



Evropska  
komisija

# Izvještaj o Crnoj Gori 2016



novembar 2016.

*Pregovori o  
proširenju*

Prevod godišnjeg Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori izrađen je od strane EU Info Centra. Dizajn, štampu i distribuciju publikacije finansirala je Evropska unija kroz projekat „EU Info Centar” u Podgorici. Engleska verzija ostaje zvanična verzija i ima primat u odnosu na verziju na lokalnom jeziku. Ovo nije zvanična EU publikacija.

The translation of the European Commission’s Annual Report on Montenegro has been carried out by the EU Info Centre. The design, the printing and the distribution of the publication has been funded by the European Union through its EU Info Centre project in Podgorica. The English language version remains the official version which prevails over the local language version. This is not an official EU publication.



Brisel, 9.11.2016. godine  
SWD(2016) 360 konačan

## **RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

Izveštaj za Crnu Goru za 2016. godinu

uz

**SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU, SAVJETU, EVROPSKOM  
EKONOMSKOM I SOCIJALNOM KOMITETU I KOMITETU REGIONA  
Saopštenje o Strategiji proširenja EU za 2016. godinu**

{COM(2016) 715 final}



## Sadržaj

<b>1. UVOD</b>	<b>7</b>
1.1. Kontekst:	7
1.2. Sažetak izvještaja	7
<b>2. POLITIČKI KRITERIJUMI</b>	<b>11</b>
2.1. Demokratija	11
2.2. Reforma javne uprave	15
2.3. Vladavina prava	18
2.4. Ljudska prava i zaštita manjina	25
2.5. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze	28
<b>3. EKONOMSKI KRITERIJUMI</b>	<b>30</b>
3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije	31
3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU	36
<b>4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA</b>	<b>40</b>
4.1. Poglavlje 1: Slobodno kretanja robe	40
4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika	42
4.3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	42
4.4. Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala	43
4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke	44
4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo	46
4.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine	46
4.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije	47
4.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge	49
4.10. Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji	50
4.11. Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj	51
4.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika	52
4.13. Poglavlje 13: Ribarstvo	53
4.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika	53
4.15. Poglavlje 15: Energetika	55
4.16. Poglavlje 16: Porezi	57
4.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna unija	58
4.18. Poglavlje 18: Statistika	59
4.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje	61
4.20. Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika	63
4.21. Poglavlje 21: Transevropske mreže	64
4.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	65

4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava .....	66
4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost.....	79
4.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje .....	86
4.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura.....	87
4.27. Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene.....	88
4.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja.....	90
4.29. Poglavlje 29: Carinska unija.....	92
4.30. Poglavlje 30: Vanjski odnosi .....	93
4.31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika .....	94
4.32. Poglavlje 32: Finansijski nadzor.....	95
4.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe.....	97
<b>Prilog I – Odnosi između EU i Crne Gore.....</b>	<b>99</b>
<b>Prilog II – Statistika.....</b>	<b>100</b>







### 1.1. Kontekst:

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i Evropske unije stupio je na snagu u maju 2010. godine. U decembru 2010. godine Evropski savjet je Crnoj Gori dodijelio status zemlje kandidata. Pristupni pregovori otvoreni su u junu 2012.<sup>2</sup> godine. Procesi pristupanja Evropskoj uniji i NATO savezu dva su ključna prioriteta vanjske politike Crne Gore. U decembru 2015. godine Crna Gora dobila je poziv za članstvo u NATO savezu. Relevantni Pristupni protokol potpisan je u maju 2016. godine i trenutno ga ratifikuju države članice NATO saveza.

Četiri pregovaračka poglavlja otvorena su tokom perioda koji pokriva ovaj izvještaj. Zahvaljujući napretku ostvarenom u oblasti vladavine prava, u skladu sa uslovima Prevgovaračkog okvira omogućeno je održavanje pristupne konferencije. Napredak ka ispunjavanju prelaznih mjerila postavljenih u poglavljima koja se odnose na vladavinu prava biće ključan za dalji napredak u pregovorima generalno gledano.

### 1.2. Sažetak izvještaja

Kada je riječ o **političkim kriterijumima**, politički sporazum o organizaciji slobodnih i fer izbora doveo je u maju do formiranja „Vlade izbornog povjerenja”. Uprkos stalnoj polarizaciji političkog okruženja, pokazan je kapacitet da se postignu kompromisi između vlade i dijelova opozicije. Parlamentarni izbori u oktobru 2016. godine sprovedeni su u skladu sa znatno izmijenjenim pravnim okvirom. Uprkos tehničkim kašnjenjima i otežanoj koordinaciji nadležnih institucija, cjelokupna priprema izbora sprovedena je na participatornij i transparentnij način. Izbori su održani u konkurentnom okruženju i karakterisalo ih je poštovanje temeljnih sloboda. Očekuje se da nadležni domaći organi brzo i transparentno istraže navodne proceduralne nepravilnosti, hapšenja do kojih je došlo i privremeno zatvaranje dvije platforme za komunikaciju mobilnim telefonima. Nije bilo političkog epiloga u slučaju navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske političke svrhe („afera snimak”).

Crna Gora je umjereno spremna kada je riječ o reformi javne uprave. Ostvaren je određeni napredak, naročito usvajanjem Strategije za reformu javne uprave 2016 - 2020, programa reforme upravljanja javnim finansijama, stupanjem na snagu novog zakona o zaradama i pojednostavljivanjem administrativnih procedura. Međutim, za djelotvoran rad na depolitizaciji javne službe i optimizaciju državne uprave potrebna je jaka politička volja.

Sudski sistem je umjereno spreman. Tokom izvještajnog perioda Crna Gora je ostvarila određeni napredak u ovoj oblasti. Ova dva zakona povećala su nadležnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta. Međutim, novi zakonodavni okvir za jačanje nezavisnosti, odgovornosti i profesionalizma

1 Ovaj izvještaj obuhvata period od oktobra 2015. godine do septembra 2016. godine, a zasniva se na podacima iz različitih izvora, uključujući priloge Vlade Crne Gore, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta i informacije različitih međunarodnih i nevladinih organizacija. Po pravilu, zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi ili čekaju da ih usvoji Skupština nisu uzeti u obzir za ovaj izvještaj.

2 Do danas su otvorena 24 pregovaračka poglavlja, od kojih su dva privremeno zatvorena.

pravosuđa i etički kodeks i dalje se ne primjenjuju potpuno u praksi. Mjere za smanjenje broja neriješenih predmeta i ukupne dužine postupaka treba da se nastave.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u borbi protiv korupcije. Korupcija i dalje ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem. Agencija za sprečavanje korupcije započela je sa radom 2016. godine. Proces izgradnje institucija u velikoj je mjeri završen. Sve institucije treba da pokažu proaktivniji stav u ispunjavanju svojih mandata. Uprkos nekim koracima koji su preduzeti, bilans ostvarenih rezultata Crne Gore i u oblasti uspješnih istraga i osuđujućih presuda, naročito u slučajevima korupcije na visokom nivou i u oblasti sprečavanja korupcije, i dalje je ograničen. Crna Gora treba da ojača kapacitet za vršenje finansijskih istraga i da uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u borbi protiv organizovanog kriminala. Ostvaren je određeni napredak, naročito u jačanju pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira. Treba nastaviti nastojanja da se stvori bilans ostvarenih rezultata u slučajevima organizovanog kriminala, naročito kada je riječ o trgovini ljudima i pranju novca gdje su rezultati ograničeni. Broj otkrivenih sumnjivih bankarskih transakcija i dalje je mali.

Crna Gora izvršila je nekoliko zakonodavnih reformi kako bi se dalje usaglasila sa standardima EU i međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i obezbijedila postojanje adekvatnih mehanizama za zaštitu posebno osjetljivih grupa od diskriminacije. Implementacija zakona i dalje je slaba. Još nisu donesene izmjene i dopune cjelokupnog zakonodavnog okvira, kojima bi se obezbijedila koherentna politika sankcionisanja povreda ljudskih prava. Institucionalni kapacitet mora da se poveća. Romska manjina i dalje je najugroženija i najviše izložena diskriminaciji u zajednici u raznim oblastima života.

Crna Gora postigla je određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja, ali protekle godine nije ostvaren dalji napredak. Broj slučajeva klevete i dalje je visok, što ukazuje na slabe mehanizme samoregulacije, kao i na izazove u razumijevanju uloge medija. Crna Gora treba da postigne opštu usaglašenost sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Prostorije jedne komercijalne medijske kuće oštećene su, a nekoliko novinara bili su predmet fizičkih i verbalnih napada i prijetnji tokom antivladinih protesta u oktobru 2015. godine. Nije ostvaren napredak u rješavanju slučajeva napada na novinare. Treba obezbijediti transparentnost i nediskriminaciju medija u postupku oglašavanja države u medijima. Revidirani Etički kodeks novinara mora da se primjenjuje u cijeloj medijskoj zajednici djelotvorno i jednoobrazno.

Crna Gora nastavlja konstruktivnu ulogu u regionalnoj saradnji. Ratifikovala je granične sporazume sa Bosnom i Hercegovinom i sa Kosovom\*.

Kada je riječ o **ekonomskim kriterijumima**, Crna Gora je umjereno spremna u oblasti razvoja funkcionalne tržišne ekonomije. Ostvaren je određeni napredak u jačanju funkcionisanja finansijskog tržišta i tržišta rada, kao i u poboljšanju poslovnog okruženja. Ulaganja u infrastrukturu i turizam podrška su ekonomskoj djelatnosti. Međutim, razlog za brigu predstavljaju javni dug, koji rapidno raste i fiskalni deficit, zajedno sa velikim spoljašnjim disbalansom i velikom nezaposlenošću. U kombinaciji, posljedice velikih ulaganja u javnu infrastrukturu i nekoliko novih skupih programa socijalnih davanja predstavljaju izazov za fiskalnu održivost. Potrebne su neposredne korektivne mjere, kakve se traže smjernicama za politiku Programa ekonomskih reformi. Drugi problemi kojima se treba baviti uključuju spoljašnje disbalanse i nisko učešće na tržištu rada i i dalje niski kreditni rast u okruženju visoko nekvalitetnih kredita.

Crna Gora je umjereno spremna u svom kapacitetu da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim

---

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

snagama unutar Unije. Određeni napredak postignut je u poboljšanju kvaliteta infrastrukture, energetskog tržišta i u digitalizaciji ekonomije. Podrška malim i srednjim preduzećima je skromna, ali se postepeno razvija. Međutim, za razvoj ljudskog kapitala i izvozno orijentisanu konkurentnu privredu i dalje su potrebna značajna nastojanja.

Što se tiče **sposobnosti za preuzimanje obaveza iz članstva**, obavljen je važan posao na usaglašavanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine EU i Crna Gora je umjereno spremna u mnogim poglavljima kao što su slobodno kretanje robe, javne nabavke, statistika, kao i pravosuđe, sloboda i bezbjednost. Crna Gora nastavlja usaglašavanje sa svim stavovima i deklaracijama zajedničke vanjske i bezbjednosne politike EU. Crna Gora je u ranoj fazi priprema kada je riječ o ribarstvu i budžetskim i finansijskim odredbama, i na određenom nivou spremnosti u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Dobar je napredak ostvaren u oblastima slobodnog kretanja robe, poljoprivredi i ruralnom razvoju, bezbjednosti hrane, veterinarskoj i fitosanitarnoj politici, energetici, životnoj sredini i klimatskim promjenama, carinskoj uniji, vanjskim odnosima i finansijskoj kontroli. Kada se pogleda u budućnost, Crna Gora treba da se fokusira naročito na politiku zaštite konkurencije i ekonomsku i monetarnu politiku. Jačanje administrativnog kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine EU i dalje ostaje krupan izazov za Crnu Goru.



## 2.

# POLITIČKI KRITERIJUMI

## 2.1. Demokratija

### Izbori

Parlamentarni izbori u oktobru 2016. godine sprovedeni su u skladu sa znatno izmijenjenim pravnim okvirom. Uprkos tehničkim kašnjenjima i teškom odnosu između nadležnih institucija, cjelokupna priprema izbora sprovedena je na participatorniji i transparentniji način. Izbori su održani u konkurentnom okruženju i karakterisalo ih je poštovanje temeljnih sloboda. Očekuje se da nadležni domaći organi brzo i transparentno istraže navodne proceduralne nepravilnosti, hapšenja do kojih je došlo i privremeno zatvaranje dvije platforme za komunikaciju mobilnim telefonima.

Parlamentarne izbore iz oktobra 2016. godine pripremila je „Vlada izbornog povjernja” i oni su sprovedeni po znatno izmijenjenom pravnom okviru, uključujući, između ostalog, nove odredbe o registraciji i identifikaciji birača, rodnoj ravnopravnosti i finansiranju političkih partija i predizbornih kampanja. Državna izborna komisija (DIK) primila je i registrovala 17 izbornih lista za učešće na izborima. Pripremnu fazu obilježili su zategnuti odnosi između institucija zaduženih za pripremu izbora, prije svega Ministarstva unutrašnjih poslova i DIK-a, neslaganja oko jedinstvenog biračkog spiska i bojazni vezane za kapacitete DIK-a i Agencije za sprečavanje korupcije da ispune svoj mandat u skladu sa novim izbornim zakonodavstvom. Uprkos kašnjenjima i tehničkim poteškoćama, pripremna faza, pod nadzorom „Odbora za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces”, realizovana je na transparentniji način nego na prethodnim izborima.

Izbore su posmatrali domaći i međunarodni posmatrači, uključujući i Posmatračku misiju OEBS/ODIHR, koja je zaključila da je tokom izbornog dana sve proteklo mirno i redovno, sa malim brojem slučajeva proceduralnih nepravilnosti. Izlaznost birača bila je 73,2%, gotovo 3% viša nego na prethodnim parlamentarnim izborima. Niko od političkih kandidata nije dobio apsolutnu većinu u Skupštini. Prema rezultatima koje je objavila Državna izborna komisija, 81 poslanički mandat raspoređen je na sljedeći način: DPS 36, DF 18, Koalicija Ključ 9, Demokratska Crna Gora 8, SDP 4, Socijaldemokrate 2, Bošnjačka partija 2, Hrvatska građanska inicijativa 1 i Koalicija „Albanci odlučno” 1.

Iako je DIK ispunila relevantne rokove i uvela potrebne organizacione aranžmane, nedostaci su jasno vidljivi u smislu nedostataka kolektivnog liderstva, efikasnog upravljanja i transparentnosti, kao i politizacije.

Agencija za sprečavanje korupcije fokusirala je svoje aktivnosti u predizbornom periodu na kontrolu u oblasti političkih partija i predizborne kampanje. Tokom kampanje pokrenuto je nekoliko postupaka protiv partija koje nisu ispunile svoju obavezu po propisima kojima se uređuje finansiranje kampanje. Međutim, kapacitet Agencije u ovoj oblasti treba da se ojača, a sama Agencija da postane proaktivnija u provjeravanju podataka koje predaju javne institucije i političke organizacije (v. takođe *poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava*).

Uprkos napretku ostvarenom proteklih godina, izborni zakonodavni i institucionalni okvir iziskuje

dalje usaglašavanje sa međunarodnim standardima.

Lokalni izbori u Tivtu održani su u aprilu, a novi sistem elektronske identifikacije birača primijenjen je prvi put. Četiri opozicione partije bojkotovale su te izbore. Zajedno sa oktobarskim parlamentarnim izborima održani su lokalni izbori u Kotoru, Budvi, Andrijevici i Gusinju. Rezultati lokalnih izbora na nekoliko lokacija se osporavaju.

Uključenost žena u politiku i dalje je mala na svim nivoima, uključujući i izbornu administraciju. Nema ih među liderima političkih partija u zemlji, a samo ih je mali broj u rukovodstvima partija, kako se vidjelo i tokom nedavne predizborne kampanje i ranijih pregovora o vladi izbornog povjerenja. Liste kandidata sastavljene su isključivo tako da se ispune minimalni uslovi kada je riječ o rodnoj ravnopravnosti. Nakon preliminarnih rezultata izbora očekuje se da broj poslanica poraste na 18 sa ranijih 15, što sada čini 22%.

Bilo je određenih dešavanja vezanih za sudski epilog navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske političke svrhe („afera snimak“) iz 2012. godine, ali taj proces nije završen. Do danas nije bilo nikakvog političkog epiloga.

## Skupština

Partijska politička scena je fragmentirana. Skupštinu su u određenim periodima ometali djelimični ili potpuni bojkoti prije nastavka normalnog rada po postizanju sporazuma između Vlade i dijelova opozicije.

Sve u svemu, politička scena, naročito opoziciona, fragmentirana je, sa mnoštvom malih političkih partija.

Djelimični ili potpuni bojkot opozicije predstavljao je ključni izazov za rad Skupštine. Nakon intenzivnih razgovora, u aprilu je potpisan sporazum o učešću u vlasti da bi se osnažilo povjerenje u predstojeće izbore, a u maju je donesen zakon o implementaciji sporazuma (v. u poglavlju *Upravljanje*). Nakon ovih pozitivnih dešavanja, dijelovi opozicije vratili su se u Skupštinu. Kao dio priprema oktobarskih izbora u julu je oformljen skupštinski odbor za praćenje primjene zakona i drugih propisa od značaja za izgrađivanje povjerenja u izborni proces.

Protesti koje je organizovao dio opozicije u septembru 2015. godine nastavili su se tokom perioda koji obuhvata ovaj izvještaj. Rezultati iz istraga nasilnih incidenata i navoda o pretjeranoj upotrebi sile od strane policije tokom protesta opozicije u oktobru 2015. godine još uvijek se čekaju. Kasniji su protesti, u cjelini, bili bez incidenata. U decembru je Skupština skinula imunitet trojici poslanika opozicije, kako bi se omogućilo njihovo krivično gonjenje za radnje tokom protesta (za podstrekavanje na nasilje radi promjene ustavnog poretka).

Zakonodavna aktivnost je smanjena tokom izvještajnog perioda zbog bojkota opozicionih partija. Zaostatak u donošenju zakona, koji su u parlamentu, smanjen je nakon što se opozicija vratila u Skupštinu. Proces usklađivanja sa pravnom tekovinom EU iziskuje bliski i strukturirani dijalog između Vlade i Skupštine. Skupština redovno uzima inicijativu u predstavljanju zakona i izmjena i dopuna, a glasanje ne korespondira uvijek sa prioritetima Vlade. Iako je ovo odraz ozbiljnosti Skupštine u obavljanju demokratskih dužnosti, javlja se i potreba za dodatnom odgovornošću i pomnom analizom zakonodavstva, naročito onog koje je vezano za EU.

U skladu sa zakonom o sprečavanju korupcije u martu su usvojeni planovi integriteta u Skupštini. Jedna prijava navodnog kršenja Etičkog kodeksa predata je odboru za ljudska prava. Formalna procedura za postupanje po toj prijavi je u toku. Pravo na podnošenje pritužbi, koje je ograničeno samo na poslanike i parlamentarna tijela, treba da se proširi kako bi uključilo i građane, medije

i drugi eksterne subjekte. Ima prostora i za poboljšanja u drugim oblastima, uključujući obavezu poslanika da prijave situacije u kojima imaju lični interes, period zastarijevanja i raspon kazni. Nije ostvaren napredak u jačanju kapaciteta Skupštine da djeluje u skladu sa zaključcima i preporukama koje se usvoje u kontrolnim saslušanjima.

Skupština nastavlja da pokazuje visok nivo transparentnosti. Nastavila je da odgovara na sve zahtjeve za pristup informacijama. Nisu preduzete radnje da se uspostavi postupak rješavanja peticija i pritužbi građana. Administrativni i stručni kapacitet treba dalje poboljšati. Treba obezbijediti dodatne prostorije za administrativne službe Skupštine. Prostorije Skupštine sada su dostupne i za lica sa invaliditetom.

## Upravljanje

Formiranje „Vlade izbornog povjerenja” pokazalo je kapacitet Crne Gore da prevaziđe tešku domaću političku situaciju. Transparentnost i učešće relevantnih subjekata treba dalje ojačati. Javne finansije na lokalnom nivou treba konsolidovati, a budžetske pozicije, transparentnost, efikasnost i odgovornost jedinica lokalne samouprave treba jačati.

U Skupštini je u januaru, nakon izlaska manjinskog partnera iz vladajuće koalicije, Vladi izglasano povjerenje. To je dovelo do intenzivnih razgovora među političkim partijama i potpisivanja sporazuma o održavanju kredibilnih izbora. Formiranje „Vlade izbornog povjerenja” u maju, sa učešćem opozicionih partija, predstavljalo je način da se okonča politički bezizlaz. Prema sporazumu, nekoliko mjesta u Vladi dodijeljeno je kandidatima koje su predložile (bivše) opozicione partije.

Uz proces pristupanja EU, ključni prioritet vanjske politike Crne Gore tokom perioda izvještavanja bio je da obezbijedi poziv za pridruživanje NATO savezu, koji je Crna Gora dobila u decembru 2015. godine. Pristupni protokol potpisan je u maju.

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2016 - 2018. godine predviđa šta će Crnoj Gori biti potrebno, a vezano je za pristupne pregovore u tom periodu i kako će se koordinirati različite institucije uključene u ovaj proces. Sve u svemu, koordinacija i transparentnost procesa zadovoljavaju, iako se dalje može poboljšati uključivanje različitih subjekata.

U decembru je Skupština izmijenila Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o glavnom gradu i Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave nisu finansijski samoodržive. Uprkos planovima za racionalizaciju, osnovane su dvije nove opštine. Generalno gledano, i finansijska situacija lokalne samouprave i upravljanje javnim finansijama subjekata lokalne samouprave ostaju nezadovoljavajući.

Do danas su 21 od 23 jedinice lokalne samouprave usvojile akcione planove za borbu protiv korupcije.

## Civilno društvo

Ostvaren je određeni napredak u saradnji između Vlade i organizacija civilnog društva. Aktivna uloga civilnog društva u procesu pristupanja sada je formalno priznata, ali i dalje ostaje da se postigne njihovo puno učešće. Potrebni su dodatni resursi i veća transparentnost u strukturama i procedurama Vlade za saradnju i konsultovanje sa organizacijama civilnog društva. Izaziva zabrinutost i to da se nastavljaju kampanje blaćenja i pokušaji zastrašivanja određenih aktivista civilnog društva. Treba stvoriti uslove koji će biti povoljni za dobrovoljni rad, građanski aktivizam i socijalno preduzetništvo.

Oснаženo civilno društvo ključna je komponenta svakog demokratskog sistema i državne institucije treba kao takvo da ga priznaju i prema njemu tako da se i ophode. Crna Gora i dalje treba da razvija obuhvatniji pristup društvu, institucionalnu kulturu i pravni okvir kojim će se olakšati aktivnosti civilnog društva na terenu i obezbijediti konstruktivan odnos prema kritici državnih institucija. Nije se radilo na prioritetima koji su utvrđeni Strategijom razvoja nevladinih organizacija (NVO) za period 2014-2016. godine, za transparentne postupke i besplatno ustupanje javnih prostora nevladinim organizacijama.

U odnosima između organizacija civilnog društva i Vlade povremeno postoji pretjerana suprotstavljenost i karakteriše ih nepovjerenje, posebno oko političke situacije, vladavine prava i temeljnih prava. NVO učestvuju u radnim grupama, uključujući i radne grupe za pristupne pregovore, ali nisu zadovoljne nivoom svoje uključenosti u kreiranje politika i pristupom informacijama. Vlada treba da pronađe ravnotežu između potreba za efikasnim kreiranjem politika i potrebe za transparentnošću i inkluzivnošću civilnog društva.

U prošlosti su neki aktivisti civilnog društva bili na meti medija i žrtve kampanje blaćenja. Bilo je i slučajeva pokušaja zastrašivanja organizacija civilnog društva. Savjet za razvoj NVO, koji okuplja predstavnike Vlade i NVO, treba da poboljša svoj kapacitet i da postane proaktivniji i djelotvorniji u vršenju uticaja na odluke Vlade koje su direktno vezane za civilno društvo.

Crna Gora treba da uspostavi održiv i efikasan sistem javnog finansiranja za organizacije civilnog društva i odgovarajući institucionalni i pravni okvir. Izmjene i dopune zakona o javnim okupljanjima su usvojene i one sada pružaju jasniji i povoljniji okvir za slobodu udruživanja, prema evropskim standardima. Ostaje da se usvoje izmjene i dopune zakona o NVO. Takođe treba da se usvoje neophodna podzakonska akta kojima će se urediti postupak finansiranja, praćenja, evaluacije i revizije projekata nevladinih organizacija. Nadalje, Zakon o igrama na sreću, koji je trenutno najveći izvor javnog finansiranja za organizacije civilnog društva, ne sprovodi se na pravi način, a iznos koji se opredjeljuje za projekte organizacija civilnog društva nije u skladu sa zakonski propisanim uslovima.



## 2.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je **umjereno spremna** kada je riječ o reformi javne uprave. Ostvaren je **određeni napredak**, naročito sa usvajanjem Strategije za reformu javne uprave 2016 - 2020. godine, Programa reforme upravljanja javnim finansijama, stupanjem na snagu novog Zakona o zaradama i pojednostavljivanjem administrativnih procedura. Međutim, za djelotvoran rad na depolitizaciji javne službe i optimizaciju državne uprave potrebna je jaka politička volja (preporučeno prošle godine i još uvijek potrebno). U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- opredijeli odgovarajuća budžetska sredstva za Strategiju reforme javne uprave za period 2016-2020. godine i da započne da je realizuje i redovno prati u bliskoj koordinaciji sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016 - 2020. godine;
- poboljša kvalitet procjene uticaja propisa i obezbijedi da se konsultacije sa građanima sprovode u skladu sa postojećim zakonodavstvom;
- da dalje izmijeni okvir za državnu službu da bi se u potpunosti obezbijedilo zapošljavanje na osnovu rezultata, poboljšalo napredovanje u karijeri u cijeloj javnoj službi na nacionalnom nivou i nivou lokalne samouprave, i obezbijedile objektivne procedure razrješenja za više rukovodioce.

### Izrada i koordinacija politike

Crna Gora ima zakonski okvir i institucije da obezbijedi koherentan sistem kreiranja politike, uključujući i politike u oblasti evropskih integracija. Međutim, koordinacija politike i dalje je slaba, više fokusirana na formalna i proceduralna pitanja nego na suštinu. Srednjoročno planiranje politike je fragmentirano i Vlada mu ne daje prioritet. Niz je strategija koje se poklapaju bez potpuno razvijenog budžetskog planiranja, što ugrožava implementaciju i ometa relevantne reforme. Potreban je strukturiraniji dijalog između Vlade i Skupštine o prioritetima politike i o usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. Program Crne Gore za pristupanje EU za period 2014-2018. godine revidira se svake godine; posljednja ažurirana verzija usvojena je u januaru.

Samo se djelimično obezbjeđuje da politike i zakoni koji se izrađuju budu inkluzivni i bazirani na dokazima. Broj državnih službenika koji rade na analizi i izradi politike i dalje je ograničen. Konsultacije sa građanima o predlozima zakona uređene su zakonom, ali u praksi su često formalističke i vremenski okvir je previše kratak za djelotvorni doprinos građanskog društva. Ocjene uticaja propisa ne izvode se sistematično, osim ocjene uticaja na budžet. Kvalitet procjene uticaja propisa je minimalan i često se radi prekasno u zakonodavnom procesu.

Učinak javnosti u analizi rada Vlade, praćenje njenih aktivnosti i parlamentarna analiza često su prilično slabi.

### Upravljanje javnim finansijama

Višegodišnji program reforme upravljanja javnim finansijama sa akcionim planom usvojen je u decembru 2015. godine, a osmišljen je tako da se pozabavi najznačajnijim slabostima koje su utvrđene i da poboljša funkcionisanje budžetskog sistema. Grupa za koordinaciju oformljena je da upravlja i prati napredak u različitim oblastima. Njeni prioriteti su izrada jačeg srednjoročnog budžetskog okvira, poboljšano programsko budžetiranje, bolje planiranje kapitalnih projekata i

bolje upravljanje dugom, osavremenjavanje poreske i carinske uprave, dalje usaglašavanje javnih nabavki sa pravnom tekovinom EU i izrada sistema elektronskih nabavki, poboljšana unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru i veća transparentnost u finansijskom izvještavanju i računovodstvu.

Kada je riječ o reformama koje su u toku, Zakon o budžetu donesen je 2015. godine u skladu sa postupcima i vremenskim okvirom predviđenim u Zakonu o budžetu i finansijskoj održivosti. Kapacitet za finansijsko upravljanje i kontrolu ojačan je, a interni revizori obučeni. Donesena je i strategija razvoja javnih nabavki (v. *poglavlje 5*), Državna revizorska institucija (DRI) poboljšala je svoje kapacitete za vršenje revizija (v. *poglavlje 32*, a napredak je ostvaren i u IT sistemu za oporezivanje (v. *poglavlje 16*).

Zakon o budžetu i Zakon o završnom računu budžeta objavljeni su na internet stranicama Ministarstva finansija. Međutim, transparentnost budžeta mogla bi se poboljšati. Budžet bi mogao da bude razumljiviji i dostupniji građanima, tako što bi se poboljšalo njegovo prezentiranje i čitljivost, a i prezentiranje i čitljivost mjesečnih i kvartalnih izvještaja. Program reforme upravljanja javnim finansijama obuhvata konkretne aktivnosti na poboljšanju transparentnosti, npr. višegodišnjih opredijeljenih sredstava i kaptialnih projekata. Kapacitet Skupštine za nadzor budžeta treba ojačati, a poslanicima dati dovoljno vremena za obradu informacija o budžetu.

#### Javne službe i upravljanje ljudskim resursima

Zakon o državnim službenicima i namještenicima uređuje javnu službu. Iako zakon uspostavlja zapošljavanje i unapređenje na osnovu rezultata kao princip, praznine u procesu organizacije i odabira omogućavaju proizvoljan izbor na svim nivoima. Crna Gora ostvarila je mali napredak u obezbjeđivanju zapošljavanja viših državnih službenika na osnovu rezultata, iako su napisani standardi za pitanja na struktruiranom intervjuu, a okvir kompetencija za proces izbora predviđen. U praksi, u izboru i razrješenju koriste se neobjektivni kriterijumi, što je dovelo do velikog broja žalbi. Efikasnost postupaka internog i eksternog zapošljavanja i dalje ostaje razlog za zabrinutost zbog malog broja kandidata. Razrješenje visokog rukovodnog kadra je dozvoljeno nakon jedne negativne ocjene rada ili ako se njihovo mjesto ukine zbog unutrašnje reorganizacije, čime se stvara rizik od zloupotreba.

Jedinice za upravljanje ljudskim resursima postoje u cijeloj državnoj upravi. Međutim, one su generalno gledano slabe i nedostaje im stručni kadar, a fokusiraju se više na usklađenost sa zakonom nego na upravljanje ljudskim resursima. Centralna kadrovska evidencija ne ažurira se redovno, ali planovi da se ona poveže sa sistemom zarada treba da podstaknu bolji nivo ispunjavanja te obaveze.

Što se tiče zarade državnih službenika, novi Zakon o zaradama u javnom sektoru donesen je u februaru. Zakon se bazira na kategorizaciji radnih mjesta; utvrđuje bolju kontrolu zarada, ispravlja nejednakosti i povećava transparentnost i fiskalnu odgovornost.

Profesionalni razvoj ne obezbjeđuje se niti prati konzistentno ni za jednu kategoriju državnih službenika. Nema ni jasne veze između ocjene rada i razvoja karijere državnih službenika.

Integritet u javnoj službi promoviše se kroz Etički kodeks državnih službenika za 2015. godinu. U januaru je Agencija za sprečavanje korupcije počela da prati pripreme/implementaciju planova integriteta koje mora da sastavi svaka služba.

## Odgovornost uprave

Način na koji je državna uprava organizovana u Crnoj Gori ne obezbjeđuje djelotvorne linije odgovornosti. Nema dovoljno kontrole nad kreiranjem novih institucija, pa tako ima mnogo malih institucija, od kojih mnoge imaju manje od deset zaposlenih. Neke su odgovorne ministarstvima, neke savjetu ministara, a neke čak i parlamentu. Rukovodna samostalnost i odgovornost načelnika upravnih organa koji su odgovorni ministarstvima i dalje je slaba, i još uvijek je malo delegiranja ovlašćenja u institucijama (v. *poglavlje 32*). Ni ti organi, koji su pod savjetom ministara i parlamentom, ne nadziru se efikasno.

Pravo građana na dobru upravu uređeno je i podliježe mehanizmima internog i eksternog nadzora, uključujući nadzor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (v. *Upravljanje*). Pravo na pristup javnim informacijama uređeno je Zakonom o slobodnom pristupu javnim informacijama. Nedostaje djelotvorno praćenje i nadzor. Dio zahtjeva koje uprava odbije pao je sa 24% 2014. godine na 18% 2015. godine. Budžet za 2016. godinu Agencije za zaštitu ličnih podataka i pristup informacijama povećan je za 50%. Očekuje se da se time poboljša kapacitet Agencije da rješava po pritužbama koje primi i da bolje prati i nadzire proaktivno objavljivanje javnih informacija, npr. na internet stranicama. Čutanje administracije u javnoj upravi i dalje je problem i ozbiljan uzrok pritužbi građana.

Pravni okvir za pravo na upravnu pravdu biće poboljšan novoizmijenjenim Zakonom o upravnom postupku (v. pod *Pružanje usluga* dalje u tekstu). Zakon o upravnom sporu donesen je 30. jula. Građani ne razumiju dobro pravo da se traži nadoknada, pošto Crna Gora nema poseban zakon o javnoj odgovornosti.

## Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

Vlada je posvećena konceptu uprave, koja je više po mjeri korisnika i redovno podnosi izvještaje o realizaciji Zakona o elektronskoj upravi iz 2014. godine, koji određuje precizne rokove za izradu elektronskih servisa i interoperabilnost. Najznačajniji elektronski registri (npr. centralni registar stanovništva, registar poslovnih subjekata i registar nepokretnosti) postoje, ali još uvijek nisu interoperabilni. Ankete o zadovoljstvu uslugama uprave i dalje se ne sprovode redovno.

Pojednostavljivanje administrativnih procedura je u toku. Sektorski zakoni koji sadrže preko 150 posebnih procedura, postepeno se usklađuju sa Zakonom o upravnom postupku, ali i dalje ostaje veliki obim posla u ovoj oblasti. Za sada su pripremljene izmjene i dopune 80 zakona, i u različitim su fazama postupka donošenja. Izmjene i dopune Zakona o upravnom postupku donesene su 30. juna, međutim Vlada je odlučila da odloži njihovu primjenu do 1. jula 2017. godine.

## Strateški okvir reforme javne uprave

Dana 28. jula Crna Gora donijela je Strategiju javne uprave za period 2016-2020. godine, u konsultativnom i transparentnom procesu. Postoji politička podrška za ovu reformu, a ona je konstatovana i kao prioritet plana strukturnih reformi Vlade. Za implementaciju ove strategije, tj. za mjere racionalizacije i optimizacije uprave biće potrebna dosljedna politička podrška. Crna Gora treba da obezbijedi finansijsku održivost strategije opredjeljivanjem odgovarajućeg bužeta za implementaciju i u srednjoročnom okviru izdataka i u godišnjim budžetima.

## 2.3. Vladavina prava

### Funkcionisanje pravosuđa

Sudski sistem Crne Gore je **umjereno spreman**. Tokom izvještajnog perioda Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** u toj oblasti. Prošlogodišnje preporuke dijelom su ispunjene; naročito je poboljšan kapacitet Sudskog i Tužilačkog savjeta. Novi zakonodavni okvir za jačanje nezavisnosti, odgovornosti i profesionalizma pravosuđa i etički kodeks još uvijek se ne primjenjuju u potpunosti. Treba da se nastave mjere za poboljšanje efikasnosti pravosuđa.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- jača nezavisnost i profesionalizam pravosuđa putem pune implementacije novih sistema za izbor, ocjenu rada i napredovanje;
- jača odgovornost pravosuđa putem građenja bilansa ostvarenih rezultata u sprovođenju etičkog kodeksa i novih disciplinskih sistema za sudije i tužioce;
- obezbijedi bolje upravljanje kadrovima kako bi se racionalizovala sudska mreža i poboljšala izgradnja kapaciteta.

#### Strateški dokumenti

Akcioni plan Crne Gore za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti pravosuđa. Njegovo sprovođenje prati međuinstitucionalna radna grupa za poglavlje 23, u kojoj su i predstavnici civilnog društva.

Uz to se realizuju i Strategija reforme pravosuđa za period 2014-2018. godine i pripadajući akcioni plan. Strategija odražava i sadrži najznačajnije reformske prioritete utvrđene i obrađene Akcionim planom za poglavlje 23. Postoji i mehanizam za praćenje implementacije 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 sa evropskim standardima.

Kapaciteti oba savjeta i njihovih sekretarijata su ojačani, ali i dalje im nedostaje strateško planiranje budžeta i ljudskih resursa. Iako ima poboljšanja u pristupu odlukama Sudskog savjeta, radu Tužilačkog savjeta i dalje nedostaje transparentnost.

#### Nezavisnost i nepristrasnost

Nakon ustavnih amandmana koji su doneseni 2013. godine, nastavile su se reforme koje imaju za cilj jačanje nezavisnosti pravosuđa kroz formalno smanjivanje političkog uticaja na imenovanje na visoke pozicije u sudstvu i tužilaštvu. Međutim, ostaju bojazni vezane za pokušaje političkog miješanja.

Novi sistem sudova za prekršaje postao je funkcionalan u novembru 2015. godine. Postupak

za ponovno imenovanje državnih tužilaca okončan je u decembru 2015. godine u skladu sa evropskim standardima.

Sudije i tužioci imaju stalnost funkcije i odluku o njihovom razrješenju može da donese samo Sudski savjet, odnosno Tužilački savjet. Oni uživaju funkcionalni imunitet, osim za krivična djela počinjena u obavljanju svoje funkcije. Po krivičnom zakoniku, za neprimjereno miješanje u rad nosilaca pravosudnih funkcija predviđena je kazna zatvora. Za sada nije bilo slučajeva u kojima bi bile primijenjene ove odredbe.

Načelo nasumične dodjele predmeta u rad jemči se Zakonom o sudovima i implementira se automatski kroz PRIS, pravosudni informacioni sistem, iako za veoma male sudove postoje određena ograničenja. Nova je procedura uvedena tokom 2016. godine, i po njoj se predmeti dodjeljuju sudijama čim se predaju. Praksom Vrhovnog suda da se vrši preraspodjela velikog broja predmeta između sudova, radi smanjenja broja zaostalih predmeta u najopterećenijim sudovima, rizikuje se da dođe do zadiranja u pravo na dodjeljivanje sudije po zakonu.

Ukoliko se ne traži izuzeće sudije u slučajevima gdje je to obavezno, to predstavlja osnov za disciplinski postupak. Pravila za oduzimanje dodijeljenih predmeta propisuju se u Zakonu o sudovima.

### Odgovornost

Etički kodeksi za sudije i tužioce usklađeni su sa relevantnim evropskim i međunarodnim standardima i povezani sa mehanizmima za pritužbe građana. Poštovanje kodeksa prate posebna tijela u Sudskom savjetu i Tužilačkom savjetu. Uloženi su određeni naponi da se podigne svijest javnosti o Etičkom kodeksu. Specijalizovana tijela u Sudskom savjetu i Tužilačkom savjetu takođe su odgovorna za sistem disciplinske odgovornosti. Međutim, njihov bilans ostvarenih rezultata u utvrđivanju disciplinske odgovornosti i poštovanja Etičkog kodeksa ograničen je. Odluke Savjeta u ovim oblastima nisu dovoljno obrazložene.

