



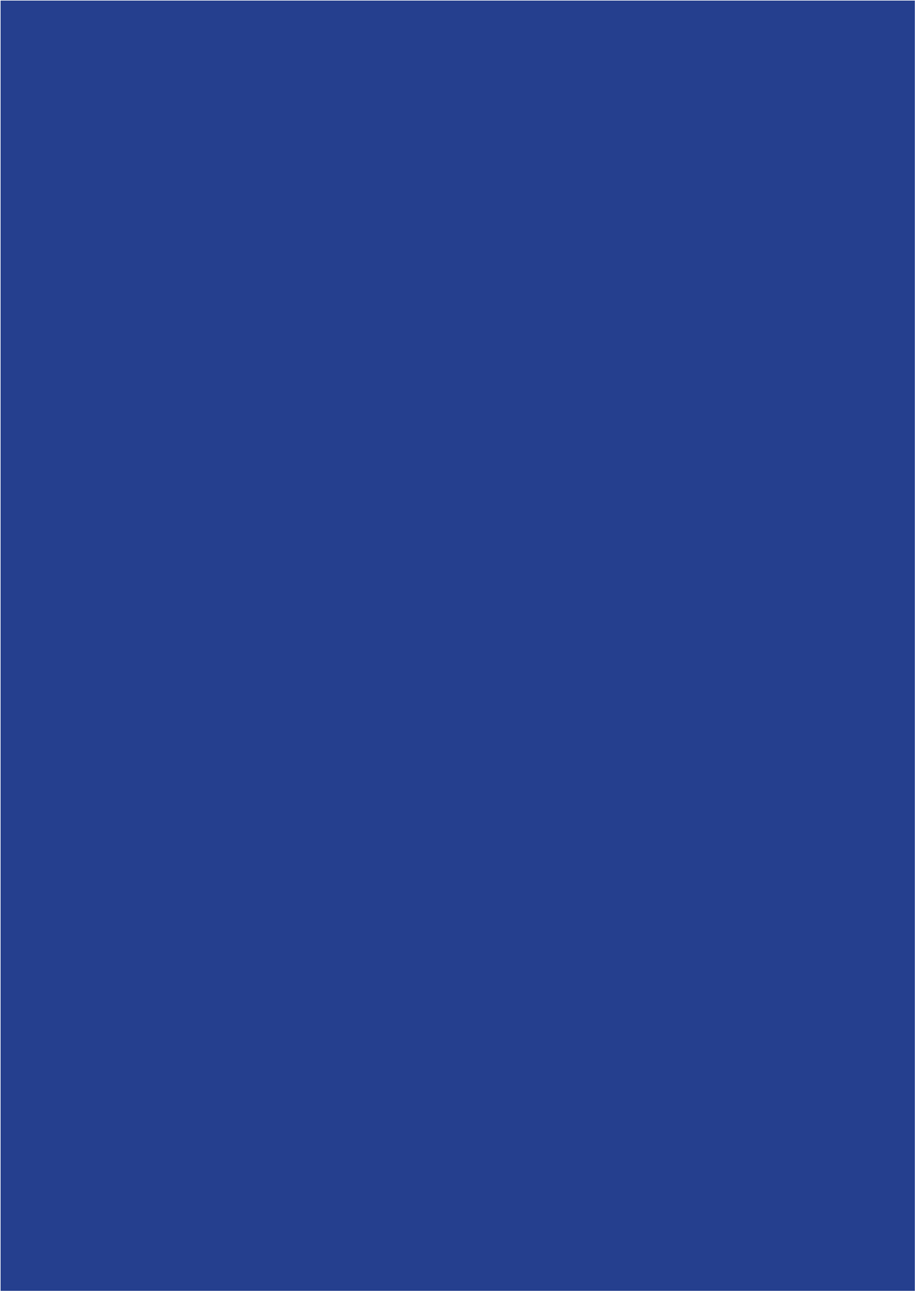
Strazbur, 17.04.2018.  
SWD (2018) 150 konačna verzija

## **RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu  
uz

Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i  
socijalnom komitetu i Komitetu regiona  
Saopštenje o Strategiji proširenja EU za 2018. godinu

{COM(2018) 450 final}



## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b>	5
1.1. Kontekst	5
1.2. Sažetak Izvještaja	5
<b>2. POGLAVLJA VEZANA ZA POLITIČKE KRITERIJUME I VLADAVINU PRAVA</b>	8
2.1. Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave	8
2.1.1. Demokratija	8
2.1.2. Reforma javne uprave	12
2.2. Vladavina prava i temeljna prava	15
2.2.1. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava	15
2.2.2. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost	30
<b>3. EKONOMSKI RAZVOJ I KONKURENTNOST</b>	40
3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije	40
3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU	45
<b>4. REGIONALNA PITANJA I MEĐUNARODNE OBAVEZE</b>	48
<b>5. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA</b>	50
5.1. Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe	50
5.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika	52
5.3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	52
5.4. Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala	53
5.5. Poglavlje 5: Javne nabavke	54
5.6. Poglavlje 6: Privredno pravo	56
5.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine	57
5.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije	57
5.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge	60
5.10. Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji	61
5.11. Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj	62
5.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika	63

5.13. Poglavlje 13: Ribarstvo.....	64
5.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika .....	64
5.15. Poglavlje 15: Energetika.....	67
5.16. Poglavlje 16: Porezi.....	69
5.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika.....	70
5.18. Poglavlje 18: Statistika.....	71
5.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošćavanje.....	72
5.20. Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika.....	74
5.21. Poglavlje 21: Transevropske mreže.....	75
5.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.....	76
5.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje.....	77
5.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura .....	77
5.27. Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene.....	79
5.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja .....	81
5.29. Poglavlje 29: Carinska unija .....	83
5.30. Poglavlje 30: Vanjski odnosi.....	84
5.31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika.....	85
5.32. Poglavlje 32: Finansijska kontrola.....	86
5.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe .....	89
<b>PRILOG I – ODNOSI IZMEĐU EU I CRNE GORE.....</b>	<b>90</b>

---

# 1. UVOD

## 1.1. KONTEKST

Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Do sada je otvoreno 30 pregovaračkih poglavlja, od kojih su 3 privremeno zatvorena. U junu 2017. godine Crna Gora je postala članica NATO Saveza. Crna Gora je nastavila generalno da sprovodi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a sastanci zajedničkih tijela po tom sporazumu održani su redovnom dinamikom.

Šest pregovaračkih poglavlja otvoreno je tokom izvještajnog perioda, a jedno je privremeno zatvoreno. Održavanje konferencija o pristupanju bilo je moguće i zbog napretka koji je ostvaren u oblasti vladavine prava, a prema uslovima postavljenim u Pregovaračkom okviru. Napredak ka ostvarivanju prelaznih mjerila postavljenih u poglavljima koja se bave vladavinom prava biće od ključnog značaja za dalji napredak u pristupnim pregovorima.

## 1.2. SAŽETAK IZVJEŠTAJA<sup>1</sup>

Što se tiče **političkih kriterijuma**, Izvještajni period obilježili su nizak stepen povjerenja u izborni okvir i dugotrajni parlamentarni bojkot od strane cjelokupne opozicije, od parlamentarnih izbora u oktobru 2016. godine. Vraćanje političke debate u Skupštinu odgovornost je svih političkih aktera. Dio opozicije vratio su u Skupštinu u decembru 2017. godine, ali ovakvo djelimično i selektivno okončanje bojkota tek treba da rezultira boljim parlamentarnim dijalogom i procesom kontrole. Politička scena i dalje je fragmentisana, polarizovana i obilježena nedostatkom političkog dijaloga, posebno u demokratskim institucijama.

Potrebno je dodatno poboljšati zakonodavni kapacitet Skupštine, kao i nadzor izvršne grane vlasti. Skupština još uvijek na ograničen način pristupa nalazima revizije Državne revizorske institucije i nema rasprave niti izvještavanja o sprovođenju glavnih politika i zakonskih rješenja. U decembru 2017. godine, Skupština je bez odgovarajućih javnih konsultacija usvojila set zakona koji samo djelimično odgovaraju na preporuke Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE / ODIHR). Potrebno je razmotriti i sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva. U izvještajnom periodu održano je osam lokalnih izbora. Lokalni izbori se ne odvijaju istog dana u cijeloj zemlji, već u kontinuitetu; stoga političkim pejzažom dominira dugotrajno i veoma personalizovano izorno raspoloženje. Usljed takvog izbornog ciklusa, posmatranje izbora je komplikovano, posebno za međunarodne posmatrače, čime se ostavlja dovoljno prostora za tvrdnje o nepravilnostima koje se ne mogu nezavisno ocijeniti. Nije bilo novih događaja u smislu političkog i sudskog epiloga navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske političke ciljeve iz 2012. godine (afera "Snimak").

Kada je riječ o upravljanju, postoji potreba za jačanjem transparentnosti, učešća zainteresovanih strana i kapaciteta Vlade za sprovođenje reformi. Potrebno je obezbijediti koherentnost sistema kreiranja politika putem koordinisanog razvoja politika. Uspostavljeni su mehanizmi za konsultacije Vlade sa organizacijama civilnog društva, ali su za iste neophodna jasna pravila i iskreno učešće obje strane.

Crna Gora je umjereno spremna kada je riječ o reformi **javne uprave**. Ostvaren je dobar napredak, posebno usvajanjem novih zakona o državnim službenicima i namještenicima i lokalnoj samoupravi, usmjerenih na primjenu principa zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u

---

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj obuhvata period od oktobra 2016. godine do februara 2018. godine. On se bazira na informacijama i podacima iz različitih izvora, uključujući i priloge Vlade Crne Gore, Država članica EU, izvještaj Evropskog parlamenta i informacije od raznih međunarodnih i nevladinih organizacija.

cjelokupnoj javnoj službi. I dalje je neophodna snažna politička volja kako bi se efikasno pozabavilo pitanjem depolitizacije javne službe i optimizacijom državne uprave, kako bi se osigurala efikasna implementacija i finansijska održivost reformi.

**Pravosudni sistem** Crne Gore je umjereno pripremljen i ostvaren je određeni napredak. Zakonodavni okvir za pravosuđe koji ima za cilj povećanje stepena nezavisnosti i profesionalizma tek treba da bude implementiran u potpunosti. Institucionalni kapaciteti su ojačani.

Crna Gora je postigla određeni nivo pripreme u **borbi protiv korupcije**. Uprkos određenom napretku, korupcija je prisutna u mnogim oblastima i nastavlja da bude razlog za zabrinutost. Operativni kapacitet institucija je poboljšán; ipak, sve institucije bi trebalo da pokažu proaktivniji stav. Potrebno je riješiti izazove za kredibilitet, nezavisnost i određivanje prioriteta u radu Agencije za sprečavanje korupcije. Finansijske istrage, kao i zaplijenu i oduzimanje imovine i dalje treba poboljšavati. Postoji inicijalni bilans ostvarenih rezultata u pogledu istrage, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, ali isti treba dalje konsolidovati. Dalje unapređenje bilansa ostvarenih rezultata u pogledu uspješnih istraga i presuda biće moguće samo u uslovima gdje su nezavisne institucije zaštićene od bilo kakvog neprimjerenog uticaja i podstaknute da u potpunosti iskoriste svoja ovlašćenja.

U **borbi protiv organizovanog kriminala**, postoji inicijalni bilans ostvarenih rezultata u krivičnom gonjenju u borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine drogom. Međutim, potrebni su dalji rezultati kako bi se došlo do ubjedljivijeg bilansa ostvarenih rezultata, posebno u borbi protiv pranja novca i trgovine ljudima.

Kada je riječ o **temeljnim pravima**, Crna Gora je nastavila sa usklađivanjem svog zakonodavstva sa standardima EU. Konkretno, rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je poboljšán, ali su i dalje neophodni veći napor u osnaživanju institucionalnog okvira i efektivne zaštite ljudskih prava. Nakon napretka ostvarenog u zakonodavstvu iz oblasti zabrane diskriminacije, Crna Gora sada mora obezbijediti postojanje odgovarajućih institucionalnih mehanizama za zaštitu ugroženih grupa od diskriminacije. Sprovođenje ove zakonske regulative i dalje je slabo i neophodno je povećati institucionalne kapacitete u oblasti zaštite ljudskih prava. Romska<sup>2</sup> manjina ostaje najugroženija i najdiskriminisana zajednica. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom ostaju ozbiljni razlozi za brigu u zemlji.

Crna Gora je postigla određeni nivo pripreme u pogledu **slobode izražavanja**, ali u izvještajnom periodu nije postignut napredak. Nije bilo značajnijih događaja u istragama u vezi sa starim slučajevima nasilja nad novinarima. Nedavno političko miješanje u rad Savjeta nacionalnog javnog servisa i Agencije za elektronske medije predstavlja razlog za ozbiljnu brigu. Medijska scena ostaje veoma polarizovana, a izazovi u razumijevanju uloge slobodnih medija i dalje postoje. Broj slučajeva klevete i dalje je visok, takođe zbog slabih mehanizama samoregulacije.

Crna Gora i dalje je konstruktivno posvećena bilateralnim odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim zemljama koje su članice EU i aktivna je učesnica u **regionalnoj saradnji**.

Što se tiče **ekonomskih kriterijuma**, Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna u oblasti razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. Ojačana je makroekonomska i fiskalna stabilnost, ali je neophodno uložiti dodatne napore da se riješe trajni izazovi, posebno teret visokokg javnog duga. Privreda raste neprekidno od 2013. godine uz niske ili umjerene stope inflacije. Sektor finansija poboljšao je svoju solventnost i likvidnost. Međutim, izvozna baza mora povećati svoj obim i kvalitet kako bi došlo do smanjenja trgovinskog deficita. Slabosti vladavine prava, uključujući nepoštenu konkurenciju u vidu neformalne ekonomije, negativno utiču na poslovno okruženje. Tržište rada suočava se sa strukturalnim izazovima, što se ogleda u malom učešću i visokoj stopi nezaposlenosti.

---

2 Riječ je o svim grupama koje se podvode pod zajednički termin "Romi" prema EU Okviru nacionalnih strategija za integraciju Roma.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je pripremljena u pogledu kapaciteta za suočavanje sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Izgradnja ključne infrastrukture u brojnim oblastima kao i razvoj ljudskog kapitala postavili su osnovu za poboljšanje konkurentnosti. Reforma obrazovanja je u toku, ali je neohodno uložiti veće napore kako bi se riješilo pitanje neusklađenosti vještina koje se traže na tržištu i onih koje su u ponudi. Mala i srednja preduzeća i dalje se suočavaju sa brojnim izazovima, kao što su pristup finansiranju ili složenost regulatornih procedura. Potrebni su dalji napori kako bi se poboljšali ukupni izvozni rezultati domaćih kompanija.

Kada je u pitanju sposobnost Crne Gore da preuzme obaveza iz članstva, u većini oblasti obavljen je važan posao na usaglašavanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine EU. Crna Gora ostvaruje dobar nivo pripremljenosti u oblastima kao što su privredno pravo i vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika. Umjereno je pripremljena u pogledu brojnih poglavlja, kao što su slobodno kretanje roba, poljoprivreda, bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika. Crna Gora je u ranoj fazi pripreme u pogledu ribarstva i finansijskih i budžetskih odredbi, a na određenom nivou pripremljenosti u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, statistike, socijalne politike i zapošljavanja. Dobar napredak postignut je u oblastima privrednog prava, poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbjednosti hrane, veterinarstva i fitosanitarne politike. U oblasti javnih nabavki došlo je do nazadovanja. U budućnosti, Crna Gora treba posebno da se fokusira na politiku konkurentnosti, životnu sredinu i klimatske promjene i javne nabavke. Jačanje administrativnih kapaciteta za osiguranje primjene pravne tekovine EU ostaje značajan izazov za Crnu Goru. Crna Gora nastavlja usaglašavanje sa svim stavovima i deklaracijama zajedničke vanjske i bezbjednosne politike EU.

Iako je Crna Gora do sada ostala van glavne rute **migracija** koja preko Zapadnog Balkana vodi ka EU, ona ipak bilježi porast broja migranata/tražilaca azila koji ulaze na njenu teritoriju i stoga mora ojačati svoje kapacitete da se nosi sa naglim povećanjem pritiska u vezi sa migracijama. Crna Gora je ostvarila dodatni napredak u oblasti pravnog okvira koji se tiče migracija. Iako je kapacitet Crne Gore za rješavanje zahtjeva za azil do sada bio dovoljan, sada bi se mogao naći pred izazovima usljed: (i) sve većeg broja tražilaca azila i produženim trajanjem njihovog boravka, ponekad zbog dugog trajanja postupka; i (ii) uvođenja zahtjevnijih procedura za dobijanje azila, u skladu sa standardima EU. U tom kontekstu Crna Gora treba da uvede mehanizam za vraćanje nezakonitih migranata, u skladu sa pravnom tekovinom EU, kao i da progresivno uskladi svoju viznu politiku sa viznom politikom EU. as well as to align its visa policy progressively with the EU's.

Crna Gora treba da otvori dodatne objekte za prijem koji zadovoljavaju tražene standarde i poboljša upravljanje svim objektima. nakon usvajanja Šengenskog akcionog plana u februaru 2017. godine, Crna Gora je nastavila sa usklađivanjem svog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

---

## 2. POGLAVLJA VEZANA ZA POLITIČKE KRITERIJUME I VLADAVINU PRAVA

### 2.1. FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA I REFORMA JAVNE UPRAVE

#### 2.1.1. DEMOKRATIJA

Izveštajni period obilježen je nastavkom bojkota rada Skupštine od strane cjelokupne opozicije, nakon parlamentarnih izbora iz oktobra 2016. godine. Povratak debate u Skupštinu odgovornost je svih političkih aktera. Tek u decembru 2017. godine dio opozicije vratio se u Skupštinu. Djelimično i selektivno okončavanje bojkota još uvijek nije dovelo do bolje kontrole parlamenta. Predsjednički izbori održani su 15. aprila 2018. godine.

#### IZBORI

Cjelokupnu situaciju obilježio je nizak nivo povjerenja u izborni okvir i sprovođenje izbora. U decembru 2017. godine, bez odgovarajuće javne rasprave, Skupština je donijela paket zakona, koji samo djelimično ispunjavaju preporuke Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava i Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS/ODIHR). Treba razmotriti opsežnu reformu izbornog sistema. Predstavnicima OEBS/ODIHR posmatrali su predsjedničke izbore održane u aprilu 2018. godine.

Skupština je u oktobru 2017. godine oformila skupštinsku radnu grupu čiji je zadatak bio da predloži metodologiju za sprovođenje preporuka OEBS/ODIHR-a za reformu izbornog sistema. U sastavu te radne grupe našli su se samo predstavnici vladajuće većine poslanika, pošto tri opozicione partije, koje ispunjavaju uslove za članstvo, nijesu odredile svoje predstavnike. Nijedna od sjednica radne grupe nije bila otvorena za javnost, niti su objavljeni zaključci s njihovih sastanaka. Sve zainteresovane strane pozvane su da daju komentare i sugestije za sprovođenje preporuka. Međutim, samo revidirano izborni zakonodavstvo nije bilo predmet javne rasprave.

Djelimično su ispunjene preporuke koje je donijela Misija za posmatranje izbora OEBS/ODIHR-a, nakon izbora iz oktobra 2016. godine. Skupština je donijela paket izbornih zakona u decembru 2017. godine: izmjene i dopune Zakona o medijima, Zakona o biračkom spisku i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Nacrt izmjena i dopuna Zakona o izboru odbornika i poslanika nije dobio potrebnu dvotrećinsku većinu.

Pošto nije izmijenjen okvirni izborni zakon za čije je izmjene i dopune potrebna dvotrećinska većina, nije bilo značajnih poboljšanja u vezi s izbornom administracijom ili uslovom boravišta i zakonske nadležnosti, što su bile prioritetne preporuke OEBS/ODIHR-a. Preporuke za koje nijesu bile potrebne promjene zakona takođe su i dalje neispunjene, uključujući mjere za obezbjeđivanje veće transparentnosti i profesionalizma izborne administracije, tj. Državne izborne komisije. S obzirom na preostale značajne nedostatke, treba razmotriti opsežnu reformu izbornog sistema.

Uključenost žena u politiku i dalje je nedovoljna, uzimajući u obzir i njihovo učešće u izornoj administraciji. Među partijskim liderima nema žena, a malo ih je i u rukovodstvima partija. Izborne liste ispunjavaju minimalne uslove s aspekta rodne ravnopravnosti. Ženska politička mreža, koja je sastavljena od predstavnica različitih partija, formulisala je konkretne mjere i finansijske podsticaje koji imaju za cilj da povećaju zastupljenost žena u politici.



Nakon parlamentarnih izbora 2016. godine Specijalno tužilaštvo otvorilo je 198 predmeta kako bi istražilo navodne povrede izbornih prava. Od tih predmeta 113 je zatvoreno zbog nedostatka dokaza, dok su u šest predmeta podignute optužnice. U tri predmeta pravosnažno su izrečene uslovne kazne. U jednom predmetu izrečena je dvomjesečna zatvorska kazna; a u druga dva slučaja odbačene su krivične prijave. Organizacije civilnog društva i opozicione političke partije smatraju da je ovaj sudski epilog neadekvatan i da dalje podriva povjerenje građana u izbore.

Nakon kratke izborne kampanje, pošto su kandidati predloženi veoma kasno, redovni predsjednički izbori održani su u aprilu 2018. godine. Izbore su posmatrali domaći i međunarodni posmatrači, uključujući i Posmatračku misiju OEBS/ODIHR-a.

U izvještajnom periodu održano je osam lokalnih izbora. Lokalni izbori ne organizuju se istog dana u cijeloj zemlji već sukcesivno prema rasporedu. Tako političku scenu karakteriše dugotrajno i veoma personalizovano izborno raspoloženje. Zbog takvog izbornog ciklusa, teško je posmatrati izbore, naročito za međunarodne posmatrače, a postoji veliki prostor za tvrdnje da su postojale nepravilnosti, što se ne može nezavisno ocijeniti. Opozicija je bojkotovala lokalne izbore u Nikšiću. Što se tiče lokalnih izbora koji su održani u novembru 2017. godine, i vladajuća partija i opozicione partije prijavile su nepravilnosti u postupcima glasanja i incidente među partijskim aktivistima. Nepravilnosti su prijavljene i u vezi s lokalnim izborima u februaru 2018. godine, što je dovelo do ponovljenih izbora na ograničenom broju biračkih mjesta.

Nije bilo novih dešavanja u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske političke svrhe („afera snimak“) iz 2012. godine.

## SKUPŠTINA

Politička scena i dalje je fragmentirana, polarizovana i obilježena nedostatkom političkog dijaloga, naročito u demokratskim institucijama gdje se očekuje konstruktivni dijalog. Izabrani poslanici imaju važnu ulogu da obezbijede uzajamnu kontrolu različitih grana vlasti. Uz izuzetak jedne opozicione koalicione grupe i tri nezavisna poslanika, koji su se vratili u Skupštinu u decembru 2017. godine, opozicija u cjelini bojkotuje zakonodavne aktivnosti Skupštine od početka rada novog saziva u novembru 2016. godine. Da bi se ojačala parlamentarna odgovornost i kontrola nad izvršnom granom vlasti, potreban je politički dijalog i konstruktivni angažman svih stranaka.

Novi saziv Skupštine počeo je s radom u novembru nakon parlamentarnih izbora iz oktobra 2016. godine. Broj poslanica povećao se sa 15 na 19, tako da one sada čine 23% ukupnog broja poslanika.

Politička scena dalje se fragmentirala, s ozbiljnim neslaganjima ne samo između vladajućih i opozicionih partija, već i unutar nekih opozicionih partija, što je dovelo do formiranja nove partije u septembru 2017. godine. Ovakva situacija onemogućila je da dođe do smislenog političkog dijaloga.

Uprkos fragmentiranosti, od novembra 2016. godine opozicija je u cjelini jedinstvena u sprovođenju dosljednog bojkota zakonodavnih aktivnosti Skupštine i selektivnijeg bojkota zasijedanja Skupštine. Opozicija insistira na tome da je navodni pokušaj državnog udara na izborni dan u oktobru 2016. godine imao odlučujući uticaj na izlaznost i rezultate na izborima, čime ih je u suštini učinio navažećima. Tu tvrdnju snažno opovrgavaju iz vladajuće partije.

Bojkot opozicije ometa **zakonodavnu** i kontrolnu ulogu Skupštine. Iako je Skupština nominalno funkcionalna sa 42 glasa od 81 prisutnog poslanika (u decembru 2017. godine taj broj je bio 63) odsustvo opozicije ima negativan uticaj na demokratsku kontrolu zakonodavnih postupaka i kvalitet parlamentarne debate. Zbog odsustva cjelokupne opozicije, do decembra 2017. godine, svaki zakon mogao je biti usvojen u vremenskom roku koji bi, u okviru uobičajenog funkcionisanja Skupštine, gdje opozicijaučestvuje u diskusijama i zakonodavnom odboru, bio identičan hitnom postupku. To se može reći i za naimenovanja o kojima odlučuje Skupština. Bilo je slučajeva koji

su problematični sa stanovišta integriteta izabranih kandidata. Skupština je razriješila članove Savjeta nacionalnog javnog servisa RTCG, dok su postupci u vezi s tim još uvijek neriješeni. Kapacitet Skupštine da podrobno analizira predložene zakone i druge propise kako bi se utvrdila usaglašenost s pravnom tekovinom EU i dalje je na niskom nivou.

Parlamentarna **kontrola izvršne grane vlasti** treba dalje da se poboljša. Skupština je nastavila da se na ograničeni način bavi nalazima iz revizije Državne revizorske institucije, a nema rasprave niti izvještavanja o implementaciji najznačajnijih politika i zakonodavstva.

Etički kodeks **Skupštine**, koji omogućava podnošenje pritužbi građana, medija i zainteresovanih strana, na snazi je od 2014. godine, ali od oktobra 2016. godine nije predata nijedna pritužba na navodne povrede kodeksa. Odboru za ljudska prava i Odboru za antikorupciju nije upućena nijedna pritužba. Značajan broj poslanika pohađao je obuke u vezi s problematikom sukoba interesa i pravilnog postupanja. Tokom 2017. godine trojici poslanika ukinut je imunitet na zahtjev državnog tužioca, što je za rezultat imalo jednu zatvorsku kaznu u predmetu za koji opozicija tvrdi da predstavlja politički progon. Trenutno su u toku dva sudska postupka u kojima su akteri opozicioni poslanici.

Poboljšan je administrativni kapacitet Skupštine, blago je povećan broj zaposlenih, ali nijesu obezbijeđene nove prostorije za rad. Skupština je zadržala visok nivo transparentnostina administrativnom nivou.

Najznačajniji pravni okvir kojim se uređuje rad političkih partija nalazi se u Zakonu o političkim partijama i Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koji su izmijenjeni i dopunjeni u decembru 2017. godine s ciljem da se ispune neke od preporuka OEBS/ODIHR-a. Tek treba rješavati dodatne nedostatke u postojećem zakonskom okviru, uključujući one koje je utvrdio OEBS/ODIHR. Oni obuhvataju potrebu za: (i) uređenom preciznom trajanju predizbornih kampanja, (ii) obezbjeđivanjem daljeg jačanja učešća žena u politici i (iii) daljom profesionalizacijom Izborne komisije.

Nivo finansijskih sredstava koja se iz budžeta opredjeljuju za finansiranje političkih partija značajno je iznad prosjeka u regionu. Posao praćenja finansiranja političkih partija u nadležnosti je Agencije za sprečavanje korupcije. Ona je preduzela korake u pripremi metodologije za kvalitetnu procjenu rizika i detaljnu kontrolu, koja za sada nedostaje.

## UPRAVA

Potrebno je ojačati kapacitete Vlade za sprovođenje reformi, transparentnost i učešće zainteresovanih strana, a kroz koordinirani rad na izradi politika treba obezbijediti koherentnost sistema kreiranja politika. Politički dijalog u demokratskim institucijama neophodan je radi opšte održivosti i inkluzivnosti upravljanja. Osnovane su nove jedinice lokalne samouprave, a njihove su nadležnosti u nekim oblastima smanjene. I dalje treba konsolidovati lokalne javne finansije.

Pristupanje Evropskoj uniji i dalje je ključni cilj vanjske politike Crne Gore, nakon što je Crna Gora postala članica NATO-a u junu 2017. godine. Nova Vlada, izabrana u novembru 2016. godine, koju predvodi premijer Duško Marković, ima 19 ministara i tri potpredsjednika (od kojih su dvojica i ministri). Četiri ministra su žene, kako je bilo i u prethodnoj Vladi. Novoosnovana ministarstva su Ministarstvo za evropske poslove i Ministarstvo za javnu upravu. Ministar evropskih poslova i glavni pregovarač podnio je ostavku u februaru 2018. godine, nakon što je Agencija za sprečavanje korupcije utvrdila da je u konfliktu interesa. Ta je odluka osporena pred Upravnim sudom.

Iako postoji okvir za obezbjeđivanje koherentnog kreiranja politike, izrada politike i koordinacija i dalje su slabi. Vlada treba da obezbijedi da njeni centralni organi sarađuju i vode strateško planiranje,

nadziru izvršenje, obezbjeđuju kapacitete da vode proces izrade politike i uspostave mehanizme redovne koordinacije na administrativnom nivou, koji će uključiti sve organe centralne vlade.

U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, Vlada daje javnosti pristup dokumentima vezanim za proces pristupanja EU, kao što su radni dokumenti vezani za vladavinu prava. Uključivanje zainteresovanih strana u proces pristupanja EU treba međutim dalje poboljšati, a sam proces učiniti transparentnijim. Sistemske i stvarne javne konsultacije sa zainteresovanim stranama još uvijek nijesu standardno obilježje zakonodavnog procesa.

Izostanak stvarnog političkog dijaloga u Skupštini i kao posljedicu toga nedostatak skupštinske kontrole, doprinijeli su značajnom povećanju broja zakona koje opozicija, civilno društvo, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i drugi predaju Ustavnom sudu.

Što se tiče **lokalne samouprave**, usvajanje Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata u septembru 2017. godine naišlo je na kritike civilnog društva i određenog broja gradonačelnika, zbog političkih implikacija koje nosi. Ovim zakonom centralizuje se prostorno planiranje i izgradnja objekata na nivou Ministarstva održivog razvoja i turizma, čime se ukida pravo lokalnih vlasti da usvajaju i donose prostorne planove i izdaju dozvole za gradnju. Najznačajniji lideri opozicije osporili su ovaj zakon pred Ustavnim sudom.

U julu Skupština je usvojila Zakon o prijestonici kojim se osniva poseban fond od 1% godišnjeg budžeta države za razvoj grada Cetinja, čime se djelotvorno udvostručava budžet ove opštine. Novi zakon izazvao je zabrinutost u vezi sa fiskalnom konsolidacijom na nivou države i na nivou opština. Opštine u Crnoj Gori i dalje se bore sa fiskalnom konsolidacijom. Sve opštine, osim jedne, donijele su Etički kodeks za izabrane predstavnike i funkcionere i Etički kodeks za lokalne državne službenike i namještenike. Posebna komisija treba da prati sprovođenje oba kodeksa.

## CIVILNO DRUŠTVO

Napravljen je određeni napredak u poboljšanju pravnog i institucionalnog okvira za saradnju između vlade i organizacija civilnog društva, naročito u postavljanju pravne osnove za javno finansiranje nevladinih organizacija. Postoji opšte mišljenje da građansko društvo ima važnu ulogu u procesu pristupanja, ali osim formalnog učešća organizacija civilnog društva u različitim radnim grupama, i dalje treba jačati uslove za stvarni proces konsultacija. Postoje mehanizmi kroz koje vlada može konsultovati organizacije civilnog društva, ali su za te mehanizme potrebni dodatni resursi, jasna pravila i iskrena uključenost na obje strane.

Oснаženo civilno društvo ključna je komponenta svakog demokratskog sistema i državne institucije treba da ga priznaju i prema njemu se tako i ophode.

Od maja 2017. godine Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama u nadležnosti je Ministarstva javne uprave. Njena uloga je da prati implementaciju vladine strategije razvoja NVO. Savjet za razvoj NVO, savjetodavno tijelo koje okuplja predstavnike ministarstava i NVO, još uvijek nije u funkciji.

Postoji nekoliko kanala za dijalog između organizacija civilnog društva i javnih institucija o sektorskim politikama. Organizacije civilnog društva učestvuju u raznim radnim grupama, uključujući i radnu grupu za pristupne pregovore. Međutim, treba da se poboljša efikasnost i planiranje procesa konsultacija kako bi se obezbijedila istinska inkluzivnost. Saradnja između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti nije dovoljno razvijena.

Treba poboljšati uslove za dobrovoljni rad i građanski aktivizam tako da se podstiču takve aktivnosti. Zakonski okvir za dobrovoljni rad i dalje je pretjerano restriktivan. Treba da se poboljša finansijsko regulatorno okruženje za organizacije civilnog društva.

U junu 2017. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o nevladinim organizacijama s ciljem

da se postigne djelotvorniji sistem javnog finansiranja organizacija civilnog društva. Izmjenama i dopunama ovog zakona određuje se minimalni procenat godišnjeg državnog budžeta koji treba da se opredijeli za projekte civilnog društva i uvode se novi standardi i procedure za finansiranje nevladinih organizacija iz javnih sredstava. Izmijenjeni i dopunjeni zakon takođe predviđa decentralizovani sistem finansiranja i centralizovani sistem strateškog planiranja. Time se ministarstva obavezuju da organizuju sektorske konsultacije s relevantnim organizacijama civilnog društva, ukoliko je saradnja s civilnim sektorom dio njihove sektorske strategije. Podzakonska akta u ovoj oblasti tek treba da se pripreme.

## 2.1.2. REFORMA JAVNE UPRAVE

Crna Gora je umjereno spremna kada je riječ o reformi javne uprave. Ostvaren je dobar napredak, naročito usvajanjem novih zakona o državnim službenicima i namještenicima i o lokalnoj samoupravi, s ciljem da se implementira zapošljavanje zasnovano na rezultatima u cijelom javnom sektoru, u skladu s preporukama Komisije iz 2016. godine. Međutim, i dalje je potrebna snažna politička volja da bi se djelotvorno radilo na depolitizaciji javne uprave i na optimizaciji državne uprave, kao i da se obezbijedi efikasna implementacija i finansijska održivost reformi.

Crna Gora u predstojećoj godini, naročito treba da:

→ dalje radi na obezbjeđivanju profesionalizacije i depolitizacije javne uprave, naročito putem donošenja podzakonskih akata potrebnih za sprovođenje novih zakona o državnim službenicima i namještenicima i o lokalnoj samoupravi;

→ značajno unaprijedi kvalitet planiranja politike, uvođenjem srednjoročnog okvira za planiranje, uključujući fiskalno planiranje i obezbjeđujući konzistentnost i koordinaciju sektorskih strategija;

→ poboljša kvalitet procjene uticaja propisa i obezbijedi da se inkluzivne javne konsultacije sprovode na odgovarajući način, bez neopravdanih ograničenja njihovog obima.

### *Izrada i koordinacija politike*

Crna Gora ima zakonski okvir i institucije da obezbijedi koherentan **sistem kreiranja politika**, uključujući i politiku za evropske integracije. Međutim, koordinacija među ključnim institucijama Vlade više je fokusirana na procesna nego na materijalnapitanja, čime se ograničava djelotvornost sistema planiranja. Politika planiranja uglavnom se obavlja na godišnjem nivou, pošto vlada nema sveobuhvatni srednjoročni okvir za planiranje. Srednjoročni fiskalni plan nije povezan s planovima politika. Nekoliko (sektorskih) strategija još uvijek nema odgovarajuću procjenu troškova, a prvi Srednjoročni program rada Vlade za period 2018–2020. godine usvojen je u februaru 2018. godine.

Strukturirani dijalog između Vlade i Skupštine o prioritetima politike i o usklađivanju s pravnom tekovinom EU nije u potpunosti obezbijeđen, a nekoliko zakona doneseno je u hitnom postupku (9% tokom 2016. godine). U decembru 2016. godine poslovi vezani za kreiranje politike i koordinaciju povjereni su Ministarstvu evropskih poslova, a osnovano je novo Ministarstvo javne uprave. Redovno se objavljuju izvještaji o implementaciji Programa pristupanja Crne Gore EU. Program pristupanja EU za period 2018–2020. godine usvojen je početkom 2018. godine.

I dalje se samo djelimično obezbjeđuje okvir da politike i zakoni koji se izrađuju budu inkluzivni i bazirani na dokazima. Kapacitet za izradu politika mora dalje da se poveća. **Javne rasprave** o prijedlozima propisa uređene su zakonom, i moraju se vršiti korišćenjem portala *eUprava* koji ima modul *eParticipacija* za javne rasprave. Međutim, javne rasprave ne realizuju se jednoobrazno u svim institucijama i često sesprovode prekasno u toku procesa. Treba izbjeći neprimjerena

ograničenja obima javne rasprave. Ocjene uticaja propisa pripremaju se sistematičnije u procesu izrade zakona i drugih propisa, ali je potrebno odrediti adekvatne resurse za procjene uticaja propisa koje vrše ministarstva, a treba obezbijediti i kontrolu kvaliteta Ministarstva finansija. Vlada je po zakonu obavezna da prati i izvještava o sprovođenju centralnih planskih dokumenata, međutim, ministarstva nemaju zakonsku obavezu da izvještavaju o sprovođenju sektorskih strategija. Izvještaji opraćenju sprovođenja javno su dostupni, i to omogućava **kontrolu građana nad radom Vlade**. Izvještavanje se, međutim, više fokusira na neposredne rezultate nego na ishode.

### *Upravljanje javnim finansijama*

Prvi godišnji izvještaj o praćenju sprovođenja Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020. usvojen je u martu 2017. godine. Civilno društvo nije sistematski uključeno u praćenje programa implementacije. Nekoliko reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama napreduje prema rasporedu, ali bilo je i kašnjenja u nekim oblastima, zbog čega je potrebna tehnička pomoć da bi se reforme konsolidovale. U predstojećem periodu Crna Gora planira da se fokusira na kredibilitet i kontrolu budžeta, da napravi djelotvoran sistem upravljanja gotovinom, planiranja javnih rashoda, izvršenja i kontrole budžeta, kao i odgovarajuću strategiju za upravljanje dugovima i analizu fiskalnih rizika.

**Transparentnost budžeta** poboljšala se tokom izvještajnog perioda. Vlada sistematično objavljuje prijedloge budžeta, usvojeni budžet i izvještaje o izvršenju budžeta tokom godine, kao i završni izvještaj, iako resorne institucije još uvijek proaktivno ne dostavljaju budžetske informacije. Međutim, treba da se poboljša kvalitet i opsežnost ovih dokumenata. Što se tiče vremena kada se objavljuju, izvještaji Državne revizorske institucije u potpunosti su u skladu sa zakonskim obavezama i stavljaju se na raspolaganje opštoj javnosti. Ostvaren je napredak u oblasti unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru, povećanjem odgovornosti i transparentnosti; mapa puta za transparentnost integrisana je u program reforme unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru, čime se poboljšava kvalitet, prezentacija i vizualizacija godišnjeg budžeta, a izvještaji koji se pripremaju tokom godine, usklađeni su s najboljim međunarodnim praksama. Međutim, Crna Gora treba dalje da poboljša transparentnost budžeta, naročito uključivanjem indeksa otvorenosti budžeta i izradom budžeta za građane.

### *Javne službe i upravljanje ljudskim resursima*

Novi Zakon o **državnim službenicima i namještenicima** donesen je krajem 2017. godine. On ima za cilj da obezbijedi zapošljavanje viših državnih službenika na osnovu rezultata, da poboljša postupke za provjeru sposobnosti i odabira, i kod najvišeg rukovodnog kadra, i da poboljša procese premještanja, unapređenja i ocjene rada. Novi zakon takođe predviđa obuku za rukovodioce, kako bi se poboljšala rukovodna odgovornost i delegiranje ovlašćenja u postupcima zapošljavanja i ocjene rada, uklanjanjem političkogupliva iz mnogih takvih odluka. Konačna odluka o izboru treba, po pravilu, da se delegira na jasno određeni rukovodni nivo, čime će se takođe povećati transparentnost, osim kod ograničenog broja pozicija koje su direktno podređene političkom uticaju. Slične mjere uključene su u novi Zakon o lokalnoj samoupravi koji je usvojen u isto vrijeme. Ipak, da bi se ovi zakoni sprovodili potrebno je u predstojećim mjesecima usvojiti podzakonska akta i procedure.

**Jedinice za upravljanje ljudskim resursima** postoje u cijeloj državnoj upravi, ali većinu treba značajno ojačati. Uprava za kadrove trenutno realizuje prvi nacionalno akreditovani program za rukovodioce za ljudske resurse. Krajem 2017. godine u cijeloj državnoj upravi i lokalnim upravama pokrenuta je značajna aktivnost optimizacije ljudskih resursa, kojom treba da se potrebe za kadrovima smanje za ukupno 5% (na nacionalnom nivou) do 2020. godine, ali i da se riješe dodatne



potrebe za kapacitetima za evropske integracije (što se pominje u većini poglavlja koja slijede). Centralna kadrovska evidencija ažurira se redovnije, ali još uvijek nije povezana sa sistemom zarada. Što se tiče **systema zarada**, izmjene i dopune Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru donesene su u aprilu 2017. godine, kako je predviđeno fiskalnom strategijom za period 2017–2020. godine, i njima se posebno smanjuje varijabilni dio plate za 1% za većinu razreda i još za 6% za viši rukovodni kadar. **Profesionalni razvoj** i obuku obezbjeđuje Uprava za kadrove. Obuka za rukovodioce predviđena je po novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

**Planovi integriteta** postoje u čitavoj javnoj upravi, a u većini institucija postavljeni su **rukovodioci za pitanja integriteta**. Agencija za sprečavanje korupcije prati i redovno objavljuje izvještaje o njihovom sprovođenju i daje preporuke za poboljšanja.

### *Odgovornost uprave*

Cjelokupnoj organizaciji državne uprave nedostaje pravna jasnoća i ona ne obezbjeđuje djelotvorne **linije odgovornosti** u mnogim dijelovima uprave. Pošto ne postoje jasni kriterijumi za različite upravne organe, slične vrste institucijamogu biti odgovorne ministarstvima, savjetu ministara ili parlamentu. Nije ostvaren napredak ka upravljanju rezultatima. Umjesto toga institucije i dalje nastavljaju da imaju birokratski pristup fokusiran na planiranje, izradu budžeta i izvještavanje o svojim aktivnostima. Iako rukovodna odgovornost ostaje nedovoljno razvijena, a delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka ograničeno, Ministarstvo finansija analiziralo je ovu situaciju i predstavilo svoje nalaze Savjetu za reformu javne uprave krajem 2017. godine. Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima počeo je time da se bavi u vezi s odlukama o zapošljavanju. (vidjeti poglavlje 32)

**Pravo građana na dobru upravu** uređeno je i podliježe mehanizmima internog i eksternog nadzora, uključujući nadzor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Međutim, preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Državne revizorske institucije ne sprovode se dosljedno.

**Pravo građana na pristup informacijama u posjedu organa vlasti** uređeno je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji je izmijenjen i dopunjen u aprilu 2017. godine u dijelu vezanom za ponovno korišćenje informacija i otvoreni portal sa podacima (vidjeti takođe i poglavlje 23). Proaktivno objavljivanje informacija na internet stranicama javnih institucija i dalje je ograničeno, ali Agencija za zaštitu ličnih podataka i pristup informacijama počela je da vrši nadzor u cjelokupnoj javnoj upravi. Pojačan je kapacitet ove Agencije, ali je njen budžet za 2017. godinu samo blago povećan. Zatvorenost administracije javnoj upravi za pružanje informacija i dalje je problem i ozbiljan uzrok pritužbi građana.

