale su da parlamentarne stranke, za razliku od vanparlamentarnih, ne moraju sakupljati potpise podrške za njihove izborne liste.

## **Skupština**

Skupština Crne Gore ima novousvojeni Etički kodeks namijenjen jačanju cjelokupnog okvira za borbu protiv korupcije i povjerenja javnosti u parlament. Rad u ovim dvijema oblastima mora biti nastavljen. Skupština i dalje funkcionise na transparentan način, ali još uvijek ne postoji procedura za postupanje po peticijama građana. Nadzor i zakonodavni kapaciteti moraju biti unaprijeđeni. Sve političke stranke treba da pokažu odgovornost te da se ponovo uključe u konstruktivan dijalog, sa Skupštinom kao ključnim forumom za političke debate.

Skupština je u decembru usvojila Etički kodeks. Kodeks propisuje opšte etičke principe, definiše pravila ponašanja u izvršavanju parlamentarnih dužnosti, i promovise transparentnost. Pravo žalbe je za sada ograničeno na poslanike i parlamentarna tijela ali treba da bude prošireno kako bi uključilo i građane, medije i ostale eksterne zainteresovane strane. Takođe ima prostora za unapređenje u nizu drugih oblasti, između ostalog i u pogledu obaveze poslanika da prijavljuju lične interese, zastarijevanja i opsega primijenjenih kazni.

Neke opozicione partije su u septembru započele bojkot Skupštine. Takođe, organizovan je niz protesta ispred Skupštine. Ovo je dovelo do sukoba između policije i demonstiranata, što je za rezultat imalo povrede i imovinsku štetu. Očekuje se da će svi nasilni incidenti, kao i optužbe za prekomjernu upotrebu sile biti propisno istraženi. U

isto vrijeme, sve političke partije bi se ponovo trebale uključiti u konstruktivan politički dijalog u Skupštini.

Kapaciteti Skupštine da djeluje na osnovu zaključaka i preporuka usvojenih na **kontrolnim** saslušanjima ostaju ograničeni.

Skupština je nastavila da pokazuje visok nivo **transparentnosti**. Tokom izvještajnog perioda, ona je nastavila da odgovara na sve zahtjeve za pristup informacijama. Još uvijek nijesu uspostavljene procedure za postupanje po peticijama građana. **Administrativne i stručne kapacitete** je potrebno dalje unaprijediti a za Skupštinu bi trebao biti prioritet da obezbijedi da njeni objekti budu pristupačni za osobe s invaliditetom.

## Uprava

Koordinacija institucija uključenih u proces pristupanja je ojačana, ali ima prostora za dalje unapređivanje. Potrebno je dalje jačati transparentnost i uključenost zainteresovanih strana. Potrebno je konsolidovati javne finansije na lokalnom nivou i ojačati budžetske pozicije, transparentnost, efikasnost i odgovornost jedinica lokalne samouprave.

Pored pristupanja Evropskoj uniji, ključni prioritet vanjske politike Crne Gore tokom izvještajnog perioda bilo je osiguravanje poziva za ulazak u NATO. Zajedničko za oba prioriteta je fokus na vladavini prava: napredak u ovoj oblasti je ključni uslov za oba procesa.

Koordinacija među institucijama uključenih u proces pristupanja je ojačana. U pogledu **transparentnosti**, operativni tim Partnerstva za otvorenu vlast je raspušten zbog nepravilnosti u njegovom imenovanju nakon čega je ponovo uspostavljen. Platforma za elektronske peticije i dalje postoji ali je nedovoljno korišćena. Kapacitete i nezavisnost regulatornih tijela treba ojačati, dok je potrebno dalje unaprijediti uključenost i konsultovanje zainteresovanih strana. Uprkos nekim poboljšanjima u pogledu resursa Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kapaciteti za produktivno postupanje po žalbama i dalje su ograničeni.

U decembru Skupština je usvojila izmjene i dopune zakona o finansiranju **lokalne samouprave**, dajući nedavno uspostavljenim opštinama Petnjici i Gusinju pristup dodatnim fondovima. Značajan broj jedinica lokalne samouprave se bori s visokim opštinskim dugovima i nijesu finansijski autonomne. Vlada je u februaru odobrila restrukturiranje neizmirenih poreskih obaveza za 14 opština.

Vlada je u januaru usvojila Strategiju stručnog usavršavanja lokalnih službenika i namještenika za period 2015-2018. kao i prateći akcioni plan za 2015-2016. Do sada 19 od 23 jedinice lokalne samouprave usvojilo je planove za borbu protiv korupcije.

## Civilno društvo

Postignut je određeni napredak u unapređivanju saradnje između organa vlasti i organizacija civilnog društva, naročito kada je u pitanju učešće OCD-a u procesu pristupanja, gdje je civilno društvo nastavilo da igra aktivnu ulogu. Međutim, potrebna je veća transparentnost u Vladinim procedurama za saradnju i konsultacije s



organizacijama civilnog društva. Zabrinjavajuće je to što su pojedini aktivisti civilnog društva postali mete napada na ličnoj osnovi od strane lokalnih medija. Potrebno je stvoriti uslove koji doprinose volonterskom radu, građanskom aktivizmu i socijalnom preduzetništvu

Oснаženo civilno društvo je ključna komponenta svakog demokratskog sistema i kao takvo treba da bude prepoznato i tretirano od strane državnih institucija. Ovo takođe podrazumijeva stvaranje mogućnosti za sadržajne konsultacije i zakonskog prostora i materijalnih sredstava za njegov razvoj. I pored nekih pozitivnih primjera, u Crnoj Gori i dalje ima prostora za poboljšanja u tom pogledu. Predstavnici civilnog društva su u raznim prilikama izrazili svoje nezadovoljstvo nivoom uključenosti u kreiranju politika.

Odnosi između OCD-a i organa vlasti su povremeno bili pretjerano suparnički uz postojanje nepovjerenja, naročito po pitanju političke situacije, vladavine prava i temeljnih prava. Slučajevi u kojima su organi vlasti nezakonito nadzirali organizacije civilnog društva i koristili se administrativnim zastrašivanjem i pravnim prijetnjama prijavljeni su i dokazani, i donijete su sudske presude. Zabrinjavajuće je to što su pojedini aktivisti civilnog društva postali mete napada na ličnoj osnovi od strane lokalnih medija putem klevetničkih kampanja.

Potrebna je veća transparentnost u Vladinim procedurama za saradnju i konsultacije s organizacijama civilnog društva, naročito u pripremi nacрта zakona. Novi Savjet za razvoj nevladinih organizacija je aktivan od 2014. Njegovi glavni zadaci uključuju praćenje strategije razvoja OCD-a i relevantnih odjeljaka Akcionog plana za poglavlje 23. Do sada je učinak implementacije strategije bio neujednačen; izmjene i dopune zakona o nevladinim organizacijama i dalje nijesu usvojene.

Crna Gora treba da uspostavi održiv sistem javnog finansiranja OCD-a kao i odgovarajući institucionalni okvir. Takođe je potrebna institucionalna kultura koja omogućava razvojne aktivnosti civilnog društva lokalnih zajednica, kroz besplatno ustupanje javnog prostora i druge oblike podrške. Postojeći sistem javnog finansiranja do sada se pokazao neefikasnim što je potvrdila i Državna revizorska institucija. Takođe, zakon o igrama na sreću koje su trenutno jedini izvor javnog finansiranja OCD-a ne primjenjuje se propisno i iznos koji se dodjeljuje za projekte OCD-a se smanjuje.

Potrebno je stvoriti uslove koji doprinose volonterskom radu i socijalnom preduzetništvu. To uključuje ne samo zakonodavstvo već uvođenje sveobuhvatnih promjena u pristupu društva volonterskom radu i civilnom aktivizmu.

## 2.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je **umjereno spremna** u pogledu reforme njene javne uprave. Postigla je **određeni napredak** u posljednjoj godini, uglavnom u pogledu pružanja usluga građanima i preduzetnicima i javnog finansijskog upravljanja. Međutim, iako je Crna Gora postigla određeni napredak u okviru svoje strategije reforme javne uprave za 2011-2016, nijesu postignuti svi njeni ciljevi. Predmet zabrinutosti su i odlaganja u pogledu racionalizacije javnog sektora.

U dolazećoj godini Crna Gora bi naročito trebala da:

- usvoji novu strategiju reforme javne uprave za 2016-2020, kao i višegodišnji program reformi upravljanja javnim finansijama;
- osigura punu implementaciju zakona o državnim službenicima i namještenicima i pridržava se principa zasluga, depolitizacije i transparentnosti u zapošljavanju, ocjenjivanju i otpuštanju na svim nivoima, uključujući i starješinske pozicije;
- pripremi se za implementaciju novog zakona o opštem upravnom postupku, i istovremeno sprovede reviziju i usklađivanje (po potrebi) ostalog relevantnog zakonodavstva; i
- osigura da usvojene mjere racionalizacije javne uprave budu sprovedene, pri čemu će obezbijediti neophodne kapacitete i znanja za evropske integracije.

### Državna služba i upravljanje ljudskim resursima

Zakonski okvir Crne Gore o državnoj službi je uspostavljen. Principi **zapošljavanja, unapređivanja i otpuštanja na osnovu zasluga** regulisani su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, i u velikoj mjeri su u skladu s međunarodnim standardima. Ipak, rezultati ostvareni u osiguravanju zapošljavanja na osnovu zasluga neujednačeni su na svim nivoima, između ostalog i za starješinske pozicije.

Crna Gora treba dalje da jača kapacitete Uprave za kadrove kako bi mogla pratiti i koordinisati jedinice ljudskih resursa na efektivan način. Potrebno je dodatno ažurirati Centralnu kadrovsku evidenciju nakon zajedničkih napora Ministarstva finansija i Uprave za kadrove koje su već pozvale institucije da to urade. Disciplinske procedure regulisane su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima kako bi se izbjegle neosnovane odluke.

Postojeći **sistem nadoknada** u javnom sektoru je nedovoljno transparentan, i princip jednake plate za isti posao ne poštuje se u potpunosti. Pored toga što su Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika definisana pojedina pravila o osnovnom i varijabilnom dijelu plata, postoji veliki diskrecioni udio koji može da dodjeljuje viši upravni kadar. Isplata bonusa takođe nije dovoljno transparentna. Trenutno je u pripremi novi zakon o zaradama u javnom sektoru osmišljen da poveća transparentnost i fiskalnu odgovornost.

Uprava za kadrove je odgovorna za projektovanje i pružanje programa obuka u skladu s godišnjim akcionim planom. Međutim, zakonsko pravo državnih službenika na kontinuirano **profesionalno usavršavanje** ne poštuje se u potpunosti. Štaviše, tokom posljednje tri godine broj obuka se smanjio. Ocjene rada sprovode se u ograničenom broju institucija, i to često na prilično formalistički način.

**Integritet državne službe** povećao se od usvajanja Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2013. godine. Nova agencija za borbu protiv korupcije trebala bi biti uspostavljena 1. januara 2016. godine. Ona će pratiti prijavljivanje konflikta interesa i imovine i pružati zaštitu zviždačima.

### Izrada politika i koordinacija

Crna Gora ima uspostavljen pravni okvir i institucionalne strukture za obezbjeđivanje osnove za funkcionisanje dobrog **sistema za kreiranje politika**, uključujući politike vezane za evropske integracije. Postoji jasna podjela odgovornosti između ministarstava odgovornih za koordinaciju, naročito Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva finansija i drugih ministarstava. Međutim, sistem srednjoročnog planiranja nije u potpunosti razvijen. Konkretno, vlada ima slabe kapacitete da preispituje nacрте politika i procjenjuje da li su njima ispunjene prethodne obaveze. Sektorske politike su nekoherentno izrađene i često im nedostaje proračun troškova ili veza sa srednjoročnim okvirom troškova, što izlaže riziku njihovo buduće sprovođenje.

Tek djelimično su osigurani **inkluzivna politika i politika zasnovana na dokazima, kao i zakonodavni razvoj**. Osim nedostatka bilo kakvih konkretnih pravnih zahtjeva za njih, ministarstva imaju relativno mali broj državnih službenika koji rade na analizi i izradi politika. Ministarstva se prije fokusiraju na sprovođenje politika. Ovo takođe umanjuje kapacitete institucija za izradu zakonodavstva, uključujući za pravnu tekovinu. Međuresorske i javne konsultacije su regulisane, ali postoje značajne slabosti u sprovođenju. Javne konsultacije nijesu sistematično organizovane. Kada se održavaju, ove konsultacije ne uključuju nužno sve relevantne zainteresovane strane i često se organizuju dosta kasno tokom procesa. Analize uticaja propisa treba da budu uključene u zakonodavne prijedloge, kao i prijedloge politika. Dokazano je da se ovo sprovodi u praksi, ali se u nekim od analiza ne daje dovoljno detalja ili se akcenat stavlja samo na fiskalne uticaje.

Široko objavljivanje izvještaja Vlade omogućava **javno praćenje rada Vlade**. Međutim, u tim izvještajima se akcenat više stavlja na pružanje informacija o kvantitetu nego na rezultate i ishode koji su postignuti primjenom vladinih politika.

#### Odgovornost državne uprave

Cjelokupna organizacija crnogorske državne uprave ne garantuje efektivne **linije odgovornosti**. Odgovornost agencija prema matičnim institucijama kada je riječ o finansijskom i operativnom izvještavanju značajno varira, što čini efektivno praćenje problematičnim. Takođe, linije odgovornosti u okviru institucija su slabe, i odgovornosti se obično ne prenose na srednji menadžment. Osim toga, upravljачka odgovornost se ne primjenjuje sistematično (vidjeti poglavlje 32 – *Finansijski nadzor*).

Racionalizacija državne uprave predstavlja jedan od ključnih prioriteta važeće strategije za reformu javne uprave, ali je broj državnih službenika zapravo porastao u 2014. godini, uglavnom (ali ne isključivo) na lokalnom nivou. Međutim, pošto će za svako novo zapošljavanje u lokalnoj samoupravi biti potrebno odobrenje Ministarstva finansija, moguće je da će crnogorski javni sektor u budućnosti biti manje obiman i fiskalno jači, čime će se istovremeno obezbijediti kapaciteti i vještine koji su neophodni za proces evropskih integracija.

Crna Gora je uspostavila odgovarajuće mehanizme za unutrašnji i vanjski nadzor kako bi osigurala **pravo građana na dobru upravu**. Ukupan broj preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je nizak, iako je stepen njihovog sprovođenja visok. **Pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa** regulisano je Zakonom o slobodnom

pristupu informacijama, ali u praksi državna uprava još uvijek ne reaguje dovoljno brzo ili nije proaktivna po ovom pitanju. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je operativna od 2013. godine, ali nema dovoljno kapaciteta za rad na sve većem broju žalbi koje joj pristižu. Ćutanje administracije predstavlja značajan problem i uzrok je za skoro 50 % žalbi koje pristižu od javnosti.

**Pravo na administrativnu pravdu** regulisano je Zakonom o upravnom postupku. Međutim, postoje nedostaci u sprovođenju, naročito zbog ćutanja administracije. Osim toga, Crna Gora ima veliki broj posebnih postupaka, i zbog toga nedostaje transparentnost u administrativnim žalbama i sudskim kontrolama. Upravni parnični postupci kratko traju, ali s obzirom na to da se predmeti često vraćaju državnoj upravi na dalje razmatranje, mnogi od njih opet završe u sudu. Crna Gora nema konkretan zakon o javnoj odgovornosti kojim se osigurava **pravo da se traži nadoknada**. Umjesto toga, ovu oblast reguliše nekoliko pravnih akata koji nijesu lako razumljivi javnosti.

#### Upravljanje javnim finansijama

Crna Gora je sprovela određene reforme svojih javnih finansija. Neophodan je značajan dodatni rad, na primjer kada je riječ o uspostavljanju višegodišnjeg finansijskog planiranja; postepenom prelasku na planiranje budžeta zasnovanom na politici; poboljšanju finansijskog predviđanja, upravljanja i kontrole finansijskih obaveza; upravljanju sredstvima i sprečavanju utaje poreza. Crna Gora takođe treba da poboljša pravnu usklađenost. Finalizuje se sveobuhvatan **program reforme upravljanja javnim finansijama** kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci. Ovim programom treba da se uspostavi relevantan i pouzdan okvir i da se obezbijedi akcioni plan koji će realno sortirati i povezati reforme u različitim oblastima.

**Transparentnost budžeta** mora da se dodatno poboljša. Godišnji budžet je dostupan javnosti, ali mjesečni izvještaji o prihodima, rashodima i zajmovima daju samo zbirne informacije. Nije transparentno kako su različite institucije potrošile svoja budžetska sredstva i nema objašnjenja o varijacijama tokom godine. Treba da se ojača kapacitet Skupštine za nadzor nad budžetom i treba joj dati dovoljno vremena da obradi podatke vezane za budžet.

#### Pružanje usluga građanima i preduzećima

Crna Gora se obavezala na kreiranje **servisno orijentisane uprave** u svojoj strategiji za reformu javne uprave za period 2011-2016 i strategiji za e-Upravu. Međutim, zadovoljstvo korisnika vladinim uslugama se još uvijek ne mjeri redovno. Jednak pristup javnim službama, uključujući elektronske službe je u velikoj mjeri obezbijeđen. Centralni vladin portal obezbjeđuje pristup ka skoro 80 elektronskih službi iz 25 državnih institucija, ali mnoge od njih pružaju samo osnovne usluge, kao što su informacije i obrasci, a ne potpune elektronske procedure. Zakon o e-Upravi iz 2014. godine postavlja konkretne rokove za razvoj e-službi i interoperabilnosti. Tokom ljeta 2015. godine, Vlada je usvojila uredbu o njenom funkcionisanju i upravljanju sadržajem.

Novi Zakon o opštem upravnom postupku je usvojen u decembru, a stupiće na snagu u julu 2016. Iako ovaj zakon predstavlja veliki korak naprijed u **pojednostavljenju upravnih postupaka**, i dalje je neophodan značajni rad na obuci državnih službenika

kada je riječ o njegovoj primjeni i obezbjeđivanju dosljednosti sa posebnim postupcima. Skoro 150 posebnih postupaka moraće da se ukine ili uskladi sa novim zakonom.

### Strateški oblik reforme javne uprave

Strategija reforme javne uprave kreirana je za period 2011-2016. Važeći akcioni plan ističe krajem 2015. Crna Gora je u junu usvojila analizu uticaja strategije. U utvrđene nedostatke spadaju ciljevi koji nijesu povezani s ciljevima učinka i akcioni plan koji se fokusira samo na indikatore na nivou rezultata, ne ishode ili uticaje. Ovi nedostaci treba da budu obrađeni u predstojećoj Strategiji reforme javne uprave za period 2016-2020, čije se usvajanje planira prije kraja tekuće godine. Obezbijedena je **politička podrška**, pošto je reforma javne uprave označena kao prioritet u mnogim planskim dokumentima Vlade, sve do premijerskog nivoa i zaključno s njim. Uspostavljen je politički i administrativni okvir za praćenje i izvještavanje, a Ministarstvo unutrašnjih poslova je zaduženo za koordinaciju. **Finansijska održivost** nove strategije mora da se osigura budžetom za 2016. godinu i srednjoročnim okvirom za izdatke.

## **2.3. Vladavina prava**

### **Funkcionisanje pravosuđa**

Crnogorski pravosudni sistem je **umjereno spreman**. Tokom izvještajnog perioda Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** u ovoj oblasti. Ostvaren je dobar napredak kada je riječ o jačanju zakonodavnog okvira kako bi se poboljšala nezavisnost, odgovornost i profesionalizam pravosuđa, ali se pravila ne primjenjuju u potpunosti u praksi. U cjelini posmatrano, sudovi uspijevaju da se nose sa prilivom predmeta, ali treba da se nastavi sa sprovođenjem mjera za smanjenje broja predmeta u radu i ukupne dužine trajanja postupaka.

Sljedeće godine, Crna Gora treba da obrati posebnu pažnju na:

- jačanje nezavisnosti i profesionalizma pravosuđa kroz punu primjenu novih sistema zapošljavanja, ocjenjivanja i unapređenja;
- jačanje odgovornosti pravosuđa kroz uspostavljanje bilansa ostvarenih rezultata vezanih za primjenu etičkog kodeksa i novih disciplinskih sistema za sudije i tužioce;
- jačanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta, uključujući jačanje kapaciteta za strateško planiranje budžeta i ljudskih resursa.

### Strateška dokumenta

Akcioni plan za poglavlje 23 daje pregled sveobuhvatnih reformi u oblasti pravosuđa. Njegovo sprovođenje prati međuresorska radna grupa za poglavlje 23, koja uključuje predstavnike civilnog društva.

Osim toga, postoji **strategija reforme pravosuđa** za period 2014-2018 i prateći **akcioni plan**. Strategija odražava i dopunjuje glavne prioritete reforme koji su utvrđeni i obrađeni u Akcionom Planu za poglavlje 23. Uspostavljen je mehanizam za praćenje sprovođenja strategije.

### Upravljačka tijela

**Sudski i Tužilački savjet** su ključna tijela odgovorna za upravljanje pravosudnim sistemom, uključujući imenovanje i unapređenje sudija i tužilaca i sprovođenje disciplinskih mjera protiv njih. Njihov sastav i postupci imenovanja su u velikoj mjeri u skladu s evropskim standardima. Međutim, i dalje postoji zabrinutost kada je riječ o političkom uticaju na rad ovih tijela.

Sudski savjet ima konsolidovanu administrativnu strukturu. Međutim, njegov sekretarijat nema dovoljno radnog prostora i nailazi na poteškoće prilikom zapošljavanja novog kvalifikovanog administrativnog kadra. Sekretarijat Tužilačkog savjeta od jula ima svoj sekretarijat, ali zapošljavanje novog kadra treba da se sprovede do kraja. Budžetska sredstva opredijeljena za Sudski savjet ne pokrivaju dovoljno finansijske potrebe njegovog IT sektora.

Radu Tužilačkog savjeta još uvijek nedostaje transparentnost, dok je pristup odlukama Sudskog savjeta značajno poboljšan i njegovi sastanci su generalno otvoreni za javnost. U oba savjeta nedostaje strateško planiranje budžeta i ljudskih resursa.

### Nezavisnost i nepristrasnost

Glavna načela koja garantuju nezavisnost pravosuđa, uključujući načelo **nepokretnosti** sudija, utvrđena su Ustavom Crne Gore i odražavaju se u crnogorskom zakonodavstvu. Ustavnim amandmanima iz 2013. godine jača se nezavisnost pravosuđa tako što se smanjuje politički uticaj na imenovanje sudskih i tužilačkih zvaničnika na visokom nivou.

Sudije i tužioci imaju stalnu funkciju sve do penzionisanja. Sudski i Tužilački savjet imaju ovlašćenje da razriješe sudije i tužioce. Sudije i tužioci uživaju funkcionalni imunitet, osim ako se radi o krivičnom djelu počinjenom prilikom vršenja funkcije. Međutim, **internu nezavisnost** pojedinačnih sudija može da ugrozi to što Vrhovni sud ima mogućnost da utvrđuje načelne pravne stavove, kao i nadzorna ovlašćenja viših sudova u odnosu na niže sudove. Prema Krivičnom zakoniku, nezakonito miješanje u rad sudskih zvaničnika je zatvorski kažnjivo. Do sada nije bilo slučajeva u kojima su primijenjene ove odredbe.

Načelo **nasumične dodjele** predmeta garantuje se Zakonom o sudovima, a sprovodi se automatski kroz Pravosudni informacioni sistem, iako postoje određena ograničenja za jako male sudove. Postupak kasnijeg dodjeljivanja slučajeva a ne odmah po dostavljanju ne isključuje u potpunosti mogućnost manipulacije. Netraženje izuzeća sudije u slučajevima u kojima je to obavezno predstavlja osnov za disciplinsku akciju. Pravila **povlačenja dodijeljenih predmeta** propisana su Zakonom o sudovima.

### Odgovornost

**Etički kodeksi** sudija i tužilaca su usklađeni sa relevantnim evropskim i međunarodnim standardima i povezani sa mehanizmima za podnošenje žalbi od strane predstavnika javnosti. Poštovanje kodeksa prate specijalizovana tijela u sklopu Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Novi sistemi **disciplinske odgovornosti** za sudije i tužioce udeveni su u februaru 2015. Specijalizovana tijela u sklopu Sudskog i Tužilačkog savjeta su odgovorna za disciplinske postupke. Međutim, ograničen je broj prijavljenih i utvrđenih kršenja etičkih kodeksa,

kao i disciplinskih postupaka i postupaka razrješenja. Većina žalbi koje podnose predstavnici javnosti se odnose na sadržaj odluka.

Kao i svi javni funkcioneri, sudije i tužiocima imaju obavezu da **prijavljaju svoju imovinu** na godišnjem nivou, kao i da prijavljaju mogući **sukob interesa**.

#### Profesionalizam i kompetentnost

Sudski i Tužilački savjet imaju ovlaštenje da **zapošljavaju, imenuju, premještaju, unapređuju i razrješavaju** sudije i tužioce.

Novo zakonodavstvo koje je usvojeno u februaru 2015. godine uvodi jedinstveni sistem zapošljavanja na nivou države za sudije i tužioce, kao i novi sistem unapređenja zasnovan na periodičnom ocjenjivanju. Novi sistemi su koncipirani tako da budu transparentni, zasnovani na zaslugama i kroz njih se teži primjeni objektivnih kriterijuma. Potpuna primjena novih sistema je u toku.

#### Kvalitet pravosuđa

**Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije** obezbjeđuje početne i kontinuirane obuke za sudije, tužioce i pravne savjetnike. Centru je dodijeljena sopstvena budžetska linija za 2015. godinu, ali i dalje zavisi od podrške donatora za određene specijalizovane obuke. Crna Gora ima status posmatrača u Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu.

**Pravosudni informacioni sistem** koriste svi sudovi za praćenje predmeta, za neke aspekte upravljanja predmetima i komunikaciju sa strankama. PRIS takođe sakuplja sveobuhvatne statističke podatke, koji se unose u godišnje izvještaje o radu sudova. Međutim, sistem ima bezbjednosne propuste i ne funkcioniše pouzdano van Podgorice, djelimično zbog slabe mrežne povezanosti. Osim toga, sistemu nedostaje podrška jasnog institucionalnog okvira i još uvijek nije dovoljno razvijen što se tiče tužilačke službe. Konačnim sudskim odlukama javnost može da pristupi putem interneta. Zakon o sudovima predviđa mehanizme kojima se osigurava dosljednost sudske prakse. Međutim, ovim mehanizmima se izlaže riziku interna nezavisnost pojedinačnih sudija.

Trenutni **budžet** sudstva u iznosu od 27,1 miliona eura (40 eura po glavi stanovnika), koji čini 0,78 % BDP-a je nedovoljan. Broj sudija i tužilaca u Crnoj Gori je relativno visok u odnosu na veličinu stanovništva. Izdacima za zarade ograničava se opseg drugih izdataka, kao što su neophodne investicije ili besplatna pravna pomoć.

**Alternativno rješavanje sporova** može da se ostvari preko sudova, kao i putem arbitraže i posredovanja. U cjelini posmatrano uticaj ovakvog načina rješavanja sporova je i dalje slab.

#### Efikasnost

U 2014. godini, **stopa riješenosti slučajeva**, tj. odnos riješenih i novih slučajeva, bio je skoro 100 % (2013: 98,5 %). Međutim, u cjelini posmatrano, sudovi su u 2014. godini riješili 16,4 % manje slučajeva nego u prethodnoj godini, a ukupan broj slučajeva u radu na kraju godine (37 111) ostao je manje ili više nepromijenjen. **Broj zaostalih predmeta** starijih od tri godine u svim sudovima nastavio je da se smanjuje i na kraju 2014. godine iznosio je 3 192 (4 089 na kraju 2013).

U 2014. godini, **vrijeme potrebno za donošenje odluke**, tj. prosječno vrijeme koje protekne između dostavljanja predmeta i donošenja odluke, bilo je 242 dana za prvostepene odluke u građanskim predmetima i 261 dan u privrednim predmetima. Ukupna dužina trajanja postupaka od pokretanja do donošenja konačne presude ostaje razlog za zabrinutost.

### **Borba protiv korupcije**

Crna Gora je ostvarila **određeni nivo spremnosti** u borbi protiv korupcije. Korupcija ostaje preovlađujuća u mnogim oblastima i nastavlja da predstavlja ozbiljan problem. U prošloj godini je ostvaren **određeni napredak** zahvaljujući jačanju zakonodavnog i institucionalnog okvira, ali rad na tome treba da se privede kraju. Sve institucije treba da pokažu proaktivniji pristup prilikom vršenja svojih dužnosti. Bilans ostvarenih rezultata u djelotvornim istragama, krivičnom gonjenju i konačnim presudama u slučajevima korupcije, naročito korupcije na visokom nivou je i dalje ograničen.

Prilikom otklanjanja nedostataka navedenih u daljem tekstu, u sljedećoj godini, Crna Gora treba da posveti posebnu pažnju:

- uspostavljanju potpuno operativne agencije za borbu protiv korupcije do 1. januara 2016;
- uspostavljanju bilansa ostvarenih rezultata u borbi protiv korupcije, naročito slučajevima korupcije na visokom nivou i povećanju kapaciteta za sprovođenje finansijskih istraga;
- poboljšanju bilansa ostvarenih rezultata u sprečavanju korupcije, uključujući djelotvorne kazne za uočene nepravilnosti.

#### Bilans ostvarenih rezultata

**Rezultati istraga, krivičnog gonjenja i presuda** u slučajevima korupcije ograničeni su na slučajeve korupcije na niskom i srednjem nivou. Visoka stopa istraga prijavljenih krivičnih djela s elementima korupcije nikada nije rezultirala podizanjem optužnica. Do sada nije bilo konačnih presuda za slučajeve korupcije na visokom nivou. U dva slučaja, donesene su prvostepene presude za bivše gradonačelnike, ali sudski postupci i dalje traju. Nekoliko istraga je u toku, ali određeni broj slučajeva korupcije na visokom nivou nikad nije bio predmet ozbiljne istrage. Političke vlasti treba da osiguraju da su organi za sprovođenje zakona u potpunosti ovlašćeni da postupaju djelotvorno i nepristrasno kada istražuju navode o korupciji. U slučajevima korupcije na niskom i srednjem nivou, sudovi često primjenjuju kazne koje su manje od minimalnih kazni propisanih Krivičnim zakonikom.

**Finansijske istrage** se još uvijek ne sprovode sistematično u slučajevima korupcije. **Oduzimanje sredstava** nije naloženo ni u jednom slučaju korupcije. Što se tiče **političkog uticaja** na zvaničnike zadužene za sprovođenje zakona i sudske zvaničnike, neke izjave članova izvršnih i zakonodavnih organa mogu da se protumače kao miješanje u nezavisno funkcionisanje pravosudnog sistema.

Takođe, Crna Gora tek treba da ostvari značajne rezultate u oblastima kontrole sukoba interesa, prijavljivanja imovine i finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.



Kazne se ne primjenjuju djelotvorno i zbog toga nijesu odvrćajuće. Praksa prekršajnih organa da nameću veoma male kazne, koje su u većini slučajeva ispod zakonskog minimuma, koči djelotvornu primjenu pravila za sprečavanje korupcije.

Komisija za sprečavanje **sukoba interesa** stalno povećava broj **imovinskih kartona** koje unakrsno provjerava i upoređuje s podacima iz drugih institucija. Povećao se broj utvrđenih nepravilnosti, ali sve do skoro nije bilo odgovarajućih propratnih aktivnosti. Dok je Komisija obradila određeni broj slučajeva inkompatibilnosti funkcija, njene odluke o sukobima interesa do sad su ograničene na zahtjeve za dostavljanje mišljenja koje podnose javni funkcioneri. Komisija objavljuje podatke iz imovinskih kartona javnih funkcionera.

Državna izborna komisija nije reagovala na odgovarajući način na navodne nepravilnosti u oblasti **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja** (zloupotreba državnih sredstava za potrebe političkih partija).

Što se tiče **slobodnog pristupa informacijama**, u 2014. godini, javne institucije su odbile otprilike 25 % zahtjeva za pristup informacijama. Međutim, žalbeni organ, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je usvojila većinu žalbi. Sudske odluke vezane za pristup informacijama se ne izvršavaju djelotvorno.

Na osnovu izmjena i dopuna Krivičnog zakonika iz jula 2013. godine, kojima se otpuštanje **lica koja prijavljuju korupciju** klasifikuje kao krivično djelo, podnijete su krivične prijave protiv 17 lica. Pretkrivični postupak je u toku u dva slučaja, dok su tužbe odbačene u svim ostalim slučajevima.

#### Institucionalni okvir

U oblasti **sprečavanja korupcije**, u decembru 2014. godine, Skupština je usvojila zakonodavnu osnovu za uspostavljanje nezavisne agencije za borbu protiv korupcije sa ovlašćenjima za sprovođenje administrativnih istraga, koja će biti funkcionalna od 1. januara 2016. Postojeće nadzorne institucije nemaju potpuno proaktivan pristup i njihov administrativni kapaciteti nijesu ojačani onako kako je neophodno. Postoje etički kodeksi za zakonodavne, pravosudne i izvršne organe i usvojeni su planovi integriteta u 77 (od 102) državnih organa.

Što se tiče **sprovođenja zakona**, tužiocima, sudijama i policijama nemaju dovoljno institucionalnih i operativnih kapaciteta. Tužilaštvo ima vodeću ulogu u krivičnim istragama. Međutim, u praksi, saradnja između policije i tužilaštva u pretkrivičnim postupcima još uvijek treba da se poboljša. Treba da se poboljšaju i kapaciteti za sprovođenje finansijskih istraga.

Specijalnom tužilačkom odjeljenju u sklopu Vrhovnog državnog tužilaštva nedostajao je direktan pristup relevantnim bazama podataka i specijalizovano ekspertsko znanje. Novo Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca počelo je sa radom u julu, ali proces zapošljavanja specijalnih tužilaca i specijalizovanih stručnjaka još uvijek nije završen.

Borbu protiv korupcije ograničavaju česte izmjene relevantnog zakonodavstva i poništavanje presuda na osnovu žalbi, koje se uglavnom odnose na tehničke stvari. Većina navoda o korupciji koje prima državno tužilaštvo dolazi od predstavnika javnosti,

NVO i privatnih preduzeća. Veoma mali broj slučajeva je dostavljen od strane policije, a gotovo da nema žalbi koje su rezultat administrativnih kontrola i revizorskih tijela.

#### Pravni okvir

Prema Krivičnom zakoniku, aktivna i pasivna korupcija su kažnjiva djela, a kazne koje su za njih propisane variraju od tri mjeseca do 15 godina. Crna Gora je članica glavnih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije, uključujući **Konvenciju UN za borbu protiv korupcije** i relevantne konvencije Savjeta Evrope. Nezakonito bogaćenje nije klasifikovano kao krivično djelo.

Zakonodavni okvir je značajno ojačan usvajanjem sveobuhvatnog paketa zakona u decembru 2014. godine, koji je sadržao i pravnu osnovu za buduću agenciju za borbu protiv korupcije.

#### Strateški okvir

**Akcioni plan za poglavlje 23** daje pregled sveobuhvatnih reformi za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Sprovođenje ovog plana prati međuresorska radna grupa za poglavlje 23, koja uključuje i predstavnike civilnog društva. Postoje sektorski akcioni planovi za neke oblasti koje su posebno podložne korupciji, ali je njihov uticaj u praksi ograničen.