Svi javni službenici, sudije i tužioci imaju obavezu da prijave svoje imovno stanje svake godine i da prijave mogući sukob interesa.

### Profesionalizam i stručnost

Ovlašćenje za odabir, imenovanje, prebacivanje, unapređivanje i razrješenje sudija i tužilaca u rukama je Sudskog savjeta, odnosno Tužilačkog savjeta.

Zakonodavstvo usvojeno u februaru 2015. godine uvodi jedinstveni sistem odabira sudija i tužilaca za cijelu Crnu Goru, i novi sistem napredovanja na osnovu periodičnih ocjena rada. Donesena su i potrebna podzakonska akta. Oba sistema osmišljena su tako da budu transparentni, da se baziraju na rezultatima rada i da teže ka primijeni objektivnih kriterijuma. Još nisu potpuno implementirani.

### Kvalitet pravde

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu kao samostalan organ pruža inicijalnu i kontinuiranu obuku sudija, tužilaca i pravnih savjetnika. Iako je budžet Centra za 2016. godinu povećan, Centar i dalje zavisi od podrške donatora kada su u pitanju određene specijalizovane obuke. Administrativni kapacitet Centra treba da bude značajno ojačan, a bez odlaganja se moraju obezbijediti adekvatne prostorije. Crna Gora ima status posmatrača u Evropskoj mreži za pravosudne obuke (EJTN).

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. Takođe nije podržan jasnim institucionalnim okvirom i još je nedovoljno razvijen za tužilaštvo. Ovaj sistem takođe olakšava prikupljanje sveobuhvatnih statističkih podataka, ali njihova pouzdanost i dalje izaziva zabrinutost. Nova IT strategija za zamjenu PRIS-a usvojena je u junu 2016. godine. Njenu implementaciju treba podržati adekvatnim finansijskim i ljudskim resursima i jasnom podjelom zaduženja.

Pravosnažne sudske odluke dostupne su javnosti putem Interneta. Zakon o sudovima predviđa mehanizme za obezbjeđivanje konzistentnosti sudskih odluka.

Sadašnji budžet za pravosuđe od 34,6 miliona eura predstavlja 1,63% državnog budžeta, što je 0,89 % BDP-a. Broj sudija i tužilaca u Crnoj Gori iznad je prosjeka EU u odnosu na broj stanovnika, kao i procenat budžeta koji se troši na zaposlene u pravosuđu. Trošenje na zarade ograničava prostor za izdatke druge vrste kao što su ulaganja u IKT i besplatna pravna pomoć.

Alternativno rješavanje sporova dostupno je kroz sudsko poravnanje, arbitražu i medijaciju, ali se ne koristi sistematski.

### Efikasnost

Generalno gledano, sudovi uspijevaju da se nose sa prilivom predmeta. Međutim, cjelokupna dužina postupka od pokretanja postupka do pravosnažne presude i broj zaostalih predmeta pred nekim sudovima i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. I izvršenje odluka u oblasti građanskog i upravnog prava i dalje je problematično. Uprkos daljem smanjenju broja predmeta zbog uvođenja sistema javnih izvršitelja 2014. godine, broj zaostalih predmeta, naročito kada je riječ o starim predmetima izvršenja, i dalje je prekomjeren. Postoji potreba za daljom racionalizacijom pravosuđa i boljim upravljanjem ljudskim resursima. Reforme u tim oblastima treba da se oslanjaju na podatke i zaključke odgovarajuće analize potreba i analize troškova i benefita prošlih i planiranih reformi.

## Borba protiv korupcije

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u borbi protiv korupcije. Uprkos **određenom napretku** korupcija i dalje ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem. Dobar je napredak ostvaren u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka o osnivanju Agencije za sprečavanje korupcije, koja je počela sa radom 1. januara 2016. godine. Proces izgradnje institucija, generalno gledano, u odmakloj je fazi. Sve institucije treba da pokažu proaktivniji stav u ispunjavanju svojih mandata. Određeni napredak ostvaren je u vezi sa preporukom da se uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti suzbijanja korupcije represijom, naročito korupcije na visokom nivou, ali bilans ostvarenih rezultata i kada je riječ o uspješnim istragama i o osuđujućim presudama i o sprečavanju korupcije ostaje ograničen. Baveći se nedostacima koji su izloženi u kratkim crtama dalje u tekstu, tokom predstojeće godine, Crna Gora treba naročito da:

- poboljša operativne kapacitete institucija, kako bi mogle djelotvorno da ispunjavaju svoj mandat;
- poveća kapacitet za vršenje finansijskih istraga i da uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblastima represije i sprečavanja korupcije, uključujući i putem izricanja djelotvornih sankcija.

### Bilans ostvarenih rezultata

Kada je riječ o ostvarivanju konkretnih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim osuđujućim presudama u predmetima korupcije, postignuti su određeni rezultati u predmetima korupcije na visokom nivou. Prva pravosnažna i izvršna presuda u predmetu korupcije na visokom nivou donesena je u februaru u odnosu na bivšeg gradonačelnika Budve. Specijalno državno tužilaštvo takođe je svoj rad fokusiralo na predmete na visokom nivou. Započelo je istrage u nekoliko predmeta, koji uključuju, između ostalog, bivše gradonačelnike, bivšeg predsjednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore, i jednog visokog partijskog funkcionera DPS-a. Zaključilo je 18 sporazuma o priznanju krivice, od kojih neke još treba da potvrdi sud, uključujući i dva koja su zaključena sa ranije pomenutim predsjednikom Državne zajednice Srbije i Crne Gore.

Počele su se koristiti finansijske istrage u predmetima korupcije, ali još ne sistematski. Trajno oduzimanje imovine naloženo je u dva predmeta korupcije.

Kada je riječ o političkom uticaju na službenike u organima za sprovođenje zakona i u pravosuđu, pripadnici izvršne i zakonodavne grane vlasti ne treba da se miješaju u nezavisno funkcionisanje sudskog sistema.

Što se tiče sprečavanja korupcije, ostvaren je određeni napredak u otkrivanju nepravilnosti u oblastima nespojivosti funkcija i prijavi imovine, dok je broj predmeta u oblastima konflikta interesa, finansiranja političkih partija i etičkog kodeksa i dalje ograničen. U oblastima sprečavanja korupcije, sankcije koje predviđa zakon ne primjenjuju se djelotvorno. Praksa organa za prekršaje da se izriču veoma male kazne, u većini predmeta ispod zakonskog minimuma, suzbijaju djelotvorno sprovođenje pravila o korupciji. Agencija za sprečavanje korupcije treba da koristi svoja ovlašćenja da direktno izriče kazne za prekršaje. Agencija takođe mora da obezbijedi djelotvorne istrage potencijalnih predmeta zviždača, adekvatnu zaštitu zviždača i da pokaže proaktivniji pristup u podizanju svijesti u toj oblasti.

### Institucionalni okvir

U oblasti sprečavanja korupcije, nezavisna Agencija za sprečavanje korupcije sa administrativnim istražnim ovlašćenjima osnovana je 1. januara 2016. godine. Agencija je preuzela zaposlene i zaduženja Komisije za sprečavanje konflikta interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, koje su prestale da rade. Ostaje da se u potpunosti završi kadrovsko popunjavanje Agencije. Treba obezbijediti potrebno stručno znanje za sve oblasti mandata Agencije, uključujući i putem specijalizovane obuke.

Što se tiče sprovođenja zakona, institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje treba poboljšavati. Tužilaštvo vodi krivične istrage. Međutim, u praksi, saradnja između policije i tužilaštva u izviđaju i dalje treba da se poboljša. Policiji i tužilaštvu nedostaju vještine za finansijsku istragu. To treba kao prioritet rješavati kroz posebno usmjerenu specijalizovanu dugoročnu obuku.

Novo Specijalno državno tužilaštvo za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca osnovano je u julu 2015. godine. Do juna 2016. godine imenovani su svi specijalni tužioci. Formiranje Specijalne policijske jedinice pri Specijalnom državnom tužilaštvu je u toku, ali ta jedinica još ne radi punim kapacitetom. Da bi se taj mandat djelotvorno vršio, Specijalnom tužilaštvu treba da se obezbijede svi ljudski i materijalni resursi koji su mu potrebni.

Od decembra 2015. godine, Uprava za imovinu postala je samostalan organ koji obuhvata i sektor zadužen za upravljanje trajno oduzetom imovinom. Vlasti treba da obezbijede da tijela za sprovođenje zakona budu u potpunosti osnažena da djeluju djelotvorno i nepristrasno kada istražuju navode da je bilo korupcije.

### Pravni okvir

Primanje i davanje mita krivična su djela u Krivičnom zakoniku, koji predviđa kazne za njih od tri mjeseca do 15 godina. Crna Gora potpisnica je svih relevantnih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije. Nezakonito bogaćenje nije propisano kao krivično djelo.

Donesena su podzakonska akta potrebna da se implementira zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije. U decembru 2015. godine donesen je novi Zakon o carinskoj službi koji ima za cilj da ojača prevenciju korupcije i integritet carinika.

### Strateški okvir

Akcioni plan Crne Gore za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije. Njegovo sprovođenje kroz poglavlje 23 prati međuinstitucionalna radna grupa, u kojoj su i predstavnici civilnog društva. Sektorski akcioni planovi za neke oblasti koje su posebno osjetljive na korupciju, kao što su javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, lokalna samouprava i policija, imaju mali uticaj.

Operativni dokument koji obuhvata nerealizovane mjere iz istekle Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010–2014. godine i pratećeg akcionog plana za period 2013 – 2014. godine za oblasti koje su osjetljive na korupciju donesen je u julu 2016. godine.



## Borba protiv organizovanog kriminala

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u borbi protiv organizovanog kriminala. Ostvaren je **određeni napredak**, naročito u jačanju pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira. Mali je napredak ostvaren u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka. Bilans ostvarenih rezultata Crne Gore u oblasti organizovanog kriminala ostaje ograničen na polju borbe protiv pranja novca i trgovine ljudima. Crna Gora treba da konsoliduje svoj bilans ostvarenih rezultata vezan za privremeno i trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom, koji je i dalje veoma mali. Saradnja između organa samo se marginalno poboljšala. U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ uspostavi bilans ostvarenih rezultata u oblasti istraga, krivičnih gonjenja, osuđujućih presuda, privremenog i trajnog oduzimanja imovine u predmetima organizovanog kriminala, sa jakim fokusom na ona krivična djela gdje rezultati i dalje izostaju, kao što su pranje novca i trgovina ljudima;

→ obezbijedi jaču saradnju između organa, između nedavno osnovanih institucija (Specijalno državno tužilaštvo i nove specijalizovane jedinice policije), Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Centralne banke, poreskih vlasti i uprave carina.

→ završi reformu policije obezbjeđivanjem centralizovanog procesa zapošljavanja sa transparentnim i na rezultatima zasnovanim prijemnim ispitom.

### Bilans ostvarenih rezultata

Početni bilans ostvarenih rezultata Crne Gore u istragama, krivičnom gonjenju i osuđujućim presudama u predmetima organizovanog kriminala uglavnom je izgrađen u oblastima narkotika, krijumčarenja migranata, cigareta, oružja i visokotehnološkog kriminala. Nije prijavljen napredak u vezi sa predmetima pranja novca ili trgovine ljudima, dijelom zbog nedostatka konsolidovane sudske prakse. Identifikacija i zaštita žrtava trgovine ljudima i dalje postoji kao razlog za zabrinutost u Crnoj Gori. Nedostatak razumijevanja međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava i sudske prakse u toj oblasti i dalje utiče na rezultate pravosuđa.

Finansijske istrage još se ne pokreću sistematično i paralelno sa redovnim istragama, naročito u tužilaštvima na nižem nivou. U oblasti djelovanja u borbi protiv pranja novca, uprkos dodatnoj specijalizovanoj obuci i drugim mjerama, pred sudovima nije bilo novih predmeta; prijavljivanje sumnjivih bankarskih transakcija i dalje je malo u poređenju sa prijavljivanjem gotovinskih plaćanja. Slabosti vezane za rješavanje različitih vrsta finansijskih i ekonomskih krivičnih djela, treba ispraviti.

I dalje se prijavljuju velike količine cigareta koje u tranzitu prolaze kroz Luku Bar i idu prema trećim zemljama, uključujući i prema određenim destinacijama koje se smatraju sumnjivima.

### Institucionalni i operativni kapacitet

Od 2013. godine Crna Gora ima sistem tužilačke istrage, ali praktični problemi u koordiniranju i razmjeni informacija između struktura za sprovođenje zakona i pravosudnih struktura još nisu u potpunosti riješeni, iako ima poboljšanja. To je jedan od najznačajnijih nedostataka koji utiču na rezultate.

Uloženi su naponi da se postepeno njeguje dalja specijalizacija u Ministarstvu unutrašnjih poslova i naročito u policiji. Promjene su imale za cilj bolju saradnju između državnog tužilaštva i policije putem uspostavljanja Specijalne jedinice koja bi imala dva nadređena subjekta. Šef te jedinice

postavljen je u aprilu 2016. godine, a u jedinici i dalje ima različitih upražnjenih mjesta. Projekat rada policije koji se vodi obavještajnim podacima i dalje se nastavlja.

Od decembra 2015. godine, Uprava za imovinu postala je samostalan organ koji obuhvata i sektor zadužen za trajno oduzetu imovinu.

Operativni sporazum sa Europolom implementira se, a oficir za vezu postavljen je u Hagu od novembra 2015. godine. Aktivnosti izgradnje kapaciteta i uključenost Crne Gore u rad Europola treba da se nastave.

#### Pravni okvir

Proteklih godina pravni sistem Crne Gore prošao je kroz nekoliko reformi, da se pojača njegovo reagovanje na organizovani kriminal, a u isto vrijeme da se domaći okvir uskladi sa EU i međunarodnim standardima. Posebna radna grupa trenutno prati veliki niz promjena sistema i njihov uticaj na politike i sprovođenje zakona. Buduće izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima treba naročito da se fokusiraju na jedno mjesto za ulazak u policiju i na transparentno zapošljavanje koje će se bazirati na ocjeni rezultata, kako bi se povećao profesionalizam u policiji, uključujući i putem ponovnog razmatranja uloge i položaja Policijske akademije.

#### Strateški okvir

Na osnovu rada policije koji se bazira na obavještajnim podacima i radu, Crna Gora je 2014. godine napravila nacionalnu procjenu opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) koja je ažurirana 2015. godine. Uz to, Crna Gora realizuje niz sektorskih strategija koje obuhvataju oblasti kao što su trgovina ljudima, trgovina oružjem, borba protiv pranja novca i trgovina narkoticima.

#### **Borba protiv terorizma**

Crnu Goru nije teško pogodio fenomen stranih terorističkih boraca i radikalizacije. Izmijenila je Krivični zakonik i definisala pojavu stranih terorističkih boraca u skladu sa relevantnom Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN. U oktobru 2016. godine Crna Gora je potpisala Dodatni protokol uz Konvenciju Savjeta Evrope o prevenciji terorizma. Akcioni plan za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma usvojen je, a saradnja sa međunarodnim partnerima pojačana. Crna Gora je donijela novu Strategiju za borbu protiv nasilnog ekstremizma za period 2016-2018. godine, kojom se dopunjava nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranje novca i finansiranje terorizma. Institucionalnu svijest treba podići da bi se pratile moguće terorističke prijetnje, uključujući i radikalizaciju crnogorskih državljana koji se vraćaju sa ratišta. Postoje dokazi da je otprilike 20 državljana Crne Gore bilo na ratištima u Siriji od početka konflikta, a od njih je navodno pet preminulo. Preventivne aktivnosti u toj oblasti treba da se ojačaju, i da se implementiraju mjere borbe protiv radikalizacije. Treba izgraditi bilans ostvarenih rezultata u oblasti sprečavanja finansiranja terorizma.

## 2.4. Ljudska prava i zaštita manjina

### Cjelokupna situacija

Crna Gora izvršila je nekoliko zakonodavnih reformi kako bi se dalje usaglasila sa standardima EU i međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i obezbijedila da postoje adekvatni mehanizmi za zaštitu posebno osjetljivih grupa kada je riječ o diskriminaciji. Implementacija zakona i dalje je slaba. Još nisu donesene izmjene i dopune cjelokupnog zakonodavnog okvira, kojima bi se obezbijedila koherentna politika sankcionisanja povreda ljudskih prava. Institucionalni kapacitet mora dalje da se poveća. Romska manjina i dalje je najugroženija i najviše izložena diskriminaciji u zajednici u raznim sferama života. Prošlogodišnje preporuke dijelom su ispunjene.

Nedostaci naročito pogađaju sljedeće oblasti:

- Institucije za ljudska prava, uključujući instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, treba dalje da ojačaju i da se poveća njihovo poznavanje međunarodnih i evropskih propisa i standarda u oblasti ljudskih prava. Kapacitet Ministarstva da vodi i nadzire trošenje sredstava za manjine i vjerske zajednice i dalje je ograničen.
- Implementacija okvira za borbu protiv diskriminacije treba da bude djelotvornija, a svijest o potrebama građana treba da se poveća; nedostatak jednoobraznog pristupa i male kazne za povrede ljudskih prava i dalje su uzrok pravne nesigurnosti.
- Nekažnjivost je i dalje pitanje koje izaziva zabrinutost kada je riječ o zloupotrebama u zatvoru i ponašanju policije. Treba poboljšati znanje sudija i službenika za sprovođenje zakona o evropskim standardima i sudskoj praksi. Treba razmotriti zakonodavne mjere da bi se povećala odgovornost policije.

U skladu sa novom metodologijom izvještavanja urađena je pilot detaljna analiza slobode izražavanja koja slijedi. Za detaljnu analizu dešavanja vezanih za druga ljudska prava i za zaštitu manjina v. *Poglavlje 23 — Pravosuđe i temeljna prava*. O dešavanjima u oblasti sindikalnih prava, politike borbe protiv diskriminacije i jednakih mogućnosti v. *i Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje*.

## Sloboda izražavanja

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti slobode izražavanja. U protekloj godini **nije ostvaren napredak** i preporuke su samo dijelom ispunjene.

Broj slučajeva klevete i dalje je visok, što ukazuje na slabe mehanizme samoregulacije, kao i na izazove u razumijevanju uloge medija. Crna Gora i dalje treba da postigne opštu usaglašenost sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Prostorije jedne komercijalne medijske kuće oštećene su, a nekoliko novinara bili su predmet fizičkih i verbalnih napada i prijetnji tokom antivladinih protesta u oktobru 2015. godine. Ostvaren je ograničen napredak u rješavanju slučajeva napada na novinare. Baveći se nedostacima Crna Gora treba naročito da:

- riješi starije predmete nasilja protiv medija, uključujući i slučaj ubistva iz 2004. godine i druge osjetljive slučajeve, da ponovo razmotri te predmete i identifikuje ne samo počinioce već i nalogodavce;
- nastavi da pruža smjernice pravosuđu radi usklađivanja odluka sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u oblasti slobode izražavanja, naročito uspostavljanjem grupe specijalizovanih sudija u prvom stepenu;
- obezbijedi transparentnost i nediskriminaciju u oglašavanju države u medijima, uključujući i putem adekvatnih zakonodavnih rješenja;
- ojača kapacitet samoregulatornih organa.

### Zastrašivanje novinara

Iako napadi na novinare i imovinu medija jesu viđeni tokom antivladinih protesta u septembru i oktobru 2015. godine, nema sistematičnog trenda napada na novinare koji bi doveli do opasnosti po život ili teških povreda. Međutim, takve prijetnje i napadi dešavali su se u prošlosti, uključujući i incidente visokog profila koji su bili usmjereni prema istraživačkim novinarima. Najozbiljniji predmet bio je predmet ubistva glavnog i odgovornog urednika 2004. godine; iako se sudi jednom osumnjičenom, do danas nema informacija o podstrekačima tog zločina.

Vlada je 2013. godine osnovala *ad hoc* komisiju da prati istrage u predmetima nasilja nad novinarima. Ova komisija nije ispunila svoje zadatke dijelom zbog jake polarizacije između njenih članova sa strane vlade i sa strane civilnog društva: to je otežalo čak i usvajanje zajedničkih preporuka. Tokom 2014. godine komisija je donijela preporuke za određivanje prioriteta među predmetima i ubrzavanje rješavanja istaknutih predmeta.

Neke od ovih prepreka propratila je Vlada formirana u maju 2016. godine, naročito kada je riječ o ponovnom uvođenju nagrade za informacije o slučaju ubistva iz 2004. godine. Komisija je ponovo osnovana u junu 2016. godine, sa većom zastupljenošću civilnog društva. Parlament je oformio *ad hoc* odbor sa sličnim mandatom. Djelotvornost policijske zaštite koja je data jednom novinaru i imovini jednog medija, na zahtjev drugog novinara da se prekine rad, treba pažljivo da se ocijeni kako bi se poboljšala.

### Zakonodavno okruženje

Kleveta je dekriminalizovana 2012. godine i to je dovelo do smanjivanja u broju postupaka protiv medija. Međutim, i dalje visok broj slučajeva klevete ukazuje na slabe mehanizme samoregulacije, kao i na izazove u razumijevanju uloge medija. Da bi pomogao sudijama u određivanju standarda

za kazne, Vrhovni sud donio je smjernice koje upućuju na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. I dalje postoje izazovi u njihovoj implementaciji. Kazne koje se izriču medijima i novinarima, iako su generalno u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, treba da odražavaju lokalni kontekst, naročito kada je riječ o iznosu. Iako se ne koriste u praksi, članovi koji se odnose na uvredu i narušavanje ugleda i časti treba da se uklone iz krivičnog zakonika da bi se napravilo povoljnije okruženje za istraživačke novinare.

Donesene su izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima koje imaju za cilj dalje usklađivanje sa evropskom pravnom tekovinom.

### Sprovođenje zakona/institucije

Neke medijske kuće nastavile su da koriste povremene kampanje blaćenja protiv aktivista iz civilnog društva i političara. Nedavne odluke nadležnog suda i regulatornih organa protiv jedne TV stanice koja se usmjerila na aktiviste civilnog društva pokazuju da je ostvaren određeni napredak u primjeni medijskih zakona. Međutim, djelotvornost samoregulacije medija ometa činjenica da je ta samoregulacija podijeljena u različite forme, što je odraz podjela u samoj medijskoj zajednici. Nepostojanje jednoobraznog pristupa kaznama u ovoj oblasti ukazuje na to da sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava nije dovoljno poznata, uprkos smjernicama koje je 2012. godine donio Vrhovni sud.

Slabosti medijskog sektora, naročito one koje se vezuju za uredničku nezavisnost i detaljno izvještavanje, polarizaciju i samoregulaciju, bile su očigledne i tokom nedavne predizborne kampanje. Privremena obustava određenih platformi društvenih medija za komunikaciju mobilnim telefonom tokom izbornog dana pokrenula je zabrinutost vezanu za usaglašenost sa evropskim standardima i sudskom praksom.

### Javni servis

U julu su usvojene izmjene i dopune Zakona o javnom servisu, kojima će se obezbijediti jača finansijska nezavisnost i održivost javnog servisa RTCG (Radio i televizija Crne Gore). Urednička nezavisnost RTCG treba da se postavi kao prioritet, pošto istinski nezavisan javni servis koji dobro funkcioniše predstavlja ključni aspekt medijskog pluralizma. Od suštinskog je značaja da RTCG obezbijedi i uredničku i finansijsku nezavisnost od političkih uticaja i da obezbijedi da sve promjene u upravi budu u skladu sa zakonom.

### Ekonomski faktori

Pravila koja uređuju transparentnost vlasništva nad medijima, uključujući koncentraciju medija, postavljena su u zakonima o elektronskim medijima. I dalje postoje bojazni vezane za transparentnost i nediskriminaciju u postupku oglašavanja države. Neke od najznačajnijih privatnih medijskih kuća izložene su riziku od stečaja zbog velikih poreskih dugovanja. Nesigurna ekonomska situacija izlaže novinare riziku miješanja u uredničku politiku i moguće samocenzure. Činjenica da mnoge medijske kuće nisu finansijski održive ima negativni uticaj na kvalitet izvještavanja i profesionalizam.

### Profesionalne organizacije/uslovi

Novinari su zajednički predstavljeni u sindikatu medija Crne Gore; a društvo profesionalnih novinara osnovano je u julu. Međutim, generalno gledano, medijska zajednica i dalje je izuzetno

podijeljena. Članstvo u Savjetu medija za samoregulaciju nije reprezentativno za cijelu medijsku zajednicu. Dijalog o poboljšanju etičkih standarda u izvještavanju, koji se vodi uz pomoć OEBS-a doveo je do usvajanja revidiranog Etičkog kodeksa novinara tokom 2016. godine. On mora da se primjenjuje djelotvorno i jednoobrazno u cijeloj medijskoj zajednici. Sindikat medija javno je osudio to što su novinari loše plaćeni i njihova radna mjesta nisu sigurna.

## 2.5. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Nije bilo dešavanja u saradnji Crne Gore sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Više podataka o rješavanju predmeta ratnih zločina na nivou domaćeg prava nalazi se u *Poglavlju 23 - Pravosuđe i temeljna 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. U tome Crna Gora nije usaglašena sa zajedničkim stavom EU o integritetu Rimskog statuta niti sa principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu koji su vezani za to. Crna Gora treba da se uskladi sa stavom EU.

Crna Gora je nastavila blisku saradnju sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru Procesu 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 1990-ih. Izgradnja 62 stambene jedinice u Nikšiću završena je kroz regionalni program za stanovanje, a počela je i izgradnja 120 stambenih jedinica na Koniku u Podgorici. Ugovor za izgradnju doma za stare u Pljevljima potpisan je u aprilu. Tender za izgradnju 94 stana u Beranama takođe je objavljen u aprilu.

Neriješena sudbina lica nestalih tokom sukoba 1990-ih i dalje predstavlja humanitarni problem na Zapadnom Balkanu. Broj ovakvih slučajeva u Crnoj Gori je sada 61 i on nije veliki, ali treba uložiti napore da se što prije obezbijedi njihova identifikacija.

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi čine suštinski dio procesa puta Crne Gore ka EU. Oni doprinose stabilnosti, pomirenju i klimi koja vodi ka rješavanju otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa prošlosti. Crna Gora nastavila je aktivno da učestvuje u regionalnim inicijativama kao što su Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECIP), Regionalni savjet za saradnju (RCC), CEFTA, Šest zemalja Zapadnog Balkana, Jadransko-jonska inicijativa, Strategija Evropske unije za Jadransko-jonski region, Centralno-evropska inicijativa (CEI), Regionalna inicijativa za migracije i azil, Igmanska inicijativa i RECOM.

Zamajac koji je dat kroz „Berlinski proces” i inicijativu Šest zemalja Zapadnog Balkana, naročito kada je riječ o Agendi povezivanja EU, nastavio je da podstiče regionalnu saradnju. Naslanjajući se na rezultate prethodnih samita, Pariski samit je u junu 2016. godine konstatovao dalji napredak na Agendi povezivanja, ali je takođe otvorio i saradnju u novim oblastima, naročito kroz osnivanje regionalne kancelarije za mlade koja treba da ima sjedište u Tirani. Crna Gora treba da implementira reformske mjere za povezivanje, kao što su implementacija novopotpisanih sporazuma o graničnim prelazima sa Albanijom u oblasti saobraćaja ili implementacija Regulative o transevropskoj mreži u vezi sa licenciranjem i dozvolama, kao i postupke u energetici kojima se predviđa da se procedura završava na jednom mjestu.

Crna Gora i dalje je konstruktivno posvećena **bilateralnim odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja** i susjednim zemljama koje su članice EU. Crna Gora zaključila je bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji sa Albanijom, bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom

i Srbijom po članu 15 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), i sa drugim zemljama kod kojih je SSP na snazi.

Nastavljeni su dobri odnosi sa **Albanijom**. U oktobru 2015. godine Crna Gora je ratifikovala sporazum o ekonomskoj saradnji. Albanija je u junu ratifikovala protokol o pristupanju Crne Gore NATO savezu.

Sporazum o razgraničenju sa **Bosnom i Hercegovinom** stupio je na snagu u aprilu. Sporazum o prekograničnom nadzoru potpisan je u decembru. U toku su pregovori sa Bosnom i Hercegovinom u vezi sa konvencijom o regionalnoj saradnji po članu 15 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Nastavljaju se dobri odnosi između Crne Gore i **Kosova**. U septembru 2015. godine sporazum o policijskoj saradnji stupio je na snagu. Sporazum o saradnji između Komisija za nestala lica Crne Gore i Kosova potpisan je u oktobru. Kao pozitivan korak, Crna Gora je u decembru ratifikovala sporazum o razgraničenju sa Kosovom. Nije bilo dešavanja vezanih za ustavno priznavanje crnogorske manjine na Kosovu.

Poslovni forum o mogućnostima investiranja u **bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji** i o jačanju ekonomske saradnje između ove dvije zemlje održan je u Podgorici u oktobru 2015. godine.

Odnosi sa **Srbijom** ostali su dobri. Program saradnje između ove dvije zemlje potpisan je u septembru. Redovna saradnja u sektoru odbrane takođe se nastavlja. Sporazum o ustupanju podmornica klase 91 potpisan je u aprilu. Nije bilo dešavanja u vezi sa pitanjima prava na državljanstvo u ove dvije zemlje. Razgraničenje još uvijek nije izvršeno.

Što se tiče saradnje sa **Turskom**, u decembru je sporazum o socijalnom osiguranju stupio na snagu. U oktobru je potpisan memorandum o razumijevanju da se ojača saradnja u oblasti razvoja hidroenergije u Crnoj Gori između Crne Gore, Turske i Slovenije. Nadalje, sporazum o saradnji između Privredne komore Crne Gore i Unije turske poslovne i privredne komore potpisan je u septembru 2015. godine. U aprilu su ministri odbrane ove dvije zemlje potpisali plan o saradnji u oblasti odbrane.

Zajednički rad na iznalaženju rješenja za demarkaciju granica između Crne Gore i **Hrvatske** je u toku. U oktobru 2015. godine Crna Gora i Hrvatska potpisale su memorandum o razumijevanju u oblasti sporta. Razgraničenje još uvijek nije izvršeno.

U martu je Vlada usvojila nacrt zakona o ratifikaciji Sporazuma o naučnoj i tehnološkoj saradnji sa **Italijom**. U maju su Crna Gora i Italija potpisale sporazum o saradnji u veterinarstvu i bezbjednosti hrane.

## 3.

## EKONOMSKI KRITERIJUMI

Ključni ekonomski podaci	2014	2015
Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika (% EU28 u PPS - standardu kupovne moći)	41	41
Rast BDP (%)	1,8	3,4
Stopa nezaposlenosti (žene; muškarci) (%)	18,0 (17,8; 18,2)	17,5 (17,7; 17,3)
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 20 - 64 godine: omjer populacije starosti 20-64 godine, koja je ekonomski aktivna (žene; muškarci)%	67,6	68,5
Saldo tekućeg računa (%BDP)	-15,2	-13,3
Neto strana direktna ulaganja (FDI) (% BDP)	10,2	17,1

Izvor: Eurostat

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 nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnih sila unutar Unije.

Praćenje ovih ekonomskih kriterijuma treba sagledavati u kontekstu centralnog značaja ekonomskog upravljanja u procesu proširenja. Svaka zemlja u procesu proširenja priprema Program ekonomskih reformi svake godine, a u njemu se izlaže 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 Turske na ministarskom nivou u maju svake godine.



### 3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora je **umjereno spremna u oblasti** razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. **Određeni napredak** je ostvaren na jačanju funkcionisanja finansijskog tržišta i tržišta rada, kao i u poboljšanju poslovnog okruženja. Ulaganja u infrastrukturu i turizam podrška su ekonomskoj djelatnosti. Međutim, javni dug koji rapidno raste i fiskalni deficit, zajedno sa velikim spoljnim disbalansom i velikom nezaposlenošću razlozi su za brigu. U kombinaciji, posljedice velikih ulaganja u javnu infrastrukturu i nekoliko novih skupih programa socijalnih davanja predstavljaju izazov za fiskalnu održivost. Potrebne su neposredne korektivne mjere, kakve se traže smjericama za politiku Programa ekonomskih reformi. Drugi problemi kojima se treba baviti uključuju spoljašnje disbalanse i nisko učešće na tržištu rada i i dalje niski kreditni rast u okruženju visoko nekvalitetnih kredita.

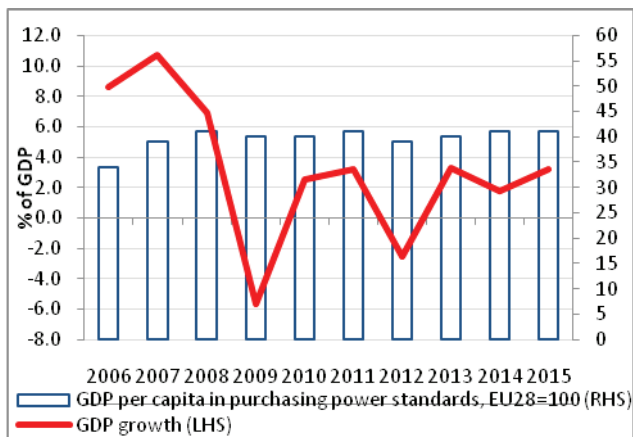
U skladu sa smjericama za politiku Programa ekonomskih reformi za 2016. godinu i da bi se podržao dugoročni rast, Crna Gora treba posebnu pažnju da posveti sljedećem:

- stabilizaciji i smanjenju javnog duga, uključujući i putem usvajanja mjera za ograničavanje tekuće potrošnje i poboljšanje naplate prihoda;
- izradi sveobuhvatne strategije za dalje podsticanje rješavanja nekvalitetnih kredita;
- produžavanju radnog vijeka i smanjenju negativnih podsticaja za rad.

#### Ekonomsko upravljanje

**Prije oktobarskih parlamentarnih izbora Vladi i Parlamentu nedostajala je posvećenost za donošenje ekonomskih reformi.** Mjere predstavljene u Programu ekonomskih reformi za 2016. godinu nisu ponudile odgovarajući odgovor politike da se nosi sa ekonomskim izazovima, a smjernice za politiku Programa ekonomskih reformi usaglašene 12. maja 2015. godine samo su dijelom realizovane. U međuvremenu, najvažniji paket reformskih mjera i planova za prestrukturiranje odloženi su dok se ne formira nova vlada nakon parlamentarnih izbora u oktobru 2016. godine. Generalno gledano, da bi se poboljšala ekonomska situacija Crne Gore potrebna je jaka politička posvećenost postizanju stabilne fiskalne politike i strukturnih reformi.

## Makroekonomska stabilnost



Slika1 Crna Gora rast BDP

BDP po glavi stanovnika (u standardu kupovne moći) bio je 41% EU prosjeka 2015. godine.

**Spoljašnji deficit veoma je visok.** Deficit tekućeg računa smanjio se na 13,3% tokom 2015. godine sa 17,6% koliko je bio 2011. godine. Međutim, ovaj trend je promijenio pravac u prvoj polovini 2016. godine, kada je deficit tekućeg računa porastao na 18,0% BDP-a pošto suficit koji je nastao na osnovu turizma u uslugama nije bio dovoljan da se pokrije pogoršanje na računima trgovine i primarnih prihoda. Tokom 2015. godine eksterni deficit finansiran je održivim prilivom stranih direktnih investicija iz raznih zemalja. Prilivi stranih direktnih investicija ostali su na nivou od otprilike 10% ili više BDP-a od 2004. godine. Međutim, u prvoj polovini 2016. godine, došlo je do jakog odliva stranih direktnih investicija zbog bilježenja transfera u inostranstvu zadržanih profita jedne velike kompanije. Da bi se izbalansirao finansijski račun, znatan priliv transfera uknjižen je kao neto greške i propusti.

**Trendovi inflacije uglavom su vođeni cijenama hrane i međunarodne robe.** Stopa inflacije usporila se u posljednjih nekoliko godina i dostigla negativan nivo 2014. godine. Taj se trend obrnuo 2015. godine i inflacija je porasla na 1,4% zbog podizanja cijena usluga (naročito smještaja i restorana) i hrane. Od marta 2016. godine inflacija je ponovo negativna zbog novog pada u cijenama goriva i hrane. U prvih sedam mjeseci 2016. godine, stopa inflacije je ostala ista.

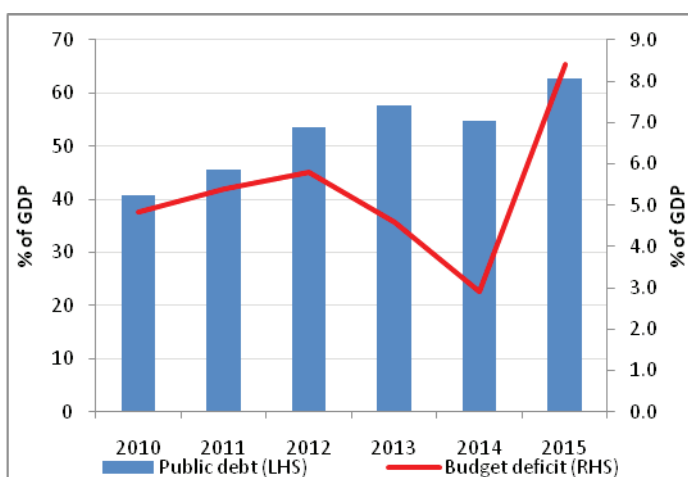
**Smjernice politike iz Programa ekonomskih reformi:** Stabilizovati odnos duga i BDP-a bez duga koji je vezan za kapitalne investicije koje su već u toku 2016. godine, a zatim ga smanjiti tokom preostalog perioda programa.

**Fiskalna pozicija se pogoršala i predstavlja rizik za makroekonomsku stabilnost.** Nakon nekoliko godina fiskalne konsolidacije, budžetski deficit smanjen je na 3% BDP-a 2014. godine, u poređenju sa 7% koliko je bio prije dvije godine. Međutim, deficit je ponovo naglo porastao 2015. godine i dostigao 7,3% BDP-a, osjetno premašujući ciljanih 6,6%. Ovo naglašeno prekoračenje rezultat je neplaniranih otplata dugovanja vezanih za komunalije, penzijska prava i nepovoljna rješavanja sudskih predmeta protiv države. Kao posljedica toga, javni dug je porastao na 6,41% BDP-a krajem 2015. godine, čime je premašena obavezna gornja granica po fiskalnim pravilima od 60% i aktivirala se zakonska obaveza Vlade da pripremi plan za smanjivanje duga ispod te granice u roku od pet godina. Međutim, ovaj plan je odložen do izbora u oktobru.

**Izvršenje budžeta za 2016. godinu obilježilo je loše planiranje.**

**Smjernice politike iz Programa ekonomskih reformi:** Preduzeti direktne mjere da se ograniči sadašnje trošenje, uključujući i trošenje na penzije i na zarade u javnom sektoru. Generisati budžetske uštede i poboljšati naplatu prihoda, izvršiti sveobuhvatnu reviziju poreskih rashoda kao i izuzeća i implementirati povećanja poreza na način koji će pogodovati rastu.