Pravni okvir za **pravo na upravnu pravdu** poboljšan je u julu 2017. godine stupanjem na snagu Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu. Opšta javnost ne razumije dobro **pravo da se traži nadoknada**. Crna Gora nema poseban zakon o javnoj odgovornosti, iako postoji jasan procesni okvir. Međutim, ne postoji praćenje zahtjeva za javnom odgovornošću ni kako građani dobijaju naknadu.

### *Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima*

Prioritet vlade jeste uprava koja je uređena po mjeri korisnika. Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu donesen je u aprilu 2017. godine, a pokrenut je i pilot-projekat za razmjenu informacija između vladinih institucija (*Government Service Bus*) – infrastrukturno rješenje koje treba da obezbijedi razmjenu podataka između različitih registara u cijeloj javnoj upravi. Dva nova elektronska servisa za građane takođe su stavljena na raspolaganje krajem 2017. godine, uključujući uslugu za upis djece u škole i uslugu javnih nabavki. Međutim, ne postoje mehanizmi

za praćenje percepcije korisnika ili rezultata o kvalitetu pružanja usluga.

U toku je **pojednostavljivanje administrativnih procedura**. Novi Zakon o upravnom postupku stupio je na snagu u julu 2017. godine, a finalizirano je usaglašavanje sektorskih zakona s novim zakonom, iako mnoga podzakonska akta, koja definišu mnoge upravne postupke, uslove, vremenska ograničenja i naknade, tek treba da se usaglase s njim. U ovom trenutku još uvijek ne postoji okvir za operabilnost na nivou cjelokupne uprave koji bi podržao dalju digitalizaciju i pojednostavljivanje upravnih postupaka.

### *Strateški okvir reforme javne uprave*

Crna Gora implementira **Strategiju reforme javne uprave za period 2016–2020. godine**. Da bi se obezbijedila uspješna implementacija strategije, potrebna je **politička podrška**. S tim ciljem, krajem 2016. godine osnovan je Savjet za reformu javne uprave na čijem je čelu premijer. Za sada se on sastao dva puta. **Finansijska održivost** reformi treba da bude u potpunosti obezbijeđena. Iako su troškovi većine aktivnosti u akcionom planu za reformu javne uprave za period 2016–2018. godine procijenjeni, njih često sufinansiraju donatori i stvarna sredstva iz državnog budžeta nijesu jasno utvrđena. Zbog reorganizacije nakon izbora 2016. godine, realizacija Akcionog plana za reformu javne uprave odložena je, naročito kada je riječ o optimizaciji javne uprave, koja će početi 2018. godine. Akcioni plan za period 2018–2020. godine usvojen u januaru 2018. godine, zahvaljujući jasnoj metodologiji, sadrži detaljniju procjenu troškova.

## **2.2. VLADAVINA PRAVA I TEMELJNA PRAVA**

### **2.2.1. POGLAVLJE 23: PRAVOSUĐE I TEMELJNA PRAVA**

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

Crna Gora je umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i, ukupno gledano, ostvarila je određeni napredak. Zakonodavni okvir za pravosuđe, čiji je cilj da poveća nezavisnost i profesionalizam u pravosuđu, tek treba da bude u potpunosti sproveden. Ojačani su institucionalni kapaciteti. Međutim, korupcija je široko rasprostranjena i ostaje pitanje za zabrinutost. Što se tiče temeljnih prava, Crna Gora je dalje uskladila svoje zakonodavstvo sa standardima EU. Naročito se poboljšao rad kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, ali su i dalje potrebna nastojanja da se ojača institucionalni okvir i djelotvorna zaštita ljudskih prava u praksi. Što se tiče slobode izražavanja, zabrinjavaju novija dešavanja koja predstavljaju izazov za nezavisnost javnih medijskih tijela.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- pojača napore na povećanju korišćenja finansijskih istraga u skladu sa standardima Radne grupe za finansijske mjere protiv pranja novca (FATF) i uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom;
- ojača nezavisnost, odgovornost, profesionalizam i ukupnu efikasnost pravosudnog sistema;
- jača slobodu medija, i putem jasnog jačanja nastojanja da se istraže predmeti nasilja nad novinarima i putem zaštite javnog servisa RTCG, ali i drugih medija, od neprimjerenog uticaja i političkog pritiska.

Crna Gora realizuje detaljan akcioni plan koji je usvojen prije otvaranja pregovora u ovom poglavlju u decembru 2013. godine.

## **Funkcionisanje pravosuđa**

Sudski sistem Crne Gore umjereno je spreman. U izvještajnom periodu, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u ispunjavanju preporuka za jačanje nezavisnosti, profesionalizma i odgovornosti pravosuđa. Poboljšani su kapaciteti Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta, sudije i tužiocu prvi put su zaposleni po novom sistemu, a započelo je sprovođenje nove IT strategije. Međutim, zapošljavanje, sistem za ocjenu rada i sistem unapređivanja sudija još uvijek nijesu u potpunosti sprovedeni. Uz to, bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju Etičkog kodeksa i u oblasti disciplinske odgovornosti još uvijek ne postoji, a upravljanje ljudskim resursima nije poboljšano.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- jača nezavisnosti i profesionalizam pravosuđa putem pune implementacije novog sistema za izbor, ocjenu rada i napredovanje;
- jača odgovornosti pravosuđa putem građenja bilansa ostvarenih rezultata u sprovođenju etičkog kodeksa i novih disciplinskih sistema za sudije i tužioce;
- poboljša rad na racionalizaciji sudske mreže, uključujući i bolje upravljanje kadrovima.

### Strateški dokumenti

Akcioni plan Crne Gore za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti pravosuđa. Uz to postoje i Strategija reforme pravosuđa za period 2014–2018. godine i dvogodišnji akcioni plan za njeno sprovođenje (najnoviji plan obuhvata period 2017–2018. godine). Postoji i mehanizam za praćenje sprovođenja strategije.

### Organi upravljanja

Sudski savjet i Tužilački savjet ključni su organi zaduženi za upravljanje sistemom pravosuđa, uključujući tu i pitanja karijere sudija i tužilaca. Sastav i postupci za imenovanje članova ovih savjeta generalno su u skladu s evropskim standardima. U januaru 2018. godine istekao je mandat Tužilačkom savjetu. Nakon što Skupština u dva pokušaja nije uspjela da izglasa listu od četiri nova člana Savjeta iz reda uglednih pravnika, Zakon o državnom tužilaštvu izmijenjen je i dopunjen u februaru 2018. godine kako bi se Skupštini omogućilo da glasa za pojedinačne kandidate zasebno.

Budžet Sudskog savjeta za 2018. godinu iznosi 1,4 miliona eura, što je značajno povećanje u odnosu na iznos od 864.774, koliko je budžet iznosio 2017. godine. Budžet Tužilačkog savjeta iznosi 541.114 eura (2017. godine bio je 455.877 eura). U oba savjeta zaposlen je dodatni broj službenika. Iako je potrebno dalje jačanje administrativnih i profesionalnih kapaciteta oba Savjeta, oni u principu treba da budu u mogućnosti da sprovode sisteme za angažovanje, ocjenu rada, unapređenje i disciplinsku odgovornost. Međutim, treba da poboljšaju svoje kapacitete za strateško i budžetsko planiranje, te za planiranje ljudskih resursa, kao i komunikaciju s javnošću. Oba savjeta treba i dalje da poboljšaju transparentnost rada, uključujući i vidove punog obrazlaganja i objavljivanja ocjena o unapređenjima i imenovanjima, disciplinskim postupcima, te objavljivanja zapisnika sa sastanaka. Članovi oba savjeta treba takođe da posvete više vremena i da pokažu punu posvećenost vršenju svojih funkcija.

### Nezavisnost i nepristrasnost

Nakon amandmana na Ustav Crne Gore iz 2013. godine, nezavisnost pravosuđa ojačana je i putem formalnog smanjivanja prostora za politički uticaj na imenovanja u pravosuđu. Međutim, pokušaji političkog miješanja, uključujući tu i miješanje internih vlasti u pravosuđe, ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost. Za obezbjeđivanje pune nezavisnosti sistema pravosuđa u Crnoj Gori



potrebna je jača politička posvećenost.

Načelo nasumične dodjele predmeta u rad jemči se Zakonom o sudovima i sprovodi se automatski kroz pravosudni informacijski sistem (PRIS), iako za veoma male sudove postoje određena ograničenja. Praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova, s ciljem smanjenja broja zaostalih predmeta, stvara rizik da se, u nedostatku jasnih kriterijuma, podrije pravo na dodjeljivanje sudije po zakonu.

Crna Gora treba da ojača nepristrasnost pravosuđa revidiranjem odredbe u Zakonu o Sudskom savjetu prema kojoj disciplinske sankcije mogu biti izrečene samo ukoliko sudija propusti da traži izuzeće u najmanje tri predmeta.

Broj pomilovanja koja daje predsjednik, a koja utiču na nezavisnost pravosuđa, i dalje se smanjuje. Tokom 2017. godine bio je jedan predmet, dok ih je 2016. godine bilo šest.

### Odgovornost

Bilans ostvarenih rezultata vezan za izvršenje disciplinske odgovornosti i za Etički kodeks za sudije i tužioce i dalje je veoma ograničen. Tokom 2017. godine Komisija za praćenje sprovođenja Etičkog kodeksa za sudije rješavala je u 18 predmeta i nije utvrdila da je došlo do povreda (2016. godine bilo je 19 predmeta, a utvrđene su dvije povrede). Tokom 2017. godine ni u jednom od tri prijavljena slučaja nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa tužilaca (2016. godine bilo su tri slučaja, a u jednom slučaju utvrđena je povreda). Disciplinski postupak pokrenut protiv jednog sudije doveo je do zakonski minimalne sankcije, dok su postupci protiv jednog tužioca rezultirali smanjenjem zarade od 20% u trajanju od tri mjeseca. Treba da dobiju epilogske slučajeve kod kojih bi bilo osnova za disciplinsko djelovanje.

Mehanizmi za utvrđivanje povreda pravila o integritetu i izvršenje disciplinskih kazni treba da postanu djelotvorniji. Svijest javnosti o postojećim mehanizmima za pritužbe treba dalje da se podigne, a treba uvesti i mogućnost da se ospori odbijanje pritužbe pred Sudskim i Tužilačkim savjetom. Relevantne odluke dva savjeta treba bolje obrazložiti, a tek treba da se razvije sudska praksa u ovoj oblasti.

Pravosudna inspekcija koja je pod okriljem Ministarstva pravde ojačana je u septembru 2017. godine tako što umjesto tri ima sedam inspektora. Potrebna su dalja poboljšanja i djelotvorno sprovođenje sistema pravosudne inspekcije, uključujući i temeljitije i nenajavljene inspekcije.

Nakon uvođenja sistema javnih izvršitelja u proljeće 2014. godine, disciplinska odgovornost javnih izvršitelja postala je razlog za brigu. Tokom 2017. godine protiv javnih izvršitelja pokrenuto je osam disciplinskih postupaka. U jednom od predmeta, javni izvršitelj o kome je bilo riječ dobio je privremenu zabranu vršenja djelatnosti. U martu 2017. godine, donesene su izmjene i dopune Zakona o javnim izvršiteljima s ciljem da se obezbijedi djelotvorno praćenje njihovog rada i uvedu viši profesionalni i etički standardi. Međutim, da bi se riješio ovaj problem, potrebni su naredni koraci koji idu dalje od izmjena i dopuna zakonodavstva, uključujući tu i odgovarajuće obuke.

### Profesionalizam i stručnost

Kao nastavak na završene zakonodavne reforme, Crna Gora sada organizuje jedinstvene konkurse za cijelu Crnu Goru za sudije i tužioce osnovu novog sistema koji je u primjeni od 2016. godine (osam upražnjenih radnih mjesta za tužioce objavljeno je 2017. godine). Plan upražnjenih radnih mjesta za period 2018–2019. usvojen je u decembru 2017. godine. Uprkos naporima oba savjeta da se organizuje transparentan izbor zasnovan na rezultatima, preostali su izazovi u planiranju zapošljavanja i transparentnosti postupka izbora.

Nakon što je pilot-faza korišćenja novog sistema redovne ocjene rada završena u jesen 2016. godine, Sudski savjet i Tužilački savjet izvršili su reviziju kriterijuma za ocjenu. U toku je redovna ocjena rada tužilaca, a za sudije ona treba da započne već 2018. godine. Treba se pozabaviti pitanjem skepticizma u pravosuđu u odnosu na redovnu ocjenu rada, jer ona predstavlja jedan od razloga za kašnjenje u ovoj oblasti.

### Kvalitet pravde

Nastavljene su aktivnosti na usaglašavanju sudske prakse, uključujući i usaglašavanje sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Nakon preseljenja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u nove prostorije u januaru 2017. godine, Centar je sada u potpunosti opremljen i broj zaposlenih je povećan. Za 2018. godinu opredijeljen mu je budžet od 624.240 eura (2017. godine bio je 447.594 eura). Ovaj iznos opredijeljenih sredstava i dalje je ispod zakonskog minimuma i za neke specijalizovane obuke Centar i dalje zavisi od podrške donatora. Treba da se garantuje autonomno i samoodrživo funkcionisanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Bez odlaganja treba poboljšati njegov administrativni i rukovodni kapacitet, kao i saradnju sa Sudskim savjetom i Tužilačkim savjetom. Centar takođe treba da odigra aktivniju ulogu u utvrđivanju potreba za obukom na osnovu procjene potreba, u promovisanju obuke kod ciljane grupe, u ocjeni aktivnosti obuke i izradi materijala za obuku za koja će postojati obezbijeđena autorska prava.

Uputstva za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) još nijesu u potpunosti u primjeni. Podaci o ukupnoj dužini postupaka još uvijek nijesu dostupni. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematično, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike.

PRIS (Pravosudni informacioni sistem) koriste svi sudovi za praćenje predmeta za neke aspekte upravljanja predmetima i za komunikaciju sa strankama. Međutim, ovaj sistem i dalje ima nedostataka vezanih za bezbjednost i ne funkcioniše pouzdano van Podgorice. Pomenuti sistem takođe omogućava prikupljanje opsežnih statističkih podataka, ali njegova pouzdanost i dalje izaziva ozbiljne bojazni. Zamjena PRIS-a novim IT sistemom planira se prema Strategiji informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016–2020. Dok novi IT sistem i svi njegovi elementi ne budu u funkciji, potrebna su alternativna rješenja. Takvi prelazni aranžmani treba da posluže u svrhe efikasnijeg opredjeljivanja ljudskih resursa i postavljanja realističnijih standarda za obim posla za sudije na osnovu rezultata i preporuka iz studije mjerenja opterećenosti sudija koja je obavljena 2015. godine.

Budžet za pravosuđe za 2018. godinu iznosi 37,8 miliona eura (0,9% BDP); što je marginalni porast u poređenju sa 2017. godinom (34,8 miliona eura, tj. 0,82% BDP-a u 2017. godini). Tokom 2018. godine sudovima je opredijeljeno 28,8 miliona eura (2017. godine to je bilo 26,4 miliona eura), a 8,9 miliona eura tužilaštvu (2017. godine 8 miliona eura). Pošto se najveći dio budžeta troši na plate, opredijeljena sredstva su i dalje nedovoljna, naročito za investicione potrebe i poboljšanje ukupno loše infrastrukture pravosuđa. Crna Gora ima 41 sudiju i 17 tužilaca na 100 000 stanovnika. Prema CEPEJ-u, evropski prosjek je 21 sudija i 11 tužilaca na 100 000 stanovnika.

Uticaj alternativnog rješavanja sporova i dalje je mali, čak se i smanjuje. Tokom 2017. godine broj predmeta koji su upućeni na medijaciju i riješeni u postupku medijacije (isključujući radne sporove) opao je na 161 (2016. godine bio je 429). Ukupan broj radnih sporova koji su upućeni na medijaciju bio je 2.055 (2016. godine bio je 9.175). Korišćenje medijacije treba dalje promovisati i među sudijama i među strankama u sporovima.

## Efikasnost

Crna Gora, generalno gledano, nema značajan broj zaostalih sudskih predmeta. Međutim, tokom 2017. godine, broj zaostalih sudskih predmeta porastao je za 25%, sa 32.313 predmeta koja su bila neriješena na kraju 2016. godine na 40.780 neriješenih predmeta na kraju 2017. godine.

Ukupan broj predmeta koji su više od tri godine neriješeni pred svim sudovima nije se značajno promijenio (3.206 predmeta bilo je neriješeno 31. decembra 2017. godine, a na kraju 2016. godine bilo je neriješeno 3.214 predmeta). Tokom 2017. godine prosječno vrijeme od predaje predmeta do odluke bilo je 295 dana za prvostepeni postupak u građanskim predmetima i 97 dana za privredne predmete (podatak za 2016. godinu: 165 dana za građanske predmete i 80 dana za privredne predmete). Crna Gora treba da nastavi rad na povećanju efikasnosti pravosuđa, na praćenju zaostatka u rješavanju predmeta i na smanjivanju broja neriješenih predmeta.

Broj predmeta izvršenja koji dolaze pred sudove nastavio je da pada, iako blago, nakon uvođenja sistema javnih izvršitelja (2016. godina 1.771; 2017. 1.688), dok je broj neriješenih izvršnih predmeta značajno opao (krajem 2017. godine 10.521; krajem 2016. godine 42.468). Broj žalbi protiv odluka koje su donijeli javni izvršitelji takođe je opao (sa 13.850 tokom 2016. na 8.244 tokom 2017. godine). Uspostavljen je centralizovani sistem upravljanja predmetima za javne izvršitelje, koji omogućava centralno praćenje stopa naplate, troškova i trajanja postupaka. Izvršenje sudskih odluka i dalje je problematično.

Iako je srednjoročna strategija za racionalizaciju sudske mreže za period 2016–2019. godine usvojena u decembru 2016, sve konkretne mjere za realizaciju odložene su do perioda nakon 2019. godine. Reforme u ovim oblastima treba da se nadograđuju na podatke i zaključke odgovarajuće analize potreba i analize troškova i benefita prošlih i planiranih reformi. Treba obezbijediti i bolje upravljanje kadrovima.

## Rješavanje predmeta ratnih zločina na domaćem nivou

Nastavljeno je sprovođenje strategije za krivično gonjenje za ratne zločine. Od osam novih predmeta, koje je otvorilo Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca 2016. godine, šest je još uvijek u fazi izviđaja. U jednom od tih slučajeva odustalo se od krivičnog gonjenja zbog nedostatka dokaza. U septembru 2017. godine pokrenuti su sudski postupci protiv fizičkih lica koja su optužena za zločine protiv civilnog stanovništva. U svim slučajevima koji su u fazi izviđaja specijalno tužilaštvo moralo je da se pouzda u zamolnice Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju i tužilaštvima susjednih država.

Do kraja 2017. godine, postale su pravosnažne 154 odluke o zahtjevima za naknadu štete (decembar 2016. 125), a dosuđen je ukupan iznos od 1.485.519 eura (do kraja 2016. 1.097.713 eura). Crna Gora treba da obezbijedi da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi, da je reparacija u skladu s domaćim zakonodavstvom i da se postupci završe u razumnom roku.

Uprkos nekim pozitivnim dešavanjima u izvještajnom periodu, Crna Gora treba da pojača svoje napore u borbi protiv nekažnjivosti za ratne zločine. Treba primijeniti proaktivniji pristup da bi se djelotvorno istražili, krivično gonili, sudili i kažnjavali ratni zločini u skladu s međunarodnim standardima, i da bi se odredili prioriteta među takvim slučajevima. Sudske odluke koje su do sada usvojene sadržale su pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Optuživanje za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podstrekavanje još uvijek nije korišćeno.

## Borba protiv korupcije

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u borbi protiv korupcije. Uprkos određenom napretku, naročito kada je riječ o institucionalnom kapacitetu, još uvijek je potreban proaktivniji stav. Treba raditi na izazovima u vezi s nezavisnošću i određivanju prioriteta Agencije za sprečavanje korupcije. Finansijske istrage treba da se poboljšaju i da dovode do privremenog i trajnog oduzimanje imovine. Dalja poboljšanja u bilansu ostvarenih rezultata uspješnih istraga i osuđujuće presude biće moguće samo u okruženju gdje su nezavisne institucije zaštićene od bilo kakvog neprimjerenog uticaja i gdje imaju podsticaj da u potpunosti koriste svoja ovlaštenja.

Crna Gora u predstojećoj godini naročito treba da:

- nastavi da poboljšava operativne kapacitete institucija i njihovu saradnju;
- pojača napore da se više koriste finansijske istrage, uključujući tu i poboljšavanje operativnog kapaciteta i da uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom;
- značajno poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblastima represije i sprečavanja korupcije i putem izricanja djelotvornih sankcija.

### Bilans ostvarenih rezultata

Realizovan je početni **bilans ostvarenih rezultata** iz istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u predmetima korupcije na visokom nivou, ali ga je potrebno dalje konsolidovati. Nakon prvih pravosnažnih i izvršnih presuda u predmetima korupcije na visokom nivou u februaru i decembru 2016. godine, doneseno je još 14 pravosnažnih i izvršnih presuda u pomenutoj godini i pet u 2017. godini, pri čemu su izrečene kazne između šest mjeseci i tri godine i osam mjeseci. Uz to su izrečene i novčane kazne, a naložena je i nadoknada u formi vraćanja imovine procijenjene vrijednosti od otprilike 24 miliona eura. Većina ovih presuda zasnivala se na sporazumima o priznanju krivice. Među osuđenim fizičkim licima našlo se nekoliko gradonačelnika, dvojicasudija i bivši predsjednik Državne zajednice Srbija i Crna Gora, koji još uvijek nije započeo da služi svoju zatvorsku kaznu. U drugim predmetima visokog profila koji su procesuirani u prethodnom periodu suđenja su u toku, uključujući i predmet koji se odnosi na 12 javnih funkcionera.

Tokom 2017. godine, optužnica je podignuta u 10 predmeta korupcije na visokom nivou protiv 18 fizičkih lica i tri pravna lica, dok su nove istrage pokrenute u 16 predmeta, uključujući, između ostalog, bivše gradonačelnike i opštinske funkcionere. U prvim mjesecima 2018. godine, optužnice su podignute u dva predmeta korupcije na visokom nivou, a uključuju i dva bivša gradonačelnika.

Privremena mjera obezbjeđenja (privremeno oduzimanje imovine, npr. zemljišne parcele i prostorija preduzeća) izrečena je u jednom predmetu u kome je istraga u toku protiv 12 fizičkih lica, uključujući dva pomoćnika ministra i jedno pravno lice. Međutim, bilans ostvarenih rezultata, kada je riječ o privremenom i trajnom oduzimanju imovine, treba značajno da se poboljša. Nove finansijske istrage pokrenute su 2017. godine protiv 53 fizička lica i 13 pravnih lica u vezi sa šest predmeta korupcije na visokom nivou.

Crna Gora ostvarila je određeni napredak u uspostavljanju **bilansa ostvarenih rezultata** u oblasti sprečavanja korupcije. Uz to je u porastu i iznos novčanih kazni koje su izrekli organi za prekršaje. Međutim, praksa izricanja sankcija koje su ispod zakonskog minimuma nema odvratajući efekat i protivna je djelotvornom izvršenju pravila za sprečavanje korupcije. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) treba da koristi svoja ovlaštenja da direktno izriče prekršajne kazne.

Za period 2016–2017. godine, 96% javnih funkcionera predalo je **izvještaj o prihodima i imovini** u propisanom roku (2015/2016. godine taj broj je bio 92,1%). Tokom 2017. godine ASK je provjerila preko 1.600 izvještaja o imovini i ispunila svoj godišnji plan koji se bazirao na redosljedu prioriteta. Prekršajni postupci za nepredavanje izvještaja o prihodima ili imovini pokrenuti su protiv 312 javna funkcionera i izrečene su novčane kazne u ukupnom iznosu

od 42.090 eura (2016. godine 38.270 eura). Još 42 prekršajna postupka pokrenutasu zbog nepravilnosti koje su utvrđene u predatim **izvještajima o imovini i prihodima** (2016. godine 40). U tim predmetima izrečene novčane kazne iznosile su ukupno 6.720 eura (2016. godine bile su 3.680 eura). Oko 71% javnih funkcionera i 75% državnih službenika dalo je opcionalnu saglasnost Agenciji da pristupi njihovim računima u banci kako bi potvrdila podatke koje su oni predali u svom izvještaju o prihodima i imovini. Među funkcionerima koji su dali takvu opcionalnu saglasnost je i 10 članova Vlade.

Od početka 2017. godine Agencija je pokrenula ispitivanje neobjašnjivog bogaćenja protiv 24 javna funkcionera (što je pad u odnosu na 2016. godinu kada ih je bilo 49), ali nije utvrdila nepravilnosti. Agencija se podstiče da vrši detaljnije provjere funkcionera na nasumično odabranim uzorcima, uključujući i pretraživanje da bi se otkrilo nezakonito bogaćenje, promjene i prenos imovine i utvrđivanje porijekla imovine.

Tokom 2017. godine ASK je donijela 127 mišljenja o **nespojivosti funkcija** (2016. godine 185 mišljenja i 58 odluka). Na osnovu mišljenja ASK, 37 javnih funkcionera dalo je ostavku na svoje radno mjesto ili funkciju. Preostaju izazovi vezani za predmete **konflikta interesa**, kojih je malo. Nadalje, novija mišljenja koja je donijela Agencija, uključujući i ona koja se odnose na članove Savjeta javnog servisa RTCG i Savjeta Agencije za elektronske medije, pokazuju značajnu slabost u primjeni prava, utvrđivanju činjenica i pravilnom rezonovanju. Ovo je otvorilo debatu o potrebi da se Agencija zaštiti od neprimjerenog pritiska izvana. U februaru 2018. godine odluka ASK kojom se utvrđuje konflikt interesa u predmetu dovela je do njegove ostavkeministra evropskih poslova. Ta je odluka osporena pred Upravnim sudom.

Kada je riječ o **finansiranju političkih partijai izbornih kampanja**, ASK je nastavila da prati kako relevantni subjekti, generalno gledano, ispunjavaju obaveze predviđene zakonodavstvom u oblasti borbe protiv korupcije. ASK je takođe obavljala rutinske kontrolne provjere finansiranja partija uz kontrolu izbornih kampanja, i registrovala je značajno povećanjeu prijavljenim nepravilnostima. Na izborima u oktobru 2016. godine, ASK je pokrenula 405 prekršajnih postupaka za neispunjavanje obaveza i pet privremenih obustava isplata budžetskih sredstava političkim subjektima (86 u prvoj polovini 2016. godine). Nijesu konstatovane nepravilnosti u pripremi pet opštinskih izbora koji su održani u martu i novembru 2017. godine.

ASK nije utvrdila nikakvu zloupotrebu javnih resursa u partijske svrhe, uprkos upornom prijavljivanju opozicije i civilnog sektora da su takve zloupotrebe široko rasprostranjene. ASK još uvijek treba da izradi kvalitetnu metodologiju za ocjenu rizika i da djelotvornije koristi svoja istražna ovlašćenja, uključujući i obavljanje više detaljnijih provjera. Novi softver koji omogućava detaljne provjere orijentisane na rezultate, a na osnovu ocjene rizika i strateškog planiranja, ima potencijal da poboljša bilans ostvarenih rezultata Agencije u ovom smislu.

Državna revizorska institucija (DRI) objavila je pozitivne izvještaje iz revizije o godišnjim finansijskim izvještajima 15 političkih partija, jedan uslovni izvještaj i jedan negativan izvještaj, dok su revizije pravilnosti rezultirale uglavnom uslovnim izvještajima s preporukama za poboljšanja.

Tokom 2017. godine organima vlasti predato je 5.577 zahtjeva za **pristup informacijama**. Od toga tražene informacije nijesu pružene u 1.951 slučaju (2016. godine u 1.562 slučajeva od ukupno 6.426 zahtjeva za pristup informacijama). Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dobila je ukupno 1.086 pritužbi, od čega je potvrđeno 356 (tokom 2016. godine 1.122 od 2.687 pritužbi). Većina su bili predmeti u kojima su zahtjevi koji su bili upućeni javnim institucijamaostali bez odgovora, što izaziva zabrinutost. Tokom 2017. godine Upravni sud presudio je u 12 predmeta protiv odluke organa vlasti da ne odobri pristup informacijama. Međutim, ne sprovode se djelotvorno sudske odluke o pristupu informacijama. izaziva zabirnutost sve češća praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnima da bi se ograničio pristup



informacijama (68 tokom 2017. godine; 30 tokom 2016. godine). Javne institucije treba hitno da poboljšaju sprovođenje zakona i da brzo odgovaraju na zahtjeve za pristup informacijama, naročito u oblastima gdje postoji rizik od korupcije.

I dalje su ograničeni rezultati u oblasti zaštite **zviždača**. Tokom 2017. godine ASK je primila 69 prijava o ugroženosti javnog interesa (56 tokom 2016. godine), a dva zahtjeva za zaštitu zviždača (osam tokom 2016. godine). Zaštita je dodijeljena u jednom slučaju. ASK je na svoju inicijativu pokrenula još 27 postupaka za utvrđivanje postojanja ugroženosti javnog interesa i utvrdila takvu opasnost u 16 slučajeva (nije bilo prijavljenih slučajeva za 2016. godinu). U toku je jedan prekršajni postupak.

Uz podršku ASK, **planovi integriteta** usvojeni su do sada od strane 688 (od 700) javnih organa, a 679 organa je postavilo menadžera integriteta. Planira se da elektronska predaja planova integriteta i izvještaja o njihovom sprovođenju počne 2018. godine, što će olakšati njihovu obradu i analizu. ASK je nastavila da pokreće prekršajne postupke protiv javnih organa koji nijesu ispunili zakonsku obavezu da usvoje planove integriteta; od 2016. godine, ukupan iznos izrečenih novčanih kazni bio je 18.640 eura. Međutim, praktični uticaj ovih planova na sprečavanje korupcije tek treba ocijeniti.

Kada je riječ o implementaciji Zakona o **lobiranju**, izdato je šest sertifikata, ali samo jedno lice koje je dobilo takav sertifikat do sada se registrovalo kod ASK. Ovako male brojke ukazuju na to da se aktivnosti lobiranja vrše van zakonskog okvira. ASK se bavi ovim pitanjem kroz podizanje svijesti, ali i dalje treba da pokaže proaktivniji pristup u otkrivanju, praćenju i kažnjavanju povreda zakona. Treba dalje da fokusira svoju pažnju na potencijalno lobirane pojedince u javnim institucijama i organima.

I dalje gotovo da nema predmeta u kojima se pokazuje djelotvorna implementacija **etičkog kodeksa** za pripadnike zakonodavnih i izvršnih vlasti.

Uticaj antikorupcijskih mjera u **naročito osjetljivim oblastima** i dalje je ograničen. Uprkos većem broju zaposlenih u nekim inspekcijским službama, i dalje postoji snažna i hitna potreba da se poboljšaju i ojačaju mehanizmi za internu inspekciju unutar javne uprave i da se poboljša njihova saradnja s organima za sprovođenje zakona. Na primjer, treba dalje poboljšati kapacitet za inspekciju u oblasti **javnih nabavki**. Očekuje se da uvođenje elektronskih nabavki koje je u toku pomogne da se postigne veća transparentnost i da se smanje mogućnosti za zloupotrebe. Međutim, provjera cjelokupnog ciklusa javnih nabavki ostaje razlog za zabrinutost.

### Institucionalni okvir

#### *Sprečavanje korupcije*

Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) s administrativnim istražnim ovlaštenjima osnovana je u januaru 2016. godine. Od šezdeset planiranih radnih mjesta u Agenciji, popunjeno je 56. Određeni napredak ostvaren je u jačanju kapaciteta sektora za finansiranje političkih partija i izborne kampanje. Međutim, još uvijek je potrebna pojačana obuka zaposlenih o zaštiti zviždača i lobiranju.

IT sistem Agencije, koji uključuje i sistem elektronskog vođenja predmeta i sistem elektronske predaje izvještaja, u upotrebi je i kontinuirano se unapređuje. On omogućava direktne veze s bazama podataka drugih institucija (Centralnim registrom Privrednog suda, Registrom motornih vozila, Registrom oružja, Centralnim registrom građana, Upravom za nekretnine, Poreskom upravom, Centralnom depozitarnom agencijom, Registrom krivične evidencije). Ove veze omogućavaju, na primjer, unakrsnu provjeru podataka u stvarnom vremenu i automatski detektuju potencijalne nespojivosti funkcija. Vidljivost i transparentnost internet-stranice Agencije takođe su se poboljšali, uključujući i vidljivost elektronskog formulara za prijavljivanje korupcije.

U novembru mjesecu 2017. godine, ASK je potpisala sporazum sa Državnom revizorskom institucijom. Nekoliko sporazuma s drugim relevantnim javnim institucijama već je potpisano, a još se planira.

Opšta javnost još uvijek ne doživljava ASK kao dovoljno samostalnu i proaktivnu instituciju. Zbog ličnih veza između uprave ASK i političke elite, i dalje postoje navodi da je ona politički instrumentalizovana. Da bi se ojačalo povjerenje javnosti, treba omogućiti da ASK funkcioniše nezavisno od svakog političkog uticaja. Rukovodstvo i zaposleni treba da obezbijede maksimalnu transparentnost, integritet i nepristrasnost, kao i odgovornost. ASK mora dalje da poboljša svoju komunikaciju i aktivnosti proaktivnog informisanja o pitanjima u svojoj nadležnosti.

### *Sprovođenje zakona*

Specijalno tužilaštvo, koje je osnovano 2015. godine, vodi krivične istrage u slučajevima koruptivnih krivičnih djela. Imenovanisu specijalni tužioci, a zaposlenisu gotovo svi službenici s posebnim stručnim znanjima. Za sada je popunjeno 35 od 37 radnih mjesta predviđenih u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji, koji je usvojen u martu 2017. godine. Od sredine 2016. godine Specijalno državno tužilaštvo ima podršku Specijalne policijske jedinice, koja je sada u potpunosti popunjena. Međutim, zbog značajnog broja predmeta kojima se bavilo Specijalno državno tužilaštvo treba značajno da se poboljša kapacitet Specijalne policijske jedinice.

Vodeća uloga Specijalnog državnog tužilaštva u izviđaju dobro je prihvaćena i odnos između Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalne policijske jedinice i dalje je dobar, posebno zahvaljujući osnivanju specijalnih zajedničkih istražnih timova. Uprkos tome, ukupni institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje su nedovoljni i potrebna su im poboljšanja, i putem specijalizovanih obuka. Iako je ostvaren određen napredak, finansijske istrage još uvijek se ne pokreću sistematično u predmetima korupcije i sam njihov koncept treba dalje uskladiti sa standardima FATF-a. Nedostatak vještina za finansijske istrage u policiji i tužilaštvu treba prioritarno rješavati kroz posebno usmjerenu specijalizovanu dugoročnu obuku. Policija je nastavila da predaje samo mali broj predmeta tužilaštvu i gotovo da i nema predmeta koji pokreću zvanična inspekcija i revizorski organi. Predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti ne treba da vrše **politički uticaj** na službenike za sprovođenje zakona i pravosuđe s ciljem miješanja u njihovo nezavisno funkcionisanje.

Došlo je do poboljšanja u uspostavljanju IT infrastrukture, uključujući postavljanje zaštićenih elektronskih kanala između svih tužilaštava i ministarstava i instaliranje sistema za vođenje predmeta za Specijalno tužilaštvo.

Od izuzetnog je značaja činjenica da su i Specijalna policijska jedinica i Specijalno državno tužilaštvo u mogućnosti da zaposle najprikladnije stručnjake. Bez odlaganja treba obezbijediti odgovarajuće prostorije za Specijalno tužilaštvo (vidjeti takođe i dio o organizovanom kriminalu u okviru Poglavlja 24).

### Pravni okvir

Crna Gora je potpisnica svih relevantnih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije. Na snazi su antikorupcijski pravni okvir i podzakonska akta. Po Krivičnom zakoniku kažnjivi su i pasivna i aktivna korupcija. Podstičemo Crnu Goru da propiše da je nezakonito bogaćenje krivično djelo. Od 11 preporuka GRECO-a o etici i integritetu poslanika, tužilaca i sudija, smatra se da je pet u potpunosti ispunjeno, a tri djelimično, dok tri preporuke još nijesu ispunjene.

U decembru mjesecu 2016. godine, usvojene su izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih

subjekata i izbornih kampanja. Kao rezultat toga, javna sredstva za redovno funkcionisanje političkih subjekata pala su sa 0,6% na 0,5% državnog budžeta, što je stupilo na snagu od 1. januara 2017. godine. U decembru 2017. godine usvojene su dalje izmjene i dopune ovog Zakona kako bi se ispunile neke od preporuka OEBS/ODIHR-a. Tek se treba pozabaviti ostalim nedostacima koji su utvrđeni u postojećem pravnom okviru za finansiranje političkih partija, uključujući i nedostatke koje je utvrdio ODIHR.

U pravnom okviru za uređenje izviđaja i finansijskih istraga i dalje postoje prepreke za uspostavljanje ubjedljivijeg bilansa ostvarenih rezultata u uspješnom rješavanju korupcije na visokom nivou, a neke od pretjeranih formalnosti treba izbaciti iz pravnog okvira. Veliki broj predmeta koji se završavaju sporazumom o priznanju krivice i dalje izaziva bojazni vezane za transparentnost i konzistentnost politike sankcionisanja. Upotreba sporazuma o priznanju krivice treba pažljivo da se odmjeri u odnosu na očekivanja javnosti da koruptivna krivična djela budu kažnjena na pravi način u skladu sa sankcijama koje su propisane zakonom, naročito kada se radi o politički izloženim licima.

Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama usvojene su u aprilu 2017. godine, čime je ovaj Zakon usklađen s pravnom tekovinom EU o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora. Iako se očekuje da ove izmjene i dopune ubrzaju postupke za dobijanje informacija, postoji zabrinutost vezana za sve veću tendenciju organa vlasti da informacije proglašavaju povjerljivima, isključujući ih tako iz područja djelovanja ovog zakona. Na primjer, Vlada je odlučila da svi audio-zapisi sa njenih sjednica nose oznaku povjerljivosti.

### Strateški okvir

Akcioni plan Crne Gore za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti sprečavanja korupcije i borbe protiv korupcije. Njega dopunjava „operativni dokument“ usvojen 2016. godine u kome se iznose dodatne mjere za sprečavanje korupcije u određenim oblastima koje su posebno osjetljive na korupciju, kao što su javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, lokalna samouprava i policija. Uticaj ovih mjera, međutim, i dalje je ograničen i Crna Gora treba da razvije djelotvornije planove za sprečavanje korupcije koji će biti konkretno vezani za pojedinačne sektore.

### **Temeljna prava**

Nastavljene su reforme s ciljem daljeg usaglašavanja sa standardima EU i međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava, a ostvaren je napredak naročito kada je riječ o zakonodavstvu za zabranu diskriminacije. Crna Gora sada treba da obezbijedi adekvatne mehanizme za zaštitu posebno osjetljivih grupa od diskriminacije. Sprovođenje zakonodavstva i dalje je slabo, a treba da se povećaju institucionalni kapaciteti za ljudska prava. Romska i egipćanska manjina i dalje je najugroženija zajednica – najviše izložena diskriminaciji. Nasilje zasnovano na rodnoj pripadnosti i nasilje nad djecom takođe su i dalje ozbiljni problemi u zemlji.

Da bi se riješili ovi nedostaci, Crna Gora treba naročito da:

- dalje ojača institucije za ljudska prava i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, i da poveća njihovo poznavanje međunarodnih i evropskih standarda u oblasti ljudskih prava;
- ojača primjenu i zaštitu ljudskih prava i obezbijedi djelotvornu zaštitu žrtava povreda ljudskih prava i tako što će obezbijediti djelotvorne istrage zlostavljanja koje počinu organi za sprovođenje zakona i slučajeva smrtnih ishoda i fizičkih napada na fizička lica, u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP);
- obezbijedi djelotvorno sprovođenje politika iz oblasti temeljnih prava o rodnoj ravnopravnosti, pravima djeteta i pravima Roma obezbjeđivanjem dovoljno sredstava iz budžeta za sprovođenje politika, poboljšanje kapaciteta nadležnih institucija i povećanje njihove međuinstitucionalne koordinacije.



Nije bilo novih ratifikacija **međunarodnih instrumenata za ljudska prava**. Crna Gora još uvijek treba da ratifikuje Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i njihovih porodica.

Crna Gora je nastavila dijalog i saradnju sa međunarodnim organizacijama za ljudska prava i tijelima za monitoring, naročito Ujedinjenih nacija (UN) i Savjeta Evrope (SE). Tokom 2017. godine Crna Gora je predstavila izvještaje o sprovođenju Konvencije UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i Konvencije UN o pravima lica sa invaliditetom. Treći izvještaj o sprovođenju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina pripremljen je u junu 2017. godine. Izvještaj Evropskog komiteta protiv rasizma i netolerancije usvojen je u septembru 2017. godine.

Crna Gora nastavila je da obezbjeđuje dobar nivo saradnje s **Evropskim sudom za ljudska prava** i nijedna od presuda Suda u odnosu na Crnu Goru nije predmet postupka pojačanog nadzora. Od septembra 2016. godine, ESLJP je donio 15 presuda protiv Crne Gore. One su se odnosile na procesne aspekte prava na život (tj. nedostatak djelotvorne istrage), pravo na privatni život i zabranu diskriminacije. Povrede su utvrđene i kada je riječ o pravu na suđenje u razumnom roku i nedostatak djelotvornog pravnog lijeka. Još je 11 predmeta zaključeno nakon što se Vlada obavezala da će platiti naknadu za dužinu postupka. Tokom izvještajnog perioda, Sud je registrovao novih 208 predstavlki protiv Crne Gore. Dana 1. februara 2018. godine pred sudom je bilo ukupno 85 neriješenih predstavlki.

Potrebna su poboljšanja kada je riječ o ukupnoj svijesti institucija i pravosuđa o pravima koja štiti Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, njihovoj spremnosti da primijene standarde u svojoj svakodnevnoj praksi i poboljšaju obrazloženja svojih odluka, uključujući odluke Ustavnog suda. Nekoliko aktivnosti u ovoj oblasti je u toku, uključujući izgradnju kapaciteta u pravosuđu i objavljivanje odabranih slučajeva ESLJP na stranici Vrhovnog suda.

U oblasti **unapređenja i ostvarivanja ljudskih prava**, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje dobijaju pomoć za jačanje svojih kapaciteta. Planira se da Ministarstvo za ljudska i manjinska prava poveća broj zaposlenih. Mora se poboljšati nekoliko aspekata rada institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, uključujući njihovu vidljivost, aktivnije informisanje o sprovedenim aktivnostima, kao i produktivnost. Međutim, i dalje ima prostora da se poveća njihova efikasnost i kvalitet njihovih mišljenja. Poboljšalo se povjerenje građana u ovu instituciju, što pokazuje i broj slučajeva koji im građani prijave. Porastao je i broj predmeta koji su pokrenuti na sopstvenu inicijativu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Saradnja s organizacijama civilnog društva i dalje je pozitivna, ali bile bi poželjne sistematičnije konsultacije. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda akreditovana je u okviru Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava i ima status B. Finansijski resursi koji se opredjeljuju za rad Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda nijesu dovoljni da im omoguće efikasnost u vršenju njihovih poslova.