#### **Borba protiv organizovanog kriminala**

Crna Gora je dostigla **određen nivo spremnosti** u borbi protiv organizovanog kriminala. Ostvaren je **određeni napredak** u prošloj godini, naročito kada je riječ o jačanju pravnog i institucionalnog okvira i operativnih kapaciteta za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Regionalna i međunarodna saradnja se odvija nesmetano, i sproveden je određeni broj zajedničkih operacija. Međutim, neophodan je dalji rad u ovoj oblasti. Bilans ostvarenih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala treba da se konsoliduje. Posebno, broj konačnih presuda u slučajevima organizovanog kriminala i broj zapljena i oduzimanja sredstava stečenih vršenjem krivičnih djela je nizak. Broj otkrivenih sumnjivih transakcija je takođe i dalje nizak.

U sljedećoj godini, Crna Gora treba da obrati posebnu pažnju na:

- poboljšanje svog bilansa ostvarenih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala, uključujući razbijanje kriminalnih mreža i obezbjeđivanje kvalitetnih zapljena sredstava stečenih vršenjem krivičnih djela;
- intenziviranje istraga vođenih obavještajnim radom u slučajevima finansijskog kriminala i borbe protiv pranja novca, kao i u slučajevima trgovine ljudima;
- obezbjeđivanje jače i proaktivnije saradnje između nedavno osnovanih institucija (Specijalnog tužilaštva i novih specijalizovanih policijskih jedinica), Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Centralne banke, poreskih organa i Uprave carina.

#### Bilans ostvarenih rezultata

Bez obzira na činjenicu da su otvoreni novi predmeti u oblasti trgovine narkoticima, oružjem, kompjuterskog kriminala i krijumčarenja migranata, crnogorski bilans

ostvarenih rezultata pokazuje mali napredak kada je riječ o kompleksnim krivičnim djelima kao što su trgovina ljudima i pranje novca. U različitim slučajevima, uloženo je malo napora u istraživanje širih kriminalnih mreža. Broj konačnih presuda za organizovani kriminal je i dalje mali bez većih izmjena u kretanjima u posljednjih nekoliko godina.

Nakon zapljene 250 kg kokaina na teretnom brodu u Luci Bar 2014. godine, mreža koja je organizovala ovu **trgovinu narkoticima** nije identifikovana prilikom istrage. Osim ove velike količine, nije bilo drugih zapljena droge u Baru, uprkos velikom prometu brodova koji prevoze kontejnere, uključujući brodove iz Južne Amerike. Do sad nije bilo slučajeva zapljene sredstava stečenih trgovinom narkoticima, iako Crna Gora spada u tranzitne zemlje.

**Trgovina ljudima** ostaje razlog za zabrinutost. Uprkos napretku ostvarenom u pravnim i institucionalnim aspektima, Crna Gora bilježi ograničene rezultate, i kada je riječ o identifikaciji žrtava i kada je riječ o obrađenim slučajevima. Iako je Crna Gora i dalje zemlja tranzita ka Zapadnoj Evropi i podložna trgovini ljudima na regionalnom i na nacionalnom nivou, identifikovane su samo četiri žrtve i otvoreno je samo nekoliko slučajeva.

Postojeći sistem za borbu protiv **pranja novca** je i dalje slab i nedostaju mu jaki koordinacioni mehanizmi između različitih aktera u lancu. U 2014. godini podignute su dvije nove optužnice vezane za pranje novca; jedno suđenje je još uvijek u toku, dok je drugo završeno oslobađanjem od optužbe. Dok crnogorska Agencija za borbu protiv korupcije izvršava svoja ovlašćenja, uključujući ispunjavanje kroz nove politike vezane za kazne, druge institucije, uključujući Centralnu banku, moraju da intenziviraju sistematične kontrole drugih izvještajnih organa. Ovaj problem se odražava kroz nizak broj sumnjivih transakcija koje se prijavljuju u zemlji u odnosu na broj novčanih transakcija. Finansijske istrage i **zapljena i oduzimanje sredstava** se takođe sprovode samo u ograničenom broju slučajeva zbog nedostatka praktičnog znanja.

Već nekoliko godina prijavljivana je prolazak kroz Luku Bar velikih količina cigareta namijenjenih trećim zemljama. Skoro je uočeno povećanje količine cigareta, uključujući povećanje količine cigareta koje se dopremaju do određenih destinacija u trećim zemljama koje se smatraju sumnjivim.

#### Institucionalni i operativni kapacitet

Od 2013. godine Crna Gora ima sistem istraga kojima rukovodi tužilaštvo. Praktični problemi u koordinaciji i razmjeni kroz izvršni i pravosudni lanac još uvijek nijesu riješeni u potpunosti. Ovo je jedan od glavnih nedostataka koji utiču na rezultate.

Pravila kojima se uređuje organizacija policije izvedena su iz Zakona o unutrašnjim poslovima. Izmjene uvedene početkom 2015. godine, nakon zakonodavnih izmjena navedenih u daljem tekstu, imaju za cilj uspostavljanje bolje saradnje između tužilaštva i policije kroz uspostavljanje specijalne jedinice s dvostrukom funkcijom. Nakon imenovanja, načelnik specijalne jedinice izvještava Šefa policije i Specijalnog tužioca. Jedinica još uvijek nije počela s radom.

Osim toga, osnovane su četiri **specijalizovane policijske jedinice**, koje se fokusiraju na slučajeve trgovine ljudima, kompjuterskog kriminala, finansijske istrage i borbe protiv terorizma. Očekuje se da će ove promjene poboljšati bilans ostvarenih rezultata. Kao sastavni dio procesa reorganizacije policije, značajno su povećana sredstva opredijeljena za borbu protiv organizovanog kriminala. Međutim, mora da se poboljša operativni kapacitet novih jedinica, i kroz aktivnosti usmjerene na jačanje kapaciteta i obezbjeđivanjem nove tehničke opreme. Mora da se poboljša međuinstitucionalna saradnja. Postoji operativni sporazum sa **Europolom**.

Crnogorske vlasti treba da traže i identifikuju žrtve trgovine ljudima na proaktivan način (npr. kroz svoje inspekcijske službe), da prošire djelokrug aktivnosti na relevantne organe kao što su centri za azilante, kao i da se pozabave krivičnim djelima vezanim za trgovinu ljudima. Nova policijska jedinica koja se bavi slučajevima trgovine ljudima treba da prođe odgovarajuću obuku. Skloništu za žrtve trgovine ljudima je neophodna unutrašnja reorganizacija i bolje planiranje unaprijed, imajući u vidu mali broj žrtava koje su u njemu smještene.

#### Pravni okvir

U posljednjih nekoliko godina, pravni sistem Crne Gore prolazio je kroz reformske talase kako bi poboljšala svoj učinak u suzbijanju organizovanog kriminala, dok je u isto vrijeme usklađivala svoj nacionalni okvir sa standardima EU i međunarodnim standardima. Krivični zakonik je izmijenjen i dopunjen 2013. godine u cilju uvođenja novih odredbi vezanih za trgovinu ljudima, kompjuterski kriminal, borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Cilj novog zakon o sprječavanju pranja novca, koji je usvojen 2014. godine, je preuzimanje Četvrte direktive EU i standarda Odbora stručnjaka Savjeta Evrope za procjenu mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL). Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu (s ovlaštenjem u oblasti organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina) usvojen je u februaru 2015. godine; novi zakon o oduzimanju i zaplijeni imovine usvojen je u septembru 2015. godine.

Osnivanjem Specijalnog državnog tužilaštva centralizovana su ovlaštenja u oblasti organizovanog kriminala i otvoren je put za stvaranje specijalizovanih tijela, uključujući i u policiji. Izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima usvojene su 2014. godine u cilju reorganizovanja policije u skladu s potrebom za rešavanje savremenih oblika organizovanog kriminala. Izmjene i dopune imaju za cilj otklanjanje mogućeg političkog uticaja na rad policije, kao i da se osigura da su proceduralne zaštitne mjere uspostavljene. U vezi sa sprovođenjem ovih zakonskih odredbi, vidjeti odjeljak *Institucionalni i operativni kapaciteti*.

Sveobuhvatna reforma krivičnog pravosuđa i reorganizacija policije bi trebali osnažiti kapacitete crnogorskih organa u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala i usmjeriti više pažnje na konkretne oblastite vrste kriminala. Sada mora uslijediti odgovarajuća obuka osoblja i dobar bilans ostvarenih rezultata u pogledu sprovođenja, kao i bolja saradnja između pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona. Buduće izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima bi se trebalo naročito usresrediti na jednu ulaznu tačku, kao i na transparentno i na zaslugama zasnovano zapošljavanje u svrhu povećanja profesionalnosti policije.

## Strateški okvir

Crna Gora izradila nacionalnu Procjenu opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) u 2014.godini, na osnovu policije vođena obavještajnim radom. Trenutno se ista sprovodi, srednjoročni pregled procjene je izrađen u junu 2015.godine. Međutim, ovaj ključni strateški okvir nije pretočen u razbijanje bilo koje od organizovanih kriminalnih grupa utvrđenih u okviru gore navedene procjene.

Crna Gora je u maju usvojila Akcioni plan za borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma za period 2015.-2018. godine. Vlada je u januaru usvojila Akcioni plan za Strategije za borbu protiv trgovine ljudima za 2015. godinu.

Crna Gora je ostala aktivna na međunarodnom i regionalnom nivou; Zajednički centar za policijsku saradnju u Trebinju (koji okuplja Crnu Goru, Srbiju i Bosnu i Hercegovinu) je operativan, a crnogorski oficir za vezu je imenovan i postavljen. Crna Gora radi na uspostavljanju veza s nacionalnim informacionim sistemom policije. Operativni sporazum s Europolom potpisan je u septembru 2014. godine, a policijski oficir za vezu imenovan je u aprilu. Sporazum je neophodno u potpunosti sprovesti.

### **Borba protiv terorizma**

Crnu Goru je pogodila pojava stranih terorističkih boraca i radikalizacije. Država je izvršila izmijene i dopune Krivičnog zakonika, klasifikujući pojavu stranih terorističkih boraca kao krivično djelo u skladu s relevantnom Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. Osnovana je međuresorska grupa za praćenje situacije i sprovođenje mjera u cilju sprječavanja mogućih terorističkih prijetnji. Akcioni plan za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma je usvojen, a i intenzivirana je saradnja s međunarodnim partnerima. Kada je riječ o stranim terorističkim boracima, ovom pitanju je neophodan posvećeni pristup od strane obavještajne zajednice i organa za sprovođenje zakona, kao i koherentna sudska politika prema izvršiocima krivičnog djela.

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

### **Ukupna situacija**

Crna Gora postepeno pomjera akcenat s uvođenja standarda EU u svoj pravni okvir na uspostavljanje institucionalnog okvira i podržavanje aktivnosti koje zaštitu i sprovođenje ljudskih prava čine mogućim. Izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmanu je Ombudsmanu omogućeno da zaposli više kvalifikovanog osoblja. Izvršene su izmjene i dopune Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i Zakona o zabrani diskriminacije osoba s invaliditetom, u cilju većeg usklađivanja s evropskim standardima. Potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom EU u pogledu sankcija nije postignuto. Romi su i dalje najugroženija i najdiskriminisana manjinska populacija u različitim područjima života.

Nedostaci posebno utiču na sljedeće oblasti:

- Institucije za ljudska prava su i dalje slabe. Ombudsman i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava moraju biti ojačani, nakon reforme okvira za borbu protiv diskriminacije. Znanje kadra o međunarodnom i evropskom pravu i standardima u oblasti ljudskih prava, kao i njihova sposobnost da vrše nadzor nad trošenjem

sredstava, i dalje je nedovoljno. Slaba transparentnost i kontrola sredstava za manjine su pitanja koja treba hitno rješavati.

- Nedostatak jedinstvenog pristupa i male kazne u oblasti kršenja ljudskih prava stvaraju pravnu nesigurnost.
- Nekažnjavanje i dalje predstavlja problem kada je riječ o zlostavljanja u zatvorima i u u pritvoru. Znanje sudija i službenika za sprovođenje zakona o evropskim standardima i sudskoj praksi treba povećati.

U skladu s novom metodologijom izvještavanja, detaljna analiza slobode izražavanja kao pilot oblast slijedi u nastavku. U vezi s detaljnom analizom razvoja događaja u pogledu ostalih ljudskih prava i zaštite manjina, vidjeti *Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava*. U vezi razvoja događaja u oblasti sindikalnih prava, antidiskriminacije i jednakih mogućnosti, vidjeti takođe *Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje*.

### **Sloboda izražavanja**

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti slobode izražavanja. **Napredak nije ostvaren** u prethodnoj godini.

Kleveta je dekriminalizovana i smjernice izdate tužilaštvu u vezi kazni. Međutim, Crna Gora još uvijek treba da postigne punu usklađenost s praksom Evropskog suda za ljudska prava. Nedavno je oštećeno nekoliko vozila koja su pripadala novinarima. U prošlosti je zabilježen niz slučajeva fizičkog napada i prijetnji napadom, uključujući i neke incidente koji si izazvali veliku medijsku pažnju. Prilikom otklanjanja nedostataka navedenih u nastavku teksta, Crna Gora treba da obrati posebnu pažnju na:

→ rješavanje starijih slučajeva nasilja nad medijima, uključujući i slučaj ubistva koji se desio 2004. godine, otkrivanje ne samo direktnih počinioca, već i onih koji stoje iza napada, kao i na sprovođenje preporuka datih od strane ad hok medijske komisije koja je formirana radi praćenja napada;

→ osiguravanje nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa RTCG;

→ davanje smjernica sudstvu o usklađivanju odluka s praksom Evropskom sudu za ljudska prava u pogledu slobode izražavanja.

### Zastrašivanje novinara

U Crnoj Gori ne postoji sistematski trend napada na novinare koji su kao rezultat imali ugrožavanje životu ili teške povrede. Međutim, prijetnje i napadi su se događali u prošlosti, uključujući i incidente koji si izazvali veliku medijsku pažnju, a koji su bili usmjereni na istraživačke novinare. Najozbiljniji slučaj je bio slučaj ubistva glavnog i odgovornog urednika koji se desio u 2004. godini; dosada nije bilo podataka o motive ubistva ili ljudima koji stoje iza ovog zločina.

Ad hok komisija, koja je prilično neeksponirana, je formirana od strane Vlade u 2013. godini za praćenje istraga slučajeva nasilja nad novinarima. Komisiju čine mediji, organizacije civilnog društva i državni predstavnici, a mandate joj je produžen do kraja 2015.godine. U 2014.godini, ova komisija je dala preporuke vezane za davanje prioriteta slučajevima i ubrzavanje rješavanja poznatih slučajeva. Vlada nije u potpunosti slijedila

ove preporuke, naročito kada je riječ o vraćanju nagradu za svjedoke u starijim slučajevima i utvrđivanju nedostataka u istragama napada. Učinkovitost policijske zaštite pružene jednom novinaru i imovinu jedne medijske kuće, nakon zahtjev drugog novinara da se prekine usluga, treba pažljivo razmotriti kako bi se poboljšala.

### Zakonodavni ambijent<sup>3</sup>

Kleveta je dekriminalizovana 2012. godine, što je doprinijelo smanjenju broja tužbi protiv medija. Kako bi se pomoglo sudijama u ispostavljanju standarda za kazne, Vrhovni sud je donio smjernice u kojima se navodi praksa Evropskog suda za ljudska prava. Izazovi ostaju u pogledu sprovođenja istih.

Izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU tek treba da budu usvojene.

### Sprovođenje zakonodavstva/institucije<sup>4</sup>

Tekuća kampanja blaćenja, uglavnom od strane jednog tabloida, usmjerenog na istaknute aktiviste civilnog društva i neke političare, pokazuje da vlasti pravilno ne sprovode zakon o medijima i da samoregulacija, koja je ponovo uspostavljen u 2012. godini, ne funkcioniše. Njena učinkovitost je otežana činjenicom da je podijeljena u različite oblike, odražavajući podjele u okviru medijske zajednice. Nedostatak jedinstvenog pristupa kaznama u ovoj oblasti ukazuju da se praksa Evropskog suda za ljudska nedovoljno poznaje, uprkos smjernicama koje je Vrhovi sud donio u toku 2012.godine.

### Javni radiodifuzni servis<sup>5</sup>

Izmjene i dopune Zakona o javnim radio-difuznim servisima, kojima se Radio Televiziji Crne Gore omogućava veća finansijska nezavisnost i održivost, tek treba da budu usvojene. Prema predloženom modelu, RTCG će dobiti fiksni iznos od 0,3% BDP-a godišnje, što je za oko 2 miliona eura više u odnosu na trenutni budžeta ovog servisa. Crna Gora treba da uređivačku nezavisnost RTCG postavi kao prioritet, s obzirom da javni medijski servis koji dobro funkcioniše i koji je zaista nezavisan predstavlja ključni aspekt medijskog pluralizma.

### Ekonomski faktori

Pravila kojima se reguliše transparentnost **medijskog vlasništva**, uključujući medijsku koncentraciju, utvrđena su u Zakonu o elektronskim medijima. Postoji zabrinutost u pogledu transparentnosti i nediskriminacije medija u oblasti **oglašavanja** državnih institucija. Neke veće privatne medijske kuće su izložene riziku od neuspjeha zbog visokih poreskih dugova. Nesigurna ekonomska situacija novinara ih stavlja pod rizik od miješanja u uredničku politiku i moguće autocenzure. Činjenica da su mnoge medijske kuće nisu finansijski održive ima negativan uticaj na kvalitet izvještavanja i profesionalnost.

---

<sup>3</sup> Vidjeti takođe Poglavlje 10

<sup>4</sup> Vidjeti takođe Poglavlje 10

<sup>5</sup> Vidjeti takođe Poglavlje 10

## Strukovne organizacije/strukovni uslovi

Novinari imaju zajedničku zastupljenost u medijskom sindikatu Crne Gore. Međutim, posmatrano u cjelini, medijska zajednica je i dalje veoma podijeljena. Članstvo u Medijskom savjetu za samoregulaciju ne predstavlja cijelu medijsku zajednicu. Dijalog o poboljšanju etičkih standarda u izvještavanju, olakšan od strane OEBS-a, treba nastaviti. Prema medijskom sindikatu, novinari su slabo plaćeni i njihovi poslovi nisu sigurni. U protekle tri godine, najmanje 500 novinara je izgubilo posao, a tri televizijske stanice i jedna novinska kuća zatvoreni su zbog slabog finansijskog učinka.

### **2.5. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze**

Nijesu zabilježena dešavanja kada je riječ o saradnji Crne Gore s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. U vezi bavljenja ratnim zločinima na nivou države, vidjeti *Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava*.

Crna Gora i dalje održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Državama iz 2007. godine, kojim se američkim građanima odobravaju izuzimanja iz nadležnosti **Međunarodnog krivičnog suda**. Na taj način, nije u skladu sa zajedničkom pozicijom EU o integritetu Rimskog statuta ili s relevantnim vodećim načelima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Crna Gora treba da se uskladi s pozicijom EU kao dio pregovora o pristupanju.

Crna Gora je nastavila da tijesno saraduje s Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru **Procesa Sarajevske deklaracije**, čiji je cilj da pronade održiva rješenja za oko 74 000 ljudi koji su postali izbjeglice i raseljena lica, kao posljedica oružanog sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom 1990-ih. U isto vrijeme, sve zemlje treba da dodatno pojačaju napore kako bi ispunile dogovorena stambena rješenja. U Crnoj Gori, prvo uručivanje 344 stambena rješenja koja su dosada odobrenih se očekuje sredinom 2016. godine. Državni organi uspostavljaju komplementarne mjere održivosti za planirana stambena rješenja.

Neriješena sudbina **nestalih osoba** iz sukoba u 1990-im godinama i dalje predstavlja humanitarni problem na Zapadnom Balkanu. Prema podacima iz februara 2015. godine Međunarodnog odbora Crvenog krsta, ukupno 10 880 ljudi se vodilo kao nestali. Utvrđivanje sudbine nestalih osoba i dalje je od suštinske važnosti za pomirenje i stabilnost u regionu. Broj slučajeva u Crnoj Gori, 61, je mali, ali treba uložiti sve napore kako bi što je prije moguće omogućila identifikacija.

**Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi** čine suštinski dio procesa kretanja Crne Gore ka Evropskoj uniji. Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama, uključujući Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Savjet za regionalnu saradnju, Centralni evropski sporazum o slobodnoj trgovini, kao i Ugovor o energetske zajednici. Crna Gora nastavlja da aktivno podržava koaliciju za pomirenje (REKOM) i Igmanske inicijative o regionalnom pomirenju.

Novi podsticaj je dat regionalnoj saradnji kroz „**Berlinski proces**” i inicijativu Balkanska šestorka, kojom se intenzivira saradnja između zemalja Zapadnog Balkana i s EU, naročito u pogledu našeg **plana povezivanja**. U aprilu, šest zemalja Zapadnog Balkana je postiglo dogovor o osnovnoj saobraćajnoj mreži, a u junu 2015. godine dogovor o



proširenju osnovnih koridora tri Transevropske saobraćajne mreže na Zapadni Balkan. Takođe su utvrdili prioritete projekte duž dionica ovih koridora koji će biti realizovani do 2020. godine. Kako bi se osigurala održivost i postigli kratkoročni rezultati, zemlje su se složili da sprovedu, prije sljedećeg samita u Parizu, niz 'mekih' mjera, kao što su usklađivanje i pojednostavljivanje procedura na graničnim prelazima, bezbjednost na putevima i šeme održavanja.

Crna Gora nastavlja da održava dobre **bilateralne odnose sa drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim zemljama članicama EU**. Sporazumi o razgraničenju granice s Bosnom i Hercegovinom i s Kosovom\* potpisani su na marginama samita u Beču u avgustu. Razgraničenje granice s Hrvatskom i Srbijom ostaje neriješeno. Bilateralna konvencija o regionalnoj saradnji na osnovu člana 15 SSP-a je zaključena u maju s Albanijom, a pregovori su pokrenuti o zaključivanju sličnog sporazuma s Bosnom i Hercegovinom.

Odnosi s **Albanijom** su i dalje dobri. Sporazum o ekonomskoj saradnji potpisan je u februaru. Albanija i dalje podržava proces pristupanja Crne Gore NATO paktu. Sporazum o ekonomskoj saradnji ratifikovan je u aprilu. Crna Gora je u januaru uputila diplomatski demarš zbog toga što se zastava "velike Albanije" pojavila na rezidenciji albanskog premijera. Međutim, nakon incidenta su uslijedile dvije posjete na visokom nivou, koje su održane u narednih nekoliko mjeseci.

Sporazum s **Bosnom i Hercegovinom** o konzularnoj zaštiti i viznim pitanjima stupio je na snagu umaju, a granični sporazum potpisan je u avgustu (vidi gore).

Crna Gora i **bivša jugoslovenska Republika Makedonija** su u septembru 2014. godine potpisale sporazum o međusobnom priznavanju vozačkih dozvola. Dvije zemlje su u februaru potpisale protokol o kolokaciji diplomatsko-konzularnih predstavništava u Parizu, Francuska. Zajednički odbor za evropske poslove sastao se u martu u Skoplju.

Odnosi sa **Srbijom** i dalje su dobri. Predsjednik Skupštine Srbije posjetio je Podgoricu u oktobru 2014. godine. Premijeri su se susreli na samit šefova vlada Kine i 16 zemalja Centralne i Istočne Evrope, '16 +1', koji je održan u Beogradu u decembru. Ministar spoljnih poslova Srbije posjetio je Crnu Goru je u februaru u svojstvu predsjedavajućeg OEBS-a. Protokol o saradnji u oblasti evropskih integracija potpisan je u julu. Ništa novo nije zabilježeno po pitanju prava po osnovu državljanstva u dvije zemlje.

Odnosi između Crne Gore i **Kosova\*** ostali su dobri. Ništa novo nije zabilježeno po pitanju ustavnog priznanja crnogorske nacionalne manjine na Kosovu\*. Crna Gora je u junu ratifikovala sporazum o policijskoj saradnji. Zajednička komisija za razgraničenje završila je svoj rad u junu 2015. godine, a ministri su potpisali granični sporazum u avgustu tokom Samita Zapadnog Balkana u Beču, i sada se čeka odobrenje od strane skupština obje zemlje.

---

\* Ovakvo imenovanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskom proglašenju nezavisnosti.

\* Ovakvo imenovanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskom proglašenju nezavisnosti.

Saradnja između Crne Gore i **Turske** je nastavljena, uključujući kroz Zajedničku komisiju za ekonomsku saradnju. Dvije zemlje su u oktobru 2014. godine potpisale sporazum o saradnji u oblasti vojne obuke. Crna Gora i Turska su u decembru potpisale sporazum o saradnji u oblasti zdravstva i medicinskih nauka. Ratifikovan je Sporazum o uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima, kao i Sporazum o socijalnom osiguranju.

Zajednički rad na pronalaženju rješenja po pitanju razgraničenje između Crne Gore i **Hrvatske** je utoku. Dvije zemlje su u toku 2014. godine potpisale sporazume o studijskim programima u oblasti vojnog inženjerstva i vođstva, kao i o obuci crnogorskih kadeta u Hrvatskoj.

Crna Gora je u januaru donijela odluku o otvaranju konzulata u Trstu, **Italija**. Sporazum o saradnji u oblasti zdravstva i medicinskih nauka potpisan je u oktobru. Memorandum o saradnji u oblasti borbe protiv korupcije potpisan je u junu.

### 3. EKONOMSKI KRITERIJUMI

Ključne ekonomske brojke	2013.	2014.
<b>Bruto domaći proizvod (BDP) (% EU28)</b>	40	39
<b>Rast BDP-a (%)</b>	3.3	1.4*
<b>Nezaposlenost (žene, muškarci) (%)</b>	19.5 (18.8;20.1)	18 (18.2; 17.8)
<b>Učešće radne snage starosti 20-64 godine: udio stanovništva starosti 20 - 64 koje je radno aktivno (žene, muškarci) (%)</b>	65.1 (58.3; 71.9)	67.6 (60.7, 74.5)
<b>Trgovinski bilans (% BDP-a)</b>	-14.6*	-15.4*
<b>Prilivi stranih direktnih investicija (SDI) (% BDP-a)</b>	9.7	10.3

Izvor: Eurostat, \*Nacionalni Zavod za statistiku

U skladu sa zaključcima Evropskog savjeta u Kopenhagenu u junu 1993. godine, pristupanje EU zahtijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije.

Praćenje ovih ekonomskih kriterijuma je neophodno posmatrati u kontekstu povećanog značaja ekonomskog upravljanja u procesu proširenja. U cilju unapređenja svog ekonomskog upravljanja, zemlje u procesu proširenja su 2015. godine pozvane da pripreme Programe ekonomskih reformi (ERP), kojima se utvrđuje okvir srednjoročne makroekonomske i fiskalne politike, zajedno sa ključnim strukturnim reformama koje imaju za cilj podršku okviru i jačanje konkurentnosti. ERP su bili osnova za preporuke za pojedinačne zemlje, zajednički usvojene od strane EU i Zapadnog Balkana i Turske na sastanku u vezi sa Ekonomskim i finansijskim dijalogom, 12. maja 2015. godine.

#### 3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

**Crna Gora je umjereno spremna za razvoj funkcionalne tržišne ekonomije.**

**Određeni napredak** je ostvaren u rješavanju nekih ekonomskih izazova, naročito u vezi sa fiskalnom konsolidacijom i poslovnim ambijentom. Privreda se u 2013. godini oporavila od dvostruke recesije iz 2009. i 2012. godine. Nakon blagog usporavanja 2014. godine, ekonomski rast opet uzima maha, povećan investicijama.

Izgradnja autoputa Bar-Boljare će, kao i tekuće investicije u energetiku, saobraćaj i turizam, podržati ekonomski rast. Međutim, i dalje postoje izazovi makroekonomske stabilnosti. Troškovi autoputa stavljaju fiskalnu stabilnost u rizik. Banke su suočene sa problemima rješavanja dugovanja i niske profitabilnosti koji su rezultirali nedovoljnim i skupim bankarskim kreditima. Dalji napori su neophodni za smanjenje visoke stope nezaposlenosti.

U skladu sa ERP preporukama iz 2015. godine i u cilju podrške dugoročnog rasta, Crna Gora treba da obrati posebnu pažnju na:

- nastavak svoje posvećenosti fiskalnoj disciplini i izmjenu svoje strategije upravljanja javnim dugom, kako bi se smanjio javni dug i poboljšala održivost javnih finansija;
- rješavanje problema velikog tereta nenaplativih kredita (NPL) i poboljšanje efikasnosti izvršenja ugovora;
- izmjenu i dopunu radnog zakonodavstva u cilju uvođenja dodatne fleksibilnosti tržišta i bolje, ciljne, aktivne politike tržišta rada, kao i dalje unapređenje poslovnog ambijenta.

*Bitni elementi ekonomske politike*

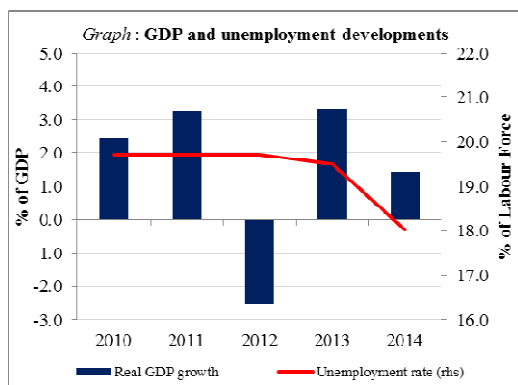
**Vlada je ostala posvećena unapređenju održivosti javnih finansija, privlačenjem direktnih stranih investicija i razvojem privatnog sektora.** U januaru 2015. godine, Crna Gora je dostavila svoj prvi Program ekonomskih reformi (ERP), koji obuhvata period od 2015-2017. godine. ERP je djelimično usaglašen sa ciljnim smjernicama politike usvojenim od strane Zajedničkog ministarskog dijaloga od 6. maja 2014. godine.

Određeni broj glavnih reformi tek treba da se sprovede, uključujući i ERP preporuke navedene u daljem tekstu. To obuhvata nastavak posvećenosti fiskalnoj disciplini, sprovođenje programa dobrovoljnog restrukturiranja bankovnih kredita, unapređenje poslovnog ambijenta, kao i aktivno sprovođenje reforme obrazovanja u cilju njegovog usklađivanja sa uslovima tržišta rada.

*Makroekonomska stabilnost*

**ERP preporuka 1:** „Nastaviti posvećenost fiskalnoj disciplini, ostvariti kredibilna postignuća na osnovu novog fiskalnog okvira koji se zasniva na pravilima i izmijeniti strategiju upravljanja javnim dugom, kako bi se smanjio javni dug u skladu sa ERP srednjoročnim okvirom. U tom kontekstu, opštine su takođe pozvane da daju doprinos putem jačanja svojih sopstvenih budžetskih pozicija. U cilju poboljšanja transparentnosti, razviti potreban administrativni kapacitet za sprovođenje Evropskog sistema računa (ESA 2010)“.

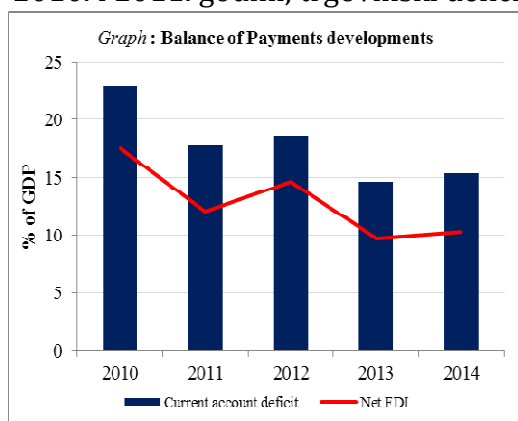
**Brzi oporavak nakon svake epizode recesije ukazuje na otpornost crnogorske**



**ekonomije na šokove.** Nakon što je pretrpjela dvije recesije 2009. i 2012. godine, privreda se snažno oporavila 2013. godine, ali je ublažila svoj ritam 2014. godine. Privreda je ponovo počela da se ubrzava 2015. godine, pojačana velikim porastom u oblasti javnih radova i privatnih investicija, naročito u sektorima saobraćaja, energetike i turizma. Međutim, široka potrošnja i domaće investicije su ostali potčinjeni usljed uskih kreditnih uslova banaka, visoke stope

nezaposlenosti i manjih plata. Recesije su marginalno smanjile prosječan prihod po glavi stanovnika na 39% od prosjeka EU28 u 2014. godini, u poređenju sa 40% u 2013. godini.

**Nije bilo značajnog poboljšanja u trgovinskom deficitu Crne Gore u posljednje četiri godine.** Nakon značajnog pada u 2009. godini, kao i nekih poboljšanja u izvozu u 2010. i 2011. godini, trgovinski deficit je od tada ostao nepromijenjen (na oko 40% BDP-



a). Trenutni deficit tekućeg računa se proširio u 2014. godini na 15,4% BDP-a, da bi dostigao 16,1% BDP-a u junu 2015. Godine, zahvaljujući većem trgovinskom deficitu i manjim prilivima iz inostranstva. Neto finansijski prilivi su se uglavnom sastojali od stranih direktnih investicija (SDI), koje iznose iznad 10 % BDP-a.

**Situacija na tržištu rada je poboljšana u 2014. godini, ali visoka nezaposlenost i dalje predstavlja problem.** Broj radnika je povećan za

7,1% u odnosu na prethodnu godinu, a registracije na Zavodu za zapošljavanje su takođe porasle (za 4,7%). To je djelimično usljed napora da se smanji rad na crno. Ipak, stope zaposlenosti i aktivnosti su ostale na niskom nivou, na 55,6% i 67,6% respektivno, ali su stope znatno niže za žene.

Nakon što je uglavnom stagnirala iznad 19% u periodu od pet uzastopnih godina, prosječna stopa nezaposlenosti je u 2014. godini pala na 18% i na 17,7% u II kvartalu 2015. godine. Međutim, regionalne razlike su ogromne. Prosječna stopa nezaposlenosti bila je 6,7% u primorskom regionu, nasuprot 13,4% u centralnom regionu i 39% na sjeveru. Nezaposlenost mladih (15-24 godina starosti) je i dalje visoka i iznosi 35,8%. Dvije trećine nezaposlenih su bez posla duže od dvije godine.

**ERP preporuka 4:** „Izmijeniti i dopuniti radno zakonodavstvo u cilju uvođenja dodatne fleksibilnosti tržišta. Pojačati sankcije kako bi se obeshrabrio rad na crno. Bolje, ciljne, aktivne politike za radnike kojima prijete opasnost od gubitka radnih mjesta i povećanje učešća na tržištu rada u pogledu populacije koja stari“.

**Inflacija je u velikoj mjeri pokrenuta globalnim cijenama primarnih proizvoda.** U 2014. godini, niže uvozne cijene za energiju i hranu u kombinaciji sa padom zarada doprinijele su padu cijena. Kao rezultat toga, prosječna inflacija cijena potrošačkih proizvoda smanjena je za 0,5% u 2014. godini, u poređenju sa umjerenim povećanjem

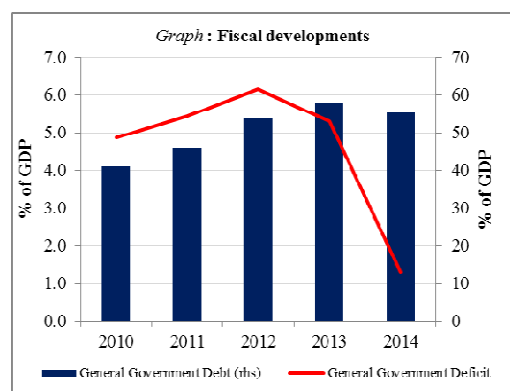
od 1,8% godinu dana ranije. Sve u svemu, cijene su porasle za 1,1% u prvih sedam mjeseci 2015. godine, pokrenuta cijenama hrane i uprkos daljem padu cijena nafte.