Budžet za 2016. godinu prvobitno je predvidio deficit od 7,15% BDP-a, projektujući finansijske potrebe za autoput Bar-Boljare i povećanje penzija i zarada u javnom sektoru. Međutim, budžetski plan je ubrzo zastario zbog neplaniranog deficita u fondu za zdravstvo, odlaganja kapitalnih investicija i uvođenja cjeloživotnih davanja za majke sa troje i više djece. U prvoj polovini 2016. godine, budžetski su prihodi porasli za 7,7% u odnosu na isto vrijeme prethodne godine. Međutim, tekući izdaci su porasli brže (za 9,6% u odnosu na isti period prošle godine), što je dovelo do deficita Vlade od 2,9% BDP. Ipak, gotovinska osnova budžeta nije odražavala sve budžetske obaveze na vrijeme i zbog toga mora da se revidira. U junu 2016. godine, javni dug - uključujući opštine - iznosio je ukupno 64,3% BDP.



**U kontekstu monetarnog režima Crne Gore, finansijski položaj nije odgovarajući.** Fiskalna politika je postala fleksibilnija od 2015. godine, kada je znatno porasla javna tekuća potrošnja, a naplaćeni prihodi su bili ispod očekivanja. Visoki budžetski deficiti i javni dug koji brzo raste iziskivali bi hitne mjere fiskalne konsolidacije i kredibilan plan za upravljanje javnim dugom. Međutim, takve mjere još nisu preduzete.

Slika2 Fiskalni razvoj Crne Gore

## Funkcionisanje tržišta proizvoda

### *Poslovno okruženje*

**Poslovno okruženje zabilježilo je određena poboljšanja, ali ima prostora za dalji napredak.** Uloženi su naponi da se poboljša zaštita imovinskih prava, da se ukanališu zakonski administrativni postupci i da se smanji broj zaostalih predmeta u vladinim organima. Tokom 2015. godine broj novoregistrovanih preduzeća bio je 4.113, slično kao i u prethodne dvije godine. Preduzeća mogu da se dijelom registruju elektronskim putem, iako plaćanja i dalje moraju da se obave lično. Katastarska evidencija dostupna je elektronskim putem, a pokriva veći dio zemlje, ali informacije su i dalje problematične za otprilike 7% ruralnih područja. Korisnici se žale da katastar nije uvijek ažuriran, naročito kada je riječ o zabilježbama. Tokom 2015. godine, prosječno vrijeme registracije imovinskih transakcija bilo je 8 dana, dok je 2008. godine taj period bio 25 dana, a prosječno vrijeme za izdavanje građevinske dozvole smanjeno je na 33 dana na nivou opštine ili 49 dana na centralnom nivou, dok je 2008. godine bilo 6 mjeseci.

Broj izvršnih predmeta u sudovima smanjen je od kada je uveden sistem javnih izvršitelja, ali je i dalje veliki. Tokom 2015. godine, stopa naplate kod javnih izvršitelja bila je 21% , čime je riješeno 30% primljenih predmeta. To predstavlja dobar napredak na godišnjem nivou. Međutim,

predviđanje ishoda sudskih postupaka može biti teško zbog razlika u brzini i problemima u dosljednosti sudske prakse. Sudske naredbe ne sprovode se uvijek i ne prate. Međutim, većina postupaka stečaja i likvidacije - ukoliko ne dođe do spora - završi se za manje od godinu dana, dok je u prošlosti to bilo 18 do 30 mjeseci. Neformalna ekonomija i dalje je velika. Tokom 2014. godine, dimenzije su joj bile procjenjene na 24,5% BDP<sup>3</sup>, i smatra se da je to velika prepreka za poslovanje. Korupcija je i dalje ozbiljan razlog za brigu, i negativno utiče na okruženje za poslovanje. Potrebni su pojačani napor da se ojača vladavina prava i da se obezbijedi da se poboljšanja propisa prevedu u povoljniju investicionu klimu.

#### *Uticaj države na tržišta proizvoda*

**Nivo subvencija i dalje je skroman, ali najveći dio državne pomoći opredijeljen je jednoj kompaniji (*Montenegro Airlines*).** Tokom 2015. godine opšti budžet Vlade predvidio je skromna sredstva za državnu pomoć od 0,6 % BDP-a za subvencije (pad sa 0,8% BDP prethodne godine), plus 0,3% BDP-a za državne garancije. Međutim, ukupne državne subvencije i rekapitalizacija nacionalne avio kompanije predstavljali su 1,6% BDP. Vlada je izrazila svoju posvećenost da prestane da obezbijeduje državnu pomoć kompaniji od 2016. godine. Procjenjuje se da će, nakon uvođenja izuzeća od poreza 2015. godine kako bi se privukle nove investicije u prioritetnim sektorima, broj građevinskih dozvola za hotele sa 4 zvjezdice porasti za 140%. Međutim, ova vrsta podsticaja iziskuje sveobuhvatnu reviziju da bi se obezbijedilo da ne šteti ni konkurenciji ni javnim finansijama.

#### *Privatizacija i prestrukturiranje*

**Proces privatizacije je prilično odmakao.** Državno vlasništvo u ekonomiji je u suštini svedeno na javna preduzeća, neke saobraćajne kompanije (npr. željeznica, jedna avio kompanija i 4 trgovačka broda), poštanske usluge i neka druga preduzeća. Sve u svemu, preduzeća u državnom vlasništvu nose mali dio ukupne zaposlenosti. Nakon likvidacije i prodaje novim vlasnicima, državna je podrška metalnoj industriji završena. Nova preduzeća za aluminijum i čelik u ovom trenutku prolaze kroz proces prestrukturiranja. U aprilu 2016. godine, aluminijumska kompanija okončala je svoju zavisnost od javnog lokalnog snabdijevanja električnom energijom i umjesto toga počela da uvozi električnu energiju za sebe. Prestrukturiranje Jadranskog brodogradilišta u Bijeloj koje je ranije bilo u državnom vlasništvu, napredovalo je polako kroz koncesije ili prodaje različitih dijelova. U septembru 2016. godine, građevinski ugovor za zamjenu stare termoelektrane koja je bila u državnom vlasništvu novom je potpisan, ali neće biti operativan prije 2020. godine. Teška finansijska situacija Montenegro Airlinesa, koji vodi država, iziskuje opsežno prestrukturiranje kompanije. Kao prvi korak kompanija je zaključila ugovor o saradnji sa AirSrbijom u avgustu 2016. godine, a nastavila je pregovore o uspostavljanju strateškog partnerstva sa nacionalnom aviokompanijom Arapskih Emirata. Upravljanje Ulcinjskom solanom u stečaju drugu godinu za redom u rukama je Nacionalnih parkova Crne Gore sa ciljem da se revitalizuje proizvodnja soli.

### Funkcionisanje finansijskog tržišta

#### *Finansijska stabilnost*

**Iako stabilan, bankarski sistem ima problem niske profitabilnosti.** Od sredine 2015. godine počele su da rade tri nove banke, čime je ukupan broj banaka u zemlji porastao na 15. Stepem koncentracije je veliki, sa pet najvećih banaka u čijim je rukama gotovo dvije trećine ukupne aktive. Ovim sektorom uveliko dominiraju strane banke (80% akcijskog kapitala). U junu 2016. godine zbirni koeficijent adekvatnosti kapitala bio je 16,6%, što je sasvim jasno iznad minimalnih uslova od 10%. Međutim, velika zavisnost od stranih finansijskih sredstava čini da su banke osjetljive na promjenjivost troškova finansiranja. Udio nekvalitetnih kredita (NPL) opao je na 11,7% tokom

3 UNDP, Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za 2016. godinu.

2015. godine sa 16,5% koliko je bio prethodne godine, Koeficijent pokrivenosti rezervom bio je 72,6%. Sve u svemu, iako okvir za pripremljenost i upravljanje krizom finansijskog sistema izgleda dobro razvijen, niska profitabilnost banaka ostaje izvor osjetljivosti za neke domaće banke, što iziskuje dalji razvoj makroprudencijalnog okvira (v. poglavlje 9 - *Finansijske usluge*).

#### *Pristup finansijskim sredstvima*

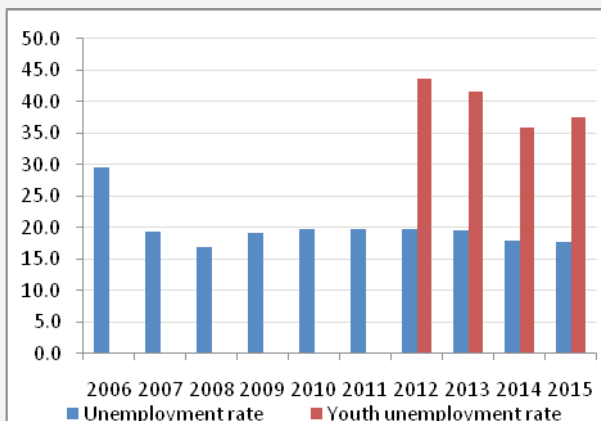
**Smjernice politike iz Programa ekonomskih reformi:** Usvojiti sveobuhvatnu strategiju za dalje rješavanje nekvalitetnih bankarskih kredita od strane banaka, uključujući učešće svih relevantnih subjekata, a u isto vrijeme osmisliti ispitivanje o bankarskom kreditiranju kako bi se bolje mjerila kreditna dinamika

**Pozajmljivanje privatnom sektoru još uvijek se nije povratilo na nivo prije krize.** Niski kreditni rast rezultat je averzije prema riziku među bankama zbog visokog nivoa nekvalitetnih kredita (NPL), ali takođe i slabe investicione spremnosti i finansijske pismenosti među malim i srednjim preduzećima. U prvoj polovini 2016. godine, kreditiranje preduzeća zabilježilo je određena poboljšanja, pošto je došlo do rasta od 3% u odnosu na isti period prošle godine (u poređenju sa 0,7% godinu dana ranije), dok su krediti domaćinstvima porasli za 5,4% u odnosu na isti period prošle godine. Smanjenje nekvalitetnih kredita omogućilo je određeno smanjenje finansijskih troškova za domaća preduzeća. U junu 2016. godine, prosječna efektivna kamatna stopa na nove kredite bila je 6,72%, a za poslovne kredite 6,35%, pri čemu je za poslovne kredite došlo do pada sa 7,82% koliko je bilo prethodne godine.

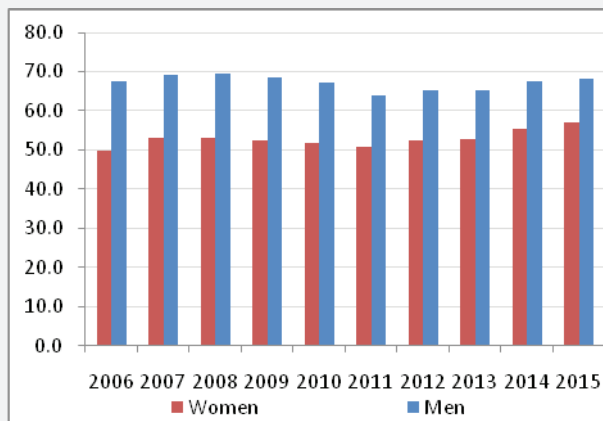
**Nebankarski finansijski sektor je mali.** Tokom 2015. godine, kapitalizacija tržišta Crnogorske berze bila je značajna i iznosila je ukupno 82% BDP-a, ali je povraćaj bio veoma mali, tek 1,8% BDP-a. Tržište osiguranja takođe je skromno i ono čini 2% BDP-a, što su dimenzije slične kao i dimenzije domaćih mikrokreditnih institucija. Lizing čini manje od 1% BDP-a. Kreditiranje preduzeća iz državnog Investiciono-razvojnog fonda (IRF) predstavlja 3% BDP-a, u poređenju sa 28% BDP-a od strane poslovnih banaka.

#### Funkcionisanje tržišta rada

**Stopa nezaposlenosti je velika, a poteškoće predstavljaju slaba mobilnost radne snage, rigidnosti tržišta rada, i neusklađenost između vještina koje se traže na tržištu rada i onih koje postoje u ponudi.** Jaka tražnja za radnom snagom iz inostranstva u kontrastu je sa slabom mobilnošću lokalne radne snage. Stopa aktivnosti radnog stanovništva (15-64) u Crnoj Gori i dalje je 12 procentnih poena niža od prosjeka u EU, iako je porasla tokom proteklih pet godina sa 57,3% koliko je bila 2011. godine na 62,6% koliko je bila 2015. godine i 63% u prvoj polovini 2016. godine. U međuvremenu je stopa nezaposlenosti skromno opala, sa 19,7%, koliko je bila 2011. godine, na 17,7% u junu 2016. godine. Međutim, nezaposlenost i stopa učešća žena (17,3% i 56,6%) i dalje su niži nego za muškarce (18,0% i 70,6%). Rodna neravnoteža je pogoršana pošto su promjene u propisima u sistemu socijalnog staranja, kao što su cjeloživotna davanja majkama sa najmanje troje djece, dovela do demotivacije za učešće žena na tržištu rada. Više od 15.000 žena se već prijavilo za ova cjeloživotna davanja, što je djelotvorno mnoge od njih udaljilo sa tržišta rada. U drugom kvartalu 2016. godine, ženska radna snaga smanjila se za 2,6% u odnosu na isti period prošle godine, dok je učešće muškaraca poraslo za 1,2%. Stopa nezaposlenosti mladih (15-24 godine starosti) takođe je bila veoma visoka - otprilike 35,5% u drugom kvartalu 2016. godine.



Slika3 Nezaposlenost u Crnoj Gori (% Aktivnog stanovništva)



Slika4 Stopa učešća u Crnoj Gori (% Radne snage)

**Smjernice politike iz Programa ekonomskih reformi:** Produžiti radni vijek i smanjiti negativne podsticaje za rad kroz jačanje veze između mjera aktivacije i socijalne pomoći, kako bi se poboljšalo učešće na tržištu rada dugoročno nezaposlenih lica, žena i mladih. Implementirati strategije za usaglašavanje politika obrazovanja i sticanja vještina sa potrebama tržišta rada.

Aktivne politike tržišta rada i dalje se ne finansiraju u dovoljnoj mjeri, a fokusiraju se na mlade svršene studente i sezonske radnike. Dugoročno nezaposlena lica, žene i mladi naročito bi mogli osjetiti pozitivne efekte smanjenja negativnih podsticaja za rad, kao što su davanja za majke, koja su pomenuta ranije u tekstu, ili uvođenje aktivnih mjera na tržištu rada.

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u svom kapacitetu da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije. **Određeni napredak** postignut je u poboljšanju kvaliteta infrastrukture, energetskog tržišta i u digitalizaciji ekonomije. Podrška malim i srednjim preduzećima je skromna ali se postepeno razvija. Međutim, značajna su nastojanja i dalje potrebna za razvoj ljudskog kapitala i izvozno orijentisanu konkurentnu privredu.

U skladu sa smjernicama za politiku Programa ekonomskih reformi i da bi se podržao dugoročni rast, Crna Gora treba posebnu pažnju da posveti sljedećem:

- obezbjeđivanju djelotvornih, efikasnih i nezavisnih regulatornih organa i organa za bezbjednost da bi u potpunosti implementirali potpuno otvaranje željezničkog i energetskog tržišta;
- pomoći pružanju i asortimanu finansijskih i nefinansijskih usluga podrške malim i srednjim preduzećima sa ciljem da se njeguje učešće u globalnim lancima vrijednosti;
- implementiranju strategija za usklađivanje obrazovnih politika i politika za razvoj vještina sa potrebama tržišta rada putem poboljšavanja kvaliteta obrazovanja i opremanja studenata boljim osnovnim i transverzalnim vještinama.

## Obrazovanje i inovacije

**Prelazak iz svijeta školovanja u svijet rada nije efikasan za većinu mladih ljudi.** Potrebno je gotovo dvije godine u prosjeku da se dobije prvi posao koji se smatra ili stabilnim ili zadovoljavajućim. Javno trošenje na obrazovanje predstavlja 4,2% BDP-a, dok je u EU prosjek 5,3%. Stopa upisa za ustanove za djecu u ranom djetinjstvu i predškolske ustanove je niska (38% i znatno je ispod ciljne stope EU od 95% do 2020. godine), a za razliku od toga visoke su stope upisa djece u osnovne i srednje škole - 98%, odnosno 85%. Stopa upisa na tercijarnom nivou obrazovanja je relativno visoka - 35%. Međutim, loš prosječni rezultat učenika iz Crne Gore od 31/100 na posljednjem OECD-ovom PISA testiranju iz čitanja, prirodnih nauka i matematike ističe potrebu za poboljšanjem kvaliteta osnovnog obrazovanja.

Stagnacija stope nezaposlenosti učenika koji završe srednje stručne škole (oko 18%) od 2011. godine ukazuje na to da bi djelotvornost sistema stručnog obrazovanja takođe mogla dalje da se poboljša, a stopa upisa u stručno obrazovanje i obuku smanji. U međuvremenu, pružanje praktične obuke u preduzećima u stvarnoj radnoj sredini još je u početnoj fazi, sa manje od 2% zaposlenih koji učestvuju u nekoj vrsti obuke ili razvoja vještina. Tokom 2013. godine, samo 23,7% preduzeća nudilo je formalnu obuku svojim zaposlenima.

Generalno gledano, iako su obrazovna postignuća uočljivo porasla u jednoj generaciji, broj svršenih studenata iz visokog obrazovanja nije lako apsorbovati ograničenim brojem radnih mjesta. Uz to, kako je istaknuto u jednoj nedavnoj studiji koju je finansirala EU, i poslodavci i svršeni studenti vjeruju da obrazovne institucije ne opremaju studente u dovoljnoj mjeri ključnim „mekim“ vještinama, kao što su vještine za rješavanje problema, organizacione vještine, vještine odlučivanja, strani jezici, itd. koje su važne za zapošljivost. Obrazovanje pruženo u sektorima stručnog obrazovanja i obuke i u visokom obrazovanju treba da odražavaju i pojačavaju strategije ekonomskog razvoja zemlje.

**Značajni su naponi takođe potrebni da se poveća nivo investicija u istraživanje i inovacije, naročito iz privatnog sektora.** Investicije u istraživanje su skromne. Tokom 2014. godine, ukupne investicije u istraživanje i razvoj iznosile su 0,36% BDP-a, a od toga je samo 0,14% bilo iz privatnog sektora. Izgradnja višenamjenskog Inovacionog preduzetničkog centra „Tehnopolis“ završena je i finalizirani su javni pozivi za odabir 14 preduzetnika stanara centra. Centar je zvanično otvoren 17. septembra.

## Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

**Smjernice politike iz Programa ekonomskih reformi:** Obezbjediti djelotvorne, efikasne i nezavisne regulatorne organe i organe za bezbjednost da bi se u potpunosti implementiralo potpuno otvaranje željezničkog i energetskog tržišta.

**Ostvaren je određeni napredak u razvoju saobraćajne i energetske infrastrukture.** Kopneni saobraćaj ima problem problematičnih tačaka, a nedostatak prekograničnih puteva ometa trgovinu i turizam. Nakon godinu dana pripremnih radova, 2016. godine počeli su radovi na prioritetnoj dionici autoputa kojim se povezuje luka Bar sa granicom sa Srbijom. Glavna željeznička linija Bar-Beograd se remontuje kako bi se prosječna brzina vozova povećala za 60%. U međuvremenu, ostvaruje se stabilan napredak u liberalizaciji željezničkog sektora u Crnoj Gori. Željezničko tržište pravno je otvoreno 2014. godine, a proces dodjeljivanja kapaciteta je implementiran, ali dalji su naponi potrebni da se poboljša bezbjednost i interoperabilnost željeznice, uključujući i obezbjeđivanje dovoljnih kapaciteta i nezavisnosti regulatornog organa za željeznice i organa za bezbjednost željeznice. Cijene avio karata su prilično visoke, a niskobudžetni avio-prevoznici

nude relativno mali broj ruta do Crne Gore.

U oktobru 2015. godine uspostavljen je digitalni sistem (VTMIS) za kontrolu pomorskog saobraćaja. Elektroenergetski sistem je unaprijeđen sa novim dalekovodima, nekoliko malih hidroelektrana i izgradnjom prve vjetroelektrane. Međutim, izgradnja nove termoelektrane je odložena. Poboljšana regionalna saradnja pomognuta je izgradnjom podvodnog kabla (koji treba da postane operativan 2019. godine), a koji povezuje Crnu Goru i Italiju, sa proizvođačima prema Srbiji i Bosni i Hercegovini. Tokom 2016. godine razdvajanje djelatnosti unutar Elektroprivrede Crne Gore omogućilo je da se novi dobavljači takmiče na lokalnom tržištu električne energije. Razvoj industrije nafte i gasa u podmorju u početnoj je fazi. Međutim, ulaganja u infrastrukturu mogu bolje da se ugrade u šire sektorske politike, uključujući regulatorne mjere.

**Digitalizacija ekonomije se nastavlja.** Stopa penetracije fiksnog širokopojasnog interneta polako se širi, te je u junu 2016. godine dostigla 60,3%, u poređenju sa 50% koliko je bila pet godina ranije. Tokom 2015. godine 94,3% anketiranih preduzeća prijavilo je da koriste kompjutere i internet u svojim djelatnostima. Crna Gora ima jednu od najviših stopa penetracije mobilne telefonije u Evropi, a i u svijetu - 170%. Portal elektronske Vlade Crne Gore prilično je napredan. Elektronsko bankarstvo i elektronska trgovina u porastu su i imaju veliki potencijal za dalje širenje.

#### Struktura sektora i preduzeća

**Usluge su glavni pokretač rasta i zapošljavanja.** Usluge čine 72,6% ukupne bruto dodate vrijednosti, dok industrijski sektor čini 12,9%, poljoprivreda 9,8%, a građevinarstvo 4,6%. Trend u proteklim godinama odražava kontinuirani rast bruto dodate vrijednosti usluga. Razvoj usluga takođe se može vidjeti i u udjelu radnih mjesta koje popunjavaju mladi. Velika većina mladih (88%) rade u uslugama, a mladih žena je čak 85%. Za razliku od toga, mladi radnici u industriji i poljoprivredi zastupljeni su sa 4%, odnosno 1%.

**Smjernice politike iz Programa ekonomskih reformi:** Nastaviti podršku u pružanju i asortimanu finansijskih i nefinansijskih usluga podrške malim i srednjim preduzećima sa ciljem da se njeguje učešće u globalnim lancima vrijednosti. Podrška razvoju tržišta za privatne konsultantske usluge.

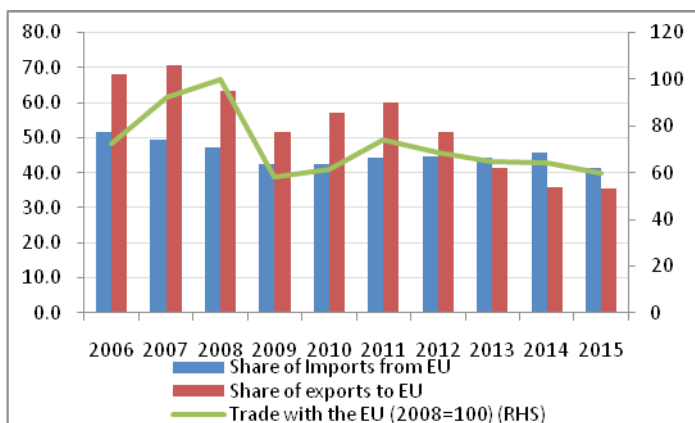
**Podrška Vlade malim i srednjim preduzećima ima za cilj da olakša pristup finansijskim sredstvima i da njeguje investicije.** Mala i srednja preduzeća predstavljaju 99% ukupnog broja firmi i generišu 75% dodate vrijednosti, kao i 82% zaposlenosti. Pristup finansijskim sredstvima jedan je od najvećih izazova za mala i srednja preduzeća. IRF usmjerava najveći dio podrške javnog sektora malim i srednjim preduzećima kroz kreditne linije za nove (*start-up*) kompanije i programe finansiranja. Međutim, IRF je prekinuo finansiranje kreditno-garantnih šema. Vlada implementira pilot projekat za podršku modernizaciji industrije putem nuđenja povoljnih uslova finansiranja.

#### Ekonomska integracija sa EU i konkurentnost cijena

**Države EU i zemlje članice Sporazuma o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) najznačajniji su trgovinski partneri Crne Gore.** Ukupna trgovina sa EU postepeno se uvećala u proteklih pet godina. U prvoj polovini 2016. godine, trgovina sa EU činila je 44,8% izvoza Crne Gore i 49,2% uvoza, nakon čega slijedi trgovina sa CEFTA-om koja predstavlja 40,7% izvoza i 29,3% uvoza. U martu 2016. godine Crna Gora je ratifikovala Sporazum o trgovinskim olakšicama sa STO da bi pospješila kretanje robe i postupke carinjenja. Finansijska integracija sa EU je takođe visoka, i čini 74% strane aktive u lokalnim bankama i 63% stranih direktnih investicija 2015. godine.

**Crna Gora treba da poboljša svoje izvozne rezultate.** Crna Gora je mala i otvorena ekonomija.





Slika5 Trgovinska integracija Crne Gore sa EU

domaćih preduzeća je slaba, sa dodatom vrijednošću po zaposlenome od oko 11.000 eura, dok je prosjek u EU 42.000 eura.

Tokom 2015. godine ukupna vrijednost izvoza robe i usluga iznosila je ukupno 103,4% BDP. Ipak, Crna Gora ima malu proizvodnu bazu, koja je u velikoj mjeri koncentrisana na robu. Proizvodi su dominantno nisko-tehnološki i sadržaj im je dodata vrijednost. Štaviše, geografska lokacija - udaljenost od važnih međunarodnih tranzitnih ruta i industrijskih centara Evrope - isključuju Crnu Goru iz međunarodnih saobraćajnih i proizvodnih mreža. Konkurentnost

### 4.1. Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe

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

Crna Gora je **umjereno spremna** za slobodno kretanje robe. **Dobar napredak** ostvaren je u ovoj oblasti tokom protekle godine, uključujući dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i usvajanje strategije za obezbjeđivanje usaglašenosti sa članovima 34-36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Crna Gora treba da ojača svoje kapacitete i resurse da bi obezbijedila implementaciju, naročito kada je riječ o infrastrukturi za garantovanje kvaliteta, a i da implementira REACH.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi da je dovoljno ljudskih i finansijskih resursa opredijeljeno da se izvrši potrebno jačanje organa za nadzor tržišta, standardizaciju i akreditaciju;
- ispuni plan za usklađivanje predviđen u izmijenjenoj i dopunjenoj Strategiji za period 2014-2018. godine i Akcionom planu za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju.

#### Opšti principi

Što se tiče **opštih principa**, okvir za slobodno kretanje robe u velikoj mjeri postoji. Zakonske mjere ograničavaju **distribuciju i marketing** medicinskih proizvoda i duvana, ali Akcioni plan za period 2015-2018. godine za usaglašavanje sa članovima 34-36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđa njihovo ukidanje do kraja 2018. godine. Crna Gora implementira svoju **Strategiju i akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU** (Strategija usklađivanja) u ovom poglavlju. Ona obuhvata usklađivanje sa cjelokupnom pravnom tekovinom EU do kraja 2018. godine. Međutim, Crna Gora je morala da izmijeni Strategiju usklađivanja u junu 2016. godine zbog promjena u pravnoj tekovini, pa usklađivanje kasni.

#### Neusaglašena oblast

U decembru 2015. godine Crna Gora usvojila je Akcioni plan za period 2015-2018. godine za **usaglašavanje sa članovima 34-36** Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Taj akcioni plan predviđa ukidanje zakonskih mjera koje imaju negativan uticaj na **proizvodnju, distribuciju i marketing industrijskih proizvoda**, uključujući usvajanje klauzule o uzajamnom priznavanju. Ministarstvo ekonomije ima ovlašćenja da ispuni **obavezu obavještanja**.

#### Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Pravni osnov i administrativna struktura dijelom postoje za tehničke propise, standarde, ocjenu usaglašenosti, akreditaciju, metrologiju, nadzor tržišta; planovi za punu usklađenost predviđeni su u „strategiji usklađivanja“. ISME, nacionalni organ za **standardizaciju** samostalan je i sposoban da implementira pune evropske i međunarodne standarde, ali nema adekvatan kadar

i finansijska sredstva. ISME je usvojio 13.818 crnogorskih standarda (MEST), od čega su 3.064 usaglašeni standardi, koji su usklađeni sa međunarodnim i evropskim standardima. (Neki MEST-ovi su izdati na crnogorskom jeziku, a neki se usvajaju po metodu „naslovne stranice” (gdje je tekst standarda na nekom drugom jeziku, kao na primjer engleskom). Crna Gora je pridruženi član CEN-a, CENELEC-a i ima jednog člana ETSI; punopravno članstvo u CEN & CENELEC-u se predviđa do kraja 2018. godine. Tokom 2016. godine Crna Gora se u potpunosti uskladila sa Regulativom (EU) 1025/2012 o standardizaciji.

U Crnoj Gori postoji 29 tijela za **ocjenu usaglašenosti**. Još dva su u procesu akreditacije, ali je ukupan broj i dalje mali. Strategija za period 2015-2018. godine i akcioni plan za akreditaciju su usvojeni, ali su ograničeni resursi Akreditacionog tijela Crne Gore učinili da postoji rizik vezan za implementaciju strategije. Zavod za metrologiju zvanično je tijelo za **metrologiju**. Strategiju razvoja metrologije u Crnoj Gori za period 2016-2018. Vlada je usvojila u decembru 2015. godine.

U oblasti **nadzora tržišta**, zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda dijelom je usaglašen sa pravnom tekovinom EU. Tijela za nadzor tržišta prate domaće i uvezene proizvode i preduzimaju preventivne i restriktivne mjere, uključujući zabranu stavljanja određenih proizvoda na tržište i povlačenja sa tržišta iz zdravstvenih i bezbjednosnih razloga. Izmjene i dopune Zakona o inspekcijama donesene su u februaru, a u aprilu je Vlada donijela uredbu, utvrđujući koje grupe proizvoda podliježu tržišnom nadzoru i uredbu kojom se osniva koordinaciono tijelo za nadzor tržišta.

Tokom izvještajnog perioda izvršene su 1.884 inspekcije **bezbjednosti proizvoda**. Utvrđeno je postojanje 236 opasnih vrsta proizvoda, od kojih su neki trajno povučeni sa tržišta). Međutim, budžet Uprave i dalje je nedovoljan.

#### Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Za potrebe zakonskog instrumenta u oblasti proizvoda „**Novi i globalni pristup**”, crnogorsko je zakonodavstvo usklađeno sa pravnom tekovinom o ličnoj zaštitnoj opremi i opremi za spoljašnju buku. Međutim, kapacitet za infrastrukturu za obezbjeđivanje kvaliteta pomenut ranije u tekstu, takođe znači da implementacija usklađenog zakonodavstva nije uvijek u potpunosti obezbijeđena. U izvještajnom periodu, novo zakonodavstvo je takođe usvojeno kao dijelom usklađeno sa pravnom tekovinom EU, u oblasti raspršivača aerosola, kablovskih instalacija za prevoz ljudi, sledljivosti eksploziva, sledljivosti pirotehničkih artikala, određivanja maksimalnih cijena lijekova, farmakovogilance, tradicionalnih biljnih lijekova i homeopatskih lijekova.

Prema „**starom pristupu**” zakonodavstva o proizvodima, u januaru je Vlada usvojila nacionalnu strategiju i pripadajući akcioni plan za upravljanje hemikalijama. Crnogorsko zakonodavstvo o prethodno pakovanim proizvodima i bocama kao mjernim posudama usklađeno je sa pravnom tekovinom EU, dok je zakonodavstvo o prekursorima i nekoliko podsektora vještačkih đubriva dijelom usklađeno. Određeni pripremni koraci preduzeti su radi kretanja ka usklađivanju sa odredbama REACH. Uz to, domaće zakonodavstvo o klasifikaciji, označavanju i pakovanju hemikalija dijelom je usklađeno sa Regulativom (EC) 1272/2008). Međutim, administrativni kapacitet, koji je neophodan da se REACH sprovede, treba ojačati.

Što se tiče **prekursora**, postoji nacionalna lista kontrolisanih supstanci koja je usklađena sa pravnom tekovinom EU, a postoje i mehanizmi za otkrivanje krijumčarenih prekursora narkotika. Ekonomski subjekti obavezno moraju izvještavati o sumnjivim naložima ili transakcijama.

Kada je riječ o **dobroj laboratorijskoj praksi**, praksa je usaglašena samo za industrijske hemikalije.

Što se tiče **proceduralnih mjera**, u izvještajnom periodu Crna Gora je usvojila zakonodavstvo koje je osmišljeno da bude dijelom usklađeno sa pravnom tekovinom za tekstil i obuću i u potpunosti usklađeno za kristal.

## 4.2. 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.

Kada je riječ o **pristupu tržištu rada** izmjene i dopune Zakona o strancima, kojima se ukidaju neka ograničenja na zapošljavanje stranaca u Crnoj Gori stupile su na snagu u martu. Tim izmjenama i dopunama ukinuta je obaveza da se izdaje potvrda Zavoda za zapošljavanje, kojom se potvrđuje da nema nezaposlenih lica registrovanih kod Biroa za zapošljavanje koji ispunjavaju uslove da budu zaposleni na odgovarajućim poslovima ili da je lice koje je registrovano odbilo da bude zaposleno na takvim poslovima.

U oblasti **koordinacije sistema socijalnog osiguranja**, bilateralni sporazum o socijalnom osiguranju potpisan je sa Slovačkom, dok su pregovori sa Rumunijom nastavljeni. Crna Gora takođe je pokrenula pregovore sa Srbijom o izmjenama i dopunama postojećeg sporazuma o socijalnom osiguranju.

Kada je riječ o **zdravstvenoj knjižici**, Zakon o zdravstvenom osiguranju donesen u decembru 2015. godine priznaje evropsku karticu zdravstvenog osiguranja.

## 4.3. 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 treba naročito da:

→ nastavi pripreme kako bi uskladila svoje zakonodavstvo o uzajamnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija sa pravnom tekovinom EU i sa Direktivom o uslugama.

U oblasti **prava na osnivanje**, elektronska registracija preduzeća još nije u potpunosti moguća i tek je treba proširiti, kako bi obuhvatila sve regionalne kancelarije poreske uprave.

U oblasti **slobode pružanja usluga u drugoj državi**, pripreme za usklađivanje sa Direktivom o uslugama su nastavljene. Izvještaj o implementaciji akcionog plana za transponovanje Direktive

o uslugama pripremljen je u julu 2016. godine, ali ga Vlada još nije usvojila.

Bilo je nekih novina u oblasti **poštanskih usluga**. U julu je Skupština donijela izmjene i dopune Zakona o poštanskim uslugama. Poštanske usluge (Pošta Crne Gore) ostale su u planu za privatizaciju za 2016. godinu.

U oblasti **uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, novi zakon trebalo bi da bude usvojen u trećem kvartalu 2017. godine. Lista regulisanih profesija pripremljena je i biće spremna nakon što se donese novi zakon. Što se tiče uslova da se mora imati državljanstvo za poziv notara i sudskog tumača, Crna Gora izmijenila je relevantno zakonodavstvo u julu 2016. godine.

#### 4.4. 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, a borba protiv pranja novca treba da se nastavi.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ poveća institucionalni kapacitet za obavljanje provjera svih subjekata koji podnose izvještaj vezan za sprečavanje pranja novca.

Nije bilo dešavanja u oblasti **kretanja kapitala i plaćanja**.

Ostvaren je napredak u **sistemima plaćanja**, a broj registrovanih agenata platnih institucija dostigao je 13.

U oblasti **borbe protiv pranja novca**, Centralna banka usvojila je „Izvještaj o ugroženosti bankarskog sektora i drugih finansijskih institucija od pranja novca i finansiranja terorizma” u skladu sa metodologijom Svjetske banke.

U decembru je Vlada usvojila nacionalnu procjenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, te akcioni plan kojim se preciziraju mjere i obaveze vladinih organa.

U martu je Centralna banka usvojila izmjene i dopune Odluke o strukturi, bližim uslovima i načinu otvaranja i ukidanja transakcionih računa.

U septembru 2015. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sastavila je „Smjernice za procjenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u privrednim društvima, pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost i/ili su uključena u poslovanje revizora, ovlašćenog revizora, te usluge računovodstvenih i poreskih savjetnika”. Centralna banka izvršila je 10 dodatnih inspekcija banaka. Zabilježeno je 163 izvještaja banaka o sumnjivim klijentima i transakcijama, što je porast od 52% u odnosu na 2014. godinu. Centralna banka izmijenila je Odluku o otvaranju i ukidanju transakcionih računa da bi obezbijedila dalje usklađivanje crnogorskog zakonodavstva u ovoj oblasti.

## 4.5. 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 sa jednakim tretmanom.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti javnih nabavki, oblasti koja je naročito osjetljiva na korupciju. Ostvaren je **određeni napredak** zahvaljujući početku implementacije nove Strategije o javnim nabavkama za period 2016-2020, što je jedna od preporuka iz 2015. godine. Nije ostvaren napredak u usklađivanju propisa, gdje je oblast koncesija još u ranoj fazi. Potrebno je više napora da se ojačaju kapaciteti za sprovođenje i izvršenje na svim nivoima i da se spriječi korupcija tokom ciklusa javnih nabavki.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ nastavi da jača kapacitet sistema javnih nabavki za sprovođenje i izvršenje na svim nivoima, uključujući i elektronske nabavke, praćenje ugovora i nadzor i izvještavanje o procedurama nabavki;

→ implementira plan usklađivanja da bi obezbijedila puno usaglašavanje sa direktivom EU o nabavkama iz 2014. godine, naročito o koncesijama i da omogući bolje funkcionisanje sistema pravnih lijekova.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Institucionalni i **pravni okvir** u oblasti javnih nabavki u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU, osim u oblasti koncesija. Crna Gora sada treba da riješi preostale praznine i da obezbijedi puno usklađivanje sa Direktivom EU o javnim nabavkama iz 2014. godine. Novi nacrt zakona o privatno-javnom partnerstvu i koncesijama je u pripremi.

Crna Gora treba da obezbijedi da nijedan međunarodni bilateralni sporazum ne dovede do neprimjerenog ograničavanja konkurencije i da su usklađeni sa 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.

Crna Gora implementira svoju novu **Strategiju za period 2016-2020.** za razvoj sistema javnih nabavki, usvojenu u decembru 2015. godine. Uspostavljen je mehanizam za redovno izvještavanje. Nova strategija fokusira se na postizanje pune usklađenosti sa pravnom tekovinom EU i definiše kako će Crna Gora obezbijediti da na svim nivoima ima jake kapacitete za implementaciju. Ta strategija, međutim, ne obuhvata sprovođenje u oblasti koncesija i ne sadrži informacije o finansijskom planiranju i opredjeljivanju resursa.

**Uprava za javne nabavke Crne Gore** zadužena je za sprovođenje zakona o javnim nabavkama i praćenje i implementaciju strategije za razvoj javnih nabavki za period 2016-2020. godine. Tokom izvještajnog perioda revidirani su pravilnici o standardnim formularima i potkriterijumima za odabir najboljeg ponuđača. Uprava za javne nabavke je samostalan državni organ.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Potrebno je bolje **praćenje** dodjeljivanja ugovora i njihovog sprovođenja. Iako su izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama iz 2014. godine dale javnoj inspekcijskoj službi više ovlašćenja u toj

oblasti i zaposlen je treći inspektor u januaru 2016. godine, ona i dalje nema dovoljne kapacitete za obavljanje svojih poslova. Uz to, bolja unutrašnja revizija kod ugovornih tijela (naručilaca) i dalje je od ključnog značaja za poboljšanje praćenja i verifikovanje sprovođenja ugovora (v. i poglavlje 32 — *Finansijski nadzor*).