Što se tiče **prevencije torture i zlostavljanja**, Crna Gora je nastavila da radi na ispunjavanju preporuka Evropskog komiteta za prevenciju torture i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. Nacionalni mehanizam za prevenciju, čiji su kapacitet i nezavisnost ojačani, nastavio je da radi kao zasebni sektor institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Incidenti policijske brutalnosti, prijavljeni početkom 2018. godine, i nedostaci i kažnjenja u istragama i krivičnom gonjenju u slučajevima navodnog nasilja počinjenog od strane službenika za sprovođenje zakona pokazuju da ima poteškoća u iskorjenjivanju zlostavljanja i uspostavljanju prakse odvratajućih sankcija. To se odnosi i na slučajeve nasilja u zatvorima.

Što se tiče **zatvorskeg sistema**, kontinuirana su poboljšanja uslova u pritvoru, uključujući i prostorije za pritvor maloljetnika, ali u cjelini su uslovi i dalje loši. Isti je slučaj i kada je riječ o pružanju zdravstvene zaštite licima lišenim slobode i o uslovima rada zaposlenih. Sa pozitivne strane, vlasti su pripremile pravila za korišćenje fiksacije kao mjere prinude, planove za

nepredviđene situacije kako bi se bolje rješavale vanredne situacije u zatvorima i nova uputstva za zdravstvenu zaštitu. Međutim, i dalje treba da se obezbijede obuke standardima temeljnih prava u zatvorima, aktivnosti podizanja svijesti među zatvorskim službenicima obezbjeđenja i drugim zaposlenim ili izgradnje kapaciteta a. Kasni se u sprovođenju sistema alternativnih sankcija i postoji potreba da se poveća kapacitet cijelog sistema za uslovnu slobodu. I dalje su ograničeni i programi za rehabilitaciju i resocijalizaciju.

Što se tiče **zaštite ličnih podataka** Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope 108 o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka i dodatni protokol. Izmjene i dopune Zakona o zaštiti podataka u vezi s video-nadzorom usvojene su u martu 2017. godine. Međutim, sprovođenje pravnog okvira za zaštitu podataka i dalje je slabo. Još uvijek nijesu počele aktivnosti na usaglašavanju šireg pravnog okvira s novom pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite podataka. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama zaposlila je nove službenike, ali su njene aktivnosti i dalje ograničene. Podizanje svijesti treba da se nastavi, kao i obuka o standardima za zaštitu podataka, između ostalog i za sudije. Treba preduzeti dalje napore da se zakonodavstvo o zaštiti ličnih podataka dalje uskladi sa Opštom regulativom o zaštiti podataka 2016/679 i Direktivom 2016/680.

Iako su **sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti** i jednako postupanje prema svim vjerskim zajednicama garantovani Ustavom, nije bilo napretka u pripremi novog Zakona o slobodi vjeroispovjesti. Nastavljaju se tenzije između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve.

## Sloboda izražavanja

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja. Tokom izvještajnog perioda nije ostvaren napredak. Nije bilo dešavanja u istragama starih predmeta nasilja nad novinarima koja bi bila vrijedna pažnje. Političko miješanje u nacionalni javni servis (RTCG) i Agenciju za elektronske medije (AEM) pitanja su za ozbiljnu zabrinutost. Medijska scena i dalje je visoko polarizovana, a i dalje postoje izazovi u razumijevanju uloge medija. Broj slučajeva klevete i dalje je visok, što ukazuje na slabe mehanizme samo-regulacije. Treba da se nastavi obuka pravosuđa o sudskoj praksi ESLJP u oblasti slobode izražavanja.

Kako bi riješila ove nedostatke, Crna Gora treba naročito da:

- jasno pojača i tretira kao prioritet nastojanje da se istraže slučajevi napada na novinare;
- obezbijedi finansijsku i uredničku nezavisnost RTCG i AEM, kao i njihovih upravljačkih organa i svih drugih medijskih kuća;
- ojača kapacitet samoregulatornih tijela.

## Zastrašivanje novinara

Što se tiče **slobode izražavanja**, napredak u rješavanju nasilja nad novinarima i medijima i dalje je veoma ograničen, naročito u rješavanju starih neriješenih predmeta. Tokom 2017. godine bilo je sedam slučajeva napada na novinare. Tri su završila prekršajnim postupkom, dok u jednom slučaju vlasti nijesu našle ni elemente krivičnog djela, ni elemente prekršaja. Krivične istrage starih predmeta, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnih novina „Dan“ iz 2004. godine, i dalje su nedjelotvorne i vlasti do sada nijesu pojačale i prioritizovale napore da ove slučajeve riješe. U oktobru 2017. godine, prvostepeni sud dosudio je naknadu novinaru zbog nepostojanja djelotvorne istrage u pokušaju napada na njegov život 2007. godine. U istom predmetu, u novembru 2017. godine Ustavni sud dosudio je novinaru dodatnu nadoknadu. Zaštita koja je istom novinaru ponuđena povučena je na osnovu ocjene da opasnost više nije neposredna. Bilo je i prijava da su organi za sprovođenje zakona vršili neprimjereni pritisak na novinare da otkriju svoje izvore.

*Ad hoc* komisija za praćenje nasilja nad medijima, koja je ponovo osnovana u septembru 2016. godine, do sada je sastavila tri izvještaja koji se fokusiraju na novije predmete, i identifikuju niz nedostataka i kašnjenja u istragama. Preporuke komisije, koje je potvrdila vlada, treba da budu u potpunosti implementirane. Treba pojačati napore da se djelotvorno vrši krivično gonjenje u ovim slučajevima, kao i da se izbjegne primjena instituta zastarijevanja. Od vlasti se očekuje da pokažu nultu toleranciju za prijetnje i napade na medije, a treba i da se suzdrže od davanja izjava koje mogu da stvore okruženje koje nije pogodno za slobodu izražavanja.

### Zakonodavno okruženje

Novi Zakon o RTCG stupio je na snagu u septembru 2017. godine. U njemu se predviđa da će sredstva koja će se godišnje opredjeljivati za RTCG iznositi 0,3% BDP-a. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima koje imaju za cilj dalje usklađivanje s evropskom pravnom tekovinom. Crna Gora treba da izvrši reviziju svojih zakona koji uređuju sektor medija ili utiču na njega i to na temeljit, koherentan i koordiniran način, kako bi se obezbijedila njihova usklađenost s pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima za slobodu medija.

### Sprovođenje zakona i drugih propisa/institucije

Broj slučajeva klevete i dalje je relativno visok, što ukazuje na slabe mehanizme samoregulacije. I dalje nema jednoobraznog pristupa kaznama, što ukazuje na to da sudska praksa ESLJP još nije dovoljno poznata. Samoregulatorna tijela i dalje odražavaju ukupnu polarizaciju medijske scene u Crnoj Gori. Tek treba postići djelotvornu i jednoobraznu primjenu revidiranog etičkog kodeksa za novinare. Treba da se unaprijedi dijalog između različitih mehanizama samoregulacije s ciljem da se dalje poboljšaju profesionalni standardi u medijskom izvještavanju.

Iako nema novih slučajeva blokiranja internet servisa tokom 2017. godine, nije bilo ni upravnog ni sudskog epiloga u slučajevima blokiranja servisa za razmjenu instant poruka na dan izbora u oktobru 2016. godine, što ukazuje na to koliko je krhka sloboda izražavanja na internetu.

### Javni servis

Početna pozitivna dešavanja u uredničkoj nezavisnosti i profesionalizmu RTCG osporena su slučajevima neprimjerenog političkog miješanja i političkog pritiska na Savjet RTCG. Nekoliko članova Savjeta RTCG Skupština je razriješila i zamijenila krajem 2017. i početkom 2018. godine. Savjet RTCG u novom sastavu glasao je za smjenu predsjedavajućeg i zamjenio ga jednim od novoimenovanih članova. Zabrinutosti vezane za politički pritisak takođe su se javile u vezi s kašnjenjem u potpisivanju sporazuma Vlade sa RTCG o pružanju usluga javnog servisa i u vezi s odobravanjem kolektivnog ugovora kojim se uređuje rad zaposlenih u RTCG.

### Ekonomski faktori

I dalje postoje bojazni vezane za transparentnost i nediskriminaciju u postupku oglašavanja države. Po odluci Ustavnog suda, državi se više ne dozvoljava da obezbjeđuje sredstva komercijalnim emiterima, kao što je to činila u prošlosti preko AEM. Činjenica da mnoge medijske kuće nijesu finansijski održive ima negativan uticaj na kvalitet izvještavanja i profesionalizam.

Novinari su zajednički predstavljeni u sindikatu medija Crne Gore. Takođe postoje dva udruženja koja imaju za cilj da njeguju i unapređuju profesionalno novinarstvo na polarizovanoj medijskoj sceni, ali ona tek treba da dostignu svoj puni potencijal. Nesigurna ekonomska situacija novinara,

naročito izazvana nesigurnošću zaposlenja i malim platama, izlaže novinare riziku uredničkog miješanja i moguće samocenzure. Ne postoji strukturirani dijalog između Vlade i medijske zajednice o uslovima za rad novinara.

**Sloboda okupljanja i udruživanja** garantuje se Ustavom i relevantnim zakonskim okvirom. Ne može se reći da je 2017. godine bilo značajnih dešavanja, a postoji potreba da se ojača praktična primjena standarda u ovoj oblasti.

Kada je riječ o **imovinskim pravima**, u septembru 2017. godine Skupština je donijela novi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata. Treba spriječiti proizvoljno zadiranje u ova prava u primjeni ovog zakona. I dalje se sporo odvija proces povraćaja imovine koja je u prošlosti bila predmet eksproprijacije. Crna Gora treba da obezbijedi pravičan postupak u razumnom roku kada implementira postojeći pravni okvir u oblasti imovinskih prava i povraćaja imovine.

U oblasti **zabrane diskriminacije**, izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije usvojene su u junu 2017. godine, a cilj im je dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Međutim, i dalje je malo sudskih predmeta u ovoj oblasti. Diskriminacija u zapošljavanju na osnovu političke pripadnosti i dalje se prijavljuje (pitanja diskriminacije u zapošljavanju obrađuju se i u Poglavlju 19). Rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti poboljšanje, ali njihovi kapaciteti treba dalje da se jačaju. Napredak ka inkriminisanju rasističkog govora i govora mržnje ostvaren je kroz nove izmjene i dopune Krivičnog zakonika u julu 2017. godine, ali broj slučajeva krivičnog gonjenja je i dalje mali.

Što se tiče jednakosti između žena i muškaraca, postoje bojazni vezane za praktični uticaj relevantnog zakonodavstva. Uz to, treba obezbijediti djelotvornost mehanizama za upućivanje na postupak promjene pola. Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora usvojila je Akcioni plan za rodnu ravnopravnost za period 2017–2021. godine, ali njegovo sprovođenje zahtijeva ljudske, tehničke i finansijske resurse. Crna Gora treba takođe da usvoji mjere za borbu protiv stereotipa i diskriminatornih praksi, trgovine ljudima i eksploatacija prostitucije. Takođe je neophodno poboljšati političko učešće žena, obrazovno i ekonomski ih osnažiti i baviti se potrebama žena koje se suočavaju s višestrukom diskriminacijom. Još jedna pojava izaziva zabrinutost – selektivni abortusi, gdje je selektivnost rezultat željenog pola djeteta.

Usvajanjem Krivičnog zakonika u julu 2017. godine, Crna Gora uskladila je svoje zakonodavstvo s Istanbulsom konvencijom o **nasilju nad ženama i nasilju u porodici**. Međutim, implementacija ove Konvencije ide sporo i rodno-zasnovano nasilje i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Malo je poboljšanja ostvareno kada je riječ o kapacitetima i rodnoj senzitivnosti postojećih institucija. Treba se pozabaviti činjenicom da se u slučajevima ponovljenih prijava za nasilje u porodici izriče ograničen broj zaštitnih mjera. Tek treba da se obezbijede djelotvorne usluge za pomoć žrtvama, kao i bolja i pristupačnija besplatna pravna pomoć.

Kada je riječ o **pravima djeteta**, postoji potreba za boljom koordinacijom politika pošto nijedna institucija nema ukupnu odgovornost za ovu oblast. U aprilu 2017. godine, usvojena je Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja u porodici za period 2017–2021. godine. Izmjene i dopune Porodičnog zakona obezbijedile su bolje procesne garancije za prava djeteta i za eksplicitnu zabranu fizičkog kažnjavanja. Međutim, potrebno je više napora da se obezbijedi adekvatna implementacija. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pojačala je svoj rad u ovoj oblasti i u porastuje broj prijava u vezi s djecom. Potrebno je više napora i da se riješi pitanje dječijeg prosjačenja i prisilnih dječijih brakova koji uglavnom pogađaju romsku zajednicu, kao i pitanje ukupnog nasilja nad djecom. Potrebna su poboljšanja i u postupanju prema maloljetnicima u zatvorima. Izaziva zabrinutost veoma mali broj prijavljenih slučajeva seksualnog nasilja nad djecom i sama identifikacija žrtava. Proces deinstitucionalizacije mora da se nastavi i treba da dobije podršku alternativnih usluga, kao što je hraniteljsko staranje, staranje u srodničkim

porodicama i staranje bazirano u zajednici.

Ostvaren je mali napredak u **pravima lica s invaliditetom**. Usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim standardima, uključujući Konvenciju UN o pravima lica s invaliditetom, polako napreduje. Pitanje oduzimanja poslovne sposobnosti treba rješavati bez odlaganja, u skladu sa Konvencijom. Nema jasno opredijeljenog dijela budžeta za sprovođenje strateškog i zakonskog okvira. Crna Gora i dalje treba da obezbijedi redovnu i održivu finansijsku podršku za organizacije lica s invaliditetom i adekvatno trošenje sredstava za profesionalnu rehabilitaciju. Takođe je potrebno da poboljša mehanizme konsultacija s licima s invaliditetom i organizacijama koje ih predstavljaju. Potrebno je i da se usvoje sveobuhvatne strategije za deinstitucionalizaciju i obezbjeđivanje pristupa. Treba nastaviti adaptaciju javnih objekata, uključujući i obezbjeđivanje pristupa biračkim mjestima i fakultetima državnog univerziteta.

Crna Gora nastavlja da bude lider u regionu kada je riječ o **pravima lezbijki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba**. Ukupno gledano, vlasti nastavljaju da pokazuju otvorenost po ovom pitanju i saradnja s civilnim društvom je jaka. Priprema Zakona o građanskom partnerstvu je u toku. U septembru je u Podgorici bez ikakvog incidenta održana Nacionalna parada ponosa, ali je došlo do povećanja u broju prijava slučajeva govora mržnje usmjerenog protiv LGBTI lica, uključujući i poruke visokih vjerskih predstavnika. Uprkos poboljšanjima u odnosima između LGBTI zajednice i policije, treba poboljšati bilans rezultata krivičnih gonjenja u slučajevima govora mržnje. I dalje je potreban nastavak i proaktivnost u naporima da se obezbijedi puno i djelotvorno sprovođenje postojećeg zakonskog okvira za zaštitu prava LGBTI osoba i da se radi na stavovima javnosti prema njima i putem kampanja za borbu protiv diskriminacije.

*Pitanja **radnih i sindikalnih prava** obrađena su u poglavlju 19.*

Potrebni su značajni naponi u oblasti **procesnih prava** da se obezbijedi puna usklađenost s pravnom tekovinom EU, naročito po pitanju prava osumnjičenih i optuženih u krivičnom postupku, kao i prava žrtava, a potrebno je opredijeliti dovoljno sredstava iz budžeta da bi se ta prava sprovela. Potrebna su poboljšanja i u širenju informacija o besplatnoj pravnoj pomoći. Ostaju bojazni vezane za pravilnu primjenu sudske prakse ESLJP u slučajevima produženog pritvora u istrazi.

Ostvaren je određeni napredak u oblasti **prava manjina**. U aprilu 2017. godine, donesen je novi Zakon o pravima manjina, koji treba da eliminiše rizik konflikta interesa u procesu dodjeljivanja sredstava manjinama. Da bi se obezbijedilo nesmetano sprovođenje, treba brzo da se donesu relevantna podzakonska akta, a kapacitet Ministarstva za ljudska i manjinska prava da se ojača.

Najnovija strategija socijalne inkluzije **Roma i Egipćana** (2016–2020) fokusira se na pravni status, obrazovanje, zapošljavanje, stambena pitanja, zdravlje, socijalno staranje i kulturni identitet i informisanje. Akcioni plan usvojen je u martu 2017. godine. Međutim, nedovoljan je budžet koji je predviđen za strategiju kako bi se postigli njeni ciljevi.

Uprkos određenom napretku, Romi ostaju najugroženija zajednica u zemlji, najviše izložena diskriminaciji. Što se tiče obrazovanja, ostvaren je napredak u broju djece upisane u predškolsko i osnovno obrazovanje, a pripremno predškolsko obrazovanje produženo je sa dvije na četiri sedmice. Druge pozitivne mjere uključuju obezbjeđivanje besplatnih udžbenika, školarine, upisivanje na osnovu kvota u srednje i univerzitetsko obrazovanje, ljetne kampove za romske učenike i obezbjeđivanje prevoza u Podgorici. Međutim, nivo poznavanja službenog jezika i dalje je mali, mjere sprečavanja osipanja iz škole se ne sprovode, a nedovoljna se pažnja posvećuje obrazovanju odraslih. Samo jedna trećina romskih učenika završi obavezno obrazovanje, a samo 3% (najmanje u regionu) završi srednje obrazovanje. Nastojanja da se Romi uključe u tržište rada ne daju zadovoljavajuće rezultate; učešće njihove radne snage je u padu a neformalno zapošljavanje i dalje je veliko. Postoji potreba da se poboljšaju aktivnosti proaktivnog rada s Romima, da se prilagode osnovne aktivnosti zapošljavanja Roma i da se obezbijedi održivost rezultata. Velika većina Roma ima



pristup zdravstvenom osiguranju, iako je taj procenat opao od 2011. godine.

Ogromna većina Roma živi u lošim stambenim uslovima, a mnogo ih živi u segregiranim naseljima. Takođe, gotovo polovina domaćinstava nije legalizovana. Pristup javnim uslugama i dalje je izazov. Nakon uspješnog zatvaranja kampa Konik II putem obezbjeđivanja objekata socijalnog stanovanja, vlasti treba da se pozabave stambenim uslovima domicilnih Roma i rizikom od prinudnih iseljenja u drugim opštinama. Procijenjenjuje se da 16% Roma nema registrovani pravni status. Dodatna su nastojanja potrebna u oblasti zaštite i unapređenja romskog jezika.

Što se tiče raseljenih i **interno raseljenih lica**, tokom 2017. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova značajno je smanjilo broj neriješenih zahtjeva za rješavanje statusa interno raseljenih lica. Od 14.781 zahtjeva, obrađeno je 14.391. U 12.064 slučajeva interno raseljena lica stekla su status stranca sa stalnim nastanjenjem, 243 zahtjeva su odbijena, a 2.093 odbačena ili je postupak obustavljen zbog nepotpune dokumentacije. 390 zahtjeva još nije riješeno. Međutim, još uvijek postoji određeni broj slučajeva ljudi bez dokumenata.

Crna Gora je potpisnica svih velikih međunarodnih konvencija koje se odnose na **apatridiju**, a s novim Zakonom o strancima koji je usvojen u februaru 2018. godine, uveden je novi zasebni postupak za utvrđivanje apatridije. Za sada nema zvanično priznatih lica bez državljanstva, uprkos činjenici da se procjenjuje da se 486 lica koja žive u Crnoj Gori smatraju apatridima.

U oblasti **prava na državljanstvo**, Crna Gora je nastavila pripreme za izradu i implementaciju sheme državljanstva za investitore. Kao zemlja kandidat, Crna Gora, kada koristi svoje prerogative za davanje državljanstva, treba da djeluje u duhu iskrene saradnje i treba da se uzdrži od bilo kakvih mjera koje mogu da ugroze postizanje EU ciljeva.

## 2.2.2. POGLAVLJE 24: PRAVDA, SLOBODA I BEZBJEDNOST

*EU ima zajednička pravila za graničnu kontrolu, vize, spoljne migracije i azil. Saradnja u okviru Šengenskog sporazuma sa sobom nosi ukidanje graničnih kontrola unutar EU. Tu je i saradnja u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma kao i pravosudna, policijska i carinska saradnja.*

Crna Gora je **umjereno spremna** da sprovodi pravnu tekovinu EU u ovoj oblasti. Pravni i strateški okvir sada su u velikoj mjeri uspostavljeni. **Ostvaren je određen napredak**, naročito po pitanju pravnog okvira za pitanja migracija. U borbi protiv organizovanog kriminala postoji početni bilans ostvarenih rezultata krivičnog gonjenja u borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine narkoticima. Međutim, potrebni su dalji rezultati da bi se izgradio ubjedljiv bilans ostvarenih rezultata, naročito u borbi protiv pranja novca i trgovine ljudima.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ razvije strateški pristup finansijskim istragama, između ostalog i putem (i) usvajanja FATF koncepta finansijskih istraga; (ii) automatskog sprovođenja *finansijskih istraga* kada je riječ o organizovanom kriminalu, terorizmu, pranju novca i slučajevima teške korupcije; (iii) pokretanjem finansijskih istraga od samog početka krivične istrage; i (iv) primijenom multidisciplinarnog i proaktivnog pristupa finansijskim istragama;

→ nastavi da unapređuje svoje kapacitete za bavljenje iznenadnim porastom u mješovitim tokovima migracija, naročito kada je riječ o ljudskim i materijalnim resursima;

→ nastavi da: (i) radi na poboljšanju saradnje sa susjednim zemljama na pitanjima upravljanja granicom; (ii) poveća ljudske i materijalne resurse posvećene modernizaciji infrastrukture i nadzoru granica i (iii) sprovodi antikorupcijske mjere.

Crna Gora realizuje detaljan akcioni plan koji je usvojen prije otvaranja pregovora u ovom poglavlju u decembru 2013. godine.

## Borba protiv organizovanog kriminala

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti** u borbi protiv organizovanog kriminala. **Određeni napredak** ostvaren je u oblasti jačanja regulatornog i institucionalnog okvira koji je sada uglavnom postavljen. Međutim, bilans ostvarenih rezultata u odnosu na neke forme organizovanog kriminala, na primjer u oblasti pranja novca kao zasebnog krivičnog djela i trgovine ljudima, i dalje je ograničen. Crna Gora napravila je mali napredak u ispunjavanju ranijih preporuka.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- pojača napore u uspostavljanju bilansa ostvarenih rezultata istraga, krivičnih gonjenja, pravosnažnih osuđujućih presuda, privremenog i trajnog oduzimanja imovine u predmetima organizovanog kriminala, s naročitim fokusom na pranje novca i trgovinu ljudima;
- ukloni pravne i regulatorne prepreke u fazi istrage, promovisanjem proaktivnih istraga i strateškog pristupa više orjentisanog na finansijske istrage, a inspirisanog „Akcionim planom EU za buduće korake u oblasti finansijskih istraga“;
- izvrši duboku reformu kako bi podigla nivo profesionalizma policije, i putem obezbjeđivanja centralizovanog i transparentnog procesa zasnovanog na rezultatima, i putem privlačenja stručnjaka odgovarajućeg profila.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Ukupan broj policijskih službenika je 3.940. Na 100.000 stanovnika Crna Gora ima 633 policijska službenika, dok je u EU prosjek 2015. godine bio 211.

Pravni i insitucionalni okvir za borbu protiv orgnizovanog kriminala uglavnom postoji i usklađen je s pravnom tekovinom EU, uz izuzetak reforme policije koja je izuzetno potrebna. Čeka se na novi Zakon o unutrašnjim poslovima, za koji se očekuje da će uvesti strukturne promjene u organizaciji policije, uključujući i zapošljavanje zasnovano na rezultatima, te sistem za ocjenjivanje i unapređivanje. Nakon primjene koraka 2 prema procedurama za veću usklađenost Komiteta eksperata Savjeta Evrope za evaluaciju primjene mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (Moneyval) na Crnu Goru u decembru 2016. godine, država je izmijenila i dopunila svoj zakonodavni okvir. Međutim, izmjene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma tek treba da se usvoje, uključujući i obezbjeđivanje daljeg usklađivanja s novousvojenim standardima Radne grupe za finansijske mjera protiv pranja novca (FATF).

U specijalnoj policijskoj jedinici koja se bavi predmetima organizovanog kriminala visokog profila, sada je popunjeno svih 20 radnih mjesta. U Specijalnom tužilaštvu, trenutno je popunjeno 35 od 37 predviđenih radnih mjesta. Uz to, porastao je broj specijalizovanog kadra koji pomaže specijalnom tužiocu.

Crna Gora dostigla je *dobar nivo spremnosti* za sprovođenjepravne tekovine EU u oblasti međunarodne saradnje policije. Sistem automatske identifikacije otiska prsta (AFIS) postao je operativan u martu 2017. godine. Kako se zahtijeva u pravnoj tekovini EU, Crna Gora sada ima pet kontakt-tačaka koje puno radno vrijeme rade na razmjeni obavještajnih podataka s organima za sprovođenje zakona država članica, i jednu nacionalnu kontakt-tačku za fudbalske utakmice i zaštitu javnih ličnosti. Šengenski informacioni sistem postepeno je ugrađen u nacionalnu bazu podataka, a Kancelarija za Zahtjev za dopunske informacije kod nacionalnih unosa (SIRENE) biće operativna 2019. godine. Crna Gora aktivno i efikasno učestvuje u regionalnoj i međunarodnoj saradnji policije preko Europolu, Interpolu i Centra za sprovođenje zakona za Jugoistočnu Evropu. Od januara 2017. godine preko Europolu razmijenjeno je 2.795 informacija. Crna Gora integrisala je Mrežu aplikacija za sigurnu razmjenu podataka u nacionalnu aplikaciju za upravljanje predmetima, za svrhe automatske komunikacije s Europolom. Međutim, Crna Gora još uvijek nema tehničku mogućnost da automatski razmjenjuje DNA, otiske prsta i vozila.

Kada je riječ o **strateškom okviru**, Crna Gora ima sektorske strategije i akcijske planove za borbu protiv organizovanog kriminala, uključujući borbu protiv trgovine ljudima i pranja novca, sprečavanje narkomanije i trgovine oružjem. Nova nacionalna Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala usvojena je u decembru 2017. godine i u njoj je utvrđeno šest prioritarnih oblasti za period 2018–2019. godine (terorizam i vjerski ekstremizam, krijumčarenje narkotika, nezakonite migracije, teška krivična djela do kojih dolazi usljed sukoba između organizovanih kriminalnih grupa, zelenašenje i korupcija na visokom nivou).

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Istrage krivičnih djela organizovanog kriminala pokrenute su protiv 63 lica, od kojih je protiv 43 lica podignuta optužnica. Istrage u oblasti visokotehnološkog kriminala, uključujući onlajn seksualno zlostavljanje djece, i dalje su veoma rijetke. Kada je riječ o trgovini ljudima, tokom izvještajnog perioda pokrenuto je prvo krivično gonjenje u posljednje tri godine, ali nije izrečena osuđujuća presuda. Nije bilo osuđujućih presuda ni za krivična djela pranja novca.

Moćne kriminalne grupe djeluju u zemlji i iz zemlje prema inostranstvu. Njihove aktivnosti obuhvataju trgovinu narkoticima, krijumčarenje cigareta, krijumčarenje migranata, pranje novca, organizovana krivična djela protiv imovine i protiv lica. Kriminalna djelatnost često za posljedicu imaju ubistva među kriminalnim grupama. Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ostaje od temeljnog značaja za suzbijanje infiltriranja kriminala u politički, pravni i ekonomski sistem.

I dalje postoji jaz između utvrđenih strateških prioriteta i operativnih prioriteta. Treba stvoriti uslove koji će omogućiti i Specijalnoj policijskoj jedinici i Specijalnom tužilaštvu da dalje zapošljavaju i zadrže najprikladnije profile stručnjaka visokog nivoa. Da bi zadržalo svoje stručnjake, Specijalno državno tužilaštvo treba da izvrši reviziju sistematizacije radnih mjesta i obezbijedi im dovoljne naknade. Potrebno je riješiti loše prostorne uslove u kojima radi Specijalno tužilaštvo. Sve u svemu, između Specijalne policijske jedinice i Specijalnog državnog tužilaštva postoji dobra saradnja, naročito otkad su osnovani specijalni zajednički istražni timovi.

Takođe su potrebne mjere kojima bi se strogo obezbijedilo da nema političkog miješanja u operativne aktivnosti organa za sprovođenje zakona i postupanje u predmetima. Uz to, niz tehničkih nedostataka, i pravne i operativne prirode, i dalje sprečava Crnu Goru da postigne ubjedljivije rezultate u ovoj oblasti.

Proaktivne istrage koje su pokrenute na osnovu **rada policije koji je vođen obavještajnim podacima** i dalje su rijetke u poređenju s istragama koje se pokrenu na osnovu dobijenih signala. Policija treba da djeluje više na svoju inicijativu, a tužioci treba da više poslova delegiraju policiji. Ovaj izuzetno potreban pomak u istražnoj praksi zahtijeva bolju razmjenu podataka između lokalnog i centralnog nivoa. Prikupljanje informacija od strane policije i dalje sprečava nedostatak direktnog elektronskog pristupa ključnim bazama podataka. Očekuje se da sigurni kanal komunikacije, uspostavljen u oktobru 2017. godine između najznačajnijih zainteresovanih strana (tj. Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, Vrhovnog državnog tužioca i Vrhovnog suda), bude pogodan za razmjenu podataka između organa i da se pomognu istrage i krivično gonjenje.

**Finansijske istrage** i dalje su uglavnom ograničene na trajno oduzimanje imovine i pokreću se samo kada je krivična istraga odmakla i ne u isto vrijeme kad i krivična istraga. Zakonski uslovi za pokretanje finansijske istrage pretjerano su formalistički. Crna Gora treba da pripremi strateški i proaktivan pristup finansijskim istragama.

Što se tiče **trajnog oduzimanja imovine**, 2017. godine bilo je 12 slučajeva u kojima je imovina trajno oduzeta (2016. godine bilo ih je 37), a u 20 slučajeva imovina je privremeno oduzeta



(2016. godine bilo ih je pet). Međutim, većina oduzimanja imovine usmjerenja je na imovinu čije je korišćenje doprinijelo počinjavanju krivičnog djela, a ne na imovinu stečenu kriminalom. Trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom treba da postane strateški prioritet u borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije na visokom nivou. Kriminalne grupe uključene su u sve veći broj profitabilnih nezakonitih aktivnosti i značajan profit reinvestiraju u privredu. Crna Gora ima Sektor za oduzetu imovinu, sa specijalizovanom jedinicom za upravljanje privremeno oduzetom imovinom. Međutim, instrumenti za zamrzavanje, upravljanje i trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom nijesu dovoljno djelotvorni. Crna Gora stoga treba da izradi i sprovede opsežniji i koherentniji pravni okvir za trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom.

U skladu s pravnom tekovinom EU, Crna Gora treba naročito: (i) da se fokusira na sprovođenje pravila o trajnom oduzimanju imovine koja nije direktno povezana s konkretnim krivičnim djelom, već je jasno rezultat sličnih kriminalnih aktivnosti koje je počinilo osuđeno lice (**prošireno oduzimanje**); (ii) da se fokusira i na pravila za trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom koja je namjerno prenesena s osumnjičenog lica na neko treće lice (**oduzimanje imovine od trećeg lica**); (iii) da omogući trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom kada nije moguća osuđujuća presuda za krivično djelo, naročito kada osumnjičeni premine, trajno oboli ili je u bijegu (**oduzimanje bez presude**); i (iv) da obezbijedi da nadležni organi sistematičnije privremeno zamrzavaju imovinu za koju postoji rizik da će nestati ukoliko se ne preduzmu nikakve radnje, uz obavezu da se od suda dobije potvrda što je prije moguće (**oduzimanje kao privremena mjera obezbjeđenja**). Uz to, od ključnog je značaja omogućiti da se finansijska istraga imovine nekog lica odvija godinama nakon izricanja osuđujuće presude kako bi se u potpunosti izvršio ranije izdat nalog za trajno oduzimanje (**djelotvorno izvršenje**). Crna Gora treba takođe hitno da ojača svoje kapacitete za upravljanje privremeno ili trajno oduzetom imovinom tako da ona ne izgubi svoju ekonomsku vrijednost (**upravljanje imovinom**).

Borba protiv **pranja novca** nije dovoljno efikasna da bi imala ubjedljive rezultate. Izvještava se o nekoliko krivičnih istraga u slučaju sumnji za pranje novca, ali samo je jedan slučaj stigao pred sud posljednjih godina (vidjeti i Poglavlje 4). Pranje novca često se ne goni krivično kao zasebno krivično djelo, već u vezi s drugim krivičnim djelima, što ometa napredak u ovoj oblasti. Oslobođajuće presude izrečene optuženima u nekoliko visokoprofilnih predmeta šalju negativne signale i izazivaju bojazni vezane za kvalitet istraga i prikupljanje dokaza u slučajevima pranja novca. Treba potvrditi sposobnost sudova da se zaštite od političkog miješanja u visokoprofilnim predmetima i treba je podržati jakim i profesionalnijim istragama baziranim na dokazima. Uravnoteženijim korišćenjem sporazuma o priznavanju krivice u slučajevima organizovanog kriminala mogao bi se izbjeći utisak da postoji nekažnjivost.

Crna Gora nije ostvarila napredak u borbi protiv **trgovine ljudima** iako pravni, institucionalni i strateški okviri postoje i stalno se poboljšavaju. Neuspjeh u identifikaciji žrtava i otkrivanju organizovane i prisilne prirode prostitucije, dječijeg prosjačenja i određenih formi rada dovodi u pitanje političku volju i spremnost policije i tužilaštva da se djelotvorno bave ovom vrstom kriminala. Proaktivne istrage moraju postati opšta praksa u ovoj oblasti. Sve zainteresovane strane (tj. policija, tužioci, sudije, inspekcija rada i socijalni radnici) treba da poboljšaju svoj operativni kapacitet i svoju sposobnost zajedničkog rada u multidisciplinarnom pristupu prevenciji i represiji trgovine ljudima i zaštiti žrtava. Treba poboljšati saradnju između nevladinih organizacija i policijskih jedinica, te da se stvore uslovi za efikasno upućivanje slučajeva iz nevladinih organizacija policiji. Treba ojačati svijest o međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i o sudskoj praksi među sudijama, kod policije, socijalnih radnika i inspektora rada. Crna Gora treba da pokaže da je u stanju da uspostavi bilans ostvarenih rezultata u ovoj oblasti.

Crna Gora učestvuje u implementaciji Akcionog plana za borbu protiv nezakonite trgovine **vatrenim oružjem** između EU i regiona Jugoistočne Evrope (za period 2015–2019. godine). Crna

Gora sprovodi nacionalnu Strategiju kontrole i smanjenja malog i lakog naoružanja i municije i prateći Akcioni plan za period 2013–2018. godine.

Postoje stalne zabrinutosti vezane za borbu protiv **nezakonite trgovine duvanom** preko Crne Gore, naročito Luke Bar, koja služi kao platforma za krijumčarenje falsifikovanih cigareta u EU zajedno sa zakonito proizvedenim cigaretama i cigaretama kojima se nezakonito trguje. Crna Gora aktivno pojačava svoju saradnju s evropskim carinskim organima kako bi se ovo pitanje riješilo. Potrebno je uraditi više na izgradnji solidnog bilansa ostvarenih rezultata, uključujući sistematičnije provjere saobraćaja teretnim brodovima, ojačanu saradnju između granične policije i carina, poboljšane proaktivne istrage i češću upotrebu finansijskih istraga kako bi se razotkrila struktura organizovanog kriminala koja se nalazi iza naizgled izolovanih slučajeva krijumčarenja.

## **Borba protiv terorizma**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU i međunarodnim instrumentima u oblasti borbe protiv terorizma, iako zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma još treba izmijeniti i dopuniti, u skladu s preporukama *Moneyvala*. Nastavlja se saradnja s Interpolom na održavanju integracije baza podataka, naročito za sprečavanje stranih boraca u prelasku preko granica. U julu 2017. godine Crna Gora je ratifikovala Dodatni protokol uz Konvenciju Savjeta Evrope o prevenciji terorizma.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Sprovođenje strategije za borbu protiv nasilnog ekstremizma za period 2016–2018. godine kasni zbog nedovoljnih kapaciteta i resursa. Broj istraga i krivičnih gonjenja u ovoj oblasti i dalje je veoma mali. Ova vrsta kriminala nije u velikoj mjeri prisutna u radu organa za sprovođenje zakona pošto je Crnu Goru za sada samo marginalno pogodila pojava radikalizacije i stranih boraca. Postoje dokazi za 23 odlaska državljana Crne Gore (uključujući pet žena i troje djece) na ratište u Siriji od početka sukoba tamo, od čega je navodno šest završilo smrtnim ishodom, dok se 19 lica vratilo u Crnu Goru. Specijalno državno tužilaštvo sprovodi preliminarne istrage u tri slučaja crnogorskih državljana koji su se navodno borili u ratnoj zoni ili finansirali odlazak stranih boraca na ratište. Uz to, nekoliko crnogorskih državljana navodno se bori u istočnoj Ukrajini na strani proruskih separatista. Dva borca su krivično gonjena i osuđena kada su se vratila u Crnu Goru zbog učešća u stranim oružanim formacijama. Što se tiče drugih vrsta opasnosti od terorizma, suđenje vezano za pokušaj državnog udara na dan izbora počelo je u septembru 2017. godine u Višem sudu u Podgorici.

Uprkos tome što je opasnost od terorizma u Crnoj Gori relativno slabo vidljiva, naročito u vezi s radikalizacijom i povratkom stranih boraca, institucionalna svijest treba da se pojača kako bi se pratile moguće terorističke prijetnje. Preventivne aktivnosti usmjerene na borbu protiv radikalizacije u ovoj oblasti treba da se razviju, kao i mjere reintegracije kada se radikalizovana lica vrate, kako je i predviđeno strategijom za borbu protiv nasilnog ekstremizma. Crna Gora treba da imenuje nacionalnu kontakt-tačku za sprečavanje i suzbijanje nasilnog ekstremizma. Bilans ostvarenih rezultata u sprečavanju i rješavanju finansiranja terorizma tek treba da se izgradi.

## Zakonite i nezakonite migracije

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Strateški okvir za zakonite i nezakonite migracije u velikoj je mjeri postavljen nakon što je u februaru 2017. godine usvojena Strategija za integrisano upravljanje migracijama za period 2017–2020. godine. Ova strategija ima za cilj da obezbijedi razvoj integrisanog pristupa upravljanju migracijama. Međutim, i dalje su potrebna značajna poboljšanja u međusobnoj saradnji ministarstava u oblasti migracija.

Novi Zakon o strancima usvojen je u februaru 2018. godine. Njime se uređuju: ulazak, izlazak, kretanje, boravak i prava na rad stranaca u Crnoj Gori, ali i povratak, uključujući dobrovoljne povratke, te zabrane ulaska (čime se vrši usklađivanje pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU i kod zakonitih i kod nezakonitih migracija). Za sprovođenje ovog zakona biće potrebno da se usvoji značajan broj podzakonskih akata, koji će naročito uređivati postupak prijave za različite kategorije stranaca i lica bez državljanstva. Crna Gora još nije uvela zasebni postupak za utvrđivanje apatridije, uprkos tome što je ratifikovala relevantnu Konvenciju 2013. godine. Što se tiče nezakonitih migracija, u maju 2017. godine usvojene su izmjene i dopune Krivičnog zakonika koje omogućavaju sprovođenje Protokola uz Konvenciju UNTOC-a protiv krijumčarenja migranata.

Crna Gora ima 13 protokola za sprovođenje readmisije sa državama članicama EU i 10 sporazuma o readmisiji sa državama koje nijesu članice EU (uključujući i sve susjedne države, bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju i Tursku).

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Tokom 2017. godine 614 lica spriječeno je da nezakonito pređe granicu, od čega 438 van graničnih prelaza. Istrage vezane za krijumčarenje migranata sprovode se redovno, često u saradnji sa policijskim službama partnerskih zemalja.

Ugovor o readmisiji sa EU i dalje se sprovodi na zadovoljavajući način. Od država članica EU tokom 2017. godine pristiglo je 379 zahtjeva za readmisiju. Od svih trećih zemalja, Crna Gora bilježi najveću stopu povratka iz država članica i država pridruženih Šengenskom sporazumu. Prihvatanje zahtjeva za readmisiju koji se odnose na državljane trećih zemalja i dalje je mali. Saradnja sa državama koje su najznačajniji partneri Crne Gore u postupcima za readmisiju, a države su članice EU, mora se u ovom smislu poboljšati.

Na kraju 2017. godine, Crna Gora se suočila sa velikim prilivom migranata, uglavnom iz sjeverne Afrike, što predstavlja pritisak za Prihvatište za strance. Tokom godine bilo su smještene 234 nezakonita migranta, dok ih je 2016. godine bilo 123, a vraćeno je 85 nezakonitih migranata.

Iako je Crna Gora za sada van glavne zapadnobalkanske migrantske rute na putu ka EU, ona mora jačati svoj kapacitet da se nosi sa iznenadnim porastom pritiska koji je vezan za migracije i da hitno rješava pitanja kapaciteta za prihvatanje, uključujući naročitu pažnju koja se mora posvetiti djeci. Relevantni akcioni plan za slučaj mogućeg priliva izbjeglica i migranata ne pominje u velikoj mjeri njihove specifične potrebe. U borbi protiv krijumčarenja migranata, organi za sprovođenje zakona treba bolje da iskoriste regionalne inicijative i mogućnost učešća u zajedničkim istražnim timovima.

## Azil

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Zakonski okvir za azil usklađen je sa standardima EU u oblasti azila od stupanja na snagu novog Zakona o azilu u januaru 2018. godine. Ostaje da se usvoje podzakonska akta, naročito o bezbjednim zemljama porijekla. Po novom zakonu Ministarstvo unutrašnjih poslova preuzima upravljanje Centrom za tražioce azila, što predstavlja centralizaciju najznačajnijih funkcija sistema za azil (tj. prvostepeno određivanje međunarodne zaštite i usluge prihvata). Integracija izbjeglica, uključujući pristup zapošljavanju, i dalje je u nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja. Zakon takođe predviđa sprovođenje pravne tekovine EU o sadržaju međunarodne zaštite; ovaj temeljni aspekt politike za azil zahtijevaće jače pripreme i bolju koordinaciju s nadležnim ministarstvima.

Još jedna važna promjena jeste prenos nadležnosti za odlučivanje po žalbama u vezi s azilom sa Državne komisije za rješavanje po žalbama za azil na Upravni sud. Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil primila je 2017. godine 156 pritužbi i ima zaostatak od oko 110 predmeta. Ne postoji zakonska odredba koja uređuje prenošenje ovih predmeta Upravnom sudu. Tražioci azila koji su predali žalbe čekaju nekoliko mjeseci, a u međuvremenu su smješteni u Centru za tražioce azila, čiji je kapacitet već preopterećen.

Sve zainteresovane strane, uključujući Direkciju za azil Ministarstva unutrašnjih poslova, Kancelariju za azil, Upravni sud i ministarstva nadležna za socijalna pitanja treba dalje obučiti i izgraditi njihove kapacitete kako bi mogli da ispunjavaju svoje nove poslove i obaveze definisane zakonom.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

U Kancelariji za azil popunjeno je devet od 10 radnih mjesta. Novi Zakon o azilu podiže standarde u postupku po zahtjevu za azil i da bi se ti standardi ispunili potrebno je ojačati ljudske i stručne kapacitete Kancelarije za azil.