### **Ekonomska kriza je stavila značajan teret na javne finansije u kontekstu pada prihoda i daljeg povećanja obaveznih rashoda.**

Tokom nekoliko posljednjih godina, evidentiran je veliki budžetski deficit od oko 5% BDP-a. Kao osnovni razlog zabrinutosti, javni dug se udvostručio od 2008. godine kako bi dostigao 60,3% BDP-a u junu 2015. Proces fiskalne konsolidacije, potpomognut povećanjem poreza i smanjenjem potrošnje, doveo je do smanjenja budžetskog deficita u 2014. godini na 1,3% BDP-a. Poboljšanja su uglavnom bila koncentrisana na strani prihoda, koji su se proširili na 46% BDP-a, sa 43% u prethodnoj godini, nakon povećanja akciza, taksu za registraciju vozila, taksu osiguranja i poreskih stopa za nekretnine, kao i uvođenja podsticaja kako bi se olakšala otplata poreskih dugovanja i zatezanja sankcija protiv poreskih dužnika. Na strani rashoda, došlo je do zamrzavanja penzija i plata u javnom sektoru. Ukupna potrošnja iznosi 47,3% BDP-a, u poređenju sa 47,7% u prethodnoj godini.

**ERP preporuka 2:** „Razmotriti dodatne reforme za postizanje dugoročne održivosti budžeta, kao što je uvođenje daljih ograničenja za prijevremeni odlazak u penziju i razmatranje mogućnosti za individualno učešće u sistemu starosne penzije na obaveznoj osnovi, kao i implementaciju zajedničke politike za plate u javnom sektoru u kontekstu racionalizacije i modernizacije javnog sektora“.

Budžetom iz 2015. godine je predviđeno znatno povećanje kapitalnih rashoda do 9,2%



BDP-a, od čega je najveći dio namijenjen za izgradnju autoputa. Sa ovim povećanjem, planirano je da budžetski deficit poraste na 5,3% BDP-a. Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti su uvedene gornje granice za budžetski deficit od 3% BDP-a i javni dug od 60% BDP-a, počev od budžeta 2015. godine. Međutim, investicioni projekti od nacionalnog značaja (kao što je autoput) su isključeni iz proračuna deficita.

U prvih šest mjeseci 2015. godine, deficit centralne vlade dostigao je 6% BDP-a, zbog kapitalnih budžetskih izdataka koji su rezultat početka izgradnje autoputa, zahtijevajući kontinuiranu fiskalnu disciplinu, posebno u odnosu na tekuću potrošnju. U septembru 2015. Vlada je povećala prag iznosa državnih garancija kako bi se opštinama omogućilo da izmire dugovanja prema poreskoj administraciji i dobavljačima.

**Institucionalni okvir javnih finansija Crne Gore zahtijeva dodatne reforme.** Nova fiskalna politika ima za cilj da osigura održivost javnih finansija, uz istovremeno uvođenje prenosa poreza i poreskih olakšica u korist investicija. Međutim, njegova efikasnost treba da se testira. Budžet je takođe projektovan da poveća kapitalnu potrošnju kako bi se finansirala izgradnja autoputa. Podržavajući ekonomski rast, ovo će takođe imati za posljedicu značajne fiskalne rizike. Crna Gora će morati da nastavi

posvećenost fiskalnoj disciplini kako bi obnovila fiskalne rezerve, uključujući i reforme na strani rashoda i pouzdanu strategiju upravljanja javnim dugom.

#### *Međusobno djelovanje tržišnih snaga*

**Proces privatizacije je prilično napredovao i samo je nekoliko preduzeća ostalo u programu privatizacije za 2015. godinu.** U avgustu 2015. godine, isplaćena je posljednja rata za prodaju topionice aluminijuma KAP-a (*vidjeti Poglavlje 8 – Konkurencija*). Isti investitor je preuzeo Rudnik boksita Nikšić, koji je u stečaju. Visoki troškovi proizvodnje, međutim, ugrožavaju oživljavanje aluminijumske industrije. U toku je i sudski spor sa jednim od bivših vlasnika. Usljed neslaganja u vladajućoj koaliciji oko koncesije za dugoročni zakup za turističke centre, nije obezbijeđena dovoljna većina u Skupštini. U junu 2015. godine, Privredni sud je pokrenuo stečajni postupak za Jadransko Brodogradilište u Bijeloj, kako bi se olakšala prodaja i restrukturiranje preduzeća. U 2015. godini, uprava preduzeća Solana Bajo Sekulić (privatizovanog 2003. godine), koje je u stečaju, je privremeno data JP „Nacionalni parkovi Crne Gore“.

#### *Ulazak i izlazak sa tržišta*

**Oporavak privrede se takođe ogleda i u sve većem broju novih preduzeća.** U 2014. godini, osnovano je 3.179 novih preduzeća, od kojih 91% kao društva sa ograničenom odgovornošću. Troškovi osnivanja novih preduzeća su smanjeni uvođenjem nižih naknada za komunalne priključke na građevinskom zemljištu, kao i uvođenjem poreskih oslobođenja za preduzeća u strateškim sektorima (tj. turizmu, energetici i proizvodnji hrane). Međutim, još uvijek ima prostora za dalja unapređenja u pokretanju biznisa, naročito pojednostavljanjem administrativnih procedura. Oskudni i skupi bankovni krediti, posebno za mala i srednja preduzeća (SME), takođe sprječavaju osnivanje i rad preduzeća. Kako bi podržala investicije, Crna Gora bi trebalo da dalje pojednostavi regulatorno okruženje, olakša izdavanje građevinskih dozvola i poboljša svoj sistem registracije zemljišta, u skladu sa ERP preporukom 7.

#### *Pravni sistem*

**Izdavanje dozvola, izvršavanje ugovora, pristup kreditima i kompleksne procedure poreske uprave su glavne prepreke za poslovnu zajednicu.**

Napredak je postignut u smanjenju broja potrebnih dokumenata za carinske procedure putem uspostavljanja centralizovanog elektronskog registra i izuzimanja preduzeća od obaveze obezbjeđivanja štampanih dokumenata. U kontekstu elektronske vlade, 300

<b>ERP preporuka 7:</b> „Dalje poboljšati poslovni ambijent obezbjeđenjem blagovremenog sprovođenja projekta (pojednostavljenja) takozvane „giljotine propisa“, unapređenjem funkcionisanja jedinstvenog šaltera na opštinskom nivou za izdavanje građevinskih dozvola i kvaliteta zemljišnih knjiga“.
--

državnih sajtova je do sada povezano na jednu komunikacionu mrežu i počeli su sa pružanjem usluga korporativnim korisnicima. Međutim, potpuna interoperabilnost nije postignuta. Elektronska registracija preduzeća, kao i njeno proširenje na sve regionalne službe Poreske uprave, tek treba da se završi. Broj predmeta izvršenja u sudovima značajno je smanjen od uvođenja sistema javnih izvršitelja u aprilu 2014. godine. Izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju potraživanja zamijenjeno je

tročlano sudsko vijeće sa odlukama pojedinačnih sudija, čime je ubrzan sudski postupak izvršenja i prinudne naplate kolateralala. Broj i vrijednost uspješno riješenih privrednih sporova se utrostručio u 2014. godini, dostigavši ukupan broj od 869 slučajeva.

### *Razvoj finansijskog sektora*

#### **Oporavak bankarskog sistema je ostao nedovršen zbog potrebe za daljim prilagođavanjima bilansa stanja.**

Grčka kriza nije imala značajan uticaj na finansijski sektor u Crnoj Gori, s obzirom da nijedna od 14 banaka ne posluje sa većinskim grčkim kapitalom. Depoziti banaka su se oporavili do nivoa prije krize, ali je oporavak kredita bio sporiji i neujednačeniji. U junu 2015. godine zaliha kredita je ostala 15% ispod svog nivoa iz 2009. godine. Iako su finansijski rezultati ostali pozitivni i kapital banaka ojačan, banke se suočavaju sa problemom smanjenja duga i niskom

**ERP preporuka 3:** „Sprovesti planirani program dobrovoljnog finansijskog restrukturiranja (takozvani „Podgorica pristup“), kako bi se riješio problem velikog tereta nenaplativih kredita za bilanse stanja banaka iz perspektive protoka. U cilju rješavanja problema zalihe NPL-a, poboljšati rokove i efikasnost izvršenja ugovora. Uvesti efikasan nadzor faktoring kompanija u cilju poboljšanja transparentnosti finansijskog sistema“.

profitabilnošću, koji su povezani sa visokim neplaniranim troškovima i neefikasnošću ekonomije obima koje doprinose visokim premijama rizika. Kao posljedica toga, došlo je do marginalnog smanjenja realne efektivne kamatne stope za nove kredite koja je u prosjeku iznosila 8,93% u julu 2015. godine, u poređenju sa 9,55%, godinu dana ranije. U julu 2015. godine, Centralna banka Crne Gore (CBCG) je odobrila nacrt zakona o maksimalnim kamatnim stopama na nove kredite, kako bi se olakšao njihov povraćaj i na taj način smanjio kreditni rizik. Međutim, ograničenje za cjenovni rizik bi moglo da podstakne banke da umjesto toga smanje kreditiranje.

U julu 2015. godine, koeficijent nenaplativih kredita (NPL) je i dalje bio visok, iznosio je 16,4% ukupnih kredita. Kreditni rizik je i dalje bio koncentrisan, sa tri banke u ukupnom iznosu od 63% zalihe NPL-a. Ovaj izazov je riješen u Zakonu o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, poznatom kao „Podgorica pristup“. Usvojen je u aprilu 2015. godine i njime se daje okvir za dobrovoljne vansudske postupke restrukturiranja dugova ekonomski održivih preduzeća. U avgustu 2015. godine, Skupština je usvojila zakon o konverziji kredita u švajcarskim francima u eure. Ova mjera se odnosi na jednu banku sa indeksiranim kreditima u ukupnom iznosu od oko 30 miliona €, koja je pomenutu mjeru osporila pred Ustavnim sudom. Kako bi poboljšale svoje bilanse stanja, neke filijale su prodale dio svojih problematičnih kredita matičnim bankama, ali i faktoring kompanijama, osnovanim od strane potonjih, što je takođe dovelo do potrebe za regulatornim okvirom za efikasan nadzor ovih kompanija, što je takođe naglašeno u ERP preporuci 3.

**Veličina nebankarskog sektora je i dalje skromna.** U 2014. godini, promet berze u Crnoj Gori je dostigao 3,2% BDP-a, što je najviši nivo u posljednjih pet godina, zahvaljujući trgovini - po prvi put - korporativnim obveznicama izdatim od strane lokalne banke i trgovini državnim kuponskim obveznicama na sekundarnom tržištu.

Međutim, broj finansijskih instrumenata je još uvijek bio ograničen. U 2014. godini, vrijednosti ugovora o osiguranju i lizingu su pojedinačno iznosile 2,0% i 3,4% BDP-a.

### **3.2. Sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije**

**Crna Gora je umjereno spremna u pogledu svoje sposobnosti suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije. Određeni napredak je ostvaren, naročito u vezi sa pokretanjem nekoliko infrastrukturnih i turističkih investicionih projekata i daljim unapređenjem poslovnog ambijenta.**

Crnogorska privreda pati od niske konkurentnosti, naročito u pogledu industrijskih i poljoprivrednih proizvoda. Crna Gora treba da poboljša svoje izvozne kapacitete postepenim usklađivanjem tržišnih standarda za svoje proizvode i industrije sa standardima EU. Konkurentnost će se unaprijediti i kao rezultat investicija u energetiku, saobraćaj i turizam. Glavne reforme tek treba da se sprovedu da se ojačaju fizička infrastruktura zemlje i ljudski kapital, da se dodatno poboljša njen poslovni ambijent, kao i da se osigura predvidivo i podržavajuće regulatorno okruženje.

U skladu sa ERP preporukama i u cilju podrške dugoročnog rasta, Crna Gora treba da obrati posebnu pažnju na:

→ aktivan nastavak reforme obrazovanja u cilju povećanja kvaliteta obrazovnih usluga, razvojem osnovnih i transverzalnih vještina kod učenika i fokusiranjem na obrazovna postignuća;

→ usklađivanje sa standardima bezbjednosti hrane u EU, sanitarnim i fitosanitarnim standardima, u cilju dobijanja odobrenja za izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u EU;

→ jačanje svoje strategije razvoja saobraćaja.

#### *Ljudski i fizički kapital*

**Stalni izazov u vezi sa neusklađenošću vještina zahtijeva efikasnije mjere aktivne politike tržišta rada i kvalitetniji obrazovni sistem koji odgovara potrebama tržišta rada.**

Aktivni programi tržišta rada su još uvijek ograničeni i uglavnom fokusirani na mlade diplomce i sezonske radnike. Postoji mala mobilnost radne snage između regiona, uključujući tokom ljetnje turističke sezone. Napori da se promoviše doživotno učenje i osigura kvalitetnije obrazovanje na svim nivoima su u toku, ali tek treba da daju jasne rezultate. (Vidjeti poglavlja 19 - *Socijalna politika i zapošljavanje* i 25 - *Nauka i istraživanje*).

**ERP preporuka 5:** „Aktivno nastaviti reformu obrazovanja sa ciljem boljeg usklađivanja obrazovanja i vještina sa potrebama tržišta rada, kao i jačanja saradnje između obrazovanja i biznisa“.

**Crna Gora je ostvarila dalji napredak u vezi sa nekim velikim infrastrukturnim projektima.** U 2014. godini, vrijednost investicija u osnovna sredstva je porasla za 5% do oko 15% BDP-a, od čega 56% u građevinarstvo i 37% u opremu. U 2015. godini,



započeti su radovi na autoputu i nastavljani su radovi na izgradnji tri velika primorska turistička odmarališta. Mreža elektroenergetskog sistema se postepeno popravljala i nekoliko investicija je u toku, uključujući interkonektivni kabal sa Italijom, 2 vjetroelektrane, kao i nekoliko malih hidroelektrana. Međutim, odluka za izgradnju drugog bloka termoelektrane Pljevlja je odložena i izgradnja velikih hidroelektrana je u zastoju. Iako su infrastrukturne investicije povećane u posljednjih nekoliko godina, Crnoj Gori se savjetuje da uskladi svoju strategiju razvoja saobraćaja sa regionalnim planom o povezivanju, prema ERP preporuci 6. Što se tiče zahtjeva da se uspostavi mehanizam planiranja i finansiranja, Crna Gora je formirala Nacionalnu investicionu komisiju za razvoj jedinstvene liste prioriteta infrastrukturnih projekata.

Inovacijski i istraživački kapaciteti Crne Gore su još uvijek ograničeni. Sredstva za programe istraživanja i razvoja (R&D) su povećana za više od 30% u 2014. godini, iako je bruto potrošnja za R&D ostala vrlo skromna (oko 0,38% BDP-a). U julu 2015. godine započeta je izgradnja tehnološkog parka u Nikšiću, sa ciljem povezivanja nauke i poslovnog sektora. Centar će se sastojati od laboratorije za biohemiju i industrijski dizajn.

**ERP preporuka 6:** „Ojačati strategiju razvoja saobraćaja, obezbjeđujući usklađivanje sa regionalnim planom o povezivanju, sa posebnim naglaskom na ključne investicione prioritete (ključna mreža), i uspostaviti kredibilni mehanizam planiranja i finansiranja u vidu jedinstvene liste“.

#### *Struktura sektora i preduzeća*

**Struktura privrede se malo promijenila u posljednjih pet godina.** Usluge su i dalje glavni pokretač crnogorske privrede, stvarajući više od 70% bruto dodate vrijednosti, dok industrija čini 11% (sa 6% komunalnih usluga), poljoprivreda 8% i građevinarstvo 4%. Proizvodni sektor se transformiše nakon nekoliko godina dominacije proizvodnje metala. Ostale industrije - kao što je farmaceutska industrija - dobijaju na značaju, ali je proizvodnja konkurentnih proizvoda visoke dodate vrijednosti vrlo ograničena.

**Učinak industrije i građevine je oporavljen u 2015. godini, dok je otpornija turistička industrija dodatno proširena.** Nakon što je zabilježen negativan rezultat u pet od sedam godina od izbijanja ekonomske krize, industrijska proizvodnja je proširena za 12,9% na godišnjem nivou u prvih sedam mjeseci 2015. godine. Međutim, u proizvodnji su dominirali industrijski proizvodi niske dodate vrijednosti. U prvoj polovini 2015. godine, vrijednost građevinskih radova je povećana za 9,7% na godišnjem nivou, u poređenju sa rastom od 2,0% u cijeloj 2014. godini. U prvih sedam mjeseci 2015. godine, turizam je porastao za 21,3% na godišnjem nivou, stimulirajući veliki broj sektora privrede, kao što su saobraćaj, smještaj, telekomunikacije, trgovina na malo i restorani.

Većina preduzeća (oko 23.000) su mala, sa oko 200 koja su klasifikovana kao srednja i 100 kao velika. Pristup finansijama i dalje predstavlja poseban izazov za mala i srednja preduzeća. Podrška javnog sektora malim i srednjim preduzećima je ograničena, a uglavnom se oslanja na kreditnu podršku Investiciono-razvojnog fonda (IRF), koja je u 2014. godini iznosila ukupno 71 milion € i dodatnih 31 milion € u prvoj polovini 2015. godine. Zavod za zapošljavanje je takođe dao kredite u ukupnom iznosu od 260.000 € u

2014. godini i 15.000 € u prvoj polovini 2015. godine, kako bi finansirao otvaranje novih radnih mjesta. Važno je da Crna Gora slijedi ERP reformske mjere namijenjene jačanju malih i srednjih preduzeća. Dalja kontrola akcizne robe (naročito duvana) i inspekcije rada su neophodne kako bi se smanjila velika neformalna privreda.

#### *Uticaj države na konkurentnost*

**Subvencije su značajno smanjene nakon likvidacije nekadašnjeg kombinata aluminijuma.** Vlada je obezbijedila oko 460 miliona EUR državne pomoći preduzećima u periodu od 2007-2014. godine. Podrška je bila izraženija u godinama nakon recesija, kada su aktivirane značajne državne garancije. Vlada je održavala povoljnu investicionu politiku, uključujući poreski režim sa niskim poreskim stopama, kao i mogućnost prenosa dobiti, dividendi i prihoda od kamata, bez ograničenja. U 2015. godini, u naporu da se dodatno podstaknu ključni sektori crnogorske privrede, poreska oslobođenja su uvedena za izgradnju novih turističkih, energetskih i prehrambenih objekata. Međutim, Crna Gora treba da izbjegava posebne mjere usmjerene na samo nekoliko preduzeća, jer one potencijalno mogu da naruše tržište i stvore probleme u vezi sa državnom pomoći (*vidite poglavlje 8 – Konkurencija, poglavlje 16 - Porezi*). Opšti državni budžet 2015. godine predviđa skromnu dodjelu državne pomoći (0,6% BDP-a za subvencije plus 0,3% BDP-a za državne garancije).

#### *Ekonomska integracija sa EU*

**Glavni trgovinski partneri Crne Gore i dalje su zemlje koje su potpisale Sporazum o slobodnoj trgovini Centralne Evrope (CEFTA) i EU.** U 2014. godini, izvoz robe u EU predstavlja 36% ukupne prodaje Crne Gore u inostranstvu u poređenju sa 46% u CEFTA zemlje. Ipak, EU je glavni izvor uvoza robe, a čini 46% ukupnog uvoza u poređenju sa 38% iz CEFTA zemalja. Što se tiče usluga i stranih investicija, Rusija je i dalje najvažniji pojedinačni partner Crne Gore sa 30% turističkih boravaka i 25% priliva SDI (uglavnom nekretnine). Međutim, investicije iz Rusije su smanjene u 2014. godini za 10% u odnosu na prethodnu godinu. U 2014. godini, EU je predstavljala 20% turističkih i 39% stranih investicija, sa rastom potonjih za 6% u poređenju sa prethodnom godinom.

Otvorenost trgovine u Crnoj Gori je velika (101.2%), što odražava snažnu zavisnost od uvoza robe i izvoza usluga. Međutim, izvezena roba se uglavnom sastoji od proizvoda niske dodate vrijednosti, a samo nekoliko preduzeća se bavi međunarodnom trgovinom. Kako bi riješila ovaj problem, Crna Gora je pokrenula šemu direktne podrške za usklađivanje malih i srednjih preduzeća sa međunarodnim standardima poslovanja. U skladu sa ERP preporukom, Crna Gora treba da ostvari veći napredak u usklađivanju sa standardima proizvoda i kvaliteta EU, tako da može da pristupi tržištima EU.

**ERP preporuka 8:** „Ostvariti dalji napredak sa sveobuhvatnim i strateškim pristupom u oblasti standarda bezbjednosti hrane u EU i sanitarnim i fitosanitarnim standardima, u cilju dobijanja odobrenja za izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u EU. Napore u tom pravcu bi trebalo započeti sa onim proizvodima gdje su pripreme napredovale i gdje Crna Gora vidi najveći izvozni potencijal“.

## 4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA ČLANSTVA

### 4.1. Poglavlje 1: Sloboda kretanje robe

*Sloboda kretanja robe omogućava da se mnogim proizvodima može slobodno trgovati širom EU na osnovu zajedničkih pravila i procedura. U slučajevima u kojima za proizvode važe nacionalna pravila princip slobode kretanja robe sprečava strvaranje neopravdanih barijera trgovini.*

Crna Gora je **umjereno spremna** po pitanju slobode kretanja robe. Ostvaren je **dobar napredak**, naročito u pogledu strategijskog i zakonodavnog okvira.

Sljedeće godine, Crna Gora bi naročito trebala da:

→ ojača kapacitete i poveća sredstva koja se dodjeljuju relevantnim horizontalnim tijelima.

→ primjeni svoj plan za zakonodavno usklađivanje u oblasti slobode kretanja robe.

Kada je riječ o **opštim principima**, Crna Gora je u oktobru 2014. **usvojila** svoju strategiju za primjenu pravne tekovine u oblasti slobode kretanja robe i petogodišnji akcioni plan, i ljetos predala Komisiji ažurirani nacrt akcionog plana za usklađivanje sa članovima 34-36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Kapaciteti, koordinaciona uloga i nadležnost Odsjeka za infrastrukturu kvaliteta su ojačani, mada još uvijek ne postoji pravna osnova koja bi odredila njeno mjesto u sistemu vlade. Kapaciteti su i dalje nedovoljni, što ugrožava primjenu nove strategije za slobodu kretanja robe.

Po pitanju **horizontalnih mjera** ostvaren je određeni napredak: u **standardizaciji**, u novembru 2014. usvojeni su strategija za period 2015-2018. i akcioni plan za 2015. Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) usvojio je 1133 crnogorska standarda. U decembru, ISME i Evropski institut za telekomunikacione standarde su potpisali memorandum o razumijevanju prepoznajući ISME kao nacionalnu organizaciju za standarde i ispunjavajući preduslove za prenošenje standarda u oblasti telekomunikacija. Ipak, kapaciteti i sredstva ISME-a i dalje ostaju na kritičnom nivou, što dovodi u pitanje njegovu mogućnost da održi korak s neophodnim promjenama u standardizaciji.

Broj akreditovanih **tijela za ocjenu usaglašenosti** se povećao na 24. Dodatna dva su u proceduri za dobijanje akreditacije, ali njihov ukupan broj je i dalje nizak.

Kad je riječ o **akreditaciji**, Crna Gora je u novembru usvojila svoju strategiju za akreditaciju za period 2015-2018. i akcioni plan za 2015. godinu. U julu Vlada je utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o akreditaciji kako bi se ojačala politika prekogranične akreditacije. Ipak, ograničena finansijska sredstva Akreditacionog tijela Crne Gore (ATCG) dovode u rizik primjenu strategije, ometaju ovu instituciju u podizanju javne svijesti o prednostima akreditacije i sprečavaju je da učestvuje u aktivnostima Evropske kooperacije za akreditaciju.

U oblasti **metrologije**, Hrvatska agencija za akreditaciju i ATCG su akreditovali tri dodatne laboratorije za kalibraciju: jednu za vrijeme i frekvenciju, jednu za pritisak i jednu za električne veličine, što čini ukupno šest laboratorija.

U **nadzoru nad tržištem**, Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda donijet je u oktobru 2014. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu je donijet u februaru, dok je u aprilu Vlada donijela uredbu kojom je određeno koje grupe proizvoda podliježu nadzoru na tržištu, i još jednu kojom je osnovano koordinaciono tijelo za nadzor nad tržištem.

Kad je riječ o **bezbjednosti proizvoda**, u 2014. izvršeno je 2873 inspekcijska pregleda u izvještajnom periodu, kojima je identifikovana 131 vrsta opasnih proizvoda (12045 proizvoda, od kojih 5939 je trajno uklonjeno sa tržišta). Pet dodatnih inspekcija je integrisano u Upravu za inspekcijske poslove u februaru 2014. Međutim, budžet Uprave je i dalje nedovoljan.

Kada je riječ o **zakonodavstvu „Starog pristupa“**, donijeto je 18 pravilnika, između ostalog o lijekovima, tekstilu, obući i kristalnom staklu. Vlada je u januaru usvojila nacionalnu Strategiju upravljanja hemikalijama za period 2015-2018, kao i prateći akcioni plan. Preduzeti su određeni koraci u cilju obezbjeđivanja djelimične usklađenosti s odredbama Direktive REACH (Direktiva o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i zabrani hemikalija) međutim, administrativne kapacitete neophodne za primjenu ove direktive takođe treba jačati.

U pogledu zakonodavstva **„Novog i globalnog pristupa“** donijeto je 11 pravilnika, između ostalog o bezbjednost igračaka i elektromagnetnoj kompatibilnosti, mada neki nijesu u potpunosti usklađeni s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **proceduralnih mjera** u februaru je donijet Zakon o oružju.

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

*Državljeni neke od država članica EU imaju pravo da rade u drugoj državi članici EU i moraju dobiti jednake radne i socijalne uslove kao i drugi radnici.*

Pripreme u ovoj oblasti su još uvijek **u ranoj fazi. Nije bilo napretka** u oblasti slobodnog kretanja radnika.

U oblasti **pristupa tržištu rada**, u decembru je usvojen novi Zakon o strancima. Zakon propisuje dodatna ograničenja kada je riječ o zapošljavanju stranaca u Crnoj Gori i neophodno je uskladiti ga s pravnom tekovinom EU. Njegova primjena je bila odložena radi određenih administrativnih barijera.

U dijelu **koordinacije sistema socijalne sigurnosti**, pregovori s Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom i Rumunijom o bilateralnim sporazumima o socijalnoj sigurnosti su u toku.

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

Fizička i pravna lica Evropske unije imaju pravo poslovnog nastanjanja i pružanja prekograničnih usluga u bilo kojoj državi članici. Za izvjesne regulisane profesije, postoje pravila o uzajamnom priznavanju kvalifikacija. Poštanske usluge se postepeno otvaraju za tržišnu konkurenciju.

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovim oblastima. **Izvjestan napredak** je postignut

po pitanju prava nastanjivanja i slobode pružanja usluga. U dolazećoj godini, Crna Gora bi naročito trebala da:

→ nastavi s pripremama za usklađivanje zakonodavstva o uzajamnom priznavanju stručnih kvalifikacija s pravnom tekovinom EU kao i usklađivanje s Direktivom o uslugama.

Po pitanju **prava poslovnog nastanjivanja**, elektronska registracija kompanija još uvijek nije u potpunosti na raspolaganju i tek treba da se proširi na sve kancelarije poreske uprave. Nakon odluke da se smanje opštinske naknade za izdavanje građevinskih dozvola, potrebno je uspostaviti lokalni „jednošalterski“ (One Stop Shop) servis za izdavanje građevinskih dozvola.

Po pitanju **slobode pružanja prekograničnih usluga**, nastavljene su pripreme za usklađivanje s Direktivom o uslugama, prije svega završetkom procesa analitičkog pregleda nacionalnog zakonodavstva. Konačni izvještaj sa internog analitičkog pregleda je pripremljen i akcioni plan za transpoziciju Direktive o uslugama je usvojen u junu.

Nije bilo daljih zakonodavnih aktivnosti iz oblasti **poštanskih usluga**. Poštanska služba (Pošta Crne Gore) je ostala u planu privatizacije za 2015, kojim se predlaže javno-partnerski model.

Po pitanju **priznavanja stručnih kvalifikacija**, Crna Gora je počela sprovođenje svog nacionalnog plana za regulisane profesije i Akcionog plana 2013-2018.

#### **4.4. Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala**

*U Evropskoj uniji, kapital i investicije moraju biti u stanju da se kreću bez ograničenja i postoje zajednička pravila za prekogranična plaćanja. Banke i drugi privredni subjekti primjenjuju određena pravila da podrže borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. **Izvjestan napredak** je postignut po pitanju sistema plaćanja.

Nije bilo promjena po pitanju **kretanja kapitala i plaćanja**.

U novembru mjesecu, Centralna banka je usvojila skup pravila za sprovođenje novog Zakona o platnom prometu radi dalje harmonizacije nacionalnog zakonodavstva o **platnom sistemu** s pravnom tekovinom EU.

Po pitanju **borbe protiv pranja novca**, aktivnosti koje su sprovedene u okviru prethodne strategije uključuju obuku državnih službenika u 2014. Fokus sada treba da se prebaci na obveznike izvještavanja. Informacioni sistem finansijske obavještajne jedinice je unaprijeđen. Iako reforme napreduju, Crna Gora tek treba da uspostavi solidan preventivni sistem za borbu protiv pranja novca. Novi zakon, koji je usvojen 2014, nastoji da inkorporira Četvrtu direktivu EU i standarde Komiteta eksperata Savjeta Evrope za evaluaciju mjera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL).

## 4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke

*Pravila EU omogućavaju da nabavka roba i usluga u javnom sektoru u bilo kojoj državi članici bude otvorena za sve kompanije EU na osnovu načela nediskriminacije.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u pogledu javnih nabavki, a one su oblast naročito osjetljiva na korupciju. **Dobar napredak** je postignut u usvajanju izmjena Zakona o javnim nabavkama krajem 2014. Međutim, potrebno je još rada da bi se spriječila korupcija koja se javlja tokom ciklusa nabavke. Usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti koncesija je u ranoj fazi. Više napora je potrebno uložiti da se ojačaju kapaciteti za sprovođenje i primjenu na svim nivoima.

U dolazećoj godini, Crna Gora bi naročito trebala da:

- započne sprovođenje nove strategije radi razvijanja sistema javnih nabavki kako bi osigurala da on funkcioniše produktivno, efikasno i transparentno;
- dodatno ojača kapacitete sprovođenja i primjene sistema javnih nabavki na svim nivoima, uključujući elektronske nabavke, praćenje ugovora i nadzor i izvještavanje o procedurama javnih nabavki;
- sprovede plan usklađivanja propisa kako bi osigurala potpunu usklađenost s direktivama o javnim nabavkama Evropske unije iz 2014, pogotovo u pogledu koncesija.

### Institucionalno uređenje i pravna usklađenost

Institucionalni i **pravni okvir** sistema javnih nabavki je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU, izuzev dijela koji se odnosi na koncesije gdje još uvijek nije izvršeno usklađivanje s direktivom EU.

Dobar napredak je postignut krajem 2014. usvajanjem izmjena Zakona o javnim nabavkama. Izmjenama je Zakon približen pravilima EU o odbrani i sigurnosti nabavke i poboljšana efikasnost procesa nabavke. Crna Gora sada treba da se pozabavi preostalim prazninama i osigura potpunu usklađenost s direktivama EU 2014 o javnim nabavkama, naročito Direktivom o koncesijama.

U junu 2015, Crna Gora je postala punopravna članica Sporazuma o javnim nabavkama Svjetske trgovinske organizacije. Crna Gora treba da osigura da bilateralni sporazumi zaključeni sa zemljama koje nijesu članice EU ne ograničavaju bezrazložno konkurenciju i da budu u potpunosti usklađeni s pravnom tekovinom EU i odgovarajućim odredbama TFES-a o javnim nabavkama.

Strategija za 2011-2016. Crne Gore za razvijanje sistema javnih nabavki se sprovodi. Uspostavljen je sistem redovnog izvještavanja koji dobro funkcioniše. Očekuje se da fokus nove strategije bude na dostizanju potpune usklađenosti s pravnom tekovinom i da uredi kako će Crna Gora osigurati da ima potpuno sprovođenje na svim nivoima.

**Uprava za javne nabavke** Crne Gore je odgovorna za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama i nadzor i sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2016. Uprava za javne nabavke je nezavisno državno tijelo.

## Sposobnost sprovođenja i primjene

**Tržište javnih nabavki** Crne Gore je u 2014. godini činilo 9,6% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ovo predstavlja blagi porast u odnosu na 2013, kako u vrijednosti tako i u broju ugovora. Procenat upotrebe manje transparentnih procedura nabavke iznosio je 9% u 2014, na nivou sličanom kao u prethodnim godinama.

Potrebno je bolje **praćenje** dodjele ugovora i sprovođenja ugovora. Mada je izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2014 javna inspekcija dobila više ovlašćenja u ovoj oblasti, ona još uvijek nema dovoljno kapaciteta da se bavi ovim pitanjem. U međuvremenu, bolja interna revizija u okviru ugovornih organa ostaje i dalje od ključnog značaja za poboljšanje praćenja i provjere sprovođenja ugovora (*vidi i Poglavlje 32 – Finansijska kontrola*).

Kapaciteti ugovornih organa da **upravljaju procesima javnih nabavki** su poboljšani. Planiranje, priprema i sprovođenje javnih nabavki su uglavnom u skladu s principima transparentnosti i efikasnosti. Međutim, javne nabavke pate od pretjerano formalnog pristupa i prevalencije cijene kao jedinog kriterijuma za dodjelu ugovora. Crna Gora treba da uloži u bolji sistem upravljanja podacima kako bi pratila kompletan ciklus nabavke i učinila da sistem bude više prilagođen korisnicima.

Kapacitet Uprave za javne nabavke da unaprijedi i primjenjuje pravila o javnim nabavkama i prati tržište javnih nabavki je poboljšan. Međutim, Uprava za javne nabavke mora da uloži više u ocjenjivanje učinka procesa javnih nabavki, rizika nepravilnosti i faktora koji smanjuju konkurentnost i efikasnost javnih nabavki. Resursi Uprave za javne nabavke su i dalje nedovoljni da se efektivno bave ovim pitanjem. Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2014. pooštrene su obaveze ugovornih organa i predviđene novčane kazne za počinjene prekršaje.

Certifikacija službenika za javne nabavke i program obuke su operativni. Do sada je približno 48% službenika za javne nabavke certifikovano. Programi obuke treba više da se fokusiraju na planiranje i upravljanje ugovorima. Broj naručioca posla je smanjen sa 698 na 621 u 2014; s obzirom na veličinu zemlje, ovo smanjivanje treba da se nastavi. Crna Gora nije uspostavila centralizovano tijelo za nabavke i zajednička nabavka vrši se samo na ad hoc osnovi. Potreban je prelaz na potpuno elektronske nabavke i okvirni ugovori treba da se koriste više sistematski.

Uspostavljen je regulatorni i institucionalni okvir po pitanju **integriteta** i mehanizama za sprečavanje **sukoba interesa** u javnim nabavkama. Okvir takođe sadrži niz poboljšanja usvojenih krajem 2014, koja sada treba efikasno primjenjivati. Crna Gora takođe treba da uspostavi metodologiju procjene rizika kako bi se bolje identifikovali potencijalni problemi integriteta. Broj izveštaja vezano za integritet i dalje je nizak, a istraživanja javnog mnjenja pokazuju da se javne nabavke i dalje doživljavaju kao značajan izvor korupcije.

