

EVROPSKA KOMISIJA

BRISEL, 12. oktobar 2011. godine  
SEC(2011) 1204

**RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

**IZVJEŠTAJ O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2011. GODINU**

*koji prati*

**SAOPŠTENJE KOMISIJE  
EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVJETU**

**Strategija proširenja i glavni izazovi 2011-2012**

COM(2011) 666

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
1.1. Predgovor.....	4
1.2. Kontekst.....	4
1.3. Odnosi između EU i Crne Gore .....	5
<b>2. POLITIČKI KRITERIJUMI</b> .....	<b>6</b>
2.1. Demokratija i vladavina prava .....	6
2.2. Ljudska prava i zaštita manjina (vidjeti takođe Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava)....	15
2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze .....	20
<b>3. EKONOMSKI KRITERIJUMI</b> .....	<b>22</b>
3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije .....	22
3.2. Sposobnost suočavanja sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije .....	27
<b>4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA</b> .....	<b>29</b>
4.1. Poglavlje 1: Slobodno kretanje roba .....	29
4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika .....	31
4.3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja i sloboda pružanja usluga.....	32
4.4. Poglavlje 4: Slobodno kretanje kapitala .....	33
4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke.....	34
4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo .....	36
4.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine.....	36
4.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije .....	37
4.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge.....	39
4.10. Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji .....	40
4.11. Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj.....	41
4.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika .....	42
4.13. Poglavlje 13: Ribarstvo.....	43
4.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika .....	44
4.15. Poglavlje 15: Energetika.....	45
4.16. Poglavlje 16: Oporezivanje.....	46
4.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika .....	47
4.18. Poglavlje 18: Statistika .....	48
4.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje.....	49
4.20. Poglavlje 20: Preduzetnička i industrijska politika .....	51
4.21. Poglavlje 21: Transevropske mreže.....	52
4.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata .....	53
4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava ( <i>vidjeti takođe Političke kriterijume</i> ) .....	54

4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost.....	58
4.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje.....	63
4.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura.....	64
4.27. Poglavlje 27: Životna sredina .....	65
4.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja.....	67
4.29. Poglavlje 29: Carinska unija .....	68
4.30. Poglavlje 30: Spoljni odnosi .....	69
4.31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika .....	70
4.32. Poglavlje 32: Finansijska kontrola .....	71
4.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe .....	72
<b>Statistički aneks.....</b>	<b>73</b>

## 1. UVOD

### 1.1. Predgovor

Od marta 2002. godine, Komisija redovno izvještava Savjet i Parlament o napretku ostvarenom od strane zemalja zapadnog Balkana. Ovo je prvi izvještaj o napretku Crne Gore nakon objavljivanja Mišljenja Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji u novembru 2010. godine i nakon dodjeljivanja statusa zemlje kandidata Crnoj Gori od strane Evropskog savjeta, u decembru 2010. godine.

Ovaj izvještaj o napretku Crne Gore ostvarenom u pogledu pripreme za članstvo u EU:

- ukratko opisuje odnose između Crne Gore i Evropske unije,
- analizira stanje u Crnoj Gori u pogledu političkih kriterijuma za članstvo,
- analizira stanje u Crnoj Gori na osnovu ekonomskih kriterijuma za članstvo,
- daje pregled rezultata ostvarenih u pogledu kapaciteta Crne Gore da prihvati obaveze koje proističu iz članstva, tj. cjelokupni korpus zakonodavstva EU sadržanog u Ugovorima, sekundarnog zakonodavstva i politika EU.

Ovaj izvještaj obuhvata period od oktobra 2010. godine do septembra 2011. godine. Napredak se mjeri na osnovu odluka koje su donešene, zakonodavstva koje je usvojeno i mjera koje su sprovedene. Po pravilu, zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi, ili čekaju na usvajanje u Skupštini, nisu uzeti u obzir. Ovakav pristup osigurava jednak tretman u svim izvještajima i omogućava objektivno ocjenjivanje.

Izvještaj se zasniva na informacijama prikupljenim i analiziranim od strane Komisije. Korišćeni su mnogi izvori, uključujući doprinose Vlade Crna Gora, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta<sup>1</sup>, kao i informacije iz različitih međunarodnih i nevladinih organizacija.