Broj zahtjeva za azil značajno je porastao u odnosu na 2016. godinu kada ih je bilo 335. Tokom 2017. bilo je 849 zahtjeva. Gotovo polovinu tražilaca azila čine državljani Alžira, a izanjih slijede državljani Iraka, Maroka i Sirije. Kao i prethodnih godina, većina tražilaca azila tajno je napustila zemlju prije završetka postupka, pošto većina tražilaca azila ne doživljava Crnu Goru kao svoje krajnje odredište. Stoga je broj lica pod međunarodnom zaštitom u Crnoj Gori mali – ukupno 28 lica krajem 2017. godine. Ovaj sistem je ipak izložen riziku od zagušenja zbog kontinuiranog rasta broja zahtjeva i rizika od pretrpanosti Centra za tražioce azila koja može zbog toga nastati.

Broj tražilaca azila koji su smješteni tokom godine porastao je sa 259, koliko ih je bilo 2016. godine, na 799 koliko ih je bilo 2017. godine. Centar za tražioce azila ima osoblje specijalizovanih profila – socijalne radnike, psihologe i medicinske tehničare, ali se i dalje suočava s problemom u kadrovskoj popunjenosti što dovodi do kašnjenja u pružanju nekih osnovnih usluga, kao što je zdravstvena zaštita. Da bi se dopunili kapaciteti Centra za tražioce azila, Centar za strance (iako je objekat pritvornog tipa) i hotelski smještaj na Koniku privremeno su korišćeni kao prihvatni objekti. Međutim, tu se pružaju samo neke od osnovnih usluga.

Iako su kapaciteti Crne Gore za rješavanje zahtjeva za azil za sada dovoljni, pred njima su sada sljedeći izazovi: (i) sve veći broj tražilaca azila i veća dužina njihovog boravka, ponekad zbog dugih postupaka po žalbi; i (ii) uvođenje zahtjevnijeg postupka po zahtjevu za azil koji je u skladu sa standardima EU.

Crna Gora mora prioritetno otvoriti dodatne kapacitete za prihvatanje koji ispunjavaju tražene standarde, uključujući i kapacitete za maloljetnike s pratnjom i bez nje. Mora se povećati broj zaposlenih i u službama za prihvatanje i u službama za određivanje statusa, a moraju se ojačati i

kapaciteti zaposlenih u svim relevantnim upravama. Da bi se nosili sa izazovima koje sa sobom nosi integrisana i efikasna politika azila, mora se značajno poboljšati koordinacija između ministarstava i različitih službi.

### Vizna politika

Nakon usvajanja Šengenskog akcionog plana u februaru 2017. godine, Crna Gora nastavila je da usklađuje svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti viza.

Izmjene i dopune Uredbe o viznom režimu usvojene su u martu 2017. godine i njima se obustavlja obaveza za vize za kratke boravke, za boravke dužine do 90 dana za državljane sedam pacifičkih zemalja koje su uključene na bezviznu listu EU. Crna Gora je privremeno izuzela državljane Rusije, Jermenije, Kazahstana i Gruzije iz obaveze posjedovanja vize za kratke boravke, iako mjere sezonskog izuzimanja od zahtjeva za vize nijesu u skladu s pravnom tekovinom EU. Crna Gora treba progresivno da uskladi svoju viznu politiku s viznom politikom EU. Završen je softver za automatizovanje procesa izdavanja viza. U okviru pilot-programa, nekoliko konzularnih misija Crne Gore i Ministarstvo unutrašnjih poslova sada su povezani s nacionalnim viznim informacionim sistemom. Od oktobra 2016. godine, pet ambasada Crne Gore može da izdaje vizne naljepnice. Samo 12 viza izdato je na granicama tokom 2017. godine. Ti su izuzeci bili u skladu s pravnom tekovinom EU.

Da bi se spriječila zloupotreba bezviznog režima s Evropskom unijom, Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere koje se preporučuju u izvještajima Evropske komisije o praćenju nakon vizne liberalizacije, uključujući i one vezane za bolju integraciju romske zajednice.

### Šengen i spoljne granice

#### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u pogledu Šengena i spoljnjih granica. Zakonodavni okvir u ovoj oblasti treba dalje izmijeniti da bi se usaglasio s pravnom tekovinom EU koja se odnosi na Šengen, naročito u odnosu na kontrolu granica i lokalne aranžmane za prekogranični saobraćaj.

Strateški okvir postoji, sa Strategijom integrisanog upravljanja granicama za period 2014–2018. godine i akcionim planom za Šengen.

Granična policija, sektor policije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, reorganizovan je u tri regionalna centra i jedan centar za koordinaciju na nacionalnom nivou. Saradnja između granične policije, carina i Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova nastavila je da se poboljšava, uključujući i putem uzajamnog pristupa bazama podataka. U februaru 2017. godine Uprava policije i drugi relevantni upravni organi potpisali su zajednički plan za sprečavanje korupcije na granicama.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Granična policija nema dovoljno ljudskih resursa. To je djelimično riješeno Strategijom za integrisano upravljanje granicama čiji je fokus na reorganizaciji granične policije kako bi efikasnije koristila resurse i na jačanju vještina za obuke i analitičkih kapaciteta. Međutim, i dalje je potrebno prioritetno rješavati nedostatke.

U graničnoj policiji još uvijek je upražnjeno oko 200 radnih mjesta, s ukupnom ozbiljnom razlikom u pogledu rodne pripadnosti zaposlenih. Ipak, prema Šengenskom akcionom planu, graničnoj policiji biće potrebno još oko 600 policijskih službenika. I dalje postoje nedostaci u transparentnosti i profesionalizmu



u sistemu zapošljavanja u graničnoj policiji i oni se moraju rješavati najavljenom reformom policije.

Bilans ostvarenih rezultata Crne Gore u otkrivanju falsifikovanih dokumenata porastao je sa 61, koliko ih je otkriveno 2016. godine, na 137 tokom 2017. godine, ali i dalje je na niskom nivou zbog nedovoljne obuke i nedostatka odgovarajućih uređaja. Nastavlja se rekonstrukcija nekih graničnih prelaza, kako bi se oni uskladili s evropskim standardima. Treba opredijeliti više finansijskih sredstava za modernizaciju infrastrukture na granicama i pojačati nadzor zelene i plave granice (naročito elektronski nadzor) i nadzor na graničnim prelazima (posebno na granici s Albanijom). Saradnja na morskoj granici sa Hrvatskom, Albanijom i Italijom takođe treba da se poboljša.

Saradnja sa susjednim zemljama na tehničkom nivou i dalje je dobra. Sporazumi o razgraničenju još nijesu zaključeni sa Srbijom i Hrvatskom, a pregovara se o sporazumu s Albanijom. Crna Gora je ratifikovala sporazum o razgraničenju sa Kosovom<sup>3</sup>. U februaru 2018. godine predsjednici su potpisali zajedničku izjavu u kojoj su pozvali parlament Kosova da ratifikuje taj sporazum. Sporazumi o pograničnom saobraćaju sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom još nijesu potpisani, a postojeći sporazum sa Hrvatskom treba da se uskladi sa pravnom tekovinom EU. Tokom 2017. godine Crna Gora je realizovala 196 zajedničkih patrola sa Albanijom, 156 sa Srbijom, 283 sa Bosnom i Hercegovinom, 73 s Kosovom i 11 sa Hrvatskom. Spriječeno je 211 slučajeva nezakonitog ulaska u zemlju. Regionalni centar za policijsku saradnju u Trebinju potpuno je u funkciji. U maju 2017. godine Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore, Albanije i Kosova potpisala su zajednički Protokol o uspostavljanju Zajedničkog centra za policijsku saradnju u Plavu. Razgovori o zajedničkom rušenju alternativnih puteva za prelazak zajedničkih granica između Crne Gore i Srbije i Kosova još su u toku. U borbi protiv prekograničnog kriminala Crna Gora kontinuirano saraduje sa Europolom, Interpolom i Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu.

Što se tiče borbe protiv korupcije na granicama, iako postoje određene preventivne mjere, bilans ostvarenih rezultata u otkrivanju korupcije, istragama i krivičnom gonjenju tek treba uspostaviti. Treba implementirati Šengenski katalog preporuka i najboljih praksi za sprečavanje korupcije, naročito ugradnju kamera u stanicama granične policije koje su na prvoj liniji.

### Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

I dalje jačaju institucionalno i pravno okruženje. Što se tiče *pravosudne saradnje u krivičnim stvarima* u junu je stupio na snagu sporazum o saradnji između Crne Gore i Eurojusta. U decembru je u Eurojustu počeo da radi crnogorski tužilac za vezu. Crna Gora je 2017. godine bila uključena u četiri predmeta Eurojusta (2016. godine bila je uključena u dva predmeta), uglavnom vezanih za prevaru, terorizam i pranje novca. Još nije usvojen nacrt Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU, osmišljen kako bi se domaće zakonodavstvo uskladilo s nekoliko instrumenata pravne tekovine.

Kada je riječ o *sudskoj saradnji u građanskim stvarima*, Haška konvencija o međunarodnom ostvarivanju prava na izdržavanje djeteta primjenjuje se od 1. januara 2017. godine. U oktobru 2017. godine Crna Gora je potpisala Hašku konvenciju o sporazumima o izboru suda.

Još nije došlo do neophodnog povećanja broja zaposlenih u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima. Nastavlja se obuka zaposlenih iz Ministarstva pravde, te obuka sudija i tužilaca, ali još uvijek nije usvojen formalni plan obuke o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

Statistički podaci o rješavanju zahtjeva za pravosudnom saradnjom u krivičnim i građanskim stvarima i dalje pokazuju da ima zaostalih predmeta, naročito u saradnji sa susjednim zemljama, ali se problem zaostalih predmeta postepeno rješava.

<sup>3</sup> \*Ovakav naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je s rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

## Saradnja u oblasti droga

U velikoj mjeri postojipravni, institucionalni i strateški okvir. Crna Gora sprovodi svoju nacionalnu strategiju za droge i akcioni plan (u skladu sa Strategijom i Akcionim planom EU), između ostalog i putem obuke relevantnog osoblja. Nastavlja se bliska saradnja s Evropskim centrom za praćenje narkotika i zavisnosti od narkotika (EMCDDA). Forenzički centar Crne Gore kao akreditovana laboratorija saraduje s policijom na otkrivanju kokaina. U funkcijienacionalna mreža eksperata u relevantnim ministarstvima. Crna Gora je položila temelje za nacionalni sistem ranog upozorenja na nove psihoaktivne supstance, ali sam sistem treba dalje da se konsoliduje da bi ispunio EMCDDA standarde. Nacionalna kontakt-tačka koja se nalazi u Ministarstvu zdravlja trenutno uključuje samo jednu osobu. Potrebno je više resursa da bi se poboljšao rad na praćenju opojnih droga i koordiniranju relevantnih uprava.Nastavljaesaradnja s Europolom u oblasti novootkrivenih narkotika, a i s civiljnim društvom na rehabilitaciji zavisnika od opojnih droga.

Crna Gora ostaje mjesto ulaska narkotikai tranzitna je zemlja za njihovdalji put ka zapadnoj Evropi. Iako je Crna Gora tradicionalno malo potrošačko tržište, prijavljeni blagi porast u potrošnji kanabisa izazvan je blizinom Albanije koja je najznačajniji proizvođač, ali i manjom lokalnom proizvodnjom. Tokom 2017. godine oboren je rekord u zaplijeni narkotika (2,65 tona) i to uglavnom biljke kanabisa iz Albanije. Podneseno je 135 krivičnih prijava protiv 179 lica. Odsjek za borbu protiv droge istražio je niz slučajeva povezanih sa drogama 2017. godine, i putem korišćenja specijalnih mjera nadzora, i sproveo nekoliko drugih istraga u okviru međunarodnih slučajeva, u plodnoj saradnji s policijskim službama trećih zemalja.

Organi za sprovođenje zakona treba da poboljšaju svoje kapacitete za bavljenje složenim međunarodnim kriminalnim mrežama za trgovinu drogama. Još uvijek nema solidnog bilansa ostvarenih rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju prihoda od krivičnih djela vezanih za narkotike, niti u finansijskim istragama vezanim za ovu oblast. Odsjek za borbu protiv droge još uvijek nema dovoljan broj zaposlenih. Nedostatak bezbjednog skladišta za čuvanje zaplijenjene droge i prekursora prije uništenja i dalje je razlog za zabrinutost. Tek treba uspostaviti odgovarajući proces za uništenje prekursora. Kada je riječ o zaplijeni opojnih droga, koja se zahtijeva po protokolu EU, potrebno je uspostaviti jedinstvenu bazu podataka kako bi se prikupljali, analizirali i razmjenjivali svi podaci o zaplijenama opojnih droga.

## Saradnja u oblasti carina

Uprava carina primjenjuje analizu rizika i nastavila je da poboljšava IT podršku za sistem upravljanja rizicima. Ona sada ima istražna ovlašćenja i saraduje s organima za sprovođenje zakona po sporazumu i memorandumu o uzajamnoj saradnji i razmjeni informacija. Međunarodna saradnja funkcionise na osnovu 30 potpisanih bilateralnih ugovora o carinskim stvarima, uključujući 12 sa državama članicama EU. Uprava carina Crne Gore učestvovala je u nizu zajedničkih međunarodnih operacija s ciljem da se spriječi nezakonita trgovina psihoaktivnim supstancama, drogama i prekursorima, vatrenim oružjem, kulturnim dobrima, naftnim derivatima, falsifikovanom robom i cigaretama. U martu 2017. godine došlo je do značajne zaplijene cigareta u vrijednosti od četiri miliona eura. Nezakonita trgovina duvanom ostaje razlog za zabrinutost, a moraju se ojačati kapaciteti Uprave carina za rad na prevenciji.

### Falsifikovanje eura (krivičnopravni aspekti)

Crna Gora je preduzela korake da svoje zakonodavstvo uskladi s pravnom tekovinom EU u oblasti suzbijanja falsifikovanih valuta i uspostavljeni su nadležni organi i procedure za postupanje sa falsifikovanim novcem. Crna Gora je ratifikovalaMeđunarodnu konvenciju o suzbijanju falsifikovanja valuta (vidjeti Poglavlje 32 Finansijska kontrola).

### 3. EKONOMSKI RAZVOJ I KONKURENTNOST

Ključni ekonomski podaci	2015.	2016.	2017.
Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika BDP (% EU28 u PPS –standardu kupovne moći)	42	45	N/A
Rast BDP (%)	3,4	2,9	4,4*
Stopa nezaposlenosti (žene; muškarci) (%)	17,8 (18,0; 17,6)	18,0 (18,5; 17,4)	16,0* (15,4; 16,8)
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 20–64 godine: udio populacije starosti 20–64 godine koja je ekonomski aktivna (žene; muškarci)%	62,6 (68,3; 56,9)	63,4 (70,2; 56,6)	64,0* (70,8; 57,2)
Saldo tekućeg računa (%BDP)	-13,2	-18,1	-19,0
Neto strana direktna ulaganja (% BDP)	16,9	9,4	11,3

Izvor: Monstat. \*Posljednji dostupni podaci; prosjek za period I kvartal – III kvartal 2017. godine

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

Praćenje ovih ekonomskih kriterijuma treba sagledavati u kontekstu ključnog značaja ekonomskog upravljanja u procesu proširenja. Svaka zemlja u procesu proširenja priprema program ekonomskih reformi svake godine, a u njemu se izlažu srednjoročni okvir za makrofiskalnu politiku i agenda strukturnih reformi koja ima za cilj obezbjeđivanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta. Programi ekonomskih reformi predstavljaju osnov za smjernice politike, koje su zasebne za svaku zemlju, a zajednički ih usvajaju EU i zemlje Zapadnog Balkana i Turska na ministarskom nivou u maju svake godine.

#### 3.1. POSTOJANJE FUNKCIONALNE TRŽIŠNE EKONOMIJE

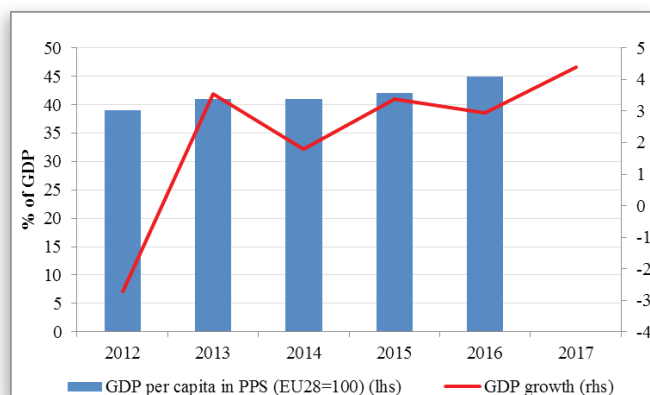
Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna u oblasti razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. Ojačanje makroekonomska i fiskalna stabilnost, ali potrebni su dalji napori da bi se riješili uporni izazovi, naročito visok javni dug. Ekonomija bilježi rast sve od 2013. godine u uslovima male ili umjerene inflacije. Finansijski sektor poboljšao je solventnost i likvidnost. Međutim, izvozna baza treba da se poboljša u smislu obima i kvaliteta da bi se smanjio trgovinski deficit. Slabosti u oblasti vladavine prava, uključujući neloyalnu konkurenciju neformalnog sektora privrede, negativno utiču na poslovno okruženje. Tržište rada suočava se sa strukturnim izazovima, koji se ogledaju u niskom učešću i visokim stopama nezaposlenosti.

Da bi se podržao dugoročni rast, Crna Gora treba posebnu pažnju da posveti sljedećem:

- da nastavi da ulaže napore usmjerene na fiskalnu konsolidaciju da bi se ojačala održivost javnih finansija;
- da pomogne rješavanje nekvalitetnih kredita;
- da poboljša fleksibilnost tržišta rada da bi dovela do rastastope učešća i smanjenja neformalne ekonomije.



Slika1 Crna Gora – Konvergencija



Izvor: Eurostat, domaći izvori

kroekonomske stabilnosti. Djelimično su sprovedene smjernice za politiku koje su zajednički usvojene u maju 2017. godine.

### Makroekonomska stabilnost

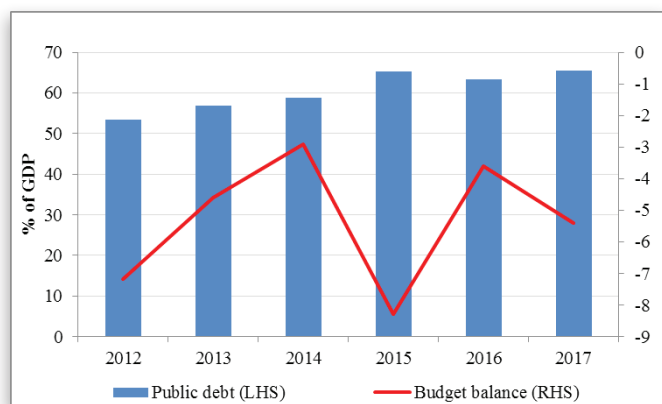
**Tempo ekonomskog rasta nastavlja da jača.** Od 2012. godine, kada je došlo do posljednje epizode recesije, do 2016. godine, crnogorska privreda bilježila je godišnju stopu rasta od 2,9%. Rast BDP-a dalje se ubrzao u prva tri kvartala 2017. godine, kada je prosječni rast bio 4,4% u odnosu na isti period prethodne godine, kao rezultat privatne potrošnje i investicija. Djelimično je porasla potrošnja domaćinstava zbog rekordne turističke sezone koja je podstakla domaću tražnju i zaposlenost. Do septembra 2017. godine investicije su porasle za 10,5% u odnosu na isti period prošle godine, usljed trošenja javnog kapitala na projekat auto-puta i privatnih investicija u sektoru turizma i energetike. Nakon nekoliko godina u kojima se trošenje zadržavalo na pokrivanje troškova održavanja, potrošnja vlade počela je da raste 2017. godine. Izvoz je podržan ekspanzijom u oblasti turizma. Međutim, sve veća domaća tražnja značila je da rast uvoza takođe odgovara tempu rasta izvoza, što vodi ka negativnom doprinosu od neto izvoza. Pet godina kontinuiranog rasta dovelo je do dalje ekonomske konvergencije sa EU. Tokom 2016. godine BDP po glavi stanovnika izražen u standardu kupovne moći porastao je na 45% prosjeka u EU, što je skok sa 39%, koliko je bio 2012. godine.

**Trgovinski deficit nastavlja da se pogoršava uprkos jakim izvoznim rezultatima.** Tokom 2017. godine, deficit trgovine robom dalje je porastao na 44,2% BDP-a, što je skok sa 41,9%, koliko je bio godinu dana ranije. Zbog toga se deficit tekućeg računa produbio na 19,0% BDP-a, što je povećanje sa 18,1%, koliko je bio godinu dana ranije, uprkos poboljšanjima na računu usluga do kojih je došlo usljed dobre turističke sezone. Poboljšnje izvoza robe uglavnom je vezano za izvoz sirovina (gdje je dodata vrijednost mala), dok su kupovina građevinskog materijala i opreme za određene projekte, te više cijene nafte, zadržali pritisak koji dovodi do rasta uvoza, a koji je u posljednjem kvartalu 2017. godine porastao za 22% u odnosu na isti period prošle godine. Tokom 2017. godine, priliv stranih direktnih ulaganja iznosio je ukupno 11,3% BDP-a, dok je 2016. godine bio 9,4%, čime je pokriveno 59,3% deficita tekućeg računa; ostatak eksternog jaza finansira se kreditima (31,7%) i portfolio investicijama (3,2%).

**Inflacija je porasla zbog porasta međunarodnih cijena berzanske robe.** U periodu 2013–2016. godine inflacija je ostala na niskom nivou, s prosječnom godišnjom stopom ispod 2%. S jedne strane, od kraja 2016. godine cijene uvoza rastle su brže kako su troškovi naftnih derivata nastavili

da rastu tokom godine. S druge strane, pritisak domaćih cijena ostao je skroman jer je prosječan nominalni rast zarada značajno pao ispod inflacije u posljednjih pet godina, uz izuzetak 2016. godine. Sve u svemu, usaglašeni indeks potrošačkih cijena 2017. godine porastao je za 2,8% u odnosu na isti period prethodne godine, kada je rast bio 0,7% u odnosu na godinu ranije. Veći porez na dodatu vrijednost i porast u regulisanim cijenama električne energije dovešće do dodatnog inflatornog pritiska tokom 2018. godine.

Slika 2 Fiskalni razvoj Crne Gore



Izvor: Eurostat, domaći izvori

**Nova Vlada uvela je strožiju fiskalnu politiku kako bi se pozabavila bojaznima u vezi s dugom.** Uz budžet za 2017. godinu, krajem 2016. godine usvojen je plan za poboljšanje javnih finansija. Ovaj plan dopunjen je u julu 2017. godine s relativno ambicioznijom srednjoročnom fiskalnom strategijom, uključujući dalje povećanje akciza i PDV-a, prilagođavanje socijalnih davanja, uvođenje dodatnih smanjenja zarada u javnom sektoru i uvođenje novih akciza na ugalj. Očekuje se da ove korektivne mjere, čiji kombinovani fiskalni

uticaj se procjenjuje na 3,6% BDP-a tokom četiri godine, dovedu budžet bliže ravnoteži 2019. godine i da smanje udio javnog duga do 2020. godine. Izvršenje budžeta iz 2017. godine odražava trostruki rast u kapitalnoj potrošnji tokom godine od ukupno 6,1% BDP, zajedno s poboljšanim rezultatima u naplati poreskih prihoda, koji su porasli za 20% u odnosu na isti period prošle godine, zbog PDV-a, akciza i doprinosa za socijalno osiguranje. Sve u svemu, tokom 2017. godine centralna vlada akumulirala je deficit od 5,6% BDP-a, dok je za 2016. godinu taj podatak bio 3,4%.

**Rast javnog duga u velikoj je mjeri izazvan finansiranjem glavne dionice auto-puta Bar-Boljare.** Tokom 2016. godine usporavanje radova na auto-putu i revizija BDP-a navise doveli su samo do blagog povećanja javnog duga na 64,4% BDP-a. Nakon što su se radovi na auto-putu nastavili 2017. godine (u vrijednosti od otprilike 4,6% BDP-a), preliminarnе procjene iz Ministarstva finansija ukazuju da je javni dug ukupno iznosio 66% BDP-a na kraju godine. Državne garancije čine dodatnih 10,9% BDP-a. Sve u svemu, s obzirom na visok nivo javnog duga, profil njegove otplate i pogoršavanje globalnih finansijskih uslova, od suštinskog je značaja izvršiti rebalans strukture budžeta tako da se obezbijedi trošenje koje povećava rast i da se nastave naponi na fiskalnoj konsolidaciji.

**S obzirom na ograničenja koja proističu iz unilateralnog korišćenja eura u Crnoj Gori, restriktivna fiskalna pozicija izgleda opravdana kako bi se ponovo izgradile zaštite i smanjile ranjivosti vezane za dug tokom tekućeg cikličnog oporavka.** Plan za poboljšavanje javnih finansija, koji je usvojen krajem 2016. godine i srednjoročna fiskalna strategija iz jula 2017. godine predstavljaju dva značajna koraka za rješavanje veoma velikog i sve većeg duga. Nastavak fiskalne konsolidacije ostaje od suštinskog značaja za održivost javnih finansija i za postizanje postepenog usklađivanja s fiskalnim pravilima Crne Gore, ako je potrebno, usvajanjem dodatnih mjera.

## Funkcionisanje tržišta proizvoda

### *Poslovno okruženje*

**Nije bilo značajnih poboljšanja u poslovnom okruženju.** U skladu sa Strategijom reforme javne uprave za period 2016–2020. godine, povećao se broj elektronskih usluga koje se nude preko portala eUprava. Takođe se planira optimizacija kapaciteta javnih službi. Međutim, treba rješavati slabo sprovođenje zakona i kašnjenja u dobijanju informacija i usluga. Uvođenje usluga elektronskog katastra koje treba da poboljša ažuriranje podataka i dalje nije završeno. Novi Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata donesen je u oktobru 2017. godine, ali tek treba da se donesu podzakonska akta. U građevinarskoj industriji i dalje postoje izazovi, naročito veliki troškovi dozvola i duge procedure za plaćanje poreza i uknjižbu imovine. Uprkos ovim preprekama, broj preduzeća i preduzetnika porastao je tokom 2017. godine za 3,6% u odnosu na isti period prethodne godine. Čini se da su postupci za izlazak sa tržišta uglavnom efikasni, jer 90% stečajnih postupaka traje do šest mjeseci i samo 1% slučajeva traje više od godinu dana. Zaduženost i ograničenja likvidnosti utiču na korporativni sektor. Na kraju 2017. godine, bilo je 16.220 preduzeća i preduzetnika (uključujući i one neaktivne) sa zamrznutim bankarskim računima zbog neplaćenih potraživanja.

**Uprkos određenom napretku u pravnim postupcima, dosljedna i efikasna primjena zakonodavstva i dalje je potrebna da bi se obezbijedila pravna sigurnost i predvidivost.** Sistem javnih izvršitelja nastavlja da napreduje uvođenjem centralizovanog sistema upravljanja predmetima. U periodu od oktobra 2015. do decembra 2016. godine, riješeno je 50,9% od ukupnog broja izvršnih predmeta, od čega 89,6% kroz potpunu naplatu potraživanja. Alternativno rješavanje sporova ostaje na niskom nivou sa samo 161 predmetom upućenim na medijaciju 2017. godine (tokom 2016. godine bilo ih je 429). Slabosti u oblasti vladavine prava negativno utiču na poslovno okruženje. Investitori se žale na nekonzistentnost zakona, neizvršenje sudskih odluka i miješanje u imovinska prava investitora. Nelojalna konkurencija koju predstavlja neformalna ekonomija takođe se smatra ozbiljnom preprekom.

### *Uticaj države na tržišta proizvoda*

**Dodjeljivanje državne pomoći iz budžeta opada, ali režim izuzeća od plaćanja poreza i druge vrste podrške zahtijevaju detaljnu reviziju njihovog ekonomskog uticaja.** U prvih jedanaest mjeseci 2017. godine sredstva opredijeljena iz budžeta za subvencije opala su na 0,47% BDP-a. Vlada nije dala nijednu državnu garanciju tokom 2016. godine, a izdala je samo dvije nove garancije u prvih devet mjeseci 2017. godine, u ukupnom iznosu od 0,6% BDP-a. Međutim, postoje bojazni vezane za kontinuiranu podršku nacionalnoj avio-kompaniji (vidjeti detaljnije u Poglavlju 8) i potrebu za opsežnim prestrukturiranjem te kompanije.

### *Privatizacija i prestrukturiranje*

**Proces privatizacije dalje je napredovao uprkos određenim preprekama.** Državno vlasništvo u privredi ograničeno je na nekoliko preduzeća. Međutim, teško je dobiti informacije o veličini, sastavu i rezultatima za ukupni sektor državnog vlasništva u privredi. Tokom 2017. godine prodat je proizvođač tekstila u stečaju „Vunko“, a jednom međunarodnom hotelskom operatoru data su u zakup dva hotela u državnom vlasništvu da ih unaprijedi i njima upravlja. Pregovori za prodaju brodogradilišta u Bijeloj u podmakloj su fazi. Međutim, neke su privatizacije u zastoju ili nazaduju. U aprilu 2017. godine, vlada je zaustavila pregovore o prodaji Luke Bar i željezničkog preduzeća Montecargo, s argumentima da je cijena niska i da ponuđač nema jasne planove. Ukoliko se ne pronade novi investitor, porašće državno učešće u privredi (što sa sobom nosi

određene potencijalne fiskalne rizike) zbog povlačenja većinskog investitora u elektroprivredi (EPCG) čiji je udio 41,7%.

## Funkcionisanje finansijskog tržišta

### *Finansijska stabilnost*

**Bankarski sistem u cjelini poboljšao je svoju solventnost i likvidnost.** U Crnoj Gori posluje petnaest banaka, a banke u stranom vlasništvu čine 80,4% ukupnog kapitala i u velikoj mjeri dominiraju ovim sektorom. S obzirom na relativno veliki broj subjekata i male dimenzije ekonomije, neka spajanja i preuzimanja mogu se očekivati u srednjoročnom periodu. Tokom 2017. godine zbirni koeficijent adekvatnosti kapitala bio je 16,4%, što je prilično iznad regulatornog minimuma od 10%. Profitabilnost banaka ostaje niska uprkos poboljšanjima, sa povraćajem na aktivu (ROA) od 0,9% i povraćajem na kapital (ROE) od 6,9%. Udio nekvalitetnih kredita (NPL) opao je na 7,3% ukupnih kredita na kraju 2017. godine, zbog prodaje imovine umanjene vrijednosti društvima za faktoring i, u novije vrijeme, novih propisa koji olakšavaju prestrukturiranje kredita i čišćenje bilansa banaka. Međutim, i dalje postoje velike razlike među zajmodavcima, gdje značajno slabiju poziciju predstavljaju manje domaće banke i banke koje nijesu iz zemalja EU, što ukazuje na to da je potrebno jačanje okvira za nadzor banaka i sprovođenje nezavisnih revizija kvaliteta aktive za sve banke.

### *Pristup finansijskim sredstvima*

**Pozajmice korporativnog sektora ostaju na nivou od prije krize.** Tokom 2017. godine pozajmljivanje je poraslo za 11,8% u odnosu na isti period prošle godine, ali krediti preduzećima u privatnom vlasništvu i dalje su na niskom nivou i bilježe prosječni godišnji rast od 3,2% tokom 2017. godine. Za razliku od toga, sektor domaćinstava zabilježio je mnogo jači rast u istom periodu (11,1% u odnosu na isti period prethodne godine). Nizak rast kredita pravnim licima rezultat je izbjegavanja rizika kod banaka čemu su uzroci, između ostalog, slaba spremnost firmi da investiraju, nedostatak standardizovanog finansijskog izvještavanja, loša djelotvornost sudskog sistema i praznine u podacima iz kreditnog registra. Uz smanjenje nekvalitetnih kredita došlo je i dalje smanjivanje troškova finansiranja za domaća preduzeća. U decembru 2017. godine ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa iznosila je 5,70%, što je pad sa 6,38% koliko je bila godinu ranije.

**Nebankarski finansijski sektor je nedovoljno razvijen.** Promet na berzi veoma je mali, samo 1,0% BDP-a i većina operacija vezana je za sekundarno tržište. Tržište osiguranja takođe je skromno, sa bruto premijama u ukupnom iznosu od otprilike 1,6% BDP-a u 2017. godini. Veličina tržišta lizinga ostaje marginalna, i čini 0,4% BDP-a u prva tri kvartala 2017. godine. Ukupna aktiva i pasiva mikrofinansijskih institucija iznosila je 1,4% BDP-a krajem oktobra 2017. godine. Kapacitet za kreditiranje u državnom Investiciono-razvojnom fondu (IRF) 2017. godine dostigao je 4,2% BDP-a, pa se IRF može uporediti s bankom srednje veličine.

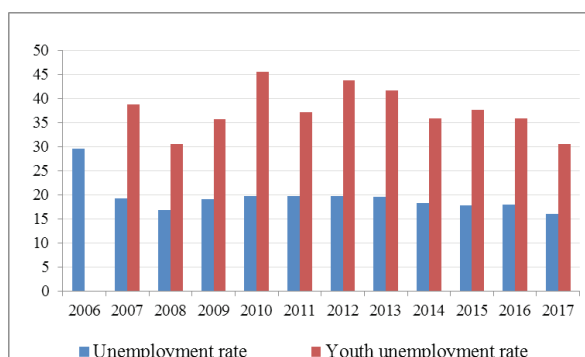
### Funkcionisanje tržište rada

**Ekonomski rast i ukidanje nekih socijalnih davanja koja se nijesu mogla priuštiti polako poboljšavaju trendove na tržištu rada.** U trećem kvartalu 2017. godine stopa nezaposlenosti, prema anketi radne snage, opala je na 15,1% sa 17,1% koliko je bila godinu dana prije toga, dok je stopa zaposlenosti porasla na 55,6% sa 51,4% koliko je bila godinu dana prije toga. Što se tiče rodnih aspekata, stopa zaposlenosti muškaraca iznosila je 62,1%, dok je za žene bila 49,1%. Nezaposlenost mladih je visoka i iznosi 27,5%, iako je došlo do pada sa 33,5%, koliko je bila godinu dana prije toga. Stopa dugoročne nezaposlenosti u velikoj je mjeri nepromijenjena

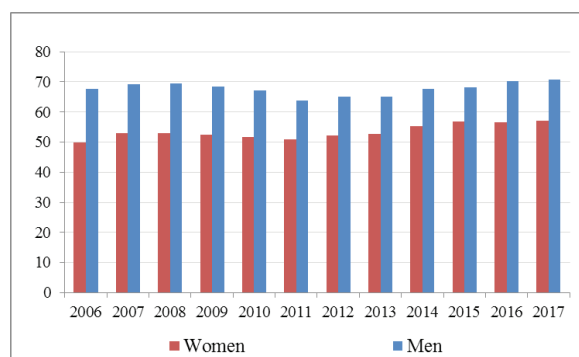
i na nivou je od 73,4%. Podaci Zavoda za zapošljavanje daju negativniju sliku: na kraju 2017. godine zaposlenost je opala za 7,6% u odnosu na isti period prethodne godine, dok je stopa nezaposlenosti dostigla 22,2%, dakle porasla je sa 21,1%, kolika je bila godinu dana prije toga. Ove razlike mogu se u određenoj mjeri objasniti velikim udjelom neformalnog zapošljavanja, ali i revizijom socijalnog programa za majke sa troje i više djece, nakon koje je nekoliko hiljada majki iz statusa penzionera na tržište rada vraćeno sa statusom nezaposlenih lica.

**Strah od gubitka davanja iz socijalne zaštite ometa prelazak u formalni rad.** Velika marginalna efektivna poreska stopa na zarade, koje su ispod nivoa socijalne pomoći u kombinaciji s nedjelotvornom inspekcijom rada predstavljaju negativni stimulans da ljudi pređu iz neformalnog u formalni sektor, uključujući i poslove sa skraćenim radnim vremenom i sezonske poslove koje u velikoj mjeri rade lica iz susjednih država. Od maja 2017. godine, stvarne zarade opale su zbog ubrzanja inflacije i postepenog nestajanja efekata rasta usljed porasta zarada u javnom sektoru iz prethodne godine. Zbog toga se tokom 2017. godine realna prosječna bruto zarada smanjila za 0,8% u odnosu na isti period prošle godine.

Slika3 Nezaposlenost u Crnoj Gori (% aktivnog stanovništva)



Slika4 Stopa učešća na tržištu rada u CrnojGori (% radne snage)



Izvor: Eurostat, domaći izvori

### 3.2. KAPACITET CRNE GORE DA SE NOSI SA PRITISKOM KONKURENCIJE I TRŽIŠNIM SNAGAMA UNUTAR EU

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** i njeni kapaciteti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Evropske unije **umjereno su spremni**. Izgradnja ključne infrastrukture u nizu područja, kao i razvoj ljudskog kapitala postavljaju osnov za bolju konkurentnost. Reforma obrazovanja je u toku, ali je potrebno više napora kako bi se riješila neusklađenost između vještina koje se traže na tržištu i onih koje postoje u ponudi. Mala i srednja preduzeća suočena su s brojnim izazovima, kao što su pristup finansijskim sredstvima ili složenost propisa. Potrebni su dalji napori da se poboljšaju ukupni izvojni rezultati lokalnih preduzeća.

Da bi se podržao dugoročni rast, Crna Gora treba posebnu pažnju da posveti sljedećem:

- nastavku razvoja kapaciteta za istraživanje i inovacije kako bi pomogla sinergiju između akademskih institucija i preduzeća;
- razvoju infrastrukture na fiskalno odgovoran način, poštujući pravila konkurencije i javnih nabavki;
- nastavku rješavanja neusklađenosti između ishoda obrazovanja i potreba tržišta rada.



## Obrazovanje i inovacije

**Investicije u istraživanje i razvoj i dalje su skromne.** Crna Gora učestvuje u brojnim međunarodnim programima i projektima saradnje (vidjeti poglavlje 25 Nauka i istraživanje). Nacionalne programe u velikoj mjeri finansira vlada, dok finansiranje iz privatnog sektora ostaje marginalno. Realizuje se nekoliko institucionalnih okvira za nauku i razvoj koji povezuju poslovnu i akademsku zajednicu, npr. BIO-ICT Centar izvrsnosti i Centar za inovativno preduzetništvo „Tehnopolis“. Takođe su u toku aktivnosti uspostavljanja Naučno-tehnološkog parka u okviru kampusa Univerziteta Crne Gore u Podgorici.

**Obrazovni sistem Crne Gore prolazi široku reformu kako bi poboljšao svoj kvalitet.** Tokom 2017. godine usvojen je zakonodavni paket s ciljem da se olakša bolji razvoj praktičnog znanja i vještina na svim nivoima. Među ostalim mjerama (vidjeti Podglavlje 26 Obrazovanje i kultura) njime se osniva Agencija za kontrolu i obezbjeđivanje kvaliteta u visokom obrazovanju i uvode se finansijski podsticaji promovisanju izvrsnosti nastavnika i studenata.

**Nastavili su se naponi na modernizaciji srednjeg stručnog obrazovanja.** Da bi se olakšao prelazak iz škole na posao u julu 2017. godine, donesene su izmjene i dopune Zakona o stručnom obrazovanju kojima je uveden takozvani „sistem dualnog obrazovanja“ u kojem je obavezna praktična obuka kod poslodavca. Kasnija informativna kampanja doprinijela je da upis u novi sistem u školskoj 2017/2018. godini bude veći za 15%, pri čemu je 264 učenika potpisalo ugovor sa 97 poslodavaca. Međutim, potrebno je poboljšati kvalitet stručnog obrazovanja i obuke.

## Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

**Nedovoljna i neadekvatna infrastruktura i dalje predstavlja izazov.** Kvalitet drumske mreže je ispod evropskih standarda. Rekonstrukcija i modernizacija drumske mreže napreduje prema planu, uključujući i izgradnju prioritetne dionice auto-puta. Željeznički sistem nije skup, međutim, usluge su prilično ograničene, spore i zastarjele. Unaprijeđeno je nekoliko dionica pruge, kao i signalizacija. Potrebni su i veći kapaciteti aerodroma kako bi se oni mogli pobrinuti za broj putnika koji je u brzom porastu. Modernizacija Luke Bar je u toku, naročito kontejnerskih terminala. Međutim, potreban je veliki remont intermodalne konekcije sa željeznicom. Što se tiče kombinacije izvora električne energije, Crna Gora se previše oslanja na hidro-energiju i termalne izvore, a to je nedovoljno da bi se pokrile potrebe zemlje. Izgradnjom prve vjetro-elektrane, koja je počela s radom u novembru 2017. godine, došlo je do napretka u smislu diversifikacije u strukturi izvora električne energije. U izgradnji je elektro-prenosni koridor prema Italiji. U ovom trenutku u izgradnji je niz postrojenja za upravljanje otpadom i sistema za distribuciju i prečišćavanje vode.

**Ambiciozna je strategija za razvoj informacionog društva.** Cilj je da se omogući širokopojasni pristup za cjelokupno stanovništvo već 2018. godine, a širokopojasni pristup velike brzine (30 Mbit/s ili brži) već 2020. godine. Infrastrukturu za elektronske komunikacije koristi 11 operatora. Međutim, male investicije u širokopojasnu infrastrukturu za fiksne linije za sada je dovela do najsporijih širokopojasnih veza u regionu.

## Struktura sektora i preduzeća

**Malo je promjena zabilježeno u strukturi privrede.** Usluge ostaju preovladavajući pokretač privrede, sa 71,8% ukupne bruto dodate vrijednosti tokom 2016. godine, dok industrijski sektor čini 11,9%, poljoprivreda 10,9%, a građevinarstvo 5,4%. Dominacija usluga još je izraženija kada se posmatra zaposlenost po sektorima, gdje je 84,8% radnih mjesta u sektoru usluga, a ukupna zaposlenost u industriji i poljoprivredi daleko zaostaje sa 7,8% odnosno 7,4%.

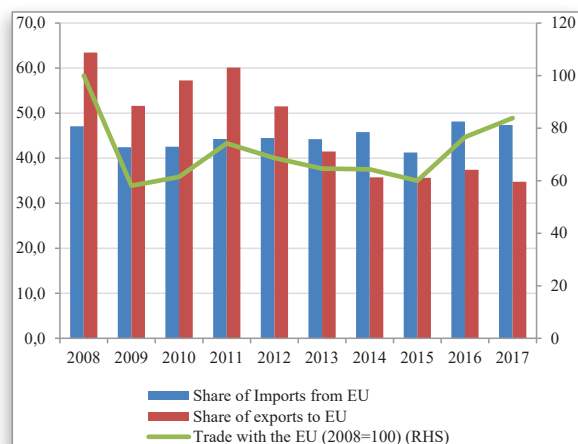


**Mala i srednja preduzeća predstavljaju okosnicu crnogorske privrede.** Gotovo 70% dodate vrijednosti i više od tri četvrtine zaposlenosti generišu upravo mala i srednja preduzeća, dok je prosjek u EU 57% dodate vrijednosti i dvije trećine zaposlenosti. Međutim, mala i srednja preduzeća suočavaju se sa brojnim izazovima kao što je složenost zakonodavstva vezanog za biznis, naročito na lokalnom nivou, ili nedostatak pristupa finansijskim sredstvima koja su pristupačna. Uz to, ove firme i dalje se fokusiraju na domaće tržište i treba da postanu regionalno konkurentnije da bi ojačale svoj uticaj na domaću privredu. Investiciono-razvojni fond usmjerava najveći dio finansijske podrške iz javnog sektora malim i srednjim preduzećima kroz kreditne linije i usluge finansiranja i faktoringa.