Nastavljeno je poboljšanje kapaciteta ugovaračkih tijela **za upravljanje procesom javnih nabavki**. Planiranje, priprema i sprovođenje javnih nabavki generalno je u skladu sa principima transparentnosti i efikasnosti, iako planiranje treba da bude realističnije i u skladu sa resursima opredijeljenim za nabavku. Štaviše, javne nabavke i dalje trpe zbog pretjerano formalističkog pristupa i dominacije cijene kao jedinog kriterijuma za dodjeljivanje ugovora.

Crna Gora treba hitno da uloži u bolje upravljanje podacima da bi se mogao pratiti cjelokupan ciklus nabavke i da bi sistem bio više po mjeri korisnika. U tom smislu, u toku je posao na izradi sistema nabavki koji će u potpunosti biti elektronski.

Poboljšani su kapaciteti Uprave za javne nabavke za promovisanje i sprovođenje pravila o javnim nabavkama i za praćenje tržišta javnih nabavki. Međutim, Uprava treba više da uloži u ocjenu rezultata procesa nabavki, uključujući i ocjenu rizika da može doći do nepravilnosti i faktora koji smanjuju konkurentnost i efikasnost javnih nabavki. Na sadašnjem nivou resursi Uprave su i dalje nedovoljni da bi ona ovaj posao djelotvorno obavljala.

Program za sertifikovanje i obuke u oblasti javnih nabavki ažurira se svake kalendarske godine kako bi se u obzir uzele preporuke naručilaca i ponuđača, a uključeni su i moduli za planiranje javnih nabavki i upravljanje realizacijom ugovora. Do maja 2016. godine, otprilike 57% zaposlenih službenika za javne nabavke je sertifikovano. Broj naručilaca mogao bi se još smanjiti da se poboljša efikasnost: 2016. godine njihov je broj 614, dok ih je 2015. bilo 648, a 2014. godine 621.

Postavljen je regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme **integriteta i konflikta interesa** u oblasti javnih nabavki. Krajem 2015. godine Ministarstvo finansija usvojilo je pravilnik o metodologiji za borbu protiv korupcije, što je pozitivno. Broj izvještaja vezanih za integritet je mali, a ankete javnog mnjenja pokazuju da se javne nabavke i dalje doživljavaju kao snažan izvor korupcije.

#### Efikasan sistem pravnih lijekova

**Pravo na pravni lijek** propisano je Ustavom i Zakonom o javnim nabavkama. Zakonodavstvo o postupku revizije u velikoj mjeri u skladu sa relevantnim dijelom pravne tekovine EU i opštim principima Ugovora o EU. Sistem pravnih lijekova uključuje upravnu reviziju, koju vrši Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, samostalan upravni organ, koji podnosi godišnji izvještaj Skupštini. Komisija za koncesije zadužena je za pravne lijekove za dodjelu koncesija. Odluke Državne komisije za kontrolu javnih nabavki i Komisije za koncesije pravosnažne su, ali se mogu osporiti pred Upravnim sudom Crne Gore.

Tokom 2015. godine Državna komisija prihvatila je 30% predatih žalbi i poništila 269 postupaka javnih nabavki, slično kao i prethodne godine. Broj odluka Državne komisije za kontrolu javnih nabavki smanjio se za 10% u odnosu na 2014. godinu, iako je u prethodne tri godine stabilno rastao. Broj presuda Upravnog suda kojima se poništavaju odluke Državne komisije za kontrolu javnih nabavki i dalje je veliki, a stopa odbijanja je 44% i dijelom potiče iz konflikta između pravila o javnim nabavkama i pravila o upravnom postupku. To podriva funkcionisanje sistema pravnih lijekova. Štaviše, Crna Gora treba da poboljša transparentnost odluka Državne komisije unapređivanjem njenog registra odluka i uvođenjem funkcije elektronske pretrage koja je po mjeri korisnika. U ovom trenutku Državna komisija za kontrolu javnih nabavki nema dovoljan broj zaposlenih, naročito ako se uzme u obzir stalno povećanje broja žalbi.

## 4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo

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

Crna Gora dostigla je nivo **umjerene/dobre spremnosti** u oblasti privrednog prava. Ostvaren je **određeni napredak** u usklađivanju zakonodavstva i u kapacitetu za nadzor obaveznih revizija. U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- uspostavi sistem za nadzor revizija u javnom sektoru, nakon usvajanja nacrtu zakona o reviziji;
- nastavi da radi na usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u oblasti računovodstva i obavezne revizije

Domaće zakonodavstvo u oblasti **privrednog prava** u velikoj je mjeri u skladu sa pravnom tekovinom EU. Rad na zakonodavnom usklađivanju se nastavlja, naročito kroz izradu zakona o tržištima kapitala, uključujući i uslove za obezbjeđivanje transparentnosti. Izmjene i dopune Zakona o preuzimanju akcionarskih društava usvojene su u junu. Usklađivanje treba obezbijediti i u oblasti prekograničnih spajanja. Crna Gora razvija sistem elektronskog registrovanja kompanija, da bi poboljšala svoje poslovno okruženje, ali on nije još u potpunosti operativan.

Ostvaren je napredak u oblasti **korporativnog računovodstva i revizije** kroz usvajanje Zakona o računovodstvu u julu, a nacrt Zakona o reviziji trenutno je u skupštinskoj proceduri. Kada se pripreme podzakonska akta za sprovođenje tih zakona oni će olakšati usklađenost sa najnovijim zakonodavstvom EU o računovodstvu i obaveznoj reviziji. Projekat Svjetske banke za osnivanje i rad javnog revizorskog nadzornog tijela i sa tim povezanog sistema obezbjeđivanja kvaliteta završen je u avgustu.

## 4.7. 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 sa pravnom tekovinom EU, ali sprovođenje ostaje ozbiljan izazov. U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- dalje jača mehanizme saradnje svih organa koji se bave pravima intelektualne svojine;
- poboljša svoj bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i sudskom rješavanju povreda, uključujući i izvještavanje.



Kada je riječ o **autorskim i srodnim pravima**, izmjene i dopune zakona o autorskim i srodnim pravima i zakona o zaštiti topografije za poluprovodnike usvojene su u julu, odnosno junu.

U oblasti **prava industrijske svojine**, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o žigovima i zaštiti industrijskih dizajna u junu.

U oblasti **sprovođenja** Zavod za intelektualnu svojinu (IPO) oformio je radnu grupu za prikupljanje i analizu statističkih podataka; kreiran je novi i potpuniji obrazac za izvještavanje. Nivo krivičnog gonjenja i dalje je nezadovoljavajući. Rezultati Crne Gore u oblasti sprovođenja, iako je prezentovanje statističkih podataka dobro, ipak su ograničeni i nema sudskih predmeta o povredi žigova, a samo su 2 patenta prijavljena u junu. Uprkos brojnim provjerama softverskih licenci od strane Tržišne inspekcije, nivo nelicenciranih softvera u Crnoj Gori je veliki. Popunjenost kadrom u Zavodu za intelektualnu svojinu i dalje je slaba.

IT infrastruktura Zavoda za intelektualnu svojinu poboljšana je zahvaljujući uspostavljanju novog informacionog sistema za registar patenata. Interetske stranica Zavoda za intelektualnu svojinu takođe su pristupačnije i pogodnije za korišćenje.

## 4.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije

*Pravila EU štite slobodnu konkurenciju. Ova pravila obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća, te zloupotrebu dominantnog položaja. Pravila EU takođe sprečavaju da vlada dodjeljuje državnu pomoć kojom se može poremetiti konkurencija.*

Crna Gora ostvarila je **određeni nivo spremnosti** /umjereno je **spremna** u ovoj oblasti. Postignut je **određeni napredak**, naročito u usklađivanju zakona. Crna Gora ima dobar nivo spremnosti u oblasti usklađivanja sa antimonopolskim pravilima i pravilima o spajanju preduzeća. Međutim u sprovođenju ovih pravila pokazale su se određene slabosti. Potrebni su dalji naponi da se poboljša usklađivanje zakona i postignu rezultati u sprovođenju vezani za državnu pomoć. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- osnaži Agenciju za zaštitu konkurencije da direktno izriče novčane kazne;
- obezbijedi operativnu samostalnost Komisije za kontrolu državne pomoći i poboljša djelotvornost kontrole državne pomoći na svim nivoima;
- završi usklađivanje zakona o kontroli državne pomoći sa pravnom tekovinom EU, u skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

### Antimonopolska pravila i spajanja

**Zakonodavni okvir** u velikoj je mjeri u skladu sa pravnom tekovinom EU i sa 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 sa principima Regulative o spajanjima. Podzakonska akta koja predviđaju dalja materijalna pravila i smjernice za to kako pravila o zaštiti konkurencije treba da se primjenjuju u velikoj mjeri postoje i u skladu su sa 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 samostalni organ čijeg direktora postavlja Vlada.

Široko gledano, ovlaštenja Agencije za zaštitu konkurencije mogu se uporediti sa ovlaštenjima Evropske komisije. Ona može da postupa po pritužbama ili notifikacijama (npr. o spajanju) ili može postupiti na svoju inicijativu. Kada sprovodi istragu, Agencija može da izdaje zahtjeve za dostavljanje informacija i da sprovodi terenske istrage. Uvedena je politika ublažavanja kazni po kojoj se dozvoljava da se članovima kartela koji se sami prijave umanji novčana kazna. Međutim, novčane kazne ne može da izriče Agencija za zaštitu konkurencije, već se to može samo odlukom sudova za prekršaje. Agencija može da odobri spajanje, sa ili bez uslova, ili da ih zabrani. Agencija možda takođe da izda mišljenje, na svoju inicijativu ili kada je konsultuju, o nacrtu nekog zakonskog akta koji može da utiče na konkurenciju, iako to ne mora da radi sistematski. Odluke Agencije mogu biti predmet žalbe pred Upravnim sudom.

Kada je riječ o kapacitetu **za sprovođenje**, Agencija ima 13 zaposlenih (uključujući 7 službenika koji rade na predmetima). Kadrovska popunjenost i stručnost Agencije je nedovoljna. Što se tiče **implementacije**, broj odluka o kartelima i zloupotrebi dominantnog položaja ostaje stabilan, sa tri odluke donesene 2013. godine, šest 2014. godine i tri 2015. godine. Agencija je počela jednu detaljnu istragu spajanja prvi put 2015. godine, što je dovelo do uslovnog odobrenja. Međutim, sud za prekršaje izrekao je samo jednu kaznu 2014. godine, u malom iznosu od 36.000 eura. Agencija treba da unaprijedi svoju politiku izvršenja, naročito kroz sprovođenja više terenskih inspekcija (za sada je obavljena samo jedna) i promovisanjem korišćenja politike blažih kazni kao sredstva da se razotkriju karteli. Agencija je dala osam mišljenja o relevantnim podzakonskim aktima. Međutim, treba aktivno pratiti njihove posljedice.

Odluke Agencije po žalbi su u određenoj mjeri potvrdili sudovi, ali ponekad, se javlja prepreka zastare. Kapacitet sudova da rješavaju složene predmete zaštite konkurencije mora se ojačati.

### Državna pomoć

**Zakonodavni okvir** dijelom je u skladu sa pravnom tekovinom EU i sa SSP. Zakon o kontroli državne pomoći usklađen je sa članovima 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju EU, ali je samo dijelom usklađen sa sekundarnim zakonodavstvom EU. Revidirani Zakon o slobodnim zonama usvojen je u julu. Crna Gora nastavila je usvajanje odluka kojima se obezbjeđuje usklađivanje sa tim dijelom pravne tekovine EU, a u skladu sa obavezama po SSP.

Što se tiče **institucionalnog okvira**, Komisija za kontrolu državne pomoći zadužena je za sprovođenje Zakona o kontroli državne pomoći. Komisija za kontrolu državne pomoći administrativno je dio Ministarstva finansija, njene članove imenuju ministarstva koja daju državnu pomoć, a pomaže joj Jedinica za kontrolu državne pomoći. Sadašnja Komisija ne ispunjava još uslove propisane u SSP da bude operativno samostalan organ. Odluke Komisije mogu biti predmet žalbe pred Upravnim sudom.

Zakon o kontroli državne pomoći predviđa da Komisija za kontrolu državne pomoći mora biti obaviještena o svim novim mjerama državne pomoći i da ona mora da utvrdi da su te mjere kompatibilne prije nego što se može pristupiti njihovoj realizaciji. Komisija može da donese negativnu odluku. Ukoliko Komisija ne bude obaviještena o nekoj mjeri državne pomoći, ona može na osnovu pritužbe ili na svoju inicijativu, istražiti tu mjeru.

Kapaciteti Komisije za sprovođenje su nedovoljni. Nivo kadrovske popunjenosti nije adekvatan. Nivo stručnog znanja i budžet treba da se ojačaju. Treba dalje poboljšati bilans ostvarenih rezultata Komisije u oblasti sprovođenja. Broj odluka koje je Komisija donijela porastao je sa 12 koliko ih je bilo 2013. godine na 31 tokom 2015. godine, pri čemu su te godine donesene dvije negativne odluke.

Komisija nije dobila nijednu pritužbu u periodu između 2013. i 2015. godine, što može da ukaže na slabu svijest o pravilima za kontrolu državne pomoći među subjektima u društvu. Postoji dokaz da o određenom broju mjera državne pomoći koje su odobrene na centralnom ili lokalnom

nivou, naročito velikim kompanijama (npr. Montenegro Airlines), Komisija nije obaviještenja ili da ih nije na odgovarajući način istražila. Svijest o pravilima za kontrolu državne pomoći među davaocima državne pomoći je slaba i mora se poboljšavati.

### Liberalizacija

Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći primjenjuju se na javna preduzeća i preduzeća sa 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 sa pravnom tekovinom EU u oblasti državne pomoći. Međutim, Crna Gora treba dalje da pokaže da se ta pravila sprovode na pravi način. Nema monopola komercijalnog karaktera u smislu člana 37 Ugovora o funkcionisanju EU.

## 4.9. 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 toj oblasti je ostvaren **određeni napredak**, ali još se mora raditi da bi se implementirala pravna tekovina EU u oblasti finansijskih usluga. U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- pojača pripreme za usvajanje pravne tekovine EU u oblasti infrastrukture finansijskog tržišta;
- da uloži dalje napore na rješavanju nekvalitetnih kredita (NPL);
- preduzme dodatne korake da se uskladi sa CRR/CRD IV.

U oblasti **banaka i finansijskih konglomerata**, Centralna banka i drugi nadzorni organi u regionu potpisali su sporazum o saradnji sa Evropskim bankarskim nadležnim organom u oktobru 2015. godine. Tokom 2015. godine, Centralna banka pripremila je propis za usklađivanje sa bankarskim paketom CRD 4 i Direktivom 2014/59/EZ o uspostavljanju okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicionih društava (CRRD).

U oblasti **osiguranja i profesionalnih penzija** Agencija za nadzor osiguranja usvojila je dva pravilnika. U julu 2016. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o osiguranju.

U oblasti **infrastrukture finansijskog tržišta** nisu zabilježeni pomaci.

U oblasti **tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga** Skupština je usvojila izmijenjeni Zakon o preuzimanju akcionarskih društava. Komisija za hartije od vrijednosti inicirala je usvajanje izmjena i dopuna Zakona o investicionim fondovima i izmjene i dopune Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima.

## 4.10. Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji

*EU podržava dobro funkcionisanje internog tržišta za elektronske komunikacije, elektronsku trgovinu i audiovizuelne 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 ostvaren je **određeni napredak** u toj oblasti. Nezavisnost Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (EKIP) i Agencije za elektronske medije nastavlja da se podriva, ali ipak u manjoj mjeri nego ranije.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ obezbijedi finansijsku i uredničku nezavisnost javnog radio-difuznog servisa kroz odgovarajuće finansijske resurse i održiv model finansiranja.

U oblasti **elektronskih komunikacija i informaciono-komunikacionih tehnologija**, nova Strategija o razvoju informatičkog društva u Crnoj Gori do 2020. godine usvojena je 21. jula. Ministarstvo i EKIP usvojili su 8 novih propisa. Od januara EKIP više ne mora da prebacuje svaki višak u svom budžetu u državni budžet. Skupština i dalje nastavlja da ima ovlašćenje da razriješi cjelokupan savjet EKIP-a ukoliko ne odobre njihov finansijski izvještaj.

I izmjene i dopune Zakona o poštanskim uslugama i Zakona o elektronskim komunikacijama treba da budu u potpunosti konzistentne kada je riječ o obezbjeđivanju da se prihodima iz elektronskih komunikacija ne pokrivaju troškovi poštanskih usluga.

Dana 2. avgusta EKIP je završio postupak javnog nadmetanja za dodjelu frekvencija iz opsega 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2 GHz i 2,6 GHz. Sva tri postojeća operatora mobilne telefonije obezbijedila su frekvencijske resurse, kao i spektar bez ranije digitalne dividende. Javno nadmetanje nije privuklo interesovanje nijednog novog učesnika na tržištu.

Cijene za regionalne roving servise dalje su pale 1. jula 2016. godine nakon sporazuma sa Bosnom i Hercegovinom, bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Srbijom iz 2014. godine. Telekomunikacioni operatori pokrenuli su sudski spor protiv te odluke na osnovu toga da ona nije imala pravni osnov.

U oblasti **usluga informacionog društva**, izmjene i dopune Zakona o informacionoj bezbjednosti usvojene su u junu 2016. godine, i uključile su formiranje Nacionalnog savjeta za informacionu bezbjednost i zaštitu ključne nacionalne IT infrastrukture.

U oblasti **audiovizuelne politike**, Agencija za elektronske medije (AEM) više nema obavezu da prebacuje sve viškove iz svog budžeta u državni budžet niti da predaje svoje finansijske i tehničke izvještaje Parlamentu na usvajanje. Nezavisnost AEM-a podriva nejasna podjela prava i dužnosti tokom kontrolnog saslušanja pred Parlamentom. Nadalje, Agencija je objavila drugi poziv za distribuciju sredstava radiodifuznim emiterima. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o javnim radiodifuznim servisima i Zakona o elektronskim medijima. RTCG i dalje nema odgovarajuće i stabilne finansijske resurse da ispuni svoju ulogu i obaveze javnog radiodifuznog servisa i obaveze digitalizacije.

## 4.11. 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. Ostvaren je **dobar napredak** u toj oblasti, uključujući usvajanje propisa i napredak ka povjeravanju poslova implementacije budžeta za IPARD II.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ prevaziđe preostale prepreke za povjeravanje poslova implementacije budžeta tako da krene u implementaciju programa IPARD II.

→ nastavi da sprovodi akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Što se tiče **opštih poljoprivrednih pitanja**, biće potrebno da se mjere direktne podrške usklade sa pravnom tekovinom EU kroz njihovo potpuno odvajanje od proizvodnje i povezivanje plaćanja sa standardima i uslovima višestruke usklađenosti. Crna Gora je u procesu uspostavljanja sistema identifikacije zemljišnih parcela. To je dio cjelokupnog integrisanog sistema administracije i kontrole koji je potreban da bi se upravljalo i kontrolisala sredstva u okviru zajedničke poljoprivredne politike. Da bi sistem funkcionisao na pravi način, Crna Gora će morati da izgradi kapacitete i da obezbijedi da različiti uključeni organi imaju jasna i dobro koordinirana zaduženja.

U oblasti **zajedničkog tržišta**, doneseni su Zakon o vinu i Zakon o alkoholnim pićima i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o maslinovom ulju. Nacrt Zakona o organizaciji tržišta za poljoprivredne proizvode je u pripremi. Jačanje administrativnih kapaciteta i implementacija su značajni.

U oblasti **ruralnog razvoja** Crna Gora je u decembru 2015. godine predala zahtjev da joj se povjere poslovi implementacije budžeta za Program IPARD II i dalje nastavlja da ostvaruje napredak u tom smislu. Komisija će vjerovatno izvršiti povjeravanje poslova implementacije budžeta krajem 2016. godine. Povjeravanje tih poslova označava početak implementacije programa IPARD II. Sektorski sporazum potpisan je u novembru 2015. godine. Što se tiče **politike kvaliteta**, u toj oblasti je u toku izgradnja kapaciteta. U pripremi je nacrt Zakona o šemama kvaliteta, kojim će se izvršiti usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. U oblasti **organske poljoprivrede**, doneseni su podzakonski akti o kontroli i registrima.

U oblasti **politike kvaliteta**, u toku je izgradnja kapaciteta za organ sertifikovanja, koji će implementirati ocjenu usaglašenosti proizvoda i specifikacije proizvoda. Zakon o sistemima kvaliteta i zakon o geografskim oznakama su u pripremi.

## 4.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovom poglavlju. Ostvaren je **dobar napredak**, uključujući usvajanje podzakonskih akata.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- sprovođi strategiju za transponovanje i sprovođenje pravne tekovine EU;
- nastavi da poboljšava svoje administrativne kapacitete, naročito za inspeksijske službe i laboratorije;
- nastavi unapređenje prehrambenih objekata.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, usvojen je niz pravilnika, uredbi i podzakonskih akata. Nova Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove osnovana je u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U oblasti **veterinarske politike** donesena su podzakonska akta u raznim oblastima. Sistem identifikacije i registracije životinja proširen je na svinje i stvarna identifikacija i registracija svinja i svinjarskih gazdinstava je završena. Nastavljen je višegodišnji program za iskorjenjivanje bjesnila. Završene su kampanje vakcinacije u jesen 2015. i u proljeće 2016. godine. Nastavljena je izgradnja kapaciteta veterinarske službe. Završena je i kampanja vakcinacije za bolest kvrgave kože.

U oblasti **plasiranja hrane, stočne hrane i životinjskih nusproizvoda** Crna Gora je završila klasifikaciju prehrambenih objekata i objekata koji barataju sa životinjskim nusproizvodima i to u tri kategorije: usklađeni sa uslovima EU, objekti sa manjim neusklađenostima i objekti sa značajnim neusklađenostima.

U oblasti **pravila o bezbjednosti hrane** donesena su podzakonska akta u raznim segmentima. Nastavljena je izgradnja kapaciteta službi za bezbjednost hrane. Nije bilo dešavanja u vezi sa **genetski-modifikovanim organizimima**.

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

Donesena su mnoga podzakonska akta u oblasti **fitosanitarne politike**. Radilo se na izgradnji kapaciteta fitosanitarnih službi.

## 4.13. Poglavlje 13: Ribarstvo

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

Pripreme u toj oblasti još su u **ranog fazi**. **Nije ostvaren napredak**, naročito kada je riječ o zakonodavnom okviru.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- nastavi da realizuje akcioni plan za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU;
- jača administrativne kapacitete

U oblasti **upravljanja resursima** usvojena su podzakonska akta o sadržaju dozvole za privredni ribolov i zabrani izlovljavanja i trgovine pristacima, ribljom mlađi i drugim morskim organizmima. U oblasti **inspekcije i kontrole**, podzakonska akta su takođe donesena o tome kako čuvati i predavati podatke iz uzgoja riba i drugih morskih organizama, kao i o izdavanju sertifikata za izlov ribe.

Tokom izvještajnog perioda, nije bilo značajnih dešavanja u oblasti **upravljanja flotom, strukturnog djelovanja, tržišne politike, državne pomoći, i međunarodnih sporazuma o ribarstvu**.

## 4.14. 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** je ostvaren u protekloj godini, naročito u oblasti pomorskog, željezničkog i vazdušnog saobraćaja. Međutim, potrebno je uložiti još rada i dalje se uskladiti sa pravnom tekovinom EU o unutrašnjim plovnim putevima i inteligentnim transportnim sistemima.

Uz rad na nedostacima koji su izloženi u kratkim crtama dalje u tekstu, tokom predstojeće godine Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi samostalnost i kadrovsku popunjenost regulatornog organa za željeznice;
- pojača nastojanja da postane punopravna članica Pariskog Memoranduma o razumijevanju;
- pripremi i obezbijedi pravovremeno objavljivanje Izjave o mreži za željezničke kapacitete u Luci Bar i da započne proces revizije nacionalnih tehničkih pravila za bezbjednost.

U oblasti pravne tekovine EU u oblasti **opšteg saobraćaja**, usvojeni su ključni strateški dokumenti. Međutim, Crna Gora treba dalje da jača svoj strateški okvir putem revizije strategije za razvoj saobraćaja iz 2008. godine, da bi obezbijedila usklađivanje sa regionalnom agendom za konektivnost. Koordinacija sa susjednim zemljama veoma je ograničena i treba da postane dio svakog procesa planiranja. Domaće zakonodavstvo dijelom je usklađeno sa pravnom tekovinom EU u oblasti ljetnih aranžmana. Dalji su naponi potrebni da bi se završilo usklađivanje sa pravnom tekovinom o obavezama usluge javnog saobraćaja, uključujući postupak i kriterijume za dodjeljivanje ugovora za usluge javnog saobraćaja u oblasti drumskog i željezničkog saobraćaja.

Zakonodavstvo o vazdušnom, željezničkom i pomorskom saobraćaju ojačano je 2015. godine osnivanjem nacionalnog tijela za istrage nesreća u vazdušnom, pomorskom i željezničkom saobraćaju. Nacionalna komisija za istrage teških nesreća i nezgoda u saobraćaju, formirana 2014. godine, radi nezavisno od Ministarstva saobraćaja od 2015. godine i ima svoj budžet. Sada je u potpunosti operativna.

U oblasti **drumskog saobraćaja** Crna Gora dijelom je usklađena sa pravnom tekovinom EU. Dalji su naponi potrebni, naročito na transponovanju i sprovođenju pravne tekovine u socijalnoj oblasti, oblasti pravila i standarda drumske bezbjednosti i na ažuriranim statističkim podacima o bezbjednosti na drumovima. Zakon o bezbjednosti u drumskom saobraćaju donesen je 2012. godine, a nakon toga uslijedile su izmjene i dopune i relevantna podzakonska akta. Crna Gora takođe je jačala zakonodavni okvir usvajanjem godišnjih akcionih planova za sprovođenje strategije o bezbjednosti u drumskom saobraćaju za period 2010 - 2019. godine. Program za rekonstrukciju i održavanje državnih puteva za 2016. godinu iznosi 44 miliona eura.

Zakon o prevozu opasne robe donesen je 2014. godine. Međutim, Crna Gora mora bolje da prati sprovođenje, uključujući i putem nacionalnog organa za kontrolu prevoza opasne robe. Crna Gora dijelom je usklađena sa pravnom tekovinom EU u oblasti pristupa tržištu za robu i putnički saobraćaj. Zakonski okvir kojim se uređuje vrijeme vožnje i uvođenje tahografa dijelom je usaglašeno sa pravnom tekovinom EU, ali Crna Gora treba dalje da poboljšava sprovođenje u oblastima kontrola i inspekcija na putu.

Pristup tržištu za vuču i međunarodnom tržištu za usluge prevoza autobusima uređeni su zakonom o drumskom saobraćaju, koji je u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom EU. Nije ostvaren napredak kada je riječ o čistim i energetski efikasnim vozilima za drumski saobraćaj niti u oblasti inteligentnih saobraćajnih sistema. Biciklizmu kao alternativnom i za životnu sredinu pogodnom obliku saobraćaja u gradovima nije posvećeno dovoljno pažnje.

U oblasti pravne tekovine koja se odnosi na **željeznički saobraćaj**, država i operator putničkog saobraćaja zaključili su ugovor po kome se nadoknađuju gubici u vođenju usluge željezničkog putničkog saobraćaja. Vlasti Albanije i Crne Gore završile su razgovore o pet različitih protokola u okviru novog prekograničnog sporazuma. Uloga i funkcionisanje Direktorata za željeznice, nacionalnog organa za bezbjednost i regulaciju, treba dalje da se ojača. Direktorat za željeznice takođe služi kao organ javnih nabavki za željeznice. Međutim, Direktorat još nije potpuno nezavisan od Ministarstva saobraćaja. Iako je tržište željezničkog saobraćaja u Crnoj Gori otvoreno za konkurenciju od 2014. godine, do danas nijedan privatni operator nije pokazao interesovanje da uđe na tržište. Otvoreni pristup tržištu željezničkog saobraćaja, sa transparentnim naknadama za pristup željeznici i dodjeljivanjem kapaciteta, treba dalje uskladiti sa pravnom tekovinom EU. Zakon o bezbjednosti u željezničkom saobraćaju i o interoperabilnosti donesen je 2014. godine, ali potrebni su dalji naponi za njegovo sprovođenje.

U oblasti **pomorskog saobraćaja** u oktobru 2015. godine, faza I Sistema za praćenje i inofrmisanje o saobraćaju plovila postala je u potpunosti operativna, čime se uspostavlja zakonodavni i tehnički okvir za praćenje pomorskog saobraćaja. U julu 2015. godine Skupština je ratifikovala Pariski



Memorandum o razumijevanju o kontroli države luke. Međutim, Crna Gora treba da obezbijedi sprovođenje postupaka, formulare i informacioni sistem, naročito kada je riječ o kontroli države luke, izboru brodova, postupcima proširene inspekcije, odgovornosti priznate organizacije, odredbama zabrana i kodeksu dobre prakse. Crna Gora je ratifikovala Atinsku konvenciju iz 1974. godine, te Ženevsku konvenciju o radu pomoraca iz 2006. godine. U julu 2016. godine, Skupština je usvojila Zakon o bezbjednosnoj zaštiti brodova i luka. Kada je riječ o sistemima za obrazovanje, obuku i sertifikovanje pomoraca, Crna Gora preduzela je mjere da riješi nedostatke kako bi se obezbijedilo priznavanje u EU.

U oblasti **saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima**, relevantno zakonodavstvo EU treba da se transponuje, a novi organ zadužen za unutrašnje plovne puteve da se osnuje. Crna Gora još nije usvojila zakon o trgovačkoj mornarici. Crna Gora učestvuje u strategiji EU za Dunavski region. Mapa puta za transponovanje pravne tekovine EU o unutrašnjim plovnim putevima postoji, ali se još ne koristi. Međutim, Crna Gora nije potpisnica međunarodnih sporazuma o plovidbi unutrašnjim plovnim putevima, niti bilateralnih sporazuma sa susjednim zemljama.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, Crna Gora dalje napreduje u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u okviru prve prelazne faze Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru. Međutim, neka pitanja u oblasti ekonomske regulacije i dalje treba riješiti. U velikoj mjeri Crna Gora uskladila svoje zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU o Jedinstvenom evropskom nebu. U oblasti bezbjednosti vazdušnog saobraćaja, zakonodavstvo je usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Nakon uspješnog završetka projekta „Jedna bezbjednosna kontrola” u decembru 2015. godine, Crna Gora je sada uključena u EU listu trećih zemalja koje primjenjuju standarde bezbjednosti koji su jednaki zajedničkim osnovnim standardima za bezbjednost vazdušnog saobraćaja.

U oblasti **kombinovanog saobraćaja**, Crna Gora usvojila je 2014. godine zakon o kombinovanom prevozu tereta kojim se transponuju ciljevi i opšti principi pravne tekovine EU. Međutim, treba učiniti mnogo toga da se izvrši puno usklađivanje sa zakonodavstvom EU i da se dalje razvije uravnoteženi intermodalni saobraćaj, uzimajući u obzir takođe i mogući razvoj zakonodavstva EU u toj oblasti.

## 4.15. Poglavlje 15: Energetika

Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti energetike. **Dobar napredak** je ostvaren u izvještajnom periodu, naročito u oblasti usklađivanja zakonodavstva sa Trećim energetske paketom u oblasti električne energije putem usvajanja novog Zakona o energetici u decembru 2015. godine i u junu 2016. godine. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- ojača organ za obavezne rezerve nafte;
- usvoji podzakonska akta za energetske zakone i počne njihovo sprovođenje;
- završi usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o energetskej efikasnosti i implementira je.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja** Energetska politika Crne Gore do 2030. godine usvojena

je 2011. godine, a Strategija razvoja energetike do 2030. godine usvojena je 2014. godine. U januaru 2016. godine Crna Gora usvojila je akcioni plan za implementaciju te strategije za period 2016-2020. godine.

Akcioni plan o obaveznim strateškim rezervama nafte i/ili naftnih derivata usvojen je u aprilu 2015. godine. Crna Gora i dalje treba da usvoji zakon o bezbjednosti snabdijevanja naftnim derivatima, što će joj pružiti osnovu za početak sprovođenja Direktive o rezervama nafte. Naftne rezerve u ovom trenutku gotovo ne postoje.

Crna Gora učestvuje u ENTSO-e od samog početka. Međusobno povezivanje elektroenergetskih sistema Crne Gore i Italije podmorskim kablom je u toku, a planiraju se i dodatne interkonekcije sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Crna Gora nema tržište gasa. Potpisala je regionalni multilateralni memorandum o razumijevanju u okviru Berlinskog procesa da se uspostavi „dan-unaprijed” tržište i da se spoji sa susjednim tržištima do 2018. godine.

Iako je Treći energetska paket o **unutrašnjem energetskom tržištu** (i električne energije i gasa) transponovan kroz Zakon o energetici, koji je donesen u decembru 2015. godine i Zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i gasa, koji je donesen u junu 2016. godine, potrebno je još da se donesu podzakonska akta za njihovo sprovođenje. U junu 2016. godine, aktivnosti distribucije električne energije Elektroprivrede Crne Gore zakonom su odvojene od funkcije snabdijevanja.

Tržište električne energije u potpunosti je otvoreno za domaćinstva 1. januara 2015. godine, ali nijedan novi snabdjevač nije ušao na tržište. Potrošači povezani na visokonaponsku mrežu dobijaju električnu energiju po cijenama koje su rezultat pregovora, ali jedini potrošač koji je prešao kod novog snabdjevača je KAP, Kombinat aluminijuma u Crnoj Gori koji se od 2016. godine na veleprodajnom tržištu pojavljuje samostalno kao samosnabdjevač sa svojim odgovornostima za energetska bilans.

Regulatorna agencija za energetiku funkcionalno je i finansijski samostalan organ sa 30 zaposlenih. Međutim, okvir za garantovanje njene samostalnosti treba dalje poboljšavati. Regulatorna agencija za energetiku 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 ukinute su 2010. godine za električnu energiju, a 2011. godine za usluge mreže. Tarife za snabdijevanje posebno ugroženih kategorija kupaca uvedene su 2012. godine.

Crna Gora ima povoljno okruženje za investicije u energetiku. Izazovi se odnose na povezivanje novih proizvodnih kapaciteta na elektroenergetski sistem. Investicije često koče postupci eksproprijacije i pripreme detaljne planske dokumentacije.

Direktiva o odobrenjima za istraživanje i proizvodnju ugljovodonika transponovana je u domaće zakonodavstvo. Crna Gora je u naprednoj fazi spremnosti za punu implementaciju Direktive o sigurnosti naftnih i plinskih djelatnost u podmorju. Ugovor o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika potpisan je u septembru 2016. godine. Master plan gasifikacije finalizovan je, uključujući i listu prioriteta investicionih projekata, ali još treba finalizirati stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu. 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. Prema ciljevima koje je Crna Gora postavila za period do 2020. godine, 33% energije treba da bude iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji, iako je preliminarni podatak iz energetskog bilansa za 2014. godinu pokazao da je taj cilj već postignut. Crna Gora dijelom je transponovala Direktivu o obnovljivoj energiji, a još treba da se usvoje podzakonska akta za sprovođenje.

Postoje podsticaji za korišćenje obnovljivih izvora energije. Međutim, njihov razvoj, naročito kada je riječ o hidroenergiji, treba da bude u skladu sa relevantnim propisima EU u oblasti životne sredine. Ocjena potencijalnih novih projekata treba da uzme u obzir uticaje na oblasti od velikog značaja za prirodu. Regulatorna agencija za energetiku izdaje garancije porijekla. Administrativni postupci i postupci vezani za mrežu opterećuju proizvođače obnovljive energije. Kriterijume održivosti za biogoriva i biotečnosti i dalje treba implementirati.

U oblasti **energetske efikasnosti** (EE) u junu 2016. godine donesen je Akcioni plan energetske efikasnosti za period 2016 - 2018. godine. Crna Gora planira da uštedi 9% prosječne petogodišnje finalne potrošnje energije do 2018. godine. Postavila je cilj od 1% za obnovu objekata centralne vlade u februaru 2016. godine, i usvojila godišnji Operativni plan energetske efikasnosti za institucije javne uprave u aprilu 2016. godine. Fond za energetske efikasnosti još nije osnovan. Treba uspostaviti i šemu obaveza u oblasti energetske efikasnosti. Neki dijelovi pravne tekovine EU u oblasti energetske efikasnosti tek treba da budu transponovani, naročito odredbe koje se odnose na dalje transponovanje Direktive o energetske efikasnosti i o energetske označavanju energetskih proizvoda.

Direktiva o energetske učinkovitosti zgrada je transponovana. Usaglašenost sa minimalnim uslovima u oblasti energetske efikasnosti je obavezna za sve nove i rekonstruisane objekte. Još nije počelo sertifikovanje energetske efikasnosti zgrada. Administrativne kapacitete treba dosta ojačati, naročito za inspeksijski nadzor i administraciju na lokalnom nivou.

U oblasti **nuklearne energije, nuklearne bezbjednosti i zaštite od zračenja**, Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor ni bilo koje drugo postrojenje koje bi proizvodilo radioaktivne materijale, a domaće zakonodavstvo zabranjuje izgradnju nuklearnih postrojenja. Od juna 2012. godine Crna Gora ima licencirano i funkcionalno skladište za radioaktivni otpad, uglavnom iz medicine i industrije, usaglašeno sa međunarodnim standardima. Domaće zakonodavstvo o zaštiti od jonizirajućeg zračenja i osnovnim standardima za bezbjednost dijelom je usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Direktiva o nuklearnoj bezbjednosti dijelom je transponovana. Crna Gora ne namjerava da izvrši puno usklađivanje zbog zabrane nuklearnih kapaciteta.

Crnogorsko zakonodavstvo nije usklađeno sa 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 uz njega.

Crna Gora nije članica Sistema Evropske zajednice za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE), ali namjerava da se pridruži Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka. Nacionalni regulatorni organ za radijaciju i nuklearnu bezbjednost i sigurnost i upravljanje radioaktivnim otpadom pod okriljem je Ministarstva održivog razvoja i turizma i Agencije za zaštitu životne sredine i Uprave za inspeksijske poslove. Osam državnih službenika radi na zaštiti od jonizirajućeg zračenja i na bezbjednosti od zračenja. Petočlani savjetodavni odbor za zaštitu od jonizirajućeg zračenja i za bezbjednost od zračenja osnovan je u aprilu 2012. godine.

## 4.16. Poglavlje 16: Porezi

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti poreza. U ovoj oblasti ostvaren je **određeni napredak**.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

→ usvoji i počne da sprovodi akcioni plan za rješavanje pitanja istaknutih u Analizi poreske uprave pomoću instrumenta za dijagnostičku ocjenu (TADAT).

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, nije ostvaren napredak u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU.

U oblasti **direktnog oporezivanja**, nije ostvaren napredak u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. Međutim, saradnja između poreskih i carinskih organa je ojačana. Crna Gora treba da izbjegava poreske mjere koje je teško sprovoditi i koje su usmjerene samo na neke oblasti poslovanja, jer one potencijalno mogu dovesti do poremećaja na tržištu.

Što se tiče **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, u septembru 2015. godine usvojena je IT strategija poreske uprave i napravljena su poboljšanja na njenom IT sistemu.