## Efikasan sistem pravnih lijekova

**Pravo na pravni lijek** je predviđeno Ustavom i Zakonom o javnim nabavkama. Zakon o preispitivanju procedura je uglavnom u skladu s relevantnom pravnom tekovinom EU i opštim principima Ugovora o EU. Sistem pravnih lijekova obuhvata administrativni

pregled od strane Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki (Uprava za javne nabavke), samostalan organ uprave koji jednom godišnje podnosi izveštaj Skupštini. Komisija za koncesije je odgovorna za pravne lijekove za dodjelu koncesija, ali ova oblast još uvek nije usklađena s pravnom tekovinom EU. Odluke Uprave za javne nabavke i Komisije za koncesije su konačne, ali se mogu osporiti pred Upravnim sudom Crne Gore.

U 2014. Uprava za javne nabavke potvrdila je 53% žalbi i poništila 388 procedura javnih nabavki, nivo sličan kao u prethodnim godinama. Broj odluka Uprave za javne nabavke je u porastu tri uzastopne godine. U 2014, porastao je za 5% u poređenju sa 2013, ukazujući na porast **sposobnosti sprovođenja**. Bilježi se takođe i pad od 5% u broju odluka Ustavnog suda kojima se poništavaju odluke Uprave za javne nabavke. Međutim, stopa odbijanja od 43% za 2014 ostaje značajna; ovo djelimično potiče od razlike između pravila o javnim nabavkama i upravnog postupka, koji podrivaju efektivnost sistema pravnih lijekova. Crna Gora takođe treba da poboljša transparentnost odluka Uprave za javne nabavke nadogradnjom svog registra odluka i uvođenjem korisnički orijentisane internetske funkcije za pretraživanje. Sekretarijat Uprave za javne nabavke trenutno nema dovoljno osoblja, naročito imajući u vidu stalni porast broja žalbi.

#### 4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo

*EU ima zajednička pravila o osnivanju, registraciji, i zahtjeve o objavljivanju kad su u pitanju privredna društva, sa dodatnim pravilima za računovodstvo i finansijsko izvještavanje, i statutarnu reviziju.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti privrednog prava. Ostvaren je **određeni napredak** po pitanju usklađivanja zakonodavstva.

Nacionalno zakonodavstvo u oblasti **privrednog prava** je u velikoj mjeri usklađeno s pravnom tekovinom EU. Rad na usklađivanju zakonodavstva se nastavlja, konkretno po pitanju transparentnosti i ponuda o preuzimanju. Takođe treba osigurati i usklađivanje u oblasti prekograničnog spajanja. Crna Gora razvija elektronsku registraciju privrednih društava kako bi unaprijedila svoj poslovni ambijent, ali ona još uvijek nije u potpunosti operativna.

Ostvaren je napredak u oblasti **računovodstva i revizije** kroz potpisivanje ugovora u sklopu projekta Svjetske banke za uspostavljanje i operativnost tijela za kontrolu revizora i pratećeg sistema obezbjeđivanja kvaliteta. Rezultati se očekuju do sredine 2016. Crna Gora napreduje s izradom zakonodavstva kojim će se uskladiti s najnovijim zakonodavstvom EU u oblasti računovodstva i revizije. Ovaj posao treba dovršiti.

#### 4.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

*EU je harmonizovala pravila za pravnu zaštitu autorskog i srodnih prava. Pomenuto uključuje, na primjer, kompjuterske programe, radiodifuziju i žigove, dizajn, biotehnoška otkrića i lijekove.*

Crna Gora se nalazi u **veoma naprednoj fazi** u pogledu prava intelektualne svojine. **Određeni napredak** je ostvaren u oblasti intelektualne svojine. Zakonodavstvo prava



intelektualne svojine (PIS) je umnogome usklađen s pravnom tekovinom EU. Međutim, potrebno je obratiti pažnju na nedovoljne IT kapacitete i ljudske resurse.

U predstojećoj godini, Crna Gora bi naročito trebala:

→ dalje osnažiti koordinaciju svih tijela nadležnih za PIS, putem formalne saradnje i efektivne mehaničke sprovođenja.

→ poboljšati bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnim gonjenjima i sudskim slučajevima

Nije bilo novih promjena u pogledu **autorskih i srodnih prava**. Zakonodavstvo o autorskim pravima se trenutno revidira Zakonom o zaštiti topografija poluprovodnika.

U dijelu **industrijske svojine**, novi Zakon o patentima je donijet u julu. Internetska baza podataka za žigove je postala operativna u oktobru 2014.

Informatička infrastruktura Zavoda za intelektualnu svojinu (ZIS) je još uvijek slaba.

U pogledu **sprovođenja**, još uvijek nije uspostavljeno koordinaciono tijelo za institucije koje se bave pravima intelektualne svojine. Tokom izvještajnog perioda intenzivirane su obuke institucija koje se bave pravima intelektualne svojine. Bilansi ostvarenih rezultata Uprave carina i Tržišne inspekcije su dobri. Međutim, krivična gonjenja ostaju neadekvatna.

Novim Zakonom o sudovima ukinut je Privredni sud u Bijelom Polju, čime je Privredni sud u Podgorici ostao jedini sud te vrste u Crnoj Gori. Nadležnost u svim sporovima prava intelektualne svojine je prebačena na ovaj sud kao prvostepeni.

Preduzet je niz aktivnosti u cilju podizanja svijesti šire javnosti o pitanjima prava intelektualne svojine.

#### **4.8. Poglavlje 8: Konkurencija**

*Pravila EU štite slobodu konkurenciju. Ona podrazumijevaju antimonopolska pravila protiv ograničavajućih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja. Pravila EU takođe onemogućavaju vlade da daju državnu pomoć koja narušava konkurenciju.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti konkurencije. Određeni napredak je ostvaren u ovoj oblasti. Svakako, državna pomoć ostaje razlog zabrinutosti, naročito obavještanje i usaglašenost novih zakona i pomoći s velikim investicionim projektima i Kombinat aluminijuma Podgorica. Administrativne kapacitete je neophodno unaprijediti kako za politiku konkurencije tako i državnu pomoć. U predstojećoj godini, Crna Gora bi trebala da:

→ u potpunosti uskladi Zakon o kontroli državne pomoći s pravnom tekovinom EU u dijelu proceduralnih pravila;

→ osigura operativnu nezavisnost nadležnog tijela za državnu pomoć.

U dijelu **antimonopolske politike** i **spajanja**, usvojena su tri podzakonska akta u decembru koja regulišu blok ištećea. Svi neophodni podzakonski akti koji se odnose na Zakon o zaštiti konkurencije su sada donijeti. Međutim, prve tri godine sprovođenja Zakona pokazale su nedostatke u procedurama i kašnjenja.

Uprkos povećanju budžeta Agencije za zaštitu konkurencije (AZK) za 28 % u 2015, njeni kapaciteti ostaju nedovoljni. Učinak u sprovođenju Agencije za zaštitu konkurencije je unaprijeđen, naročito u dijelu antimonopolske politike, ali mora biti dodatno ojačan. AZK je zaključila četiri antimonopolska slučaja. Dva od četiri rješenja su bila preispitana pred Upravnim sudom koji je potvrdio odluke. Odluka AZK-a o sprovođenju svog prvog iznenadnog upada je takođe preispitana pred Upravnim sudom, ali je sud potvrdio njenu zakonitost. Takođe, rad Agencije za zaštitu konkurencije postaje više transparentan.

Odluke Upravnog suda se poboljšavaju. Međutim, i dalje zabrinjava činjenica da kazne mogu biti definisane samo od strane Prekršajnog suda.

U dijelu **državne pomoći**, Crna Gora je približila svoje zakonodavstvo evropskom, iako Zakon o kontroli državne pomoći zahtijeva dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU i s obavezama Crne Gore iz oblasti državne pomoći koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u dijelu proceduralnih pravila. Crna Gora je takođe unaprijedila kvalitet izvještavanja o državnoj pomoći i dnevnim aktivnostima. Akcioni plan s jasnim rokovima za usklađivanje preostalih shema neusklađenih sa SSP-om je poslat Evropskoj komisiji.

Nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP) i Odjeljenja za državnu pomoć predstavlja predmet zabrinutosti. Zakonske odredbe o uspostavljanju KKDP-a, koje dozvoljavaju prisustvo glavnih davaoca državne pomoći kao njenih članova, stvaraju mogućnost za konflikt interesa. Iako se administrativni kapaciteti Odjeljenja za državnu pomoć postepeno jačaju i dalje funkcioniše s ograničenim ljudskim resursima. Trenutni bilans ostvarenih rezultata ne pokazuje da KKDP nema neophodan kredibilitet, snagu i resurse za potpunu primjenu pravila državne pomoći. KKDP je rijetko obaviještena o zakonskim inicijativama koje imaju veliki uticaj na državnu pomoć, čak i u ključnim slučajevima kao što su izgradnja autoputa Bar – Boljare, ili o poreskim i carinskim izuzećima. Kako bi pomenuto bilo nadoknađeno, Vlada je u junu izmijenila Poslovnik Vlade kojim je obavezala sve institucije da moraju imati mišljenje KKDP prije kandidovanja akta na Vladi. U 2014. KKDP je pokrenula samo jedan slučaj po službenoj dužnosti – na Zakon o poštanskim uslugama. KKDP i dalje mora da obezbjedi efektivno sprovođenje pravila državne pomoći, naročito kroz veći broj istraga po službenoj dužnosti u vezi nezakonite pomoći. Crna Gora i dalje treba da pokaže da je rješenje stečajnog postupka u KAP-u u skladu s pravilima državne pomoći.

Određeni napredak je ostvaren u liberalizaciji. Trenutno zakonodavstvo koje reguliše usluge od opšteg ekonomskog interesa je analizirano u cilju dopune inventara državne pomoći.

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

*Pravila Evropske unije imaju za cilj obezbjeđivanje pravedne konkurencije i stabilnosti finansijskih institucija, odnosno bankarstva, osiguranja, dopunskih penzija, investicionih usluga i tržišta hartija od vrijednosti. Ona uključuju pravila o ovlašćenjima, radu i nadzoru ovih institucija.*

Crna Gora pokazuje <b>umjerenu spremnost</b> u oblasti finansijskih usluga. <b>Određeni napredak</b> je ostvaren u ovoj oblasti.
--

U oblasti **banaka i finansijskih konglomerata**, u oktobru 2014. Centralna banka Crne Gore je donijela paket odluka o sprovođenju vezanih za Zakon o potrošačkim kreditima. U novembru su usvojene izmjene i dopune odluke o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama. Centralna banka je promijenila svoju odluku o načinu obračunavanja i iskazivanja kamatne stope na kredite i depozite u cilju usklađivanja s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **osiguranja i profesionalnih penzija** potrebno je usvojiti Zakon o stečaju i likvidaciji osiguravajućih društava.

U oblasti **infrastrukture finansijskih tržišta** u januaru je uveden sistem ciklusa poravnanja drugog radnog dana. Usvojen je Pravilnik o registraciji emitenata hartija od vrijednosti kod Komisije za hartije od vrijednosti

U oblasti **tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga** Komisija za hartije od vrijednosti je usvojila podzakonske akte za implementaciju Zakona o investicionim fondovima i poboljšanje načina poslovanja na tržištu kapitala.

#### **4.10. 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 usluga.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti informatičkog društva i medija. Postignut je **određeni napredak** tokom prethodne godine. Nezavisnost Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (EKIP) i Agencije za elektronske medije je i dalje narušena, iako u manjoj mjeri nego ranije.

U predstojećoj godini, Crna Gora bi naročito trebala da:

→ obezbijedi nezavisnost javnog radio-difuznog servisa putem adekvatnih finansijskih sredstava.

Kada je riječ o oblasti **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija**, 2015. je ostvaren prelazak na digitalno emitovanje. Ministarstvo za informatičko društvo i telekomunikacije i EKIP usvojili su 18 novih propisa. Kada je u pitanju ex ante regulisanje tržišta, EKIP je pokrenuo drugu rundu analize tržišta i počeo primjenu metodologije računovodstvenog odvajanja i troškovnog računovodstva. U skladu s trenutnim zakonskim odredbama, koje prestaju da važe u januaru 2016, EKIP je i dalje dužan da prenosi sve budžetske suficite u državni budžet. Skupština i dalje ima ovlašćenje da razriješi kompletan Savjet EKIP-a ako ne usvoji njihov finansijski izvještaj. Ustavni sud je u aprilu odbacio ponovo pokrenutu žalbu EKIP-a.

Sporazum o snižavanju cijena usluge rominga u javnim mobilnim komunikacionim mrežama, koji su u septembru 2014. potpisale Crna Gora, bivša jugoslovenska Republika Makedonija, Bosna i Hercegovina i Srbija, je stupio na snagu u julu 2015.

U oblasti **usluga informatičkog društva**, projekat „Bežična Crna Gora“ (Wireless Montenegro) trenutno obezbjeđuje besplatan pristup bežičnom internetu za približno 300.000 korisnika na određenim lokacijama i usluge se dodatno unapređuju.

U oblasti **audio-vizuelne politike**, Agencija za elektronske medije i dalje prenosi cjelokupan budžetski višak u državni budžet (do januara 2016.) i podnosi finansijske i tehničke izvještaje Skupštini na odobravanje. Takve okolnosti i dalje ograničavaju nezavisnost Agencije.

Agencija za elektronske medije je pokrenula dva poziva za tender za dodjeljivanje radio-frekvencije za digitalnu zemaljsku radiodifuziju. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima, koji za cilj ima jačanje nezavisnosti i finansijske održivosti javnog radio-difuznog servisa RTCG-a, još uvijek nije usvojen. RTCG-u i dalje nedostaju odgovarajuća finansijska sredstva, kako bi ispunila obaveze javnih radio-difuznih servisa i digitalizacije.

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

*Zajednička poljoprivredna politika podržava poljoprivredne proizvođače i ruralni razvoj. To zahtijeva snažnu upravljačku strukturu i sistem kontrole. Takođe, postoje zajednička pravila EU u vezi politike kvaliteta i organske proizvodnje.*

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ipak, zabilježen je **dobar napredak**. Program instrumenta pretprijetne podrške za ruralni razvoj (IPARD II) je usvojen u julu od strane Evropske komisije. Vlada je u junu usvojila nacionalnu strategiju za poljoprivredu i ruralni razvoj i akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU.

U sljedećim godinama, Crna Gora bi naročito trebala:

→ implementirati akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;

→ osigurati da su upravljačke strukture spremne za povjeravanje zadatka za izvršenje budžeta za IPARD II.

U oblasti **horizontalnih pitanja**, u junu je usvojena Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja 2015 – 2020 i akcioni plan za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU. Radi se o ključnom dokumentu za praćenje usklađivanja s pravnom tekovinom EU, bilo da se radi o zakonodavnom usklađivanju s pravnom tekovinom EU ili njenoj implementaciji u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Neophodno je uskladiti **mjere direktne podrške** s pravnom tekovinom EU. Crna Gora je u fazi uspostavljanja registra farmi i sistema identifikacije zemljišnih parcela. To čini dio Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IACS) neophodnog radi upravljanja i kontrole finansiranja predviđenog Zajedničkom poljoprivrednom politikom. Kako bi sistem ispravno funkcionisao, Crna Gora će morati uspostaviti neophodne kapacitete i osigurati da relevantna administrativna tijela imaju jasno definisane i dobro koordinisane nadležnosti.

U oblasti **organizacije zajedničkog tržišta**, Zakon o vinu, koji bi trebao uskladiti tu oblast s pravnom tekovinom EU, još uvijek nije usvojen od strane Skupštine. Zakon o maslinarstvu i maslinovom ulju usvojen 2014, zahtijeva dodatno usklađivanje s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **ruralnog razvoja**, Evropska komisija je u julu usvojila programski dokument 2015 -2020 za IPARD II. Pripreme za upravljanje i kontrolu fondovima za ruralni razvoj su nastavljene. Zabilježen je određen napredak u jačanju kapaciteta upravljačke strukture nadležne za fondove programa IPARD II (Agencija za plaćanja i Upravljačko tijelo Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja).

U oblasti **politike kvaliteta**, crnogorsko zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno s pravnom tekovinom EU, a pažnja bi trebala biti posvećena njegovoj primjeni. Neophodno je uspostaviti kontrolno tijelo autorizovano za verifikaciju i kontrolu usklađenosti šema kvaliteta. U oblasti **organske proizvodnje**, usvojen je Pravilnik o bližim pravilima i uslovima za biljnu i stočarsku organsku proizvodnju.

#### **4.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor**

*Pravila higijene EU za proizvodnju prehrambenih proizvoda osiguravaju visok nivo bezbjednosti hrane. Zdravlje i dobrobit životinja i bezbjednost hrane životinjskog porijekla su osigurani, zajedno s kvalitetom sjemena, proizvoda za zaštitu bilja, sprečavanja štetnih organizama i prehrane životinja.*

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti. Određeni napredak** je ostvaren u oblasti bezbjednosti hrane, veterinarstva i fitosanitarnog nadzora, usvajanjem Strategije za usklađivanje s pravnom tekovinom EU i usklađivanjem brojnih zakona koji čine pravni okvir poglavlja.

U sljedećim godinama, Crna Gora bi naročito trebala:

- jačati administrativne kapacitete, naročito u dijelu inspekcije i laboratorija;
- nastaviti unapređivanje objekata koji posluju s hranom.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, Vlada je u septembru usvojila Strategiju za transpoziciju i implementaciju pravne tekovine EU. Crna Gora bilježi napredak u usklađivanju primarnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU. Novi Zakon o bezbjednosti hrane je usvojen u septembru 2015.

U oblasti **veterinarske politike**, usvojene su izmjene i dopune Zakona o identifikaciji i registraciji životinja, Zakona o veterinarstvu, Zakona o zaštiti dobrobiti životinja i Zakona o stočarstvu. Sprovedbeni akti su takođe usvojeni. Program obaveznih mjera zaštite životinjskog zdravlja za 2014. je implementiran a Program za 2015. usvojen i objavljen u martu. U toku je proširenje sistema identifikacije i registracije životinja na svinje i uspostavljanje sistema praćenja školjkaša. Višegodišnji program iskorjenjivanja bjesnila je nastavljen implementacijom sedme i osme kampanje vakcinacije u oktobru 2014. i aprilu 2015. Izgradnja kapaciteta veterinarskih servisa je nastavljena.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, stočne hrane i životinjskih nusproizvoda** kategorizacija objekata (u skladu s pravnom tekovinom EU) koji posluju s hranom i objekata koji posluju s nusproizvodima životinjskog porijekla dobro napreduje.

U oblasti **pravila o bezbjednosti hrane**, Program fitosanitarnih mjera za 2014. je implementiran, posebno za ostatke pesticida, nitrata, kadmijum u hrani biljnog porijekla, kao i kontrolna testiranja za produkciju sjemena, biljne genetske resurse i **genetski modifikovane organizme**. Program fitosanitarnih mjera za 2015. je izrađen. Implementacija Akcionog plana za eradikaciju i kontrolu crvenog surlaša palmi je otpočela.

Nije bilo napretka u oblasti **specifičnih pravila za stočnu hranu**.

U **oblasti fitosanitarne politike**, usvojene su izmjene i dopune Zakona o sadnom materijalu, Zakona o sjemenskom materijalu poljoprivrednog bilja i Zakona o sredstvima za zaštitu bilja, kao i brojni pravilnici o fitosanitarnim mjerama. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reproduktivnom materijalu šumskog drveća je usvojen u septembru 2015.

#### **4.13. Poglavlje 13: Ribarstvo**

*Zajednička ribarstvena politika štiti riblje resurse mora i ograničava uticaj ribarstva na životnu sredinu. To podrazumijeva ograničavanje ulova, upravljanje kapacitetima flote, pravila akvakulture, kao i podršku ribarstvu i obalnim zajednicama.*

Pripreme su u **ranoj fazi**. Zabilježen je **dobar napredak** u ribarstvu. Vlada je u junu usvojila Strategiju i akcioni plan ribarstva 2015-2022.

U sljedećim godinama, Crna Gora bi naročito trebala:

→ implementirati Akcioni plan (za prenošenje, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU).

Strategija i akcioni plan ribarstva za period 2015-2022. su usvojeni u junu. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o morskome ribarstvu i marikulturi.

U oblasti **upravljanja resursima**, istraživanje demerzalnih i pelagičnih resursa crnogorske obale je sprovedeno od strane Instituta za biologiju mora a izvještaj je podnijet Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja u decembru. Socioekonomska studija crnogorskog ribarskog sektora je predstavljena Generalnoj komisiji za ribarstvo u Mediteranu. Praćenje invazivnih vrsta je nastavljeno i otkrivena je jedna nova vrsta riba.

Nije bilo napretka u oblasti **upravljanja flotom**.

U oblasti **inspekcije i kontrole**, kapaciteti ribarske inspekcije ostaju vrlo ograničeni. Značajni naponi su neophodni kako bi se osigurala sistematska obrada podataka iz dnevnika ulova, adekvatna registracija ulova i pristajanja, korišćenje prodajnih zapisa i sistematska unakrsna provjera između sastava ulova i zapisa dnevnika ulova.

Nije bilo napretka u oblasti **strukturnih mjera, tržišne politike, državne pomoći i međunarodnih sporazuma** u ribarstvu.

#### 4.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika

*EU ima zajednička pravila za tehničke i bezbjednosne standarde, sigurnost, socijalne standarde, državnu pomoć i tržište liberalizacije u drumskom saobraćaju, željeznici, saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima, kombinovanom saobraćaju, civilnom vazduhoplovstvu i pomorskom saobraćaju.*

Crna Gora je na **umjerenom nivou spremnosti** u poglavlju Saobraćajna politika. Postignut je **određeni napredak** o ovoj oblasti. Međutim, potreban je dalji rad za djelotvornu primjenu pravne tekovine o bezbjednosti u željezničkom i pomorskom saobraćaju i za jačanje finansijskih i tehničkih kapaciteta nacionalnog tijela za istraživanje nesreća u vazdušnom, pomorskom i željezničkom saobraćaju.

U oblasti **drumskog saobraćaja**, Crna Gora je u martu usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju i Program rekonstrukcije i održavanja državnih puteva za 2015. za što je za ovu godinu predviđeno 45,20 miliona eura. Crna Gora treba da nastavi usklađivanje sa socijalnim i bezbjednosnim pravilima u ovoj oblasti i da razvija jačanje kapaciteta, naročito u oblasti tehničkog pregleda vozila i kontrole komercijalnih vozila na putevima. Crna Gora je usvojila pravilnike o prevozu opasnih materija. Nije bilo napretka u oblasti inteligentnih saobraćajnih sistema (ITS).

U oblasti **željezničkog saobraćaja** donijeti su novi pravilnici o certifikaciji i licenciranju mašinovođa, o bezbjednosnim certifikatima za sisteme upravljanja, o upravljačima željezničke infrastrukture i prevoznicima i o procjeni interoperabilnosti dijelova i vozila. Potreban je dalji rad na implementaciji i primjeni novog zakonodavstva o bezbjednosti i interoperabilnosti željezničkog saobraćaja. U skladu s Izjavom o mreži upravljača željezničke infrastrukture Crne Gore za 2015, pristupna naknada u Crnoj Gori za sve tipove vozova iznosi 3 eura po voznom kilometru (uključujući PDV).

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, Crna Gora je postigla bolju usklađenost s pravnom tekovinom o pravima putnika s invaliditetom i otežanim kretanjem i pravilima o nadoknadi i pomoći putnicima u slučaju kašnjenja ili otkazivanja leta. Crna Gora je usvojila nekoliko pravilnika kojima je postignut veći stepen usklađenosti s tekovinom o upravljanju saobraćajem i aerodromima. Projekat „Jedna bezbjednosna kontrola” koji sprovodi Evropska agencija za civilno vazduhoplovstvo je uspješno završen u decembru.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, Skupština je u decembru potvrdila Atinsku konvenciju o prevozu putnika i njihovog prtljaga morem iz 1974. i Ženevsku konvenciju o radu pomoraca iz 2006. U julu, Skupština je potvrdila Pariski memorandum o razumijevanju o kontroli države luke.

Nije bilo napretka u oblasti saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima ili intermodalnom saobraćaju.

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

*Energetska politika EU obuhvata konkurenciju i državnu pomoć, jednak pristup resursima, unutrašnje energetske tržište, energetske efikasnost, nuklearnu energiju, nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja.*

Crna Gora je **umjereno spremna za članstvo** u oblasti energetike. **Određeni napredak** je ostvaren u ovoj oblasti uključujući pripremu za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Trećim energetskeim paketom, obnovljive izvori energije i energetske efikasnost. Tokom sljedećih godinu dana, Crna Gora bi naročito trebala da:

→ donese novi Zakon o energetici, da se uskladi s Trećim energetskeim paketom i da pređe na fazu sprovođenja.

Ostvaren je napredak u oblasti **sigurnosti snabdijevanja**. Vlada je u aprilu usvojila Akcioni plan o obaveznim naftnim rezervama koji je u skladu s pravnom tekovinom EU. Međutim, obavezne rezerve nafte trenutno gotovo da ne postoje.

Kada je riječ o **unutrašnjem energetskeim tržištu**, Crna Gora još uvijek nije donijela novi Zakon o energetici čiji cilj je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Trećim energetskeim paketom. Distributivne aktivnosti još uvijek nijesu razdvojene od snabdijevanja u okviru EPCG-a. Nije bilo napretka u razvijanju tržišta gasa u Crnoj Gori. Tržište električne energije je formalno potpuno otvoreno za domaćinstva od 1. januara 2015, ali nema novih snabdjevača na tržištu. Crna Gora je u julu ratifikovala Ugovor o Energetskeim povelji.

U oblasti **obnovljivih izvora energije**, Vlada je u decembru usvojila desetogodišnji Akcioni plan o obnovljivim izvorima energije kako bi ostvarila svoj nacionalni cilj o učešću 33% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije do 2020. Nastavljeni su radovi na izgradnji malih hidroelektrana na osam rijeka. Započeli su radovi na izgradnji jedne vjetroelektrane u maju, dok je za drugu vjetroelektranu izdata građevinska dozvola. Prilikom investiranja u obnovljive izvore energije neophodno je u potpunosti poštovati ekološke standarde.

U oblasti **energetske efikasnosti**, Skupština je u decembru donijela Zakon o efikasnom korišćenju energije. Kroz ovaj akt prenijete su glavne odredbe pravne tekovine za ovu oblast. Početni koraci su preduzeti da se reguliše održivo korišćenje energije, naročito u oblasti saobraćaja.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj sigurnosti i zaštiti od zračenja**, u oktobru je Vlada usvojila Drugi nacionalni izvještaj o implementaciji obaveza koje proističu iz Zajedničke konvencije o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom i dostavila ga Sekretarijatu Međunarodne agencije za atomsku energiju. Zakon o ratifikaciji Konvencije o nuklearnoj sigurnosti je stupio na snagu u julu.

#### **4.16. Poglavlje 16: Porezi**

*Pravila EU o oporezivanju odnose se na porez na dodatu vrijednost i akcize, kao i aspekte oporezivanja dohotka od uštede pojedinca, i korporativnih poreza. Pravila se takođe odnose na saradnju između poreskih uprava, uključujući razmjenu informacija u cilju sprečavanja utaje poreza.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti oporezivanja. **Određeni napredak** je učinjen u ovoj oblasti. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:



→ nastavi svoje napore na jačanju administrativnih kapaciteta, pogotovo informatičke podrške u Poreskoj upravi.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, u januaru 2015. Crna Gora je prenijela nadležnost nad akcizama iz Poreske uprave u Upravu carina. Stope poreza na dodatu vrijednost (PDV) su promijenjene radi daljeg usklađivanja s Direktivom o PDV-u. Između ostalog, nova pravila takođe osiguravaju potpunu usklađenost s pravnom tekovinom o oslobađanju PDV-a i akciza za unos robe od strane lica koja putuju iz trećih zemalja. Poslovnik o povraćaju akciza za mineralna ulja je usvojen, u skladu sa zahtjevima iz prave tekovine. Nakon što je ukinuta akciza na kafu 1. januara 2015, koja je imala diskriminatornu komponentu, Crna Gora je u februaru uvela novi porez na sirovu i pečenu kafu. U oblasti **direktnog oporezivanja**, stopa poreza na lična primanja preko 720 eura je smanjena.

Zakon o poreskoj upravi je izmijenjen u februaru, kako bi se poboljšalo prikupljanje poreza i ostalih obaveza, naročito u slučaju kada poreski obveznik ne izmiri svoje poreske obaveze. Izmjenama je takođe uveden fiducijski prenos vlasništva kao novi način obezbjeđivanja naplate poreza i nekoliko poreskih zakona su takođe izmijenjeni, uključujući porez na imovinu i porez na upotrebu duvanskih proizvoda. Amandmani su kreirani da se detaljnije definišu poreske mjere inspekcijskih i iznosa novčanih kazni za poreske prekršaje.

Program ekonomskih reformi za period 2015 – 2017. (PER) obuhvata mjere povećanja akciza i poreza igara na sreću. Crna Gora je uvela poreske olakšice za podsticanje određenih sektora poput elitnog turizma i građevinarstva, uključujući izuzeće od poreza i carina za izvođenje građevinskih radova na autoputu Bar – Boljare (predviđeno PER-om). Mjere usmjerene na samo određene poslove, kojima je teško upravljati i koje potencijalno mogu narušiti tržište, treba izbjegavati.

Kada je riječ o **operativnim kapacitetima i kompjuterizaciji**, sveobuhvatna analiza i dokumentacija o informatičkoj interoperabilnosti sistema (automatska razmjena informacija između uprava prihoda i drugih institucija) je sprovedena, i faza testiranja interoperabilnosti je započeta. Poslovna strategija Poreske uprave za 2014 – 2019. je usvojena u novembru. Informatičko odjeljenje Poreske uprave je uvelo novi računovodstveni sistem, koji je dizajniran da eliminiše razlike u informacionom sistemu Poreske uprave, u skladu s preporukama revizije. Zaključen je Sporazum o učešću Crne Gore u programu Fiscalis 2020.

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

*Pravila EU zahtijevaju nezavisnost centralnih banki i zabranjuju im da direktno finansiraju javni sektor. Države članice koordiniraju svoju ekonomsku politiku i podliježu fiskalnom, ekonomskom i finansijskom nadzoru.*

Crna Gora je **umjereno pripremljena** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Određeni napredak** je ostvaren po pitanju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. Takođe, privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama je djelimično prilagođen.

Sljedeće godine, Crna Gora naročito treba da:

→ usvoji i započne sa sprovođenjem Akcionog plana u cilju usklađivanja s pravnom tekovinom.

Po pitanju **monetarne politike**, trenutna upotreba eura u Crnoj Gori, o kojoj su crnogorski organi vlasti donijeli odluku pod izuzetnim okolnostima, u potpunosti se razlikuje od upotrebe eura u zemljama članicama Eurozone. Crna Gora nema standardne instrumente monetarne politike na raspolaganju pošto koristi euro kao zakonsko sredstvo plaćanja. Ovo ostavlja fiskalnu politiku kao glavni instrument makroekonomske politike.

Centralna banka je u decembru je usvojila izmjene i dopune odluke o obaveznoj rezervi banaka, čime se smanjuje gornja granica rezervi banaka koja će stajati u blagajničkim zapisima izdatim od strane vlade. Ipak, potpuno usklađivanje sa pravnom tekovinom tek treba da se postigne.

Po pitanju **ekonomske politike**, Vlada je u januaru usvojila svoj Prvi program ekonomske reforme (ERP) koji obuhvata period 2015-2017. Postoji prostor za dalje poboljšanje kapaciteta državnih organa za formulaciju i koordinaciju ekonomske politike.

U 2014. godini, Crna Gora je uvela numerička fiskalna pravila, što predstavlja djelimično usklađivanje sa direktivom o zahtjevima budžetskog okvira. Primjenom ovih numeričkih fiskalnih pravila po prvi put na Budžet za 2015. godinu testiraće se kvalitet javnih finansija i budžetskog planiranja. Usvojeni budžet za 2015. godinu ima prekomjerni deficit koji prelazi limit od 3%, djelimično zbog troškova izgradnje autoputa Bar-Boljare. U aprilu je usvojena Strategija za sprovođenje metodologije Evropskog sistema računa (ESA 2010) u statistici javnih finansija, čime se ispunjava jedan od zahtjeva direktive.

Crna Gora je 2014. godine po prvi put dostavila fiskalna obavještenja, koja sad treba postepeno da se usklađuju s zahtjevima EU.

#### 4.18. Poglavlje 18: Statistika

*Pravilima EU se zahtijeva da države članice budu u poziciji da proizvedu statistiku zasnovanu na profesionalnoj nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Ista pravila su predviđena za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih podataka.*

Crna Gora je dostigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti statistike. **Određeni napredak** je postignut tokom prethodne godine, naročito usklađivanjem statističke metodologije sa standardima EU i usvajanjem strategije za implementaciju Evropskog sistema nacionalnih računa (ESA) 2010 u oblasti statistike javnih finansija u aprilu 2015.

Ipak, potrebno je uložiti značajne napore, pogotovo za usklađivanje makroekonomske i biznis statistike sa standardima EU.

U vezi sa dolje navedenim nedostacima, Crna Gora naročito treba da:

→ značajno ojača ljudske i finansijske resurse Zavoda za statistiku;

→ dodatno uskladi statistiku s ESA 2010 standardima, uključujući statistiku javnih finansija.

U oblasti **statističke infrastrukture**, pravni okvir je u skladu s Kodeksom prakse evropske statistike. Zavod za statistiku je glavni proizvođač i opšti koordinator statistike. Njegova profesionalna nezavisnost je sadržana u zakonu, a upravljanje je ojačano imenovanjem pomoćnika direktora u aprilu. Međutim, administrativni kapaciteti su i dalje ograničeni zbog nedostatka resursa: popunjeno je samo 105 od predviđenih 200 radnih mjesta, finansijska sredstva su umanjena tokom izvještajnog perioda i prostorni kapaciteti nijesu adekvatni.

Zavod za statistiku je potpisao 12 memoranduma o razumijevanju sa snabdjevačima administrativnim podacima, uključujući četiri tokom izvještajnog perioda. I dalje se poboljšava saradnja između proizvođača zvanične statistike. Glavne klasifikacije (NACE Rev. 2, ISCO-08 i NUTS) su u skladu s pravnom tekovinom, dok su tri dodatne (CPA, GEONOM i ISCED) sprovedene tokom izvještajnog perioda.

Nastavljen je prenos podataka Eurostatu i uključene su dodatne oblasti, ali je i dalje potrebno dodatno poboljšanje. Potrebno je povećati upotrebu administrativnih izvora. Zavod za statistiku upotrebljava tri statistička registra: biznis registar, registar teritorijalnih jedinica i statistički registar poljoprivrednih gazdinstava, koji su djelimično usklađeni s pravnom tekovinom.

Potrebno je uložiti dodatne napore za usklađivanje **makro-ekonomske statistike** s ESA 2010 standardima. Zavod za statistiku trenutno prikuplja godišnje i kvartalne podatke o bruto domaćem proizvodu (BDP) u tekućim i stalnim cijenama, a u aprilu 2015 je po prvi put objavljen kvartalni BDP koji je zasnovan na rashodnom pristupu u tekućim i stalnim cijenama. Zavod još uvijek ne prikuplja kvartalne sektorske podatke. Značajne napore je potrebno uložiti u razvoj statistike javnih finansija, finansijskih računa i tabela snabdijevanja i upotrebe. Centralna banka prikuplja podatke o platnom bilansu, ali još uvijek nijesu u skladu s pravnom tekovinom. Statistika stranih direktnih investicija je djelimično usklađena s pravnom tekovinom. Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HICP), kao i paritet kupovne moći (PPP) su uglavnom usklađeni. Tabele procedura prekomjernog deficita (EDP) su po prvi put dostavljene u oktobru 2014, ali su samo djelimično usklađene s ESA 2010. U aprilu je Vlada usvojila strategiju za implementaciju ESA 2010 u oblasti statistike javnih finansija.