#### Ekonomska integracija sa EU i konkurentnost cijena

**Udio trgovine sa zemljama članicama EU i CEFTA (Sporazuma o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi) visokje, ali je u padu, pošto raste trgovinska razmjena s drugim zemljama poput Kine i Turske.** Tokom 2017. godine, trgovina sa EU činila je 34,7% izvoza roba iz Crne Gore i 47,4% uvoza proizvoda. Trgovina sa zemljama CEFTA činila je 41,1% izvoza i 31,2% uvoza. Razvoj Regionalne ekonomske zone na osnovu standarda i pravila EU, kojem su posvećene sve ekonomije Zapadnog Balkana, ima potencijal da dovede do značajnog neiskorišćenog rasta. Finansijska integracija sa EU takođe je značajna i čini 88,4% udjela stranog kapitala u lokalnim bankama i 38,7% ukupnog priliva direktnih stranih ulaganja tokom 2017. godine.

Slika 5 Trgovinska integracija Crne Gore s EU



Izvor: Eurostat, domaći izvori

realnom smislu od 2011. godine. Samo je 2016. godine došlo do porasta od 3,4% u odnosu na isti period prethodne godine. Zbog toga su cijene domaćih proizvođača ostale iste ili su zabilježile određeno marginalno godišnje povećanje (manje od 0,3%) u svakoj od protekle tri godine, čime je očuvana konkurentnost lokalnih preduzeća.

**Crna Gora treba da poboljša svoje izvozne rezultate.** Tokom 2016. godine ukupna vrijednost trgovine roba i usluga iznosila je 103,4% BDP-a, pri čemu je izvoz predstavljao samo 40,5% BDP-a. Crna Gora ima malu proizvodnu bazu koja je u velikoj mjeri koncentrisana na robne proizvode s malom dodatnom vrijednošću. Međutim, izvoz usluga je u brzom porastu zahvaljujući značajnim investicijama u vrhunske turističke kapacitete. Uvoz je uglavnom koncentrisan na energiju i hranu, dva sektora koja nude značajan potencijal za zamjenu uvoznih proizvoda.

**Konkurentnost cijena u velikoj je mjeri očuvana zbog skromnih uvoznih cijena i malih troškova radne snage.** Troškovi radne snage opadaju u

## 4. REGIONALNA PITANJA I MEĐUNARODNE OBAVEZE

Nije bilo dešavanja u saradnji Crne Gore s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Više podataka o rješavanju predmeta ratnih zločina na nivou domaćeg prava može se naći u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava.

Crna Gora i dalje održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama, kojim se daje izuzeće za državljane SAD od jurisdikcije Međunarodnog krivičnog suda. Crna Gora treba da se uskladi sa zajedničkim stavovima EU o integritetu Rimskog statuta ili sa principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu koji su vezani za to.

Crna Gora je nastavila blisku saradnju sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru Procesa Sarajevske deklaracije, koji ima za cilj iznalaženje održivih rješenja za otprilike 74.000 ljudi koji su postali izbjeglice i raseljena lica zbog oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom devedesetih godina prošlog vijeka. Dobro napreduje izgradnja/kupovina stanova i stambenih jedinica u okviru Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja. Proces prijave za izbor korisnika pokazuje da postoje velike potrebe i interes za stambena rješenja u cijeloj zemlji.

Neriješena sudbina lica nestalih usljed sukoba devedesetih godina prošlog vijekai dalje predstavljaju humanitarni problem na Zapadnom Balkanu. Broj ovakvih slučajeva u Crnoj Gori je sada 57 i on nije veliki, ali treba uložiti napore da se što prije obezbijedi njihova identifikacija.

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi čine suštinski dio procesa približavanja Crne Gore Evropskoj uniji. Oni doprinose stabilnosti, pomirenju i klimi koja vodi ka rješavanju otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa prošlih vremena. Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama kao što su: Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF), Savjet za regionalnu saradnju, CEFTA, Šest zemalja Zapadnog Balkana, Ugovor o energetskeo zajednici, Sporazum o Zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru, Centralnoevropska inicijativa (CEI), Regionalna inicijativa za migracije i azil (MARRI), RECOM, proces *Brdo–Brijuni*, Jadransko-jonska inicijativa, Makro-regionalne strategije EU za dunavski region (EUSDR) i jadranski i jonski region (EUSAIR), te Igmanska inicijativa. Crna Gora je uz to preuzela i značajne obaveze na Samitu Zapadnog Balkana u Trstu da sprovede Višegodišnji akcioni plan (MAP) za razvoj Regionalnog ekonomskog područja (REA) na Zapadnom Balkanu i brzo je postavila koordinatora za te svrhe. Sprovođenje ovog plana ojačaće zemlje CEFTA kako bi mogle da omoguće dalju ekonomsku integraciju u regionu na osnovu pravila i standarda EU.

Zamajcem koji je dat kroz „Berlinski proces“ i inicijativu Šest zemalja Zapadnog Balkana, naročito kada je riječ o agendi EU za obezbjeđivanje povezivanja, nastavljani su podsticaji za regionalnu saradnju. Nastavljajući ideje prethodnih samita, samit u Trstu je u julu 2017. godine konstatovao dalji napredak na agendi za povezivanje potpisivanjem Ugovora o saobraćajnoj zajednici. Saradnja je nastavljena i u ranije uspostavljenim oblastima, naročito kroz sporazum o akcionom planu za Regionalno ekonomsko područje i otvaranje Regionalne kancelarije za saradnju mladih u Tirani u julu. Što se tiče agende povezivanja, Crna Gora tek treba da finalizuje način rada na zajedničkoj pograničnoj željezničkoj stanici u Tuzima sa Albanijom, transponuje direktivu o Inteligentnim transportnim sistemima (ITS) u drumskom saobraćaju i da donese tehničke specifikacije za Evropski sistem upravljanja željezničkim saobraćajem (ERTMS).

Crna Gora i dalje je konstruktivno posvećena **bilateralnim odnosima s drugim zemljama u procesu proširenja** i susjednim zemljama koje su članice EU. Crnu Goru podstičemo da potpiše bilateralnu konvenciju o regionalnoj saradnji po članu 15 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa svim partnerima kod kojih je SSP na snazi.

Nastavljeni su dobri odnosi s **Albanijom**. Premijer Albanije posjetio je Crnu Goru u aprilu 2017.

godine. U decembru 2017. godine predsjednik Crne Gore posjetio je Albaniju. U maju 2017. godine Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore, Albanije i Kosova potpisala su protokol o uspostavljanju Zajedničkog centra za policijsku saradnju u Plavu. Crna Gora takođe saraduje s Albanijom u okviru Trilaterale Albanija–Crna Gora–Hrvatska koja je osnovana 2017. godine kao dio Jadransko–jonskog dijaloga. Dva trilateralna sastanka organizovana su tokom izvještajnog perioda.

Sporazum o saradnji između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara **Bosne i Hercegovine o procesu pristupanja EU** stupio je na snagu u martu 2017. godine i predsjednik Filip Vujanović bio je u zvaničnoj posjeti Bosni i Hercegovini. Sporazum o zajedničkim lokacijama za diplomatska i konzularna predstavništva potpisan je u julu.

Nastavljaju se dobri odnosi između Crne Gore i **Kosova**. U februaru 2017. godine Kosovo je usvojilo strategiju afirmisanja i integracije crnogorske manjine. Sporazum o razgraničenjuratifikovan je u Skupštini Kosova u martu 2018. godine. U februaru 2018. godine oba Predsjednika potpisala su zajedničku izjavu u kojoj su se saglasili da će, kada stupi na snagu sporazum odemarkaciji granice, biti osnovana bilateralna radna grupa za utvrđivanje i rješavanje potencijalnih sporova u označavanju granice u konkretnim sektorima.

Odnosi sa **bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom** i dalje su dobri. predsjednik Parlamenta posjetio je Crnu Goru, a premijer, ministar vanjskih poslova i ministar odbrane Crne Gore posjetili su Skoplje tokom izvještajnog perioda.

Odnosi sa **Srbijom** i dalje su dobri. Zajednički komitet vlada Crne Gore i Srbije u kontekstu pristupanja EU sastao se drugi put u novembru 2016. godine. Crnogorski premijer posjetio je Beograd u februaru 2017. godine i to je bila njegova prva bilateralna posjeta nakon izbora. U julu 2017. godine premijerka Srbije učestvovala je na jednom međunarodnom sastanku u Podgorici i sastala se sa Premijerom Crne Gore. Ministar vanjskih poslova Srbije posjetio je Crnu Goru u januaru 2018. godine. Nije bilo dešavanja u vezi sa pitanjima prava na državljanstvo u ove dvije zemlje. Razgraničenje još uvijek nije izvršeno.

U septembru 2017. godine **sa Turskom** je potpisan Plan za bilateralnu saradnju u oblasti odbrane za 2017. godinu. Sporazum o readmisiji između ove dvije zemlje stupio je na snagu u decembru 2016. godine.

Zajednički rad na iznalaženju rješenja za demarkaciju granice između Crne Gore i **Hrvatske** je u toku. Plan za bilateralnu saradnju u oblasti odbrane za 2017. godinu potpisan je u avgustu 2017. godine. Drugo zasjedanje zajedničkog komiteta koji ima za cilj da implementira sporazum o uzajamnoj zaštiti manjina održan je u maju 2017. godine.

Plan za bilateralnu saradnju u oblasti odbrane potpisan je s **Italijom** u februaru 2017. godine. U septembru 2017. godine, Vlada je donijela odluku da objavi sporazum između dvije vlade o uzajamnoj razmjeni i zaštiti povjerljivih podataka. Protokol o saradnji između Odbora za evropske integracije Skupštine Crne Gore i Odbora za politike Evropske unije italijanskog Senata potpisan je u martu 2017. godine.

## 5. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA

### 5.1. POGLAVLJE 1: SLOBODA KRETANJA ROBE

*Slobodno kretanje robe obezbjeđuje da mnogim proizvodima može da se slobodno trguje u cijeloj EU na osnovu zajedničkih pravila i procedura. Kada se proizvodi regulišu domaćim pravilima, princip slobodnog kretanja roba sprečava stvaranje neopravdanih prepreka za trgovinu.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti slobodnog kretanja robe. Tokom izvještajnog perioda ostvaren je **određeni napredak** u ovoj oblasti. Međutim, preporuke iz izvještaja objavljenog 2016. godine, i one koje se odnose na obezbjeđivanje adekvatnih ljudskih i finansijskih resursa i one koje se odnose na usklađivanje, nijesu adekvatno ispunjene, stoga su *ažurirane i u takvoj formi se ovdje ponavljaju*.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ obezbijedi da je dovoljno ljudskih i finansijskih resursa opredijeljeno za nadzor tržišta, organe za standardizaciju i akreditaciju i za REACH (registraciju, evaluaciju, autorizaciju i ograničavanje hemikalija), kako bi se obezbijedilo sprovođenje usklađenog zakonodavstva;

→ ažurira i zatim ispuni Akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju.

#### Opšti principi

Što se tiče **opštih principa**, pravni okvir Crne Gore za slobodno kretanje roba u velikoj mjeri je usklađen s pravnom tekovinom EU. Kada je riječ o mjerama koje imaju negativan uticaj na **proizvodnju, distribuciju i marketing industrijskih proizvoda**, preostalo je još samo nekoliko mjera vezanih za medicinske proizvode i duvan. Crna Gora sprovodi svoju **Strategiju i Akcioni plan za usklađivanje** s pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju za period 2014–2018. godine, iako planira da revidira i proširi Akcioni plan zbog promjena u samoj pravnoj tekovini EU i kašnjenja u usklađivanju.

#### Neusaglašena oblast

U Akcionom planu za usaglašavanje sa **članovima 34, 35 i 36 Ugovora o Evropskoj uniji** (TFEU) Crna Gora je definisala sve mjere koje bi mogle da zadiru u slobodno kretanje roba i izložila kako i do kada se one moraju riješiti. U sprovođenju ovog akcionog plana Crna Gora je u izvještajnom periodu ukinula 30 zakonodavnih akata u oblasti građevinskih proizvoda.

#### Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Direkcija za infrastrukturu kvaliteta osnovana je u oktobru 2016. godine. Ona koordinira radom vezanim za ovo poglavlje, uključujući i usklađivanje s pravnom tekovinom EU koje se odnosi na horizontalnu infrastrukturu kvaliteta i tehničke uslove za proizvode. U junu 2017. godine Vlada je usvojila podzakonska akta s ciljem da poveća broj inspektora za **nadzor tržišta**, u skladu s Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2017–2018. godine.

Tokom 2017. godine Crna Gora je usvojila Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja akreditacije i Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja **standardizacije**. U izvještajnom periodu Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) donio je ukupno 2300 crnogorskih standarda

(MEST) – osmišljenih tako da budu u potpunosti usaglašeni s evropskim i međunarodnim standardima – čime se broj MEST standarda popeo na 17.102.

U oblasti **metrologije** usvojen je niz podzakonskih akata. Međutim, treba da se pojačaju kapaciteti Zavoda za metrologiju. Trenutno je od 52 predviđena radna mjesta popunjeno 40.

U oblasti **nadzora tržišta**, krajem 2017. godine donesen je novi Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda koji je osmišljen tako da bude usklađen s pravnom tekovinom EU. Na crnogorskom tržištu ukupno je izvršeno 1.515 inspekcijskih pregleda, od čega je 425 pregleda bilo u proaktivnom nadzoru, dok su ostali pregledi bili u reaktivnom nadzoru. U oblasti **bezbjednosti proizvoda** nađeno je otprilike 210 vrsta opasnih proizvoda (ukupna količina od 15.042 komada). Od toga je za 105 vrsta (3.193 komada) izrečena trajna zabrana prometa, 63 proizvoda (707 komada) je vraćeno dobavljaču/distributeru, a uništeno je 16 vrsta proizvoda –2.375 komada (vidjeti i poglavlje 28).

U oblasti **akreditacije** u januaru 2017. godine, Akreditaciono tijelo Crne Gore (ATCG) akreditovalo je četiri nova tijela za **ocjenu usaglašenosti**– tri tijela za sertifikaciju sistema menadžmenta i jednu laboratoriju za ispitivanje. U istom periodu, jedno tijelo za ocjenu usaglašenosti izgubilo je status akreditovane organizacije. Do februara 2018. godine ATCG je akreditovalo 35 tijela, od čega su 22 laboratorije za ispitivanje, dva su laboratorije za kalibraciju, šest su kontrolna tijela, jedno je tijelo za sertifikaciju proizvoda i četiri su tijela za sertifikaciju sistema menadžmenta. Međutim, neadekvatni resursi Akreditacionog tijela Crne Gore ometaju implementaciju njegove sadašnje strategije i akcionog plana za akreditaciju.

#### Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Kada je u pitanju zakonodavstvo o proizvodima „**Novog globalnog pristupa**“, u izvještajnom periodu Crna Gora usvojila je propise osmišljene da obezbijede usklađivanje s pravnom tekovinom EU u nekoliko sektora, uključujući eko-dizajn, radio-opremu, vage s neautomatskim funkcionisanjem, metrologiju i mjerne instrumente, jednostavne posude pod pritiskom, električnu opremu niske voltaže i mašine. Doneseni su dalji akti kako bi se obezbijedilo usaglašavanje u oblasti građevinskih proizvoda i energetske efikasnosti. U ovom periodu donesena su podzakonska akta kako bi se izvršilo usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti plovila za rekreaciju i ličnih plovila na vodomlazni pogon i da se poveća stepen usklađenosti s pravnom tekovinom EU, koja se odnosi na eksplozive za civilnu upotrebu i pirotehnička sredstva. Međutim, implementacija usklađenog zakonodavstva nije uvijek u potpunosti obezbijedena zbog problema u kapacitetima za infrastrukturu kvaliteta.

Kada je riječ o **zakonodavstvu starog pristupa**, Crna Gora je u izvještajnom periodu usvojila podzakonska akta osmišljena kako bi se povećala usklađenost s pravnom tekovinom EU o prethodno upakovanim proizvodima i nekoliko podsektora vještačkih đubriva. Preduzeti su dalji koraci s ciljem daljeg usklađivanja sa REACH-om i pravnom tekovinom EU o hemikalijama, i putem usvajanja novog zakona o hemikalijama u julu 2017. godine. Doneseno je i nekoliko podzakonskih akata, uključujući neke koji su osmišljeni kako bi se postiglo usklađivanje s pravnom tekovinom EU o izvozu i uvozu opasnih hemikalija i s pravnom tekovinom o klasifikaciji, pakovanju i označavanju hemikalija i biocida. Crna Gora donijela je i propise kako bi se uskladila s pravnom tekovinom EU u oblasti određivanja cijena medicinskim proizvodima. Međutim, treba ojačati administrativni kapacitet koji je neophodan da se REACH sprovede.

Domaće je zakonodavstvo djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU u oblasti prekursora droga. **Dobre laboratorijske prakse** usklađene su s pravnom tekovinom u oblasti industrijskih hemikalija.

Kada je riječ o procesnim mjerama za **vatreno oružje**, od stupanja na snagu Zakona o oružju u

martu 2015. godine registrovano je 3.674 komada oružja. U izvještajnom periodu izdato je 10.095 registracija za oružje. Od 2014. godine uništeno je 4.412 komada vatrenog oružja, 833 komada oružja, 61.876 komada municije i 246 eksplozivnih mina. Kada je riječ o **proizvodima za odbranu i nabavkama u oblasti odbrane** izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, koje su stupile na snagu u junu 2016. godine, djelimično su bile usklađene s pravnom tekovinom EU o nabavkama u oblasti odbrane i bezbjednosti. Međutim, nove izmjene koje su usvojene u junu 2017. godine uklonile su ove elemente tako da usklađenost više ne postoji (vidjeti poglavlje 5 – Javne nabavke).

## 5.2. POGLAVLJE 2: SLOBODA KRETANJA RADNIKA

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

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** u oblasti slobode kretanja radnika.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- ojača napore na pripremi za koordinaciju sistema socijalne pomoći kojima se obezbjeđuje zabrana diskriminacije.

Kada je riječ o **pristupu tržištu rada**, na snazi je Zakon o strancima, kojim se uređuje ulazak, boravak i rad stranih državljana. Usklađivanje s pravnom tekovinom EU planira se kroz revidirani Zakon o strancima koji će se primjenjivati od datuma pristupanja.

Ostvaren je određeni napredak na pripremi za priključivanje EURES-u (Evropska mreža institucija za zapošljavanje). Odsjek za **EURES** i međunarodno posredovanje u zapošljavanju Zavoda za zapošljavanje ojačao je svoj kadar jednim savjetnikom za EURES, ali je potrebno zapošljavanje još jednog službenika. Zavod za zapošljavanje potpisao je u januaru 2017. godine i Memorandum o saradnji u zapošljavanju s Agencijom za zapošljavanje Slovačke.

Što se tiče **sistema za koordinaciju socijalnog osiguranja**, nastavila se izrada bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju. Crna Gora je ratifikovala i bilateralne sporazume sa Bugarskom u oktobru 2016. i Slovačkom u decembru 2016. godine. Bilateralni sporazum o socijalnom osiguranju sa Rumunijom još nije usvojen, a u toku su pregovori sa Srbijom, kao i sa Bosnom i Hercegovinom o izmjenama trenutno važećih bilateralnih sporazuma. Treba da se ojača administrativni kapacitet institucija odgovornih za sisteme socijalnog osiguranja.

**Evropska kartica zdravstvenog osiguranja** priznata je po Zakonu o zdravstvenom osiguranju. Međutim, odluka o njenom uvođenju i dalje nije donesena jer treba uraditi analizu uticaja na državni budžet.

## 5.3. POGLAVLJE 3: PRAVO OSNIVANJA PREDUZEĆA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

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



Crna Gora je **umjereno spremna** u ovim oblastima. Ostvaren je **određeni napredak** u oblasti prava osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ unaprijedi nastojanja da uskladi svoje zakonodavstvo o uzajamnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija s pravnom tekovinom EU i sa Direktivom o uslugama.

U oblasti **prava na osnivanje** i dalje se ništa ne dešava u oblasti elektronske registracije preduzeća, uključujući i njeno proširivanje na sve regionalne kancelarije poreske uprave.

U oblasti **slobode pružanja usluga u drugoj državi** nastavila se priprema za usklađivanje s Direktivom o uslugama. Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za usklađivanje s Direktivom o uslugama za 2015. usvojen je u septembru 2016. godine, a izvještaj za 2016. godinu usvojen je u novembru 2017. Okvirni Zakon o uslugama donesen je u oktobru 2017. godine. Njime se postavlja pravni osnov za osnivanje Jedinственe kontakt-tačke.

U oblasti **poštanskih usluga**, Pravilnik o poštanskim uslugama, predviđen po izmijenjenom Zakonu o poštanskim uslugama, usvojen je u junu 2017. godine, i njime se domaće zakonodavstvo usklađuje s pravnom tekovinom EU. Nakon prestanka rada Ministarstva za telekomunikacije i informaciono društvo, Direkcija za poštansku djelatnost, koja je dio Direktorata za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i radio-spektar, postala je dio Ministarstva ekonomije.

Kada je riječ o **međusobnom priznavanju stručnih kvalifikacija**, tek treba da se usvoji Zakon o priznavanju inostranih kvalifikacija za obavljanje regulisane profesije, koji je predviđen nacionalnim planom za izradu kvalifikacija za regulisane profesije. Nakon akreditacije akademskog studijskog programa za arhitekturu krajem 2015. godine, u maju 2017. izdato je uvjerenje o akreditaciji za studijski program medicine, farmacije, stomatologije i za višu medicinsku školu. Nastavljen je posao na pripremi liste regulisanih profesija.

#### 5.4. POGLAVLJE 4: SLOBODA KRETANJA KAPITALA

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** je ostvaren u sistemima plaćanja, kao i u borbi protiv pranja novca.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ izvrši potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti platnih sistema;

→ dalje uskladi svoje zakonodavstvo s najnovijom pravnom tekovinom o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema za potrebe pranja novca ili finansiranja terorizma, da pojača institucionalni kapacitet za obavljanje provjera svih subjekata koji podnose izvještaj, poboljša saradnju između svih uključenih subjekata i izvještavanje;

→ dalje ojača pravni okvir za rješavanje nedostataka utvrđenih u izveštaju MONEYVALa.

U oblasti **kretanja kapitala i plaćanja**, izmijenjen je u oktobru 2017. godine Zakon o tekućim i kapitalnim poslovima s inostranstvom, kako bi se dalje uskladio s pravnom tekovinom EU.

U oblasti sistema plaćanja **ostvaren je određeni napredak**. Da bi se obezbijedilo dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU, Centralna banka Crne Gore usvojila je izmjene i dopune Odluke o strukturi, bližim uslovima i načinu otvaranja transakcionih računa njihovom ukidanju. Broj registrovanih agenata platnih institucija dostigao je 23.

Što se tiče borbe protiv **pranja novca**, Crna Gora je usvojila niz zakona i izmjena i dopuna postojećih zakona. Izmijenjeni su sljedeći zakoni: (i) Zakon o osnovama obavještajno-bezbjedonosnog sektora Crne Gore; (ii) Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama; (iii) Krivični zakonik; (iv) Zakon o prekršajima. Međutim, pravni okvir za zadržavanje podataka i sistem sankcija još uvijek nijesu usklađeni s pravnom tekovinom EU koja se odnosi na pranje novca i borbu protiv finansiranja terorizma. Izmjene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma još nijesu usvojene. I one imaju za cilj da obezbijede dalje usaglašavanje ka novousvojenim standardima FATF-a.

Strateški okvir postoji i sastoji se od: (i) Strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2015–2018. godine; i (ii) Akcionog plana uz Strategiju. Novi akcioni plan, koji obuhvata 2017. i 2018. godinu, usvojen je u maju 2017.

Crna Gora je pojačala institucionalni kapacitet za obavljanje provjera svih subjekata koji podnose izvještaj u vezisa sprečavanjem pranja novca. Od oktobra 2016. godine Centralna banka Crne Gore izvršila je 10 provjera banaka i dvije provjere mikrokreditnih institucija kako bi potvrdila da je njihov rad usklađen s propisima o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma izvršila je 87 provjera poreskih obveznika, utvrdila 11 sumnjivih transakcija i prosljedila 69 obavještenja drugim nadležnim državnim organima (vidjeti i poglavlje 24)

## 5.5. POGLAVLJE 5: JAVNE NABAVKE

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti javnih nabavki, oblasti koja je naročito osjetljiva na korupciju. Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama iz juna 2017. godine predstavljaju nazadovanje **u smislu pravnog usklađivanja**.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- donese zakon koji je usklađen s Direktivom o javnim nabavkama EU iz 2014. godine, uključujući i pitanje koncesija;
- pripremi detaljni sveobuhvatni plan iniciranja elektronskih nabavki;
- poboljša funkcionisanje sistema pravnih lijekova, uključujući i pokrivanje nabavki male vrijednosti, koncesija i nabavki u oblasti odbrane, i poboljša administrativne kapacitete i infrastrukturu Državne komisije za kontrolu javnih nabavki.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Institucionalni i **pravni okvir** u oblasti javnih nabavki u velikoj su mjeri usklađeni s pravnom tekovinom EU, osim u oblasti koncesija, gdje priprema zakona koji će biti usklađen s pravnom tekovinom EU značajno kasni.

Nekoliko izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama, koje su usvojene u junu 2017. godine, smanjile su nivo usklađenosti s pravilima EU. Pripremljen od strane *ad hoc* radne grupe, i bez javne rasprave, izmijenjeni zakon ne primjenjuje se više na javne nabavke male vrijednosti i nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti. Ove izmjene uvele su i nekoliko novih izuzeća koja nijesu u pravnoj tekovini EU.

Crna Gora treba da obezbijedi da nijedan međunarodni bilateralni sporazum, uključujući i sporazume za velike infrastrukturne projekte, ne dovede do neprimjerenog ograničavanja

konkurencije i da postoji usklađenost s pravnom tekovinom EU i povezanim odredbama Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU) u oblasti javnih nabavki, kao i sa obavezama po Sporazumu o Vladinim nabavkama pri STO.

Iako je sprovođenje **Strategije** za period 2016–2020. godine u oblasti javnih nabavki u toku, nekoliko aktivnosti kasni. Štaviše, ova strategija ne obuhvata koncesije i nedostaju joj informacije o finansijskom planiranju i opredjeljivanju resursa.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Tržište javnih nabavki u **Crnoj Gori** bilo je na nivou od otprilike 10% BDP-a 2017. godine, na osnovu preliminarnih podataka, dok je u prethodne dvije godine bio na nivou od 11,8%.

Kapacitet naručilaca **da upravljaju procesima javnih nabavki** i dalje se postepeno poboljšava, ali taj proces ometaju *ad hoc* promjene Zakona o javnim nabavkama. Planiranje javnih nabavki treba da bude realističnije usklađeno s opredijeljenim resursima. Štaviše, javne nabavke i dalje trpe zbog pretjerano formalističkog pristupa i dominacije cijene kao jedinog kriterijuma za dodjeljivanje ugovora. Uredba koja je donesena u avgustu 2017. godine predviđa korišćenje centralizovanih kupovina za određene standardne javne nabavke. To bi moglo da dovede do ušteda i veće efikasnosti, međutim, ta se uredba još uvijek ne sprovodi. Okvirni ugovori se u velikoj mjerine koriste.

**Praćenje** dodjeljivanja i sprovođenja ugovora ometa nedovoljan kapacitet državne inspeksijske službe da svoje poslove djelotvorno obavlja. Uz toje potrebna bolja unutrašnja revizija kod naručilaca da bi se poboljšalo praćenje i verifikovanje sprovođenja ugovora (vidjeti i poglavlje 32 – Finansijski nadzor).

Crna Gora treba hitno da poboljša **sisteme upravljanja podacima** da bi se mogao pratiti cjelokupan ciklus nabavke i da bi sistem bio više po mjeri korisnika. S tim ciljem predviđa se da tokom 2018. godine započne izradaelektronskog sistema nabavki.

Kapacitet Uprave za javne nabavke djeluje nedovoljan za sprovođenje reformi koje su potrebne da se dalje djelotvorno i blagovremeno poboljšaju rezultati sistema javnih nabavki.

Što se tiče sertifikata za javne nabavke i programa obuke, krajem 2017. godine, ukupno je 478 zaposlenih službenika za javne nabavke prošlo stručni ispit potreban za dobijanje sertifikata, a to je još uvijek manje od broja naručilaca. Broj naručilaca mogao bi se još smanjiti da se dobije na efikasnosti: 2017. godine njihov je broj bio 620, dok ih je 2016. bilo 614, a 2015. godine 648.

Postavljen je regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme **integriteta i konflikta interesa** u oblasti javnih nabavki. Mali je broj izvještaja vezanih za integritet, a ankete javnog mnjenja pokazuju da se javne nabavke i dalje doživljavaju kao značajan izvor korupcije. U septembru 2017. godine Uprava za javne nabavke i Agencija za sprečavanje korupcije potpisale su sporazum o saradnji kako bi se sistem javnih nabavki poboljšao i rizici od sukoba interesa i korupcije smanjili.

#### Efikasan sistem pravnih lijekova

**Pravo na pravni lijek** propisano je Ustavom i Zakonom o javnim nabavkama. Sistem pravnih lijekova uključuje upravnu reviziju koju vrši Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, samostalan upravni organ, koji je odgovoran Skupštini. Ovim zakonomnijesu obuhvaćene koncesije, i nakon izmjena u junu, on se više ne primjenjuje na nabavke male vrijednosti i nabavke u sektoru odbrane/sigurnosti.

Tokom 2017. godine Državna komisija za javne nabavke odlučivala je u otprilike 1000 predmeta

i potvrdila oko 30% podnijetih žalbi, što je malo manje nego prethodne godine. Broj presuda Upravnog suda kojima se poništavaju odluke Državne komisije značajan je – na nivou od oko 40% (podaci iz 2016. godine). Takva situacija i postojeća problematična mjestavezi s kapacitetima podrivaju funkcionisanje sistema pravnih lijekova. Državna komisija za javne nabavke i dalje nema dovoljan broj zaposlenih, naročito ako se uzme u obzir činjenica da je broj žalbi veliki. I na kraju, ali ne i najmanje važno, IT infrastrukturu treba dalje unapređivati, a transparentnost odluka Državne komisije poboljšavati unapređivanjem njenog registra odluka i uvođenjem funkcije *onlajn* pretrage po mjeri korisnika.

## 5.6. POGLAVLJE 6: PRIVREDNO PRAVO

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

Crna Gora je dostigla nivo **dobre spremnosti** u oblasti privrednog prava. Ostvaren je **dobar napredak** donošenjem Zakona o reviziji i osnivanjem sistema nadzora revizija po tom zakonu.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- uskladi pravo privrednih društava s pravnom tekovinom EU u oblasti prava privrednih društava;
- da nastavi usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti korporativnog računovodstva i obavezne revizije donošenjem neophodnih podzakonskih akata.

U oblasti **privrednog prava** u odmakloj je fazi nacrt izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima kojim se želi postići dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u nizu različitih oblasti, uključujući i prekogranična spajanja privrednih društava. U domaćem zakonodavstvu uređeno je preuzimanje privrednih društava. Zakon o tržištu kapitala koji obuhvata odredbe za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u smislu uslova za transparentnost kotiranih privrednih društava donesen je u decembru 2017. godine. Crna Gora planira da donese relevantna podzakonska akta kako bi izvršila dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Potrebna je dalja usklađenost s principima korporativnog upravljanja EU. Da bi poboljšala svoje poslovno okruženje, Crna Gora nastavlja da razvija *onlajn* sistem elektronskog registrovanja kompanija. Treba nastaviti i s nastojanjima da se olakša razmjena s registrima privrednih društava država članica EU.

Ostvaren je napredak u oblasti **korporativnog računovodstva i revizije** kroz usvajanje Zakona o reviziji u junu mjesecu 2017. godine. Njime se uređuju pravila i postupci za registraciju i sertifikovanje revizora, uključujući i sistem inspekcija i kazni. Obavezna je revizija subjekata od javnog interesa. Osnivanjem Savjeta za reviziju ustanovljen je javni sistem za nadzor revizije, uz posebnu jedinicu u Ministarstvu finansija koja treba da prati rad ovlašćenih društava za reviziju. Crna Gora treba da obezbijedi adekvatna finansijska sredstva i resurse koji će omogućiti da ovaj sistem nadzora funkcioniše na odgovarajući način. Institutu sertifikovanih računovođa Crne Gore, profesionalnom tijelu u ovoj oblasti, nijesu preneseni poslovi nadzora. Crna Gora primjenjuje Međunarodne standarde finansijskog izvještavanja (MSFI) i Međunarodne standarde revizije (MSR). Donesen je pravilnik kojim se uređuje sadržaj, rokovi i način sastavljanja i predaje finansijskih izvještaja, s ciljem daljeg usaglašavanja s Direktivom EU o računovodstvu. Predviđeno je donošenje dodatnih pravilnika ili podzakonskih akata kako bi se postiglo dalje usaglašavanje s pravnom tekovinom EU u oblasti računovodstva i revizije.

## 5.7. POGLAVLJE 7: PRAVO INTELEKTUALNE SVOJINE

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

Crna Gora je na **dobrom nivou spremnosti** u oblasti prava intelektualne svojine. **Ostvaren je određeni napredak** u daljem usklađivanju i koordinaciji relevantnih organa. U oblasti sprovođenja i dalje postoje ozbiljni izazovi.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ poboljša svoj bilans rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i sudskom rješavanju povreda prava intelektualne svojine, uključujući i izvještavanje;

→ dalje ojača kapacitete svih organa koji su vezani za prava intelektualne svojine, naročito Uprave za inspekcijske poslove – tržišne inspekcije

Kada je riječ o **autorskim i srodnim pravima**, u martu 2017. godine donesen je Pravilnik o izvorima pažljivog pretraživanja koji je prikladan za određene kategorije djela i fonograma.

U oblasti **prava industrijske svojine**, u decembru 2016. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o žigu, Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna i Zakona o patentima, s ciljem usklađivanja terminologije s novousvojenim Zakonom o opštem upravnom postupku. Ove izmjene i dopune sprovode se od jula 2017. godine.

Kada je riječ o **sprovođenju**, Crna Gora je izradila adekvatan format za statističko izvještavanje. Krivične istrage i krivično gonjenje i dalje ostaju na nezadovoljavajućem nivou, sa samo dvaslučaja u izvještajnom periodu. U martu 2017. godine Ministarstvo ekonomije osnovalo je Koordinacioni tim za sprovođenje prava intelektualne svojine, kako bi se ojačala saradnja i mehanizmi za sprovođenje organa nadležnih za prava intelektualne svojine. Počele su pripreme za pristupanje Konvenciji o evropskom patentu. Unaprijeđena je informaciono-tehnološka infrastruktura.

Zaposlenih u Zavodu za intelektualnu svojinu i dalje je malo: trenutno je popunjeno samo 19 od 27 radnih mjesta. Uprava za inspekcijske poslove nema specijalizovanih inspektora za intelektualnu svojinu i zaposleni sistematično odlaze, čime se smanjuje kapacitet za inspekcije.

## 5.8. POGLAVLJE 8: POLITIKA KONKURENCIJE

*Pravila EU štite slobodnu konkurenciju i obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća, te zloupotrebu dominantnog položaja, a uključuju i pravila o koncentraciji između privrednih društava koja bi značajno narušila konkurenciju. Pravila EU takođe sprečavaju da vlada dodjeljuje državnu pomoć kojom se može poremetiti konkurencija.*

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti/umjereno je spremna** u ovoj oblasti. Zabilježen je **jeodređeni napredak**, naročito kada je riječ o nezavisnosti Organa za državnu pomoć. U februaru 2018. godine Crna Gora je donijela zakon koji služi kao pravni osnov za prelaz organa za državnu pomoć u Agenciju za zaštitu konkurencije. Što se tiče usklađivanja s pravilima o državnoj pomoći, Crna Gora ima dobar nivo spremnosti, ali su za njihovo sprovođenje potrebni dalji značajni naponi. Crna Gora ima dobar nivo spremnosti u oblasti usklađivanja s anti-monopolskim pravilima i pravilima o spajanju preduzeća. Međutim u sprovođenju ovih pravila i dalje se pokazuju određene slabosti.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- obezbijedi funkcionisanje Agencije za zaštitu konkurencije i poboljšanje bilansa ostvarenih rezultata u oblasti antimonopolskih pravila i pravila o spajanju preduzeća;
- obezbijedi funkcionisanje organa za državnu pomoć i djelotvornost kontrole državne pomoći na svim nivoima, uključujući i izgradnju bilansa rezultata u sprovođenju;
- obezbijedi transparentnost svih odluka o državnoj pomoći.

### Antimonopolska pravila i spajanja

**Zakonodavni okvir** u velikoj je mjeri u skladu s pravnom tekovinom EU i sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Zakon o zaštiti konkurencije u velikoj je mjeri usklađen sa članom 101 Ugovora o funkcionisanju EU o restriktivnim sporazumima i članom 102 o zloupotrebi dominantnog položaja. On takođe predviđa *ex ante* kontrolu spajanja iznad određenog praga prometa, u skladu s principima Regulative o spajanjima. Podzakonska akta u velikoj mjeri postoje i u skladu su s relevantnim propisima i smjernicama Komisije.

Što se tiče **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije nadležna je za sprovođenje zakona o zaštiti konkurencije. Ona je operativno samostalan organ, čijeg direktora postavlja Vlada.

Ovlašćenja Agencije za zaštitu konkurencije mogu se umnogome uporediti s ovlašćenjima Evropske komisije u oblasti zaštite konkurencije. Ona može (i) postupajući po pritužbama ili notifikacijama (npr. o spajanju) ili na svoju inicijativu, da traži informacije i sprovođiti terenske istrage; (ii) da odobrava spajanja privrednih društava s uslovima ili bez njih ili može da ih zabrani; i (iii) da daje komentare na nacрте zakona koji mogu da utiču na konkurenciju. Odluke Agencije za zaštitu konkurencije mogu biti predmet žalbe pred Upravnim sudom. Uvedena je politika ublažavanja kazni za članove kartela koji se sami prijave. Međutim, novčane kazne i dalje mogu da se izreknu samo po odluci sudova za prekršaje i Agencija za zaštitu konkurencije ih ne može direktno izricati.

Kada je riječ o **kapacitetima za sprovođenje**, broj zaposlenih u Agenciji za zaštitu konkurencije povećan je za pet osoba, tako da ih je ukupno 19. Međutim, broj zaposlenih i njihova stručnost i dalje su nedovoljni. Što se tiče **sprovođenja**, broj odluka o kartelima i zloupotrebi dominantnog položaja smanjio se tokom godina i stagnirao u izvještajnom periodu, sa šest odluka tokom 2014. godine, tri odluke 2015. godine i nijednom odlukom 2017. godine. Agencija je započela detaljnu istragu spajanja po put tek 2015. godine, što je dovelo do uslovnog odobrenja. Uz to, do danas su sudovi za prekršaje u ovoj oblasti izrekli samo jednu novčanu kaznu 2014. godine i dvije tokom 2018. godine. Agencija za zaštitu konkurencije izvršila je samo dvije terenske inspekcije, od kojih je jedna bila u izvještajnom periodu. Da bi unaprijedila svoju politiku sprovođenja, Agencija treba da obavlja više terenskih inspekcija i da dalje unapređuje korišćenje politike izricanja blažih kazni kao sredstvo razotriranja kartela. Agencija je izdala osam mišljenja za relevantna podzakonska akta.

Sudovi su u određenoj mjeri po žalbi potvrđivali odluke Agencije. Sprovođenje odluka Agencije u nekim je slučajevima sprečavala primjena statuta zastarijevanja. Mora se značajno ojačati kapacitet sudova da rješavaju složene predmete u oblasti zaštite konkurencije.



## Državna pomoć

**Zakonodavni okvir** u velikoj je mjeri u skladu s pravnom tekovinom i sa SSP. Zakon o kontroli državne pomoći usklađen je sa članovima 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju EU, ali je samo djelimično usklađen sa sekundarnim zakonodavstvom EU. Izmjene i dopune Zakona o kontroli državne pomoći donesene su u februaru 2018. godine da bi se izvršilo dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU, što je obaveza po SSP.

Što se tiče **institucionalnog okvira**, Komisija za kontrolu državne pomoći zadužena je za sprovođenje Zakona o kontroli državne pomoći. Ona je, administrativno gledano, dio Ministarstva finansija, a njene članove imenuju ministarstva koja dodjeljuju državnu pomoć. Odluke o državnoj pomoći mogu biti predmet žalbe pred Upravnim sudom.

U februaru 2018. godine Crna Gora je donijela izmjene i dopune Zakona o zaštiti konkurencije, kojima se dalje proširuje mandat Agencije za zaštitu konkurencije tako da uključi i kontrolu državne pomoći. Zakon tako služi kao pravni osnov za prenošenje ovlašćenja za državnu pomoć na Agenciju za zaštitu konkurencije, i važan je korak ka ispunjavanju uslova SSP o operativnoj samostalnosti organa za državnu pomoć.

Organ za državnu pomoć mora da izgradi solidan bilans ostvarenih rezultata u oblasti sprovođenja. Kapacitet za sprovođenje Komisije za kontrolu državne pomoći i dalje je nedovoljan, a broj zaposlenih neadekvatan. Ovoj Komisiji pomaže Jedinica za kontrolu državne pomoći, čiji je broj zaposlenih smanjen tokom 2017. godine sa 10 na sedam. Nijesu povećani ni nivo stručnosti niti budžet Komisije za kontrolu državne pomoći.

Što se tiče **sprovođenja**, broj odluka koje je donijela Komisija za kontrolu državne pomoći značajno se smanjio, sa 31, koliko ih je bilo 2015, na 19 tokom 2016. godine i 13 tokom 2017. (sa samo dvije negativne odluke donesene 2015. godine). Komisija nije dobila nijednu pritužbu u periodu između 2013. i 2017. godine, što može da ukaže na slabu svijest o pravilima za kontrolu državne pomoći među subjektima u društvu. Postoje dokazi da o nekim mjerama pomoći koja je dodijeljena na centralnom ili lokalnom nivou (npr. kroz oslobađanje od PDV-a), naročito velikim privrednim društvima, Komisija nije obavijestila ili ih nije propisno istražila. Jedan primjer je Montenegro Airlines – plan prestrukturiranja iz 2012. godine za ovu avio-kompaniju samo je djelimično sproveden, ali je dodijeljena dalja državna pomoć da bi ova avio-kompanija mogla da nastavi sa radom. Među davaocima državne pomoći slaba je svijest o pravilima za kontrolu državne pomoći i proces promovisanja ovih pravila mora se značajno poboljšati.

## Liberalizacija

Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći primjenjuju se na javna preduzeća i preduzeća s posebnim ili ekskluzivnim pravima, osim kada bi njihova primjena ometala obavljanje naročitih poslova koji služe opštim ekonomskim interesima, a koji su im povjereni u skladu sa članom 106 Ugovora o funkcionisanju EU i SSP. Pravila o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa u velikoj su mjeri usklađena s pravnom tekovinom EU u oblasti državne pomoći. Međutim, Crna Gora treba dalje da pokaže da se ova pravila sprovode na pravi način. Nema monopola komercijalnog karaktera u smislu člana 37 Ugovora o funkcionisanju EU.