Na osnovu tehničke analize sadržane u ovom izvještaju, Komisija je u posebnom saopštenju o proširenju<sup>2</sup> izradila detaljne zaključke o Crnoj Gori.

### 1.2. Kontekst

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU je potpisan u oktobru 2007. godine, a stupio na snagu u maju 2010. godine.

Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine. Nakog zahtjeva Savjeta, Komisija je podnijela svoje Mišljenje o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji u novembru 2010. godine. U decembru 2010. godine, Evropski savjet je Crnoj Gori dodijelio status zemlje kandidata. U svojim zaključcima, Savjet je konstatovao da će otvaranje pregovora o pristupanju biti razmotreno od strane Evropskog savjeta, u skladu sa utvrđenom praksom, nakon što Komisija ocijeni da je zemlja dostigla neophodni nivo usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, a posebno da je ispunila ključne prioritete date u Mišljenju Komisije<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Izvjestilac za Crnu Goru je g-din Čarls Tanok.

<sup>2</sup> Strategija proširenja i glavni izazovi 2011-2012., COM(2011)666

<sup>3</sup> Ključni prioriteti se odnose na sledeće oblasti: zakonodavni izborni okvir i zakonodavna i nadzorna uloga Skupštine; reforma javne uprave; reforma pravosuđa; borba protiv korupcije; borba protiv organizovanog kriminala; sloboda medija i saradnja sa civilnim društvom; sprovođenje antidiskriminacijskog okvira i položaj raseljenih lica. Za kompletan tekst ključnih prioriteta, vidjeti COM (2010) 670.

Savjet je pozvao Komisiju da svoj izvještaj o napretku za 2011. godinu posebno usresredi na sprovođenje tih ključnih prioriteta.

### 1.3. Odnosi između EU i Crne Gore

Crna Gora učestvuje u **Procesu stabilizacije i pridruživanja**.

Sve u svemu, Crna Gora je nastavila da nesmetano sprovodi obaveze iz **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)**.

Nastavljen je **politički i ekonomski dijalog** između EU i Crne Gore, naročito u okviru tijela nastalih na osnovu SSP-a. Sastanak Odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je u maju 2011. godine, dok je sastanak Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje održan u junu 2011. godine. Od oktobra 2010. godine, održano je sedam sastanaka pododborna. U junu 2011. godine, Savjet za stabilizaciju i pridruživanje je donio odluku o osnivanju dva Zajednička konsultativna odbora, kao foruma za dijalog između Komiteta regija EU i lokalnih organa Crne Gore, sa jedne strane, i između Evropskog ekonomsko-socijalnog odbora i socijalnih i ekonomskih subjekata u zemlji, sa druge strane. Crna Gora je po prvi put učestvovala (uključujući podnošenje pretpristupnog ekonomskog programa) u multilateralnom ekonomskom dijalogu između Komisije, država članica EU i zemalja kandidata u kontekstu postupka fiskalnog nadzora EU, uključujući učestvovanje na sastanku na ministarskom nivou, koji je održan u maju 2011. godine.

EU održava dijalog sa organima i daje smjernice o reformskim prioritetima. Napredak u reformama podstiču i nadziru tijela nastala na osnovu SSP-a. Nakon objavljivanja Mišljenja Komisije u novembru 2010. godine, Komisija je imala intenzivan dijalog sa Crnom Gorom u cilju praćenja sprovođenja ključnih prioriteta sadržanih u Mišljenju. Vlada je usvojila akcioni plan za rješavanje **ključnih prioriteta**, koji se, u cjelini posmatrano, dosljedno i sistematski sprovodi. Takođe, Crna Gora trenutno priprema ažuriranu verziju svog Nacionalnog programa za integraciju, program zemlje za usvajanje *acquis*-a.

**Vizna liberalizacija** za crnogorske građane koji putuju u zemlje Šengen zone je na snazi od 19. decembra 2009. godine. Bevizni režim se do sada nesmetano sprovodio. Da bi se osiguralo kontinuirano sprovođenje obaveza, i s obzirom na povećan broj lica iz regiona koja traže azil, uspostavljen je **mehanizam za praćenje** dešavanja nakon **liberalizacije viznog** režima. Komisija je Evropskom parlamentu predstavila svoj prvi izvještaj o praćenju u junu 2011. godine. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore je na snazi od januara 2008. godine.