U oblasti **strukturne biznis statistike** i kratkoročne biznis statistike, neophodno je dodatno poboljšanje kvaliteta, uvođenje jedinica po vrstama aktivnosti i povećanje pokrivenosti varijabli. Biznis registar predstavlja dobru osnovu za statističku proizvodnju i uzorkovanje, ali je potrebno češće ažuriranje i bolja pokrivenost malih preduzeća. PRODCOM (lista proizvoda Evropske zajednice) je u velikoj mjeri usklađena, ali su potrebni dodatni naponi da bi se obezbijedila potpuna usklađenost statistike stranih partnera (FATS) s pravnom tekovinom. Statistika turizma je takođe djelimično usklađena: statistika vazdušnog, pomorskog i lučkog saobraćaja nije usklađena s pravnom tekovinom. Podaci o istraživanju i razvoju su u skladu s pravnom tekovinom.

U oblasti **socijalne statistike**, sprovedeno je pilot istraživanje prihoda i uslova života i podaci su poslani Eurostatu u novembru 2014. Početni koraci su preduzeti za

sprovedenje Evropskog sistema integrisane statistike socijalne zaštite (ESSPROS). Statistika tržišta rada je u velikoj mjeri usklađena s pravnom tekovinom, ali indeks cijena rada i podaci o strukturi zarada tek treba da budu proizvedeni. Statistiku kriminala je takođe potrebno uskladiti.

**Poljoprivredna statistika** je djelimično usklađena s pravnom tekovinom. Pilot istraživanje o vinogradima je sprovedeno u novembru 2014. Potrebno je uvesti bilans snabdijevanja, ekonomske račune za poljoprivredu, poljoprivredni indeks cijena i statističke podatke o radnoj snazi u poljoprivredi. **Statistika energetike** je potpuno usklađena za godišnje podatke i djelimično usklađena za mjesečne podatke. Statistika cijena energije je u potpunosti usklađena. U okviru **statistike životne sredine**, statistika otpada i statistika voda su djelimično usklađene. Statistika izdataka za zaštitu životne sredine i statistika balansa protoka materija se još uvijek ne proizvode.

#### 4.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

*Pravila EU u oblasti socijalne zaštite uključuju minimalne standarde za radno pravo, jednakost, zdravlje i sigurnost na radu i borbu protiv diskriminacije. Ona takođe promovišu socijalni dijalog na evropskom nivou.*

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Ostvaren je određeni napredak u ovoj oblasti posebno u dijelu zapošljavanja i socijalne inkluzije. Neophodan je dodatni rad kako bi se osiguralo zakonodavno usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Kritična situacija na tržištu rada ostaje ključni problem.

Sljedeće godine Crna Gora naročito treba da:

→intenzivira aktivne mjere tržišta rada kada je riječ o zapošljavanju mladih, dugo nezaposlenih lica, kao i lica koja pripadaju ranjivim grupama;

→ojača kapacitete na svim nivoima kako bi implementirali socijalne i reforme zapošljavanja;

→ojača saradnju sa socijalnim partnerima i NVO.

Što se tiče **radnog prava**, izmjene i dopune Uredbe o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica su usvojene u decembru radi održavanja daljeg zapošljavanja. Zakon se revidira u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU.

U podoblasti – **Zdravlje i zaštita na radu** usvojeno je pet pravilnika. Inspekcije su otkrile nepravilnosti u obukama i ljekarskim pregledima zaposlenih, kao i nepravilno korišćenje finansijskih sredstava koja se izdvajaju za rad. Zakon o zdravlju i zaštiti na radu treba da se uskladi s pravnom tekovinom EU.

U podoblasti- **Socijalni dijalog** Memorandum o razumijevanju o Programu dostojanstvenog rada za period 2015-2017 potpisan je u aprilu između Vlade, socijalnih partnera i Međunarodne organizacije rada. Novi Zakon o štrajkovima je stupio na snagu. Socijalni dijalog mora da se poboljša, naročito u privatnom sektoru. Mora da se konsultuje Socijalni savjet kada je riječ o novim propisima koji se odnose na nadležnosti socijalnih partnera. Odluka Vlade da ograniči učešće organizacija civilnog društva u izradi novog zakonodavstva predstavlja razlog za zabrinutost.

U podoblasti- **Politika zapošljavanja**, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa 2012-2015 je usvojen u decembru. Program zapošljavanja i socijalnih reformi (ESRP) je usvojen u julu. Vlada je u februaru usvojila Odluku o mjerama i aktivnostima za podršku sprovođenju reformi tržišta rada navedenih u ERP za period 2015-2017. Crna Gora je potpisala Sporazum za učešće u Programu EU za zapošljavanje i socijalne inovacije (EASI) 2014-2020. U aprilu je usvojen Akcioni plan za borbu protiv sive ekonomije za 2015. Nastavljaju se aktivnosti da se smanji rad „na crno“. Pouzdani podaci i statistika i dalje predstavljaju problem, naročito za analizu tržišta rada.

Što se tiče priprema za **Evropski i socijalni fond**, Crna Gora trenutno primjenjuje svoj prvi Operativni program za razvoj ljudskih resursa kao preteču Evropskog socijalnog fonda. (Pogledati takođe poglavlje 22- Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata).

Kada je riječ o **socijalnoj inkluziji**, u aprilu su usvojeni akcioni planovi za 2015. i 2016. godinu za primjenu Strategije za razvoj sistema socijalne i dječije zaštite za period od 2013 do 2017. Osnovan je Institut za socijalnu i dječiju zastitu. Međutim, odloženo je usvajanje značajnog sekundarnog zakonodavstva, uključujući i smjernice za akreditaciju profesionalaca i programa za socijalne usluge. Vlada je u februaru usvojila Akcioni plan za 2015. i Izvještaj za 2014. godinu o primjeni Strategije za Rome i Egipćane za period 2012 - 2016.

Približno pola crnogorskih opština je izradilo plan za lokalnu socijalnu inkluziju. Administrativnu i fiskalnu decentralizaciju socijalnih usluga je potrebno poboljšati i osigurati dovoljan broj zaposlenih. Potrebno je uspostaviti nacionalni sistem za postizanje i praćenje usklađenosti sa standardima kvaliteta i pristupačnosti zdravstvenih i socijalnih usluga. Može se primijetiti da je došlo do povećanja broja aktivnosti koje predstavljaju alternativu institucionalizaciji, kao što je hraniteljstvo. Međutim, plan za transformaciju institucije “Mladost” u Bijeloj, koji je usvojen u julu, predstavlja razlog za zabrinutost. Usluge u okviru zajednice, koje predstavljaju alternativu institucionalizaciji moraju biti proširene za lica sa invaliditetom, lica s mentalnim smetnjama, djecu, starija lica i beskućnike. Pristup javnim ustanovama za osobe sa invaliditetom je i dalje kritičan. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom treba da bude dovoljno zaštićen od zloupotrebe.

U oblasti **socijalne zaštite**, nastavlja se proces uvođenja socijalnog kartona/informacionog sistema socijalnog staranja. Treba hitno da se izrade podzakonski akti koji regulišu finansiranje i cijenu socijalnih usluga i da se otvori novi odsjek. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju je dodatno izmijenjen i između ostalog uvodi povoljnije uslove za ostvarivanje penzijskih prava u određenim slučajevima. Penzijski sistem treba da se učini održivijim i adekvatnijim, uključujući kroz sprovođenje mjera koje ograničavaju prijevremeno penzionisanje i penzijske sisteme zasnovane na obaveznoj štednji.

Postignut je određeni napredak po pitanju usklađivanja ukupnog zakonodavnog okvira **u oblasti borbe protiv diskriminacije** sa pravnom tekovinom. Potrebno je dalje usklađivanje, naročito kad je riječ o sankcijama koje nisu dovoljno odvraćajuće zato što su finansijske kazne veoma male. Sprovođenje zakonodavstva koče brojni faktori,

između ostalog nedovoljna osviještenost. (*Pogledati takođe poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava*).

Što se tiče **jednakih mogućnosti**, podrška za samohrane roditelje je vrlo ograničena u pogledu finansijske pomoći i dostupnih usluga. Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na tržištu rada i statistički pokazatelji podijeljeni po rodovima još uvek nijesu dostupni. Novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti smanjuje državni doprinos za finansijsku pomoć ženama na porodiljskom odsustvu. Ovo može dodatno da doprinese diskriminatorskoj praksi koja utiče na zapošljavanje mladih žena, a takođe može da obeshrabri zapošljavanje žena u reproduktivnom dobu. Uticaj ovog zakona na položaj žena na tržištu rada treba da bude pravilno proćjenjen (*Pogledati takođe poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava*).

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

*Industrijska politika EU poboljšava konkurentnost, olakšava strukturne promjene i podstiče zdravo poslovno okruženje koje stimuliše mala i srednja preduzeća.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u preduzetništvu i industrijskoj politici. Postignut je **određeni napredak** u ovoj oblasti. Međutim, nedostatak administrativnih kapaciteta, zajedno s fragmentiranim strategijama i dalje ugrožava djelotvornost instrumenata preduzetničke i industrijske politike.

U narednoj godini, Crna Gora treba posebno da:

- Usvoji i započne sprovođenje politike industrijske konkurenćije;
- Ojača nematerijalnu i materijalnu podršku javnog sektora za mala i srednja preduzeća i administrativne kapacitete državnih organa.

U oblasti **naćela preduzetništva i industrijske politike**, Crna Gora je počela da razvija politiku konkurenćije u oblasti industrije i formirala je međuresorsku radnu grupu kako bi osigurala sektorsku koordinaciju. Prvi rezultati proćjene tekućeg Akta o malim preduzećima ukazuju da je Crna Gora napredovala u preduzetničkom ućenju i institucionalnom okviru. Administrativne procedure za izdavanje dozvola i licenćija su i dalje skupe i dugotrajne.

Što se tiče **instrumenata preduzetničke i industrijske politike**, Ministarstvo ekonomije je pokrenulo program kako bi pomoglo regionalnim i lokalnim kompanijama da izvezu svoje proizvode i postanu konkurentnije tako što će izvršiti usklađivanje s međunarodnim standardima kvaliteta. Ministarstvo je nastavilo da sprovodi program podrške manje razvijenim općtinama na sjeveru. Crna Gora takođe učestvuje u programu za konkurentnost – COSME. Vrijednost finansijske podrške Investiciono – razvojnog fonda se skoro udvostručila u 2014. Investiciono – razvojni fond će iskoristiti 70 miliona iz kreditne linije Evropske investicione banke za podršku malim i srednjim preduzećima, poboljšanje sveukupne poslovne infrastrukture, jaćanje energetskog sektora i projekata zaštite životne sredine. Uprkos ovom povećanju, treba dodatno da se ojaćaju nematerijalna i materijalna podrška javnog sektora malim i srednjim preduzećima, kao i administrativni kapaciteti državnih organa.

U oblasti **sektorskih politika**, Vlada je usvojila višegodišnji okvirni Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja prerađivačke industrije za period 2014 – 2018. Do sada nije postojala sveobuhvatna strategija za podršku prerađivačkoj industriji, koja predstavlja 15 % privrede.

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

*EU promovira trans-evropske mreže u oblasti saobraćaja, telekomunikacija i energetike u cilju jačanja unutrašnjeg tržišta i doprinosa rastu i zapošljavanju.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti Trans-evropskih mreža. Tokom prošle godine postignut je **određeni napredak**.

Kad je riječ o **saobraćajnim mrežama**, Crna Gora je nastavila da učestvuje u Transportnoj observatoriji za jugoistočnu Evropu (SEETO). Crna Gora je imala aktivnu ulogu u planu povezivanja Zapadnobalkanske šestorke potvrđivanjem sporazuma o regionalnoj saobraćajnoj mreži u Briselu u aprilu i daljem usklađivanju (u Rigi u junu) o koridorima glavne mreže i listi projekata koji će se implementirati do 2020 (u Beču u avgustu). Usklađivanjem Mediteranskog glavnog koridora (bivša Ruta 1) u Crnoj Gori su napravljene modifikacije kako bi se uključila dionica od Bara do granice s Albanijom. Vlada je preduzela dalje aktivnosti na izgradnji prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare Smokovac-Mateševo (proširenje Orijent - Istočni Mediteran glavnog koridora na Zapadni Balkan) i radovi su započeti u maju. Međutim, procjena uticaja izgradnje autoputa na životnu sredinu i dozvola za izgradnju još uvijek nijesu izdate.

Crna Gora je uspostavila Nacionalnu investicionu komisiju (NIK) kojom će se unaprijediti priprema i prioritizacija infrastrukturnih investicija.

Kad je riječ o **Trans-evropskim energetske mrežama**, nastavlja se izgradnja podmorskog kabla koji će povezivati Crnu Goru s Italijom. Započeti su pripremni radovi na izgradnji trafostanice Lastva. Studija izvodljivosti za 400kV interkonekciju Srbija - Crna Gora - Bosna i Hercegovina je završena u februaru. Ovaj dalekovod je označen kao projekat od zajedničkog interesa za Energetsku zajednicu i njime će se upotpuniti podvodni kabal koji će povezivati Crnu Goru i Italiju. **4.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**

*Evropska unija finansira regionalni razvoj u državama članicama. Sprovođenje je odgovornost država članica koje moraju imati odgovarajuće administrativne kapacitete kako bi osigurale dobro upravljanje projektima i pravilno upravljanje finansijama.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. **Dobar napredak** je ostvaren kada je riječ o početku funkcionisanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Međutim, trend u planiranju i nabavkama se mora osnažiti, a kapaciteti za pripremu projekata i strateško planiranje poboljšati.

U sljedećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ Počne da sprovodi akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva za korišćenje strukturnih i investicionih fondova Evropske unije,

→ Ubrza nabavke za projekte koje sufinansira Evropska unija.

Što se tiče **zakonodavnog okvira**, finansijski sporazumi između Crne Gore i Evropske komisije za Operativni program Regionalni razvoj 2012-2013 (III komponenta) i za Operativni program Razvoj ljudskih resursa 2012-2013 (IV komponenta) su stupili na snagu u decembru. Crna Gora je ratifikovala Okvirni sporazum sa Evropskom komisijom o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne podrške (Ipa II). Sporazum je stupio na snagu u junu. Crna Gora je usvojila akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva koji proističu iz budućeg korišćenja strukturnih i investicionih fondova Evropske unije.

Nije bilo daljeg napretka kada je riječ o **institucionalnom okviru**. **Administrativni kapaciteti** su ojačani imenovanjem pet novih članova operativne strukture za III komponentu. Pored toga, imenovan je novi rukovodilac operativne strukture za regionalni razvoj. Međutim, potrebno je dalje jačanje kapaciteta.

Kada je riječ o **programiranju**, Crna Gora je pripremila Sektorski operativni program za obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu politiku za period 2015-2017, kao nastavak Operativnog programa Razvoj ljudskih resursa 2012-2013. Što se tiče **nadgledanja i ocjenjivanja**, sastanci sektorskih nadzornih odbora za III i IV komponentu Ipe su organizovani u decembru 2014. i junu 2015.

U pogledu **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**, nacionalni službenik za ovjeravanje je u decembru objavio smjernice za izdavanje izvjava o jemstvu za aktivnosti u okviru III i IV komponente koje se odnose na 2014. godinu. Izmjene i dopune Priručnika o procedurama su usvojene u novembru 2014. godine, u skladu s nalazima i preporukama revizora, sa dodatnim izmjenama koje su usvojene u januaru 2015. Računovodstveni softver je sertifikovan u smislu usklađenosti s međunarodnim standardima, a unapređenje crnogorskog sistema za upravljanje informacijama dobro napreduje. U decembru 2014. Nacionalni fond je završio proces verifikacije na nivou sistema, koji je započeo sredinom 2014.

Kapaciteti Revizorskog tijela Crne Gore su ojačani. Revizori su prošli intenzivne obuke koje su organizovali revizorski organi država članica EU. Revizorsko tijelo je u decembru dostavilo godišnje izvještaje o reviziji za oba operativna programa. Nova metodologija revizije je usvojena u aprilu.

Vlada je u decembru izmijenila odluku o osnivanju koordinacionog tijela za nadgledanje i upravljanje neregularnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (mreža službi za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS)).

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

*Temeljne vrijednosti EU uključuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Pravosudni sistem koji pravilno funkcionise i učinkovita borba protiv korupcije su od najveće važnosti, kao što je i poštovanje temeljnih prava u pravu i u praksi.*

Crna Gora je **umjereno spremna** za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i, u cjelini posmatrano, ostvarila je **određeni napredak**. Zakonodavni okvir u oblasti pravosuđa je ojačan u cilju povećanja nezavisnosti i profesionalnosti, ali još nije u potpunosti sproveden. Zakonodavni okvir u oblasti borbe protiv korupcije dodatno je osnažen. Sada treba uspostaviti institucije ili ih ojačati. Korupcija i dalje



preovladava u mnogim oblastima i nastavlja da bude ozbiljan razlog za zabrinutost. Kada je riječ o temeljnim pravima, Crna Gora postepeno pomjera akcenat s uvođenja standarda EU u svoj pravni okvir na uspostavljanje institucionalnog okvira s potencijalom za učinkovitu zaštitu i sprovođenje ljudskih prava u praksi.

U narednoj godini, Crna Gora bi naročito trebala da:

- ojača nezavisnost, odgovornost i ukupnu učinkovitost pravosudnog sistema;
- uspostavi bilans ostvarenih rezultata u pogledu istraga, procesuiranja i osuđujućih presuda u slučajevima korupcije, posebno kada je riječ o korupciji na visokom nivou, kao i da ojača kapacitete za obavljanje finansijskih istraga;
- izbalansira napredak u usklađivanju zakonodavstva s ojačanim institucionalnim kapacitetima, naročito kada je riječ o borbi protiv diskriminacije, zatvorskom sistemu i zaštiti manjina;
- osigura učinkovite kazne za kršenje ljudskih prava.

*(Vidjeti takođe posebne preporuke o pravosudnom sistemu, borbu protiv korupcije i slobodi izražavanja u odjeljcima 2.3 i 2.4.)*

Vlada je u februaru usvojila revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, na osnovu analize ostvarenog napretka i utvrđenih nedostataka. Cilj njegove adaptacije je fino podešavanje, tj. dalje usklađivanje detalja vezanih za sprovođenje reformi planiranih za 2015. godinu i kasnije, kao i određivanje novih, realnih rokova za mjere koje nijesu sprovedene po planu.

## **Funkcionisanje pravosuđa**

### Strateški dokumenti

Vlada je u oktobru 2014. godine osnovala Savjet za praćenje sprovođenja Strategije za reformu pravosuđa za period 2014.-2018., u čijem sastavu su predstavnici glavnih institucija u oblasti pravosuđa. Prema prvom polugodišnjem izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Strategije, 10% mjera je djelimično realizovano, dok 9% mjera nije realizovano.

### Organi upravljanja

Novi Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i novi Zakon o državnom tužilaštvu usvojeni su u februaru. Ovim zakonima je povećana nadležnost Sudskog i Tužilačkog savjeta. Ostaje da se dovrši adaptacija internih procedura i da se uspostave nova tijela, kako je utvrđeno ovim novim zakonima.

Budžet Sudskog savjeta za 2015. godinu je dostigao iznos od 715 383 eura, tj. povećan je u odnosu na 2014. godinu kada je iznosio 675 601 eura. Budžet Tužilačkog savjeta za 2015. godinu je iznosio 246 970 eura, tj. povećan je u odnosu na 2014. godinu kada je iznosio 131 824 eura, kako bi Savjet mogao osnovati sopstveni sekretarijat. Kapaciteti Sekretarijata Sudskog savjeta su ojačani zapošljavanjem dvije osobe. Dodatno zapošljavanje ne može biti ostvareno zbog nedostatka kvalifikovanih kandidata. Sekretarijat Tužilačkog savjeta je uspostavljen. Ovaj sekretarijat je počeo sa radom u julu, ali još uvijek nije kadrovski popunjen.

Dok se ukupna transparentnost Sudskog savjeta u značajnoj mjeri povećala, Tužilački savjet treba da preduzme dalje korake kako bi povećao transparentnost svoga rada.

### Nezavisnost i nepristrasnost

Skupština je u februaru usvojila novi Zakon o sudovima, novi Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija, novi Zakon o Ustavnom sudu i novi Zakon o Državnom tužilaštvu. Odredbe novog Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija koje se odnose na funkcionalni imunitet su usklađene s Ustavom. Novi Zakon o sudovima prenosi odgovornost za vođenje prekršajnog postupka sa specijalizovanih tijela koje imenuje Vlada na prekršajne sudove. Neophodno je dovršiti imenovanje prekršajnih sudija i staviti u funkciju novi sistem prekršajnih sudova.

Tekući postupak ponovnog imenovanja državnih tužilaca (nekadašnjih zamjenika državnih tužilaca) je neophodno dovršiti u skladu s evropskim standardima. Broj odluka o predsjedničkom pomilovanju je nastavio da se smanjuje u 2014. godini. Od ukupno 137 zahtjeva, Predsjednik je dao pomilovanje u 23 slučaja (2013.: 49 slučajeva, 2012.: 146 slučajeva). Crna Gora treba da preduzme dalje korake kako bi isključila bilo kakav oblik političkog uticaja na rad sudija i državnih tužilaca.

### Odgovornost

Pred Komisijom za praćenje sprovođenja Etičkog kodeksa sudija se u 2014. godini našlo osam slučajeva, dok se u prvoj polovini 2015. godine radilo na 10 slučajeva. Kršenje Etičkog kodeksa nije utvrđeno ni u jednom slučaju; postupak u jednom slučaju je u toku. Kada je riječ o tužiocima, u 2014. godini nije zabilježen nijedan slučaj, dok su u 2015. godini zabilježena dva slučaja; u jednom od njih je utvrđeno da je došlo do kršenja Etičkog kodeksa tužilaca.

U 2014. godini, disciplinski postupci su pokrenuti protiv trojice sudija, a protiv istog broja sudija (3) i u prvoj polovini 2015. godine, koji su kao rezultat imali određivanje manjih kazni. Pokrenuta su dva postupka za razrješenje sudija. U oba postupka, sudija protiv kojeg je pokrenut postupak je podnio zahtjev za prestanak sudske funkcije. U 2014. godini, nije bilo disciplinskih postupaka protiv tužilaca, niti postupaka za razrješenje tužilaca. U prvoj polovini 2015. godine, disciplinski postupak je pokrenut protiv jednog tužioca; postupak je u toku.

Novi Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i novi Zakon o Državnom tužilaštvu uvode unaprijeđeni sistem disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca. U okviru Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta su uspostavljena specijalizovana tijela koja se bave disciplinskim postupcima.

Mehanizmi za otkrivanje kršenja pravila integriteta i sprovođenje disciplinskih kazni još nijesu na snazi. S obzirom na to da je zabilježen vrlo mali broj prijava građana u pogledu kršenja Etičkog kodeksa, Crna Gora treba da nastavi da podiže svijest javnosti o postojećim žalbenim mehanizmima. Trebalo bi uvesti mogućnost osporavanja odbacivanja žalbi vezanih za kršenje Etičkog kodeksa pred Sudskim savjetom i Tužilačkim savjetom. Donošenje planova integriteta i imenovanje menadžera integriteta je završeno u svim sudovima i tužilaštvima.

### Profesionalnost i nadležnost

Novi Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i novi Zakon o državnom tužilaštvu uveli su jedinstveni sistem za zapošljavanje sudija i tužilaca u cijeloj zemlji, sistem koji omogućava sudijama i tužiocima da dobrovoljno pređu u različite sudove i tužilaštva, kao i novi sistem unapređenja sudija i tužilaca na osnovu periodične stručne procjene.

Novi sistemi su koncipirani tako da budu transparentni, zasnovani na zaslugama i kroz njih se teži primjeni objektivnih kriterijuma. Usvajanje podzakonskih akata i sprovođenje novih sistema je u toku. Jedinstveno, objektivno i transparentno ocjenjivanje kandidata još nije zagarantovano u praksi. Osnovi za donošenje odluka nijesu u potpunosti dokumentovani. U nekoliko slučajeva imenovanja i unapređenja sudija i tužilaca, Sudski savjet i Tužilački savjet nijesu odabrali najbolje ocijenjenog kandidata.

### Kvalitet pravosuđa

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije je nastavio s obezbjeđivanjem početnih i kontinuiranih obuka za sudije, tužioce i sudske savjetnike. Takođe, nudi program elektronskog učenja. Centru za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije dodijeljen je sopstveni budžet za 2015. godinu u iznosu od 170 000 eura. Međutim, još uvijek se mora oslanjati na donatorsku podršku kada je riječ o određenim specijalizovanim obukama. Zakon o Centru za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije usvojen je u septembru 2015. godine. Zakon obezbjeđuje pravnu osnovu za pretvaranje Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, koji je trenutno u sastavu Vrhovnog suda, u nezavisno tijelo.

Instrukcije za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) usvojene su u januaru 2015. godine, ali još uvijek nijesu u potpunosti sprovedene. Ostaje određena zabrinutost u pogledu pouzdanosti i dosljednosti statističkih podataka. Dok su neki predsjednici sudova počeli da aktivno koriste statističke podatke za potrebe upravljanja, do sada su se rijetko koristili na nivou kreiranja politika.

Pravosudni informacioni sistem (PRIS), nema dovoljnu podršku u smislu ljudskih kapaciteta i finansijskih resursa. Crna Gora se u potpunosti oslanja na donacije za održavanje i ažuriranje PRIS-a i sistem više nije održiv s tehničke tačke gledišta. Počeo je rad na novoj IT strategiji.

Budžet za pravosuđe (uključujući i sudove i tužilaštva ) za 2015. godinu iznosi 27,1 miliona eura (0,78% BDP-a, 40 eura po glavi stanovnika), tj. povećan je u odnosu na 2014. godinu kada je iznosio 26,6 miliona eura. U 2015. godini, 20,8 miliona eura je dodijeljeno sudovima (2014.: 20,6 miliona eura) i 6,3 miliona eura tužilaštvima (2014.: 6 miliona eura). S obzirom na to da se najveći dio budžeta troši na plate, izdvojena sredstva nijesu dovoljna, naročito kada je riječ o pokrivanju investicionih potreba.

Broj slučajeva koji su upućeni na postupak posredovanja i koji su riješeni posredovanjem se značajno povećao u 2014. godini (u 2014. godini je 869 slučajeva riješeno posredovanjem, dok je taj broj u 2013. godini iznosio 262), ali alternativno rješavanje sporova i dalje ima mali uticaj i korišćenje posredovanja je neophodno

promovisati kako među sudijama tako i među stranama u sporu. Novi Zakon o arbitraži usvojen je u julu.

### Efikasnost

Iako se u 2014. godini stopa rješavanja predmeta (tj. odnos između riješenih predmeta i novih predmeta) neznatno povećala u odnosu na 2013. godinu i bila skoro stoprocentna (2013.: 98,5%), to se uglavnom desilo zbog smanjenja broja novih predmeta (17,6%). Posmatrano u cjelini, sudovi su u 2014. godini riješili manji broj slučajeva u odnosu na prethodnu godinu (16,4%). Primjetan pad u broju riješenih slučajeva naročito je zabilježen u osnovnim sudovima i privrednim sudovima.

Ukupan broj predmeta u radu na kraju godine ostao je manje-više konstantan (37111; 2013.: 37072). Ukupan broj predmeta u radu starijih od tri godine pred svim sudovima je dodatno umanjen i krajem 2014. iznosio je 3192 (krajem 2013. godine: 4089). Ipak, Crna Gora mora da nastavi da radi na povećanju efikasnosti pravosuđa, da prati zaostale predmete, te smanjuje broj predmeta u radu.

Ustavni sud je u 2014. godini riješio više nego tri puta veći broj predmeta u odnosu na prethodnu godinu (1691; 2013.: 425). Istovremeno, broj novih predmeta značajno je uvećan (1736 predmeta u 2014. u odnosu na 860 u 2013. godini). Neophodno je dodatno poboljšati efikasnost Ustavnog suda, kako u cilju izlaženja na kraj sa zaostalim predmetima i prilivom novih predmeta, tako i u cilju rješavanja predmeta u zakonski predviđenom roku od osamnaest mjeseci.

U 2014. godini vrijeme potrebno za donošenje odluke (tj. prosječno vrijeme od pokretanja predmeta do odluke) za prvostepene postupke bilo je 242 dana u građanskim predmetima i 261 dan u privrednim predmetima (cifre za 2013. godinu: 237 dana za građanske predmete i 303 dana za privredne predmete). Jedan od glavnih razloga za duge sudske procese bila je praksa upućivanja predmeta sa viših na niže sudove bez ulaženja u meritum predmeta. Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku usvojene u junu 2015. godine i izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku usvojene u julu 2015. ograničavaju ovu mogućnost propisujući da viši sud može odbaciti predmet samo jednom.

Od početka sprovođenja sistema javnih izvršitelja u aprilu 2014. godine, broj novih izvršnih predmeta koje obrađuju sudovi značajno je smanjen (2013.: 72851; 2014. 23452; prva polovina 2015.: 3271). Međutim, broj slučajeva riješenih od strane sudova takođe je značajno umanjen (2013: 65173; 2014: 35815; prva polovina 2015.: 15667). Broj predmeta u radu i dalje je znatan (140 784 predmeta krajem juna 2015.). Do danas, 29 od planirana 32 javna izvršitelja počelo je s radom. Crna Gora mora da uspostavi centralizovani sistem u cilju praćenja podataka o stopi naplate, troškovima i trajanju izvršnih postupaka koje sprovode javni izvršitelji. Izvršenje građanskih i administrativnih odluka i dalje je slabo.

Napredak je ostvaren u racionalizaciji sudske mreže. Tokom prve polovine 2015. sprovedena je studija procjenjivanja predmeta na pilot osnovi u devet sudova u cilju prikupljanja podataka o vremenskim okvirima za obradu posebnih vrsta predmeta. Rezultati studije pružiće dobru osnovu za efikasnije raspoređivanje ljudskih resursa i

uspostavljanje realističnih standarda za opterećenost sudija koji u obzir uzimaju složenost predmeta. Crna Gora takođe mora da razvije srednjoročnu i dugoročnu strategiju ljudskih resursa.

#### Bavljenje ratnim zločinima na nivou države

Apelacioni sud je u decembru potvrdio presudu Višeg suda u Bijelom Polju kojom je osam lica optuženih za vršenje ratnih zločina u Kaluđerskom lazaru 1999. godine oslobođeno optužbi. U martu je Vrhovno državno tužilaštvo podnijelo zahtjev Vrhovnom sudu za zaštitu zakonitosti u pogledu pravosnažne presude u slučaju „Deportacija izbjeglica“ ukazujući na greške u primjeni zakona u ovom slučaju. Vrhovni sud je u junu odbacio zahtjev za zaštitu zakonitosti. U maju je Vrhovno državno tužilaštvo usvojilo strategiju tužilaštva sa pregledom mjera u cilju otkrivanja mogućih crnogorskih izvršilaca ratnih zločina i otvaranja novih slučajeva. Njeno sprovođenje još uvijek nije otpočelo.

Crnogorsko tužilaštvo mora demonstrirati proaktivniji pristup u ispitivanju neriješenih navoda o ratnim zločinima. Sudske odluke koje su do danas donijete sadržale su pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Crna Gora mora da uradi više u borbi protiv nekažnjivosti za ratne zločine, te da efikasno istraži, krivično goni, sudi i kažnjava ratne zločine u skladu s međunarodnim standardima. Do sada nijesu podizane optužnice za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podsticanje. Crna Gora takođe mora da osigura da žrtve ratnih zločina imaju pristup pravdi i obeštećenju.

#### **Antikorupcijska politika**

##### Bilans ostvarenih rezultata

###### *Preventivne mjere*

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u uspostavljanju bilansa rezultata u sprečavanju korupcije. Međutim, kazne utvrđene zakonom ne primjenjuju se učinkovito i daleko od toga da imaju odvraćajući učinak.

Komisija za sprečavanje sukoba interesa značajno je povećala broj imovinskih kartona koji su unakrsno provjereni u odnosu na podatke u posjedu ostalih institucija. Ona je u 2014. provjerila imovinske kartone 2428 javnih funkcionera (62% od svih imovinskih kartona; u 2013. provjereno je 1489). Takođe, broj javnih funkcionera za koje je utvrđeno da su prijavili netačne podatke značajno je povećan, sa 206 u 2013. na 629 u 2014. Za referentni period 2014/2015, 97% javnih funkcionera dostavilo je svoje imovinske kartone. Tokom prve polovine 2015. Komisija je provjerila ukupno 1438 imovinskih kartona; u 242 slučaja utvrdila je da javni funkcioneri nijesu dali kompletne i tačne podatke. Nova ovlašćenja Komisije da ispita neobjašnjivo stečeno bogatstvo do sada su primijenjena u 79 slučajeva (april – avgust 2015.). U 46 slučajeva javni funkcioneri su dostavili dokaz o osnovama sticanja prihoda i imovine; u preostalim slučajevima pokrenuti su prekršajni postupci.

Do 2015. godine, Komisija je obustavljala postupke koji se odnose na utvrđene nepravilnosti u imovinskim kartonima ukoliko su funkcioneri pružili dodatne informacije i ispravili podatke. Međutim, ona je sada prekinula ovu nedjelotvornu

praksu, što je za rezultat imalo značajan porast broja pokrenutih prekršajnih postupaka.

Komisija je obradila i propratila sve veći broj slučajeva nespojivosti funkcija (15 slučajeva u prvoj polovini 2015., 13 slučajeva u 2014. godini). Većina, ali ne i sve odluke koje je donijela Komisija izvršene su bilo kroz ostavku ili razrješenje datog javnog funkcionera. Odluke o **sukobu interesa** bile su ograničene na zahtjeve pomenutih javnih funkcionera za dobijanje mišljenja.

Tokom 2014. godine Komisija je podnijela 337 prekršajnih prijava protiv javnih funkcionera (2013.: 455) zbog kršenja zakona o sprečavanju sukoba interesa; već tokom prve polovine 2015. godine podnijeto je ukupno 542 prekršajnih prijava. Od 300 prekršajnih postupaka koji su okončani tokom 2014. većina je kao rezultat imala opomenu ili sitne novčane kazne ispod zakonski propisanog minimuma.

Interna kontrola Ministarstva unutrašnjih poslova je do sada izvršila **140 unakrsnih provjera imovinskih kartona** visokorangiranih policijskih službenika od ukupno 500. U dva slučaja otkrivene su nepravilnosti nakon čega su uslijedili disciplinski, a zatim i krivični postupci. Izmjene i dopune novog Zakona o unutrašnjim poslovima koje su usvojene u decembru proširile su provjere imovine i prihoda na supružnike i djecu policijskih službenika.

Samo je veoma mali broj nepravilnosti utvrđen u vezi **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja** (2014.:10; 2015.: 13). Svi se odnose na nedostavljanje godišnjih izvještaja o приходima, imovini i izdacima. Sudski postupci nakon navodnih nepravilnosti u kontekstu afere „Snimak“ i lokalnih izbora iz 2014. nijesu bili zasnovani na informacijama pruženim ili odlukama donijetim od strane Državne izborne komisije.