TADAT dijagnostika izvršena je tokom izvještajnog perioda i njen finalni izvještaj je Crna Gora prihvatila. Nju je izvršio konzorcijum međunarodnih i domaćih organizacija, koji je uključivao i Evropsku komisiju. Nalazi su joj različiti: neke oblasti, uključujući postizanje ishoda u oblasti poreskih prihoda i eksternog nadzora nad poreskom upravom, ocijenjene su kao adekvatne. Međutim, u izvještaju se utvrđuje da je potrebno posvetiti pažnju nekim oblastima, naročito pouzdanosti baze poreskih obveznika. Takođe su naglašena pitanja vezana za ocjenu rizika, unakrsno provjeravanje izvještaja, sporove, efikasnost naplate i sistema izvještavanja i percepciju poreskog sistema u očima građana.

## 4.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna unija

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Nije ostvaren značajan napredak**. Odmaklo se u finalizaciji akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike, kako je preporučeno prošle godine.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ donese i sprovodi akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU.

→ obezbijedi poštovanje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

U oblasti **monetarne politike**, sadašnje korišćenje eura u Crnoj Gori crnogorske vlasti uvele su pod izuzetnim okolnostima i ono se u potpunosti razlikuje od članstva u euro zoni. Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente monetarne politike, pošto koristi euro kao zakonsko sredstvo plaćanja. Zbog toga joj je najznačajniji instrument makro-ekonomske politike

fiskalna politika. U maju je donesena odluka Centralne banke o obaveznoj rezervi banaka koje se moraju držati u Centralnoj banci, čime se omogućuje bankama da drže do 25% obaveznih rezervi u obliku blagajničkih zapisa do kraja marta 2017. godine. Nakon toga ta opcija se ukida kako bi se izvršilo usklađivanje sa pravilima EU o zabrani povlašćenog pristupa javnih vlasti finansijskim institucijama.

U pogledu **ekonomske politike** potrebno je dalje usklađivanje sa Direktivom o uslovima za budžetski okvir. Napredovalo se u radu po strategiji za implementaciju metodologije Evropskog sistema računovodstvenih standarda iz 2010 godine (ESA 2010) u oblasti statistike javnih finansija. Zavod za statistiku Crne Gore, MONSTAT, Centralna banka i Ministarstvo finansija u maju su potpisali su sporazum o saradnji u oblasti statistike nacionalnih računa sektora opšte države.

Iako je makroekonomski okvir uglavnom konzistentan, srednjoročni fiskalni okvir, kako je predstavljen u Programu ekonomskih reformi, ne nudi odgovarajući odgovor politike na fiskalne izazove. Budžet za 2015. godinu premašio je deficit po fiskalnim pravilima i ograničenje duga od 60% i 3% BDP-a. Vlada planira da objavi plan oporavka nakon oktobarskih parlamentarnih izbora.

Iako je Crna Gora uvela višegodišnji budžetski okvir, njegov sadržaj i pouzdanost treba dalje poboljšati. Od 2015. godine Državna revizorska institucija revidira primjenu fiskalnih pravila. Crna Gora je nastavila da redovno predaje fiskalne notifikacije, koje treba postepeno da se usklade sa uslovima EU.

Vlada je na vrijeme predala svoj Program ekonomskih reformi (PER) za period 2016-2018. godine. Analitički kapaciteti vlasti se postepeno poboljšavaju, ali ima prostora za dalje poboljšanje u formulisanju i koordinaciji ekonomske politike.

## 4.18. Poglavlje 18: Statistika

*Pravila EU obavezuju države članice da su u mogućnosti da proizvode 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 postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti statistike. Protekle godine ostvaren je **određeni napredak**, naročito u usaglašavanju statističke metodologije sa standardima EU i objavljivanjem nekih vremenskih serija BDP u skladu sa Evropskim sistemom računa (ESA) 2010.

Međutim, potrebna su snažnija nastojanja, posebno da bi se obezbijedila usklađenost makro-ekonomskih i poslovnih statističkih podataka sa standardima EU.

Baveći se nedostacima, koji su izloženi u kratkim crtama dalje u tekstu, tokom predstojeće godine, Crna Gora treba naročito da:

- značajno ojača ljudske i finansijske resurse Zavoda za statistiku Crne Gore (Monstat);
- dalje uskladi svoje statističke podatke sa ESA 2010, uključujući i statističke podatke o vladinim finansijama.

U pogledu **statističke infrastrukture**, zakonski okvir je u skladu sa Evropskim statističkim

kodeksom. Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat) glavni je proizvođač i cjelokupni koordinator statistike u Crnoj Gori. Njegova profesionalna nezavisnost pohranjena je u zakonu. Međutim, administrativni kapacitet Monstata i dalje je ograničen zbog nedovoljnih resursa: samo 105 od predviđenih 200 radnih mjesta je popunjeno, pa su sredstva nedovoljna za rješavanje nedostataka vezanih za mjerila za zatvaranje. Budžet za 2016. godinu povećan je za 20%, ali prostorije Zavoda i dalje su neadekvatne.

Monstat je potpisao 14 memoranduma o razumijevanju sa pružiocima administrativnih podataka, uključujući i 2 u izvještajnom periodu. Koordinacija proizvođača zvanične statistike nastavila je da se poboljšava, iako je treba dalje jačati. Glavne klasifikacije (NACE Rev. 2, ISCO-08, NUTSCPA, GEONOM i ISCED-2010) usaglašene su sa pravnom tekovinom EU. Monstat koristi tri registra statističkih podataka: poslovni registar, registar teritorijalnih jedinica i statistički registar poljoprivrednih gazdinstava, koji su dijelom usklađeni sa pravnom tekovinom EU.

Prenos podataka **Eurostatu** nastavlja se i prenošeni su dodatni podaci, ali su ipak potrebna dalja poboljšanja. Potrebno je više koristiti administrativne izvore.

Biće potrebni i kontinuirani naponi da bi se **Makroekonomski statistički podaci** uskladili sa ESA 2010, iako je u izvještajnom periodu postignut napredak. Monstat sastavlja godišnji i kvartalni bruto domaći proizvod (BDP) koristeći pristup proizvodnje i rashodni pristup u tekućim i stalnim cijenama. U tom izvještajnom periodu Eurostatu su predate godišnje i kvartalne vremenske serije BDP za period 2010–2014. godine po metodologiji ESA 2010. Nadalje, Monstat je na svojim internet stranicama objavio BND za period 2010 - 2014. godine po metodologiji ESA 2010. Monstat još ne sastavlja kvartalne sektorske izvještaje.

Potrebni su veći naponi za razvoj prikupljanja statističkih podataka o vladinim finansijama, finansijskih računa i tabela o upotrebi. Centralna banka sastavlja statistiku o platnom bilansu i to je dijelom usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Statistički podaci o stranim direktnim ulaganjima takođe su dijelom u skladu sa pravnom tekovinom EU. Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HICP) kao i paritet kupovne moći uglavnom su usklađeni, a inventar HICP predat je u novembru 2015. godine. Tabele o postupanju u slučaju prekomjernog deficita (EDP) predate su prvi put u oktobru 2014. godine i nastavljene u izvještajnom periodu, ali one su samo dijelom usklađene sa ESA 2010. Za svrhe implementacije ESA 2010 u maju 2016. godine potpisan je trilateralni sporazum između Monstata, Centralne banke i Ministarstva finansija. To bi trebalo da pomogne da se uspostavi bliža saradnja između te tri institucije.

Kada je riječ o strukturalnoj **poslovnoj statistici** i kratkoročnoj poslovnoj statistici, potrebno je dalje poboljšanje kvaliteta, uvođenje jedinica po vrstama djelatnosti i povećana pokrivenost promjenjivih vrijednosti. Kod kratkoročne poslovne statistike poštovanje obaveza je poboljšano tokom izvještajnog perioda, ali potrebna su dalja poboljšanja, naročito u sektoru usluga. Poslovni registar predstavlja dobru osnovu za proizvodnju statističkih podataka i za uzorkovanje, ali treba ga češće ažurirati i obezbijediti bolju pokrivenost malih preduzeća. PRODCOM (lista proizvoda Evropske zajednice) usklađena je, ali Eurostat nije dobio statističke podatke stranih filijala (FATS). Statistički podaci u turizmu dijelom su usklađeni, a u aprilu 2016. godine prvi put je urađena anketa o turističkoj djelatnosti stanovništva Crne Gore; Eurostat nije dobio statističke podatke o avio saobraćaju, ali statistički podaci o pomorskom saobraćaju dijelom su usklađeni, a radovi na statističkim podacima o teretnom drumskom saobraćaju su počeli. Podaci o istraživanjima i razvoju u skladu su sa pravnom tekovinom EU.

U oblasti **socijalne statistike** sprovedena je anketa o prihodima i uslovima života (EU-SILC) od 2013. godine, ali potrebno je dalje usaglašavanje. Preduzeti su početni koraci na implementaciji Evropskog sistema integrisanih statističkih podataka u oblasti socijalne zaštite (ESSPROS). Statistički podaci o tržištu rada uglavnom su usklađeni sa pravnom tekovinom EU, počeo je

rad na proizvodnji podataka o strukturi zarada, ali i dalje treba uraditi indeks troškova radne snage. Statistički podaci o kriminalitetu dijelom su u skladu sa uslovima za prikupljanje podataka na godišnjem nivou koje ima Eurostat. Eurostat dobija podatke o migracijskim tokovima bez metapodataka i još nije dobio podatke o azilu i sticanju ili gubitku državljanstva.

**Statistika u oblasti poljoprivrede** dijelom je usklađena sa pravnom tekovinom EU. Podaci o biljnoj proizvodnji poboljšanog kvaliteta preračunati su za period 2007-2013. godine i poslani Eurostatu u oktobru 2015. godine zajedno sa podacima za 2014. godinu. Uz to, podaci za 2015. godinu poslani su u julu 2016. godine. Počeo je rad na ekonomskim statističkim izvještajima za poljoprivredu, indeksu poljoprivrednih cijena i doprinosu radne snage u poljoprivredi. Godišnji **statistički podaci o energetici** u potpunosti su usklađeni, a mjesečni djelimično. Statistički podaci o cijenama energije su u potpunosti usklađeni. U oblasti **statističkih podataka o oblasti životne sredine**, dijelom su usklađeni statistički podaci o otpadu. Eurostat još nije dobio statističke podatke u oblasti životne sredine, koji između ostalog uključuju izvještaje o izdancima za zaštitu i izvještaje o materijalnim tokovima.

## 4.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

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

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Tokom izvještajnog perioda ostvaren je **određeni napredak** u toj oblasti. Zamajac reformi treba da se nastavi tako da bi se promjene prevele u poboljšane usluge za građane. Treba obezbijediti usklađenost zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Ključno pitanje i dalje je kritična situacija na tržištu rada.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- poveća opredijeljena sredstva za aktivne mjere na tržištu rada usmjerene na mlade, žene i teško zapošljiva lica;
- ukine zakonodavne mjere koje demotiviraju učešće žena na tržištu rada.

U martu je Vlada po prvi put podnijela izvještaj o svom akcionom planu za postepeno usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i razvoj kapaciteta za socijalnu politiku i zapošljavanje.

U oblasti **radnog prava**, u decembru 2015. godine usvojena je Uredba o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica, kako bi se podržao ekonomski doprinos najteže zapošljivih kategorija, uključujući Rome, dugoročno nezaposlena lica i lica starija od 50 godina. Međutim, planira se usvajanje novog zakona o radu 2017. godine i tek treba transponovati značajne instrumente zakonodavstva EU. Dječji rad ostaje razlog za brigu u Crnoj Gori, naročito dječje prosjačenje.

Kada je riječ o **zaštiti na radu**, usvojena je Strategija za poboljšanje kvaliteta zaštite na radu za period 2016-2020. godine, i prateći akcioni plan i tri pravilnika. Inspekcija rada nastavila je rad na poboljšanju radnog okruženja. Crna Gora nema nacionalni institut za okupaciono zdravlje niti registar stanovništva koji se odnosi na povrede na poslu.

**Socijalni dijalog** treba poboljšati, naročito u privatnom sektoru i na lokalnom nivou. Započeo je

novi mandat Socijalnog savjeta Crne Gore i treba obezbijediti adekvatan kapacitet za obavljanje njegovih funkcija.

U oblasti **politike zapošljavanja** Vlada je u decembru usvojila svoju novu Nacionalnu strategiju za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa za period 2016-2020. godine i prateći akcioni plan za 2016. godinu. PER za 2016. godinu kao prioritet odredio je generalno poboljšanje kapaciteta ljudskih resursa i povećanje pristupa tržištu rada za teško zapošljiva lica. Dugoročno nezaposleni, naročito žene i mladi, mogu da postignu bolju inkluziju ukoliko se ojačaju veze između mjera aktivacije i mjera socijalne zaštite. Prepreka ostaju primarni podaci i pouzdana statistika.

Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2016. godinu usvojen je u martu. Situacija je kritična pošto svako treće lice radi u neformalnom sektoru.

Izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojima se obezbjeđuju doživotne subvencije za majke sa troje i više djece, smanjuju učešće žena na tržištu rada i djeluju kao demotivacija za rad i vode do ranog izlaska sa tržišta rada.

Što se tiče priprema za **Evropski socijalni fond (ESF)**, Crna Gora trenutno sprovodi svoj prvi operativni program za razvoj ljudskih resursa (2012-2013) koji prethodi ESF-u. Evropska komisija je u decembru usvojila višegodišnji Akcioni program za zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike za period 2015-2017. godine. (V. i Poglavlje 22 —*Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*).

U oblasti **socijalne inkluzije i zaštite**, u aprilu je Vlada izvijestila o implementaciji svoje strategije o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Lokalni planovi za socijalnu inkluziju napravljeni su u gotovo svim opštinama, ali treba obezbijediti adekvatne finansijske resurse za njihovu implementaciju.

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu funkcionalan je, ali treba ojačati njegove kapacitete. Napredovao je proces deinstitutionalizacije, promovisanje hraniteljstva je nastavljeno, a ostvaren je napredak u oblasti svijesti sistema socijalnog staranja o dječjim pravima. Proces deinstitutionalizacije treba nastaviti paralelno sa porastom usluga hraniteljskih porodica i usluga baziranih u zajednici. Osnovano je devet dnevnih centara, a centar za djecu sa smetnjama u razvoju funkcionalan je u Podgorici od aprila.

U septembru 2016. godine usvojena je nova Strategija za integraciju lica sa invaliditetom za period 2016-2020. godine. Broj zaposlenih lica sa invaliditetom ostaje veoma ograničen, a resursi iz fonda za profesionalnu rehabilitaciju treba bolje da se koriste. U martu je usvojena Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za period 2016-2020. godine<sup>4</sup> zajedno sa Akcionim planom za 2016. godinu, ali još treba da se radi na socijalnoj inkluziji Roma.

Uvođenje Faze II socijalnog kartona - informacionog sistema socijalne zaštite, uspješno je nastavljeno. Uspostavljeni su Sektor za razvoj socijalnih usluga i Socijalna inspekcija, ali decentralizacija standardizovanih lokalnih socijalnih usluga nije još izvršena, a saradnja sa nevladinim organizacijama u toj oblasti treba da se ojača.

Što se tiče **zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici**, Crna Gora izvršila je analizu 56 zakona i propisa da bi utvrdila koji su propisi usaglašeni sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Preporučuje se dalje usklađivanje sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom (V. i *poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava*).

U oblasti **jednakosti između žena i muškaraca u oblasti zapošljavanja i socijalne politike**, podrška samohranim roditeljima i dalje je veoma ograničena, i u smislu finansijske pomoći i u smislu pružanja usluga. U oktobru je izvještaj Vlade o implementaciji Konvencije za ukidanje diskriminacije žena pokazao da su žene i dalje nedovoljno zastupljene na tržištu rada. Potrebno

4 Sve ove grupe uzimaju se u obzir pod krovim terminom „Romi” po EU okviru za nacionalne strategije za integraciju Roma.



je više mjera da se prevaziđe neprijavljeni rad, neaktivnost i nezaposlenost žena. Statistički podaci koji su razdvojeni po polu i analiza sa aspekta roda treba da se sistematično dostavljaju, odnosno vrše.

## 4.20. Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika

*Industrijska politika EU jača konkurentnost, olakšava strukturne promjene i podstiče okruženje pogodno za preduzeća koje stimuliše mala i srednja preduzeća.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Ostvaren je **određeni napredak** u toj oblasti kroz usvajanje industrijske politike do 2020. godine, što je bila ključna preporuka iz 2015. godine. Postoji potreba da se dalje grade administrativni kapaciteti i obezbijedi jaka koordinacija između ministarstava.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- počne da implementira industrijsku politiku u bliskoj saradnji sa industrijom i drugim relevantnim subjektima;
- nastavi da jača nefinansijsku i finansijsku podršku javnog sektora malim i srednjim preduzećima i da poboljšava administrativne kapacitete vlasti.

U oblasti **principa vezanih za preduzeća i industrijsku politiku**, u junu je Vlada usvojila svoju industrijsku politiku za period do 2020. godine i prateći akcioni plan. S obzirom na niz različitih uključenih subjekata, potrebna je snažna koordinacija Ministarstva ekonomije kako bi se ta politika uspješno realizovala.

Rezultati ocjene Akta o malim i srednjim preduzećima iz 2016. godine ukazali su da je Crna Gora pokazala određeni napredak u svom institucionalnom i regulatornom okruženju za mala i srednja preduzeća i dobar napredak u cjeloživotnom i preduzetničkom učenju. U isto vrijeme, pojačana nastojanja da se ojačaju usluge podrške biznisu mogla bi da pomognu integraciji malih i srednjih preduzeća u globalni lanac vrijednosti, da promovišu inovacije i olakšaju njihov pristup kreditima. Dalje pojednostavljivanje zakonodavstva vezanog za biznis treba da bude prioritet.

Uredba o promovisanju direktnih ulaganja ažurirana je i znatno su spuštjeni kriterijumi potrebni da bi neka investicija dobila podsticaje. Uprkos poboljšanjima, administrativne procedure za izdavanje dozvola i licenci i dalje su skupe i iziskuju mnogo vremena.

U oblasti **instrumenata za preduzetništvo i industrijsku politiku** vrijednost finansijske podrške koju daje Investiciono razvojni fond (IRF) nastavlja da raste, pa je 2015. godine dostigla iznos od 117 miliona eura. Ipak, treba dalje ojačati nefinansijsku i finansijsku podršku javnog sektora malim i srednjim preduzećima i administrativne kapacitete vlasti.

Crna Gora učestvuje i u programu EU za konkurentnost pod nazivom COSME. Postoji potreba da se kreiraju djelotvorne operativne strukture za prijavljivanje za EU sredstva po COSME, tako da kandidati iz Crne Gore mogu da naprave kvalitetne prijedloge sa velikom vjerovatnoćom da će biti uspješni.

U oblasti **sektorskih politika** Crna Gora je usvojila svoj akcioni plan za realizaciju Strategije cjeloživotnog učenja u preduzetništvu za period 2015-2019. godine.

## 4.21. Poglavlje 21: Transevropske mreže

*Evropska unija poromoviše 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. Protekle je godine ostvaren **određeni napredak** u mjerama reforme povezivanja i u energetici i u saobraćaju.

U oblasti **saobraćajnih mreža** Crna Gora je nastavila da učestvuje u Transportnoj observatoriji za Jugoistočnu Evropu (SEETO) i u Agendi povezivanja šest zemalja Zapadnog Balkana. Preduzeti su dalji koraci u izgradnji prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare od Smokovca do Mateševa (produžetak glavnog koridora Orijent/Istočni Mediteran prema Zapadnom Balkanu), iako ima kašnjenja. Za sada su izdate građevinske dozvole za jedan tunel i jedan most, a urađena je i ocjena uticaja na životnu sredinu, međutim ona nije usaglašena sa standardima EU. Glavni projekat i građevinska dozvola za preostale glavne dionice još nisu izdati.

Crna Gora i Albanija potpisale su 2015. godine Memorandum o razumijevanju sa kineskim izvođačem radova izgradnje jadransko-jonske autoceste. Nacionalna investiciona komisija u decembru je usvojila Jedinственu listu prioritetnih projekata sa 64 prioritetna projekta u oblasti infrastrukture, uključujući 9 projekata u oblasti saobraćaja na osnovnim mrežama. Lista je odraz strateških prioriteta Crne Gore u oblasti infrastrukturnog razvoja u narednih 10 godina. Postoji potreba da se nastavi rad na daljoj pripremi projekata koji bi uklonili sadašnja zagušenja na sveobuhvatnoj mreži ka susjednim zemljama, kao što su Bosna i Hercegovina i Albanija. Crna Gora je ostvarila određeni napredak u realizaciji mjera reforme povezivanja u oblasti saobraćaja koje su dogovorene na Bečkom samitu 2015. godine.

U oblasti **Transevropskih energetske mreža**, izgradnja podmorskog kabla za povezivanje sa Italijom se nastavlja. Crna Gora je ostvarila određeni napredak u realizaciji mjera reforme povezivanja u oblasti energetike koje su dogovorene na Bečkom samitu 2015. godine. U kontekstu Pariskog samita iz 2016. godine, usaglašena je mapa puta za regionalno elektroenergetsko tržište za šest zemalja Zapadnog Balkana. Crna Gora, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Albanija saglasile su se na ministarskom sastanku u maju 2016. godine da se osnuje operativno tijelo za razvoj jadransko-jonskog gasovoda. To tijelo biće smješteno u Crnoj Gori.

## 4.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

*Regionalna politika jedna je od najznačajnijih investicionih politika EU za održiv i inkluzivan ekonomski razvoj. Za implementaciju su zadužene 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 toj oblasti je tokom protekle godine ostvaren **određeni napredak**. Trend u planiranju i nabavkama treba ojačati, a poboljšati pripremu projekata i sposobnosti strateškog planiranja.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

→ nastavi da sprovodi akcioni plan za ispunjavanje uslova koji potiču iz kohezivne politike EU.

Što se tiče **zakonodavnog okvira**, započeo je posao na pripremi metodoloških uslova za dokumente za planiranje nacionalnog razvoja.

Nije bilo daljih dešavanja u vezi sa **institucionalnim okvirom**. U oblasti **administrativnih kapaciteta**, u novembru je osnovana radna grupa za pristupne pregovore u Poglavlju 22. Došlo je do niza promjena službenika na visokom nivou, između ostalog postavljeni su novi Nacionalni službenik za ovjeravanje i novi Rukovodilac Operativne strukture za Komponentu III. Smanjenje kadra u tijelu za sprovođenje i promjena u operativnoj strukturi mogli bi potencijalno da predstavljaju povredu akreditacione odluke za IPA komponentu III.

U oblasti **programiranja** pripremljen je Operativni program regionalnog razvoja za period 2016–2020. godine i on obuhvata saobraćaj, životnu sredinu i sektore konkurentnosti i inovacija. Evropska komisija je u decembru 2015. godine usvojila višegodišnji Akcioni program za zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike za period 2015–2017. godine. U pogledu **praćenja i evaluacije**, sektorski odbori za praćenje komponenti III i IV Instrumenta za pretpristupnu pomoć organizovani su u decembru i novembru 2015. godine, te u junu 2016. godine.

U oblasti **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije** 2015. godine Državna revizorska institucija počela je da primjenjuje smjernice za reviziju kontrole kvaliteta. U oktobru 2015. godine, Senat je usvojio Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene u Državnoj revizorskoj instituciji. Unutrašnje revizije izvršene su da bi se utvrdilo kako na nivou sistema funkcionise upravljanje ljudskim resursima i kakvo je horizontalno funkcionisanje.

## 4.23. 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 toj oblasti i, ukupno gledano, ostvarila je **određeni napredak**. Zakonodavni okvir za pravosuđe ojačan je da bi podržao nezavisnost i profesionalizam pravosuđa, ali još uvijek nije u punoj mjeri sproveden. Institucije su osnovane ili ojačane. Međutim, korupcija i dalje ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i nastavlja da predstavlja ozbiljan problem. U oblasti temeljnih prava, Crna Gora se postepeno prebacuje sa ugrađivanja standarda EU u svoj pravni okvir na uspostavljanje institucionalnog okvira sa potencijalom da djelotvorno zaštiti i sprovede ljudska prava u praksi.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- poveća kapacitet za vršenje finansijskih istraga i da uspostavi bilans ostvarenih rezultata privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom;
- ojača nezavisnost, odgovornost, profesionalizam i ukupnu djelotvornost pravosudnog sistema;
- obezbijedi da čitavi sistem može da istražuje, krivično goni i kažnjava povrede ljudskih prava i da pruža djelotvornu zaštitu žrtvama.

(v. i posebne preporuke za pravosudni sistem, borbu protiv korupcije i slobodu izražavanja u dijelovima 2.3 i 2.4)

Kao dio „novog pristupa” vladavini prava, i prema pregovaračkom okviru, to poglavlje je otvoreno u decembru 2013. godine nakon što je Crna Gora usvojila detaljni akcioni plan.

### Pravosuđe

#### Strateški dokumenti

U oktobru 2015. i martu 2016. godine Vlada je usvojila drugi i treći polugodišnji izvještaj o aktivnostima na implementaciji Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2018. U trećem se izvještaju konstatuje da je 4% mjera dijelom realizovano, a da 10% nije realizovano.

#### Organi upravljanja

Sudski savjet i Tužilački savjet prilagodili su svoje poslovnike i osnovali nova tijela kako je propisano Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i novim Zakonom o Državnom tužilaštvu.

Budžet Sudskog savjeta za 2016. godinu bio je 750.331 euro, dok je 2015. godine iznosio 715.383 eura. Budžet za Tužilački savjet za 2016. godinu povećan je sa 246.970 eura koliko je bio 2015. godine, na iznos od 411.074 eura. U oba su savjeta zaposleni dodatni službenici. Svim sudijama u Sudskom savjetu i jednom tužiocu u Tužilačkom savjetu norma je smanjena za 50%. Iako je potrebno dalje jačanje administrativnih i profesionalnih kapaciteta oba savjeta, oni u principu treba da budu u mogućnosti da implementiraju nove sisteme za angažovanje, profesionalnu

ocjenu, unapređivanje i disciplinsku odgovornost i treba da poboljšaju svoj strateški budžet i kadrovsko planiranje.

Tužilački savjet treba da preduzme dalje korake da poveća transparentnost svog rada.

### Nezavisnost i nepristrasnost

Nakon imenovanja sudija za prekršaje i predsjednika sudova, novi sistem sudova za prekršaje postao je funkcionalan u novembru 2015. godine. Od septembra 2015. godine imenovano je još nekoliko sudija.

Postupak za ponovno imenovanje državnih tužilaca okončan je u decembru 2015. godine u skladu sa evropskim standardima. Svi bivši zamjenici državnih tužilaca izabrani su za državne tužioce. Broj predsjedničkih pomilovanja dalje je opao tokom 2015. godine. Od 130 zahtjeva, Predsjednik je odobrio pomilovanje u 11 slučajeva (2014. godine bilo je 23 slučaja). Crna Gora treba da preduzme dalje korake da isključi svaku percepciju da ima političkog uticaja na rad sudija i tužilaca.

### Odgovornost

Tokom 2015. godine Komisija za praćenje implementacije Etičkog kodeksa za sudije rješavala je u 15 predmeta, a u prvoj polovini 2016. godine u 7 predmeta (2014. godine bilo je 8 predmeta). Povrede su utvrđene u dva predmeta kod kojih je trenutno u toku postupak po žalbi. Kod tužilaca je bilo 2 predmeta (nijedan tokom 2014. godine), a u jednom od njih utvrđeno je da je tužilac prekršio Etički kodeks.

Disciplinski postupci pokrenuti su protiv troje sudija tokom 2015. godine i protiv jednog sudije u prvoj polovini 2016. godine (2014. godine bilo je takođe 3 predmeta), a za sada su doveli do lakših sankcija. Sva 4 disciplinska postupka pokrenuta protiv tužilaca 2015. godine odbačena su (nije bilo slučajeva 2014. godine). Nisu procesuirani svi predmeti kod kojih je bilo osnova za disciplinsko djelovanje.

Mehanizmi za utvrđivanje povreda pravila o integritetu i izvršenje disciplinskih kazni još nisu djelotvorni. Crna Gora treba da nastavi da podiže svijest javnosti o postojećim mehanizmima za podnošenje pritužbi. Treba uvesti i mogućnost da se ospori odbijanje pritužbe pred Sudskim savjetom i Tužilačkim savjetom. Usvajanje planova integriteta i postavljanje menadžera za integritet završeno je prošle godine u svim sudovima i tužilaštvima. Ovog aprila su i Sudski savjet i Tužilački savjet usvojili planove integriteta.

Sistem sudske inspekcije ne uspijeva ni da obezbijedi ni da podigne standarde odgovornosti. Tokom 2015. godine izvršene su inspekcije u ukupno 50 sudova, državnih tužilaštava i prekršajnih organa i izvršile su ih tročlane službe koje su pod Ministarstvom pravde. Otkriveno je nekoliko nepravilnosti u sudovima (vezane za registre); samo u jednom osnovnom tužilaštvu su otkrivene nepravilnosti (vezane za registre). Treba vršiti manje inspekcija, ali detaljnijih, uključujući i nenajavljene kontrole.

Nakon uvođenja sistema javnih izvršitelja u proljeće 2014. godine, disciplinska odgovornost javnih izvršitelja postala je razlog za brigu. Disciplinski postupci su tokom 2015. godine pokrenuti protiv javnih izvršitelja u 19 slučajeva, a u prvoj polovini 2015. godine u 4 slučaja. U 8 slučajeva izrečene su disciplinske mjere, uključujući i jednu mjeru privremene zabrane obavljanja djelatnosti javnog izvršitelja. Izmjene i dopune Zakona o javnim izvršiteljima usvojene u julu 2016. godine, a imaju za cilj da riješe probleme koji su nastali u praksi a vezani su za regulisanje disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja. Potrebno je preduzeti dalje korake na rješavanju problema kada javni izvršitelji ne poštuju profesionalne i etičke standarde.

## Profesionalizam i stručnost

U decembru 2015. godine završeno je usvajanje podzakonskih akata o novim sistemima za zapošljavanje na nivou cijele Crne Gore, redovnu ocjenu rada i napredovanje sudija i tužilaca. Zakon o pravosudnom ispitu i o pripravnicima u sudovima i državnim tužilaštvima usvojen je u julu 2016. godine. Osnovana su i specijalizovana tijela u Sudskom savjetu i Tužilačkom savjetu.

Novi sistem za imenovanje sudija i tužilaca koji treba da garantuje jednoobraznu, objektivnu i transparentnu ocjenu kandidata primjenjuje se od 2016. godine. Međutim, imenovanja novih sudija i tužilaca na cjelokupnoj teritoriji Crne Gore nije bilo, jer za tim nije bilo potrebe. Upraznjene funkcije popunjene su putem internog oglasa. Tokom 2015. godine Sudski savjet i Tužilački savjet izabrali su nekoliko kandidata koji nisu dobili najveći broj bodova, a nisu dali dovoljno obrazloženje za svoje odluke. U septembru je Tužilački savjet odlučio da objavi prvi javni poziv za izbor tužilaca po novom sistemu.

Novi sistem redovne ocjene rada počeo je svoju pilot fazu u Osnovnom sudu u Nikšiću, i u Osnovnom državnom tužilaštvu na Cetinju.

## Kvalitet pravde

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu sada je samostalna institucija nakon usvajanja Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u septembru 2015. godine. Centar je nastavio da obezbjeđuje obuku za sudije, tužioce i sudske savjetnike. Takođe je nudio i programe učenja elektronskim putem. Za 2016. godinu dodijeljen mu je sopstveni budžet od 399.724 eura, što je povećanje od 135,2% u odnosu na prethodnu godinu kada je bio 170.700 eura. Međutim, Centar i dalje mora da se oslanja na podršku donatora za određene specijalizovane obuke. Odbor Centra imenovan je u novembru 2015. godine, Programski savjet u decembru, a Direktor u februaru. Centar u ovom trenutku ima samo 5 od 19 zaposlenih koje predviđa pravilnik o sistematizaciji usvojen u martu. Administrativni kapacitet Centra treba da bude poboljšán, a bez odlaganja se moraju obezbijediti adekvatne prostorije.

Uputstva za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjericama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) još se ne primjenjuju u punoj mjeri. Podaci o ukupnoj dužini postupaka još nisu dostupni. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematski, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike. Pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni.

U junu je usvojena nova IT strategija za zamjenu PRIS-a, Pravosudnog informacionog sistema Crne Gore. Njenu implementaciju treba podržati adekvatnim finansijskim i ljudskim resursima i jasnom podjelom zaduženja.

Analiza podataka prikupljenih u studiji složenosti predmeta, koja je sprovedena u devet sudova u prvoj polovini 2015. godine, završena je u decembru. Aktivnosti na realizaciji preporuka iz finalnog izvještaja treba da uključe usvajanje novih realističnih standarda za opterećenje sudija, na osnovu složenosti predmeta.

Budžet za 2016. godinu za pravosuđe iznosi 34,6 miliona eura (0,89% BDP); što je 26% više od budžeta za 2015. godinu (27,1 milion eura). Tokom 2016. godine sudovima je opredijeljeno 26,6 miliona eura (2015. godine to je bilo 20,8 miliona eura), a 7,6 miliona eura tužilaštvu (2015. godine 6,3 miliona eura). Pošto se najveći dio budžeta troši na plate, opredijeljena sredstva su nedovoljna, naročito za investicione potrebe.

Tokom 2015. godine broj predmeta koji su upućeni i riješeni u postupku medijacije (isključujući radne sporove) znatno je opao (2015. godine 517 predmeta je riješeno putem medijacije, u

poređenju sa 869 tokom 2014. godine). Ukupan broj radnih sporova koji su upućeni na medijaciju Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova bio je 3.679, od čega je riješeno 2.765. Uticaj alternativnog rješavanja sporova i dalje je mali, a korišćenje medijacije treba dalje promovisati i među sudijama i među strankama u sporovima.

### Efikasnost

Nema konzistentnih podataka o odnosu riješenih predmeta i novih zavedenih predmeta, a ukupan broj neriješenih predmeta na kraju godine postoji za 2015. godinu. Podaci o kojima postoji izvještaj pokazuju da nije bilo bitnije promjene u rezultatima rada sudova u poređenju sa 2014. i 2013. godinom.

Ukupan broj predmeta starijih od tri godine koji su neriješeni pred svim sudovima dalje je opao i na kraju 2015. godine bio je 2.437 (na kraju 2014. godine bio 3.192). Tokom 2015. godine prosječno vrijeme od predaje predmeta do odluke bilo je 162 dana za prvostepeni postupak u građanskim predmetima i 138 dana za privredne predmete (podatak za 2014. godinu: 237 dana za građanske predmete i 203 dana za privredne predmete). Uprkos poboljšanjima, Crna Gora treba da nastavi rad na povećanju efikasnosti pravosuđa, praćenju zaostatka u rješavanju predmeta i smanjivanju broja neriješenih predmeta.

Tokom 2015. godine Ustavni sud riješio je 862 ustavne žalbe koje se odnose na navodne povrede ljudskih prava i sloboda (podatak za 2014. godinu: 743). Broj pristiglih ustavnih žalbi porastao je na 1.109 (podatak za 2014. godinu: 772). Ukupan broj predmeta u radu pred Ustavnim sudom dalje se povećao (1.606 predmeta u poređenju sa 1.396 tokom 2014. godine) Od predmeta u radu, 1.443 su ustavne žalbe. Efikasnost Ustavnog suda treba da se poboljša da bi se on mogao nositi i sa zaostalim predmetima i sa povećanim prilivom ustavnih žalbi i da bi mogao da rješava predmete u roku od 18 mjeseci koji je propisan zakonom.

Broj novih predmeta izvršenja koje treba da rješavaju sudovi dalje je smanjen, zbog uvođenja sistema javnih izvršitelja (2014. godine: 23.452 predmeta; 2015. godine: 7.851 predmeta). Broj starih zaostalih predmeta koji su u radu pred sudovima je takođe smanjen. Međutim, uprkos osjetnom smanjenju, broj neriješenih predmeta izvršenja i dalje nije mali (krajem 2015. godine: 119.346 predmeta; krajem 2014. godine: 162.826 predmeta). Osnovni sud u Podgorici, sud na koji najviše utiče taj problem, počeo je da sprovodi posebne mjere da bi ubrzao tempo smanjivanja broja zaostalih predmeta. U toku je uspostavljanje centralnog sistema praćenja podataka o stopi povraćaja, troškovima i trajanju izvršnih postupaka koje vode javni izvršitelji. Izvršenje odluka u oblasti građanskog i upravnog prava i dalje je problematično.

Rad na odgovarajućoj analizi potreba za daljom racionalizacijom sudske mreže treba da se nastavi. On treba da se nadogradi na podatke i zaključke koji su dobijeni kroz studiju složenosti predmeta i ocjenu potreba ljudskih resursa u srednjem roku, zajedno sa analizom troškova i benefita prošlih i planiranih reformi. Bolje upravljanje kadrovima od izuzetnog je značaja.

### Rješavanje predmeta ratnih zločina na domaćem nivou

Implementacija strategije za krivično gonjenje ratnih zločina koju je usvojilo Vrhovno državno tužilaštvo počela je u septembru 2015. godine. Specijalno državno tužilaštvo pokrenulo je istrage u 6 predmeta. Uspostavilo je saradnju sa tužilaštvima susjednih zemalja radi razmjene podataka i koordinacije aktivnosti. Preuzelo je krivično gonjenje u jednom predmetu koji je ranije vodilo Tužilaštvo za ratne zločine Srbije. Takođe ocjenjuje i da li da preuzme krivično gonjenje u dva predmeta od Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Specijalno tužilaštvo je takođe ponovo uspostavilo saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i postiglo sporazum o dobijanju

pristupa bazama Suda.

Do juna 2016. godine 110 sudskih odluka o tužbama za naknadu štete postalo je pravosnažno i dosuđeno je ukupno 1.097.446 eura. U 33 predmeta i dalje su u toku prvostepeni postupci.

Uprkos nekim pozitivnim dešavanjima u izvještajnom periodu, crnogorsko tužilaštvo treba da pokaže proaktivniji pristup u aktivnostima na rješavanju nerazjašnjenih navoda o postojanju ratnih zločina. Sudske odluke koje su do sada usvojene sadržale su u sebi pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Crna Gora treba da pojača svoje napore u borbi protiv nekažnjivosti za ratne zločine i da djelotvorno istraži, krivično goni, sudi i kažnjava ratne zločine u skladu sa međunarodnim standardima. Dizanje optužnica za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podstrekavanje još nije korišćeno. Crna Gora treba i da obezbijedi da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi i naknadi štete i da njihove tužbe budu procesuirane u razumnom roku.

## Politika za borbu protiv korupcije

### Bilans ostvarenih rezultata

#### *Mjere sprečavanja*

Crna Gora ostvarila je određeni napredak u uspostavljanju bilansa ostvarenih rezultata u oblasti sprečavanja korupcije. Međutim, sankcije koje predviđa zakon ne primjenjuju se djelotvorno u svim oblastima sprečavanja korupcije. Praksa organa za prekršaje da izriču vrlo blage kazne, u većini slučajeva ispod zakonskog minimuma, daleko je od toga da ima odvratajući efekat i protivna je djelotvornom izvršenju pravila za sprečavanje korupcije. Agencija za sprečavanje korupcije treba da koristi svoja ovlašćenja da direktno izriče kazne za prekršaje.