Crna Gora prima **finansijску pomoć** od EU u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). U periodu od 2007. do 2013. godine, Crna Gora će iz IPA sredstava primiti pomoć u iznosu od ukupno 235,2 miliona eura. Pomoć iz IPA sredstava za 2011. godinu iznosi 34,1 miliona eura. Višegodišnji indikativni planski dokument 2011-2013 za Crnu Goru je predstavljen IPA Odboru u martu 2011. godine.

Glavni sektori u kojima će biti pružena podrška EU u tom periodu će biti pravosuđe i unutrašnji poslovi, javna uprava, životna sredina i klimatske promjene, saobraćaj, društveni razvoj i poljoprivreda i ruralni razvoj. Takođe se pruža pomoć zemlji u pogledu pripreme za decentralizovano upravljanje IPA-om. Crna Gora takođe koristi regionalne i horizontalne IPA programe. Crna Gora učestvuje u četiri programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama zapadnog Balkana, a peti, sa Kosovom<sup>4</sup>, je u pripremi. Takođe, učestvuje u programima transnacionalne saradnje u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj i u IPA Jadranskom programu prekogranične saradnje sa državama članicama.

<sup>4</sup> Prema Rezoluciji Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999

Financijska podrška EU je pružena i za razvoj **civilnog društva** u okviru Mehanizma za podršku civilnom društvu.

Trenutno, Delegacija EU u Podgorici upravlja IPA programom. Ostvaren je napredak u pripremama Crne Gore za prenos upravljanja komponentom I IPA programa sa EU na nacionalna tijela.

Crna Gora učestvuje u sledećim **programima EU**: Sedmom okvirnom programu za istraživanje i tehnološki razvoj, Programu za preduzeteništvo i inovacije (EIP) i u **Programu za podršku politici informaciono-komunikacionih tehnologija, oba u okviru Okvirnog programa za konkurentnost i inovativnost, kao i u programima Kultura i Carina 2013.**

## 2. POLITIČKI KRITERIJUMI

Ovaj dio se bavi napretkom koji je Crna Gora ostvarila u pogledu ispunjavanja političkih kriterijuma utvrđenih u Kopenhagenu, prema kojima zemlja mora postići stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, i poštovanje i zaštitu manjina. Takođe, prati regionalnu saradnju, dobrosusjedske odnose sa zemljama pokrivenim procesom proširenja i državama članicama, kao i poštovanje međunarodnih obaveza, kao što je saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

### 2.1. Demokratija i vladavina prava

Uspostavljanje pravnog i institucionalnog poretka neophodnog u jednoj nezavisnoj zemlji je završeno. Politički konsenzus o izgradnji države je dodatno konsolidovan.

#### *Skupština*

Kada je riječ o zakonodavnom izbornom okviru, jednom od ključnih prioriteta utvrđenih u Mišljenju, izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika su usvojene dvotrećinskom većinom u Skupštini u septembru 2011. godine. Na ovaj način se Zakon usklađuje sa Ustavom i poštuju glavne preporuke o izborima OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije. Ovim izmjenama i dopunama se sprovodi ustavna obaveza o autentičnoj zastupljenosti manjina uvođenjem sistema afirmativne akcije za zastupljenost na parlamentarnim izborima proširene na sve manjinske grupe. Njima se unapređuje tehnička strana glasanja i nude bolje zaštitne mjere u pogledu ravnopravnosti glasova.

Ovlašćenja Državne izborne komisije i sistem imenovanja njenih članova su dodatno pojašnjeni, a politička zastupljenost opozicionih stranaka u lokalnim izbornim komisijama je povećana. Zakonom se takođe predviđa osnivanje sekretarijata Državne izborne komisije, koji će pomoći u administriranju izbora, što je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a. Pitanja vezana za podjelu mandata su razjašnjena, a transparentnost u objavljivanju rezultata je uvedena. Ankete po završenom glasanju su izričito dozvoljene. Odredbe o medijima i zabrani upotrebe državnih sredstava za izbornu kampanju su unaprijeđene.