## 5.9. POGLAVLJE 9: FINANSIJSKE USLUGE

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijskih usluga. U oblasti pravnog usklađivanja i rješavanja visokog nivoa nekvalitetnih kredita (NPL) ostvaren je **dobar napredak**, kako je i preporučeno prethodne godine.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→dalje unaprijedi svoju usklađenost kroz donošenje propisa o zaštiti depozita i o sanaciji i gašenju kreditnih institucija.

U oblasti **banaka i finansijskih konglomerata**, zakonodavstvo o osnivanju kreditnih institucija i bavljenju tom vrstom poslova u velikoj mjeri usklađeno s relevantnim pravilima EU. Uslovi za adekvatnost kapitala u Crnoj Gori baziraju se na Bazelu II. Tek treba postići usklađenost s Direktivom o adekvatnosti kapitala i Direktivom o oporavku i sanaciji kreditnih institucija i investicionih firmi. U junu 2017. godine Skupština je donijela izmjene i dopune Zakona o sporazumnom finansijskom prestrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, čiji je cilj da se olakša rješavanje problema nekvalitetnih kredita (NPL). Štaviše, Zakon o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima donesen je u oktobru 2017. godine, čime se dalje proširuju poslovi nadzora banaka koje vrši Centralna banka.

Pravila u Crnoj Gori o **osiguranju i profesionalnim penzijama** djelimično su usklađena s pravilima EU u ovoj oblasti. Ona u velikoj mjeri ispunjavaju uslove pravila Solventnosti I, ali tek treba da se usklade s pravnom tekovinom EU u oblasti uspostavljanja i bavljenja poslovima osiguranja i reosiguranja (Solventnost II). Agencija za nadzor osiguranja nastavila je da gradi svoje kapacitete kroz obuku zaposlenih i u septembru 2017. godine donijela podzakonska akta o obavezama izvještavanja i uslovima za prenos poslova osiguravajućih društava.

Kada je riječ o **infrastrukturi finansijskog tržišta**, Komisija za hartije od vrijednosti počela je da sprovodi preporuke MMF-a iz 2016. godine i preporuke iz Ocjene stabilnosti finansijskog sistema Svjetske banke. Zakon o Centralnoj banci i Zakon o tekućim i kapitalnim poslovima s inostranstvom izmijenjeni su u oktobru 2017. godine, čime su dalje prošireni nadzorni poslovi Centralne banke. Crna Gora je uskladila odredbe svog domaćeg zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti sistema saldiranja novčanih transakcija i transakcija s hartijama od vrijednosti.

U oblasti **tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga** u decembru 2017. godine donesen je Zakon o tržištu kapitala kako bi se postigla puna usklađenost s pravnom tekovinom EU o tržištima finansijskim instrumentima, zloupotrebi tržišta, prospektima i tržištima kapitala. Tek treba donijeti podzakonska akta. U oktobru 2016. godine predstavnici Komisije za hartije od vrijednosti Crne Gore potpisali su Deklaraciju o saradnji sa drugim regulatorima kapitalnih tržišta u regionu.

## 5.10. POGLAVLJE 10: INFORMATIČKO DRUŠTVO I MEDIJI

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti informatičkog društva i medija. Tokom izvještajnog perioda **nije ostvaren napredak** u ovoj oblasti, a ranije preporuke nijesu ispunjene. Iako je finansiranje javnog servisa RTCG sada vezano za BDP, njegova urednička nezavisnost našla se pred izazovima zbog spornog razrješenja članova Savjeta. Potrebno je ojačati kapacitete Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (EKIP) i Agencije za elektronske medije (AEM).

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ pruži regulatorima u oblasti medija i javnom servisu dovoljno resursa za njihovo samostalno funkcionisanje i da ih zaštiti od neprimjerenog političkog miješanja;

→ obezbijedi AEM-u mehanizam za izricanje kazni, tj. mogućnost da se novčano kazne medijske kuće koje krše etičke standarde predviđene Zakonom o elektronskim medijima;

→ uspostavi bilans ostvarenih rezultata kako bi pokazala da ima administrativne kapacitete da sprovodi pravnu tekovinu EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva i audio-vizuelnih medija, uključujući i nezavisnost regulatora.

Zakon o elektronskim komunikacijama uređuje sektore **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija**. On je donesen 2017. godine kako bi se obezbijedila nezavisnost regulatornog organa i uredila pitanja *rominga*. Ministarstvo za telekomunikacije i informaciono društvo prestalo je da postoji, a nadležnost za ovu oblast prebačena je u Ministarstvo ekonomije. Iz tog razloga je moralo da dođe do potpunog prestrukturiranja institucionalne organizacije, i u maju 2017. godine donesen je novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva ekonomije.

U toku su ponovljeni pravni postupci koje su pokrenuli telekomunikacioni operatori protiv odluka EKIP-a da spusti regionalne cijene *rominga* sa Bosnom i Hercegovinom, bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom i Srbijom.

Jedinstveni evropski broj 112 za pozive u hitnim slučajevima implementiran je u Crnoj Gori i funkcioniše.

Kada je riječ o **informacionom društvu**, novoosnovano Ministarstvo javne uprave preuzelo je odgovornost koja je ranije pripadala Ministarstvu za telekomunikacije i informaciono društvo. Donesena je nova višegodišnja strategija, bazirana na Digitalnoj agendi za Evropu i Strategiji za jedinstveno digitalno tržište. Ona se bavi pitanjima kao što su pristupačne usluge širokopojasnog pristupa internetu, informaciona bezbjednost, digitalno poslovanje, e-zdravstvo i e-obrazovanje.

U oblasti **audio-vizuelne politike** Agencija za elektronske medije nastavlja profesionalno da ispunjava svoj mandat. Međutim, nezavisnost Agencije dovedena je u pitanje zbog neravnomjernog sprovođenja sankcija za povrede etičkog kodeksa novinara i njenih rezultata u praćenju medija uoči izbora. Treba ojačati zakonske odredbe i operativni kapacitet za praćenje elektronskih medija.

Izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima i Zakona o nacionalnom javnom emiteru (RTCG) stupile su na snagu 1. septembra 2017. godine. Ovi zakoni uređuju finansiranje javnog radio-difuznog emitera kroz ugovor između RTCG i Vlade. Ovim se zakonima takođe predviđa sistem odvojenog računovodstva za RTCG, s jasnim razdvajanjem komercijalnih i javnih sredstava. Budžet RTCG za 2018. godinu blago je povećan sa 17,9 na 18,6 miliona eura. Treba obezbijediti stabilne finansijske resurse, a treba dalje poboljšati uredničku nezavisnosti i standarde profesionalnog rada. Nedavna razrješenja u Savjetu RTCG i Savjetu AEM-a dovela su do ozbiljne zabrinutosti u vezi s reprezentativnošću i nezavisnošću ovih savjeta, koje treba zaštititi od neprimjerenog uticaja i političkog pritiska s bilo koje strane.

## 5.11. POGLAVLJE 11: POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ

*Zajednička poljoprivredna politika podržava poljoprivrednike i ruralni razvoj. Za to su potrebni jaki upravljački i kontrolni sistemi. Takođe postoje i zajednička pravila EU za politiku kvaliteta i organsku poljoprivredu.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Nastavlja **sedobar napredak** u ovoj oblasti, uključujući i povjeravanje poslova implementacije budžeta za dvije mjere u okviru programa IPARD II.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ sprovede mjere koje su joj povjerene po programu IPARD II i traži da joj se povjere poslovi implementacije budžeta za druge mjere i programe;

→ nastavi da realizuje akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, naročito daljim razvojem integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema.

Kada je riječ o **horizontalnim pitanjima**, ostaje da se ostvari napredak u usklađivanju mjera direktne podrške s pravnom tekovinom EU putem potpunog odvajanja od proizvodnje i povezivanjem plaćanja s uslovima višestruke usaglašenosti. Crna Gora napreduje u uspostavljanju **Sistema za identifikaciju zemljišnih parcela**, koji je dio opšteg **Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS)**, potrebnog za upravljanje i kontrolu finansiranja u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. Izrada IAKS-a i kapaciteta treba da se nastavi tokom 2018. godine. Regionalni centri Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja pružaju savjetodavne usluge gazdinstvima, ali ih treba dalje ojačati. U toku je izrada **Mreže računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN)**.

U oblasti **zajedničke organizacije tržišta**, Zakon o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda, kojim se vrši usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, donesen je u julu mjesecu 2017. godine. Izrada podzakonskih akata treba da se nastavi, a moraju se razviti i administrativni kapaciteti.

U oblasti **ruralnog razvoja** Crnoj Gori su u oktobru 2017. godine povjereni poslovi implementacije budžeta za mjere programa IPARD II *Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava i Investicije u fizički kapital u vezisa preradom i marketingom poljoprivrednih i ribljih proizvoda*. Sporazum o finansiranju stupio je na snagu 6. decembra 2017. godine. Time se pruža osnov za implementaciju programa IPARD II s prvim pozivom za prijedloge koji je objavljen u februaru 2014. godine. Još jedan cilj Crne Gore jeste da joj se povjere poslovi implementacije budžeta za dodatne programske mjere tokom 2018. godine.

Što se tiče **politike kvaliteta**, Zakon o shemama kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, koji je usklađen sa pravnom tekovinom EU, donesen je u martu 2017. godine. Iako tek treba da se donesu podzakonska akta, ostvaren je određen napredak u izradi i unapređenju shema kvaliteta u Crnoj Gori. Što se tiče **organske poljoprivrede**, Crna Gora je preduzela mjere da izvrši usklađivanje s pravnom tekovinom EU – ona ima organ za organsku proizvodnju, sistem za akreditaciju kontrolnih tijela i sistem za sertifikaciju u organskoj proizvodnji. Organska poljoprivreda promoviše se kroz plaćanja po hektaru i po grlu, ali ipak ostaje mala po obimu.

## 5.12. POGLAVLJE 12: BEZBJEDNOST HRANE, VETERINARSTVO I FITOSANITARNA POLITIKA

*Pravila EU o higijeni za proizvodnju hrane obezbjeđuju visok nivo bezbjednosti hrane. Zaštićeni su zdravlje i dobrobit životinja, bezbjednost hrane životinjskog porijekla, kao i kvalitet sjemena, materijala za zaštitu biljaka, te proizvodi za zaštitu od štetnih organizama i hrana za životinje.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. U ovoj oblasti **ostvaren je dobar napredak**, uključujući usvajanje podzakonskih akata za borbu protiv bolesti životinja.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi strategiju za transponovanje i sprovođenje pravne tekovine EU, naročito u odnosu na zvaničnu kontrolu usaglašenosti s propisima o hrani i hrani za životinje, te pravilima vezanim za zdravlje i dobrobit životinja;
- nastavi da poboljšava svoje administrativne kapacitete, naročito za inspekcijske službe i laboratorije;
- nastavi i podržava proces unapređenja prehrambenih objekata, koji je u toku.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane** dobar je napredak ostvaren u usklađivanju zakonodavstva u oblasti hrane i hrane za životinje s pravnom tekovinom EU. Nekoliko podzakonskih akata usvojeno je tokom izvještajnog perioda.

U oblasti **veterinarske politike** nastavio se višegodišnji program za iskorjenjivanje bjesnila. Završene su kampanje vakcinacije za jesen 2016, te proljeće i jesen 2017. godine. Vakcijancija stoke protiv bolesti kvrgave kože nastavljena je i tokom 2017. godine. Od septembra 2016. nije registrovan nijedan slučaj bolesti kvrgave kože, što je važan korak ka zaustavljanju širenja ove bolesti u EU. Program obaveznih mjera za zaštitu zdravlja životinja realizovan je 2017. godine, a pripremljen je program za 2018. godinu. I dalje se nastavlja izgradnja kapaciteta veterinarske službe.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, stočne hrane i životinjskih nusproizvoda**, Crna Gora je obezbijedila zakonske preduslove za proizvodnju, preradu i stavljanje na tržište sirovog mlijeka i mliječnih proizvoda u skladu s uslovima u EU. Što se tiče unapređenja objekata, u julu 2017. godine usvojen je Nacionalni program s ciljem da se unaprijede objekti za proizvode i nusproizvode životinjskog porijekla. Tu su uključeni i planovi unapređenja objekata kategorije III uvođenjem rokova za otklanjanje neusaglašenosti. Broj objekata koji su u skladu s propisima EU porastao je sa 11 na 70 od početka 2016. godine. Revizija zvaničnih sistema kontrole za meso i mlijeko koju je obavila Evropska komisija u novembru 2017. godine rezultirala je preporukama za dalje poboljšanje sistema, naročito za verifikaciju zvaničnih kontrola.

U oblasti **pravila o bezbjednosti hrane** donesena su podzakonska akta u raznim segmentima.

Nije bilo dešavanja u vezi s **posebnim pravilima za stočnu hranu**.

Donesena su podzakonska akta o **fitosanitarnoj politici** u oblasti zdravlja bilja, sjemena i sadnog materijala i zaštite bilja. Crna Gora je počela da sprovodi svoj Nacionalni plan za održivu upotrebu proizvoda za zaštitu bilja, u skladu sa Akcionim planom za period 2016–2021. godine. Nastavio se rad na izgradnji kapaciteta fitosanitarnih službi. Realizovanje program fitosanitarnih mjera za 2017. godinu, a pripremljen je program za 2018. godinu. Realizovan je Sistem biljnih pasoša za sadni materijal vinove loze.

Nije bilo dešavanja u vezi s **genetskimodifikovanim organizimima**.

### 5.13. POGLAVLJE 13: RIBARSTVO

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

Pripreme u ovoj oblasti još uvijek su u **ranj fazi**. U ovoj oblasti ostvaren je dobar napredak, naročito kada je riječ o jačanju administrativnih kapaciteta.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da realizuje akcioni plan za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU;
- nastavi da jača administrativne kapaciteta i kapacitete za prikupljanje podataka, naučno savjetovanje, kao i inspekcije i kontrole.

U Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja u martu 2017. godine osnovan je novi Direktorat za ribarstvo, čime se jača administrativni kapacitet Crne Gore u ovoj oblasti. Ovaj Direktorat sastoji se od Direkcije za upravljanje resursima i ribolovnom flotom i Direkcije za monitoring i inspekcijски nadzor. U Direktoratu je u ovom trenutku zaposleno 10 službenika, uključujući tri inspektora.

U oblasti **upravljanja resursima, uspješno je izrađen** Godišnji program za prikupljanje podataka o ribarstvu Crne Gore, koji je usklađen s pravnom tekovinom EU i preporukama Generalne komisije za ribarstvo na Mediteranu. Sprovođenje ovog programa otpočelo je u aprilu 2017. godine.

U oblasti **inspekcije i kontrole** ostvaren je dobar napredak u unapređenju Ribarskog informacionog sistema i u izradi Sistema za automatsko lociranje i identifikaciju (AIS). Što se tiče nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova, u martu 2017. godine donesen je Zakon o potvrđivanju Sporazuma o mjerama državne luke za sprečavanje, suzbijanje i otklanjanje nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova. U oblasti upravljanja u ribarstvu Crna Gora je potpisala Deklaraciju MedFish4Ever iz Malte, s akcionim planom za održivo ribarstvo i ribarske zajednice na Mediteranu.

Nije bilo značajnih dešavanja u oblasti **upravljanja flotom, strukturnog djelovanja, tržišne politike, državne pomoći, i međunarodnih sporazuma.**

### 5.14. POGLAVLJE 14: SAOBRAĆAJNA POLITIKA

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



Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti saobraćajne politike. **Određeni napredak** ostvaren je zahvaljujući daljim usklađivanjima zakona u pomorskom i drumskom saobraćaju, ali je potrebno uložiti više napora u oblastima sistema za saobraćaj unutrašnjim plovim putevima i Inteligentnim transportnim sistemima. Potrebno je dalje jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta radi usklađivanja, implementacije i sprovođenja u drumskom, željezničkom i pomorskom saobraćaju.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- obezbijedi operativnu nezavisnost i odgovarajuću kadrovsku popunjenost regulatornog organa za željeznice i organa za bezbjednost željezničkog saobraćaja;
- pojača nastojanja da donese strateški okvir za sprovođenje Inteligentnih transportnih sistema na svojoj ključnoj drumskoj, željezničkoj i pomorskoj mreži i za usklađivanje s Direktivom o Inteligentnim transportnim sistemima;
- postigne punopravno članstvo u Pariskom memorandumu o razumijevanju o kontroli državne luke.

U oblasti pravne tekovine EU koja se odnosi na **opšti saobraćaj**, Crna Gora je u julu 2017. potpisala Ugovor o saobraćajnoj zajednici, a ratifikovala ga u martu 2018. godine. Strateški okvir postoji i očekuje se da se dalje ojača putem nove strategije za razvoj saobraćaja koja je u finalnoj fazi. Jedinstvena lista prioritetnih projekata za sektor saobraćaja ažurirana je 2017. godine. Potrebni su dalji naponi da bi se završilo usklađivanje s pravnom tekovinom EU o obavezama usluge javnog saobraćaja, pravima putnika, te o postupcima i kriterijumima za dodjeljivanje ugovora za usluge javnog prevoza u oblasti drumskog i željezničkog saobraćaja. Nije bilo daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti ljetnjih aranžmana. Administrativni kapaciteti Ministarstva saobraćaja i pomorstva nedavno su ojačani osnivanjem Direktorata za međunarodnu saradnju i sredstva EU. Cilj ovog Direktorata jeste da usmjerava i koordinira projektima saobraćajne infrastrukture koje finansira EU. Nacionalno tijelo za istrage nesreća u vazdušnom, pomorskom i željezničkom saobraćaju osnovano je 2015. godine i potpuno je u funkciji.

U oblasti **drumskog saobraćaja** donesen je novi Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, koji je predividio dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU, ali tek treba da se usvoji novi Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima. Broj teških nesreća i nesreća sa smrtnim ishodom u drumskom saobraćaju i dalje je značajno iznad prosjeka u EU i sve nadležne institucije treba da ulože dalje napore u sprovođenje zakonodavstva o bezbjednosti na putevima, kao i u obrazovanje i podizanje svijesti korisnika puteva. Program za rekonstrukciju i održavanje državnih puteva za 2017. godinu iznosio je 38 miliona eura, što je pad od šest miliona eura u odnosu na isti period prethodne godine.

Zakon o prevozu opasne robe donesen je 2014. godine i dalje izmijenjen i dopunjen u februaru 2018. godine, ali njegovo sprovođenje kasni, a nije osnovan nacionalni organ za kontrolu prevoza opasnih roba. Nije ostvaren napredak u usklađivanju s pravnom tekovinom EU u oblasti prenosne opreme pod pritiskom. S novim Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju ostvareno je dalje usklađivanje u smislu pristupa tržištu, naročito za prevoznike u autobuskom prevozu. Potrebno je dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU kada je u pitanju radno vrijeme i pauze u toku radnog vremena za vozače, a treba dalje poboljšati sprovođenje postojećih socijalnih propisa. Nije ostvaren napredak kada je riječ o vozilima za čisti i energetske efikasan drumski saobraćaj ili u oblasti inteligentnih transportnih sistema. Biciklizam kao alternativni, energetske efikasan način prevoza u urbanim sredinama promoviše se kroz izgradnju infrastrukture biciklističkih staza u Podgorici.

U oblasti **željezničkog saobraćaja** Vlada je u martu 2017. donijela novu Strategiju razvoja željeznice za period 2017–2027. godine, a u decembru 2017. i Nacionalni program željezničke infrastrukture za period 2018–2020. Predstoji završetak reorganizacije Direkcije za željeznice u samostalan i djelotvoran organ za regulaciju i bezbjednost. Potrebna su dodatna nastojanja da bi se djelotvorno sprovodila pravna tekovina EU u oblasti prava putnika u željezničkom

saobraćaju i da bi se smanjila kašnjenja i otkazivanja. Otvoreni pristup željezničkoj infrastrukturi sa transparentnim naknadama i dodjeljivanjem kapaciteta treba dalje da se usklade s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče otvaranja tržišta za željeznički saobraćaj, tek treba da se usvoje konkretne mjere za reviziju nacionalnih tehničkih pravila i pravila bezbjednosti. Nadalje, tek treba da se objave izjave o mreži za željezničke i pomorske teretne terminale, a još uvijek nije pripremljena platforma za konsultacije sa špediterima i prevoznicima. Nije bio uspješan javni poziv za predaju ponuda za prodaju 51% Akcionarskog društva Montecargo. Donesena su dodatna podzakonska akta u oblasti bezbjednosti i interoperabilnosti željezničkog saobraćaja, ali sprovođenje je i dalje nedovoljno. Crna Gora treba da preduzme konkretne korake u usklađivanju s tehničkim specifikacijama u oblasti kontrole i signalizacije (TSI CCS)

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, donesene su izmjene i dopune Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe. Međutim, treba da se poboljša sprovođenje, naročito kada je riječ o kontroli države luke. Od 2015. godine funkcioniše sistem za praćenje i nadzor pomorskog saobraćaja, a u toku su stalni naponi da se on u potpunosti uskladi sa kriterijumima za puno članstvo u Pariskom memorandumu o razmijevanju. Što se tiče obrazovanja, obuke i sistema sertifikovanja za pomorce, Crna Gora je ratifikovala Konvenciju o identifikacionim dokumentima pomoraca. Sistem za obuku, obrazovanje i izdavanje ovlašćenja pomorcima u Crnoj Gori priznat je 2017. godine na nivou EU, što znači da naši pomorci mogu da se zapošljavaju na brodovima koji plove pod zastavama država članica EU. Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe dalje je usklađen s Konvencijom o radu pomoraca.

U oblasti **saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima** nije ostvaren napredak u usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU. Crna Gora učestvuje u strategiji EU za Dunavski region, ali nije potpisnica nijednog od međunarodnih ili bilateralnih sporazuma o plovidbi unutrašnjim plovnim putevima. Crna Gora nije još usvojila zakon o trgovačkoj mornarici.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, Crna Gora je postigla dobar nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU u okviru prve prelazne faze Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru i Jedinostvenom evropskom nebu. Stupanjem na snagu Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru, Crna Gora treba da pokaže da preostala otvorena pitanja vezana za prvu prelaznu fazu mogu biti riješena u najbržem roku, naročito u vezi s ekonomskom regulacijom.

Zakonodavstvo je usklađeno s pravnom tekovinom o bezbjednosti u vazdušnom saobraćaju i dalje poboljšano 2017. godine određivanjem bezbjedonosnih kontrola zavazduhoplove na aerodromima. Tokom 2016. Crna Gora je usvojila pravilnik kojim se predviđaju detaljna pravila o sprovođenju funkcija mreže za avio-saobraćaj (ATM). Nacionalna avio-kompanija „Montenegro Airlines“ suočava se s velikim problemima u održivosti, nakon što je nagomilala značajne finansijske dugove. Crna Gora je donijela propise o kapacitetu aerodroma, upotrebi vazdušnog prostora i dodjeli slotova.

U oblasti **kombinovanog saobraćaja** Crna Gora je 2014. godine usvojila Zakon o kombinovanom prevozu tereta kojim je izvršeno usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti uspostavljanja opštih pravila za određene vrste kombinovanog saobraćaja. Međutim, potrebni su značajni naponi da se dalje razvije intermodalni saobraćaj, naročito kada je riječ o kontejnerskom saobraćaju iz Luke Bar i izgradnji odgovarajućih intermodalnih terminala.

## 5.15. POGLAVLJE 15: ENERGETIKA

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

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, naročito u daljem usklađivanju zakonodavstva koje se odnosi na energiju iz obnovljivih izvora i na energetska efikasnost.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- kreira ili se priključi funkcionalnom tržištu *danunaprijed* i udruži se sa susjednim tržištima, uključujući Italiju;
- pređe na sheme podrške koje se baziraju na tržišnim principima kada je riječ o proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i da uskladi postupke za izdavanje dozvola i ostvarivanje konekcija;
- donese Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i osnuje tijelo za obavezne rezerve nafte.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja** Crna Gora ima Strategiju razvoja energetike do 2030, s Akcionim planom 2016–2020. godine i dugoročni energetski bilans za period 2017–2019. godine.

Što se tiče rezervi nafte, u aprilu 2015. godine usvojen je akcioni plan o obaveznim strateškim rezervama nafte i/ili naftnih derivata, ali još nije donesen Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima, kojim treba da počne sprovođenje Direktive o rezervama nafte. Naftne rezerve u ovom trenutku gotovo ne postoje.

Crna Gora učestvuje u Evropskoj mreži operatora prenosnih sistema električne energije (ENTSO-E) od njenog osnivanja. U toku je međusobno povezivanje s Italijom, a planiraju se i dodatne interkonekcije sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Crna Gora nema tržište gasa. Potpisala je multilateralni memorandum o razumijevanju u okviru Berlinskog procesa da se ustpostavi *danunaprijed* tržište i da se spoji sa susjednim tržištima do 2018. godine.

Zakon o energetici iz 2015. godine i Zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i gasa iz 2016. godine usklađeni su s Trećim energetskim paketom za **unutrašnje energetska tržište** električne energije i gasa. Preostalo je da se donesu podzakonska akta. Izmjene i dopune Zakona o energetici iz jula 2017. godine dalje su precizirale nadležnosti Regulatorne agencije za energetiku. U januaru 2018. godine stručnjaci iz ove Agencije priključili su se radnim grupama Agencije za saradnju energetskih regulatora.

Funkcija distribucije električne energije i funkcija snabdijevanja u Elektroprivredi Crne Gore zakonom su odvojene od 2016. godine. Tržište električne energije za domaćinstva potpuno je otvoreno 2015. godine, ali nijedan novi dobavljač nije ušao na tržište. Potrošači povezani na visokonaponsku mrežu dobijaju energiju po cijenama koje su rezultat pregovora. Od 2006. godine, Kombinat aluminijuma – KAP funkcioniše kao samosnabdijevač na veleprodajnom tržištu odgovoran za svoj energetski bilans. Regulatorna agencija za energetiku preliminarno je dala ovlaštenje operatoru prenosnog sistema u oktobru 2017. godine.

Uprkos povoljnom okruženju za ulaganja, i dalje predstavlja izazov povezivanje proizvodnih kapaciteta nove generacije na sistem, te postupci eksproprijacije i pripreme planske dokumentacije.

Regulatorna agencija za energetiku operativno je i finansijski samostalan organ sa 32 zaposlena, ali ukupna samostalnost agencije treba dalje da se pojača. Ova Agencija reguliše cijene energije domaćih proizvođača na osnovu tržišnih cijena, a reguliše i cijene usluga mreže. Veleprodajne tržišne cijene električne energije slobodno se formiraju. Unakrsne subvencije na tržištu više ne postoje, a tarife za snabdijevanje posebno ugroženih kategorija potrošača uvedene su 2012. godine.

Domaće zakonodavstvo usklađeno je s Direktivom o odobrenjima za istraživanje i proizvodnju ugljovodonika; Direktiva o sigurnosti naftnih i plinskih djelatnosti u podmorju nije još u potpunosti implementirana. Ugovori o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika potpisani su u septembru 2016. godine i u martu 2017. godine. Crna Gora je donijela plan gasifikacije u junu 2017. godine i s njim listu prioriternih investicionih projekata i stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu. Program istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju donesen je u julu 2017. godine. Jadransko-jonski gasovod vodeća je opcija za gasifikaciju Crne Gore.

Nacionalni akcioni plan za korišćenje **obnovljivih izvora energije** do 2020. usvojen je u decembru 2014. godine. Tokom 2016. godine ukupno je 41,6% bruto finalne potrošnje energije bilo iz obnovljivih izvora, čime se premašuje cilj od 33% koji je postavljen za 2020. godinu, zbog revizije podataka o biomasi. Domaće zakonodavstvo djelimično je usklađeno s Direktivom o obnovljivoj energiji, a usvojena su i određena podzakonska akta.

Podrška proizvođačima energije iz obnovljenih izvora bazira se na zagarantovanim (takozvanim *feed-in*) tarifama. Crna Gora treba da pređe na sistem aukcija, u skladu sa Smjernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku za period 2014–2020. godine. Razvoj novih projekata, naročito za hidroenergiju treba da bude usklađen s propisima EU o koncesijama i životnoj sredini i treba da uzme u obzir uticaj na oblasti od velikog značaja za prirodu. Regulatorna agencija za energetiku izdaje garancije porijekla. Administrativni postupci i postupci vezani za mrežu i dalje opterećuju proizvođače energije iz obnovljivih izvora. I dalje ostaje da se sprovedu kriterijumi održivosti za biogoriva i biotečnosti.

Prema Akcionom planu energetske efikasnosti za period 2016–2018. postavljen je cilj da se uštedi 9% prosječne petogodišnje finalne potrošnje do 2018. godine i da se obnovi 1% objekata centralne vladode februara 2016. godine. Još nije uspostavljena shema obaveza u oblasti energetske efikasnosti. Dalje usklađivanje postignuto je zahvaljujući usvajanju Plana za rekonstrukciju objekata u državnom vlasništvu za period 2017–2019. godine do koga se došlo u decembru 2016. godine. Godišnji Operativni plan energetske efikasnosti za institucije javne uprave donesen je u aprilu 2017. godine. Tek treba da se usvoji dio pravne tekovine EU u oblasti energetske efikasnosti, ali je doneseno nekoliko pravilnika o energetsom označavanju (2016. godine) i o eko dizajnu energetskih proizvoda (2017. godine). Crna Gora nije u potpunosti usklađena s Direktivom o energetske efikasnosti zgrada. Treba značajno ojačati administrativne kapacitete, naročito za inspekcijski nadzor i administraciju na lokalnom nivou.

U oblasti **nuklearne energije, nuklearne bezbjednosti i zaštite od radijacije** Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor, niti bilo koje drugo postrojenje koje bi proizvodilo radioaktivne materijale, a domaće zakonodavstvo zabranjuje izgradnju nuklearnih postrojenja. U decembru 2016. godine usvojena je Strategija zaštite od jonizirajućeg račenja, radijacione sigurnosti i upravljanja radioaktivnim otpadom s Akcionim planom za period 2017–2021. godine. Domaće zakonodavstvo o zaštiti od jonizirajućeg zračenja i osnovnim standardima za bezbjednost djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU.

Crnogorsko zakonodavstvo još uvijek nije u potpunosti usklađeno s Direktivom o nadzoru i kontroli pošiljki radioaktivnog otpada i istrošenog goriva. Izmjene i dopune Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala potvrđene su 2016. godine. Crna Gora sprovodi Ugovor o neširenju nuklearnog oružja i dodatne protokole koji ga prate.

U julu 2017. godine Evropska komisija dobila je Sporazum između Evropske agencije za atomsku energiju (EURATOM) i Crne Gore o učešću u sistemu Zajednice za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološkog vanrednog događaja (ECURIE). Međutim, Crna Gora još uvijek nije predala ključne informacije kako bi postala u potpunosti operativni član sistema ECURIE. Crna Gora je izrazila spremnost da se dobrovoljno priključi Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka.

Regulatorni organ za radijaciju i nuklearnu bezbjednost i sigurnost i upravljanje radioaktivnim otpadom sastavljen je od osam predstavnika Ministarstva održivog razvoja i turizma, Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave za inspekcijske poslove i Ministarstva unutrašnjih poslova. Petočlani savjetodavni odbor za zaštitu od jonizirajućeg zračenja i za bezbjednosti od zračenja osnovan je u aprilu 2012. godine. Od 2012. godine Crna Gora ima licencirano i funkcionalno skladište za radioaktivni otpad, uglavnom iz medicine i industrije, usaglašeno s međunarodnim standardima.

## 5.16. POGLAVLJE 16: POREZI

*Pravila EU o oporezivanju obuhvataju porez na dodatu vrijednost i akcize, te aspekte oporezivanja pravnih lica. Ta se pravila takođe bave saradnjom između poreskih uprava, uključujući razmjenu informacija da bi se spriječilo izbjegavanje plaćanja poreza.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti poreza. Ostvaren je **određeni** napredak, između ostalog i u ispunjavanju preporuka iz 2016. godine.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi da sprovodi akcioni plan koji se bavi pitanjima istaknutim u Analizi poreske uprave pomoću instrumenata za dijagnostičku ocjenu (TADAT);

→ obezbijedi da se do kraja 2019. godine pridruži Globalnom forumu za transparentnost i razmjenu informacija za poreske svrhe i Inkluzivnom okviru OECD za BEPS (mjere protiv erozije baze i premještanja dobiti), te da potpiše multilateralne konvencije OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima.

Crna Gora je usvojila akcioni plan za rješavanje pitanja istaknutih u Analizi poreske uprave i počela je da ga implementira pomoću instrumenata za dijagnostičku ocjenu. U junu 2017. godine usvojeni su Fiskalna strategija za period 2017–2020. godine i akcioni plan za suzbijanje „sive“ ekonomije.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, u julu 2017. godine donesene su, a u januaru 2018. godine stupile su na snagu, izmjene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrijednost (PDV), kojima se podiže stopa PDV-a sa 19% na 21%. Ovim se izmjenama i dopunama smanjuje i prag za izuzeće robe koja se uvozi u ličnom prtljagu putnika na manje od 75 eura. Izmjene i dopune Zakona o akcizama usvojene su u julu 2017. godine. Njima se povećavaju akcize na benzin i dizel gorivo i uvodi se akciza na prirodni gas, s ciljem da se izvrši približavanje minimalnim akcizama u EU. Niz izuzeća od poreza koja se odobravaju vlasnicima privatnih jahti nije u skladu s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **direktnog oporezivanja**, da bi se obezbijedilo lakše sprovođenje postojećeg zakonodavstva, napravljene su određene izmjene zakona, kao što su izmjene i dopune Zakona o dohotku fizičkih lica, Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Zakona o zdravstvenom osiguranju. U oktobru 2017. godine izmijenjen je Zakon o porezu na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica.

U oblasti **administrativne saradnje i međunarodne pomoći** Crna Gora tek treba da dođe do automatske razmjene informacija o finansijskim računima na osnovu jedinstvenog Globalnog standarda OECD-a i da uvede centralnu kancelariju za vezu u poreskoj upravi. Crna Gora se obavezala da će postati članica Globalnog foruma OECD-a i njegovog Inkluzivnog okvira za BEPS mjere, kao i da će do 2019. godine potpisati i ratifikovati Konvenciju o multilateralnom sporazumu nadležnih organa o automatskoj razmjeni informacija o finansijskim računima.

Što se tiče **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, poreska uprava preduzela je aktivnosti da poboljša procese rada kako je predviđeno Akcionim planom, donesenim u oktobru 2016. godine.



Te aktivnosti uključuju zakonodavne aktivnosti (Zakon o reprogramiranju poreskih potraživanja) i operativne radnje, kao i aktivnosti vezane za poboljšanja IT sistema. U januaru 2018. godine Crna Gora je potpisala ugovor sa Svjetskom bankom o kreditu od 14 miliona eura za projekat reforme Poreske uprave, a započeo je i *Twining* projekat EU („Podrška porezima“), osmišljen da se Crnoj Gori pomogne da postigne usklađenost s pravnom tekovinom EU u poglavlju 16.

## 5.17. POGLAVLJE 17: EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Dobar napredak** ostvaren je usvajanjem i sprovođenjem akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike i srednjoročne strategije fiskalne konsolidacije, u skladu s preporukama iz izvještaja za 2016. godinu.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi da sprovodi akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU.

Crna Gora nema na raspolaganju standardne mehanizme **monetarne politike** pošto koristi euro kao zakonsko sredstvo plaćanja, tako da joj je fiskalna politika glavni instrument makroekonomske politike. Njena trenutna upotreba eura, o kojoj su odlučili nacionalni organi pod izuzetnim okolnostima, u potpunosti je odvojena od članstva u euro zoni. U ovom su okviru izmjene i dopune Zakona o Centralnoj banci i Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima s inostranstvom, usvojene u oktobru 2017. godine, stvorile pravne preduoslove za potpunu funkcionalnu, institucionalnu, personalnu i finansijsku nezavisnost Centralne banke. Izmjenama i dopunama ovog zakona Centralna banka takođe dobija ovlašćenje da kreditnoj instituciji odobravahitni fond za očuvanje likvidnosti, a propisuje se i da može kupovati državne dužničke hartije od vrijednosti samo na sekundarnom tržištu. Zakonodavstvo o osiguranju i dobrovoljnim penzionim fondovima treba uskladiti s pravilima EU o zabrani privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama. Potrebno je preduzeti dalje korake kako bi se obezbijedio primarni cilj – stabilnost cijena definisanih u skladu s Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije.

U pogledu **ekonomske politike** Vlada je u januaru 2018. godine dostavila Program ekonomskih reformi (PER) za period 2018–2020. godine. Postepeno se poboljšavaju analitičke sposobnosti organa za osmišljavanje, sprovođenje i praćenje strukturne reforme. Napredovalo se u radu po strategiji za implementaciju metodologije Evropskog sistema računovodstvenih standarda iz 2010. godine (ESA 2010). Crna Gora i dalje redovno dostavlja fiskalne notifikacije i sačinjava neke od podataka koji se zahtijevaju za proceduru makroekonomske neravnoteže. Međutim, notifikacije su nepotpune i treba ih uskladiti sa zahtjevima EU, naročito kada je riječ o podacima vezanim za proceduru prekomjernog deficita.

Potrebno je izvršiti dalje usklađivanje s Direktivom EU o zahtjevima za budžetske okvire. Iako je Crna Gora uspostavila višegodišnji budžetski okvir, njegov sadržaj i pouzdanost treba dalje poboljšati. Posebne napore treba uložiti u dalje jačanje formulisanja ekonomske politike. Iako je makroekonomski okvir u velikoj mjeri dosljedan, budžet za 2016. godinu premašio je deficit i ograničenje duga od 3% odnosno 60% BDP-a postavljeno u fiskalnim pravilima Crne Gore. Kao odgovor na to, Vlada je u junu 2017. godine usvojila srednjoročnu strategiju fiskalne konsolidacije. Potpuna implementacija strategije biće ključna za očuvanje održivosti javnih finansija i stabilizaciju nivoa javnog duga radi postepenog usklađivanja sa fiskalnim pravilima, između ostalog putem usvajanja dodatnih fiskalnih mjera, ako se ukaže potreba.



## 5.18. POGLAVLJE 18: STATISTIKA

*Pravila EU obavezuju države članice da budu u mogućnosti da proizvede statističke podatke na osnovu profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Za metodologiju, proizvodnju i širenje statističkih informacija predviđena su zajednička pravila.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti statistike. Ostvaren je **određeni napredak** u usaglašavanju statističke metodologije sa standardima EU i povećan je prenos podataka, naročito statističkih podataka u oblasti makroekonomije, socijalnog staranja, biznisa i poljoprivrede. Međutim, i dalje su potrebni značajni naponi u sistemu statistike da se ispune preporuke iz 2016. godine.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- značajno ojača ljudske i finansijske resurse Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) i da ojača ljudske resurse Ministarstva finansija kako bi ispunila obaveze vezane za statističke podatke o vladinim finansijama;
- dalje uskladi svoje statističke podatke sa ESA 2010, uključujući statističke podatke o vladinim finansijama;

U oblasti **statističke infrastrukture** zakonski okvir je u skladu sa Evropskim statističkim kodeksom. Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) glavni je proizvođač i koordinator svih aktivnosti u oblasti statistike. Njegova profesionalna nezavisnost podržana je zakonom. Vlada Crne Gore u februaru 2018. godine izdala je deklaraciju „Posvećenosti povjerenju“, garantujući profesionalnu nezavisnost MONSTAT-a i pokazujući povjerenje u Nacionalni statistički sistem Crne Gore. Međutim, finansijski i administrativni kapaciteti Monstata i dalje su ograničeni zbog neadekvatnih resursa: popunjeno je samo 107 od predviđenih 200 radnih mjesta. Prostorije MONSTAT-a i dalje su neadekvatne, zbog veličine i opšteg utiska koje ostavljaju.

Monstat je potpisao 19 memoranduma o razumijevanju s pružiocima administrativnih podataka. Nastavila su se poboljšanja u koordinaciji proizvođača zvanične statistike, ali je potrebno dalje jačanje. Glavne klasifikacije (NACE Rev. 2, ISCO-08, NUTS, CPA, GEONOM i ISCED 2011) usklađene s pravnom tekovinom EU.

Povećao se prenos podataka **Eurostatu**. Međutim, iako je postignut napredak u oblasti **makroekonomskih statističkih podataka**, biće potrebni kontinuirani naponi da se izvrši usklađivanje sa ESA 2010. MONSTAT sastavlja godišnji i kvartalni bruto domaći proizvod (BDP) koristeći pristup proizvodnje i rashodni pristup u tekućim cijenama i cijenama iz prethodne godine. Revidirane vremenske serije za BDP za period 2006–2009. godine prema ESA 2010 predate su Eurostatu. MONSTAT još uvijek ne sastavlja kvartalne sektorske izvještaje.

Potrebni su značajni naponi da se razvije prikupljanje statističkih podataka o vladinim finansijama i finansijskim računima. Centralna banka sastavlja statistiku o platnom bilansu i stranim direktnim investicijama, a ovi podaci su djelimično usklađeni s pravnom tekovinom EU. Uglavnom su usklađeni harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HICP) i paritet kupovne moći (PPP). Tabele o postupanju u slučaju prekomjernog deficita (EDP) od oktobra 2014. godine redovno se šalju Eurostatu, mada i uz najveće napore, nedostaju važne tabele.

Kada je riječ o **poslovnoj statistici** MONSTAT je počeo da šalje strukturnu poslovnu statistiku (SBS) Eurostatu u julu 2017. godine. Tokom izvještajnog perioda poboljšana je kratkoročna statistika (STS). Poslovni registar uglavnom je usklađen s listom proizvoda Evropske unije – PRODCOM, ali Eurostat nije dobio statističke podatke stranih filijala (FATS). Usklađeni su statistički podaci u turizmu, osim distribuiranja podataka zbog nacionalnih ograničenja u objavljivanju pilot-podataka. Saobraćajna statistika uglavnom je usklađena. Podaci o istraživanju i razvoju u skladu su s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **socijalne statistike** Crna Gora je započela pripreme za primjenu metodologije popisa

baziranog na matičnim registrima za popis stanovništva i stanova za 2021. godinu, uz maksimalno korišćenje matičnih registara koje vode drugi javni organi. Anketa o prihodima i uslovima života (EU-SILC) nastavlja da se sprovodi i dodatno je usklađena. Statistički podaci o tržištu rada uglavnom su usklađeni s pravnom tekovinom EU. Napredovalo se u radu na proizvodnji podataka o strukturi zarada, ali su potrebna dalja poboljšanja u izradi indeksa troškova radne snage. Statistički podaci o kriminalitetu djelimično su u skladu s uslovima za prikupljanje podataka na godišnjem nivou koje ima Eurostat. Eurostat dobija podatke o migrantima, migracijama i sticanju državljanstva bez metapodataka i još ne dobija podatke o azilu.

Ostvaren je dobar napredak u **poljoprivrednoj statistici**. Potpuni paketi podataka godišnje statistike o biljnoj proizvodnji (ACS) i životinjskoj proizvodnji (APS) poslani su Eurostatu, kao i rezultati Istraživanja o strukturi poljoprivrednih gazdinstava iz 2016. godine. Proizvodni računi u poljoprivredi uspostavljeni su za period 2012–2016. godine. U potpunosti su usklađeni godišnji **statistički podaci o energetici**, a kada je riječ o mjesečnim podacima, usklađenost je djelimična. Statistički podaci o cijenama energije u potpunosti su usklađeni. U martu 2017. godine, Eurostat je bio u prilici da prvi put objavi podatke SHARES statistike (obnovljivi izvori energije) za Crnu Goru. U oblasti **statističkih podataka o životnoj sredini** djelimično su usklađeni podaci o otpadu. Eurostat još nije dobio statističke podatke o ekonomskim računima u životnoj sredini.