Tokom 2015. godine Komisija za sprečavanje konflikta interesa provjerila je imovinske kartone 2.402 javna funkcionera (tokom 2014. godine provjerila je 2.428). Broj javnih funkcionera za koje je utvrđeno da su prijavili netačne podatke smanjio se gotovo za polovinu 2015. godine (2015. godine: 347; a 2014. godine: 629). Od 1. januara 2016. godine Agencija za sprečavanje korupcije preuzela je nadležnosti Komisije. Za period 2015/16, 92% javnih funkcionera predalo je prijavu prihoda i imovine u propisanom roku (2014/2015 to je učinilo 97% javnih funkcionera). U prvoj polovini 2016. godine, Agencija je provjerila 832 imovinska kartona, a utvrđene su nepravilnosti u 12 slučajeva. Agencija treba da razvije odgovarajuće metode ocjene rizika za provjeru imovinskih kartona.

Tokom 2015. godine nova ovlašćenja Komisije da istražuje neobjašnjivo stečeno bogatstvo primijenjena su u 111 slučajeva. U 67 slučajeva javni funkcioneri dostavili su dokaze o stečenim prihodima i imovini; Prekršajni postupci pokrenuti su u 44 slučaja. U prvoj polovini 2016. godine Agencija je pokrenula 13 istraga u slučajevima neobjašnjivog bogaćenja. Zatvorila je postupak u 7 od tih predmeta utvrdivši da nije bilo nepravilnosti nakon što je dobila odgovore dotičnih funkcionera.

Tokom 2015. godine Komisija za sprečavanje konflikta interesa provjerila je 12 slučajeva **nespojivosti funkcije** (2014. godine provjerila je 13 takvih slučajeva). Unakrsnim provjeravanjem relevantnih baza podataka samo u prvih 6 mjeseci 2016. godine Agencija za sprečavanje korupcije utvrdila je i procesuirala 48 takvih slučajeva. Postoji dobar bilans ostvarenih rezultata u oblasti ostavki javnih funkcionera zbog odluka Agencije - do juna 2016. godine 54 javna funkcionera povukla su se sa položaja ili funkcije.

Odluke o **konfliktu interesa** ograničene su na zahtjeve javnih funkcionera za dobijanje mišljenja. Tokom 2015. godine Komisija za sprečavanje konflikta interesa predala je 719 prekršajnih



prijava protiv javnih funkcionera za povrede zakona o konfliktu interesa, što je znatno više nego prethodne godine (2014. godine bilo ih je 337). Od 488 prekršajnih postupaka koji su završeni 2015. godine, većina je završena upozorenjem ili manjim kaznama ispod zakonskog minimuma. Podaci za 2016. godinu ukazuju na povećanje u broju, kao i u iznosu izrečenih novčanih kazni.

Tokom 2015. godine Jedinica za unutrašnju kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova provjerila je 80 imovinskih kartona policijskih službenika. Disciplinski postupci su u toku protiv policijskog službenika koji nije prijavio povećanje u imovini veće od 3.000 eura.

Broj nepravilnosti u vezi sa **finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja** porastao je na 25 tokom 2015. godine (2014. godine bilo ih je 10), ali i dalje je ograničen. Sve ove utvrđene nepravilnosti rezultat su provjera po službenoj dužnosti i odnose se na proceduralna pitanja kao što su propusti da se predaju godišnji izvještaji o prihodima i izdacima i propust da se preda odluka o iznosu članarine. Od 6 prekršajnih postupaka koje je pokrenula Državna izborna komisija, u onima koji su već završeni izrečene su dvije opomene i novčana kazna u iznosu od 500 i 100 eura. Tokom 2015. godine Državna revizorska institucija izvršila je reviziju godišnjih finansijskih izvještaja 20 političkih organizacija za 2014. godinu, zajedno sa izvještajima o porijeklu, iznosu i vrsti prikupljenih i potrošenih sredstava 46 grupa koje su predale izborne liste za lokalne izbore održane 2014. godine. U revizorskim izvještajima navodi se niz utvrđenih nepravilnosti; ali se nije pratilo dalje postupanje. Agencija za sprečavanje korupcije usvojila je šest podzakonskih akata relevantnih za implementiranje zakona o finansiranju političkih organizacija i izbornih kampanja. U prvoj polovini 2016. godine Agencija za sprečavanje korupcije pokrenula je 86 prekršajnih postupaka koji se odnose na propust da se postupi u skladu sa zakonskom obavezom iz odgovarajućeg propisa. U junu je Agencija predstavila izvještaj iz nadzora i kontrole predizborne kampanje za lokalne izbore u Tivtu. Nisu utvrđene veće nepravilnosti. U susret oktobarskim parlamentarnim izborima, Agencija je svoje aktivnosti fokusirala na kontrolu usaglašenosti sa pomenutim zakonodavstvom. Utvrdila je brojne propuste da se prijavi trošenje javnih institucija, i pokrenula postupke protiv nekoliko političkih partija i drugih političkih subjekata. Takođe je izvršila i niz administrativnih inspekcija. Međutim, Agencija nije uspjela da pokaže kapacitet za strateško planiranje svojih kontrolnih aktivnosti koje bi bilo orjentisano ka rezultatima, i koje bi se baziralo na jasnoj ocjeni rizika i omogućilo da se Agencija fokusira na detaljnije kontrole, umjesto da svoje kapacitete napreže pokušavajući da prati cjelokupnu usaglašenost svih subjekata sa obavezama propisanim u zakonodavstvu.

Tokom 2015. godine, od ukupno 4.434 inicijalna zahtjeva za **pristup informacijama** koji su predati javnim tijelima, tražene informacije nisu dostavljene u 805 predmeta (2014. godine bilo je ukupno 4.058 zahtjeva, a nisu dostavljene informacije u 1.007 slučajeva). Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dobila je ukupno 1.431 pritužbe tokom 2015. godine. (2014. godine bilo ih je 1.753). Od njih, ona je potvrdila 1.083. (2014. godine potvrdila je 1.332). Većina su bili predmeti ćutanja administracije (869), dakle slučajevi gdje su zahtjevi ostali bez odgovora javnih institucija kojima su bili upućeni. Sudske odluke o pristupu informacijama ne sprovode se djelotvorno. Izaziva zabrinutost i saznanje da u nekim slučajevima prvostepeni organi izgleda zloupotrebljavaju mogućnost da tražene dokumente proglašavaju povjerljivima kako bi ograničili pristup informacijama. Druga stvar koja zabrinjava je visok stepen zahtjeva koji ostaju bez odgovora. Javne institucije treba hitno da poboljšaju sprovođenje zakona i da brzo odgovaraju na zahtjeve za pristup informacijama, naročito tamo gdje postoji veća mogućnost korupcije.

Podzakonska akta o **zaštiti zviždača** usvojena su u decembru. Tokom 2015. godine nije bilo krivičnih prijava za otpuštanje zviždača. Svi raniji slučajevi su odbačeni, nakon preliminarne istrage. U prvih šest mjeseci 2016. godine Agencija za sprečavanje korupcije dobila je 40 prijava od zviždača i 5 zahtjeva za zaštitu zviždača; za sada je 11 prijava prosljeđeno nadležnim institucijama koje

imaju zakonsku obavezu da obavijeste Agenciju o ishodu postupka. Od pomenutih 11 slučajeva, 5 je prosljeđeno nadležnim tužilaštvima. Jedan predmet je dobio naglašenu medijsku pokrivenost. U rješavanju tog predmeta, Agencija je kritikovana zbog propusta da pokaže proaktivnost i zbog formalističkog pristupa tumačenju zakona. Reagovanje političke elite na taj predmet pokazuje nedostatak senzibiliteta i predstavlja neprimjeren pritisak na institucije.

Osim policijskog sektora (9 pokrenutih predmeta) i carina (3 predmeta) gotovo da nije bilo predmeta, što pokazuje da se **etički kodeksi** pripadnika zakonodavnih i izvršnih vlasti djelotvorno sprovode. **Planovi integriteta** do sada su usvojeni u 643 (otprilike 700) javnih organa. U 648 institucija postavljeni su menadžeri za integritet.

Što se tiče sprovođenja Zakona o **lobiranju**, nije bilo prijava u registar lobista, što ukazuje na to da se aktivnosti lobiranja obavljaju van zakonskog okvira. To treba da se riješi jačanjem svijesti o novim obavezama lobista i javnih funkcionera po Zakonu o lobiranju, kao i proaktivnim pristupom u otkrivanju, propratnim aktivnostima i izricanju kazni za povrede zakona.

### *Sprovođenje zakona*

Kada je riječ o građenju bilansa ostvarenih rezultata **istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih osuđujućih presuda**, prva pravosnažna i izvršna presuda u predmetu korupcije na visokom nivou donesena je u februaru u odnosu na bivšeg gradonačelnika Budve, koji je osuđen na 3 godine i 10 mjeseci zatvorske kazne. On je počeo da izdržava kaznu u maju. U drugom predmetu korupcije u Budvi u toku je postupak po žalbi. Prvostepene presude donesene su u još dva predmeta protiv bivšeg gradonačelnika Nikšića. Podignuta je optužnica i protiv bivšeg gradonačelnika Bara.

Novo Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, ratnih zločina, terorizma i pranja novca, pokazalo je proaktivan stav i fokusiralo svoje aktivnosti na predmete korupcije na visokom nivou. Započelo je istrage u nekoliko predmeta u koje su uključeni funkcioneri na visokom nivou. Ti predmeti, između ostalog, uključuju nekoliko bivših gradonačelnika, bivšeg predsjednika Privrednog suda i bivšeg predsjednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Do sada je zaključeno 18 sporazuma o priznanju krivice, uključujući i dva sa bivšim predsjednikom Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Zatvorske kazne po sporazumima o priznanju krivice, koje je do sada potvrdio sud, variraju između šest mjeseci i tri godine i osam mjeseci. Presudama kojima se potvrđuju sporazumi o priznanju krivice okrivljenima je naloženo da nadoknade štetu opštinama vraćanjem imovine ili plaćanjem finansijske nadoknade u vrijednosti od preko 22 miliona eura. U dva od tih predmeta naloženo je i trajno oduzimanje imovine u iznosu od 673.327 eura.

Ogromna većina navoda o postojanju korupcije, koji se predaju državnom tužilaštvu i dalje dolaze od građana, nevladinih organizacija i privatnih privrednih društava. Mali je broj slučajeva koje je predala policija i gotovo da nema pritužbi od službenih organa za kontrolu i reviziju. U predmetima koji obuhvataju korupciju na nižem i srednjem nivou sudovi i dalje izriču kazne koje su ispod minimalnih kazni predviđenih Krivičnim zakonikom. Kada je riječ o **političkom uticaju** na službenike u organima za sprovođenje zakona i u pravosuđu, pripadnici izvršne i zakonodavne grane vlasti ne treba da se miješaju u nezavisno funkcionisanje sistema pravosuđa.

Počele su finansijske istrage u predmetima korupcije, ali još ne sistematski. Privremeno i trajno oduzimanje imovine stečene kriminalom treba sistematski predlagati i izricati, kako bi se otkrilo i smanjilo finansiranje kriminalnih mreža.

## Institucionalni okvir

### *Sprečavanje korupcije*

Nova Agencija za sprečavanje korupcije postala je operativna 1. januara 2016. godine. Njen mandat obuhvata najznačajnije oblasti sprečavanja korupcije, uključujući konflikt interesa, imovinske kartone, nespojivost funkcija, planove integriteta i zaštitu zviždača. Agencija je nadležna i za sprovođenje Zakona o lobiranju. Uprava za antikorupcijsku inicijativu, koja je do sada bila zadužena za koordiniranje politikom za borbu protiv korupcije i podizanje svijesti, te Komisija za sprečavanje konflikta interesa, spojili su se u novu agenciju. Agencija je takođe od Državne izborne komisije preuzela nadležnost za kontrolu finansiranja političkih partija.

Usvojen je i podzakonski akt o unutrašnjoj organizaciji, procedurama i ovlašćenjima Agencije. Budžet Agencije za 2016. godinu je minimum koji je predviđen zakonom (0,2% budžeta, tj. 1,54 miliona eura). Agencija je počela sa 23, od planiranih 55 zaposlenih. Od tada je internim i eksternim konkursima zaposleno više od 26 službenika. Potrebna je intenzivna specijalizovana obuka zaposlenih, naročito o finansiranju političkih partija, zaštiti zviždača i lobiranju. IT sistem, uključujući i sistem elektronskog vođenja predmeta i sistem elektronske predaje predmeta, u upotrebi je od marta. Agencija je povezana na neke, ali još ne na sve baze podataka relevantnih institucija.

Agencija treba da djeluje transparentno i nezavisno i da pokazuje proaktivan stav u radu u svim oblastima koje obuhvata njen mandat.

Integritet rukovodstva i zaposlenih je od ključnog značaja. Predmeti navodnih povreda zakona od strane nekoliko članova Savjeta, uključujući i povredu pravila o konfliktu interesa, nespojivosti funkcije i ispunjenosti kriterijuma za imenovanje, treba da se riješe poštujući relevantne procedure. U dva predmeta sudski postupak je u toku.

Budžet za 2016. godinu Državne izborne komisije iznosi 2,1 milion eura, što je znatno više nego 2015. godine. Međutim, administrativni i stručni kapacitet Komisije i dalje je ograničen i treba ga poboljšati. Prioritet je napraviti razuman plan rada i ocjenu potreba za obukom. Postoji takođe hitna potreba da se poboljša transparentnost i saradnja sa relevantnim subjektima u društvu.

Svakako treba poboljšati kapacitete za inspekciju u oblasti javnih nabavki i uvesti u potpunosti e-nabavke kao instrument za postizanje veće transparentnosti. Broj inspekcija je porastao od 2014. godine, dok je broj otkrivenih nepravilnosti opao. Metodologija za analizu rizika za sprečavanje i rano otkrivanje korupcije u javnim nabavkama usvojena je u decembru. Kontrola sprovođenja ugovora ostaje razlog za brigu, zbog slabe funkcije unutrašnje revizije. Generalno gledano, postoji snažna i hitna potreba da se osnaže i dalje ojačaju mehanizmi za unutrašnju kontrolu, reviziju i inspekciju u javnoj upravi i da se poboljša njihova interakcija sa organima za sprovođenje zakona.

### *Sprovođenje zakona*

Institucionalni i operativni kapaciteti tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije i dalje su nedovoljni i potrebna su im poboljšanja, uključujući i putem specijalizovanih obuka. Kapacitet za sprovođenje finansijskih istraga u slučajevima korupcije treba dalje poboljšati. Iako su postavljeni specijalni tužioci, angažovanje specijalizovanih eksperata još je u toku. Od planirana 43 radna mjesta za pomoćne službenike, samo 24 su popunjena. Načelnik Specijalne policijske jedinice, koja predstavlja podršku Specijalnom tužilaštvu postavljen je, ali sama jedinica i dalje nema dovoljno zaposlenih jer je od predviđenih 20 radnih mjesta popunjeno samo 13. S obzirom na broj predmeta na kojima radi Specijalno tužilaštvo kapacitete te jedinice treba i te kako poboljšati. Ima napretka u uspostavljanju IT infrastrukture, uključujući postavljanje zaštićenog elektronskog kanala između svih tužilaštava i ministarstava i instaliranje sistema za vođenje predmeta za Specijalno tužilaštvo.

Specijalnom tužilaštvu treba da se obezbijede svi ljudski i materijalni resursi, potrebni da bi vršilo svoj mandat. Saradnja organa, naročito policije i tužilaštva u izviđaju treba da se poboljša. Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o Specijalnom tužilaštvu u julu, kojim su nadležnosti za krivična djela vezana za oktobarske izbore prebačena sa osnovnog na specijalnog tužioca, nosi rizik povećanja već velikog obima posla Specijalnog tužilaštva.

U decembru 2015. godine, jedinica specijalizovana za upravljanje privremeno oduzetom imovinom, osnovana je u Upravi za imovinu.

#### Pravni okvir

Usvojena su podzakonska akta za sprovođenje Zakona o sprečavanju korupcije.

Izmjene i dopune Zakona o carini usvojene su u decembru i one su ojačale integritet i unutrašnju kontrolu.

Dijelovi Zakona o specijalnom tužilaštvu usvojeni u februaru 2015. godine, kojima se reguliše status policijskih istražitelja koji rade po uputstvima specijalnih tužilaca, izgleda ne ograničavaju dovoljno rizik od suprotstavljenih instrukcija i neprimjerenog miješanja.

Crna Gora je odlučila da ne postupi po preporuci datoj u članu 20 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, tj. odlučila je da ne inkriminiše neobjašnjivo bogaćenje.

#### Strateški okvir

U julu je usvojen operativni dokument koji obuhvata nerealizovane mjere u oblastima koje su osjetljive na korupciju, a sadržane su u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, koja je istekla. Realizacija tog dokumenta pratiće se kroz mehanizam koji postoji za poglavlje 23.

#### **Temeljna prava**

Crna Gora nastavila je da postupa u skladu sa **međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava**. Crna Gora poboljšala je saradnju između svojih relevantnih institucija i najznačajnijih organa i komiteta UN i Savjeta Evrope. Pripremljen je traženi izvještaj za implementaciju Konvencije UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).

Saradnja sa **Evropskim sudom za ljudska prava** (ESLJP) i dalje je dobra. Svih 9 predmeta, koji su pod njihovim nadzorom, ostali su u okviru standardnog mehanizma za monitoring. Od septembra 2015. godine, Sud je utvrdio da je Crna Gora povrijedila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u dva predmeta koji se odnose na zabranu mučenja, pravo na slobodu i bezbjednost i pravo na pravično suđenje. Vlada je zaključila prijateljsko poravnanje u 9 predmeta koji su u radu pred Sudom, a odnose se na dužinu postupka. Ukupno je 158 predstavki dodijeljeno organu za odlučivanje, pa je tako broj predstavki u radu 140. Da bi se povećao kapacitet u toj oblasti, jedan sudija podgoričkog Osnovnog suda upućen je u sekretarijat ESLJP. Nastojanja da se obezbijedi konzistentnija primjena sudske prakse ESLJP u domaćim odlukama treba da se nastave.

Što se tiče **unapređivanja i sprovođenja ljudskih prava**, kapacitet Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ojačani su i njihovi zaposleni nastavili su da dobijaju obuke. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda treba da obezbijedi da se mehanizmi za upućivanje u oblasti rodne ravnopravnosti u potpunosti sprovode i da generalna distribucija zaposlenih odražava obim posla sektora. Kapacitet institucije da djelotvorno rješava po pritužbama se poboljšao, kao i kvalitet datih mišljenja. Povjerenje građana u nezavisnost institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda treba

graditi. Proces akreditacije u Međunarodnom koordinacionom odboru nacionalnih institucija u oblasti ljudskih prava je u toku.

Što se tiče **prevencije torture i zlostavljanja** Crna Gora je nastavila da radi s ciljem pune implementacije preporuka Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT). Nacionalni mehanizam za prevenciju (NPM) nastavio je da radi kao zaseban sektor u okviru institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Njegov se kapacitet poboljšao, međutim, treba jačati njegovu nezavisnost. Ministarstvo pravde treba da propiše precizna pravila za korišćenje vezivanja kao sredstva prinude, u skladu sa međunarodnim standardima. Treba izraditi planove za nepredviđene situacije, kako bi se bolje rješavale vanredne situacije u zatvorima, kao što su incidenti koji uključuju verbalno i fizičko nasilje. Epizode nasilja do kojih je došlo tokom protesta nekih od opozicionih partija u jesen 2015. godine, i odlaganja u napretku sa njima povezanih istraga i krivičnih gonjenja, pokazuju teškoće u iskorjenjavanju zlostavljanja i uspostavljanju bilansa odvratajućih sankcija. To se odnosi i na slučajeve nasilja u zatvorima tokom 2015. godine. Manja renoviranja poboljšala su uslove pritvora; međutim, postupanje prema osuđenim licima i pritvorenim licima i dalje treba usklađivati sa međunarodnim standardima, kao i kapacitete zatvorskih zdravstvenih službi za vršenje pregleda i izvještavanje, i njihovu saradnja sa sudskim organima.

U oblasti **zatvorskog sistema** podzakonska akta su usvojena s ciljem da se uvede sistem alternativnih sankcija. Nastavljene su aktivnosti podizanja svijesti za pravosuđe i obuke za službenike za uslovnu slobodu. Kapacitet sektora za uslovnu slobodu u Minsitarstvu pravde moraće da ispuni projektovano povećanje u broju sankcija koje se izvršavaju u zajednici. Dodatne promjene zakona o uslovnim kaznama treba da se razmotre, da bi se obezbijedilo fleksibilnije izvršenje kazni. Zatvorska zdravstvena služba i dalje nema dovoljno zaposlenih i generalno gledano, kvalitet joj je loš; većina pritužbi koje predaju pritvorena lica odnosi se na tu oblast. Stavljanje te službe u nadležnost Ministarstva zdravlja pomoglo bi da se riješi to pitanje. Zatvorska uprava nastavila je da vodi program opismenjavanja za zatvorenike i od novembra 2015. godine sprovodi program za sprečavanje maloljetničke delinkvencije i za reintegraciju zatvorenika. Međutim, dostupnost programa rehabilitacije i dalje je ograničena.

Implementacija zakonskog okvira u oblasti **zaštite ličnih podataka** i dalje je slaba. Do danas nijedan slučaj zaštite podataka nije iznesen pred sud, osim što su tražena relevantna mišljenja Ustavnog suda. Kampanje podizanja svijesti treba da se nastave, kao i obuka za pravosuđe, da bi se povećao kapacitet pravosuđa da rješava takve predmete i da implementira standarde Eurojusta u razmjeni informacija.

**Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti** i dalje se garantuje i potvrđuje zakonom. Tenzije između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve nastavljaju se, i utiču na izradu nacrtu novog zakona kojim se uspostavlja odnosi između vjerskih zajednica i države. Ostaje da se taj zakon usvoji, i da se poboljša transparentnost i kontrola postupaka za dodjeljivanje državnih sredstava vjerskim zajednicama.

Kada je riječ o **slobodi izražavanja**, nekoliko napada na novinare i imovinu medija dogodilo se tokom antivladinih protesta u septembru i oktobru 2015. godine. Dva je novinara policija pritvorila i kasnije oslobodila. Neki su novinari dobili prijetnje putem društvenih medija. Nadležni organi preduzeli su radnje nakon toga da procesuiraju te predmete. Istraga i krivično gonjenje u ranijim predmetima nasilja protiv medija su nastavljani. Stariji predmeti, uključujući i slučaj ubistva glavnog i odgovornog urednika iz 2004. godine treba da se riješe, i da se identifikuju ne samo počinioci već i lica koja stoje iza napada. Ostvaren je ograničen napredak, naročito kada je riječ o nekim predmetima koji uključuju istraživačke novinare.

Mandat *ad hoc* komisije za praćenje nasilja nad medijima istekao je u decembru 2015. godine, a

komisija nije ispunila svoje zadatke. Taj se neuspjeh može objasniti raznim faktorima, uključujući i jaku polarizaciju između predstavnika iz redova Vlade i dijelova civilnog društva, koja je otežala čak i usvajanje zajedničkih preporuka. Policija je djelovala na sprečavanju nasilja protiv medija vršenjem analize rizika i zaštitom novinara i prostorija koje mogu biti izložene riziku. Vlada je ispunila neke od preporuka Komisije, naročito one koje su se ticale ponovnog uvođenja nagrade za informacije o slučaju ubistva iz 2004. godine. Ta je komisija ponovo osnovana u junu 2016. godine, s većom zastupljenošću članova iz medijske sfere. Parlament je oformio *ad hoc* odbor sa sličnim mandatom.

I dalje visok broj slučajeva klevete ukazuje na slabe mehanizme samoregulacije, kao i na izazove u razumijevanju uloge medija. Nema jednoobraznog pristupa kaznama, što upućuje na to da sudska praksa ESLJP još nije dovoljno poznata.

Kampanje usmjerene na aktiviste civilnog društva nastavljaju se u određenim medijskim kućama, što ukazuje na to da je samoregulacija i dalje nedjelotvorna, i da nedostatak profesionalizma i etičkih standarda i dalje predstavlja razlog za zabrinutost. Medijska zajednica snažno je polarizovana: još nema priznatog jedinstvenog foruma za diskusiju kome se vjeruje iako su napravljeni određeni koraci u tom pravcu. Dijalog uz pomoć OEBS-a o poboljšanju etičkih i profesionalnih standarda u medijima doveo je do usvajanja revidiranog etičkog kodeksa novinara; ostaje da se postigne djelotvorna i jednoobrazna primjena kodeksa. Dijalog između različitih mehanizama samoregulacije treba da se nastavi s ciljem da se poboljšaju profesionalni standardi u medijskom izvještavanju.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o javnom radiodifuznom servisu, preduzeti su koraci da se obezbijedi održivo finansiranje javnog radiodifuznog servisa RTCG. Jačanje uredničke nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa RTCG ostaje prioritet. Rukovodeći urednički tim podnio je ostavke i zamijenjen je u aprilu 2016. godine u okviru političkog dijaloga između Vlade i opozicije. Od suštinskog je značaja da RTCG obezbjeđuje da su sve promjene u rukovodstvu u skladu sa zakonom.

Novi Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama donesen je u julu 2016. godine. Poboljšao je kvalitet propisa o **slobodi okupljanja i udruživanja**, naročito u odnosu na državne obaveze, u skladu sa evropskim standardima. Dalja poboljšanja biće potrebna u kasnijoj fazi. Incidenti između policije i građana tokom opozicionih protesta 2015. godine naglasili su izazove sa kojima se službenici za sprovođenje zakona suočavaju u upravljanju skupovima. Praktična implementacija standarda u toj oblasti treba da se ojača.

Proces restitucije imovine eksproprisane u prošlosti najznačajniji je izazov koji utiče na **imovinska prava**. Postupak je i dalje težak, odlučivanje sporo i nije ostvaren napredak u korišćenju sudske prakse ESLJP. Raseljena lica koja imaju stalno nastanjenje u Crnoj Gori i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u oblasti pristupa zemljištu. Nacrt Zakona o prostornom planiranju i gradnji izazvao je zabrinutost oko reperkusija na njihova imovinska prava.

U oblasti **zabrane diskriminacije** zakon mora dalje da se usklađuje sa pravnom tekovinom EU, a osnovana je radna grupa koja će se baviti nedostacima. Broj sudskih predmeta i dalje je veoma mali, i treba riješiti nedostatak srazmjernih i odvraćajućih kazni. Kapacitet Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za rješavanje po pritužbama se popravio; međutim, potrebna su dalja poboljšanja da bi se obezbijedilo blagovremeno i kvalitetno praćenje prijavljenih predmeta diskriminacije.

Što se tiče **ravnopravnosti žena i muškaraca**, ostaju bojazni vezane za djelotvorno funkcionisanje mehanizama za upućivanje u oblasti rodne ravnopravnosti koji su uspostavljeni novim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti i u vezi sa cjelokupnim ekonomskim osnaživanjem žena. Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda treba da poveća svoj kapacitet u toj oblasti, naročito angažovanjem zaposlenih koji imaju iskustva u rodnim pitanjima. Nastavljena je implementacija

akcionog plana za rodnu ravnopravnost za period 2013–2017. godine, sa fokusom, uglavnom na zatvaranje jaza između muškaraca i žena u političkom životu i na podizanju svijesti. Na lokalnom nivou, sve su opštine zaključile memorandume o saradnji sa centralnom Kancelarijom za rodnu ravnopravnost. Aktivnosti na lokalnom nivou kojima se promovise rodna ravnopravnost treba da se nastave. U decembru je Vlada usvojila smjernice za jačanje međuinstitucionalne saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih zajednica u ovoj oblasti.

Nasilje bazirano na rodnoj pripadnosti i dalje ostaje razlog za zabrinutost. Crna Gora je preduzela početne korake u implementaciji Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Potpredsjednik Vlade oformio je među-institucionalno tijelo, koje uključuje predstavnike Vlade, Skupštine i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Objedinjena baza podataka o predmetima nasilja uspostavljena je u decembru sa ciljem rješavanja problema statističke pouzdanosti i obezbjeđivanja bolje i koordiniranije pomoći žrtvama. Telefonska linija za pomoć žrtvama nasilja je u prvoj godini svog rada primila dosta poziva, što ukazuje na generalan nedostatak povjerenja u državne institucije među žrtvama. Treba obezbijediti održivost linije za pomoć žrtvama. Nova Strategija za suzbijanje nasilja u porodici za period 2016–2020. godine usvojena je u decembru. Multidisciplinarni timovi, oformljeni da reaguju na nasilje u porodici, imaju jasne protokole od septembra 2015. godine. Dalji su napori potrebni da bi se obezbijedilo da ti timovi budu efikasni. Kapacitet postojećih institucija u toj oblasti, uključujući policiju i pravosuđe, treba da se ojača da bi se bolje štitile žrtve i odvracali počinioci.

Ostvaren je određeni napredak kada je riječ o **pravima djeteta**. Implementira se Akcioni plan za djecu za period 2013–2017. godine. Izmjene i dopune porodičnog zakona i krivičnog zakonika treba da se usvoje, i da se pozabave nedostacima vezanim za pravnu definiciju djeteta. Crna Gora je ratifikovala Treći opcioni protokol (o postupku komunikacije) uz Konvenciju UN o pravima djeteta, ali ne bilježi se mnogo aktivnosti implementacije. Ostaju izazovi u koordinaciji politike za djecu; sada potpuna nadležnost nije skoncentrisana ni u jednom ministarstvu. Posljednji sastanak Savjeta za prava djeteta održan je u oktobru 2015. godine i njegovi kapaciteti ostaju ograničeni. Nasilje nad djecom ostaje razlog za brigu, uključujući i mali broj prijavljenih predmeta u odnosu na evropski prosjek. Djeca su izložena eksploataciji i trgovini ljudima; prisilni dječji brakovi i dalje se prijavljuju nevladinim organizacijama, a samo se ograničen broj slučajeva krivično goni.

Ostvaren je određeni napredak u **pravima lica sa invaliditetom**. Nakon usvajanja novog zakona protiv diskriminacije lica sa invaliditetom 2015. godine, izvršena je detaljna analiza zakonodavstva, i razmotrena prilagođavanja nacionalnom okviru, kako bi se obezbijedila konzistentnost sa zakonom, i dodatno usklađivanje sa međunarodnim standardima. Problem u vezi sa tim zakonom je to što on dozvoljava da pritužbe podnose samo lica sa invaliditetom, dok su sudski postupci koji proističu iz pritužbi dugi, a kazne nisu odvracajuće. Ostvaren je određeni napredak u pristupu javnim objektima za lica sa otežanim kretanjem. Osim inicijalnog plana iz 2013. godine, nema generalne vizije o tome kako adaptirati javne objekte kojima još nedostaju potrebni kapaciteti, uključujući i glavnu bolnicu Crne Gore. Nedostatak pristupa zgradama nekoliko fakulteta državnog univerziteta predstavlja prepreku za slobodu izbora u obrazovanju.

Vlasti su nastavile da pokazuju generalnu otvorenost ka promovisanju prava **lezbijki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba**. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava preuzelo je nadzor i praćenje relevantnog strateškog okvira, ali nema dovoljno iskusan kadar u toj oblasti. Novi akcioni plan za 2016. godinu je usvojen, ali ne uključuje opredjeljivanje budžetskih sredstava. Početna faza priprema za Zakon o civilnom partnerstvu je počela i pokazala dobru saradnju između relevantnih organa i civilnog društva. Saradnja između organizacija civilnog društva i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda takođe je poboljšana. Treća parada ponosa održana je u decembru 2015. godine bez incidenata i uz manje prisustvo policije nego ranijih godina. Situacija je i dalje teška na lokalnom nivou i u samom društvu, gdje je prihvatanje

seksualnih različitosti sporije. Posebno usmjerene mjere sa regionalnom dimenzijom treba da se unesu u nacionalni akcioni plan. Sistematske kampanje protiv diskriminacije još ne postoje u školama i na univerzitetima. Napadi na pripadnike LGBTI zajednice i aktiviste su nastavljeni. Međutim, poboljšanja u odnosima između LGBTI zajednice i policije vide se i u većem napretku u istragama i u krivičnim osuđujućim presudama za napade.

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

Crna Gora nastavlja analizu pravnog okvira kako bi je uskladila sa pravnom tekovinom EU u oblasti procesnih prava. Dosta napora i dalje je potrebno kako bi se obezbijedila puna usklađenost sa evropskim standardima, naročito kada je riječ o pravima optuženih lica i pravima žrtvi. Ostaje pitanje usklađivanja odluka vezanih za procesne garancije sa sudskom praksom ESLJP, na primjer u slučajevima produženog pritvora u istrazi. Crna Gora takođe treba da obezbijedi dovoljno budžetskih sredstava da se ta prava i izvrše.

Nedostaci i dalje postoje u oblasti prava **manjina**. Novi Zakon o manjinama smanjio je potencijal za konflikt interesa u postupcima za dodjeljivanje i kontrolu sredstava za manjine. Počeo je i da rješava pitanja vezana za nedostatak transparentnosti i ukupni institucionalni kapacitet u opredjeljivanju i reviziji tih sredstava. Očekuje se da će šira reforma uvesti potrebne zaštitne mehanizme i solidnu kontrolu i pozabaviti se slabostima državnih organa u toj oblasti da bi se spriječila zloupotreba. U izvještajnim ciklusima u vezi sa tim sredstvima stalno se otkrivaju nepravilnosti.

Određeni napredak ostvaren je kada je riječ o **Romima** koji žive u Crnoj Gori. U martu je Vlada usvojila novu strategiju i akcioni plan socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori za period 2016 – 2020. godine. Nedostatak odgovarajućeg budžeta za njenu implementaciju i dalje je razlog za zabrinutost. Treći Seminar o romskim pitanjima sa Evropskom komisijom održan je u julu, i okupio je sve relevantne subjekte društva u raspravi o sektorima u kojima je potreban napredak da bi se poboljšao život Romske zajednice. Preporuke sa seminara iziskuju temeljito praćenje svih državnih institucija i bolju koordinaciju, uključujući i sa lokalnim vlastima i civilnim društvom. Učešće Roma u obrazovanju na svim nivoima poboljšano je, ali je generalno slabo, uključujući tu i obavezno osnovno-školsko obrazovanje; stope odustajanja od školovanja i dalje su visoke. U septembru 2015. godine, obavljen je prvi crnogorsko-romski i romsko-crnogorski rječnik. Romi su i dalje najugroženija i najdiskriminisana zajednica u različitim oblastima života, pri čemu su Romkinje izložene dvostrukoj diskriminaciji. Romi su i dalje nedovoljno zastupljeni u politici i imaju poteškoća u pristupu tržištu rada i zdravstvenim uslugama, a romska djeca i dalje su izložena dječjem radu. Stambene potrebe domicilnih Roma treba rješavati; u nekim opštinama situacija je i dalje kritična. To iziskuje kontinuirano praćenje da bi se spriječila iseljavanja koja nisu u skladu sa međunarodnim standardima.

Ostvaren je određeni napredak u rješavanju pitanja raseljenih i **interno raseljenih** lica. U aprilu je usvojena Strategija za iznalaženje trajnih rješenja za interno raseljena lica u Crnoj Gori, naročito na poručju Konika, za period 2016-2017. godine. Nakon što je 2014. godine istekao rok za prijavu za registrovanje „statusa stranca sa stalnim nastanjenjem”, vlasti sada postepeno rješavaju zaostale predmete. U Crnoj Gori zakonito boravi 11.201 izbjeglica iz bivše Jugoslavije, a broj neriješenih prijava je 1.352. Razlog za brigu je to što ima više od 250 maloljetnika koji još nisu registrovani, i zato nemaju nikakvo pravo boravka.

Crna Gora još nije uvela zasebnu proceduru za utvrđivanje apatridije, uprkos tome što je ratifikovala relevantnu Konvenciju 2013. godine. Time se uskraćuje pristup pravima potencijalnih korisnika. Prema procjenama, 486 ljudi u Crnoj Gori smatra se apatridima - većina ih je iz bivše Jugoslavije. Nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o vanparničnom postupku, Osnovni sud počeo je da donosi pozitivne odluke o upisu datuma i mjesta rođenja lica rođenih van zdravstvenog sistema



Crne Gore. U toku je izgradnja socijalnih stambenih jedinica u kampu Konik i u nekim drugim naseljima. Neke aktivnosti za apatride, koji borave na području Konika, nastavljene su da bi se pomogla njihova integracija. To se radi i u Tivtu, u skladu sa lokalnim akcionim planom za integraciju Roma.

U oblasti **prava na državljanstvo**, Crna Gora je počela pripreme za izradu i implementaciju šeme državljanstva za investitore. Prije davanja državljanstva treba obezbijediti istinsku vezu između Crne Gore i investitora.

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

*EU ima zajednička pravila za graničnu kontrolu, vize, eksterne migracije i azil. Saradnja u okviru Šengenskog sporazuma uključuje 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 na pravi način sprovodi pravnu tekovinu EU u toj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak**, kroz kontinuirano sprovođenje Akcionog plana za pravdu, slobodu i bezbjednost, ali za sada su rezultati ograničeni, naročito u oblasti borbe protiv pranja novca, trgovine ljudima i šverca cigareta. Sprovođenje novih zakonskih odredbi treba da se fokusira na jačanje saradnje između pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona, kao i na specijalizaciju organa za različite oblike teškog kriminala. Prihvatni centri za migrante i azilante, čini se, uspijevaju da izađu na kraj sa prilivom migranata koji prolaze kroz Crnu Goru. Ti centri predstavljaju veliki korak naprijed u uspostavljanju solidnog sistema upravljanja migracijama i azilom u zemlji.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- uspostavi bilans ostvarenih rezultata istraga, krivičnih gonjenja, osuđujućih presuda, privremenog i trajnog oduzimanja imovine u predmetima organizovanog kriminala, sa jakim fokusom na ona krivična djela gdje rezultati i dalje izostaju, kao što su pranje novca i trgovina ljudima;
- nastavi da unapređuje svoj kapacitet za bavljenje mješovitim tokovima migracija, naročito obraćajući pažnju na *posebno osjetljive* grupe i maloljetnike, te na integraciju migranata/izbjegljica;
- radi na poboljšanju saradnje sa susjednim zemljama na pitanjima upravljanja granicom; poveća ljudske i materijalne resurse posvećene modernizaciji infrastrukture na granicama i nadzoru zelene granice.

*(V. i konkretne preporuke za borbu protiv organizovanog kriminala u dijelu 2.3.)*

Kao dio „novog pristupa” vladavini prava, i prema pregovaračkom okviru, to je poglavlje otvoreno u decembru 2013. Godine, nakon što je Crna Gora usvojila detaljni akcioni plan.

## Zakonite i nezakonite migracije

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

U decembru 2015. godine Vlada je usvojila odluku kojom određuje godišnji broj dozvola za privremeni boravak i rad strancima za 2016. godinu; izmjene i dopune Zakona o strancima donesene su u februaru 2016. godine kako bi se u potpunosti poboljšale sadašnje odredbe o dozvolama za privremeni boravak i rad stranaca. Dalje su izmjene i dopune potrebne kako bi se završilo usklađivanje sa pravnim okvirom iz pravne tekovine EU, naročito u oblasti zakonitih migracija. Zakonodavstvo takođe treba dalje uskladiti sa Protokolom uz UNTOC Konvenciju o krijumčarenju migranata, uključujući i odredbe vezane za krivičnu odgovornost i otežavajuće okolnosti.

Plan za nepredviđene situacije iz novembra 2015. godine, koji je imao za cilj reagovanje na veliki priliv izbjeglica još nije aktiviran; zemlja nije na glavnoj ruti migracija prema zapadnoj Evropi. U aprilu je Crna Gora donijela strategiju za period 2016-2020. godine i akcioni plan za reintegraciju ljudi vraćenih po ugovorima o readmisiji. Taj plan obuhvata niz mjera za reintegraciju i indikatora za praćenje tog procesa.