Tokom 2014. godine, od ukupno 4058 početnih zahtjeva za pristup informacijama koji su dostavljeni državnim organima, tražena informacija nije dostavljena u 1007 slučajeva (25%). Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama zaprimila je ukupno 1753 žalbi tokom 2014. Od tog broja usvojila je 1332. Većina se ticala ćutanja administracije. U nizu slučajeva je prvostepeni organ proglasio tražena dokumenta povjerljivim, zahtijevajući time od podnosioca žalbe da zatraži odluku Upravnog suda. Tokom 2014. Upravni sud je usvojio 26 žalbi, dok je 14 odbijeno. Za razliku od 2014. kada agencija nije pokrenula prekršajne postupke za nepoštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u 2015. (januar – avgust) je pokrenut niz postupaka.

Kada je u pitanju **zaštita zviždača**, krivične prijave koje se odnose na otpuštanje zviždača podnijete su protiv 11 lica u 2014. i protiv jednog lica u 2015. U toku su pretkrivični postupci protiv dva lica; u svim ostalim slučajevima krivične prijave su odbačene.

Skupštinskom odboru za ljudska prava i slobode nije prijavljen nijedan slučaj kršenja Etičkog kodeksa poslanika. Činjenica da samo poslanici i skupštinska tijela imaju prava da podnose žalbe, dok isto pravo nemaju javnost, mediji, i druge spoljne zainteresovane strane mogla bi otežati primjenu Etičkog kodeksa.

*Sprovođenje zakona*

Istrage, krivična gonjenja i presude za koruptivna djela uglavnom se tiču korupcije na niskom i srednjem nivou. U većini slučajeva kazne su ispod zakonski propisanog minimuma. Nije bilo pravosnažnih presuda za korupciju na visokom nivou. Tokom izvještajnog perioda pokrenuto je nekoliko novih istraga u slučajevima koji uključuju visoke funkcionere. Ovi slučajevi, između ostalih, uključuju nekoliko bivših gradonačelnika. Novi sudski procesi otpočeti su u dva predmeta. U trećem prvostepenom sudskom postupku u slučaju Zavala, podgorički Viši sud je u junu potvrdio prethodne presude (3-5 godina zatvora) za tri visokorangirana optužena lica, bivšeg gradonačelnika Budve, bivšeg potpredsjednika opštine i bivšeg odbornika DPS-a. U slučaju Košljun, u septembru je još jedan bivši gradonačelnik Budve prvostepeno osuđen od strane podgoričkog Višeg suda na zatvorsku kaznu od šest godina; bivši menadžer opštine i savjetnik premijera oslobođen je optužbi. Obje presude nijesu pravosnažne.

Finansijske istrage se još uvijek ne koriste sistematski u slučajevima korupcije. Ni u jednom predmetu korupcije nije naloženo oduzimanje imovine. Potrebno je sistematski nalagati zapljenu i oduzimanje imovine u cilju otkrivanja i presijecanja finansijskih tokova kriminalnih mreža.

### Institucionalni okvir

#### *Sprečavanje korupcije*

Skupština je u decembru usvojila zakonodavnu osnovu za nezavisnu agenciju za borbu protiv korupcije sa ovlašćenjem za sprovođenje upravnih istraga, koja će postati operativna od 1. januara 2016. godine. Njena nadležnost pokriva glavna područja sprečavanja korupcije, uključujući sukobe interesa, imovinske kartone, nespojivost funkcija, planove integriteta i zaštitu zviždača. Agencija će takođe biti zadužena za sprovođenje zakona o lobiranju i imati ovlašćenja da provjerava finansiranje političkih partija. Uprava za antikorupcijsku inicijativu koja je do sada bila zadužena za koordinaciju antikorupcijske politike i podizanje svijesti, i Komisija za sprečavanje sukoba interesa biće objedinjene u jednu agenciju. Nova agencija će takođe preuzeti ovlašćenja i kadar Državne izborne komisije (DIK).

Članovi vijeća nove agencije imenovani su u junu, dok je direktor agencije imenovan u oktobru 2015. Razlog za zabrinutost predstavlja to što je u područjima izvan kontrole sukoba interesa, nespojivosti funkcija i imovinskih kartona mala vjerovatnoća da će agencija biti u potpunosti operativna do januara 2016. zbog manjka kadra sa neophodnim znanjem i obukom.

Komisija za sprečavanje sukoba interesa pokazala je blago proaktivniji pristup, i u malom broju slučajeva je na svoju inicijativu pokrenula postupke. Još uvijek nije uspostavljena odgovarajuća metodologija procjene rizika. Komisiji nedostaje elektronski sistem za upravljanje predmetima i sistem za elektronsko dostavljanje predmeta. Osim toga, ona još uvijek nije povezana na baze podataka svih relevantnih institucija.

Skupština je u oktobru 2014. imenovala Državnu izbornu komisiju u njenom novom sastavu. Budžet Državne izborne komisije za 2015. povećan je za 100% i sada iznosi

240240 eura. Postupci zapošljavanja sedam od osam novih članova osoblja Državne izborne komisije okončani su u septembru 2015.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu nastavila je sa sprovođenjem kampanja za **podizanje svijesti** i organizovanjem **obuka** za borbu protiv korupcije i radionica za planove integriteta za javne funkcionere.

Neophodno je poboljšati kapacitete za inspekciju u oblasti javnih nabavki i uvesti punu elektronsku nabavku kao instrumenta za postizanje veće transparentnosti. Ostaje da se dovrši razvoj metodologije procjene rizika. Preduzeti su koraci za poboljšanje mehanizama interne kontrole u okviru uprava policije, carina i poreske uprave. Vlada je u junu usvojila metodologiju analize rizika za sprovođenje inspeksijske kontrole; ona, međutim, sadrži nedostatke koje je neophodno što ranije riješiti. Sveukupno posmatrano, postoji snažna i hitna potreba za poboljšanjem i jačanjem interne kontrole i mehanizama inspekcije u okviru javne uprave i poboljšanja njihove interakcije sa organima za sprovođenje zakona.

#### *Sprovođenje zakona*

Institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje je nedovoljan i neophodno ga je ojačati, uključujući kroz specijalizovane obuke. Neophodno je poboljšati saradnju između policije i tužilaštva u istražnom postupku. Potrebno je ojačati kapacitete za sprovođenje finansijskih istraga u slučajevima korupcije.

Novo specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca postalo je operativno u julu. U toku je postupak zapošljavanja dva specijalna tužioca i specijalizovanih stručnjaka. Specijalni policijski direktorat za podršku Specijalnom tužilaštvu još uvijek nije operativan.

Jednoobrazna baza podataka za praćenje postupaka za krivična djela koja obuhvataju korupciju uspostavljena je kao dio PRIS-a, pravosudnog informacionog sistema. Ona za sada pokriva samo fazu od optužnice do konačne presude; uloge policije i tužilaštva još uvijek nijesu obuhvaćene.

#### Pravni okvir

Skupština je u decembru 2014. usvojila sveobuhvatni set zakona za sprečavanje korupcije. Set uključuje: Zakon o sprečavanju korupcije (zakonska osnova za buduću agenciju za borbu protiv korupcije); novi Zakon o lobiranju; novi Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja; izmjene i dopune Zakona o sprečavanju sukoba interesa; izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama; novi Zakon o opštem upravnom postupku. Skupština je takođe usvojila Etički kodeks za svoje članove. Novi zakoni i izmjene i dopune u značajnoj mjeri jačaju zakonodavni okvir u ovoj oblasti.

Izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju sukoba interesa nadležna Komisija dobila je ovlaštenja da istražuje neobjašnjivo stečeno bogatstvo. Njima je takođe povećan broj prekršajnih kazni i iznos novčanih kazni. Međutim, čini se da opseg propisanih kazni nije dovoljan za odvratanje od svih prekršaja. Po novim izmjenama i dopunama Komisija ima pristup informacijama u posjedu banaka i ostalih finansijskih institucija, ali isključivo uz odobrenje datog javnog funkcionera.



Kada je u pitanju odgovornost neposredno izabranih javnih funkcionera, Zakon o sprečavanju korupcije predstavlja korak unazad u odnosu na postojeće zakonodavstvo po tome što izuzima neposredno izabrane javne funkcionere od četvorogodišnje zabrane vršenja javne funkcije koja se primjenjuje na javne funkcionere razriješene zbog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije.

Glavne novine uvedene novim Zakonom o lobiranju uključuju uspostavljanje javnog registra lobista i zahtjev za državne organe da dokumentuju i objavljuju kontakte sa lobistima.

Novi Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja ima za cilj ispunjavanje nerealizovanih GRECO (Grupa država protiv korupcije) preporuka. Novim zakonom jačaju se propisi kojima se sprečava zloupotreba javnih resursa za svrhe političkih partija i izbornih kampanja u skladu sa Ustavom. GRECO preporuke koje još uvijek nijesu u potpunosti ispunjene uglavnom se odnose na institucionalni kapacitet i sprovođenje.

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama imaju za cilj pooštavanje pravila o sprečavanju sukoba interesa i smanjenje rizika od korupcije. Inspekcijska služba nadležna je za kontrolu sprovođenja dodijeljenih ugovora.

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu koji je usvojen u februaru obezbjeđuje zakonsku osnovu za novo Specijalno državno tužilaštvo za organizovani kriminal, korupciju, ratne zločine, terorizam i pranje novca. Ono ima veoma široka ovlašćenja koja nijesu ograničena samo na visoki nivo i naročito složene slučajeve. Policijski istražitelji rade po instrukcijama specijalnih tužilaca; da bi ojačali svoju nezavisnost oni ne mogu biti preraspoređeni na drugu poziciju bez odobrenja glavnog specijalnog tužioca. Međutim, čini se da pravila kojima se uređuje njihov status ne ograničavaju u dovoljnoj mjeri rizik od suprotnih instrukcija i nepropisnog miješanja.

Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku usvojene su u junu. Njima je uveden strožiji mehanizam za ispitivanje odluka tužilaca o odbacivanju krivičnih prijava. Novi Zakon o oduzimanju imovine usvojen je u septembru 2015.

Crna Gora je odlučila da ne slijedi preporuku iz člana 20 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, tj. da kriminalizuje neobjašnjivo stečeno bogatstvo.

### Strateški okvir

Nacionalna strategija Crne Gore za borbu protiv korupcije za period 2010-2014. i prateći akcioni plan za 2013-2014. istekli su krajem 2014. Prema konačnom izvještaju o stepenu realizacije akcionog plana, 59% mjera je realizovano, 30% djelimično realizovano, dok 11% mjera nije realizovano. Kako bi se izbjeglo dupliranje sa akcionim planom za poglavlje 23, za sada neće biti izrađeni nova strategija i akcioni plan. Realizacija mjera iz strategije i povezanog akcionog plana koje nijesu realizovane do kraja 2014. biće uključene u aneks akcionog plana za poglavlje 23 i praćene kroz uspostavljeni mehanizam za poglavlje 23.

## Temeljna prava

Crna Gora je nastavila da se usklađuje s **međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava** ostvarujući napredak u dijalogu s relevantnim institucijama i kroz mehanizme praćenja. U oktobru i decembru 2014. odbori UN-a objavili su zaključna razmatranja o crnogorskom sprovođenju sporazuma o građanskim i političkim pravima i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Izvještaji su uglavnom bili fokusirani na nedostatke u borbi protiv diskriminacije.

Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je u januaru odlučila da završi postupak praćenja Crne Gore i otpočne dijalog nakon praćenja kao odgovor na napredak ostvaren u pet ključnih oblasti utvrđenim u njenoj rezoluciji iz 2012. godine: nezavisnost pravosuđa, organizovani kriminal i korupcija, mediji, prava manjina i status izbjeglica i interno raseljenih lica.

Saradnja sa **Evropskim sudom za ljudska prava** i dalje je dobra; svih 17 nadgledanih slučajeva ostali su u okviru mehanizma standardnog praćenja. Od septembra 2014., sud je utvrdio da je država prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u dva slučaja koji se odnose na pravo na pošteno suđenje i zabranu mučenja. Ukupno 109 novih prijavi dodijeljeno je tijelu za donošenje odluka, čime je broj prijavi u radu dostigao 178. Novim IT sistemom u Ustavnom sudu omogućiće se lakša i dosljednija primjena sudke prakse Evropskog suda za ljudska prava u domaćim presudama, što do sada nije bilo na zadovoljavajućem nivou.

Kada je riječ o **unapređenju i ostvarivanju ljudskih prava**, imenovana su dva nova zamjenika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda sa iskustvom u oblasti ljudskih prava, jedan za borbu protiv diskriminacije i jedan za nacionalni preventivni mehanizam. Određena mjesta u sektoru Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje nijesu popunjena, naročito ona koja se bave ljudskim pravima i diskriminacijom. Kapaciteti ove institucije da na djelotvoran način rješava žalbe i dalje su ograničeni; njenu unutrašnju organizaciju neophodno je ojačati kako bi sprovodila svoja široka ovlašćenja. Interni sistem revizije žalbi pomogao bi u poboljšanju kvaliteta odluka. Sveukupno posmatrano, ključne institucije zadužene za politiku ljudskih prava, uključujući nadležno ministarstvo, nemaju dovoljno kadra, dok je postojećem kadru potrebna dalja obuka, prvenstveno o međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava.

Kada je riječ o **sprečavanju mučenja i zlostavljanja**, nacionalni mehanizam za sprečavanje mučenja postao je operativan prema novom Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Čini se da inspekcije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda dovode do poboljšanja uslova pritvorenika, naročito kada je riječ o zdravlju. Sektor nacionalnog mehanizma za sprečavanje mučenja i dalje nema dovoljno kadra i njegove kapacitete neophodno je ojačati kroz poboljšanje kvaliteta posjeta i određivanje prioriteta. I dalje postoji zabrinutost u pogledu sprečavanja i kažnjavanja mučenja i zlostavljanja, kako u policijskim ustanovama tako i u zatvorima. Procesuiranje takvih zloupotreba i broj kažnjenih službanika i dalje su na niskom nivou. Na primjer, potrebno je u potpunosti istražiti slučajeve agresije koji su se dogodili u podgoričkom zatvoru u januaru između

zatvorenika i stražara. Nekolicini zatvorenika se sudi, dok je samo jedan stražar osuđen na minimalnu kaznu.

Uslovi u pritvoru, uključujući policijske stanice, moraju biti poboljšani. Postupanje sa osuđenima i pritvorenicima neophodno je uskladiti s međunarodnim standardima, kao što je slučaj i sa kapacitetima za vršenje pregleda i izvještavanje zatvorskih medicinskih službi i njihovom saradnjom sa sudskim organima. Neophodno je povećati ukupnu svijest pritvorenika o sopstvenim pravima.

Kada je u pitanju **zatvorski sistem**, izmjene i dopune Zakona o izvršenju kazni zakona, novčanih kazni i mjera bezbjednosti, koje su usvojene u junu, približavaju sistem evropskim standardima, postavljajući u ravnotežu bezbjednost i poštovanje ljudskih prava prilikom izvršavanja kazni zatvora. Ovim izmjenama i dopunama u potpunosti je uspostavljen alternativni sistem kažnjavanja, ali je potrebno nastaviti sa radom kako bi postao u potpunosti funkcionalan. Direkcija za uslovnu slobodu Ministarstva pravde osnažena je kada su u martu popunjena dva nova radna mjesta. Zatvorska zdravstvena služba i dalje nema dovoljno kadra i, sveukupno posmatrano, slabog je kvaliteta. Ograničena dostupnost rehabilitacionih programa u crnogorskim zatvorima i dalje predstavlja razlog za zabrinutost.

Kada je u pitanju **zaštita ličnih podataka**, izvještaj o Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama izdat je krajem marta. Do danas nije bilo slučajeva u oblasti zaštite podataka koji su iznijeti pred sud, s izuzetkom mišljenja Ustavnog suda o pristupu organa za sprovođenje zakona podacima pružalaca usluga elektronskih komunikacija. Obuku sudija i tužilaca o zaštiti podataka potrebno je nastaviti u skladu s rasporedom iz akcionog plana.

Zakonom se i dalje garantuje i podržava **sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti**. Nastavljaju se tenzije između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve, naročito u pogledu imovine. Novi zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, koji je usklađen s evropskim standardima, još uvijek nije usvojen. Od zakona se očekuje da na bolji način uredi procedure dodjele državnih sredstava vjerskim zajednicama, naročito kada je u pitanju nadzor troškova i revizija, jer se do sada one nijesu sprovodile na transparentan način.

Kada je riječ o **slobodi izražavanja**, tokom izvještajnog perioda nije bilo napada na novinare. Međutim, tokom izvještajnog perioda bila su oštećena vozila četiri novinara iz tri različite novinske kuće, uključujući automobil koji pripada porodici glavnog i odgovornog urednika koji je ubijen 2004. godine. Nastavljene su istrage i procesuiranje slučajeva nasilja nad medijima. Tri slučaja nasilja okončana su u prethodnom periodu, dok su ročišta u toku za preostala tri. Neophodno je nastaviti s radom u cilju rješavanja starijih slučajeva, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika iz 2004. godine i otkrivanja ne samo direktnih počinitelaca, već i onih koji stoje iza napada. Međutim, u tome je ostvaren ograničen napredak.

Crnogorska ad hoc komisija za praćenje nasilja nad medijima nastavila je sa radom. Riješena su sigurnosna pitanja, kao što su ona koja se odnose na prostorije i davanje sigurnosnih odobrenja članovima komisije da pristupaju povjerljivim podacima. Mandat komisije produžen je do kraja 2015. Policija je nastavila da preduzima aktivnosti u cilju

sprečavanja nasilja nad medijima vršeći analize rizika i štiteći novinare i prostorije koje bi mogle biti pod rizikom. Vlada nije u potpunosti sprovela preporuke komisije za praćenje medija, naročito u pogledu ponovnog uvođenja nagrade za svjedoke u starijim slučajevima i otkrivanja grešaka u istragama napada.

Nacrt izmjena i dopuna crnogorskog Zakona o medijima koji je predložilo nekoliko poslanika, kojim se omogućava sudovima da zabranjuju rad medijske kuće koje krše ustavom garantovana prava, nije dobio neophodnu podršku u skupštinskim odborima. Venecijanska komisija Savjeta Evrope kritikovala je izmjene i dopune i podsjetila da crnogorski pravni sistem već posjeduje mehanizme za sprovođenje sudskih odluka.

Nedostatak jednoobraznog pristupa kaznama u ovoj oblasti nagovještava da se nedovoljno poznaje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava. Obrazloženje odluke Višeg suda u Bijelom Polju i Osnovnog suda u Podgorici kojim se medijskim kućama nalaže da isplate 5000 eura odštete srodniku visokorangiranog političara za duševnu patnju i nanošenje štete ugledu, predstavlja razlog za zabrinutost. Kontinuirana kampanja blaćenja od strane jednog tabloida, koja za cilj uglavnom ima istaknute aktiviste civilnog društva i neke političare, pokazuje da državni organi ne uspijevaju da sprovode Zakon o medijima i da samoregulacija, koja je uspostavljena 2012., ne funkcioniše. Nedostatak profesionalnih i etičkih standarda i dalje predstavlja razlog za zabrinutost. Ne postoji jedan forum za diskusiju koji priznaje cjelokupna medijska zajednica. Potrebno je nastaviti dijalog uz posredovanje OEBS-a o poboljšanju etičkih i profesionalnih standarda u medijima.

Crna Gora je u junu prešla sa analognog na digitalno emitovanje bez većih poteškoća. Obezbeđivanje uređivačke nezavisnosti javnog radio-difuznog servisa RTCG mora biti prioritet.

Novinska kompanija koja je prethodno bila u državnom vlasništvu privatizovana je u decembru, nakon godina u kojima je bila u suprotnosti sa Zakonom o medijima. Postoji zabrinutost u pogledu transparentnosti i nediskriminacije medija prilikom oglašavanja državnih institucija. Neke velike privatne medijske kuće su izložene riziku od zatvaranja zbog visokih poreskih dugova. Nesigurna ekonomska situacija novinara otvara vrata miješanju u uređivačku politiku i mogućoj autocenzuri. Činjenica da mnoge medijske kuće nijesu finansijski održive umanjuje kvalitet izvještavanja i profesionalnosti medija.

Prema najnovijim izvještajima crnogorskog medijskog sindikata, novinari su slabo plaćeni a njihovi poslovi nijesu sigurni. Tokom protekle tri godine, najmanje 500 novinara izgubilo je svoj posao, dok su tri TV stanice i jedna novinska kuća zatvorene zbog slabih finansijskih rezultata.

Kada je u pitanju **sloboda okupljanja i udruživanja**, u decembru su usvojene izmjene i dopune Zakona o javnim okupljanjima. Njima policija dobija široka diskreciona ovlašćenja da privremeno zabranjuje mirna okupljanja i propisuje se da se okupljanja mogu dešavati isključivo ispred određenih javnih zgrada. Dvosmislena definicija mirnih okupljanja ostavlja prostor za interpretacije i iziskuje nove izmjene i dopune zakona, uključujući definisanje obaveza države.

Kada su u pitanju **svojinska prava**, zakonski propisan povraćaj imovine usporavaju nedostatak administrativnih kapaciteta i glomazne procedure. Sudovi nijesu ostvarili nikakav napredak u rješavanju predmeta u radu u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Raseljena lica stalno nastanjena u Crnoj Gori i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u pogledu pristupa zemljištu.

Cjelokupni zakonodavni okvir u oblasti **borbe protiv diskriminacije** dodatno je usklađen sa pravnom tekovinom, ali je neophodno njegovo dalje jačanje, naročito u pogledu kazni. Kapaciteti Kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje su ograničeni i propratne aktivnosti u odnosu na prijavljene slučajeve diskriminacije nijesu poboljšane. Organizacije civilnog društva lezbejki, gejeva, biseksualaca, transrodnih i interseksualnih osoba nastavljaju da izražavaju zabrinutost zbog nedostatka rezultata Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, naročito u pogledu postupanja sa zahtjevima i žalbama koje se tiču diskriminacije.

Kada je riječ o **ravnopravnosti žena i muškaraca**, usvojene su izmjene i dopune Zakona o rodnoj ravnopravnosti čime se Crna Gora približila evropskim standardima. Zakon sadrži jasniju definiciju neposredne i posredne diskriminacije, proširuje definiciju pola i uključuje unaprijeđene odredbe o kaznama. Zakonom se takođe prebacuje mehanizam upućivanja u oblasti rodne ravnopravnosti sa Ministarstva za ljudska i manjinska prava na Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kome će, kao rezultat toga, biti neophodni pojačani administrativni kapaciteti za obavljanje svoje osnažene uloge, uključujući kroz zapošljavanje kadra sa iskustvom u oblasti rodne ravnopravnosti. Nacionalna kancelarija za rodnu ravnopravnost nastavila je sa izgradnjom mreže mehanizama u oblasti rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, te je do sada devet opština usvojilo akcione planove za rješavanje pitanja vezanih za rodnu ravnopravnost. Potrebno je uspostaviti zvaničan model saradnje između odjeljenja za rodnu ravnopravnost, koordinatora u oblasti rodne ravnopravnosti i relevantnih organizacija civilnog društva. Skorašnjim zakonskim odredbama, broj odbornica u lokalnim skupštinama porastao je na 32%; međutim, mali broj žena obavlja funkciju gradonačelnika ili predsjednika opštinskih vijeća.

Nasilje na rodnoj osnovi ostaje razlog za zabrinutost. Izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koje su usvojene u aprilu, omogućile su besplatnu pravnu pomoć žrtvama porodičnog nasilja. Ipak, sprovođenje Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja se odvija sporo: uspostavljanje jedinstvene baze podataka na nacionalnom nivou za evidentiranje slučajeva nasilja nad ženama je odloženo i u međuvremenu statistika ostaje nepouzdana. Isto se dogodilo sa pilot fazom SOS linije za pomoć žrtvama porodičnog nasilja koju je pokrenula Vlada. Poslovnik o radu multidisciplinarnih timove za prevenciju porodičnog nasilja je usvojen u decembru. Takvi timovi su formirani u svih 11 centara za socijalno staranje. Međuinstitucionalna saradnja zahtijeva poboljšanje, naročito kada je riječ o saradnji između socijalnih službi i organa za sprovođenje zakona, kao i saradnji između institucija i NVO u toj oblasti. Uključenost policije u borbu protiv nasilja zasnovanog na rodnoj osnovi ostaje na niskom nivou; treba uspostaviti bolji mehanizam za koordinaciju na centralnom nivou, koji je povezan sa lokalnim policijskim jedinicama.

Određeni napredak je postignut kada su u pitanju **prava djeteta**. Akcioni plan za djecu za period 2013-2017 nastavlja da se sprovodi. Redovni sastanci Savjeta za prava djeteta su održani, i na njima se raspravljalo o planiranim promjenama zakonskih propisa i institucionalnom razvoju sa fokusom na socijalna pitanja, u kontekstu sveukupne refome socijalnih servisa.

Relevantni sektor Kancelarije Zaštitnika ljudskih prava nastavljaju svoje aktivnosti na povećanju svijesti i jača se njihova vidljivost, što vodi ka povećanju slučajeva kojima se bave. U nekim njegovim preporukama navodi se nedostatak prijemčivosti od strane pravosuđa pri bavljenju slučajevima koji uključuju djecu; urađeno je istraživanje u cilju praćenja stanja. Ipak, sektor nema dovoljno osoblja i oslanja se na eksterne fondove za konkretne projekte. Kao što je naglasio komitet UN-a za prava djeteta, rad djece predstavlja razlog za zabrinutost u Crnoj Gori. Ta djeca su izložena eksploataciji i trgovini ljudima. Aktivnosti na izgradnji kapaciteta su nastavljenje za sudije i policiju koji se bave djecom koja su u konfliktu sa zakonom; potreban je napredak u prilagođavanju ukupnog sistema pravosuđa dječijim pravima, uključujući i putem prikupljanja pouzdanih statističkih indikatora.

Što se tiče deinstitutionalizacije, operativni plan za dječiji dom u Bijeloj tek treba da bude usvojen. Individualni planovi staranja za korisnike javne ustanove Komanski most su sačinjeni i redovno se revidiraju, dok su kontakti sa roditeljima poboljšani. Individualni planovi su takođe pripremljeni kako bi se djeca koja potiču iz Crne Gore a koja su trenutno smještena u institucijama u Srbiji zaštitila. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti mora se takođe sprovoditi djelotvorno.

Određeni napredak je postignut u oblasti **integracije lica sa invaliditetom**. Novi Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom je usvojen u julu, čime se nacionalni okvir približio EU standardima u borbi protiv diskriminacije i Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom. Odredbe Zakona o visokom obrazovanju kojima se olakšava inkluzija studenata sa invaliditetom treba u potpunosti da se sprovede. Situacija u vezi sa pristupačnošću za osobe sa smanjenom pokretljivošću ostaje ključna: Zakon o prostornom planiranju treba u potpunosti da se implementira kako bi se olakšao ulaz u javne zgrade od prioritetnog značaja. Građevinski radovi na omogućavanju pristupačnosti parlamentu lica sa invaliditetom počeli su u avgustu. Opredijeljena sredstva u državnom budžetu ostaju prazna obaveza bez djelotvorne implementacije. Prepreke za fizički pristup sudovima sprečavaju pristup pravdi licima sa invaliditetom.

Kada se radi o **lezbijkama, gej, biseksualnim, transrodnim i interseksualnim (LGBTI)** osobama, u maju je u Crnoj Gori održana treća konferencija povodom Međunarodnog dana protiv homofobije (IDAHO). Konferenciji su prisustvovala ministarske delegacije iz 21 zemlje i učesnici na visokom nivou iz državnog sektora, međunarodne zajednice i organizacija civilnog društva. Crna Gora je takođe jedna od potpisnica Zajedničke izjave ministara regiona. Crna Gora je takođe uspjela da neometano realizuje paradu ponosa u Podgorici 2014. godine; razni predstavnici institucija i iz sfere politike učestvovali su i iskazali svoju podršku. Za razliku od prethodnih godina, nijesu uočeni incidenti; tako je bilo zahvaljujući i rigoroznim bezbjednosnim mjerama.

Prava transrodnih osoba su unaprijeđena usvajanjem protokola za pravno priznavanje roda iz novembra mjeseca. Saradnja između Zaštitnika i LGBTI organizacija treba da se poboljša, kao i saradnja između relevantnih institucija. Ostaje zabrinutost zbog nivoa homofobije, budući da su se nastavili napadi na članove LGBTI zajednice i aktiviste. Nedostatak napretka u povezanim policijskim istragama doveo je do tenizije između policije i LGBTI zajednice i nekoliko osuđujućih krivičnih presuda za napade. Treba nastaviti obuke za pravosuđe i policiju. Nažalost, policija je po treći put zabranila LGBTI okupljanja u Nikšiću, navodeći bezbjednosne razloge; prije toga, akademska debata o LGBTI pitanjima je zabranjena na lokalnom univerzitetu. Sistematske kampanje za borbu protiv diskriminacije treba se sprovesti u školama i na univerzitetima kao stvar od hitne važnosti.

**Prava radnika i sindikalna prava** treba da se ojačaju. Odgovarajuće procedure za imenovanje predstavnika zaposlenih treba definisati u nacionalnom zakonodavstvu. Predstavnici zaposlenih treba da uživaju adekvatnu zaštitu u vršenju svojih dužnosti. Sloboda udruživanja treba da bude zagarantovana radnicima koji se okupljaju kako bi diskutovali o pitanjima u vezi sa radom.

Crna Gora je počela sa postavljanjem pravnih temelja u oblasti **procesnih prava**. Novi Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, usvojen u junu, približio je nacionalni okvir EU standardima, naročito u oblasti naknada. Izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakonika o krivičnom postupku, usvojene u decembru 2014, odnosno junu 2015. godine, povećale su procesne mjere zaštite u pritvoru. Zakon o slobodnoj pravnoj pomoći, koji je usvojen u aprilu, obuhvata nove kategorije korisnika ali određene kategorije, kao što su žrtve mučenja i uznemiravanja, ostaju isključene. Pravna pomoć nije još uvijek primjenjiva na upravne postupke.

Ostaje da se usvoje izmjene i dopune Zakona o **manjinama**. Izmjene i dopune treba da otklone moguće konflikte interesa u procedurama za opredjeljivanje i kontrolisanje fondova za manjine. Postoji zabrinutost zbog nedostatka transparentnosti i sveukupnog institucionalnog kapaciteta kod dodjele i revizije fondova koji su namijenjeni manjinama, uprkos značajnoj izdvojenoj sumi na godišnjem nivou: u 2015. manjinski savjeti i fond za manjine primili su ukupno 1,318 miliona eura. Kapacitet Ministarstva za ljudska i manjinska prava za nadzor u praksi nad legalnošću rada nacionalnih manjinskih savjeta treba da se značajno poveća.

Prema najnovijem popisu, približno 8 300 **Roma** i Egipćana živi u Crnoj Gori. Učešće romskih studenata u svim nivoima obrazovanja je poboljšano. Pristup zdravstvenim uslugama ostaje otežan a romska manjina ostaje najranjivija i najdiskriminisanija zajednica u raznim oblastima života. Romkinje su podvrgnute dvostrukoj diskriminaciji. Uprkos tome, zajednica ima vrlo ograničen pristup fondovima namijenjenim za manjine. Romi su i dalje nedovoljno zastupljeni u političkoj sferi i imaju otežan pristup tržištu rada. Neformalno zaposlenje preovlađuje dok su romska djeca naročito izložena dječijem radu. Aktivne mjere kojima bi se ta zajednica uključila na tržište rada treba da se realizuju.

Određeni napredak je ostvaren u rješavanju pitanja raseljenih i **interno raseljenih lica** (IRL). Nakon godina odlaganja, kraj 2014. godine je bio krajnji rok za registraciju.

Shodno novom crnogorskom Zakonu o strancima, kategorija raseljenog lica je prestala da postoji. Pojednostavljena procedura za prijavu za prebivalište ili boravište u zemlji je uvedena za imaoce lične karte za interno raseljena lica, dok se dodatna dokumentacija može obezbijediti u kasnijoj fazi. Ukupno 12 854 interno raseljenih lica su se prijavila od 2009. godine kako bi regulisali svoj status u Crnoj Gori, dok je oko 2 400 njih još u proceduri za realizaciju istog. I dalje je važno pratiti sve slučajeve, kako bi se osiguralo da su slučajevi finalizovani kroz podršku u prikupljanju dokumentacije i kako bi se osiguralo da interno raseljena lica imaju potpuni pristup građanskim pravima.

Crna Gora još uvijek nije uvela odvojenu proceduru za određivanje statusa bez državljanstva, uprkos ratifikaciji relevantne konvencije 2013. godine, što je negativno uticalo na pristup pravima potencijalnih korsnika.

Izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku su usvojene u aprilu, čime je olakšan upis u matične knjige rođenih. Izmjenama i dopunama je ustanovljena procedura za određivanje vremena i mjesta rođenja u cilju regulisanja statusa. Izgradnja socijalnih stambenih objekata je u toku u kampu Konik i u nekim drugim naseljima u zemlji. Aktivnosti na društvenoj integraciji nastajevne su radi trajne i održive integracije stanovnika na Koniku.

#### **4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost**

*EU ima zajednička pravila za graničnu kontrolu, vize, eksternu migraciju i azil. Šengenska saradnja uključuje ukidanje graničnih kontrola unutar EU. Takođe, postoji saradnja u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma kao i pravosudna, policijska i carinska saradnja.*

Crna Gora **je umjereno spremna** da adekvatno sprovodi pravnu tekovinu u ovoj oblasti. **Određeni napredak** je postignut, kroz kontinuirano sprovođenje akcionog plana za pravdu, slobodu i bezbjednost. Reforma krivičnog pravosuđa i reorganizacija policije su dobile zamajac, ali do sada su rezultati ograničeni, naročito kada se radi o borbi protiv pranja novca, trgovine ljudima i šverca cigareta. Sprovođenje novih zakonskih odredbi treba da se fokusira na jačanje saradnje između pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona, kao i na specijalizaciju organa za različite oblike teškog kriminala.

Prihvatni centri za migrante i azilante su sada u funkciji. Za sada, čini se da uspijevaju da izađu na kraj sa prilivom migranata koji prolaze kroz Crnu Goru. Centri predstavljaju veliki korak naprijed u uspostavljanju zdravog sistema upravljanja migracijama i azilom u zemlji.

Naredne godine, Crna Gora treba naročito da:

- uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti istraga, procesuiranja, privremenog i trajnog oduzimanja u slučajevima organizovanog kriminala;
- dodatno unaprijedi svoj kapacitet za bavljenje mješovitim tokovima migracija, naročito obraćajući pažnju na ranjive grupe i maloljetnike;
- dodatno investira u nadzor nad granicama i kontrole kapacitete i da radi na rješavanju pitanja u vezi sa upravljanjem granicama sa susjednim zemljama.



*(Vidjeti takođe konkretne preporuke za borbu protiv organizovanog kriminala u dijelu 2.3.)*

Februara mjeseca, Vlada je usvojila revidirani akcioni plan za Poglavlje 24 na osnovu analize ostvarenog napretka i uočenih nedostataka. Ova revizija se uglavnom sastojala od sitnih korekcija u oblasti implementacije reformi planiranih za 2015. godinu i nakon toga postavljanje novih, realističnih rokova za mjere koje nijesu implementirane u zadatom vremenskom okviru.

### **Legalne i nelegalne migracije**

Izmjene i dopune Zakona o strancima su usvojene u decembru. One su utrle put budućem usklađivanju sa Direktivom o plavoj karti; njihovo stavljanje na snagu je stavljeno na čekanje kako bi se obezbijedilo dodatno vrijeme za pripreme. Procjena kapaciteta centra za nelegalne migrante potvrdila je da trenutno objekti izlaze na kraj sa prilivom migranata koji stižu u zemlju. Godine 2014., 572 nelegalna migranta su identifikovana, uglavnom iz susjednih zemalja. Policijska operacija u saradnji sa ostalim zemljama regiona, rezultirala je razbijanjem međunarodne krijumčarske mreže. Usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti legalnih i nelegalnih migracija treba da se nastavi, prateći analizu koju je Vlada sprovela 2014. godine. Na operativnom nivou, fokus treba staviti na sprečavanje krijumčarenja ljudi i povećanje svijesti organa o ranjivim migrantima.