## 5.19. POGLAVLJE 19: SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠČJAVANJE

*Pravila EU u oblasti socijalne politike obuhvataju minimum standarda za radno pravo, jednakost, zaštitu na radu i zabranu diskriminacije. Ona takođe promovišu socijalni dijalog na nivou Evrope.*

Crna Gora je dostigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike izapošljavanja. Tokom izvještajnog perioda ostvaren je **određeni napredak**. U toku je usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Nepodudaranje između obrazovnog sistema i potreba tržišta rada i dalje izaziva zabrinutost.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- sačini prethodne ocjene uticaja politika na rod;
- uvede aktivne mjere na tržištu rada za žene na koje je ukidanje socijalnih naknada imalo negativan efekat;
- pojača saradnju sa socijalnim partnerima i drugim nevladinim subjektima aktivnim u ovom sektoru.

U oblasti **radnog prava** još uvijek je u toku usklađivanje s osnovnim propisima zakonodavstva EU. Treba da bude uspostavljen sistem za praćenje implementacije/uticaja pravnog okvira.

U oblasti **zdravlja i zaštite na radu** izvještajnom periodu usvojen je određeni broj pravilnika. Potrebno je bolje praćenje da bi se provjerilo da li se Zakon o zdravlju i zaštiti na radu djelotvorno sprovodi. Za oblast zdravlja i zaštite na radu zaposleno je samo devet inspektora i smatra se da je taj broj nedovoljan. Kada je riječ o nezgodama na radnom mjestu, do 20 % njih imalo je smrtni ishod. Pored toga, Crna Gora još uvijek nema nacionalni institut za okupaciono zdravlje.

Kada je riječ o **socijalnom dijalogu**, socijalni partneri treba sistematičnije i s većom pažnjom da budu konsultovani o zapošljavanju i socijalnim pitanjima, kao i o izradi strateških dokumenata. Nijesu preduzete djelotvorne mjere za povećanje i jačanje kapaciteta radi obezbjeđivanja boljeg funkcionisanja Socijalnog savjeta, koji je i dalje nedovoljno iskorišćen, uprkos njegovoj nadležnosti u ovoj oblasti.

U oblasti **politike zapošljavanja** Vlada je u decembru 2016. godine usvojila Akcioni plan za 2017. godinu za sprovođenje Nacionalne strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa. Na osnovu istraživanja o radnoj snazi za treći kvartal 2017. godine, stopa nezaposlenosti opala je na 14,8%.

Međutim, stopa aktivnosti i dalje je niska i iznosi 56,4%, dok je stopa neaktivnosti visoka i iznosi 43,6%. Žene, mladi i dugoročno nezaposleni i dalje spadaju u kategorije koje se teško zapošljavaju i regionalne razlike još uvijek postoje. U saradnji s Međunarodnom organizacijom rada (MOR) izrađena je bijela knjiga o promociji zaposlenosti mladih. U oblasti neformalne ekonomije, inspekcije rada treba da budu dodatno poboljšane, dok statistička i dijagnostička sredstva nijesu redovno dostupna. treba ažurirati sistem informacionih tehnologija u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore.

Kada je riječ o pripremama za **Evropski socijalni fond (ESF)**, u decembru 2017. godine uspješno je zaključena implementacija prvog operativnog programa za razvoj ljudskih resursa (za period 2012–2013. godine).

U oblasti **socijalne inkluzije i zaštite** u aprilu 2017. godine usvojeni su Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja za period 2017–2021. godine i akcioni plan koji je prati. Pored toga, u septembru 2017. godine usvojene su strategije za razvoj sistema socijalne i dječije zaštite i sistema zaštite starijih osoba za period 2018–2022. Godine, zajedno s odgovarajućim akcionim planovima za 2018. godinu. Ustavni sud je proglasio neustavnim izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koje su predviđale socijalne naknade za majke troje i više djece. Umjesto ovog, usvojen je novi propis u kojem su utvrđeni različiti uslovi za svaku kategoriju žena na koju je ovo imalo uticaja. Međutim, treba obezbijediti odgovarajuću implementaciju zakonodavnog okvira i uložiti značajne napore kako se nekadašnje korisnice ovih socijalnih naknada ne bi našle u lošijoj ekonomskoj situaciji u odnosu na period prije uvođenja naknada. Takođe su neophodne mjere podrške povećanju učešća žena na tržištu rada.

U julu 2017. godine, potpisan je sporazum između Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Centara za socijalni rad u vezi s novim metodama rada na izradi individualnih planova aktivacije.

U oblasti deinstitutionalizacije, zadržano je značajno smanjenje ukupnog broja djece koja su smještena u ustanove (uključujući odsustvo djece mlađe od tri godine). Treba ojačati alternativne usluge staranja da bi se upotpunili uspješni napori deinstitutionalizacije.

I dalje postoji zabrinutost u pogledu održivosti socijalnih usluga, jer se potpuna decentralizacija pružanja usluga i finansiranja još uvijek nije desila. Treba opredijeliti odgovarajuća finansijska sredstva kako bi se obezbijedilo kontinuirano pružanje socijalnih usluga na lokalnom nivou i pružila podrška u implementaciji lokalnih planova socijalne inkluzije. Pored toga, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu ne finansira se u dovoljnoj mjeri, što ometa njegovo funkcionisanje.

Uspješno je nastavljen uvođenje druge faze socijalnog kartona – informacionog sistema socijalne zaštite. Pored toga, veza između mjera aktivacije i rada programa socijalne zaštite treba da se ojača.

**Što se tiče zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici**, u junu 2017. usvojene su izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije. U decembru 2016. godine usvojena je Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017–2021. Pored toga, u decembru 2016. organi s, u saradnji s Međunarodnom organizacijom rada, predstavili priručnik o promociji mogućnosti za dostojanstven rad mladih Roma u centralnoj i istočnoj Evropi. Nadalje, Crna Gora još uvijek nije obezbijedila potpunu usklađenost s Konvencijom UN-a o pravima lica s invaliditetom.

U oblasti **jednakosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici**, Vlada je u martu 2017. usvojila Plan aktivnosti za dostizanje rodne ravnopravnosti za period 2017–2021. zajedno s pratećim programom za 2017–2018. godinu. Akcioni plan za 2017. za implementaciju Strategije razvoja ženskog preduzetništva za period 2015–2020. godine usvojen je u aprilu 2017. Finansijska i nefinansijska podrška samohranim roditeljima nedovoljna je uprkos povećanju broja kapaciteta u toj oblasti. *Žene su i dalje izložene raznim ozbiljnim oblicima rodne diskriminacije, uključujući diskriminaciju po osnovu bračnog statusa i majčinstva.*

## 5.20. POGLAVLJE 20: PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Ostvaren je **određeni napredak** u sprovođenju industrijske politike i jačanju podrške malim i srednjim preduzećima, u skladu s preporukama iz izvještaja za 2016. Postoji potreba da se dalje izgrade administrativni kapaciteti i da se obezbijedi jaka koordinacija između ministarstava.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi da sprovodi industrijsku politiku u bliskoj saradnji s industrijom i drugim relevantnim zainteresovanim subjektima i da sprovede srednjoročni pregled politike kako bi ocijenila njenu djelotvornost.

U oblasti **principa vezanih za preduzeća i industrijsku politiku**, Vlada je transformisala raniji radni tim u koordinaciono tijelo zaduženo za sprovođenje Industrijske politike za period 2016–2020. Godine, s ciljem poboljšanja saradnje između sektora i ministarstava. Srednjoročni pregled planiran je za 2018. godinu.

Ocjenom Akta o malim i srednjim preduzećima iz 2016. godine utvrđeno je da je ostvaren određeni napredak u institucionalnom i regulatornom okruženju za mala i srednja preduzeća i dobar napredak u cjeloživotnom i preduzetničkom učenju. U isto vrijeme, potrebni su pojačani naponi da se ojačaju usluge podrške biznisu.

Predstavnici biznisa ističu da se prioritarno treba pozabaviti daljim pojednostavljivanjem zakonodavstva vezanog za biznis. Uprkos poboljšanjima, administrativni postupci za izdavanje dozvola i licenci i dalje su skupi i dugotrajni. Domaće zakonodavstvo još uvijek nije u potpunosti usklađeno s pravnom tekovinom EU o suzbijanju kašnjenja u plaćanju u komercijalnim transakcijama.

Uredba o biznis zonama koja je usvojena u novembru 2016. godine, predviđa uslove za uspostavljanje takvih zona na nacionalnom i lokalnom nivou. Postojeće zone treba da usaglasе svoja pravila rada i podstičaje za korisnike do sredine 2018. godine.

U oblasti **instrumenata za preduzetništvo i industrijsku politiku** idalje su pojačani podsticaji za investicije. Investiciono razvojni fond tokom 2017. godine odobrio je kreditne i faktoring aranžmane u iznosu od 172.2 miliona eura. Tokom istog perioda, po programu za razvoj klastera za period 2017–2020. godine, sedam klastera dobilo je pomoć u iznosu od ukupno 100.000 eura. Crna Gora je nastavila da učestvuje u programu EU za konkurentnost COSME, međutim još nijesu kreirane djelotvorne radne strukture koje treba da pomognu kandidatima iz Crne Gore da pripreme svoje prijave za sredstva EU u okviru tog programa.

U oblasti **sektorskih politika** Crna Gora tek treba da usvoji novu strategiju za mala i srednja preduzeća. Konkretnе nefinansijske mjere podrške malim i srednjim preduzećima sprovode se u kontekstu Programa ekonomske reforme za period 2017–2018 godine. Ove mjere obuhvataju mentorski rad s malim i srednjim preduzećima i savjetodavne usluge Evropske preduzetničke mreže, aktivnosti finansijske pismenosti, i uspostavljanje elektronske baze podataka o konsultantskim uslugama. Nastavljeno je sprovođenje Strategije za razvoj ženskog preduzetništva za period 2015–2020. i Strategije za promovisanje cjeloživotnog učenja u preduzetništvu za period 2015–2019. godine.

## 5.21. POGLAVLJE 21: TRANSEVROPSKE MREŽE

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti transevropskih mreža. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, pri čemu je naročito značajno potpisivanje Ugovora o saobraćajnoj zajednici u julu 2017. i njegoa ratifikacija u martu 2018. godine.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- ojača administrativni kapacitet za transevropske mreže u saobraćaju, telekomunikacijama i energetici;
- nastavi s usaglašavanjem pravnog okvira sa Regulativama TEN-T i TEN-E.

U oblasti **saobraćajnih mreža** Crna Gora je nastavila da učestvuje u Transportnoj opservatoriji za Jugoistočnu Evropu i u Agendi povezivanja šest zemalja Zapadnog Balkana. Postigla je veoma dobar nivo implementacije reformskih mjera za povezivanje, potpisala Ugovor o saobraćajnoj zajednici u julu 2017. i ratifikovala ga u martu 2018. godine. Crnoj Gori tek predstoji usvajanje nove strategije za razvoj saobraćaja u skladu s ciljevima TEN-T i ažurirane Jedinствене liste prioritетnih projekata (u junu 2017. godine). Preostaje da se definišu neki od izvora finansiranja.

Crna Gora doprinosi Regionalnoj saobraćajnoj mreži TEN-T s nizom projekata sanacije i unapređenja, kao što su Luka Bar, aerodrom u Podgorici, autoput Bar–Boljare (produžetak ključnog koridora Orijent–Istočni Mediteran na Zapadnom Balkanu) i željeznička pruga Bar–Vrbnica. Napredak je ostvaren izgradnjom prve prioritetne dionice auto-puta Bar–Boljare, dionice Smokovac–Mateševo. Druge dionice su u fazi idejnog projekta. Sveobuhvatna analiza troškova i benefita za cjelokupni auto-put postaviće preporučene standard i sredstva finansiranja za preostale dionice, u skladu sa pravilima EU za javne nabavke. Unapređenje željezničke pruge Bar–Vrbnica u ranoj je fazi, a realizuje se uz pomoć sredstava EU. Ostvaren je i napredak u studijama za projektovanje Jadransko-jonskog auto-puta.

Kada je riječ o **institucionalnom okviru** i administrativnim kapacitetima, Direktorat za željeznički saobraćaj, drumski saobraćaj i državne puteve Ministarstva saobraćaja zadužen je za TEN-T. U sektoru drumskog saobraćaja, državno preduzeće odgovorno je za izgradnju auto-puteva i saobraćajnih kapaciteta Crne Gore. U sektoru željeznice, administrativni i tehnički kapaciteti četiri preduzeća koja su u vlasništvu države i dalje ostaju ograničeni.

Crna Gora još nije u potpunosti uskladila svoj zakonodavni okvir s pravnom tekovinom EU u oblasti TEN-T i TEN-E. Međutim, domaće zakonodavstvo o interoperabilnosti željeznice, bezbjednosti infrastrukture u drumskom saobraćaju, Jedinственom evropskom nebu i operacijama u avio-saobraćaju u potpunosti je usklađeno s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **energetskih mreža** Crna Gora ima Strategiju razvoja energetike do 2030. godine s Akcionim planom za period 2016–2020. godine. Strategija za Evropsku energetsku zajednicu iz 2012. godine i dalje se primjenjuje. Ostvaren je određeni napredak u realizaciji mjera reforme povezivanja u oblasti energetike.

Uočen je napredak u projektima od interesa za Energetsku zajednicu, naročito u tekućem međusobnom povezivanju elektroenergetskih sistema Crne Gore i Italije podmorskim kablom i planiranog proširenja na Srbiju i Bosnu i Hercegovinu. Projektne studije su u toku za Jadransko-jonski gasovod, koji je među projektima od zajedničkog interesa.

Direktorat za energetiku Ministarstva ekonomije nadležan je za TEN-E. Iako nijesu predviđena posebna radna mjesta za obavljanje poslova koji se direktno odnose na transevropske energetske mreže, tri službenika ovog Direktorata obavljaju poslove iz oblasti transevropskih energetskih



mreža. U oblasti transevropskih komunikacionih mreža, Zakon o elektronskim komunikacijama usklađen je s pravnom tekovinom EU.

## 5.22. POGLAVLJE 22: REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA

*Regionalna politika jedna je od najznačajnijih investicionih politika EU za održiv i inkluzivan ekonomski razvoj. Za implementaciju zadužene su države članice koje moraju imati adekvatne administrativne kapacitete da obezbijede solidno finansijsko upravljanje projektima i njihovu realizaciju.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. U sprovođenju akcionog plana za ispunjavanje uslova kohezije politike EU postignut je **određeni napredak**.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ preduzme korake da pokaže pozitivan trend u implementaciji prepristupnih fondova EU i da ostvari napredak u svojim nastojanjima da vrši posrednije upravljanje sredstvima.

Što se tiče **zakonodavnog okvira**, usvojeni su ključni strateški dokumenti (kao što je nacionalna Strategija regionalnog razvoja, sektorske strategije i akcioni plan za ispunjavanje uslova kohezije politike EU). Transponovanje ključnih djelova pravne tekovine EU po drugim poglavljima (npr. zakonodavstvo EU u oblasti procjene uticaja na životnu sredinu, zakonodavstvo u oblasti zabrane diskriminacije, javnih nabavki i kontrole državne pomoći, itd.) neophodan je preduslov za odgovarajuću implementaciju evropskih strukturnih i investicionih fondova. Usvojena Fiskalna strategija za period 2017–2020. godine predstavlja korak ka višegodišnjem planiranju budžeta.

U oblasti **institucionalnog okvira** obavljen je dio pripremnog posla. Institucionalni okvir za upravljanje instrumentom prepristupne podrške EU (IPA) operativan je i uspostavljen, ali da bi on bio djelotvorniji, potrebno je dalje poboljšati kapacitete za sprovođenje.

Kada je riječ o **administrativnim kapacitetima**, upravljачka struktura za IPA podršku reorganizovana je i poboljšana na taj način što je Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO) u strukturi dobio viši rukovodni nivo. Takođe je uvedena i nova administrativna procedura kojom se zahtijeva mišljenje NAO o svim organizacionim promjenama u upravljачkim strukturama IPA sredstava. Međutim, česta promjena kadra ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost, a preostaje i da se napravi i realizuje plan zapošljavanja i zadržavanja zaposlenih.

U oblasti **programiranja** zabilježeni su pozitivni rezultati zbog uvođenja sektorskog pristupa u okviru IPA programa. Oformljeno je posebno tijelo za koordinaciju strateškog planiranja. Ono treba da konsoliduje niz strategija iz nekih od postojećih sektora. Jedinstvena lista prioriteta projekata koja je prvi puta usvojena u decembru 2015. godine periodično se revidira, pri čemu je posljednja revizija izvršena u junu 2017. godine.

Kada je riječ o **praćenju i evaluaciji**, osnovanisu odbori za praćenje prema decentralizovanom/posrednom upravljanju i redovno se sastaju. Sprovodi se prelazna evaluacija operativnog programa za regionalni razvoj, kao i ex-post evaluacija rezultata operativnog programa za razvoj ljudskih resursa. Još nije razvijen upravljачki informacioni sistem.

Postoji zakonski okvir u oblasti **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**. Na osnovu ocjene Državne revizorske institucije potrebna su dodatna poboljšanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima i interne organizacije.



## 5.25. POGLAVLJE 25: NAUKA I ISTRAŽIVANJE

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

Zabilježen je **dobar nivo spremnosti** u ovom poglavlju i ostvaren je **određeni napredak** kroz širenje međunarodne saradnje i korake koji su preduzeti da se poboljšaju rezultati programa *Horizont 2020*.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ izradi strategiju za pametnu specijalizaciju;

→ nastavi svoja nastojanja da poboljša učešće u programu *Horizont 2020* i da poveća ulaganja u istraživanja.

U oblasti **politike istraživanja i razvoja**, Crna Gora je u decembru 2017. godine usvojila Strategiju naučnoistraživačke djelatnosti za period 2017–2021. godine i akcioni plan koji je prati. Domaći bruto izdaci za istraživanja i razvoj i dalje su na niskom nivou, od 0,38% BDP-a 2015. godine, pri čemu 58% sredstava dolazi iz javnog, a 30% iz privatnog sektora. Izraženo ekvivalentom pune zaposlenosti, 2015. godine na poslovima istraživanja i razvoja bilo je zaposleno 627 osoba. Statistički podaci koji se prikupljaju za potrebe istraživanja i razvoja još uvijek nijesu na adekvatnom nivou. Crna Gora treba da razvije strategiju ljudskih resursa za istraživanja koja će biti dio njene integracije u Regionalno ekonomsko područje.

Crna Gora priprema strategiju pametne specijalizacije uz podršku Komisije, i osnovala je međuresornu radnu grupu koja ima članove iz biznisa, akademske zajednice i nevladinog sektora. U ovoj fazi najznačajniji prioriteti ovog sektora jesu: održiva poljoprivreda i energetika, informaciono-komunikacione tehnologije, proizvodnja, te zdravlje i dobrobit. Turizam je prioritet koji jeproimasve oblasti.

Nastavilo se s radom na uspostavljanju Naučno-tehnološkog parka pri Univerzitetu Crne Gore, a inovativni preduzetnički centar „Tehnopolis“ sada je u potpunosti u funkciji. Četrnaest malih projekata dobilo je podršku da bi ojačalo saradnju između akademske zajednice i privatnog sektora, ali su u tom smislu potrebni dodatni napor. U toku su aktivnosti jačanja saradnje s naučno-istraživačkom zajednicom u dijaspori.

Za sada učešće Crne Gore u **okvirnom programu** *Horizont 2020* (H2020) ostaje ograničeno (13 projekata). Međutim, kapaciteti za učešće kandidata u ovom programu, kao što je stopa uspješnosti, poboljšali su se i primakli su se evropskom prosjeku. Da bi se poboljšala izrada prijedloga projekata, obezbijedena je obuka. Uz to, reorganizovane su Nacionalna kancelarija, nacionalne kontakt osobe za H2020 i sistem delegata u programskim odborima za H2020, a nastavile su se i mjere podizanja svijesti. Crna Gora dobija podršku iz Programa za podršku politici u okviru *Horizonta 2020*.

Crna Gora i dalje je aktivna u projektima programa EUREKA i COST, kao i u programu NATO-a *Nauka za mir i bezbjednost* i programima Međunarodne agencije za atomsku energiju.

## 5.26. POGLAVLJE 26: OBRAZOVANJE I KULTURA

*EU podržava saradnju u obrazovanju i kulturi kroz programe finansiranja i otvorenu koordinaciju politika država članica kroz metod otvorene koordinacije. Države članice takođe moraju spriječiti diskriminaciju i olakšati obrazovanje djece radnika migranata EU.*

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u ovom poglavlju. **Dobar napredak** ostvaren je u sprovođenju revidiranih predmetnih programa zasnovanih na ishodima učenja, kao i revidiranih upisnih politika, a uvođenje praktičnog učenja mora se održati i obezbijediti na svim nivoima obrazovanja.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi svoja nastojanja da poveća stopu uključenosti djece u predškolsko obrazovanje, uključujući i djecu iz okruženja u nepovoljnom položaju;

→ nastavi reformu programa u osnovnom i srednjem obrazovanju u cilju učenja osnovnih i transferzalnih vještina, i da se fokusira na ishode učenja;

→ nastavi da jača sektorsko upravljanje i poboljša upisnu politiku za stručno i visoko obrazovanje.

U oblasti **obrazovanja i obuke** izmijenjeni su dopunjeni brojni zakoni, s ciljem da se uvedu značajne promjene propisa od predškolskog do visokog obrazovanja. Akcioni plan za implementaciju Strategije opšteg srednjeg obrazovanja (2015–2020) usvojen je u decembru 2016. godine. Revidirana upisna politika za gimnaziju i stručne škole ima za cilj da se smanji broj učenika u odjeljenjima. Usvojeni su Strategija obrazovanja nastavnika za period 2017–2024. godine i Akcioni plan za period 2017–2018. godine. Obuka treba da se fokusira na razvijanje ključnih kompetencija učenika. I dalje je niska stopa uključenosti djece u predškolsko obrazovanje, iako je došlo do porasta sa 38% na 43%. Stopa ranog napuštanja školovanja blago je smanjena sa 5,7% na 5,5% tokom 2015. godine, dok cjeloživotno učenje ostaje na niskih 3,3% (ciljna vrijednost postavljena u EU do 2020. godine je 15%). Godišnji budžet za obrazovanje blago se povećao na 4,3% BDP. Crna Gora je osnovala radnu grupu koja ima zadatak da postigne značajnija poboljšanja u narednom krugu Programa međunarodnog testiranja učenika (PISA) 2018. godine. Nacionalni okvir kvalifikacija Crne Gore usaglašen je s Evropskim okvirom kvalifikacija i njegovo sprovođenje je u toku. Treba nastaviti s aktivnostima na obezbjeđivanju veće inkluzije i boljih usluga podrške djeci s posebnim obrazovnim potrebama.

Izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, donesenim u junu, predviđen je besplatni upis za prvi i drugi ciklus studija i uvedeno 25% praktične nastave za sve studijske programe. Predviđa se da će se na taj način dovesti do eventualnog postepenog gašenja programa stručnog usavršavanja pripravnika s univerzitetskim obrazovanjem. Osnovana je Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja i usvojen je njen statut. Sa stopom od 34% (30–34 godine starosti), rezultati tercijarnog obrazovanja dobri su u odnosu na prosjek u EU od 39,1%. Najnoviji podaci pokazuju stopu zaposlenosti lica koja su nedavno završila tercijarno obrazovanje od 59%. Softver koji je uveden da bi se spriječili i suzbili plagijati u visokom obrazovanju tek treba da pokaže pozitivne rezultate. Ovaj sektor ostaje oblast visokog rizika kada je riječ o korupciji.

Ostvaren je napredak u stručnom obrazovanju i obuci (VET) u pravcu boljeg ispunjavanja potreba tržišta rada, kroz implementaciju novoosmišljenog programa dualnog obrazovanja i uvođenje sistema obuke nastavnika kod poslodavca. Ono što je važno jeste da treba uvesti sistem obezbjeđivanja kvaliteta i mehanizme za njegovo praćenje. Novi i revidirani predmetni programi u stručnom obrazovanju i obuci uvedeni su školske 2017/2018. godine, uz odgovarajuću obuku nastavnika. Kvalifikacije bazirane na ishodima učenja i dalje se razvijaju, a na raspolaganju su stipendije za upis u deficitarna zanimanja. Upis u ustanove visokog obrazovanja onih učenika koji završe stručno obrazovanje i dalje je na visokom nivou. Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja stručnog obrazovanja za period 2018–2019. godine i izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za period 2016–2017. godine usvojeni su u decembru 2017. godine.

Nastavlja se dobar nivo učešća u programu Erasmus+. Rezultati u oblasti međunarodne kreditne mobilnosti za 2017. godinu pokazuju uspješno učešće Crne Gore, uključujući 275 odlaznih mobilnosti u zemlje EU i 166 dolaznih mobilnosti. Ove su brojke u porastu od kada je prvi poziv objavljen 2015. godine, s ukupno 1.236 studenata i zaposlenih koji su koristili ovaj program. U

oblasti izgradnje kapaciteta u visokom obrazovanju, institucije iz Crne Gore aktivno su učestvovala u 12 projekata tokom posljednja tri poziva, a u dva od njih bila je partner zadužen za koordinaciju.

U oblasti mladih, sada funkcioniše novi Direktor za mlade u Ministarstvu sporta. U februaru 2017. godine u Podgorici je otvoren centar za mlade, koji takođe služi kao lokalna kancelarija Regionalne kancelarije za saradnju mladih (RYCO). Postoji Strategija za mlade, kao i Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa. Treba obezbijediti koordinaciju horizontalnih pitanja koja utiču na zapošljavanje, inkluziju, aktivno građanstvo, volontiranje i obrazovanje mladih. Od 2014. godine više od 800 mladih koristilo je jednu od tri akcije za mobilnost mladih (molbilnost mladih radnika, razmjena mladih i Evropski volonterski servis).

Poboljšana je međunarodna saradnja u oblasti **kulture**. Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara usvojen je u decembru 2016. godine, dok je Akcioni plan za period 2017–2018. za implementaciju programa razvoja kulture usvojen u februaru 2017. Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere za primjenu UNESCO konvencije; dužnu pažnju treba posvetiti očuvanju statusa Kotora kao grada svjetske kulturne baštine. Učešće u programu Kreativna Evropa moglo bi se poboljšati, jer su u posljednja četiri poziva predate samo četiri prijave i do sada nijedan projekat nije izabran. Ministarstvo kulture oformilo je Desk za Kreativnu Evropu kao implementaciono tijelo dva potprograma Kultura i MEDIA.

## 5.27. POGLAVLJE 27: ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMJENE

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

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** u daljem usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU. Još uvijek su potrebna značajna nastojanja u implementaciji i sprovođenju, naročito u oblasti kvaliteta voda, zaštite prirode i upravljanja otpadom.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- ubrza implementaciju Nacionalne strategije za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, a naročito u sektorima otpada i voda;
- preduzme mjere da očuva i poboljša ekološku vrijednost zaštićenih područja i potencijalnih lokacija *Natura 2000*, kao što je Ulcinjska solana, Skadarsko jezero i riječni tokovi;
- započne sprovođenje Pariskog sporazuma, putem implementacije nacionalne strategije i zakonodavstva u oblasti klimatskih promjena, te s tim povezane politike u oblasti energetike i saobraćaja.

### Životna sredina

U oblasti horizontalnog zakonodavstva potrebno je dalje sprovođenje nacionalne strategije i akcionog plana. Nedostatak administrativnih kapaciteta i finansijskih resursa na nacionalnom i lokalnom nivou usporava sprovođenje strategije. Poboljšana je saradnja s civilnim društvom, ali potrebni su dalji napor da se postigne djelotvorno učešće građana i konsultovanje u donošenju odluka. U naprednoj je fazu zakonodavno usklađivanje u oblasti uticaja na životnu sredinu i strateškog uticaja na životnu sredinu. Potrebna je bolja koordinacija s procedurom „odgovarajuće procjene“ po Direktivi o staništima. Treba poboljšati sprovođenje procjena uticaja na životnu sredinu i javnih konsultacija, posebno na lokalnom nivou. Sprovođenje Direktive o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava i Direktive o odgovornosti za ekološku štetu u ranoj je fazi zbog nedovoljnih kapaciteta za inspekciju i krivično gonjenje. Zakon o nacionalnoj infrastrukturi

prostornih podataka usvojen je u junu 2017. godine. Ranija Agencija za zaštitu životne sredine integrisana je u Ministarstvo održivog razvoja i turizma kao Agencija za zaštitu prirode i životne sredine. Crna Gora treba da obezbijedi da ova Agencija samostalno funkcioniše.

Kada jer riječ **okvalitetu vazduha**, nivo usklađenosti zakonodavstva pokazuje dobar nivo spremnosti. Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za upravljanje kvalitetom vazduha za period 2017–2020. godine, kao i izvještaj o njenom sprovođenju za period 2013–2016. godine. U oblasti kvaliteta ambijentalnog vazduha i čistijeg vazduha za Evropu, usvojen je Kratkoročni akcioni plan za rješavanje zagađenja vazduha u Pljevljima. Međutim, sprovođenje usvojenih akcionih planova i propisanih mjera i dalje ostaje izazov. Ostvaren je dalji napredak u procesu usklađivanja s propisanim vrijednostima za sadržaj sumpora u tečnim gorivima u EU. U toku je rad na daljem poboljšavanju sistema monitoringa.

U oblasti **upravljanja otpadom** Crna Gora je djelimično usklađena s pravnom tekovinom EU. U ovoj oblasti nije u izvještajnom periodu ostvaren napredak. Postoje Nacionalna strategija za upravljanje otpadom do 2030. godine i Nacionalni plan za upravljanje otpadom za period 2015–2020. godine. Potrebni su značajni naporu u sprovođenju ovih dokumenata i Crna Gora treba da odluči o osnovnom modelu za upravljanje otpadom. Opštine kod kojih je to problem, treba da riješe nezakonito odlaganje otpada i korišćenje privremenih odlagališta. Potrebno je hitno djelovati da bi se uspostavila infrastruktura za odvojeno prikupljanje i reciklažu otpada i da bi se obezbijedili adekvatni finansijski i ljudski resursi, između ostalog i za aktivnosti inspekcije.

Nivo usklađenosti u oblasti **kvaliteta voda** i dalje je ograničen. Usvojena je Nacionalna strategija za upravljanje vodama do 2035. godine. Zakon o upravljanju komunalnim otpadnim vodama usvojen je u decembru 2016. godine. Funkcionalna jedinstva zaduženja u oblasti kvaliteta voda između Ministarstva održivog razvoja i turizma i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. u toku je rad na planovima upravljanja riječnim slivovima, ali nadležni organi za upravljanje još nijesu operativni. Potrebno je uspostaviti sistem za praćenje statusa voda i značajno poboljšati praćenje kvaliteta površinskih i podzemnih voda. Utvrđeno je da su otpadne vode najznačajniji izvor zagađenja. Usvojena je Odluka o određivanju osjetljivih područja dunavskog i jadranskog sliva. Još nije započela izrada mape opasnosti i mape rizika od poplava. U ranoj je fazi sprovođenje Okvirne direktive o pomorskoj strategiji.

U oblasti **zaštite prirode** Crna Gora je djelimično usklađena s pravnom tekovinom EU. Crna Gora je izvršila dalje usklađivanje s Direktivom o staništima i usmjerila institucionalni okvir za određivanje budućih lokacija *Nature 2000*, ali još uvijek treba ojačati administrativne kapacitete za upravljanje *Naturom 2000* u budućem periodu. Potrebno je odlučno i hitno djelovanje da bi se zaštitila potencijalna lokacija *Natura 2000* u Ulcinjskoj solani, uključujući i punu vrijednost ove lokacije za zaštitu ptica. Potencijalne investicije u hidroenergiju i turistički razvoj treba da budu u skladu s potrebama zaštite prirode. Treba da počne rad na identifikovanju i određivanju pomorskih zaštićenih područja. Kapaciteti za sprovođenje i inspekciju treba dalje da se ojačaju, naročito kroz razvoj vještina.

U oblasti **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom** Crna Gora djelimično je usklađena s pravnom tekovinom EU. Do sada je izdato pet integrisanih dozvola. U oktobru 2017. godine Agencija za zaštitu prirode odbila je zahtjev Kombinata aluminijuma za izdavanje integrisane dozvole. Počeo je rad na sanaciji i rehabilitaciji crnih ekoloških tačaka.

U oblasti **hemikalija** Crna Gora je djelimično usklađena s pravnom tekovinom EU. Novi Zakon o hemikalijama donesen je s ciljem da se izvrši dalje usklađivanje s regulativama REACH i CLP. Crna Gora je donijela Zakon o potvrđivanju Amandmana na Stokholmsku konvenciju o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama, ali puna implementacija Roterdamske i Stokholmske konvencije još uvijek nije izvršena. Nije uspostavljena nacionalna služba koja bi bila prva tačka

kontakta za pitanja koja se odnose na regulative CLP i REACH i nije uspostavljen centar za kontrolu trovanja hemikalijama. Crna Gora treba da ojača svoje profesionalne i tehničke kapacitete u oblasti hemikalija. U tu svrhu Agencija za zaštitu prirode i životne sredine saraduje s Evropskom agencijom za hemikalije (ECHA).

U oblasti **buke** Crna Gora je u potpunosti usklađena s Direktivom o buci i radi na izradi strateških karata buke.

U oblasti **civilne zaštite** Crna Gora je članica Mehanizma civilne zaštite EU od aprila 2015. godine. I dalje nije povezana sa Zajedničkim sistemom za komunikaciju u vanrednim situacijama i informacionim sistemom Mehanizma civilne zaštite EU. Nacionalna strategija za vanredne situacije postoji od 2006. godine. Usvojena je Strategija za smanjivanje rizika od katastrofa i odgovarajući akcioni plan za period 2018–2023. godine.

### **Klimatske promjene**

Nivo usklađenosti je ograničen. Crna Gora ima strategiju u oblasti klimatskih promjena, ali treba da obezbijedi usklađenost s okvirom politike za klimu i energetiku EU 2030 i njenu integraciju u sve relevantne sektorske politike i strategije.

Kada je riječ o Okvornoj konvenciji UN o klimatskim promjenama (UNFCCC), Crna Gora je potvrdila Pariski sporazum. Nakon toga je Nacionalni savjet za održivi razvoj i klimatske promjene oformio multisektorsku radnu grupu, čiji je najznačajniji zadatak da prati sprovođenje Pariskog sporazuma. Za sadaje Crna Gora predala dva nacionalna izvještaja i radi na pripremi drugog dvogodišnjeg izvještaja.

Crna Gora treba da pripremi nacrt Zakona o klimatskim promjenama koji će, između ostalog, obuhvatiti aspekte sistema EU za trgovinu emisijama (ETS), Regulative EU o zajedničkim naporima i mehanizmima za praćenje i izvještavanje. Crna Gora je pripremila smjernice za uspostavljanje sheme za trgovinu emisijama u naredne tri godine. Usvojena su podzakonska akta o potrošnji goriva, emisijama iz novih putničkih vozila i o inventaru gasova s efektom staklene bašte, čime je obezbijedena djelimična usklađenost s pravnom tekovinom EU. Potrebni su dalji naporiza usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti klime. Adminsitrativni kapaciteti i dalje su previše slabi i loše opremljeni da bi se mogli nositi s novim izazovima. Planirani Eko fond treba takođe da obezbijedi sredstva za finansiranje projekata s niskim nivoom emisija.

## **5.28. POGLAVLJE 28: ZAŠTITA POTROŠAČA I ZDRAVLJA**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Može se registrovati **određeni napredak** u oblasti zaštite potrošača u vezi s usklađenošću propisa, čime se djelimično ispunjavaju preporuke date u izvještaju iz 2016. godine. Međutim, u oblasti zaštite zdravlja došlo je do ograničenog napretka u odnosu na ranije preporuke u ovoj oblasti i u oblasti svijesti potrošača.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- završi usklađivanje domaćeg zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača i obezbijedi kapacitete potrebne za njegovo sprovođenje;
- obezbijedi dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravlja, naročito u odnosu na kontrolu duvana i prava pacijenta u prekograničkoj zdravstvenoj zaštiti;
- usvoji i započne s implementiranjem predviđenog Akcionog plana za zarazne bolesti i materije ljudskog porijekla.



Domaće zakonodavstvo djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača. U oblasti *pitivanja vezanih za bezbjednost proizvoda*, izmjene i dopune Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda, donesene početkom 2018. godine, imaju za cilj usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Međutim, za punu usklađenost s pravnom tekovinom EU, potrebno je dalje izmijeniti Zakon o zaštiti potrošača. Potrebno je jačati administrativne kapacitete i kapacitete za sprovođenje kako bi se osigurala pravilna implementacija svih primjenljivih zakona. U septembru 2017. donesen je Akcioni plan za period 2017–2018. godine za sprovođenje Nacionalnog plana zaštite potrošača. Potrebna je bolja svijest građana o bankarskom ombudsmanu i o mogućnosti da se traže vansudska poravnjenja, kao i dodatna podrška za organizacije civilnog društva.

Iako kapacitete za nadzor tržišta treba dalje poboljšati (vidjeti poglavlje 1), broj izvršenih inspekcija (vezanih za bezbjednost proizvoda i onih koje nijesu vezane za bezbjednost) porastao je na 22.930, a utvrđeno je 5.550 nepravilnosti i 210 vrsta opasnih proizvoda (ukupna količina 15.042 komada). Od toga je za 105 vrsta (3.193 komada) izrečena trajna zabrana prometa, 63 proizvoda (707 komada) vraćeno je dobavljaču/distributeru, a uništeno je 16 vrsta proizvoda (2.375 komada). *Što se tiče oblasti* koje nijesu vezane za bezbjednost proizvoda, potrebno je dalje raditi na podizanju svijesti potrošača i poboljšanju pristupa informacijama o pravima potrošača.

U oblasti **javnog zdravlja** domaće zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU. Zakon o zdravstvenoj inspekciji usvojen je u aprilu 2017. godine, a osmišljen je tako da bude usklađen s pravnom tekovinom EU. Prosječni očekivani životni vijek blago je porastao sa 76,1 na 76,6 u periodu između 2010. i 2016. godine. U toku je sprovođenje **Master plana za razvoj zdravlja** za period 2015–2020. godine, a ciljevi su mu da obezbijedi dostupnu i sveobuhvatnu zdravstvenu zaštitu. Iako je finalni budžet za zdravstvo u 2016. godini bio 5,8% BDP-a, nedostatak fiskalne održivosti i dalje ima negativan uticaj na rad organa, programe i djelovanja u oblasti javnog zdravlja. Nastavlja se s prekomjernim prepisivanjem lijekova, a prepisivanje antibiotika treba strogo kontrolisati da bi se ojačala borba protiv antimikrobne rezistencije. U oblasti zdravstvenog informacionog sistema, Zakon o zbirkama podataka u zdravstvu definiše parametre zaštite podataka. Fond zdravstvenog osiguranja razvio je integrisani informacioni sistem koji obuhvata sve pružaoce zdravstvenih usluga.

Kada je riječ o **kontroli duvana**, domaće zakonodavstvo djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, a ne sprovodi se zabrana pušenja na javnim mjestima. Crna Gora je potpisala Okvirnu konvenciju SZO o kontroli duvana 2006. godine i ratifikovala Protokol uz tu Konvenciju o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima u oktobru 2017. godine.

U oblasti **krvi, tkiva, ćelija i organa**, Crna Gora je djelimično obezbijedila usklađenost s pravnom tekovinom EU. Tokom 2016. godine usvojeni su propisi koji imaju za cilj da izvrše dalje usklađivanje u oblasti prevoza, fleksibilnosti i sistema organa za presađivanje. Međutim, planirani akcioni plan u oblasti materija ljudskog porijekla treba da se finalizira, donese i sprovede.

U oblasti **ozbiljnih prekograničnih opasnosti po zdravlje, uključujući i zarazne bolesti**, treba završiti usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti **zaraznih bolesti**. U toku je Program za 2017. godinu obavezne imunizacije protiv određenih zaraznih bolesti. Početkom 2018. godine Crna Gora je usvojila svoj akcioni plan za zarazne bolesti za period 2017–2022. i postavila osobu za kontakt da učestvuje u sastancima o zdravstvenoj sigurnosti (u slučaju ozbiljnih prekograničnih opasnosti). Međutim, Crna Gora treba da učini više da bi obezbijedila sredstva za finansiranje aktivnosti vezanih za HIV/AIDS.

Što se tiče **prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti**, donesen je Zakon o zdravstvenom osiguranju koji predviđa da osiguranik ima pravo da koristi zdravstvenu zaštitu u državi članici EU i trećim zemljama na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja. Ovaj je zakon djelimično usklađen s pravnom tekovinom EU. Institut za javno zdravlje nadležan je za pitanja



e-zdravstva. U oblasti rijetkih bolesti djelimično su formirani nacionalni registri, a sprovodi se i Nacionalna strategija za rijetke bolesti za period 2013–2020. godine. Ona obuhvata dijagnozu, registovanje, liječenje, podizanje svijesti i poboljšanu koordinaciju.

**Promocija zdravlja** vezana za aktivnosti **nezaraznih bolesti** i dalje je slaba, iako je za hronične nezarazne bolesti definisan minimalni paket pokazatelja, koji treba pratiti kroz Regionalni centar za hronične nezarazne bolesti. Akcioni plan za rijetke bolesti za period 2017–2018. usvojen je u decembru 2016. godine. Kada je riječ o nacionalnim programima za **skrining za svrhe otkrivanja kancera** oni se sprovode za kancer debelog crijeva, kancer grlića materice, te za rano otkrivanje i liječenje kancera dojke. Međutim, treba uraditi više kako bi se obezbijedilo da i djeca prođu skrining i/ili liječenje uz puno poštovanje njihovih prava. Treba uspostaviti i registre za kancer.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje **mentalnog zdravlja** usvojen je u decembru 2016. godine. Nijesu dostupni podaci na nacionalnom nivou koji bi pokazali koliki je omjer između njege mentalnog zdravlja koja se obezbjeđuje u institucijama i njege koja se pruža u zajednici.

Nema dostupnih podataka o **ishrani i fizičkoj aktivnosti**. Potrebni su dalji naponi u oblasti **upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja**. Izvještaji Svjetske zdravstvene organizacije pokazuju da se ne sprovodi zabrana prodaje alkoholnih proizvoda maloljetnicima. U septembru 2017. godine usvojen je Akcioni plan za 2017–2018. godinu koji se bavi ovim pitanjima.

U oblasti **spračavanja zloupotrebe droga i smanjenja štetnih posljedica**, u februaru 2017. donesen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije za sprečavanje zloupotrebe droga za period 2017–2018. godine. Treba povećati i podsticati uključenost civilnog društva u Nacionalni savjet za sprečavanje zloupotrebe droga i Nacionalnu komisiju, pošto je u oba ova tijela samo jedan predstavnik civilnog društva.

Po pitanju **nejednakosti u zdravlju** pristup zdravstvenoj zaštiti treba da se poboljša za lica s invaliditetom, lica koja žive sa HIV-om, djecu i odrasle korisnike droga, zatvorenike, žene uprostituciji, LGBTI osobe, interno raseljena lica i Rome.