Ministarstvo unutaršnjih poslova nadležno je za koordinaciju politike migracija Crne Gore, a dozvole za privremeni boravak izdaju se u njegovim lokalnim jedinicama. Granična policija zadužena je za strance koji borave u Crnoj Gori do 90 dana i za otkrivanje nezakonitih prelazaka granice. Specijalna jedinica kriminalističke policije bavi se borbom protiv nezakonitih migracija. Ministarstvo rada nadležno je za pitanja integracije migranata i obezbjeđivanja njihovih prava, te za inspekcije koje imaju za cilj da otkriju nezakonito zapošljavanje. Generalno, podjela nadležnosti predstavlja izazov za razvoj i koordinaciju integrisanog pristupa migracijama.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Sprovođenje novog Zakona o strancima dovelo je krajem 2015. godine, do uspostavljanja centra za prijave migranata koji je dio sektora za migracije Ministarstva unutrašnjih poslova, nadležnog za izdavanje dozvola za boravak. Uspostavljena je elektronska evidencija stranaca sa pravom na privremeni boravak ili stalno nastanjenje ili na boravak do 90 dana. Zaposleni su obučeni u skladu sa novim zakonskim okvirom.

Tokom 2015. godine granična policija Crne Gore spriječila je 280 pokušaja nezakonitog prelaska granice, uglavnom državljana susjednih zemalja (2014. godine bilo ih je 280). 130 ljudi je prihvaćeno po ugovorima o readmisiji. Sprovedene su dvije nove policijske akcije za razbijanje mreže krijumčarenja. Dva najznačajnija slučaja krijumčarenja migranata (ruta I i II, uključujući ukupno 27 organizatora) u postupku su pred Višim sudom u Podgorici.

U Centru za nezakonite migrante tokom 2015. godine bilo je smješteno 112 lica, dok ih je 2014. godine bilo 42.

Ugovor o readmisiji sa EU sprovodi se na zadovoljavajući način. Crna Gora pregovara o sporazumima o readmisiji sa Ruskom Federacijom, Ukrajinom, Gruzijom i Azerbejdžanom, Islandom i Turskom.

## Azil

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Crna Gora potpisnica je Ženevske konvencije. Zakon o azilu treba dalje da se uskladi sa pravnom tekovinom EU.

Cjelokupni kapaciteti u zemlji u toj oblasti dovoljni su za sadašnji priliv tražilaca azila u zemlji.

Najznačajnije institucije nadležne za azil su Kancelarija za azil Ministarstva unutrašnjih poslova, Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil i Zavod za zbrinjavanje izbjeglica. Kancelarija za azil je prvostepeni ogran nadležan za određivanje međunarodne zaštite, a zaduženi su u ovom trenutku i za koordinaciju čitave politike u toj oblasti. Ta se kancelarija 2015. godine preselila u nove prostorije sa više zaposlenih i sa specijalizovanim prostorijama kao što su kancelarije za intervju, za porodice i čekaonicom. Državna komisija za rješavanje po žalbama u postupku traženja azila drugostepeni je organ. Članovi komisije su sudije upravnog suda (predsjednik i četiri člana). Komisija je upravno tijelo, i treba dalje da se obuču o azilu i o međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Kancelarija za azil ima predviđenih 12 mjesta za državne službenike, od čega je, za sada, popunjeno 8. Povećala je svoj operativni kapacitet obukom voditelja slučaja, naročito da bi bolje obrađivali zahtjeve za azil u meritumu. Uveden je IT sistem za vođenje predmeta. I dalje je izražen nedostatak prevodilaca. Politika za integraciju izbjeglica treba da dobije dovoljno resursa iz državnog budžeta i političku podršku. Nije bilo prijavljenih predmeta vraćanja na granicama, ali treba nastaviti podizanje svijesti o tome među službenicima.

Tokom 2015. godine predato je 1.611 zahtjeva za azil (u poređenju sa 2.312 koliko ih je bilo 2014. godine). Većina (1.526) ih je predata tokom prvog dijela godine, prije nego što je otvorena sjeverna balkanska ruta. Velika većina podnosilaca zahtjeva za azil napušta zemlju u ranoj fazi postupka; međutim, donosi se sve veći broj odluka o zaštiti i u ovom trenutku u Crnoj Gori živi 8 izbjeglica i 8 lica koja imaju dodatnu zaštitu. Najveći izazov u narednih nekoliko godina biće da se ponude konkretne perspektive integracije u društvo, uključujući lokalnu integraciju.

Prihvatni centar za tražioce azila za sada je odgovoran Ministarstvu rada i socijalnog staranja. U njemu je specijalizovani kadar kao što su socijalni radnici, psiholozi, medicinske sestre. Ministarstvo je zaduženo i za integraciju lica koja dobijaju međunarodnu zaštitu. U cjelini je kapacitet prihvatnog centra za nezakonite migrante i tražioce azila dovoljan za odgovor na sadašnje potrebe. Osmišljena su konkretna rješenja da se obezbijedi odvajanje prostorija za maloljetne migrante bez pratnje i za rješavanje porasta priliva posebno osjetljivih grupa. Takođe su napravljene aranžmani za smještaj maloljetnika bez pratnje u postojeći centar za djecu u Podgorici i da se privremeno iznajmi centar koji trenutno nije u upotrebi za smještaj dodatnih porodica. Smanjili su se tokovi migranata kroz Crnu Goru, dijelom zato što migranti koriste sjevernu balkansku rutu. Crna Gora treba da ostane na oprezu zbog pomjeranja u rutama koje bi mogle da dovedu do prelaska preko njene granice i da shodno tome prilagodi nacionalne kapacitete.

Crna Gora učestvuje u skupovima za podizanje svijesti koje organizuje Evropska kancelarija za azil (EASO).

### **Vizna politika**

Crna Gora finalizirala je detaljnu analizu potreba za Šengenski akcioni plan, koja obuhvata potrebe i resurse potrebne za sprovođenje politike EU u toj oblasti. Izmjene i dopune uredbe o viznom režimu usvojene su u martu 2016. godine i njima se obustavlja obaveza posjedovanja vize za kratke boravke za državljane Katara, Kuvajta i Tajvana. Nosioci putnih isprava drugih zemalja sa dozvolom za boravak u Ujedinjenim Arapskim Emiratom mogu da uđu i borave, tj. da prođu preko teritorije Crne Gore u trajanju do 10 dana bez vize, sa turističkim sertifikatom. Nova uredba o viznom režimu usvojena je u maju da bi se ukinule obaveze za nosioce pasoša iz raznih zemalja. Državljanima Kazahstana i Jermenije oslobođeni su viza za kratke boravke tokom

ljetne sezone (maj-oktobar 2016. godine). Aranžmani za nacionalni elektronski sistem viza se nastavljaju; u Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija formiran je centar za vize kao centralni organ za izdavanje viza. Od jula 2016. godine nove naljepnice za vize testiraju se u Ambasadi Crne Gore u Beogradu. Broj viza koje se izdaju na granici ostao je mali, a razlozi za izuzetke su u skladu sa uslovima propisanim u pravnoj tekovini EU.

Da bi se spriječila zloupotreba bezviznog režima sa Evropskom unijom, Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere koje se preporučuju u izvještajima Komisije o monitoringu nakon liberalizacije viza, uključujući i one vezane za bolju integraciju romske zajednice.

## Šengen i eksterne granice

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

U cjelini, **zakonodavni okvir** u ovoj oblasti treba dalje izmijeniti da bi se usaglasio sa pravnom tekovinom EU koja se odnosi na spoljašnje granice i Šengen, naročito na kontrolu granica i lokalne aranžmane za prekogranični saobraćaj.

Granična policija, kao **sektor u okviru državne policije** pod Ministarstvom unutrašnjih poslova, najznačajniji je organ nadležan za obavljanje poslova granične kontrole i nadzora i ima neke od nadležnosti vezane za migracije. Ima 3 regionalne kancelarije, 12 lokalnih jedinica i jednu mobilnu jedinicu. Crna Gora treba da osnuje Nacionalni koordinacioni centar. Granična policija zaključila je sporazume o saradnji sa Upravom carina, veterinarskom i fitosanitarnom upravom i sa Upravom za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Od 2009. godine Crna Gora implementira strategiju integrisanog upravljanja granicama, koja je 2014. godine revidirana kako bi se uskladila sa konceptom integrisanog upravljanja granicom EU. Dalja prilagođavanja iz 2015. godine imala su za cilj da se pojača usredsređenost na ciljeve i da se uspostavi efikasan okvir za praćenje u predstojećim godinama. Sprovođenje politike integrisanog upravljanja granicama nesmetano je nastavljeno. Nakon detaljne analize potreba, koja je obuhvatila kadrove, obuku, opremu i infrastrukturu, Crna Gora treba da usvoji Akcioni plan za Šengen. Među izazovima koje je analiza pokazala, nalaze se nedostatak graničnih policajaca i ulaganje u vrijednosti od otprilike 200-250 miliona eura koje je potrebno u pripremi pristupanja Šengenu.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Kao dio cjelokupne reorganizacije Ministarstva unutrašnjih poslova, broj regionalnih centara granične policije smanjen je sa osam na tri. Međutim, očekivani porast u **broju zaposlenih** koji su dostupni na terenu izostao je. Od ukupno 1.428 radnih mjesta predviđenih u graničnoj policiji, oko 200 je ostalo upražnjeno, sa ozbiljnom rodnom neravnotežom u cjelini gledano. Nedostaci u transparentnosti i profesionalizmu sistema zapošljavanja u policiji utiču i na graničnu policiju, kojoj je potreban specijalizovaniji kadar. To treba riješiti kroz buduću reformu ljudskih resursa u policiji i širu upotrebu koncepta obuke instruktora.

Sprovođenje Strategije i akcionog plana **integrisanog upravljanja granicama** nesmetano je nastavljeno fokusiranjem na reorganizaciju granične policije kako bi efikasnije koristila resurse, a da bi se realizovale evropske i međunarodne obaveze i da bi se ojačale vještine za obuke i analitički kapaciteti. Više je resursa potrebno posvetiti modernizaciji infrastrukture na granicama i nadzoru zelene granice.

**Nastavlja se rekonstrukcija** nekih graničnih prelaza, kako bi se oni uskladili sa evropskim standardima. Detaljna analiza, napravljena kako bi se pripremio akcioni plan za Šengen pruža

dobru osnovu za planiranje budućih investicija u toj oblasti.

Bilans ostvarenih rezultata Crne Gore u otkrivanju krivotvorenih isprava poboljšao se protekle godine, prije svega zahvaljujući pronalaženju u domaćim i međunarodnim bazama podataka.

Saradnja između granične policije, carina i Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije poboljšala se, uključujući i putem uzajamnog pristupa bazama podataka.

Saradnja sa susjednim zemljama i dalje je dobra, naročito na tehničkom nivou. Sporazum o demarkaciji granica treba još zaključiti sa Srbijom i Hrvatskom. Crna Gora sprovodi zajedničke patrole sa susjednim zemljama. Protokol o uspostavljanju i funkcionisanju zajedničkog centra za policijsku saradnju u Plavu treba da se usvoji. Sporazum o razgraničenju sa Bosnom i Hercegovinom stupio je na snagu u aprilu 2016. godine. Sva 44 neautorizovana putna prelaza granice između Crne Gore i Bosne i Hercegovine sada su blokirana i pregovara se o sporazumu o lokalnom prekograničnom saobraćaju. Crna Gora je ratifikovala sporazum o razgraničenju sa Kosovom. Za sada je duž te granice identifikovano 16 neautorizovanih putnih prelaza. Zajednička je analiza izvršena i sa Srbijom i identifikovano je 87 neovlašćenih puteva; rasprava o tome da li da se oni zatvore treba da se vodi paralelno sa pregovorima o sporazumu o lokalnom prekograničnom saobraćaju sa Srbijom. Radni aranžman sa Frontexom se nesmetano sprovodi; praktična saradnja u oblasti analize rizika se nastavlja, kao i na aktivnostima vazdušne granice. Crnogorski službenici učestvovali su u obuci koju je organizovao Frontex; njihova uključenost u aktivnosti Agencije i u zajedničke operacije treba da se poveća.

Plan za borbu protiv korupcije na granicama postoji od 2014. godine, ali ostaje da se uspostavi bilans ostvarenih rezultata u otkrivanju, istragama i krivičnom gonjenju.

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

Novi elektronski sistem za praćenje predmeta pravosudne saradnje (LURIS) u potpunosti je funkcionalan od januara 2016. godine. On može da proizvede detaljne statističke podatke o pristiglim i riješenim zahtjevima. Plan za obuku se sprovodi. U septembru 2015. godine Crna Gora je ratifikovala Hašku konvenciju iz 2007. godine o međunarodnom ostvarivanju prava na izdržavanje djeteta i drugim oblicima izdržavanja porodice. Sporazum o saradnji između Crne Gore i Eurojusta potpisan je u maju. Prvi niz obuka o poštovanju standarda zaštite podataka dostavljen je službenicima Ministarstva pravde iz Agencije za zaštitu podataka.

### **Borba protiv organizovanog kriminala**

#### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

U oblasti policijske saradnje, nastavljeno je usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, uključujući i obezbjeđivanje da postoje novi institucionalni aranžmani i da se domaće baze podataka integrišu sa bazama podataka Europolu i Interpolu. Uz pomoć EU, osnov za Šengenski informacioni sistem je postepeno ugrađen u domaću bazu podataka i nastavljen je rad na uspostavljanju kancelarije SIRENE. Operativni sporazum sa Europolom iz 2015. godine implementira se, a oficir za vezu postavljen je u sjedištu Europolu od novembra 2015. godine. Saradnja sa Europolom se nastavlja kroz razmjenu informacija i integrisanje baza podataka. Crna Gora takođe učestvuje u zajedničkim operacijama protiv krijumčarenja oružja i narkotika i u aktivnostima obuke i analize.

Crna Gora prati sprovođenje izmjena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku koje su donesene 2015. godine. Tokom izvještajnog perioda, nastavljeno je sprovođenje novog Zakona o privremenom i trajnom oduzimanju prihoda od kriminala, uključujući i putem usvajanja relevantnih podzakonskih akata za njegovo sprovođenje. U decembru 2015. godine, Uprava za

imovinu postala je samostalan organ koji obuhvata i sektor zadužen za trajno oduzetu imovinu. Strategija za reformu policije za period 2016–2020. godine usvojena je u decembru 2015. godine. Posebna je kancelarija osnovana kako bi se pratili procesi obuke i razvoja karijere. Nedostaci u sadašnjem procesu zapošljavanja u policiji i dalje postoje i treba ih riješiti, uključujući i putem povećanja transparentog i na rezultatima zasnovanog ulaska u policiju, i ukupnog profesionalizma. Načelnik Specijalne policijske jedinice pri Specijalnom državnom tužilaštvu postavljen je u aprilu 2016. godine, a popunjavanje te jedinice se nastavlja; s obzirom na broj slučajeva kojima se bavi taj tim, preostala upražnjena mjesta treba hitno popuniti.

Treba implementirati koncept rada policije koji se rukovodi obavještajnim podacima. Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) revidirana je krajem 2015. godine; ipak, još je nedovoljno prioritizovanje aktivnosti razbijanja kriminalnih mreža i privremenog i trajnog oduzimanja njihove imovine. Jedinica za zaštitu svjedoka uglavnom je radila na predmetima ratnih zločina.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Početni bilans ostvarenih rezultata Crne Gore u izvršenju dalje se gradi predmetima vezanim za narkotike, krijumčarenje migranata, cigareta, oružja i visokotehnološkog kriminala. Nije bilo novih predmeta pranja novca ili trgovine ljudima. U obje ove oblasti, cjelokupni kapacitet policije i pravosuđa ostaje izuzetno ograničen, dijelom zbog nedostatka konsolidovane sudske prakse. Veliki slučaj pranja novca nedavno je zaključen oslobađanjem svih okrivljenih. Finansijske istrage još se ne pokreću sistematično zajedno sa redovnim istragama. Još nema bezbjedne veze između tužilaštva i organa za sprovođenje zakona. Da bi se poboljšali rezultati u toj oblasti Specijalnom državnom tužilaštvu potrebno je više ljudskih i materijalnih resursa.

U oblasti *borbe protiv pranja novca* Vlada je u decembru 2015. godine usvojila Nacionalnu procjenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, i akcioni plan za vladine organe. IT sistem Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma je unaprijeđen. I Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Centralna banka nastavile su da obučavaju i nadziru obveznike. U septembru 2015. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma usvojila je smjernice za procjenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u privrednim društvima, pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost i/ ili su uključena u poslovanje. Uprkos tim poboljšanjima nije bilo novih predmeta, što pokazuje da postoje nedostaci koji nisu samo u institucionalnom i zakonodavnom okviru.

Iako pravni i institucionalni okvir za *borbu protiv trgovine ljudima* generalno postoji, a nacionalna se strategija protiv trgovine ljudima realizuje, ograničeni rezultati u smislu identifikovanja žrtava, krivičnog gonjenja počilaca i pružanja zaštite čine taj oblik kriminala stalnim razlogom za zabrinutost u Crnoj Gori. Nedostatak razumijevanja međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava i sudske prakse u toj oblasti nastavlja da utiče na rezultate ne samo pravosuđa, već i socijalnih radnika u skloništu koje finansira Vlada. Osnovana je policijska jedinica koja je specijalizovana za krijumčarenje i trgovinu ljudima; sličnu specijalizaciju treba obezbijediti u pravosuđu. Protekle godine policija je pokrenula četiri istrage koje su podržane specijalnim istražnim mjerama. Nijedna nije dovela do optužnica za to krivično djelo. Saradnja sa civilnim društvom u ovoj oblasti nastavlja da se odvija isključivo na centralnom nivou. Crna Gora treba da pojača svijest državnih organa o ovom obliku kriminala.

Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ostaje od temeljnog značaja za suzbijanje infiltriranja kriminala u politički, pravni i ekonomski sistem.

## **Borba protiv terorizma**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

**Pravni okvir** u Crnoj Gori uglavnom je usklađen sa pravnom tekovinom EU i međunarodnim instrumentima za borbu protiv terorizma. U decembru 2015. godine Crna Gora je donijela novu Strategiju za borbu protiv nasilnog ekstremizma za period 2016-2018. godine, kojom se dopunjava Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma. Strategija je odgovor na opasnost nasiljem motivisane radikalizacije, uključujući i problem stranih boraca. U aprilu 2016. godine, Vlada je usvojila akcioni plan uz Strategiju. Nastavlja se saradnja sa Interpolom na održavanju integracije baza podataka naročito za borbu protiv terorizma i sprečavanje putovanja stranih boraca preko granica. Osnovana je međuresorna grupa da prati situaciju i sprovodi radnje za sprečavanje mogućih terorističkih prijetnji. U oktobru 2016. godine Crna Gora je potpisala Dodatni protokol uz Konvenciju Savjeta Evrope o prevenciji terorizma.

Najznačajnije institucije uključene u suzbijanje terorizma su Ministarstvo unutrašnjih poslova, službe za obavještajni rad, Ministarstvo pravde, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo odbrane.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

U novembru 2015. godine, uz pomoć eksperata iz EU i OEBS-a završena je nacionalna procjena rizika od terorizma. U njoj se izlaže potreba za povećanjem administrativnih kapaciteta zaposlenih, uključujući i IT kapacitet i obezbjeđivanje tačnih statističkih podataka, s ciljem da se dalje gradi bilans ostvarenih rezultata Crne Gore. Broj završenih istraga i krivičnih gonjenja za pranje novca je i dalje mali.

Od marta 2015. godine, novo Specijalno državno tužilaštvo ima isključivu nadležnost za krivična djela povezana sa pranjem novca i terorizmom. Četiri zamjenika tužioca su zadužena za predmete pranja novca. Specijalnom tužilaštvu nedostaje dovoljno specijalizovanih eksperata za pitanja bankarstva i finansija.

Crnu Goru je marginalno pogodilo fenomen stranih terorističkih boraca i radikalizacije. Za sada je identifikovan određen broj državljana Crne Gore koji su u ovom trenutku pripadnici ili sljedbenici takvih grupa. Za neke od njih prijavljeno je da su poginuli u Siriji ili da su još uvijek aktivni borci.

## **Saradnja u oblasti droga**

Crna Gora nastavila je da sprovodi svoju Nacionalnu strategiju i akcioni plan u oblasti droga za period 2013-2020, što je dovelo do većeg operativnog kapaciteta kroz obuku i nabavku specijalizovane policijske opreme i materijala. Forenzički centar je nastavio da otkriva prishoaktivne supstance i da radi na poboljšanju svojih kapaciteta za otkrivanje kokaina. Saradnja sa Evropskim monitoring centrom za droge i ovisnost o drogama (EMCDDA) nastavila se i kroz seminare o metodologiji izvještavnja o novim drogama i o izgradnji nacionalne opservatorije za droge.

U oblasti izvršenja, zajedničke kontrole policije i carina, uglavnom u Luci Bar, dovele su do zaplijene 33 kg kokaina. Nastavila se dobra regionalna i međunarodna saradnja, što ilustruje nekoliko zajedničkih policijskih operacija. Još nema solidnog bilansa ostvarenih rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju prihoda od krivičnih dijela vezanih za narkotike, niti u finansijskim istragama vezanim za tu oblast, a dalja su nastojanja potrebna u tom smislu.

Nedostatak sigurnog skladišta za oduzete narkotike i prekursore prije uništenja i dalje je razlog za brigu. Tek treba uspostaviti odgovarajući proces za uništenje prekursora.

## Saradnja u oblasti carina

Kapacitet za sprovođenje Konvencije Napulj II je poboljšana. Uprava carina aktivno učestvuje u radnoj grupi CEFTA za upravljanje rizicima. Carinski organi su učestvovali u regionalnim operacijama radi sprečavanja distribucije i šverca falsifikovane robe i proizvoda piraterije. Crna Gora je nastavila saradnju sa evropskim i međunarodnim partnerima u nizu zajedničkih operacija s ciljem borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, i na otkrivanju droga i prekursora, falsifikovane robe, cigareta itd. Međutim, uprava carina suočava se sa velikim izazovima u borbi protiv nezakonite trgovine duvanom.

### 4.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

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

Zabilježen je **dobar nivo spremnosti** u ovom poglavlju, a tokom prethodne godine ostvaren je **određeni napredak**. U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- fokusira napore na povećanju učešća u programu EU „Horizont 2020“;
- nastavi da usmjerava napore ka povećanju ulaganja u istraživanja, naročito kroz podsticanje ulaganja privatnog sektora.

Crna Gora, kao pridružena zemlja, učestvuje u **programu EU** za istraživanje i inovacije „Horizont 2020“ (H2020) i učestvovala je na prvom sastanku Zajedničkog komiteta Programa H2020 u septembru. Organizovane su radionice, informativni dani i redovni susreti „Dani otvorenih vrata“, na kojima se razgovaralo o konkretnim H2020 temama. Međutim, uspješnog učešća slabo ima, i to treba prioritarno da se rješava, uključujući i kroz fokusiranje napora u onim oblastima koje su od strateškog interesa za državu.

Timovi istraživača iz Crne Gore učestvovali su u aktivnostima 26. COST-a (Evropska saradnja u oblasti nauke i tehnologije), a tri nacionalna projekta dodijeljena su Crnoj Gori za ciklus 2016/17 godine u Okvirnom programu za saradnju sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju za period 2014-2020. godine. Učešće u programu EUREKA ostalo je takođe ograničeno. U martu je Skupština ratifikovala ugovor o osnivanju Centra za istraživanje i inovacije Zapadnog Balkana.

Iako je budžet za 2016. godinu za naučna istraživanja povećan, posljednji zvanični podaci MONSTAT-a pokazuju da je ukupno trošenje na istraživanja i razvoj 2014. godine na nivou od 0,36% BDP-a. U toku je rad na poboljšanju kvaliteta podataka za statistiku u oblasti istraživanja i razvoja i inovacija. Takođe, novousvojena strategija inovativne djelatnosti (2016-2020) uključuje realnije ciljeve za povećanje nacionalnih i privatnih izdataka do 2020. godine (0,6% BDP u cjelokupnom trošenju na nivou države za istraživanja i razvoj i 0,3% BDP za privatna ulaganja). Nivo ulaganja u istraživanja, naročito iz privatnog sektora, treba da se poveća.

Izgradnja Inovaciono-preduzetničkog centra „Tehnopolis“ završena je i izbor stanara preduzetnika je finaliziran; a centar je formalno otvoren u septembru 2016. godine. Kapacitet Centra izvrsnosti (BIO-ICT) dalje je povećan kroz kupovinu *naučne opreme*. U okviru projekta Visoko obrazovanje i istraživanje za inovacije i konkurentnost (HERIC), implementira se nacionalni program stipendija



za izvrsnost za dodjelu stipendija za doktorske i post-doktorske studije u inostranstvu.

Crnogorski savjet za naučno istraživačku djelatnost usvojio je i aprilu 2016. godine nacionalnu mapu puta za **Evropski istraživački prostor**.

U oblasti Inovativne unije, zakon o inovativnoj djelatnosti donesen je u junu, a njime se uređuje organizacija, uslovi i način finansiranja inovativnih djelatnosti.

## 4.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

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

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u ovom poglavlju. Ostvaren je **određeni napredak** u obrazovanju sa početkom revizije nastavnih programa na osnovu ishoda učenja. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- pojača napore u reformi programa u osnovnom i srednjem obrazovanju radi učenja osnovnih i transverzalnih vještina, i da se fokusira na ishode učenja;
- preispita upisnu politiku za stručno i visoko obrazovanje.

U oblasti **obrazovanja i obuke**, strategija za rano i predškolsko obrazovanje za period 2016-2020. godine usvojena je u novembru. Programi za srednje škole revidirani su na osnovu ishoda učenja. Sada je izazov kako poboljšati kapacitet postojećih i budućih nastavnika da realizuju nove nastavne programe i revidirati programe obuke nastavnika. Strategija i Akcioni plan za razvoj visokog obrazovanja za period 2016-2020. godine usvojeni su u julu i oni obuhvataju, između ostalog, održivi model finansiranja i usaglašavanje proizvoda (outputa) obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Što se tiče modernizovanog programa stručnog obrazovanja i obuke, prioritetne oblasti za obuku nastavnika su određene za 2016/17. godinu i na njima se radi. Racionalizacija upisa sa stručnog u visoko obrazovanje iziskuje kontinuirane napore, a treba razmotriti smanjivanje stope upisa u stručno obrazovanje i obuku. Strategija za cjeloživotnu karijernu orijentaciju za period 2016-2020. godine i Akcioni plan za 2016. godinu usvojeni su u junu.

Nezaposlenost mladih sa tercijarnim obrazovanjem smanjila se 2015. godine, ali i dalje je visoka (26,3%). Godišnji budžet za obrazovanje iznosi 4,2% BDP. Stopa učešća u programima cjeloživotnog učenja i stopa ranog napuštanja školovanja ostaju na oko 3%, odnosno 5,7%. Vladin Program stručnog usavršavanja za pripravnike u trajanju od devet mjeseci sprovodi se već četvrtu godinu; potrebna je detaljnija ocjena njegovog skromnog uspjeha (za zaposlenje nakon završetka programa). Treba preduzeti mjere da se riješi pitanje visoke stope odustajanja romske djece od obrazovanja na nacionalnom nivou. Povećanje učešća u predškolskom obrazovanju, naročito Roma i drugih posebno osjetljivih grupa znatno bi poboljšalo njihov uspjeh i nastavak učešća u kasnijem školovanju. Učešće u obrazovanju i vaspitanju u ranom djetinjstvu je dosta ispod cilja od 95% do 2020. za EU. Treba nastaviti napore da se pruže adekvatne usluge podrške djeci sa posebnim obrazovnim potrebama. Obrazovanje ostaje sektor visokog rizika za korupciju, naročito u visokom obrazovanju.

Crna Gora nastavlja aktivno da učestvuje u programu Erasmus+.

Prvi Zakon o **mladima** u Crnoj Gori donesen je u junu, a Vlada je u septembru 2016. godine usvojila nacionalnu Strategiju za mlade za period 2017-2021. godine. Nacionalnu Kancelariju za

mlade u Ministarstvu prosvjete treba ojačati, a njenu ulogu povećati.

U oblasti **kulture** Vlada je u martu donijela Nacionalni program za razvoj kulture za period 2016-2020. godine i Akcioni plan za 2016. godinu. Crna Gora učestvuje u Programu Kreativna Evropa (potprogram za kulturu i Medijski potprogram).

## 4.27. Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene

*EU promovirše 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 **dobar napredak** u daljem usklađivanju politika i zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Međutim, značajni su naponi potrebni u implementaciji i sprovođenju, naročito u sektorima voda, zaštite prirode i upravljanja otpadom. U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da obrati pažnju na:

- implementaciju Nacionalne strategije za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i Akcionog plana uz nju;
- implementaciju Nacionalne strategije za upravljanje otpadom i nacionalnih planova upravljanja otpadom;
- ratifikaciju Pariskog sporazuma i početak implementacije svog doprinosa, u skladu sa okvirom EU za politiku u oblasti klime i energije do 2030. godine.

### Životna sredina

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva** novi Zakon o životnoj sredini usvojen je u julu 2016. godine, kao i Nacionalna strategija za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i Akcioni plan za period 2016-2020. godine. Administrativni kapaciteti na nacionalnom i lokalnom nivou moraju značajno da se ojačaju kroz sve sektore, naročito u oblasti ekoloških inspekcija. Zakonodavno usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti uticaja na životnu sredinu i strateškog uticaja na životnu sredinu u naprednoj je fazi. Međutim, implementaciju je potrebno značajno ojačati, naročito kada je u pitanju razvoj infrastrukture, termo-elektrane i hidro-elektrane i operacije vezane za ugljovodonike u podmorju. Crna Gora je preduzela određene korake da poboljša saradnju sa civilnim društvom, ali potrebni su veći naponi da se postigne djelotvorno učešće građana i konsultovanje u donošenju odluka. S tim ciljem je u aprilu 2016. godine napravljena koalicija 15 organizacija civilnog društva. U oblasti prevencije i sanacije štete po životnu sredinu, Crna Gora je dijelom transponovala Direktivu INSPIRE i uskladila se sa Direktivom o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine. U oblasti pristupa informacijama o životnoj sredini, četiri Aarhus centra dobro su funkcionisala.

Kada je riječ o **kvalitetu vazduha** nivo usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU relativno je napredan. Nacionalna strategija za kvalitet vazduha i akcioni planovi za period 2013-2016 postoje. U martu 2016. godine Vlada je usvojila informaciju, zaključke i akcioni plan za zagađenje vazduha u Pljevljima. Odlučni su naponi potrebni da se implementiraju zaključci i akcioni plan. Planovi za kvalitet vazduha usvojeni su za opštine Pljevlja, Nikšić i Podgorica, gdje

nivo zagađujućih materija premašuje granične vrijednosti. Crna Gora u naprednoj je fazi kada je riječ o usklađivanju sa Direktivom o smanjivanju sadržaja sumpora u određenim tečnim gorivima.

Zakonski okvir za **upravljanje otpadom** dijelom je usklađen. Da bi se izvršilo dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU tokom 2015. i 2016. godine usvojene su dalje izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom. Potreban je značajan angažman da se obezbijedi sprovođenje nacionalne strategije za upravljanje otpadom do 2030. godine i planovi za upravljanje otpadom za period 2015-2020. godine. Posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou. Sprovođenje zakona o otpadu mora da se ojača, naročito u oblasti nezakonitog odlaganja otpada i privremenih lokacija za odlaganje.

Nivo usklađenosti u oblasti **kvaliteta voda** je ograničen. Nacionalna strategija i akcioni plan za zaštitu voda tek treba da se usvoje. Pripremni rad na upravljanju rječnim slivovima je u početnoj fazi. Organi za upravljanje rijekama još nisu operativni. Potreban je sistem za praćenje kvantiteta i kvaliteta voda kao i sistem za identifikaciju aglomeracija i definisanje osjetljivih područja, kako je predviđeno Direktivom o otpadnim vodama u urbanim područjima.

U oblasti **zaštite prirode** Crna Gora je dijelom usklađena sa pravnom tekovinom EU. Donesen je Zakon o zaštiti prirode. Institucionalni okvir za određivanje i upravljanje budućim lokacijama NATURA 2000 treba uskladiti i opredijeliti adekvatne resurse. Potencijalne investicije u hidroenergiju treba da obezbijede da se ispune obaveze u oblasti zaštite prirode, posebno za zaštićena područja na nacionalnom nivou i područja velike prirodne vrijednosti koja potencijalno mogu postati zaštićena područja u okviru NATURA 2000. Značajna su kašnjenja u uspostavljanju zaštite nad potencijalnim područjem Natura 2000 u ulcinjskoj solani. Odlučni naponi i hitno djelovanje potrebni su da se obezbijedi zaštita tog područja.

U oblasti **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, usklađenost sa pravnom tekovinom EU je djelimična. Do sada je izdato pet integrisanih dozvola.

Kada je riječ o **hemikalijama** Crna Gora je dijelom usklađena sa pravnom tekovinom EU, a još nije donesen novi zakon o hemikalijama kojim bi se izvršilo dalje usklađivanje. Što se tiče uredbi CLP i REACH, implementacija je djelimična i potrebni su dodatni naponi. Vlada je u aprilu usvojila izvještaj za 2015. godinu o implementaciji Nacionalne strategije za upravljanje hemikalijama za period 2015-2018. godine u kome se navode mjere za implementaciju za taj period. Crna Gora je potpisnica Roterdamske i Štokholmske konvencije, ali još nije završena puna implementacija.

U oblasti **buke** rad na pripremi strateških mapa buke i akcionih planova još nije počeo.

U oblasti **civilne zaštite** Crna Gora je postala članica Mehanizma civilne zaštite EU u aprilu 2015. godine. Međutim, još nije povezana sa Zajedničkim sistemom za komunikaciju u vanrednim situacijama i informacionim sistemom Mehanizma civilne zaštite EU. Strategija za smanjivanje rizika od katastrofa tek treba da se usvoji.

## Klimatske promjene

Nivo usklađenosti je ograničen. Nacionalna strategija u oblasti klimatskih promjena do 2030. godine usvojena je u septembru 2015. godine. Crna Gora treba da obezbijedi da se strategija implementira na način koji je konzistentan sa okvirom EU 2030 za politike u oblasti klime i energetike i da je dobro integrisana u svim relevantnim sektorima. Što se tiče Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC), Crna Gora je dostavila namjeravani nacionalni doprinos Pariskom sporazumu iz 2015. godine, obavezujući se da će smanjiti emisije gasova sa efektom staklene bašte za 30% do 2030. godine u odnosu na referentnu vrijednost iz 1990. godine. U aprilu 2016. godine Crna Gora je potpisala Pariski sporazum u oblasti klimatskih promjena.

Aktivnosti na pripremi ratifikacije su u toku. U januaru 2016. godine, Crna Gora je predala svoj prvi dvogodišnji izvještaj o gasovima sa efektom staklene bašte UNFCCC. Što se tiče transparentnosti djelovanja u oblasti klimatskih promjena, dijelom je implementirana Regulatorna EU o mehanizmu za praćenje; Crna Gora treba snažno da radi na njenoj punoj implementaciji. Kada je riječ o trgovini emisijama, transponovane su neke vrlo ograničene odredbe Direktive ETS Evropske unije. Dalja su nastojanja potrebna da bi se izvršilo usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti klime, uključujući i Direktivu o kvalitetu goriva, propise EU o materijama koje osiromašuju ozon, o freonima, Direktive o skupljanju i skladištenju ugljenika i druge relevantne propise. Uprkos unutrašnjoj reorganizaciji resornog ministarstva, administrativni kapaciteti i dalje su prilično slabi i skromno opremljeni da se nose sa izazovima.

## 4.28. 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. U toj oblasti ostvaren je **određeni napredak**. Međutim, potrebno je dalje značajno usklađivanje zakonodavstva da bi se postigli standardi EU, naročito kada je riječ o kvalitetu i bezbjednosti, i u oblasti zaštite potrošača, i u oblasti javnog zdravlja.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- poboljša i obezbijedi isplativost unapređenja zdravlja i prevencije bolesti i postigne održiva poboljšanja u bezbjednosti pacijenata i kvalitetu zdravstvene zaštite, uključujući i međusektorsku saradnju - naročito u oblasti zaraznih bolesti;
- preduzme aktivnosti na daljem suštinskom usklađivanju i sprovođenju zakonodavstva da se ispune standardi u oblasti zaštite potrošača i da se poboljša svijest građana.

U septembru 2015. godine Vlada je usvojila nacionalni program **zaštite potrošača** za period jul 2015 - jun 2018. godine i akcioni plan za period jul 2015 - jun 2016. godine. Potrebna je bolja svijest građana o bankarskom ombudsmanu i o mogućnosti da se traže vansudska poravnjenja, kao i dodatna podrška za organizacije civilnog društva.

Broj inspekcija (vezanih za bezbjednost i nebezbjednost) koju obavlja Uprava za inspekcijske poslove ponovo je porastao, kao i broj utvrđenih nepravilnosti i broj identifikovanih vrsta opasnih proizvoda (275).

Što se tiče pitanja **bezbjednosti**, potrebne su dalje izmjene i dopune Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda i Zakona o zaštiti potrošača da bi se postigla puna usklađenost sa pravnom tekovinom EU. Potrebno je jačati administrativne kapacitete i kapacitete za sprovođenje kako bi se osigurala pravilna implementacija.

Što se tiče oblasti **koje nisu vezane za bezbjednost proizvoda** potrebno je dalje raditi na podizanju svijesti potrošača i poboljšanju pristupa informacijama o pravima potrošača.

Kada je riječ o **javnom zdravlju**, master plan za razvoj zdravlja za period 2015 - 2020. godine

i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, koji je dijelom usklađen sa pravnom tekovinom EU usvojeni su krajem 2015. godine. Fiskalna strogoća i pitanja vezana za održivost nastavili su da otežavaju rad organa za javno zdravlje, a na programe i intervencije dalje je uticala pretjerana upotreba lijekova. Izmjene i dopune kriterijuma za maksimalne prodajne cijene za lijekove usvojene su u vezi sa usklađivanjem cijena, kada se odredi maksimalna cijena. Ministarstvo zdravlja izdalo je vodič za redovne analize u prećenju prepisivanja lijekova.

Zakon o **kontroli duvana** izmijenjen je da bi se obezbijedila usaglašenost sa pravnom tekovinom EU o oznakama sa upozorenjima vezanim za zdravlje na pakovanjima. Međutim, zakon o korišćenju duvana na javnim mjestima još nije usklađen sa preporukama EU.

Usvojen je program obavezne imunizacije protiv određenih **zaraznih bolesti** za 2016. godinu. Evropska regionalna komisija za verifikaciju eliminacije malih boginja i rubeole utvrdila je da je u Crnoj Gori prekinuto endemsko prenošenje tih bolesti. Crna Gora i dalje nema zvanični sistem nadzora antimikrobne rezistencije. Uloženi su napori da se implementira Nacionalni Strateški odgovor na HIV, ali još nije obezbijeđeno održivo finansiranje.

U oblasti **prevencije zloupotrebe droga**, potrebni su napori da se razviju i prošire programi prevencije, rehabilitacije i socijalne reintegracije za zavisnike. U maju je zvanično oformljena Komisija za droge. Sastavljena je od četiri psihijatra, jednog predstavnika organizacija civilnog društva i dva predstavnika Ministarstva zdravlja.