### **Azil**

Pritisak na crnogorski sistem azila je nastavljen, i pokazuje trend sličan onome od ranijih godina, uprkos smanjenom broju zahtjeva (2 312 u 2014. u poređenju sa 3 554 u 2013. godini). Najveći broj podnosilaca zahtjeva odlaze nekoliko dana nakon registracije. Supsidijarna zaštita je dodijeljena u dva slučaja, kao i izbjeglički status - u dva slučaja. Tokom najvećeg priliva, u drugoj polovini 2014. godine, morali su se koristiti privremeni objekti za azil. Ovo je dovelo do povećane izloženosti kriminalnim aktivnostima, jer osoblje centra za prijem nije imalo kontrolu u tom dijelu. Zvanični centar za prijem je nastavio da obezbjeđuje smještaj za porodice i pojedince. Smještajni kapacitet za maloljetnike bez pratnje treba da se proširi. Dodatni članovi osoblja su dodijeljeni Kancelariji za azil i njen kapacitet je ojačan. Zakon o azilu mora da se uskladi sa pravnom tekovinom EU, uključujući i dio o žalbenim procedurama u slučajevima azila. Potrebno je više raditi kako bi se nadomjestio nedostatak prevodilaca i kako bi se olakšala integracija izbjeglica u društvo.

### **Vizna politika**

Sveukupna analiza u pripremi crnogorskog Šengenskog akcionog plana je završena u aprilu 2014. godine. U septembru, crnogorska diplomatska i konzularna predstavništva u inostranstvu počela su da se povezuju sa centralom kroz sigurni IT sistem: završetak mreže je preduslov za buduću implementaciju nacionalnog viznog sistema. Broj viza izdatih na granicama ostaje ograničen. U martu mjesecu, Crna Gora je unijela izmjene i dopune u Uredbu o bezviznom režimu, suspendujući uslove za izdavanje vize za kraći boravak za državljane Azerbejdžana. Isti režim ostaje na snazi za državljane Moldavije i

Ujedinjenih Arapskih Emirata. Državljeni Kazahstana, Jermenije, Kuvajta i Katara su izuzeti od viza za kraći boravak tokom ljetne sezone (od aprila do oktobra 2015).

Implementacija bezvизnog režima za Evropsku uniju nastavila je, generalno gledano, da se odvija nesmetano. Došlo je do porasta u broju neosnovanih zahtjeva za azil od strane crnogorskih državalja u zemljama EU i zemljama pridruženim Šengenu, mada njihov relativni uticaj ostaje na niskom nivou, budući da čine oko 3% ukupnog broja podnosilaca zahtjeva sa Zapadnog Balkana. Crna Gora se fokusirala na preventivne mjere kao što su prosljeđivanje uputstava na granične prelaze i podizanje svijesti ljudi koji putuju u zemlje članice EU i zemlje pridružene Šengenu. Takođe, treba preduzeti napore u pravcu djelotvornijih graničnih kontrola u skladu sa osnovnim pravima kao i implementaciju kratkoročnih i dugoročnih mjera kako bi se unarprijedila socio-ekonomska situacija najranjivijih grupa stanovništva koje ima najviše izgleda da emigrira, uključujući i Rome.

### **Šengen i eksterne granice**

Implementacija Strategije o integrisanom upravljanju granicama i akcionog plana je nastavljena, sa fokusom na bilateralna pitanja sa susjednim zemljama. Dodatne investicije u upravljanje granicama su potrebne kako bi se održao korak sa rastućim izazovima koji proizilaze iz prekograničnog kriminala i mješovitih migracija. Analize graničnih objekata, tehničke opreme i ljudskih resursa se privode kraju i iskoristiće se za planiranje budućih investicija. Izgleda da ispostave na sjeveru raspolažu sa znatno manje resursa u poređenju sa ostalim dijelovima, uprkos izazovima sa kojima se suočavaju usljed postojanja potencijalnih migrantskih i krijumčarskih ruta u tom dijelu zemlje.

Reorganizacija granične policije je pokrenuta u cilju pojačavanje efikasnosti, te omogućavanja više resursa za rad na terenu. Uspostavljena je mobilna jedinica na centralnom nivou, upošljena u skladu sa nalazima analize rizika. Reorganizaciju treba da prati i uspostavljanje dobro strukturiranog, ekonomičnog sistema obuke instruktora. Potpisan je sporazum sa Ministarstvom odbrane o saradnji u oblasti granične kontrole, uključujući zajedničku upotrebu radara. Crna Gora je nastavila da učestvuje u obukama koje organizuje Frontex, ili na osnovu njegovih modela, i djeluje u okviru Frontex mreže za analizu rizika na Zapadnom Balkanu.

U dijelu izvršenja, Crna Gora je unaprijedila svoj bilans ostvarenih rezultata u pronalaženju krivotvorenih dokumenata na graničnim prelazima, zahvaljujući unaprijeđenoj saradnji s Interpolom. Ipak, granična policija još uvijek ne primjenjuje svoja istražna ovlašćenja.

Saradnja sa susjednim zemljama nastavlja da bude dobra, naročito na tehničkom nivou. Crna Gora je zajedno sa Albanijom i Kosovom\* radila na identifikaciji nelegalnih ruta preko državnih granica. Treba pojačati napore po ovom pitanju sa Srbijom. Sporazumi o granicama sa Bosnom i Hercegovinom i Kosovom su potpisani u avgustu. Oficiri za vezu

---

\* Ovakvo imenovanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskom proglašenju nezavisnosti.

iz Bosne i Hercegovine i Crne Gore nastavili su da rade 24 časa 7 dana u nedjelji u Zajedničkom centru za policijsku saradnju između Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Srbije u Trebinju kako bi unaprijedili regionalni kapacitet za borbu protiv prekograničnog kriminala i nelegalnih migracija. Uspostavljanje sličnog trilateralnog centra u Plavu se planira za naredni period. Sa Srbijom je registrovan ograničeni napredak u oblasti prekograničnih bilateralnih aktivnosti.

### **Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima**

Analiza pravnog okvira u oblasti **krivičnih stvari** je završena u oktobru 2014. godine i sada treba da obezbijedi konkretne korake i rokove za usklađivanje sa relevantnim dijelovima pravne tekovine EU. Slična analiza je pripremljena u decembru 2014. o usklađivanju sa pravnom tekovinom u oblasti **građanskih** i izvršnih stvari. U januaru je softverska aplikacija za vođenje evidencije i praćenje slučajeva uzajamne pravne pomoći u građanskim i krivičnim stvarima postala potpuno funkcionalna. Sporazum o saradnji između Crne Gore i Eurojusta je pokrenut u aprilu, nakon pozitivne ocjene crnogorskog okvira za zaštitu podataka od strane Eurojusta.

### **Borba protiv organizovanog kriminala**

#### Bilans ostvarenih rezultata

Uprkos nekim novim slučajevim u oblasti droga, trgovine oružjem, kompjuterskog kriminala i krijumčarenja migranata, bilans ostvarenih rezultata Crne Gore je pokazao mali napredak u kompleksnim i prekograničnim slučajevima kriminala kao što su trgovina ljudima i pranje novca. Finansijske istrage i privremeno i trajno oduzimanje imovine su primijenjeni samo u ograničenom broju slučajeva, budući da postoje pravna pitanja koja treba riješiti i da ne postoje znanje i vještine za sprovođenje takvih operacija.

Dvije nove optužnice za pranje novca su podignute 2014. godine. Jedno suđenje je u toku, dok je drugi slučaj rezultirao oslobađajućom presudom. Samo je nekoliko slučajeva trgovine ljudima pokrenuto a četiri žrtve identifikovane, uprkos činjenici da je Crna Gora tranzitna zemlja ka Zapadnoj Evropi i ostaje podložna trgovini ljudima i na domaćem i regionalnom nivou. U novembru, Viši sud u Podgorici osudio je u odsustvu moldavsku državljanku, koja je bila odranije žrtva trgovine ljudima i svjedok u slučaju koji uključuje državne zvaničnike, na godinu dana zatvora zbog krivokletstva. To se desilo nakon što je Osnovni sud u Podgorici oslobodio od svih optužbi a onda je osudio na jednu godinu uslovno.

Broj pravosnažnih osuđujućih presuda ostaje nizak u poređenju sa procijenjenim dometom regionalnog kriminalnog tržišta. Bilans rezultata u oblasti proaktivnih istraga i pravosnažnih osuđujućih presuda treba da bude uspostavljen.

#### Institucionalni i operativni kapacitet

Pripreme u oblasti policijske saradnje su nastavljene uglavnom po planu, uključujući uspostavljanje baze podataka DNK, za koju je sada softver u funkciji. Operativni sporazum Crne Gore sa Europolom je potpisan u oktobru 2014. godine, a policijski oficir za vezu koji će biti poslat u Hag je imenovan u aprilu. Operativni sporazum treba da se u potpunosti implementira. Obuke u oblasti policijskog rada vođenog obavještajnim

podacima su obezbijedene i novi koncept sada treba da se proširi na nacionalni nivo, uključujući i usvajanje odgovarajućih operativnih pravila. Novouspostavljeno crnogorsko Specijalno tužilaštvo je centralizovalo ovlaštenja u borbi protiv organizovanog kriminala i omogućava specijalizaciju, uključujući i za policiju. Specijalna policijska jedinica nije još uvijek operativna.

U oblasti borbe protiv pranja novca, nova jedinica za borbu protiv privrednog kriminala je uspostavljena prateći reorganizaciju policije. U novoj jedinici je sedam službenika, dok je do sada samo jedan policijski službenik bio zadužen za ovakvu vrstu kriminala. Novi zakon o Specijalnom tužilaštvu centralizovao je ovlaštenja u borbi protiv ovih krivičnih djela, omogućavajući specijalizaciju na tužilačkom nivou. Sličan nivo specijalizacije je potreban i u sudstvu.

U oblasti trgovine ljudima, multidisciplinarna saradnja je ojačana uspostavljanjem tima za koordinaciju. Specijalizovana policijska jedinica je takođe uspostavljena i zahtijeva dodatnu obuku. Obuka za nadležne je nastavljena, uključujući pravosudne organe, policiju i lokalne organe. Crnogorski organi treba da na proaktivniji način traže i otkrivaju žrtve trgovine ljudima (npr. koristeći svoje službe inspekcije). U skloništu za žrtve treba sprovesti internu reorganizaciju zbog malog broja žrtava koje se u njemu nalaze.

#### Pravni okvir

Zakonik o krivičnom postupku je izmijenjen i dopunjen u junu kako bi se unaprijedila saradnja između tužilaštva i policije i kako bi se policiji obezbijedila dodatna ovlaštenja tokom preliminarne istrage. Izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima o eliminaciji mogućeg političkog uticaja na rad policije i procesnim mjerama zaštite su usvojene u decembru. Nove jedinice za organizovani i privredni kriminal su uspostavljene.

Novi Zakon o privremenom i trajnom oduzimanju imovine je usvojen u septembru 2015. Godine, u cilju proširenja ovlaštenja za oduzimanje detaljnijom razradom relevantnih odredbi Zakonika o krivičnom postupku. Novi Zakon o zaštiti svjedoka je usvojen 2014. godine.

Sveukupna reforma krivičnog pravosuđa i reorganizacija policije pojačavaju kapacitet i specijalizaciju državne uprave u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala. To treba da bude praćeno odgovarajućom obukom osoblja koje je uključeno kao i solidnim bilansom rezultata u oblasti implementacije, uključujući bolju saradnju između pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona. Buduće izmjene i dopune zakona o unutrašnjim poslovima treba naročito da se fokusiraju na pitanje jedinstvene pristupne tačke i transparentnog i na zaslugama zasnovanog zapošljavanja budućih policijskih službenika, kako bi se povećao nivo profesionalnosti u policiji. Policijska akademija ulaže u obuke budućih policijskih službenika, dok će samo dio onih koji diplomiraju biti zaista zaposlen u Policiji.

Crna Gora treba da uspostavi solidan sistem za sprečavanje i borbu protiv *pranja novca*. Nedostatak jakih mehanizama za koordinaciju između raznih aktera u tom lancu čini da rezultati u ovoj oblasti budu ograničeni. Novi Zakon, koji je usvojen 2014. godine, ima za

cilj inkorporiranje Četvrte direktive EU i standard Komiteta eksperata za evaluaciju mjera u borbi protiv pranja novca Savjeta Evrope (MONEYVAL). Novi akcioni plan za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma za period 2015-2018. je usvojen u maju.

Trgovina ljudima nastavlja da izaziva zabrinutost. Uprkos napretku u pravnim i institucionalnim aspektima, rezultati su ograničeni, i u pogledu identifikovanih žrtava i procesuiranih slučajeva. U januaru, Vlada je usvojila akcioni plan za 2015. godinu u pravcu implementacije Strategije za borbu protiv trgovine ljudima. Izmjene i dopune Zakona o strancima i Zakona o naknadama žrtvama krivičnih djela obuhvataju žrtve trgovine ljudima sa liste korisnika.

### Strateški okvir

Crna Gora je izradila nacionalnu procjenu prijetnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) u septembru 2014. godine, inspirisana EU SOCTA metodologijom. Ona sadrži glavne oblasti na koje će se organi za sprovođenje zakona fokusirati tokom narednih nekoliko godina: šverc kokaina i heroina, šverc cigareta i drugih roba, krijumčarenje nelegalnih migranata i trgovina ljudima, korupcija i pljačke na visokom nivou. Nacionalna SOCTA se trenutno implementira, dok je srednjoročna procjena urađena u junu 2015. godine. Strategija i akcioni plan za borbu protiv nelegalne trgovine duvanskim proizvodima su usvojeni u julu.

Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ostaje od ključnog značaja za borbu protiv infiltracije kriminala u politički, pravni i ekonomski sistem.

### **Borba protiv terorizma**

U martu mjesecu, usvojene su izmjene i dopune Krivičnog zakonika, čime se inkriminiše fenomen stranih terorističkih boraca u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 2178 (2014). Međuresorna grupa je oformljena u cilju praćenja situacije u zemlji i procjene terorističkih prijetnji. Saradnja sa međunarodnim partnerima je intenzivirana, naročito u dijelu razmjene informacija o licima za koja se sumnja da su putovala u konfliktne zone. Crna Gora mora da dodatno ojača svoje preventivne instrumente i mjere protiv radikalizacije. Potrebno je pojačati napore na identifikaciji, sprečavanju i presijecanju kretanja stranih terorističkih boraca koji putuju u konfliktna područja kao što u Irak i Sirija. U februaru je Skupština usvojio Zakon o oružju, uvodeći moratorijum na vatreno oružje. U odgovoru na moratorijum, građani su počeli da predaju vatreno oružje nadležnima. Završen je rad na obezbjeđivanju dva skladišta.

### **Saradnja u oblasti droga**

Crna Gora je pripremila svoj drugi godišnji izvještaj o implementaciji nacionalnog akcionog plana u oblasti droga za period 2013-2020. Implementacija akcionog plana je rezultirala napretkom u prilagođavanju pravnog i institucionalnog sistema međunarodnim standardima, uključujući i obuke u domenu prevencije droga. Nacrt plana je pripremljen i obuke su održane za državne službenike o uspostavljanju nacionalnog informacionog sistema za droge i nacionalnog sistema ranog upozoravanja. Saradnja sa Europolom se odvija u oblasti novootkrivenih droga i sa organizacijama civilnog društva u domenu rehabilitacije ovisnika o drogama. Kapacitet crnogorskih

organa za identifikaciju psihoaktivnih supstanci je ograničen i treba da bude ojačan. Uništavanje zaplijenjenih droga još nije sistematsko. Odgovarajući proces za uništavanje prekursora tek treba da bude uspostavljen. U oktobru 2014. godine, Crna Gora je predala Evropskom monitoring centru za droge i ovisnost o drogama (EMCDDA) svoj prvi izvještaj o upotrebi droga kod opšte populacije kao i informacije o novim psihoaktivnim supstancama.

U dijelu izvršenja, u 2014. godini Crna Gora je prijavila porast od 30% kada je riječ o zaplijeni droge. Izgleda da je dobar učinak postignut 2014. godine rezultat kvalitetne analize rizika i velikog broja zajedničkih kontrola od strane policije i carina, prevashodno u luci Bar.

### **Saradnja u oblasti carina**

Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, koje su usvojene u junu 2015., uključuju odredbe kojima se daju početna istražna ovlašćenja carinskim službenicima kako bi ispitali osumnjičene. Administrativni kapacitet crnogorske Uprave carina je unaprijeđen kroz saradnju sa državama članicama EU, uključujući razmjenu obavještajnih podataka između uprava carina i u operativnoj primjeni Konvencije Napulj II. Crnogorski carinski organi su učestvovali u regionalnim operacijama u cilju sprečavanja distribucije i šverca falsifikovanih roba i piraterije. Sektor za borbu protiv krijumčarenja Uprave carina je intenzivirao zajedničke inspekcije sa poreskim organima i policijom kako bi se spriječila nezakonita trgovina akciznim proizvodima, uključujući cigarete i alkohol. Ove inspekcije su za rezultat imale zaplijenu značajnih količina duvana, cigareta i pirotehničkih naprava.

Za mjere protiv **falsifikovanja eura**, vidjeti Poglavlje 32 — *Finansijska kontrola*.

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

*EU obezbjeđuje značajnu podršku istraživanju i inovacijama. Sve države članice mogu imati koristi od istraživačkih programa EU, a više one koje njeguju naučnu izvrsnost i snažna ulaganja u istraživanje.*

Zabilježen je **dobar nivo spremnosti** u ovom poglavlju i **određeni napredak** tokom prethodne godine. U predstojećoj godini Crna Gora bi prvenstveno trebalo da:

→ poveća napore za veća ulaganja u istraživanja, naročito kroz podsticanje ulaganja privatnog sektora;

→ poveća i usmjeri napore ka učešću u programu EU „Horizont 2020“.

Crna Gora učestvuje u programu **EU za istraživanje i inovacije** "Horizont 2020" (H2020) kao pridružena zemlja. Administrativni kapaciteti za H2020 su dobri, s imenovanom mrežom Nacionalnih kontakt osoba (NCP) i predstavnicima u programskim odborima H2020. Organizovane su radionice, informativni i redovni dani „Otvorena vrata“ o konkretnim H2020 temama u cilju povećanja učešća okupljanjem svih relevantnih aktera. Ipak, prema prvim statistikama iz H2020, uspješnost učešća je veoma niska. Crna Gora bi trebalo da procjeni svoje učešće u H2020; poveća i usmjeri napore na oblasti koje su od strateškog interesa za državu; i podstakne dalje učešće

malih i srednjih preduzeća u ovim aktivnostima. Učešće u programu EUREKA je takođe ograničeno. U maju, Crna Gora je postala punopravna članica COST-a. Crna Gora je u oktobru potpisala novi Okvirni program za saradnju s Međunarodnom agencijom za atomsku energiju za 2014-2020. Crna Gora saraduje na regionalnom nivou kao supotpisnica Regionalne strategije za istraživanje i inovacije s Evropskom centralnom inicijativom i UNESCO-om. Skupština je u decembru donijela izmjene Zakona o naučnoistraživačkoj djelatnosti.

Kada je riječ o integraciji u **Evropski istraživački prostor** (ERA), Crna Gora je imenovala posmatrača i uredno prisustvuje sastancima Evropskog naučnoistraživačkog odbora; ali bi učešće u drugim savjetničkim odborima ERA-e takođe trebalo biti razmotreno.

Uprkos kontinuiranom povećanju javnih sredstava posljednjih godina, sveukupni nivo ulaganja u nauku ostaje nizak: 0.38% BDP u 2013., što je daleko od cilja 1.40% BDP za 2016. Ovi podaci, štaviše, pokazuju smanjenje u odnosu na nivo ulaganja prikazan za prošlu godinu, sudeći prema podacima dobijenim na osnovu unaprijedenog statističkog izvještavanja.. Ovo naglašava važnost dobre i pouzdane statistike, naročito za privatna izdvajanja. Prema tome, ozbiljni naponi su neophodni za povećanje nivoa ulaganja u nauku, posebno od strane privatnog sektora. Radovi na Naučno-tehnološkom parku – Tehnopolis počeli su u julu, dok je Centar izvrsnosti (BIO-ICT) ojačao kapacitete. U septembru, Savjet za naučnoistraživačku djelatnost je usvojio Nacionalnu mapu puta za istraživačku infrastrukturu, kojim se postavlja dobar pregled trenutne infrastrukture i potencijala, što predstavlja korak u pravom smjeru. U novembru, u okviru projekta Visoko obrazovanje i istraživanje za inovacije i konkurentnost (HERIC), Vlada je donijela Studiju o naučnoj dijaspori Crne Gore, s ciljem motivisanja povratka naučnika iz inostranstva i njihovog angažmana u okviru crnogorske istraživačke zajednice.

U dijelu **Inovativne unije**, novi Zakon o inovativnoj djelatnosti tek treba da bude donijet.

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

*EU podržava saradnju u obrazovanju i kulturi kroz finansiranje programa i otvorenu koordinaciju. Države članice takođe moraju spriječiti diskriminaciju i olakšati obrazovanje djece radnika migranata EU.*

Zabilježen je **dobar nivo spremnosti** u ovom poglavlju. Ostvaren je **određeni napredak** u obrazovanju; nacionalni okvir kvalifikacija je sada usklađen s Evropskim okvirom kvalifikacija. U predstojećoj godini Crna Gora bi trebalo da:

→ nastavi s reformom plana nastave u osnovnom i srednjem obrazovanju u cilju učenja osnovnih i transferzalnih vještina, te se fokusirati na ishod učenja; istovremeno unaprijediti obrazovanje predavača;

→ preispita politiku učenja za stručno i visoko obrazovanje.

U dijelu **obrazovanja, obuke i mladih**, donijet je novi Zakon o visokom obrazovanju u oktobru 2014. Zakon predviđa nediskriminatorni pristup obrazovanju za državljane EU i Crne Gore i uvodi strožije kriterijume za osiguranje kvaliteta, studijskih programa i finansiranja. Što se tiče studenata s hendikepom, Zakon takođe uključuje principe koji

podstiču upis, kao i oslobađanje od plaćanja školarine. Treba osigurati sprovođenje novog Zakona. Vlada je u decembru usvojila eksterni izvještaj o programima visokog obrazovanja i važnosti tržišta rada izrađen od strane Evropske asocijacije univerziteta. Njegove preporuke bi trebalo biti praćene s poslodavcima aktivno uključenim u procesu. Nekoliko optužbi za plagijat magistarskih i doktorskih radova su pod istragom.

Nacionalni okvir kvalifikacija Crne Gore (NOK) je sada usaglašen s Evropskim kvalifikacionim okvirom. U skladu sa NOK-om, Crna Gora treba da revidira i sprovede nastavni plan i program zasnovan na rezultatu na svim nivoima obrazovanja. Programi za obuku predavača treba da se modernizuju kako bi omogućili osnovne i transverzne sposobnosti.

Godišnji budžet za obrazovanje je nešto iznad 4% BDP-a. Statistika za 2013. pokazuje da je učešće u programu doživotnog učenja (starosti 25-64) i dalje ograničeno na 3,1 %. Cifra za rano napuštanje škole (uzrast 18-24) u 2013. bio je 5,7%, u skladu s EU 2020 ciljem od <10%. Stopa nezaposlenosti mladih s visokim obrazovanjem u 2014. je bio 28,2%. Održani su brojni seminari za nastavnike kako bi se analizirali slabi rezultati na PISA testiranju iz 2012. Planiranje reforme za racionalizaciju upisa sa stručnog na visoko obrazovanje treba da se nastavi. Sprovedene su aktivnosti na podizanju svesti o značaju predškolskog obrazovanja (upis je 35,8% za 2013-14. školsku godinu). Moraju se preduzeti dalje aktivnosti kako bi se omogućile odgovarajuće aktivnosti podrške djeci s posebnim obrazovnim potrebama.

Vladin Program stručnog usavršavanja za diplomirane stažiste u trajanju od devet mjeseci sprovodi se već tri godine. Anketa poslodavaca pokazala je da je između 20-25 % stažista zaposleno nakon završetka programa.

Crna Gora aktivno učestvuje u Erasmus+ programu, te je održala veliki info dan u cilju promovisanja njegovih mogućnosti.

U dijelu **kulture**, usvojeni su Akcioni plan za sprovođenje nacionalnog programa za razvoj kulture za 2015. i Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara za 2015. U oktobru je potpisan Memorandum o razumijevanju o učešću Crne Gore u programu „Evropa za građane 2014 – 2020“. Učešće Crne Gore u programu Kreativna Evropa i Medija programu bi moglo biti unaprijeđeno.

#### **4. 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.*

Priprema za članstvo je još uvijek u **ranoj fazi**. Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** u usklađivanju i sprovođenju pravne tekovine za životnu sredinu i klimatske promjene.

Tokom sljedećih godinu dana, Crna Gora bi naročito trebalo da:

→ Napravi dodatne korake kada je riječ o strategijskom planiranju za oblast klimatskih promjena i da započne sprovođenje nacionalnog namjeravanog doprinosa za



predstojeći Ugovor o klimi koji će biti donijet u Parizu 2015;

→ Ojača administrativne kapacitete i koordinativne aktivnosti i intenzivira rad na izradi strategija i akcionih planova;

→ Napravi odlučne napore za zaštitu i upravljanje Solanom u Ulcinju koja je prirodni rezervat i rezervat za ptice, a sve u skladu sa zahtjevima za zaštitu prirode.

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva**, novi Zakon o životnoj sredini još uvijek nije donijet. Crna Gora treba da uloži dodatne napore na nacionalnom i lokalnom nivou kako bi se adekvatno sprovodile procjena uticaja na životnu sredinu i strateška procjena uticaja na životnu sredinu. Kada je riječ o pravu na pristup informacijama, tri Arhus centra su nastavila da dobro funkcionišu. Crna Gora je preduzela određene korake kako bi se poboljšala saradnja s civilnim sektorom, ali je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se ostvario zadovoljavajući nivo saradnje.

Kada je riječ o **kvalitetu vazduha**, Crna Gora je u julu donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kvalitetu vazduha kako bi se dodatno uskladila s pravnom tekovinom. Nacionalna mreža za kontrolu kvaliteta vazduha treba da se uspostavi u martu zajedno s otvaranjem stanica za kontrolu polena.

U julu je Vlada usvojila Nacionalnu strategiju za **upravljanje otpadom** do 2030. i Državni plan za upravljanje otpadom za period 2015-2020. Zakon o upravljanju otpadom još uvijek nije donijet.

U oblasti **kvaliteta voda**, u julu je donijet Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama kojim se Crna Gora dodatno uskladila s pravnom tekovinom. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja usvojilo je 2015. Program podsticanja projekata u oblasti voda.

U oblasti **zaštite prirode**, Vlada je u februaru usvojila Program upravljanja šumama za 2015. U aprilu je Crna Gora proglasila prvi regionalni park u Crnoj Gori "Piva" u opštini Plužine. Ovo će povećati procenat teritorije Crne Gore koja je pod zaštitom. Vlada je, takođe, preduzela početne korake na zaštiti Solane u Ulcinju koja je prirodni rezervat i rezervat za ptice. Odlučni naponi su potrebni kako bi se ovo područje zaštitilo kroz očuvanje ekosistema, sprovođenja održivog upravljanja u skladu sa zahtjevima za zaštitu prirode i obezbjeđivanje pravne zaštite. Prilikom investiranja u hidroenergiju potrebno je osigurati da se procjena uticaja na životnu sredinu, zakonodavstvo o vodama i obaveze zaštite prirode poštuju, a posebno za zaštićena područja i područja od visoke prirodne vrijednosti koji mogu potencijalno postati dio NATURA 2000 mreže.

U oblasti **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, u julu je donijet Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Kada je riječ o **hemikalijama**, Vlada je u januaru usvojila Strategiju za upravljanje hemikalijama za period 2015-2020. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zapaljivim tečnostima i gasovima donijet je u julu.

U martu je Skupština ratifikovala Sporazum između Crne Gore i Evropske unije o učešću Crne Gore u Mehanizmu za **civilnu zaštitu** Evropske unije.

U oblasti **klimatskih promjena**, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u usklađivanju i sprovođenju pravne tekovine za pitanja kvaliteta goriva, supstanci koje oštećuju ozonski omotač i fluorizovanih gasova donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kvalitetu vazduha. Zakon takođe treba da obezbijedi da Agencija za zaštitu životne sredine poboljša kontrolu i izvještavanje o emisijama gasova s efektom staklene bašte i da obezbijedi usklađivanje s Regulativom EU o mehanizmu monitoringa. Vlada je u maju dostavila Drugu nacionalnu komunikaciju u okviru Konvencije o klimatskoj akciji Ujedinjenih nacija i usvojila i dostavila nacionalni namjeravani doprinos za predstojeći Sporazum o klimi u Parizu 2015. Njihovo sprovođenje treba da bude u skladu s Okvirom EU 2030. Potrebni su značajni naponi da se integriše klimatska akcija u sve relevantne sektorske politike i strategije. Crna Gora mora da nastavi da vodi računa o adaptaciji na klimatske promjene.

Koraci su preduzeti kako bi se poboljšala koordinacija i ojačali **administrativni kapaciteti** kroz uspostavljanje dva nova generalna direktorata u Ministarstvu održivog razvoja i turizma i jačanje kadrova. Neophodno je da se nastavi s jačanjem administrativnih kapaciteta u svim sektorima.

#### **4.28 Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlje**

*Propisi EU štite potrošače u pogledu bezbednosti proizvoda, opasnih imitacija i odgovornosti za neispravne proizvode. EU takođe obezbeđuje visoke zajedničke standarde za kontrolu duvana, krvi, tkiva, ćelija i organa, prava pacijenata i zarazne bolesti.*

Crna Gora je postigla **umjeren stepen spremnosti** u dijelu zaštite potrošača i zdravlja za članstvo. **Određeni napredak** je ostvaren u ovoj oblasti. Potrebno je dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU kako u oblasti zaštite potrošača tako i u oblasti javnog zdravlja.

Sljedeće godine Crna Gora prvenstveno treba da:

→ uradi više na unapređenju promocije zdravstva i prevencije i postigne održiv napredak u oblasti sigurnosti pacijenata i kvaliteta zdravstvene zaštite.

Što se tiče **zaštite potrošača**, u februaru je usvojen Godišnji Akcioni plan za realizaciju Nacionalnog programa zaštite potrošača za period 2012-2015. Povećan je broj predstavnika (na 300) u prvoj kolektivnoj parnici za zaštitu potrošača koju je pokrenuo CEZAP, održano je jedno saslušanje. Usvojena je legislativa za sprovođenje Zakona o zaštiti potrošača. Potrebno je više raditi na podizanju svijesti o bankarskom ombudsmanu i mogućnostima za vansudsko rješavanje sporova. Potrebna je dodatna podrška organizacijama civilnog društva u oblasti zaštite potrošača. Povećan je broj (sigurnosnih i nesigurnosnih) inspekcija koje je obavila Uprava za inspeksijske poslove; povećan je broj žalbi potrošača kao i broj neregularnosti uočenih tokom tih inspekcija.

Kad su u pitanju **sigurnosne oblasti**, u oktobru je usvojen Zakon o bezbjednosti proizvoda. Potrebno je dalje raditi na ovom zakonu, kao i na zakonu o zaštiti potrošača

kako bi se postigla potpuna usklađenost. Potrebno je unaprijediti administrativne i kapacitete za sprovođenje kako bi se osigurala pravilna primjena.

Za **nesigurnosne oblasti** potrebno je raditi na informisanju i edukaciji potrošača.

Promocija **javnog zdravlja** kad su u pitanju prevencija bolesti i sprovođenje elektronskog zdravstvenog sistema i dalje nijesu dovoljni. Smrt novorođenčeta i infekcije u bolnici u Bijelom Polju doveli su do ostavke ministra zdravlja i demonstracija za bolje upravljanje zdravstvenim sistemom i veću transparentnost. Kad je u pitanju **kontrola pušenja**, primjena *Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda* kao i zabrana pušenja na javnim mjestima je odložena do 1. januara 2017. Ovo se mora riješiti kako bi se ispunile evropske preporuke u oblasti prevencije pušenja i okruženju bez duvanskog dima.

Program vezan za **prenosive bolesti** i obaveznu imunizacije za 2015. je usvojen. Uspostavljen je komitet za nadzor i izvještavanje o eboli. Crna Gora mora i dalje da radi na usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti prenosivih bolesti kako bi osigurala odgovarajuće kapacitete za njeno sprovođenje i pripremila se za ulazak u sistem nadzora EU i izvještavanje mrežama EU za prenosive bolesti. Crna Gora treba da obezbijedi održivo finansiranje kada su u pitanju službe za HIV i sidu i ojača kapacitete za psiho-socijalnu podršku pacijentima s hroničnim bolestima.

Mora se više raditi na implementaciji **Nacionalne strategije za prevenciju zloupotrebe droga**, posebno među mladima. Civilno društvo se mora aktivno uključiti u rad nacionalnog savjeta za prevenciju zloupotrebe droga. Nacionalni kapaciteti za **neprenosive bolesti** ojačani su kako bi se poboljšao pregled za rano otkrivanje zloupotrebe alkohola. Započete su konsultacije za rano otkrivanje i program tretmana za rak dojke i grlića materice.

U oblasti **krvi, ćelija i organa** započete su aktivnosti podrške za uspostavljanje savremenog sistema za transfuziju krvi baziranog na standardima EU u pogledu kvaliteta i bezbjednosti. Otvoren je novi Zavod za transfuziju krvi, ali još nije u potpunosti operativan. Upravljanje krvlju, krvnim komponentama, tkivima i ćelijama neophodno je unaprijediti i restrukturirati kako bi se postigli standardi EU u pogledu kvaliteta i bezbjednosti. Potrebno je raditi na promovisanju dobrovoljnog davanja krvi. U oblasti supstanci ljudskog porijekla, Crna Gora treba da radi na usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, kao i na obezbjeđivanju odgovarajućih administrativnih kapaciteta za sprovođenje i primjenu zakonodavstva koje pokriva oblast krvi, tkiva, ćelija i organa.

Crna Gora mora poboljšati svoje mehanizme za bolje sprovođenje **Zakona o zaštiti pacijenata kada je u pitanju prekogranična zdravstvena zaštita**, te podizati svijest o ovom pitanju i postojećim procedurama. Pripreme na uspostavljanju pravnih osnova i odgovarajućih administrativnih kapaciteta za prekograničnu zdravstvenu zaštitu na nivou EU još uvijek su u ranoj fazi. U julu je usvojen Akcioni plan za unapređenje kvaliteta **mentalnog zdravlja**. Takođe je neophodno osnažiti usluge u zajednici i obezbijediti odgovarajuća finansijska sredstva. Po pitanju **zdravstvene nejednakosti**, sprovedene su aktivnosti informisanja romske populacije o njihovim pravima na zdravstvenu zaštitu u svim ustanovama. Osnovana je radna grupa koja radi na

pripremanju relevantnog okvira i razvijanju potrebnih obuka kako bi se standardizovala profesija medijatora za zdravlje Roma.