## 5.29. POGLAVLJE 29: CARINSKA UNIJA

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

Crna Gora je **umjereno spremna** za Carinsku uniju i ostvarila je **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- unaprijedi pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, naročito putem uspostavljanja kompjuterizovanog sistema za tranzit koji je kompatibilan sa sistemom u EU;
- sprovodi mjere izgradnje kapaciteta i trgovinskih olakšica.

U oblasti **carinskih propisa** postoji visok stepen usklađenosti. Izmjene i dopune Carinskog zakona usvojene su u oktobru 2017. godine s ciljem da pripremi pristupanje Konvenciji o zajedničkim tranzitnim postupcima i Konvenciji o olakšicama u trgovini robom, što je u skladu s preporukama iz 2016. godine. Ove izmjene i dopune obuhvataju i kriterijume za ovlašćene privredne subjekte i zabranu „negativne liste“ za sticanje statusa proizvoda s nepreferencijalnim porijeklom. Regionalni centar za Pan-Euro-Mediterranska preferencijalna pravila o porijeklu robe primjenjuje se u Crnoj Gori, uključujući i dijagonalne kumulacije porijekla. Od januara 2017. godine na snazi

je Uredba o postupanju carinskog organa s robom za koju postoji sumnja da povređuje prava intelektualne svojine koja je usklađena s pravilima EU u ovoj oblasti. U oktobru 2017. godine Crna Gora je potpisala i ratifikovala Protokol o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima uz Okvirnu konvenciju o kontroli duvana. Usvojene su i izmjene i dopune Zakona o carinskoj službi kako bi se ojačala operativna pravila za praćenje, presijecanje i ispitivanje vozila, putnika i prtljaga. U decembru 2017. godine usvojena je Uredba o carinskoj tarifi.

Potrebno je dalje usaglašavanje u oblasti tranzita, prekursora droga, bezbjedonosnim aspektima i izvozu i kontroli kulturnih dobara. Carinska pravila u Crnoj Gori obuhvataju i niz izuzeća od carina koja nijesu uključena u Carinski kodeks Evropske unije. Nadalje, carinski terminali u unutrašnjosti locirani su u objektima koji su u privatnom vlasništvu i naplaćuju naknade za svaki kamion koji mora ući na terminal da izvrši svoje carinske obaveze. Te naknade nijesu u skladu s pravnom tekovinom EU.

**Što se tiče administrativnih i operativnih kapaciteta**, u oktobru 2017. godine Vlada je usvojila novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji za Upravu carina, s ciljem da, između ostalog, formira grupu za tranzit i novi kompjuterizovani sistem za tranzit, punkt za pomoć korisnicima, i da ojača jedinicu za nadzor nakon carinjenja, kao i jedinicu za unutrašnju reviziju. Uprava carina sprovodi Poslovnu strategiju za period 2016–2018. godine i Strategiju IT razvoja, ali ostaje problem kadrovska popunjenost sektora za IT. Strategija obuke uprave carina za period 2016–2018. godine bazira se na okviru kompetencija EU. Sprovode se planovi integriteta u oblasti carina, a u toku su pripreme za akreditaciju carinske laboratorije.

Crna Gora se podstiče da u svojim carinskim službama promoviše organizacionu kulturu koja je više orijentisana ka pružanju usluga i da ojača nastojanja da proširi korišćenje svojih instrumenata za trgovinske olakšice. Ovlašćenim privrednim subjektima izdata su prva ovlašćenja za primjenu pojednostavljenog postupka. Predstavnici Uprave carina su članovi Koordinacionog tima za sprovođenje prava intelektualne svojine, koji je formiran 29. III 2017. od strane Ministarstva ekonomije. Uprava carina član je koordinacionog tima za sprovođenje prava intelektualne svojine. Uprava carina suočava se sa značajnim izazovima kontrole nezakonite trgovine duvanom, naročito kada je riječ o tranzitu kroz slobodnu zonu Luke Bar i treba da nastavi da razvija međunarodnu saradnju u tom smislu. U naplati prihoda tokom 2017. godine zabilježeno je povećanje od 18% u odnosu na 2016. godinu.

### 5.30. 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.*

Crna Gora je dostigla nivo **dobre spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **jeodređeni napredak** u oblasti zakonodavstva i institucija za međunarodnu saradnju u oblasti razvojne i humanitarne pomoći. Uspostavljena je zakonodavna osnova za izdavanje i finansiranje izvoznih kredita.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- donese zakonodavstvo u skladu s pravnom tekovinom EU u oblasti kontrole izvoza roba dvostruke namjene;
- ojača administrativne kapacitete Direktorata Ministarstva ekonomije koje je nadležno za trgovinu sa EU, CEFTA i rad u okviru STO, naročito s ciljem da se obezbijedi nesmetano sprovođenje višegodišnjeg Akcionog plana za regionalni ekonomski prostor.
- donese zakonodavni i strateški okvir u skladu s pravnom tekovinom EU za razvojnu politiku i humanitarnu pomoć i da oformi bazu podataka donatorske pomoći.

U oblasti **zajedničke trgovinske politike** Crna Gora je nastavila svoje stavove da koordinira i svoje politike da usklađuje sa stavovima i politikama EU, uključujući i aktivnosti u okviru STO. Ratifikovala je Sporazum o trgovinskim olakšicama STO i dostavila svoju listu obaveza, koja sada treba pažljivo da se revidira, kako bi se ubrzalo njihovo sprovođenje. Uz to, Crna Gora treba da dostavi notifikacije po članovima 1.4, 10.6.2 i 12.2.2 Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO. Prva revizija trgovinskih politika i praksi Crne Gore od strane STO pokrenuta je u martu 2017. i trajaće i tokom 2018. godine.

U oktobru 2016. godine Crna Gora je svoju nacionalnu kontrolnu listu **roba dvostruke namjene** uskladila s režimom EU za izvoz, prenos, brokering i tranzit roba dvostruke namjene iz 2015. godine. U oblasti *kontrole izvoza* roba dvostruke namjene potrebno je završiti dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Administrativni i nadzorni kapaciteti treba da budu dalje unaprijeđeni. Ispituje se prijava Crne Gore za članstvo u Vasenarskom aranžmanu.

Zakon o spoljnoj trgovini robom i uslugama, koje mogu da se koriste za izvršenje smrtne kazne, mučenje ili drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, usvojen je u decembru 2017. godine kako bi se izvršilo dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Crna Gora ima zakonodavstvo koje ima za cilj da sprovede postupak sertifikovanja **Procesa Kimberley**, uključujući i kaznene odredbe.

Izmjene i dopune Zakona o investiciono-razvojnog fondu donesene su u novembru 2017. godine s ciljem da se uredi izdavanje i finansiranje **izvoznih kredita**.

Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u Sporazumu o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA). Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola 5 o trgovinskim olakšicama u okviru CEFTA donesen je u decembru 2017, a stupio je na snagu u januaru 2018. godine. U okviru plana optimizacije (vidjeti dio o reformi javne uprave), Crna Gora treba da obezbijedi potrebne administrativne kapacitete u Ministarstvu ekonomije za trgovinu sa EU, CEFTA i za rad u okviru STO.

Crna Gora pregovara o bilateralnim investicionim sporazumima sa San Marinom, Hrvatskom, Rumunijom, Bugarskom, Portugalom, Norveškom, Iranom, Alžiriom, Tajlandom, Kosovom, Bosnom i Hercegovinom i Kanadom. Crna Gora treba da obezbijedi usklađenost svojih bilateralnih investicionih sporazuma s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **razvoje politike i humanitarne pomoći**, u Ministarstvu vanjskih poslova formirana je Direkcija za međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć, kao i Međuresorna radna grupa koja obuhvata predstavnike državne uprave, civilnog društva i poslovne zajednice. U pripremi je zakonodavni i strateški okvir. Da bi se sprovodio zakon, biće potrebna dodatna sredstva iz budžeta. Preduzeti su prvi koraci u izradi baze podataka projekata s donatorskom pomoći (primljenom i obezbijedenom) korišćenjem metodologije Komiteta za razvojnu pomoć OECD-a.

Crna Gora treba da nastavi svoje pripreme u ovom poglavlju u skladu sa svojim ukupnim Akcionim planom za vanjske odnose.

### 5.31. POGLAVLJE 31: VANJSKA, BEZBJEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

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

Crna Gora je dostigla dobar nivo **spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **jeodređeni napredak** kroz usvajanje izmjena i dopuna Zakona o međunarodnim **restriktivnim mjerama**. Crna Gora je nastavila da učestvuje u civilnim i vojnim misijama za upravljanje kriznim situacijama, kao i da se usklađuje s relevantnim stavovima EU.

Nastavljen je redovan **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici. Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo odbrane Crne Gore imaju dovoljno struktura da mogu da učestvuju u zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici i zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici. (Više informacija o dešavanjima u bilateralnim odnosima s drugim zemljama u procesu proširenja i državama članicama EU može se naći u poglavlju *Politički kriterijumi – Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.*)

U oblasti **zajedničke vanjske i bezbjednosne politike (ZVBP)** Crna Gora je podržala Globalnu strategiju za vanjsku i bezbjednosnu politiku EU. Tokom izvještajnog perioda Crna Gora se usklađivala, kada je to od nje traženo, sa svim relevantnim deklaracijama EU i odlukama Savjeta (100% usaglašenost). Izmjene i dopune Zakona o međunarodnim *restriktivnim mjerama* donesene su u junu 2017. godine, a njima je uveden sistem automatizma u postupku za zamrzavanje sredstava lica s nacionalne liste i propisivanje formiranja nacionalne liste pravnih i fizičkih lica koji su označeni kao teroristi (ili njihovi finansijeri), kao i kriterijumi na osnovu kojih se pravna ili fizička lica mogu označiti kao teroristi. Kao potpisnica Rimskog statuta, Crna Gora treba da se usklađuje sa stavovima EU o integritetu Rimskog statuta i bilateralnim sporazumima o imunitetu. (Više informacija o dešavanjima vezanim za Međunarodni krivični sud može se naći u poglavlju *Politički kriterijumi – 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 **zabranu širenja nuklearnog naoružanja (neproliferaciju)**. Akcioni plan za implementaciju Strategije za neproliferaciju oružja za masovno uništenje usvojen je u junu, a Nacionalno koordinaciono tijelo zaduženo za praćenje njegove implementacije formirano je u julu.

Crna Gora ima Strategiju i Akcioni plan (2013–2018) za kontrolu malog i lakog naoružanja i municije i ima za te svrhe nacionalni sistem za registraciju i bazu podataka. Crna Gora takođe realizuje projekat demilitarizacije i bezbjednog skladištenja malog i lakog naoružanja sa UNDP i OEBS-om.

Kada je riječ o **saradnji s međunarodnim organizacijama** Crna Gora je 5. juna 2017. godine postala 29. članica NATO saveza.

U oblasti **mjera bezbjednosti** dalje se nesmetano sprovodi Sporazum između EU i Crne Gore o bezbjednosnim procedurama za razmjenu i zaštitu tajnih podataka. Crna Gora treba da nastavi da se usklađuje s pravilima EU o bezbjednosti.

Crna Gora je nastavila svoje aktivno učešće u **vojnim** misijama upravljanja krizama u okviru **Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike (ZBOP)**, naročito EUTM Mali i EU NAVFOR Atalanta. Takođe je učestvovala u UN operacijama, naročito UNFICYP i MINURSO, te u misiji Međunarodnih snaga za pomoć u sigurnosti (ISAF) u Avganistanu. Nakon što je krajem 2014. godine istekao mandat ISAF misiji, oficiri koje je rasporedila Crna Gora nastavili su da služe u NATO misiji „Odlučna podrška“. Dat je i prijedlog Crne Gore da doprinese snagama KFOR-a na Kosovu.

## 5.32. POGHLAVLJE 32: FINANSIJSKA KONTROLA

*EU promovira reformu nacionalnih sistema upravljanja da bi unaprijedila odgovornost rukovodilaca i pravilno finansijsko upravljanje prihodima i rashodima, kao i eksternu reviziju javnih sredstava. Pravila finansijske kontrole takođe štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od falsifikovanja.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijske kontrole. Sveukupno gledano, ostvaren je **određeni napredak**, i naročito dobar napredak u oblasti unutrašnje i eksterne revizije. Treba uložiti dodatne napore u podizanje svijesti o značaju odgovornosti rukovodilaca i unutrašnje kontrole i u jačanje implementacije. Preporuke iz 2016. godine i dalje važe, naročito kada je riječ o odgovornosti rukovodilaca.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ osigura sporazum na nivou Vlade o definisanju i pristupu odgovornosti rukovodilaca, uključujući i način na koji se ona primjenjuje na odgovornosti institucija, raspodjelu sredstava, izvještavanje o ostvarenju ciljeva i finansijsko upravljanje, i započinjanju implementacije u kompletnoj javnoj upravi;

→ osigura usvajanje metodologije eksterne revizije koja je u potpunosti usklađena s Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI);

→ značajno ojača kapacitet za koordinaciju Nacionalne službe za borbu protiv prevara i da izgradi solidan bilans ostvarenih rezultata u vezi s istragama i izvještavanjem o nepravilnostima.

### Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru

**Strateški okvir** u velikoj mjeri je uspostavljen. Unutrašnja kontrola i elementi odgovornosti rukovodilaca predmet su strategije reforme javne uprave i programa reforme upravljanja javnim finansijama, dok Crna Gora tek treba da usvoji javnu politiku koja bi predstavila jasan pristup odgovornosti rukovodilaca i način na koji je treba primjenjivati u različitim djelovima uprave. Tek treba da se sprovedu reforme u vezi s mehanizmom za djelotvornu koordinaciju, praćenje i izvještavanje javne uprave, upravljanje javnim finansijama i PIFC-om (unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru).

**Odgovornost rukovodilaca** tek treba da bude ugrađena u administrativnu kulturu javnog sektora. Iako su uspostavljeni osnovni mehanizmi odgovornosti između ministarstava i njima podređenih organa, djelotvorno upravljanje tim organima nije u potpunosti obezbjeđeno. Uspostavljeni su osnovni mehanizmi za planiranje, budžetiranje i izvještavanje o aktivnostima organa centralne vlade, ali nije napredovalo upravljanje učinkom. Srednjoročno strateško planiranje je slabo i nije povezano s programom rada Vlade, iako je otpočet rad da bi se ovo poboljšalo. Godišnji planovi i izvještaji često ostaju orijentisani ka procesu i nijesu povezani s posebnim i mjerljivim ciljevima, indikatorima ili ciljnim vrijednostima. O finansijskim varijacijama u odnosu na ciljne vrijednosti često se ne izvještava. Ovlašćenja za odlučivanje i budžetiranje u okviru institucija rijetko se delegiraju (vidjeti *Reforma javne uprave*).

**Sprovođenje unutrašnje kontrole** u javnom sektoru uređeno je u skladu sa standardima Komiteta sponzorskih organizacija Tredvej komisije (COSO) i smjernicama Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Treba urediti upravljanje nepravilnostima. Sprovođenje unutrašnje kontrole je neujednačeno, iako je veći broj institucija usvojio godišnje akcione planove finansijskog upravljanja i kontrole. Poboljšavaju se postupci upravljanja rizikom, ali još uvijek nijesu potpuno ugrađeni u procese rukovođenja. Centralizovana funkcija budžetske inspekcije još uvijek nije dovoljno kadrovski opremljena, niti je potpuno funkcionalna.

**Praksa unutrašnje revizije** uređena je u skladu s međunarodnim standardima i organizovana na decentralizovanoj osnovi. Većina subjekata iz javnog sektora uspostavila je funkcije unutrašnje revizije, iako je nekoliko zadovoljilo domaće pravne zahtjeve. Raspoloživost kvalifikovanih revizora značajno se uvećala zahvaljujući obezbjeđivanju programa obuke usklađenih s međunarodnim revizorskim standardima. Jedinice unutrašnje revizije uglavnom vrše systemske i finansijske revizije i revizije usklađenosti, a poboljšavaju se kapacitet informacionih tehnologija i rad na reviziji uspjeha. Većina jedinica unutrašnje revizije usvojila je strateške i godišnje planove unutrašnje revizije. Povećava se broj preporuka i stopa njihove realizacije.



**Centralna jedinica za harmonizaciju** pri Ministarstvu finansija odgovorna je za metodološko usmjeravanje, obuku i praćenje implementacije. Ona obavlja procjene kvaliteta, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Na godišnjem nivou, izvještaj o PIFC-u podnosi Vladi koja zatim usvaja zaključke i preporuke za naredni period.

### **Eksterna revizija**

**Ustavni i pravni okvir** Crne Gore obezbjeđuje nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI), u skladu sa standardima INTOSAI. Predsjednik i četiri člana Senata(od kojih su dva imenovana u izvještajnom periodu) po prirodi svoje funkcije uživaju imunitet. Zakonom je predviđeno da oni ne mogu biti članovi političke partije, niti mogu obavljati neki drugu profesionalnu djelatnost.

**Institucionalni kapacitet** DRI i dalje je problematičan. S postojećim brojem zaposlenih, DRI ne može u potpunosti da sprovodi svoju iscrpnu nadležnost. DRI je u izvještajnom periodu zaposlila šest novih revizora tako da ukupan broj revizora iznosi 45 (od ukupno 65 zaposlenih). DRI je nedavno usvojila strateški plan razvoja za period 2018–2022. godine.

U cilju poboljšanja **kvaliteta revizorskog rada**, DRI je usvojila metodologiju revizije završnog računa državnog budžeta Crne Gore i novi priručnik za reviziju uspjeha. Takođe je usvojila smjernice za kontrolu i obezbjeđivanje kvaliteta revizije. Međutim, još uvijek nije izradila metodologiju za usmjeravanje revizorskog rada koja bi bila u potpunosti usklađena sa ISSAI. DRI posluje u skladu s godišnjim planovima revizije i obavlja poslove saglasno kodeksu profesionalne etike.

Što se tiče **uticaja revizorskog rada**, nadležni skupštinski odbor razmatra nacrt budžeta zajedno s informacijama dobijenim od DRI i Centralne banke. Svi se izvještaji DRI objavljuju. DRI podnosi Skupštini izvještaj o svom revizorskom radu i ostalim aktivnostima iz svog godišnjeg izvještaja. Međutim, DRI rijetko Skupštini dostavlja pojedinačne revizorske izvještaje – samo pet od 41 revizorskih izvještaja bilo joj je dostavljeno 2016. godine. Skupština koristi izvještaj DRI samo ograničeno, ali od Vlade zahtijeva da izvještava o realizaciji preporuka DRI u vezi sa završnim računom.

### **Zaštita finansijskih interesa EU**

Zakonodavstvo Crne Gore je u velikoj mjeri **usklađeno s pravnom tekovinom EU**, iako postoji potreba da se procijeni kako je njeno zakonodavstvo usklađeno s novom Direktivom EU o borbi protiv prevara vezanih za finansijske interese EU pomoću krivičnog zakonodavstva. Nacionalna **kancelarija za borbu protiv prevara (AFCOS)** sprovodi strategiju za borbu protiv prevara i upravlja nepravilnostima od 2015. godine. Poboljšava se kapacitet AFCOS-a da koordinira radom 13 institucija u AFCOS mreži, ali on i dalje treba da se ojača. Crna Gora **sarađuje s Evropskom komisijom** i povezana je sa Sistemom upravljanja nepravilnostima. Međutim, do sada nije bilo slučajeva prijavljenih kroz sistem. Crna Gora tek treba da izgradi solidan bilans ostvarenih rezultata u istragama i prijavama nepravilnosti.

### **Zaštita eura od falsifikovanja**

Crna Gora je dostigla visok nivo **usklađenosti s pravnom tekovinom EU** i obezbijedila je ratifikaciju Ženevske konvencije za suzbijanje falsifikovanja valute. Centralna banka obezbjeđuje neophodne administrativne strukture i kapacitet za **tehničku analizu** i klasifikaciju falsifikovanih novčanica i kovanica eura. Sistematski organizuje obuku za policiju i lica koja rukuju gotovinom. Centralna banka implementira sporazume o **saradnji**, potpisane s Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom i aktivno sarađuje s određenim brojem centralnih banaka država članica EU. Crna Gora učestvuje i u aktivnostima programa *Pericles 2020*.



### 5.33. POGLAVLJE 33: FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

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

**Spremnost** u toj oblasti je u **ranijoj fazi**. Ostvaren je **određeni napredak** u jačanju administrativnog kapaciteta za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima, ali je neophodno uložiti dodatne napore u uspostavljanje solidne institucionalne organizacije i snažne međuresorne saradnje između svih institucija i organa uključenih u primjenu sistema sopstvenih sredstava.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ unaprijedi usklađenost pravnog okvira i pravila o administraciji za sistem sopstvenih sredstava; i da poštuje obaveze preuzete u okviru tehničke podrške i programa praćenja sopstvenih sredstava;

→ obezbijedi ažuriranje i realizaciju akcionog plana za sistem sopstvenih sredstava;

→ dodatno ojača kapacitete Direkcije za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU i svih institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava.

Pravni okvir Crne Gore za sistem sopstvenih sredstava djelimično je usklađen s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **tradicionalnih sopstvenih sredstava**, naplata, računovodstveni i kontrolni postupci u Crnoj Gori za jasno i precizno utvrđivanje i uzimanje u obzir carinskog duga, samo su djelimično usklađeni s pravnom tekovinom EU. Ne postoje odvojeni računi za neizmirene obaveze ili za obezbijedene, ali osporene obaveze. Realizacija akcionog plana za sistem sopstvenih sredstava kasni i revidirani akcioni plan, koji je zatražen, još uvijek nije dostavljen. Što se tiče sredstava iz **poreza na dodatu vrijednost**, zakon o PDV-u usklađen je s pravnom tekovinom EU. Ugrađen je softver koji omogućava unos i obradu prijave, matematičke i logičke kontrole, kao i izradu raznih izvještaja i statističkih izraživanja. Međutim, treba uložiti značajne napore u obračun statističke osnovice PDV-a, ponderisane prosječne stope i nadoknade osnovice PDV-a da bi se obezbijedila osnovica koja je usklađena sa EU. Što se tiče sredstava iz **bruto nacionalnog dohotka**, Zavod za statistiku redovno izrađuje i objavljuje podatke o BND-u prema metodologiji ESA 2010 i u skladu s pravnom tekovinom EU. Platni bilans se izrađuje u skladu s novom metodologijom Međunarodnog monetarnog fonda i pravnom tekovinom EU. Procjena neobuhvaćene ekonomije djelimično je uključena u obračun BDP-a.

Što se tiče **administrativne infrastrukture**, u Ministarstvu finansija formirana je Direkcija za saradnju i upravljanje sopstvenim resursima EU, koja usmjerava i optimizuje pretpristupne pripreme za sopstvena sredstva. U izvještajnom periodu ojačani su njeni administrativni kapaciteti. Međutim, potrebno je opredijeliti dovoljno kadra da bi se ubrzale administrativne pripreme za sopstvena sredstva.

## PRILOG I – ODNOSI IZMEĐU EU I CRNE GORE

U okviru **pregovaračkog procesa** do februara 2018. godine otvoreno je 30 poglavlja, uključujući poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, od kojih su privremeno zatvorena tri – Nauka i istraživanje, Obrazovanje i kultura i Vanjski odnosi.

Crna Gora učestvuje u procesu Stabilizacije i pridruživanja. U cjelini je nastavila da u značajnoj mjeri ispunjava svoje obaveze po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP-a. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u junu 2017. godine, a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2016. i 2017. godine. Tokom izvještajnog perioda održavani su redovni sastanci potkomiteta. Sastanci Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje održani su u junu 2017. i decembru 2017. godine.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija država članica EU i država kandidata, koji ima za cilj da pomogne državama kandidatima da postepeno ispune ekonomske kriterijume za pristupanje i da budu spremniji u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najskoriji sastanak je održan 23. maja 2017. godine, kada su usvojene zajedničke preporuke.

**Vizna liberalizacija** za građane Crne Gore koji putuju u Šengen zonu na snazi je od decembra 2009. godine. Kao dio mehanizma za nadgledanje, koji je uspostavljen od kada je stupila na snagu vizna liberalizacija, Komisija redovno ocjenjuje napredak koji je država ostvarila u sprovođenju reformi uvedenih kroz Mapu puta za viznu liberalizaciju. Mehanizam za nadgledanje takođe uključuje mehanizam upozoravanja za sprečavanje zloupotreba, kojim koordinira Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu. Komisija je redovno predavala svoje izvještaje iz postmonitoringa vizne liberalizacije Evropskom parlamentu i Savjetu. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od 2008. godine.

Finansijska pomoć EU Crnoj Gori kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) za period 2007–2013. godine, s ukupnim iznosom od 235,7 miliona eura sredstava koja su dodijeljena Crnoj Gori, sada je u velikoj mjeri završena. Sprovođenjem IPA komponenti I i II upravljala je Delegacija EU u Podgorici, dok je upravljanje za komponente III i IV dodijeljeno Crnoj Gori.

Crna Gora trenutno koristi pretpristupnu pomoć s indikovano dodijeljenim sredstvima u iznosu od 270,5 miliona eura za period 2014–2020. godine, od čega je više od 152 miliona eura već programirano u periodu 2014–2017. godine na osnovu prioriteta iz Indikativnog strateškog dokumenta. Akcioni program za 2017. godinu predviđao je 33,85 miliona eura u oblasti reforme javne uprave i saobraćaja, kojima bi se rješavale ključne potrebe pristupnih pregovora.

Crna Gora i dalje koristi podršku kroz IPA regionalne i višekorisničke programe; i dalje učestvuje u četiri prekogranična programa sa susjednim državama Zapadnog Balkana i u transnacionalnim programima saradnje s državama članicama u okviru Evropskog regionalnog fonda za razvoj i IPA Jadranskog prekograničnog programa.

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

## PRILOG II – STATISTIKA

### STATISTIČKI PODACI (na dan 16.2.2018.)

#### Crna Gora

Osnovni podaci	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Stanovništvo (u hiljadama)		613	620	621	622	622	622
Ukupna površina zemlje (km <sup>2</sup> )		13.812	13.812	13.812	13.812	13.812	13.812

Nacionalni računi	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Bruto domaći proizvod (BDP) (milioni eura)		:	3.182	3.363	3.458	3.655	3.954
BDP (eura po glavi stanovnika)		2.912	5.126	5.413	5.563	5.827	6.355
BDP po glavi stanovnika (u standardima kupovne moći (PPS))		7.000	10.500	10.900	11.300	12.200	13.000
BDP (u standardima kupovne moći (PPS), u odnosu na prosjek u EU (EU-28 = 100))		30	39	41	41	42	45
Realna stopa rasta BDP: promjena u odnosu na prošlu godinu u obimu BDP (%)		:	-2,7	3,5	1,8	3,4	2,9
Rast zaposlenosti (podaci iz nacionalnih računa), u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Rast produktivnosti radne snage: rast BDP (u obimu) po zaposlenome, u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Jedinični rast troškova radne snage, u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
** promjena za 3 godine (T/T-3) u nominalnom indeksu jediničnog rasta troškova radne snage (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Produktivnost radne snage po zaposlenom: BDP (u PPS) po zaposlenom u odnosu na EU prosjek (EU-28 = 100)		:	:	:	:	:	:
Bruto dodata vrijednost po sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo (%)		:	8,9	9,8	10,0	9,7	9,0
Industrija (%)		:	12,2	14,3	13,5	12,8	12,3
Gradnja (%)		:	5,5	4,5	4,2	4,5	6,8

Usluge (%)		:	73,4	71,4	72,3	73,0	71,9
Rashodi za finalnu potrošnju, kao udio u BDP (%)		:	103,8	100,5	99,6	98,4	96,4
Bruto stvaranje fiksnog kapitala, kao udio u BDP (%)		:	19,8	20,2	19,0	20,1	23,2
Promjene u zalihama kao udio u BDP (%)		:	0,8	-0,6	1,2	-0,1	2,9
Izvoz roba i usluga u odnosu na BDP (%)		:	43,7	41,3	40,1	42,1	40,5
Uvoz roba i usluga u odnosu na BDP (%)		:	68,1	61,4	60,0	60,6	62,9
Bruto stvaranje fiksnog kapitala u opštem vladinom sektoru kao udio u BDP (%)		:	:	:	:	:	:

Poslovanje	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Indeks obima industrijske proizvodnje (2010 = 100)		126,9	83,5	92,3	81,8	88,3	84,4
Broj aktivnih preduzeća (broj)		:	:	:	:	:	:
Stopa otvaranja preduzeća: broj novo-otvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljeno s brojem aktivnih preduzeća u t (%)		:	11,8	16,2	14,5	14,9	13,1
Stopa gašenja preduzeća: broj gašenja preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljeno s brojem aktivnih preduzeća u t (%)		:	4,6	4,3	9,1	7,6	6,1
Lica zaposlena u SME u ukupnom broju zaposlenih lica (u nefinansijskom poslovanju) (%)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost koju dodaju SME (u nefinansijskom poslovanju) (milioni eura)		:	764	811	869	912	1.071
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskom poslovanju) (milioni eura)		:	1.133	1.271	1.308	1.336	1.530

Stopa inflacije i cijene kuća	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Indeks potrošačkih cijena (CPI), promjena u odnosu na prethodnu godinu (%)	1)	3,4	4,0	1,8	-0,5	1,4	0,1
** Godišnja promjena u umanjenom indeksu cijene kuća (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:

Platni bilans	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Platni bilans tekućeg računa – ukupno (milioni eura)	2)	-302	-588	-487	-526	-483	-715
Platni bilans tekućeg računa – trgovinski saldo (milioni eura)	2)	-642	-1.384	-1.329	-1.376	-1.464	-1.657
Platni bilans tekućeg računa – neto usluge (milioni eura)	2)	173	613	653	690	789	769
Platni bilans tekućeg računa – neto bilans za primarni prihod (milioni eura)	2)	20	54	66	46	93	53
Platni bilans tekućeg računa – neto bilans za sekundarni prihod (milioni eura)	2)	147	130	123	114	99	120
Neto bilans za primarni i sekundarni prihod, od čega vladinih transfera (milioni eura)	2) 3)	6	18	22	24	4	24
**3 prosjek salda tekućeg računa u posljednje tri godine u odnosu na BDP (%)		:	-19,6	-16,8	-16,0	-14,3	-15,5
** Petogodišnje promjene u udjelu svjetskog izvoza roba i usluga (%)		:	:	:	:	:	:
Neto priliv stranih direktnih investicija (SDI) (milioni eura)	2)	399,0	461,6	323,9	353,9	619,3	371,6
Strane direktne investicije (SDI) (milioni eura)	2)	3,6	20,8	13,0	20,7	11,1	-167,0
od čega SDI 28 zemalja EU (milioni eura)	2)	3,3	20,6	11,1	14,9	8,8	-1,8
Strane direktne investicije (SDI) u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (milioni eura)	2)	402,6	482,4	336,9	374,6	630,3	204,5
od čega SDI 28 zemalja EU (milioni eura) u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (milioni eura)	2)	337,7	219,7	79,8	117,4	411,8	-34,4
**Neto međunarodna investicijska pozicija u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa promjene u bruto prilivu doznaka (u domaćoj valuti) od radnika migranata u odnosu na isti period prethodne godine (%)		:	12,2	8,4	1,9	0,0	-7,4

Javne finansije	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
***Opšti deficit/suficit vlade, u odnosu na BDP (%)		-1,6	-5,7	-5,2	-3,1	-7,4	-2,8
***Opšti bruto dug Vlade, u odnosu na BDP (%)		38,6	53,4	57,5	59,9	66,2	64,4
Ukupno prihoda Vlade, kao procenat BDP (%)		39,9	40,7	42,6	44,8	41,7	42,6
Ukupno izdataka Vlade, kao procenat BDP (%)		41,5	45,0	47,2	47,7	50,0	46,2

Finansijski pokazatelji	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Bruto spoljni dug cjelokupne privrede u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Bruto spoljni dug cjelokupne privrede u odnosu na ukupni izvoz (%)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M1 (novčanice, kovanice, prekonoćni depoziti, milioni eura)	4)	351	:	:	:	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti s rokom dospjeća do dvije godine, milioni eura)	5)	615	:	:	:	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus prenosivi instrumenti, milioni eura)	6)	867	:	:	:	:	:
Ukupno kredita monetarnih finansijskih institucija građanima (konsolidovani) (milioni eura)	7)	374	1.842	1.985	1.929	1.956	2.075
** Godišnja promjena u obavezama finansijskog sektora (%)		:	:	:	:	:	:
** Tok privatnih kredita, konsolidovan, u odnosu na BDP(%)		:	:	:	:	:	:
** Privatni dug, konsolidovan, u odnosu na BDP(%)		:	:	:	:	:	:
Kamatna stopa, dnevna, godišnja (%)		:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (jedna godina) godišnje (%)	8)	12,11	9,47	9,36	9,22	8,53	7,45
Pasivna kamatna stopa (jedna godina) godišnje (%)	8)	:	3,23	2,54	1,86	1,23	0,93
Kurs eura: prosjek iz perioda (1 euro = ... domaća valuta)		1	1	1	1	1	1
Indeks efektivnog deviznog kursa, 42 države (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
** promjena u 2 godine (T/T-3) u indeksu efektivnog deviznog kursa, 42 države (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervi (uključujući zlato) (milioni eura)		173	348	424	545	674	803



<b>Spoljna trgovina robom</b>	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (milioni eura)		874	1.821	1.773	1.784	1.842	2.062
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (milioni eura)		406	367	376	333	317	326
Trgovinski bilans – sva roba, svi partneri (milioni eura)		-468	-1.454	-1.398	-1.451	-1.524	-1.736
Uslovi trgovine (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena * 100) (broj)	9)	:	96	102	101	101	98
Udio izvoza u zemlje EU u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		62,3	51,5	41,5	35,7	35,6	37,4
Udio uvoza iz zemalja EU u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		53,8	44,5	44,2	45,8	41,3	48,2

<b>Demografija</b>	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Sirova stopa prirodne promjene broja stanovnika (stopa prirodnog priraštaja): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)		2,5	2,5b	2,5	2,4	1,7	1,8
Stopa smrtnosti odojčadi – djece mlađe od godinu dana (na hiljadu živorođene djece)		8,4	4,4	4,4	4,9	2,2	:
Očekivani životni vijek na rođenju – muškarci (godine)		71,3	74,2	74,1	74,1	74,4	:
Očekivani životni vijek na rođenju – žene (godine)		76,8	78,3	79,0	78,9	78,6	:

<b>Tržište rada</b>	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 20–64: udio stanovništva starosti 20–64 koji je ekonomski aktivan (%)		:	64,8	65,1	67,6	68,5	69,1
*Stopa zaposlenosti lica starosti 20–64: udio stanovništva starosti 20–64 koji je zaposlen (%)		:	50,9	52,6	55,6	56,7	57,1
Stopa zaposlenosti muškaraca starosti 20–64 (%)		:	56,8	57,8	61,4	61,9	51,3
Stopa zaposlenosti žena starosti 20–64 (%)		:	45,0	47,5	49,4	51,5	63,0
Stopa zaposlenosti lica starosti 55–64: udio stanovništva starosti 55–64 koji je zaposlen (%)		:	37,6	38,7	38,7	40,0	41,2

Zaposlenost po najznačajnijim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo (%)		:	5,7	4,5	5,7	7,7	7,7
Industrija (%)		:	11,7	11,9	11,1	10,8	9,8
Gradnja (%)		:	5,7	5,9	6,5	6,6	7,7
Usluge (%)		:	76,9	77,7	76,8	74,8	74,8
Udio u ukupnoj zaposlenosti lica starosti 20–64 godine zaposlenih u javnom sektoru (%)	10)	:	34,7	36,0	32,8	32,4	31,2
Udio u ukupnoj zaposlenosti lica starosti 20–64 godine zaposlenih u privatnom sektoru (%)	11)	:	47,1	47,7	48,2	46,6	47,0
Stopa nezaposlenosti: udio radne snage koja je nezaposlena (%)		30,3	19,7	19,5	18,0	17,5	17,8
Stopa nezaposlenosti muškaraca (%)		:	19,3	20,1	17,8	17,7	18,3
Stopa nezaposlenosti žena (%)		:	20,3	18,8	18,2	17,3	17,1
Stopa nezaposlenosti mladih: udio u radnoj snazi lica starosti 15–24 koja su nezaposlena (%)		:	43,7	41,6	35,8	37,6	35,9
Stopa dugoročne nezaposlenosti: udio u radnoj snazi lica koja su nezaposlena 12 mjeseci i duže (%)		:	15,6	16,0	14,0	13,6	13,4
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti 25–64) koja su završila najviše niže srednje obrazovanje (ISCED 0-2) (%)		:	36,4	39,7	32,8	28,7	22,1
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti 25–64 godine) koja su završila tercijarno obrazovanje (ISCED 5-8) (%)		:	10,3	9,0	9,0	9,4	11,5

Socijalna kohezija	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (domaća valuta)		195	484	487	479	480	499
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom inflacije) (2010 = 100)		61,8	94,8	91,2	91,4	90,6	94,4
Koeficijent GINI	12)	26	26	26	:	:	:
Jaz siromaštva	12)	2,1	2,8	2,4	:	:	:

*Lica koja rano napuštaju obrazovanje i obuku: udio u stanovništvu starosti 18–24 sanajviše nižim srednjim obrazovanjem koje nije uključeno u dalje obrazovanje i obuku (%)	:	6,6	5,1	5,1	5,7	5,5
---	---	-----	-----	-----	-----	-----

Standard života	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		193,9	280,3	288,3	280,1	282,8	296,9
Broj pretplata na usluge mobilne telefonije u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		872,0	1.595,0	1.605,4	1.630,3	1.620,1	1.632,5
Penetracija mobilnog broadbanda (na 100 stanovnika)	:	10	13	10	9	9	
Penetracija fiksnog broadbanda (na 100 stanovnika)	:	14	15	17	18	19	

Infrastruktura	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Gustina željezničke mreže (pruge u funkciji na hiljadu km <sup>2</sup> )	13)	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1
Dužina autoputeva (kilometri)		0	0	0	0	0	0

Inovacije i istraživanje	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Javni izdaci na obrazovanje u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
*Bruto domaći rashodi na istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)		:	:	0,37	0,36	0,37	:
Sredstva budžeta Vlade ili izdaci za istraživanje i razvoj (GBAORD), kao procenat BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)		:	55,0e	55,8e	63,6e	67,5e	69,8e

<b>Životna sredina</b>	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
* indeks emisije gasova s efektom staklene bašte, CO2 ekvivalenta (1990 = 100)		82,0	68,2	60,7	:	:	:
Energetski intenzitet privrede (kg ekvivalenta nafte na 1.000 eura BDP-a pri konstantnim cijenama iz 2010. godine)		:	341,0	306,1	294,6	301,1	280,6
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)		40,2	36,6	72,3	52,2	43,1	54,4
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem teretnom saobraćaju (na bazi tona-km) (%)	14)	31,5	51,0	100,0b	100,0	100,0	100,0

<b>Energetika</b>	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Primarna proizvodnja svih energetskih proizvoda (hiljadu tona ekvivalenta nafte – TOE)		593	704	762	692	717	660
Primarna proizvodnja sirove nafte (hiljadu tona ekvivalenta nafte –TOE)		:	:	:	:	:	:
Primarna proizvodnja čvrstih goriva (hiljadu tona ekvivalenta nafte – TOE)		287	393	372	364	390	308
Primarna proizvodnja prirodnog gasa (hiljadu tona ekvivalenta nafte – TOE)		0	0	0	0	0	:
Neto uvoz svih energetskih proizvoda (hiljadu tona ekvivalenta nafte – TOE)		436	366	233	291	306	342
Bruto potrošnja energije u zemlji (hiljadu TOE)		1.035	1.070	995	975	1.030	988
Bruto proizvodnja električne energije (hiljadu GWh)		2.864	2.844	3.945	3.173	3.003	3.141

<b>Poljoprivreda</b>	Napomena	2005.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (po proizvodnim cijenama) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Korišćene poljoprivredne površine (hiljadu hektara)	15)	517p	223b	223	230	231	256p
Stočni fond – goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)	16)	118	85	89	94	92	89p
Stočni fond – svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)	16)	11	18	21	22	25	56p

Stočni fond – ovce i koze (u hiljadama grla, kraj perioda)	16)	:	230	220	237	224	223p
Sirovo mlijeko dostupno na poljoprivrednim gazdinstvima (hiljadu tona)	17)	186	159	182	192	183	181
Proizvodnja usjeva: – žitarice (uključujući pirinač) (u hiljadama tona)		:	5	8	8	7	8p
Proizvodnja usjeva – šećerna repa (u hiljadama tona)		:	0	0	0	0	0
Proizvodnja usjeva – povrće (u hiljadama tona)	18)	:	34	42	44	51	43p

:: = podaci nijesu dostupni

b = prekid u nizu

e = procijenjena

p = privremena

s = procjena Eurostata

u = slaba pouzdanost

\* = Pokazatelj Evropa 2020.

\*\* = Pokazatelj MIP (Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže)

\*\*\* = Podaci o javnom deficitu zemalja u procesu proširenja objavljeni su u „zatečenom stanju“ i bez garancije da su kvalitetni i da su dobijeni u skladu sa pravilima ESA.

#### Fusnote

- 1) 2005: indeks potrošačkih cijena
- 2) 2005: na osnovu Priručnika za platni bilans – peto izdanje (BPM5)
- 3) Samo sekundarni prihod.
- 4) Nacionalna definicija MO sastojala se od depozita banaka kod CBCG (saldo računa i saldo obavezne rezerve), i procijenjenog iznosa gotovine u opticaju.
- 5) Nacionalna definicija M11 sastoji se od MO plus depoziti tražnje nebankarskog sektora kod banaka i CBCG, u eurima i drugim valutama plus depoziti tražnje Centralne vlade u eurima i ostalim valutama.
- 6) Nacionalna definicija M21 sastoji se od M11 oročeni depoziti nebankarskog sektora kod banaka, u eurima i drugim valutama plus oročeni depoziti Centralne vlade u eurima i ostalim valutama.
- 7) Krediti obuhvataju ukupne kredite banaka odobrene rezidentima koji nijesu međunarodne finansijske institucije, te druga potraživanja (faktoring i forfeiting, potraživanja na neizmirene akceptne naloge, garancije i mjenice).
- 8) Ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa, neizmireni iznosi.
- 9) Obračunato iz indeksa za prethodnu godinu kao referentnu godinu (= 100).
- 10) Nijesu uključeni podaci NVO. Broj zaposlenih u javnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti.
- 11) Uključuje podatke privatnih kompanija i preduzeća, preduzetnika i privatnih domaćinstava. Broj zaposlenih u privatnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti.
- 12) Metodologija Svjetske banke, po pristupu potrošnje, izvor: MONSTAT (Analiza siromaštva u Crnoj Gori), link <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=340&pageid=73>.
- 13) Gustina u odnosu na ukupnu površinu (uključujući i unutrašnje vode), a ne samo površinu kopna
- 14) 2005. i 2012. ukupni prevoz tereta (nacionalna teritorija i međunarodni saobraćaj)
- 15) 2005: Na osnovu izvještaja poljoprivrednih organizacija (poljoprivredna preduzeća i zadruga) uključenih u proizvodnju usjeva i procjena za privatna poljoprivredna gazdinstva
- 16) Uključujući stočni fond preduzeća, zadruga i domaćinstava.
- 17) U milionima litara. Neto kvantitet, od preduzeća, zadruga i domaćinstava.
- 18) 2014. i 2015, uključujući i proizvodnju kućnih vrtova