Kada je riječ o **nezaraznim bolestima**, promocija zdravlja i dalje se nedovoljno koristi. Akcioni plan za implementaciju strategije za sprečavanje i kontrolu hroničnih nezaraznih bolesti za period 2016-2017 usvojen je u martu.

Pokrenut je nacionalni program pregleda za rano otkrivanje i liječenje kancera dojke. Evropska inicijativa SZO za nadzor gojaznosti kod djece realizovana je u maju i junu, iako još nisu dostupni zvanični rezultati.

U oblasti **krvi, tkiva, ćelija i organa**, zakon o uklanjanju i transplantaciji ljudskog tkiva i ćelija za svrhe liječenja usvojen je u junu, a usklađen je sa pravnom tekovinom EU. Održane su obuke za zdravstvene radnike u Zavodu za transfuziju krvi.

Što se tiče **prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti**, donesen je zakon o zdravstvenom osiguranju osmišljen da obezbijedi dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU.

Kada je riječ o **nejednakosti u zdravlju**, pristup zdravstvenoj zaštiti mora da se poboljša za lica sa invaliditetom, lica koja žive sa HIV-om, djecu i odrasle korisnike droga, zatvorenike, žene u prostituciji. LGBTI osobe, interno raseljena lica i Rome.

## 4.29. Poglavlje 29: Carinska unija

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

Crna Gora je **umjereno spremna** za carinsku uniju. U oblasti carinskog zakonodavstva ostvaren je **dobar napredak**. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

dalje ubrza pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku;

→ sprovede potrebne mjere izgradnje kapaciteta, naročito IT sektora.

U oblasti **carinskih propisa** izmjene i dopune Zakona o carinskoj službi stupile su na snagu u januaru, čime su jasnije određene nadležnosti i ojačan integritet i unutrašnja kontrola. Carinska tarifa je ažurirana u skladu sa verzijom kombinovane nomenklature EU za 2016. godinu.

Izmjene i dopune Uredbe o sprovođenju Carinskog zakona stupile su na snagu u februaru. Tako se obezbjeđuje dalje usklađivanje nepreferencijalnih pravila o porijeklu i klasifikaciji robe, zbirnoj prijavi, pojednostavljenom postupku i upravljanju tarifnim kvotama sa Carinskim zakonom Unije.

Revidirani zakon o slobodnim zonama usvojen je u julu. Vlada je usvojila i izmjene i dopune Uredbe o uslovima za obavljanje poslova zastupanja pred organima carinske službe i Uredbu o carinskom sprovođenju prava intelektualne svojine, usklađene sa Regulativom (EU) 608/2013.

Oblasti u kojima je potrebno dalje usaglašavanje obuhvataju tranzit, prekursore droga i bezbjednosne aspekte. Priprema za implementiranje Novog kompjuterizovanog sistema tranzita napredovala je i pripremljen je nacionalni plan.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, nova poslovna strategija carina za period 2016-2018. godine usvojena je u martu, a u nju je ugrađena ažurirana IT strategija. Strategija za upravljanje ljudskim resursima za period 2016-2018. godine je usvojena, a novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji pripremljen. U njemu se predviđa osnivanje zasebne tranzitne grupe i punkta za pomoć korisnicima. Potrebno je obezbijediti odgovarajući nivo kadrovske popunjenosti uprave carina, naročito u IT jedinici.

Upravljanje rizicima je dalje ojačano usvajanjem strateškog okvira za upravljanje rizicima i registrom rizika. Program za ovlašćene ekonomske subjekte je operativan, ali za sada nijedan ekonomski subjekt nije tražio licencu. Pripreme za akreditaciju carinske laboratorije su napredovale. Tokom 2015. godine Uprava carina preuzela je odgovornost za domaće akcize, što je dovelo do značajnog povećanja naplate prihoda. Uprava carina suočava se sa znatnim izazovima kontrole nezakonite trgovine duvanom, naročito kada je riječ o tranzitu kroz slobodnu zonu Luke Bar. Treba da se pojačaju naponi u ovoj oblasti, uključujući i jačanje međunarodne saradnje.

## 4.30. Poglavlje 30: Vanjski odnosi

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

Crna Gora dostigla je **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **dobar napredak**: Crna Gora je usvojila akcioni plan da svoje međunarodne sporazume i zakonodavstvo uskladi sa pravnom tekovinom EU, a ratifikovala je i Sporazum o trgovinskim olakšicama sa STO. Pripreme u oblasti razvojne i humanitarne pomoći u ranoj su fazi.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- dovrši usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU za oblast izvoza robe dvostruke namjene;
- nastavi da radi na aktivnostima predviđenim u Akcionom planu za usklađivanje međunarodnih sporazuma sa pravnom tekovinom EU i nastavi da radi na poboljšanju administrativnih i nadzornih kapaciteta.

Kada je riječ o **zajedničkom trgovinskoj politici**, Crna Gora je ratifikovala Sporazum o trgovinskim olakšicama sa STO u martu i deponovala svoje instrumente ratifikacije u maju. Nakon što se pridružila pregovorima o Sporazumu o informacionoj tehnologiji (ITA 2), šemu za implementaciju ITA 2 u Crnoj Gori je ratifikovao Sekretarijat STO u novembru 2015. godine. U septembru 2015. godine Crna Gora prijavila se za članstvo u Vasenarskom aranžmanu. Usklađivanje sa pravnom tekovinom EU treba da se završi u oblasti kontrole izvoza robe dvostruke namjene. Administrativni i nadzorni kapaciteti treba da budu dalje unaprijeđeni.

Što se tiče bilateralnih sporazuma sa trećim zemljama, pregovore Crne Gore sa Ruskom Federacijom o Protokolu uz sporazum o slobodnoj trgovini, i s tim povezane pregovore sa Bjelorusijom i Kazahstanom, obustavila je Rusija nakon što je Crna Gora usaglasila svoju politiku sa sankcijama EU u kontekstu nezakonitog pripajanja Krima Rusiji i događaja u istočnoj Ukrajini. Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je potpisala sporazum o ekonomskoj saradnji sa Albanijom, Sporazum o ekonomskoj i trgovinskoj saradnji sa Republikom Argentinom i Protokol o saradnji sa Republikom Češkom u oblasti energetike i infrastrukture.

Nije bilo promjena u pregovorima o bilateralnim investicionim sporazumima. Crna Gora i dalje igra aktivnu ulogu u CEFTA-i i ima ulogu predsjedavajuće tokom 2016. godine.

Crna Gora treba da unaprijedi institucionalne i finansijske kapacitete za oblast razvojne politike i humanitarne pomoći. O humanitarnim doprinosima i dalje se odlučuje od slučaja do slučaja, u nedostatku zakonodavnog okvira.

## 4.31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

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

Crna Gora dostigla je **dobar nivo spremnosti** u toj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** kroz usvajanje zakonodavstva i strategije protiv širenja oružja za masovno uništenje. Crna Gora je nastavila da učestvuje u civilnim i vojnim misijama za upravljanje kriznim situacijama, kao i da se usaglašava sa relevantnim stavovima EU.

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

Kada je riječ o Zajedničkoj, vanjskoj i bezbjednosnoj politici (ZVBP), Crna Gora se usaglašava, kada se to od nje zatraži, sa svim relevantnim deklaracijama EU i odlukama Savjeta (100% usaglašenost). (Više informacija o Međunarodnom krivičnom sudu 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).

Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem i vojnom opremom usvojen je u junu. U martu je usvojen Zakon o ratifikaciji izmjena i dopuna Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnih materijala, Zakon o ratifikaciji protokola o eksplozivnim ostacima rata, i Konvencija o zabrani ili ograničenju korišćenja određenog konvencionalnog oružja koje se može smatrati pretjerano opasnim ili ima neselektivno dejstvo.

Vlada je u maju usvojila nacionalni plan za zaštitu od hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih opasnosti i rizika za period 2016-2020. godine. Prva strategija Crne Gore protiv širenja oružja za masovno uništenje usvojena je u septembru 2016. godine. Crna Gora nastavila je da ispunjava međunarodne obaveze o malokalibarskom i lakom naoružanju, uključujući ciljeve EU strategije.

Kada je riječ o **saradnji sa međunarodnim organizacijama** u decembru je NATO uputio poziv Crnoj Gori da postane članica saveza. Protokol o pristupanju Crne Gore NATO savezu potpisan je u maju i Crna Gora je učestvovala na Varšavskom samitu u julu kao buduća članica Alijanse.

Kada govorimo o bezbjednosnim mjerama, bezbjednosni sporazum između EU i Crne Gore nastavlja nesmetano da se primjenjuje. Crna Gora treba da nastavi da se usklađuje sa pravilima EU o bezbjednosti.

Crna Gora nastavlja da učestvuje u civilnim i vojnim misijama upravljanja kriznim situacijama u okviru Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike (ZBOP), posebno EU NAVFOR Atalanta i EUTM Mali. Crna Gora je uzela učešće u operacijama UN-a, prvenstveno UNFICYP. Skupština je donijela odluku o raspoređivanju crnogorskih oružanih snaga u Misiji Ujedinjenih nacija za referendum u Zapadnoj sahari (MINURSO). Crna Gora takođe je učestvovala u ISAF misiji 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 predlog Crne Gore da doprinese snagama KFOR-a na Kosovu.



## 4.32. Poglavlje 32: Finansijski nadzor

*Na temelju međunarodnih standarda EU promoviše reformu nacionalnih sistema upravljanja da se poveća odgovornost rukovodilaca i pravilno finansijsko upravljanje nacionalnim prihodima i rashodima. 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. U protekloj godini ostvaren je **dobar napredak** u nekoliko oblasti, uključujući oblast eksterne revizije i izrade procedura za monitoring i ocjenu kvaliteta reformi unutrašnje kontrole. Međutim, princip odgovornosti rukovodilaca još uvijek nije u potpunosti ugrađen u administrativnu kulturu i donošenje odluka, a budžetska ovlaštenja rijetko se delegiraju na operativne rukovodioce.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- osigura sporazum na nivou Vlade o definisanju odgovornosti rukovodilaca, uključujući i o tome kako primjenjuju raspodjelu resursa, izvještavanje o postignutim ciljevima i finansijsko upravljanje, i da počne implementaciju u cijeloj javnoj upravi;
- nastavi da povećava broj revizora u Državnoj revizorskoj instituciji, do namjeravanog nivoa;
- značajno ojača **kapacitet** za koordinaciju Nacionalne službe za borbu protiv prevara i da nastavi da obezbjeđuje implementaciju nacionalne strategije za borbu protiv prevara.

### Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)

Crna Gora sprovodi svoju PIFC **strategiju za period 2013-17. godine i akcioni plan**, kao i Program reformi upravljanja javnim finansijama (2016-2020). Unutrašnja kontrola, naročito odgovornost rukovodilaca i delegiranje odgovornosti, takođe su predmet strategije za Reformu javne uprave za period 2016-2020. godine. Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU) nastavlja da izvještava Vladu na godišnjem nivou o implementaciji strategije, a Vlada zatim usvaja zaključke. Sistematska implementacija zaključaka Vlade nakon godišnjeg pregleda PIFC-a se poboljšava: preko 50% ukupnog broja zaključaka iz izvještaja za 2014. godinu u potpunosti su implementirani, dok je iz izvještaja za 2013. godinu implementirano samo 13%.

Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU) zadužena je za metodološke smjernice, obuke i praćenje sprovođenja zakonodavstva u oblasti PIFC-a. Ona se sve više fokusira na metodološke smjernice i praćenje, naročito u resornim ministarstvima i jedinicama lokalne uprave, gdje je utvrdila da postoje najveći izazovi. Više pažnje se posvećuje državnim preduzećima. CHU je usvojila i program obuke o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru u saradnji sa Upravom za kadrove.

Zakon o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru reguliše finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC) u skladu sa okvirom za unutrašnju kontrolu Komiteta sponzorskih organizacija (COSO), i smjericama Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Rukovodioci odgovorni za FMC su visoki funkcioneri, ali izgleda da nisu sistematski uključeni u implementaciju. Potrebni su dalji napor da se finaliziraju akcioni planovi za FMC i pravilnici i da se implementiraju procedure upravljanja rizicima. Mapiranje procesa unutrašnje kontrole CHU je u toku.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđa centralizovanu funkciju finansijske inspekcije koja će postupati po prijavama ili sumnjama da je došlo do prevare i korupcije u finansijskom upravljanju, ali ostaje da se usvoje relevantna podzakonska akta.

**Unutrašnja revizija** regulisana je Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru, a u skladu sa međunarodnim standardima. Za unutrašnju reviziju opredijeljeno je više novca iz budžeta, a većina subjekata u javnom sektoru uspostavila je jedinice unutrašnje revizije. Dostupnost kvalifikovanog kadra se postepeno poboljšava. Od 28 jedinica za unutrašnju reviziju, 22 su usvojile strateške planove revizije, a 19 je usvojilo godišnje planove. Aktivnosti revizije obuhvataju i aktivnosti koje finansiraju EU fondovi.

### Eksterna revizija

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

Institucionalni kapacitet DRI je i dalje razlog za brigu. Od 2015. godine, DRI ima oko 40 revizora, što je polovina od namjeravanog broja revizora. Taj se broj smatra nedovoljnim za ispunjavanje nadležnosti DRI. Očekuje se da ispit za državnog revizora koji je održan početkom 2016. godine, dijelom riješi to pitanje. DRI implementira svoj strateški razvojni plan za period 2012-2017. godine. Ona izrađuje smjernice za reviziju završnih računa državnog budžeta i za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti. Ona ima strukturiranu politiku obuka, uključujući i program sertifikovanja: 70% eksternih revizora je sertifikovano. DRI predviđa uvođenje funkcije unutrašnje revizije sa jednim internim revizorom.

U oblasti **kvaliteta revizorskog rada** DRI je usvojila metodologije za finansijske revizije i revizije pravilnosti, te revizije uspjeha, kao i etički kodeks u skladu sa međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i smjernicama za kontrolu kvaliteta revizije. DRI ocjenjuje sisteme unutrašnje kontrole subjekata revizije i donosi preporuke. Kapacitet DRI za sprovođenje revizija uspjeha se poboljšava i ona postepeno povećava broj revizija te vrste. Od četiri revizije uspjeha koje su planirane za 2015. godinu, tri su izvršene 2015. godine, a četvrta je završena 2016. godine. Predviđeno je da se još četiri revizije uspjeha izvrše 2016. godine.

Što se tiče **uticaja revizorskog rada**, izveštaji DRI su javni i njena saradnja sa medijima i nevladinim organizacijama se poboljšava. Međutim, potrebno je poboljšati sprovođenje preporuka DRI, iako Vlada implementira formalni mehanizam za postupanje po preporukama eksterne revizije. Što se tiče nedostatka transparentnosti i nepostojanja rokova za rješavanje slabosti utvrđenih u izvještaju iz 2015. godine, DRI daje informacije o implementaciji u završnom računu državnog budžeta. Subjekti moraju predati izvještaj o realizovanju preporuka revizije u preciziranom roku, obično šest mjeseci. DRI provjerava te izvještaje i može da obavi reviziju, da proprati da li je subjekt revizije realizovao bilo koju od preporuka. I dalje je potrebno poboljšati kapacitet Skupštine da osigura djelotvornu analizu i praćenje cjelokupnog budžetskog procesa, uključujući revizorske izvještaje i preporuke DRI.

### Zaštita finansijskih interesa EU

Crna Gora je dostigla visok nivo **usklađenosti s pravnom tekovinom EU** i njena Nacionalna kancelarija za borbu protiv prevara (AFCOS kancelarija) funkcionalna je od 2013. godine. Međutim, kapacitet AFCOS-a da koordinira institucijama u AFCOS mreži i dalje treba značajno da se ojača. Nacionalna strategija za borbu protiv prevara se sprovodi. **Saradnja sa Evropskom komisijom** je u toku i Crna Gora ima pristup sistemu upravljanja nepravilnostima od aprila 2016. godine. Crna Gora redovno izvještava Komisiju o nepravilnostima i slučajevima u kojima postoje sumnje da postoji prevara. Solidan bilans ostvarenih rezultata u istragama i prijavama tek treba da se izgradi.

## Zaštita eura od falsifikovanja

Postoji visok nivo **usklađenosti s pravnom tekovinom EU** u toj oblasti, a u oktobru 2015. godine Skupština je donijela Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije za suzbijanje falsifikovanja valute.

**Tehničku analizu** sumnjivih novčanica i kovanica eura vrši Centralna banka. Sistematski se organizuje obuka za lica koja rukuju gotovinom i imaju obavezu da provjeravaju autentičnost i povuku sav sumnjivi novac iz opticaja.

Centralna banka implementira **sporazume o saradnji** sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom. Crna Gora učestvuje i u programu Pericles 2020 i u regionalnoj Balkanskoj mreži za inicijativu zaštite eura.

### 4.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe

*Pravila o finansiranju budžeta EU predviđaju novčane priloge koji se uglavnom baziraju na bruto nacionalnom dohotku svake države članice i na porezu na dodatu vrijednost i carinama.*

**Spremnost** u toj oblasti je u **ranj fazi**. Ostvaren je **određeni napredak** zahvaljujući usvajanju akcionog plana, uključujući indikativni vremenski raspored da se završe pripreme vezane za sopstvena sredstva, a koncept tradicionalnih sopstvenih sredstava sada se dobro razumije. Biće potrebno vremenom razviti solidnu insitucionalnu organizaciju za sistem sopstvenih sredstava, strukture za koordinaciju i administrativne kapacitete i podzakonska akta za sprovođenje.

Pravila o administraciji za sistem sopstvenih sredstava u Crnoj Gori, uključujući tradicionalna sopstvena sredstva, sredstva iz PDV-a i sredstva iz bruto nacionalnog dohotka (BND) još nisu usklađena sa pravnom tekovinom EU. Biće potrebno da Crna Gora učini značajne napore da obezbijedi da njeni nacionalni izvještaji i obračuni BND budu iscrpni tako što će uzeti u obzir i neformalnu ekonomiju. Koncept obračunavanja tradicionalnih sopstvenih sredstava sada se dobro razumije, kako je pokazala i vježba simulacije na računima A i B koja je rađena početkom 2016. godine.

Crna Gora treba da preduzme solidne mjere u borbi protiv prevara u oblasti PDV-a i carina da bi obezbijedila odgovarajući doprinos sistemu sopstvenih sredstava EU nakon što postane članica. *(O dešavanjima u osnovnim politikama više informacija može se naći u sljedećim poglavljima: 16 – Porezi, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija, 32 – Finansijski nadzor).*

U martu 2016. godine, Vlada je donijela akcioni plan za period 2016-2020. godine za implementaciju sistema sopstvenih sredstava EU. Međutim, prilog Akcionom planu treba da se izmijeni da bi jasno pokazao poslove i zaduženja različitih institucija i službi uključenih u sistem sopstvenih sredstava.

Što se tiče **administrativne infrastrukture** potrebno je opredijeliti dovoljno kadra da se obezbijede administrativne pripreme za sopstvena sredstva, a kapacitet za koordinaciju sektora za koordinaciju treba da se poveća kako bi obezbijedio nesmetanu saradnju između svih učesnika u sistemu sopstvenih sredstava i saradnju između institucija.

Crnoj Gori će biti potrebno da ima u potpunosti operativnu koordinacionu strukturu, administrativni kapacitet i pravila za sprovođenje da obezbijedi da će biti u mogućnosti, od pristupanja, da

tačno obračunava, predviđa, vodi računovodstvo, naplaćuje, plaća i kontroliše, te izvještava EU o sopstvenim sredstvima u skladu sa pravnom tekovinom EU. Stoga je potrebno nastaviti administrativne pripreme vezane za sopstvena sredstva.

## Prilog I – Odnosi između EU i Crne Gore

U okviru **pregovaračkog procesa**, do septembra 2016. godine otvoreno je 24 poglavlja, uključujući poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, od kojih su dva, Nauka i istraživanje i Obrazovanje i kultura, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u procesu Stabilizacije i pridruživanja. U cjelini gledano, Crna Gora 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 2016. godine, a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2015. godine. Sastanci nekoliko pododbora održani su od novembra 2015. godine, a dodatna dva sastanka Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2015. i maju 2015. 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 spremnije u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najskoriji sastanak je održan 25. maja 2016. godine, kada su usvojene zajedničke preporuke.

**Vizna liberalizacija** za građane Crne Gore koji putuju u Šengen zonu je na snazi od decembra 2009. godine. Kao dio mehanizma za nadgledanje koji je uspostavljen od vizne liberalizacije, 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 Frontex. Komisija je redovno predavala svoje izvještaje iz post-monitoringa vizne liberalizacije Evropskom parlamentu i Savjetu. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od 2008. godine.

EU je obezbijedila finansijsku pomoć Crnoj Gori kroz Instrument za pretpristupnu pomoć za period 2007-2013. godine, sa ukupnim iznosom sredstava dodijeljenih Crnoj Gori od 235,7 miliona eura. Sprovođenjem IPA komponenti I i II i dalje upravlja Delegacija EU u Podgorici, dok je upravljanje za komponente III i IV dodijeljeno Crnoj Gori.

Crna Gora koristi pretpristupnu pomoć sa ukupnim indikativnim iznosom od 270,5 miliona eura za period 2014-2020. godine, na osnovu prioriteta postavljenih u Indikativnom strateškom dokumentu. Godišnjim programom za 2015. godinu za Crnu Goru je obezbijedeno 25,14 miliona eura za reforme u oblasti integrisanog upravljanja granicama i podrške Romima i drugim posebno osjetljivim grupama, i da bi se radilo na ključnim uslovima pristupnih pregovora. Uz to, višegodišnji program djelovanja za period 2015-2017. godine u ukupnom iznosu od 15,3 miliona eura baviće se reformama tržišta rada, poboljšanjima u obrazovnom sistemu i podršci politike socijalne inkluzije.

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

Uz podršku 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 5.10.2016.) Crna Gora							
Osnovni podaci	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Stanovništvo (u hiljadama)		611	620b	620	621	622	622
Ukupna površina zemlje (km <sup>2</sup> )		13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812

Nacionalni računi	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Bruto domaći proizvod (BDP) (milioni eura)		:	3 264.8	3 181.5	3 362.5	3 457.9	3 624.7
BDP (eura po glavi stanovnika)		:	5 300	5 100	5 400	5 600	5 800
BDP (u standardima kupovne moći (PPS) po glavi stanovnika)		:	10 700	10 400	10 800	11 200	11 800
BDP (u standardima kupovne moći (PPS) po glavi stanovnika), u odnosu na prosjek u EU (EU-28 = 100)		:	41	39	40	41	41
Realna stopa rasta BDP: promjena u odnosu na prošlu godinu u obimu BDP (%)		x:	:	-2.7	3.5	1.8	3.4
Rast zaposlenosti (podaci iz nacionalnih računa), u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Rast produktivnosti radne snage : rast BDP (konstantne cijene) 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 (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Produktivnost radne snage po zaposlenom: BDP (u PPS) po zaposlenom u odnosu na EU prosjek (EU-27 = 100)		:	:	:	:	:	:
Bruto dodata vrijednost po sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo (%)		:	9.6	8.9	9.8	10.0	9.8
Industrija (%)		:	12.1	12.2	14.3	13.5	12.9
Gradnja (%)		:	5.9	5.5	4.5	4.2	4.6
Usluge (%)		:	72.4	73.4	71.4	72.3	72.7
Rashodi za finalnu potrošnju, kao udio u BDP (%)		:	102.6	103.8	100.5	99.6	98.6
Bruto stvaranje fiksnog kapitala, kao udio u BDP (%)		:	19.5	19.8	20.2	19.0	20.3
Promjene u zalihama, kao udio u BDP (%)		:	-0.2	0.8	-0.6	1.2	-0.3

Izvoz robe i usluga, u odnosu na BDP (%)	:	42.3	43.7	41.3	40.1	42.5
Uvoz robe i usluga, u odnosu na BDP (%)	:	64.3	68.1	61.4	60.0	61.1
Bruto stvaranje fiksnog kapitala u opštem vladinom sektoru, kao udio u BDP (%)	:	:	:	:	:	:

Poslovanje	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Indeks obima industrijske proizvodnje (2010 = 100)		113.5	89.8	83.5	92.3	81.8	88.3
Broj aktivnih preduzeća (broj)		:	:	:	:	:	:
Stopa otvaranja preduzeća: broj novootvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljeno sa brojem aktivnih preduzeća u t (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa gašenja preduzeća: broj gašenja preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljeno sa brojem aktivnih preduzeća u t (%)		:	:	:	:	:	:
Lica zaposlena u SME u ukupnom broju zaposlenih lica (u ne-finansijskom poslovanju) (%)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost koju dodaju SME (u nefinansijskom poslovanju) (milioni EUR)		:	:	:	:	:	:
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskom poslovanju) (milioni EUR)		:	:	1 133	1 271	1 308	:

Stopa inflacije i cijene kuća	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Indeks potrošačkih cijena (CPI), promjena u odnosu na prethodnu godinu (%)		7.8	3.5	4.1	2.2	-0.7	1.5
** Godišnja promjena u umanjenom indeksu cijene kuća (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:

Platni bilans	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Platni bilans tekućeg računa - ukupno (milioni eura)	1)	-102	-573	-588	-487	-526	-483
Platni bilans tekućeg računa - trgovinski saldo (milioni eura)	1)	-359	-1 306	-1 389	-1 329	-1 376	-1 464
Platni bilans tekućeg računa - neto usluge (milioni eura)	1)	112	589	612	653	690	789
Platni bilans tekućeg računa - neto prihod (milioni eura)	1)	88	26	54	66	46	93
Platni bilans tekućeg računa - neto sadašnji transferi (milioni eura)	1)	58	117	135	123	114	99
od čega vladinih transfera (milioni eura)	1)	:	6	18	22	24	4

**3 prosjek salda tekućeg računa unazad tri godine u odnosu na BDP (%)	1)	:	-22.7	-19.6	-16.8	-16.1	-14.4
** Petogodišnje promjene u udjelu svjetskog izvoza roba i usluga (%)		:	:	:	:	:	:
Neto priliv stranih direktnih investicija (SDI) (milioni eura)	1)	38.7	389.1	461.6	323.9	353.9	619.3
Strane direktne investicije (SDI) (milioni eura)	1)	5.1	12.3	20.8	13.0	20.7	11.1
od čega SDI 28 zemalja EU (milioni eura)	1)	0.4	-9.4	20.6	11.1	14.7	8.8
Strane direktne investicije (SDI) u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (milioni eura)	1)	43.8	401.4	482.4	336.9	374.6	630.3
od čega SDI 28 zemalja EU (milioni eura) u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (milioni eura)	1)	32.0	204.9	219.7	79.8	118.2	411.8
**Neto međunarodna investiciona pozicija u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Stopa promjene u bruto prilivu doznaka (u domaćoj valuti) od radnika migranata u odnosu na isti period prethodne godine (%)	1)	:	:	:	:	1.9	:

Javne finansije	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
***Opšti deficit/suficit vlade, u odnosu na BDP (%)		-2.4u	-5.2	-5.9	-2.3	-3.1	- 7.7
***Opšti bruto dug vlade, u odnosu na BDP (%)		47.0	46.0	50.9	58.0	56.7	63.3
Ukupno prihoda vlade, kao procenat BDP (%)		:	:	:	:	39.5	36.9
Ukupno izdataka vlade, kao procenat BDP (%)		:	:	:	:	42.5	45.0

Finansijski pokazatelji	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
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)	2)	285	:	:	:	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti sa rokom dospjeća do dvije godine, milioni eura)	3)	403	:	:	:	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus prenosivi instrumenti, milioni eura)	4)	494	:	:	:	:	:
Ukupno kredita monetarnih finansijskih institucija građanima (konsolidovani) (milioni eura)	5)	199	1 945	1 842	1 985	1 929	1 956
** 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 (%)	6)	:	9.73	9.47	9.36	9.22	8.53
Pasivna kamatna stopa (jedna godina) godišnje (%)	6)	:	3.02	3.23	2.54	1.86	1.23
Kurs eura: prosjek iz perioda (1 euro = ... domaća valuta)		1	1	1	1	1	1
Indeks efektivnog deviznog kursa (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
** promjena u 2 godine (T/T-3) u indeksu efektivnog deviznog kursa (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervi (uključujući zlato) (milioni eura)		50	303	348	424	545	674

<b>Spoljna trgovina robom</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (milioni eura)		:	1 823	1 821	1 773	1 784	1 842
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (milioni eura)		:	454	367	376	333	317
Trgovinski bilans: sva roba, svi partneri (milioni eura)		:	-1 369	-1 454	-1 398	-1 451	-1 524
Uslovi trgovine (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena * 100) (broj)		:	102	96	102	101	100
Udio izvoza u zemlje EU u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		:	60.2	51.5	41.5	35.8	35.7
Udio uvoza iz zemalja EU u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		:	44.3	44.5	44.2	45.8	41.3

<b>Demografija</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Sirova stopa prirodne promjene broja stanovnika (stopa prirodnog priraštaja): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)		4.3	2.2b	2.5	2.5	2.4	1.7
Stopa smrtnosti odojčadi - djece mlađe od godinu dana (na hiljadu živorođene djece)		11.0	4.4	4.4	4.4	4.9	:
Očekivani životni vijek na rođenju: muškarci (godine)		:	73.3	74.2	74.1	74.1	:
Očekivani životni vijek na rođenju: žene (godine)		:	78.8	78.3	79.0	78.9	:

<b>Tržište rada</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 20–64: udio stanovništva starosti 20–64 koji je ekonomski aktivan (%)		:	:	:	65.1	67.6	68.5

*Stopa zaposlenosti lica starosti 20–64: udio stanovništva starosti 20-64 koji je zaposlen (%)		:	:	:	52.6	55.6	56.7
Stopa zaposlenosti muškaraca starosti 20–64 (%)		:	:	:	57.8	61.4	61.9
Stopa zaposlenosti žena starosti 20–64 (%)		:	:	:	47.5	49.4	51.5
Stopa zaposlenosti lica starosti 55–64: udio stanovništva starosti 55-64 koji je zaposlen (%)		:	:	:	38.7	38.7	40.0
Zaposlenost po najznačajnijim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo (%)		:	5.6	5.7	4.5	5.7	7.7
Industrija (%)		:	13.0	11.7	11.9	11.1	10.8
Gradnja (%)		:	6.0	5.7	5.9	6.5	6.6
Usluge (%)		:	75.5	76.9	77.7	76.7	74.8
Udio u ukupnoj zaposlenosti lica starost 20-64 godine zaposlenih u javnom sektoru (%)	7)	:	:	:	:	32.8	32.4
Udio u ukupnoj zaposlenosti lica starost 20-64 godine zaposlenih u privatnom sektoru (%)	8)	:	:	:	:	48.2	46.8
Stopa nezaposlenosti: udio radne snage koja je nezaposlena (%)		22.7	19.7b	19.7	19.5	18.0	17.5
Stopa nezaposlenosti muškaraca (%)		:	19.5	19.3	20.1	17.8	17.7
Stopa nezaposlenosti žena (%)		:	20.0	20.3	18.8	18.2	17.3
Stopa nezaposlenosti mladih: udio u radnoj snazi lica starosti 15-24 koja su nezaposlena (%)		:	:	43.7	41.6	35.8	37.6
Stopa dugoročne nezaposlenosti: udio u radnoj snazi lica koja su nezaposlena 12 mjeseci i duže (%)		:	15.7	15.6	16.0	14.0	13.6
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti 25-64) koja su završila najviše niže srednje obrazovanje (ISCED 0-2) (%)		:	:	:	:	32.8	28.7
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti 25-64 godine) koja su završila tercijarno obrazovanje (ISCED 5 & 6) (%)		:	:	:	:	9.0	9.4

<b>Socijalna kohezija</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (domaća valuta)		149	479	484	487	479	:
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom inflacije) (2000 = 100)		109.7	226.1	221.6	214.3	206.1	:
Koeficijent GINI	9)	:	25.9	26.5	26.2	:	:
Jaz siromaštva (%)	9)	:	2.0	2.8	2.4	:	:

*Lica koja rano napuštaju obrazovanje i obuku: udio u stanovništvu starosti 18-24 sa najviše nižim srednjim obrazovanjem koje nije uključeno u dalje obrazovanje i obuku (%)	:	6.7	6.6	5.1	5.1	5.7
--	---	-----	-----	-----	-----	-----

<b>Standard života</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		174.2	277.4	280.3	288.3	280.1	282.8
Broj pretplata na usluge mobilne telefonije u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		674	1 875b	1 595	1 605	1 630	1 620
Penetracija mobilnog broadbanda (na 100 stanovnika)	:	10	10	13	10	9	
Penetracija fiksnog broadbanda (na 100 stanovnika)	:	13	14	15	17	18	

<b>Infrastruktura</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Gustina željezničke mreže (pruge u funkciji na hiljadu km <sup>2</sup> )		18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1
Dužina autoputeva (kilometri)		0	0	0	0	0	0

<b>Inovacije i istraživanje</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Javni izdaci na obrazovanje u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
*Bruto domaći rashodi na istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)		0.80	0.32	:	0.38	0.36	:
Sredstva budžeta Vlade ili izdaci za istraživanje i razvoj (GBAORD), kao procenat BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)		:	51.4e	55.0e	55.8e	63.6e	67.5e

<b>Životna sredina</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
* indeks emisije gasova sa efektom staklene bašte, CO2 ekvivalenta (1990 = 100)		95.0	76.7	68.2	60.7	:	:
Energetski intenzitet privrede (kg ekvivalenta nafte na 1.000 eura BDP-a pri konstantnim cijenama iz 2010)		:	351.9	342.4	319.0	294.6	:
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)		:	:	55.5	63.3	54.1	:
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem teretnom saobraćaju (na bazi tona-km) (%)		56.1	43.1	51.0	100.0	100.0	100.0
<b>Energetika</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015

Primarna proizvodnja svih energetskih proizvoda (hiljadu tona ekvivalenata nafte - TOE)	:	700	684	761	687	:
Primarna proizvodnja sirove nafte (hiljadu tona ekvivalenata nafte - TOE)	:	0	0	0	0	:
Primarna proizvodnja kamenog uglja i lignita (hiljadu TOE)	:	434	393	372	379	:
Primarna proizvodnja prirodnog gasa (hiljadu tona ekvivalenata nafte - TOE)	:	0	0	0	0	:
Neto uvoz svih energetskih proizvoda (hiljadu tona ekvivalenata nafte - TOE)	:	443	373	239	288	:
Bruto potrošnja energije u zemlji (hiljadu TOE)	:	1 143	1 057	1 000	975	:
Proizvodnja električne energije (hiljadu GWh)	2.7	2.7	2.8	3.9	3.2	:

<b>Poljoprivreda</b>	Napomena	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje robe i usuga (po proizvodnim cijenama) (prethodna godina = 100)		101	:	:	:	:	:
Korišćene poljoprivredne površine (hiljadu hektara)	11)	518p	223b	223	223	230	231
Stočni fond: goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)	12)	175e	87	85	89	94	93p
Stočni fond: svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)	12)	24e	21	18	21	22	25p
Stočni fond: ovce i koze (u hiljadama grla, kraj perioda)	12)	252e	232	230	220	237	224p
Proizvodnja i korišćenje mlijeka na gazdinstvima (ukupno punomasno mlijeko (u hiljadama tona)	13)	203e	202	163	186	192	183p
Proizvodnja usjeva: žitarice (uključujući pirinač) (u hiljadama tona)	11)	4p	6b	5	8	8	7
Proizvodnja usjeva: šećerna repa (u hiljadama tona)	11)	:	0	0	0	0	0
Proizvodnja usjeva: povrće (u hiljadama tona)	11)	:	36b	34	42	44	51

:: = podaci nisu dostupni

b = prekid u nizu

e = procijenjena

p = privremena

u = slaba pouzdanost

\* = Pokazatelj Evropa 2020.

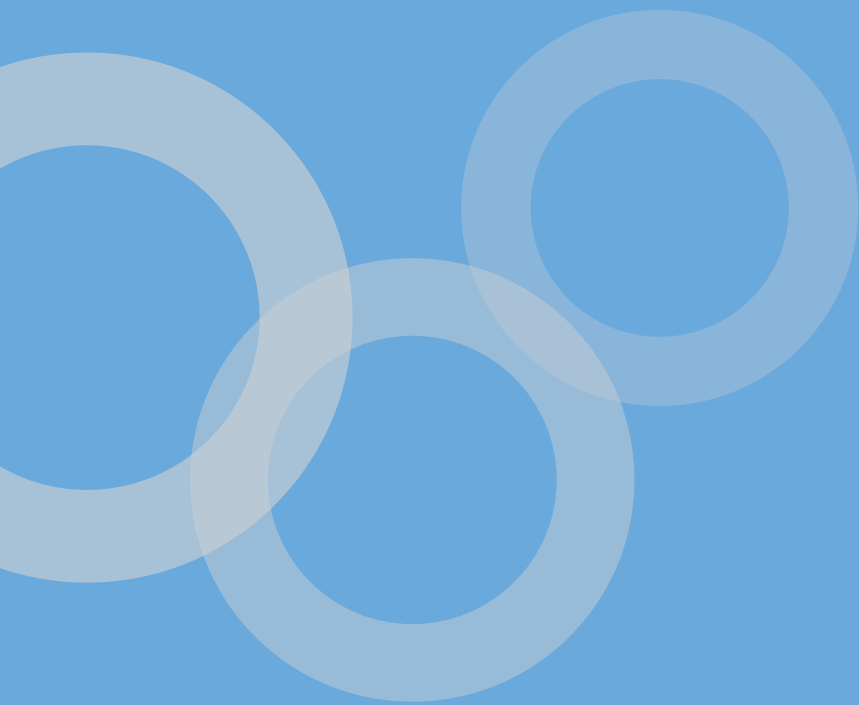
Pokazatelj postupka neravnoteže nastao je u

\*\*\* = 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 tabela

- 1) 2013–2015: na osnovu Priručnika za platni bilans - šesto izdanje (BPM6).
- 2) Nacionalna definicija M0 sastojala se od depozita banaka kod CBM (saldo računa/// i saldo obavezne rezerve), a procijenjeni iznos gotovine je u opticaju.
- 3) Nacionalna definicija M11 sastoji se od M0 plus depoziti tražnje nebankarskog sektora kod banaka i CBM, u eurima i drugim valutama plus depoziti tražnje Centralne vlade u eurima i ostalim valutama.
- 4) 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.
- 5) Krediti obuhvataju ukupne kredite banke odobrene međunarodnim finansijskim institucijama i rezidentima, te druga potraživanja (faktoring i forfeiting, potraživanja na neizmirene akceptne naloge, garancije i mjenice). 2002: isključuje sva druga potraživanja.
- 6) Ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa, neizmireni iznosi.
- 7) Nisu uključeni podaci NVO.
- 8) Uključuje podatke privatnih kompanija i preduzeća, preduzetnika i privatnih domaćinstava.
- 9) 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>.
- 10) Na osnovu BDP pri konstantnim cijenama kao 2010 godine
- 11) 2003: Na osnovu izvještaja poljoprivrednih organizacija (poljoprivredna preduzeća i zadruge) uključene u proizvodnju usjeva i procjena za privatna poljoprivredna gazdinstva.
- 12) Uključujući stočni fond preduzeća, zadruga i domaćinstava.
- 13) U milionima litara. Neto kvantitet, od preduzeća, zadruga i domaćinstava.





Štampanje ove publikacije finansirala je Evropska unija.