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

*Sve zemlje članice Evropske unije su dio EU carinske unije i poštuju ista carinska pravila i procedure. Ovo zahtijeva usklađivanje zakonodavstva kao i adekvatne kapacitete za primjenu i sprovođenje i pristup zajedničkim kompjuterizovanim carinskim sistemima.*

Crna Gora je **umjereno spremna** za carinsku uniju. Ostvaren je **određeni napredak** u ovoj oblasti. U narednoj godini Crna Gora prvenstveno treba da:

- osigura puno sprovođenje poslovnih i IT strategija za carinske vlasti;
- ubrza pripreme za moguće pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, praćene neophodnom izgradnjom kapaciteta.

U oblasti **carinskih propisa**, Uredba o uslovima i procedurama za ostvarivanje prava na oslobođenje od carine usvojena je u martu, dalje usaglašavajući crnogorske odredbe u oblasti carinskih olakšica. Carinska tarifa je ažurirana u skladu sa verzijom kombinovane nomenklature EU 2015. Napredak je takođe ostvaren junskim usvajanjem podzakonskih akata za program ovlašćenog privrednog subjekta. Oblasti u kojima je potrebna dalja harmonizacija uključuju tranzit, prava intelektualne svojine, prekursore droga, upravljanje rizicima u carinskim pitanjima i bezbjednosne aspekte. Od februara su pravila o porijeklu u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju usaglašena s Regionalnom konvencijom o Pan-Evro-Mediterranskim preferencijalnim pravilima o porijeklu.

Uprava carina je u januaru postala u potpunosti nadležna za administraciju akciza, preuzimajući zadatke koje je prethodno obavljala Poreska uprava. Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Uprava carina je ojačala sistem analize rizika razvojem sopstvenih IT kapaciteta. Uprkos pomenutim poboljšanjima, IT jedinice ostaju s nedovoljnim brojem zaposlenih i potpuna implementacija poslovnih i IT strategija mora biti osigurana. Više rada je potrebno na povećanju operativnog kapaciteta carinskih organa u cilju primjene pojednostavljenih procedura i mjera bezbjednosti. Konačno, Crna Gora treba da odredi prioritete pripreme za implementaciju carinskog sistema u skladu sa novim kompjuterizovanim tranzitnim sistemom EU. Sporazum između EU i Crne Gore o učešću u programu Unije "Customs 2020" stupio je na snagu u decembru 2014.

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

*EU ima zajedničku 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.*

Sveukupno gledano, Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u oblasti vanjskih odnosa. **Određeni napredak** postignut je u oblasti trgovine i Crna Gora je pristupila STO Sporazumu o vladinim nabavkama. Pripreme u oblasti razvojne politike i humanitarne pomoći i dalje su u ranoj fazi. U predstojećoj godini, Crna Gora prvenstveno treba da:

→ dovrši usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU za oblast izvoza robe dvostruke namjene.

→ izradi Akcioni plan za preostale pripreme u smislu usklađivanja zakonodavstva, kako bi se međunarodni sporazumi uskladili s pravnom tekovinom EU i unaprijedili administrativni i nadzorni kapaciteti.

Kada je riječ o **zajedničkoj trgovinskoj politici**, u oktobru 2014. STO Komitet za vladine nabavke usvojio je odluku o pristupanju Crne Gore Sporazumu o vladinim nabavkama. U maju, Skupština Crne Gore je ratifikovala ovu odluku. Izmjene i dopune Zakona o spoljnoj trgovini usvojene su u decembru, kako bi se postiglo dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU. U junu je Nacionalna kontrolna lista robe dvostruke namjene usklađena s Regulativom 1382/2014. Potrebno je dalje usklađivanje Zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene s pravnom tekovinom EU. Administrativni i nadzorni kapaciteti treba da budu unaprijeđeni.

Kada je riječ o **bilateralnim sporazumima s trećim zemljama**, pregovori Crne Gore s Ruskom Federacijom o Protokolu uz sporazum o slobodnoj trgovini, i s tim povezani pregovori s Bjelorusijom i Kazahstanom, obustavljeni su od strane Rusije nakon usaglašavanja Crne Gore sa sankcijama EU u kontekstu ilegalne aneksije Krima od strane Rusije i događaja u istočnoj Ukrajini. Sporazum o ekonomskoj saradnji s Republikom Albanijom potpisan je u februaru. Crna Gora trenutno pregovara bilateralne investicione sporazume s 12 zemalja, uključujući 4 države članice EU. Crna Gora nastavlja da ima aktivnu ulogu u Centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA).

Crna Gora treba da unaprijedi institucionalne i finansijske kapacitete za oblast **razvojne politike i humanitarne pomoći**. O humanitarnim doprinosima i dalje se odlučuje od slučaja do slučaja, u nedostatku zakonodavnog okvira. Crna Gora je postala članica Mehanizma za civilnu zaštitu EU.

#### **4.31. 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 s izjavama EU, učestvuju u aktivnostima EU i da primjenjuju dogovorene restriktivne mjere i sankcije.*

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti**. **Određeni napredak** postignut je usvajanjem Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama. Crna Gora je nastavila da učestvuje u civilnim i vojnim misijama, kao i da se usaglašava s relevantnim pozicijama EU.

Redovan **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici je nastavljen (Za više informacija o bilateralnim odnosima s drugim zemljama obuhvaćenim procesom proširenja i državama članicama EU, vidjeti *Političke kriterijume – Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

Kada je riječ o **Zajedničkoj, vanjskoj i bezbjednosnoj politici** (ZVBP), Crna Gora se pridružuje, kada se to od nje zatraži, svim relevantnim deklaracijama EU i odlukama savjeta (100% usaglašenost). Ovo uključuje sprovođenje restriktivnih mjera u kontekstu ilegalne aneksije Krima od strane Rusije, i drugih događanja u istočnoj Ukrajini. U

decembru 2014. godine, Skupština je usvojila Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama. (Kada je riječ o Međunarodnom krivičnom sudu, *vidjeti Političke kriterijume – Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

Crna Gora je nastavila da učestvuje u pojedinim, ali ne svim, međunarodnim aranžmanima i instrumentima za kontrolu izvoza koji se odnose na **neširenje**. U martu, Skupština je usvojila Zakon o ratifikaciji konvencije o nuklearnoj sigurnosti. Crna Gora je nastavila da se usklađuje s međunarodnim obavezama koje se tiču malog i lakog oružja, uključujući ciljeve Strategije EU po ovom pitanju.

Kada je riječ o **saradnji s međunarodnim organizacijama**, pripreme za članstvo u NATO su u toku, posebno u oblasti reforme sektora bezbjednosti.

Kada govorimo o **bezbjednosnim mjerama**, Bezbjednosni sporazum između EU i Crne Gore nastavlja da se primjenjuje bez smetnji. Crna Gora treba da nastavi da se usklađuje s pravilima EU o bezbjednosti.

Crna Gora nastavlja da učestvuje u **civilnim i vojnim misijama** u okviru **Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike** (ZBOP), posebno EU NAVFOR Atlanta i EUTM Mali. Crna Gora je uzela učešće u operacijama UN-a, prvenstveno UNFICYP. Crna Gora takođe učestvuje u ISAF misiji u Avganistanu. Nakon što je krajem 2014. istekao mandat ISAF misiji, oficiri raspoređeni od strane Crne Gore nastavili su da služe u NATO misiji „Odlučna podrška“.

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

*Na temelju međunarodnih standarda, pravila finansijske kontrole EU promovišu pravilno finansijsko upravljanje nacionalnim prihodima i rashodima. Ona takođe štite finansijske interese EU protiv prevara u upravljanju fondovima EU i euro od falsifikovanja*

Crna Gora je postigla **umjereni nivo spremnosti** u oblasti finansijskog nadzora. **Dobar napredak** zabilježen je u toku prethodne godine u svim oblastima. Princip upravljačke odgovornosti još nije u potpunosti postao dio kulture upravljanja i odgovornosti se rijetko delegiraju. Značajni naponi su neophodni u oblasti javne unutrašnje finansijske kontrole (PIFC) u javnoj administraciji i preduzećima u državnom vlasništvu. U sljedećoj godini, Crna Gora prvenstveno treba da:

- osigura sistemsko sprovođenje Vladinih preporuka nakon godišnjeg PIFC izvještaja o jačanju okvira unutrašnje kontrole na centralnom i lokalnom nivou;
- poboljša kapacitete Državne revizorske institucije i poveća rad revizije uspjeha;
- osigura sprovođenje nove Nacionalne strategije za borbu protiv prevara.

#### Javna unutrašnja finansijska kontrola (PIFC)

Crna Gora sprovodi svoju **PIFC strategiju za period 2013-17 i akcioni plan**, koji će biti ažuriran u skladu sa novim Programom reformi menadžmenta javnih finansija (2016-2020). Veze za PIFC treba dalje jačati u novoj Strategiji reforme javne uprave, posebno u delegaciji odgovornosti. Jedinica za centralnu harmonizaciju godišnje izvještava Vladu o sprovođenju strategije, a Vlada usvaja zaključke. Iako je većina zaključaka o izvještaju za 2013. navedena, samo 14 % je u potpunosti sprovedeno.

**Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU)** je odgovorna za metodološke smjernice, obuke i praćenje sprovođenja zakonodavstva PIFC-a. Njen kapacitet se postepeno poboljšava i povećava se fokus na metodološke smjernice i praćenje. U junu je objavila svoj prvi konsolidovani izvještaj o sistemu javnog sektora unutrašnje finansijske kontrole. On pruža realnu sliku o trenutnom stanju i izazovima dalje implementacije.

Zakon o sistemu unutrašnje finansijske kontrole reguliše finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC) u skladu sa okvirom za unutrašnju kontrolu Komiteta sponzorskih organizacija (COSO), i smernicama Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Izmjene i dopune usvojene u decembru će pružiti priliku da se poboljša delegiranje odgovornosti unutar organizacija. Više napora je potrebno za integrisanje upravljanja rizicima u redovne procese upravljanja. Upravnici odgovorni za FMC su visoki zvaničnici, ali je njihovo učešće u praksi i dalje ograničeno. Pilot mapiranje procesa interne kontrole pokrenuto je na centralnom i lokalnom nivou i treba da se nastavi u većem obimu. Malo budžetskih korisnika je finalizovalo FMC pravilnik. Postoje ozbiljni izazovi na lokalnom nivou, gde veliki zaostaci ukazuju na neuspjehe interne kontrole. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti za 2014. predviđa **centralizovanu funkciju budžetske inspekcije** koja će postupati po prijavama ili sumnjama o prevarama i korupciji u finansijskom upravljanju. Zakonodavstvo za sprovođenje treba da bude usvojeno.

**Interna revizija** je regulisana zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole, a u skladu s međunarodnim standardima. Kapaciteti interne revizije i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Većina subjekata javnog sektora koji su u zakonskoj obavezi da uspostave jedinicu za internu reviziju su to i uradili, ali neki nemaju osoblja. Bilo je napretka u sertifikaciji: preko 75% revizora su sada sertifikovani od strane bilo nacionalnih ili međunarodnih šema sertifikacije. Strukturisani program obuke u službi treba da se uspostavi.

#### Eksterna revizija

**Ustavni i pravni okvir** Crne Gore garantuje nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI), u skladu sa INTOSAI standardima. Predsednika i četiri člana Senata DRI imenuje Skupština, i oni imaju imunitet na osnovu svoje funkcije, ne mogu biti članovi političke stranke i ne smiju da imaju bilo koju drugu profesionalnu djelatnost.

**Institucionalni kapacitet** DRI je i dalje razlog za brigu. DRI bi trebalo da ima ukupno 83 zaposlena lica. Do danas, DRI ima 39 revizora, što je polovina od predviđenog broja revizora. Ovo je nedovoljno za odgovornosti DRI, uključujući i povećanje od 20% u broju revizija u planu revizija DRI za 2015. Ograničen poslovni prostor onemogućava primanje novih zaposlenih lica. DRI je ostvarila napredak u sprovođenju Strateškog razvojnog plana za period 2012-2017. i usvojila je novi poslovnik u januaru. Sadrži strukturisanu politiku obuke, uključujući i program sertifikacije: 70% eksternih revizora je sertifikovano. DRI predviđa uvođenje funkcije interne revizije i nalazi se u procesu zapošljavanja svoga prvog internog revizora.

DRI je poboljšala **kvalitet revizorskog rada** u januaru usvajanjem novih metodologija za finansijske revizije i revizije regularnosti i revizije uspjeha, u skladu sa međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i smjernicam za

kontrolu kvaliteta revizije. Ubrzo se očekuje da se usvoji revidirani Etički kodeks. Počela je procjena okruženja interne kontrole revizorskih tijela i dostavljene su preporuke. Prva revizija uspjeha DRI objavljena je krajem 2014. Međutim, sposobnost da se sprovedu revizije učinka treba značajno ojačati i povećati pokrivenost.

Što se tiče **uticaja revizorskog rada**, izveštaji Državne revizorske institucije su javni i njena saradnja sa medijima i nevladinim organizacijama se poboljšava. Međutim, sprovođenje preporuka DRI je potrebno poboljšati. Vlada je uspostavila formalni mehanizam za praćenje preporuka eksterne revizije, ali nedostaje transparentnosti i nema postavljenih rokova za rješavanje slabosti. Kapacitet  $\Sigma$ kupštine da osigura efektivno istraživanje nad cijelim budžetskim procesom, uključujući revizorske izvještaje i preporuke DRI, potrebno je poboljšati.

#### Zaštita finansijskih interesa EU

Crna Gora je dostigla visok nivo usklađenosti s **pravnom tekovinom**. **Nacionalna kancelarija za borbu protiv prevara (AFCOS kancelarija)** je osnovana 2013. pod direktnom nadležnošću ministra finansija kao koordinacionog tijela za AFCO $\Sigma$  mrežu, koja uključuje 13 različitih institucija i službi. Međutim, kapacitet AFCO $\Sigma$ -a treba značajno ojačati. Nacionalna strategija za borbu protiv prevara usvojena je u aprilu. **Uspostavljena je saradnja sa Evropskom komisijom**. Crna Gora je usvojila procedure o izvještavanju o nepravilnostima i sumnjivim slučajevima prevare za sve organe koji su uključeni u upravljanje fondovima EU. Prvi AFCO $\Sigma$  izveštaj dostavljen je u februaru. Izvještavanje preko interneta kroz  $\Sigma$ istem upravljanja nepravilnostima Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) je uspostavljeno i obuka je obezbijedena u tom pogledu.

#### Zaštita eura od falsifikovanja

Postoji visok nivo usklađenosti s **pravnom tekovinom** o definicijama, nadležnim organima i procedurama u vezi s falsifikovanim novcem. U oktobru 2014. usvojena je Odluka o medaljama i žetonima. Zakon o ratifikaciji kojim se ratifikuje Međunarodna konvencija iz 1929. za suzbijanje falsifikovanja valute je u  $\Sigma$ kupštini na usvajanju.

**Tehničku analizu** sumnjivih evro novčanica i kovanog novca vrši Centralna banka, koja je za tu svrhu uspostavila tri nacionalna centra. Lica koji rukuju gotovinom dužna su da provjere autentičnost novčanica i kovanica eura i da odmah povuku sav 'sumnjiv' novac iz opticaja. Neprijavlivanje je kažnjivo prema Krivičnom zakoniku. Lica koji rukuju gotovinom u komercijalnim bankama i pošti su obučeni da sistematski koriste uređaje za otkrivanje falsifikata. Crna Gora učestvuje u međunarodnoj saradnji na prevenciji falsifikovanja i razmjeni informacija. Centralna banka ima uspostavljene **sporazume o saradnji** sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom.

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

*Pravila o finansiranju budžeta EU obezbjeđuju novčani doprinos po osnovu bruto nacionalnog dohotka svake države članice, kao i iz poreza na dodatu vrijednost i carinskih dažbina.*

<p><math>\Sigma</math>premnost u ovoj oblasti je u <b>ranoj fazi</b>. Postignut je <b>određeni napredak</b> za finansijske i budžetske odredbe.</p>
---



Pravila o administraciji u sistemu sopstvenih sredstava u Crnoj Gori, uključujući **tradicionalna sopstvena sredstva, PDV sredstva i BND sredstva** još uvijek nijesu usklađena s pravnom tekovinom. (*Za razvoj u osnovnim politikama vidjeti poglavlja 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija, 32 – Finansijski nadzor.*)

U **administrativnoj infrastrukturi**, neophodno je dalje ojačati administrativne kapacitete institucija u oblasti politika koje indirektno utiču na sistem sopstvenih sredstava (carine, porezi, statistika i finansijski nadzor).

Direkcija koja je uspostavljena za koordinaciju i upravljanje sredstvima EU treba da bude u potpunosti operativna kako bi pravilno vršila izračunavanje, predviđanje, prikupljanje, uplatu i kontrolu sopstvenih resursa, kao i izvještavanje EU o implementaciji ovih pravila EU o sopstvenim sredstvima.

## Aneks I – Odnosi između EU i Crne Gore

U okviru pregovaračkog procesa, do septembra 2015. otvoreno je 20 poglavlja, uključujući poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, od kojih su dva, Nauka i istraživanje i Obrazovanje i kultura, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u **procesu Stabilizacije i pridruživanja**. Sveukupno, Crna Gora je nastavila da u značajnoj mjeri primjenjuje svoje obaveze po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Protokol Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Crne Gore, s druge strane, koji je uzeo u obzir pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji, stupio je na snagu 1. decembra 2014. Primjenjuje se privremeno od 1. jula 2013.

Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz SSP strukture. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u junu 2014., a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2014. Sastanci nekoliko pododbora održani su od oktobra 2014., i dodatna dva sastanka Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, u decembru 2014. i aprilu 2015.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija država članica EU i kandidata, koja za cilj ima pomaganje kandidatima da postepeno ispune ekonomske kriterijume za pristupanje i da budu bolje pripremljeni u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i kreiranja novih radnih mjesta. Najskoriji sastanak je održan 12. maja 2015., kada su usvojene zajedničke preporuke.

**Vizna liberalizacija** za građane Crne Gore koji putuju u Šengen zonu je na snazi od decembra 2009. Kao dio mehanizma za nadgledanje koji je uspostavljen od vizne liberalizacije, Komisija redovno procjenjuje napredak koji država ostvari u primjeni reformi uvedenih kroz Mapu puta za viznu liberalizaciju. Mehanizam za nadgledanje takođe uključuje mehanizam upozoravanja za suzbijanje zloupotreba, koji koordinira Frontex. Komisija je redovno predavala svoje izvještaje po pitanju post-vizne liberalizacije Evropskom parlamentu i Savjetu. Sljedeći izvještaj će biti predstavljen u posljednjem kvartalu 2015. **Sporazum o readmisiji** između Evropske unije i Crne Gore je na snazi od 2008.

EU je obezbijedila finansijsku pomoć Crnoj Gori kroz **Instrument za pretpristupnu podršku (IPA)** za period 2007-2013., sa ukupnim iznosom sredstava dodijeljenih Crnoj Gori od 235.7 miliona eura. Sprovođenjem IPA komponenti I i II i dalje upravlja Delegacija EU u Podgorici, dok je upravljanje za komponente III i IV dodijeljeno Crnoj Gori.

Pod IPA II, Crna Gora će nastaviti da koristi pretpristupnu pomoć za period 2014-2020., u skladu s prioritetima postavljenim u Indikativnom strategijskom dokumentu, s ukupnim indikativnim iznosom od 270.5 miliona eura. Okvirni sporazum za Ipu II stupio je na snagu u junu.

Godišnjim akcijskim programom za 2014. za Crnu Goru obezbijedeno je 35.7 miliona kako bi se podržali napori u oblasti vladavine prava i upravljanja javnim finansijama, i kako bi se tretirali ključni zahtjevi pristupnih pregovora po pitanju značajnog broja poglavlja (i kako bi se unaprijedila bezbjednost u sektoru saobraćaja).

Crna Gora i dalje koristi podršku kroz IPA regionalne i višekorisničke programe. Nastavlja da učestvuje u pet prekograničnih programa sa susjednim državama zapadnog Balkana i u transnacionalnim programima saradnje sa državama članicama u okviru Evropskog regionalnog fonda za razvoj i IPA Jadranskog prekograničnog programa.

Uz podršku Ipe, Crna Gora učestvuje u sljedećim EU programima: Erasmus +, Kreativna Evropa (oblasti kulture i medija), Zapošljavanje i socijalne inovacije, Horizont 2020, Carine 2020, Fiskalis 2020, Konkurentnost preduzetništva i Programi za mala i srednja preduzeća (COSME).

## Aneks II – Statistički aneks

### STATISTIČKI PODACI (na dan 7 IX 2015.)

#### Crna Gora

Osnovni podaci	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Stanovništvo (u hiljadama)		608	619b	620	620	621	622
Ukupna površina države (u km <sup>2</sup> )		13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812

Nacionalni računi	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Bruto domaći proizvod (BDP) (milioni u eurima)	1)	1 360	3 104	3 234	3 149	3 327	3 379p
BDP (eura po glavi stanovnika)	1)	2 209	5 011	5 211	5 063	5 356	5 436p
BDP (prema standardima kupovne moći (PPS) po glavi stanovnika)	2)	:	10 200	10 600	10 300	10 700	10 600p
BDP (prema standardima kupovne moći (PPS) po glavi stanovnika), u odnosu na prosjek u EU (EU-28 = 100)	2)	:	40	41	39	40	39p
Realna stopa rasta BDP-a: promjene obima BDP-a uiz prethodne godine (%)		1,9	2,5	3,2	-2,5	3,3	:
Bruto dodata vrijednost po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		:	9,3	9,5	8,8	9,8	:
Industrija (%)		:	14,8	12,2	12,4	13,8	:
Građevinarstvo (%)		:	5,9	5,8	5,5	5,0	:
Usluge (%)		:	70,1	72,4	73,3	71,4	:
Troškovi krajnje potrošnje, kao udio u BDP-u (%)		105,8	105,6	104,0	105,2	101,3	:
Bruto stvaranje fiksnog kapitala, kao udio u BDP-u (%)		14,6	21,1	18,4	18,5	19,2	:
Promjene u zalihama, kao udio u BDP-u (%)		4,1	1,7	-0,3	1,0	-0,3	:
Izvoz robe i usluga, u odnosu na BDP (%)		35,3	34,7	42,7	44,1	41,8	:
Uvoz robe i usluga, u odnosu na BDP (%)		59,8	63,1	64,9	68,8	62,1	:

Poslovanje	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Indeks obima industrijske proizvodnje (2010 = 100)		111,1	100,0	89,8	83,5	92,3	81,8
Broj aktivnih preduzeća (broj)		:	:	:	:	:	:
Stopa novoootvorenih preduzeća: broj novoootvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen s brojem aktivnih preduzeća u referentnom periodu (t) (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa ugašenih preduzeća: broj ugašenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen s brojem aktivnih preduzeća u referentnom periodu (t) (%)		:	:	:	:	:	:
Lica zaposlena u sektoru malih i srednjih preduzeća kao udio svih zaposlenih lica (u okviru nefinansijske poslovne ekonomije) (%)		:	:	:	:	:	:
Dodata vrijednost od strane malih i srednjih preduzeća (u nefinansijskoj poslovnoj ekonomiji) (u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskoj poslovnoj ekonomiji) (u milionima eura)		:	1 870	:	1 133	1 271	:

Stopa inflacije	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HICP), promjene u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	3,3	4,0	1,8	-0,5

<b>Platni bilans</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Platni bilans: tekući račun - ukupan iznos (u milionima eura)	3)	-175	-710	-573	-588	-487	-526
Platni bilans, tekući račun: trgovinski bilans (u milionima eura)	3)	-433	-1 267	-1 306	-1 389	-1 329	-1 376
Platni bilans, tekući račun: neto usluge (u milionima eura)	3)	100	464	589	612	653	690
Platni bilans, tekući račun: neto prihod (u milionima eura)	3)	76	-22	26	54	66	46
Platni bilans, tekući račun: neto tekući transferi (u milionima eura)	3)	82	114	117	135	123	114
od čega transferi države (u milionima eura)	3)	:	16	6	18	22	24
**prosjek salda tekućeg računa unazad tri godine u odnosu na BDP (%)	3)	:	-33,5	-22,8	-19,8	-17,0	-16,3
Neto priliv direktne strane investicije (DSI) (u milionima eura)	3)	87,3	552,1	389,1	461,6	323,9	353,9
Direktne strane investicije (DSI) u inostranstvu (u milionima eura)	3)	0,1	22,1	12,3	20,8	13,0	20,7
od čega DSI privrede koja podnosi izvještaj u zemlje EU-28 (u milionima eura)	3)	0,1	18,9	-9,4	20,6	11,1	14,7
Direktne strane investicije (DSI) u privredu koja podnosi izvještaj (u milionima eura)	3)	87,4	574,2	401,4	482,4	336,9	374,6
od čega DSI zemalja EU-28 u privredu koja podnosi izvještaj (u milionima eura)	3)	73,3	292,7	204,9	219,7	79,8	118,2
**Neto međunarodna investiciona pozicija, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa promjene bruto priliva doznaka (u nacionalnoj valuti) od radnika migranata u odnosu na prethodnu godinu (%)	3)	:	:	:	:	:	1,9

<b>Javne finansije</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
***Javni deficit/suficit, u odnosu na BDP (%)		:	-4,6	-5,2	-5,9	-2,3	-3,1
***Javni bruto dug, u odnosu na BDP (%)		84,3	40,9	46,0	50,9	58,0	56,7
Ukupni javni prihodi, kao procenat BDP-a (%)		:	:	:	:	:	39,5
Ukupni javni troškovi, kao procenat BDP-a (%)		:	:	:	:	:	42,5

<b>Financijski pokazatelji</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Bruto spoljni dug cjelokupne privrede, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Bruto spoljni dug cjelokupne privrede, u odnosu na ukupan izvoz (%)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M1 (novčanice, kovanice, prekonoćni depoziti, u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti s dospeljem do 2 godine, u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus prenosivi instrumenti, u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Ukupni kredit monetarnih finansijskih institucija odobren građanima (konsolidovan) (u milionima eura)	4)	125	2 166	1 945	1 842	1 966	1 929
Kamatne stope: dnevna stopa, na godišnjem nivou (%)		:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (jedna godina), na godišnjem nivou (%)	5)	:	9,63	9,73	9,47	9,36	9,22
Pasivna kamatna stopa (jedna godina), na godišnjem nivou (%)	5)	:	3,26	3,02	3,23	2,54	1,86
Devizni kurs eura: prosjek za period (1 euro - ... nacionalna valuta)		1	1	1	1	1	1

Indeks efektivnog deviznog kursa (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervi (uključujući zlato) (u milionima eura)		55	416	303	348	424	545

<b>Spoljna trgovina robom</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		:	1 657	1 823	1 821	1 773	1 784
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		:	330	454	367	376	333
Trgovinski bilans: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		:	-1 327	-1 369	-1 454	-1 398	-1 451
Uslovi trgovine (indeks izvoznih cijena /indeks uvoznih cijena * 100) (broj)		:	107	102	96	102	101
Udio izvoza u zemlje EU-28 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		:	57,2	60,2	51,5	41,5	35,8
Udio uvoza iz zemalja EU-28 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		:	42,6	44,3	44,5	44,2	45,8

<b>Demografija</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Sirova stopa prirodne promjene broja stanovnika (stopa prirodnog priraštaja): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)		4,9	2,9b	2,2	2,5	2,5	2,4
Stopa smrtnosti odojčadi, djece mlađe od godinu dana (na hiljadu živorođene djece)		10,8	6,7b	4,4	4,4	4,4	4,9
Očekivani životni vijek pri rođenju: muškarci (godine)		:	73,6	73,3	74,2	74,1	73,9
Očekivani životni vijek pri rođenju: žene (godine)		:	78,5	78,9	78,4	79,0	78,9

<b>Tržište rada</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti od 20 do 64 godine: udio stanovništva starosti od 20 do 64 godine koje je ekonomski aktivno (%)		:	:	:	:	65.1	67.6
*Stopa zaposlenosti za lica starosti od 20 do 64 godine: udio stanovništva starosti od 20 do 64 godine koje je zaposleno (%)		:	:	:	:	52.6	55.6
Stopa zaposlenosti muškaraca starosti od 20 do 64 godine (%)		:	:	:	:	57.8	61.4
Stopa zaposlenosti žena starosti 20 do 64 godine (%)		:	:	:	:	47.5	49.4
Stopa zaposlenosti lica starosti od 55 do 64 godine: udio stanovništva starosti od 55 do 64 godine koje je zaposleno (%)		:	:	:	:	38.7	38.7
Zaposlenost po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		:	:	5.6	5.7	4.5	5.7
Industrija (%)		:	:	13.0	11.7	11.9	11.1
Građevinarstvo (%)		:	:	6.0	5.7	5.9	6.5
Usluge (%)		:	:	75.5	76.9	77.7	76.7
Broj lica starosti od 20 do 64 godine koja su zaposlena u javnom sektoru kao dio ukupnog broja zaposlenih (%)	6)	:	:	:	:	:	32.8
Broj lica starosti od 20 do 64 godine koja su zaposlena u privatnom sektoru kao dio ukupnog broja zaposlenih (%)	7)	:	:	:	:	:	48.2
Stopa nezaposlenosti: udio radne snage koja je nezaposlena (%)		20.7	19.7b	19.7	19.7	19.5	18.0
Stopa nezaposlenosti muškaraca (%)		:	18.9	19.5	19.3	20.1	17.8
Stopa nezaposlenosti žena (%)		:	20.7	20.0	20.3	18.8	18.2
Stopa nezaposlenosti među mladima: udio radne snage starosti od 15 do 24 godine koja je nezaposlena (%)		:	:	:	43.7	41.6	35.8
Stopa dugoročne nezaposlenosti: udio radne snage koja je nezaposlena tokom perioda od 12 mjeseci ili duže (%)		:	15.5	15.7	15.6	16.0	14.0
Stopa nezaposlenosti lica (starosti od 25 do 64 godine) s najviše nižim srednjoškolskim obrazovanjem (Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja nivoi 0-2) (%)		:	:	:	:	:	32.8

Stopa nezaposlenosti lica (starosti od 25 do 64 godine) sa završenim visokoškolskim obrazovanjem (Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja nivoi 5 i 6) (%)		:	:	:	:	:	9.0
---	--	---	---	---	---	---	-----

<b>Socijalna kohezija</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (u nacionalnoj valuti)	8)	211	463	479	484	487	479
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom) (2000 = 100)		91.6	219.6	226.1	221.6	214.3	206.1
GINI koeficijent — vidjeti definicije	9)	:	24.3	25.9	26.5	26.2	:
Jaz siromaštva	9)	:	1.1	2.0	2.8	2.4	:
*Osobe koje rano napuštaju školovanje i usavršavanje: udio stanovništva starosti od 18 do 24 godine s najviše nižim srednjoškolskim obrazovanjem, bez daljeg obrazovanja ili usavršavanja (%)		:	6.6	6.7	6.6	5.1	5.1

<b>Životni standard</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		166.8	267.1b	278.2	279.9	287.0	280.1
Broj pretplatnika na usluge mobilne telefonije u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		775	2 260b	1 875	1 595	1 605	1 630

<b>Infrastruktura</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Gustina željezničke mreže (pruge u funkciji na hiljadu km <sup>2</sup> )		18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1
Dužina autoputeva (u kilometrima)		0	0	0	0	0	0

<b>Inovacije i istraživanje</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Javni rashodi na obrazovanje u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
*Bruto domaći rashodi na istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)		0.74	:	0.32	:	0.38	:
Procenat domaćinstava s pristupom internetu kod kuće (%)		:	:	51.4e	55.0e	55.8e	63.6

<b>Životna sredina</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Energetska snaga privrede (kg ekvivalentne nafte na 1 000 eura BDP-a pri stalnim cijenama iz 2005. godine)	2)	:	522	488	474	:	:
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)		:	:	:	55.5	65.8	:
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem robnom saobraćaju (na osnovu tone-km) (%)		51.7	52.5	43.1	51.0	100.0	100.0

<b>Energetika</b>	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Primarna proizvodnja svih energetske proizvoda (u hiljadama tona ekvivalentne nafte)		:	690	700	684	761	:
Primarna proizvodnja sirove nafte (u hiljadama tona ekvivalentne nafte)		0	0	0	0	0	:
Primarna proizvodnja kamenog uglja i lignita (u hiljadama tona ekvivalentne nafte)		:	426	434	393	372	:
Primarna proizvodnja prirodnog gasa (u hiljadama tona ekvivalentne nafte)		0	0	0	0	0	:
Neto uvoz svih energetski proizvoda (u hiljadama tona ekvivalentne nafte)		:	305	443	373	239	:
Bruto potrošnja energije u zemlji (u hiljadama tona ekvivalentne nafte)		:	994	1 143	1 057	1 000	:
Proizvodnja električne energije (u hiljadama GWh)		2.3	4.0	2.7	2.8	3.8	:

Poljoprivreda	Napomena	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (po proizvođačkim cijenama) (prethodna godina = 100)		106	:	:	:	:	:
Korišćene poljoprivredne površine (u hiljadama hektara)	10)	518p	221b	223	223	223	:
Stočni fond: goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)	11)	183e	96	87	85	89	94
Stočni fond: svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)	11)	22e	11	21	18	20	22
Stočni fond: ovce i koze (u hiljadama grla, kraj perioda)	11)	241e	198	232	230	220	237
Proizvodnja i upotreba mlijeka u gazdinstvima (ukupno punomasno mlijeko) (u hiljadama tona)	12)	198e	143	202	159	182	192
Proizvodnja usjeva: žitarice (uključujući pirinač) (u hiljadama tona)	13)	5p	4b	6	5	8	:
Proizvodnja usjeva: šećerna repa (u hiljadama tona)		:	:	:	0	0	:
Proizvodnja usjeva: povrće (u hiljadama tona)	13)	:	40	36	34	42	:

: = nije dostupno

b = prekid u nizu

e = procijenjena vrijednost

p = privremena vrijednost

\* = pokazatelj Evropa 2020

\*\* = Pokazatelj Postupka u slučaju makroekonomskog disbalansa (MIP)

\*\*\* = Podaci o javnom deficitu i javnom dugu zemalja obuhvaćenih procesom proširenja se objavljuju po načelu "u stanju u kakvom je(su)" i bez ikakve garancije u pogledu kvaliteta i usklađenosti s pravilima ESA.

Fusnote:

- 1) 2014: izvor, Eurostat.
- 2) Izvor: Eurostat.
- 3) 2013 i 2014 (gdje je dostupno): zasnovano na Priručniku za platni bilans – šesto izdanje (BPM6).
- 4) Krediti obuhvataju ukupan iznos kredita odobren od strane banaka nemonetarnim finansijskim institucijama rezidentima i druga potraživanja (faktoring i forfeiting, potraživanja u pogledu neizmirenih akceptnih naloga, garancija i mjenica). 2002: druga potraživanja su isključena.
- 5) Prosječna ponderisana efektivna kamatna stopa, nenaplaćeni iznosi.
- 6) Podaci za NVO su isključeni.
- 7) Obuhvata podatke za privatne kompanije ili preduzeća, preduzetnike i domaćinstva.
- 8) 2002: u njemačkim markama (DEM).
- 9) Metodologija Svjetske banke, prema potrošačkom pristupu, izvor: MONSTAT (objavljena Analiza siromaštva u Crnoj Gori), link <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=340&pageid=73>.
- 10) Na osnovu izvještaja poljoprivrednih organizacija (poljoprivrednih preduzeća i zadruga) uključenih u proizvodnju usjeva i procjenama za privatna poljoprivredna gazdinstva.
- 11) Uključujući stočni fond u posjedu preduzeća, zadruga i domaćinstava.
- 12) U milionima litara. Neto količina, iz preduzeća, zadruga i domaćinstava.
- 13) Uključujući proizvodnju preduzeća, zadruga i domaćinstava.