Ove pravne prednosti treba u budućnosti dopuniti u pogledu određenog broja preostalih preporuka Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a, naročito onih koji se odnose na raskid koalicija i na njihove obaveze finansiranja, kao i na proširenje mandata Centralne izborne komisije na opštinske izbore. Kada je riječ o pitanju vezanom za zahtjev utvrđen Ustavom kojim se definiše uslov dvogodišnjeg prebivališta da bi građanin stekao pravo glasa (dok je za lokalne izbore trajanje prebivališta smanjeno na šest mjeseci), ono ostaje neriješeno u pogledu nacionalnih izbora. Iako se novim odredbama predviđa 30% ženskih kandidata na listi kandidata, ravnopravnost polova se još

uvijek ne garantuje u praksi jer zakon ne propisuje da bi kandidati oba pola trebali biti rangirani dovoljno visoko na listi da bi imali realnu priliku da dobiju mandat.

Mehanizmi kojima se osigurava transparentnost, odgovornost i kontrola finansiranja izbornih kampanja su unaprijeđeni novim Zakonom o finansiranju političkih partija. Značajni napori će biti potrebni za potpuno sprovođenje ovog zakona nakon stupanja na snagu u januaru 2012. godine.

Kada je riječ o zakonodavnoj i nadzornoj ulozi Skupštine, što predstavlja još jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju, Skupština je nastavila svoje intenzivne zakonodavne aktivnosti. Njeni administrativni kapaciteti za pružanje podrške skupštinskim odborima su ojačani, posebno kada je riječ o Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije, koji je nadležan za koordinaciju odnosa sa EU i zadužen da osigura usklađenost novog zakonodavstva sa *acquis*-em EU. Od februara 2011. godine, sekretarijat svakog skupštinskog odbora priprema izvještaj o svakom predloženom nacrtu zakona u cilju povećanja učinkovitosti rasprava i usvajanja. Tehnička i dokumentacijska podrška od strane Sektora za istraživanje je znatno ojačana. Većina skupštinskih odbora je usvojila godišnji plan rada, a skupštinski postupci unutrašnjeg upravljanja dokumentima su poboljšani. Evropske integracije su glavni prioritet u radu Skupštine i konsenzus između parlamentarnih stranaka o pitanjima vezanim za EU je i dalje širok. Nacionalni savjet za evropske integracije je u maju 2011. godine održao konferenciju o sedam ključnih prioriteta oblasti utvrđenih u Mišljenju, obezbjeđujući forum za raspravu između parlamentarnih političkih snaga, Vlade i drugih zainteresovanih strana. Međutim, rad i administrativni kapaciteti Nacionalnog savjeta su i dalje neujednačeni. Njegovu uloga u procesu integracije Crne Gore u EU još uvijek treba dodatno pojasniti i razviti.

Uloga Skupštine u nadzoru i kontroli rada Vlade je ojačana, naročito u oblasti bezbjednosti i odbrane. Održana su brojna saslušanja, uključujući kontrolno saslušanje. Broj poslaničkih pitanja se povećao. Preduzete su mjere za poboljšanje transparentnosti i interakcije sa civilnim društvom.

Međutim, Skupština još uvijek ne koristi cijeli spektar nadzornih instrumenata. U nadzornim saslušanjima, skupštinski odbori ne usvajaju zaključke sistematski, a praćenje je ograničeno. Poslovnik Skupštine nije promijenjen u smislu da se opozicionim strankama olakša pokretanje postupka nadzora. U slučaju nadzora nad aktivnostima vezanim za borbu protiv korupcije, u julu 2011. godine su imenovani članovi nacionalnog ogranka Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije, kako je i predviđeno Rezolucijom Skupštine iz 2007. godine.

Međutim, poseban anketni odbor nije uspostavljen. Saradnju Skupštine sa civilnim društvom treba dodatno poboljšati.

Uloga skupštinskog Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije često je ograničen na formalne provjere izjave o usklađenosti novog zakonodavstva sa *acquis*-em EU koju obezbjeđuje Vlada. Drugih provjera usklađenosti nema. Administrativni kapaciteti Skupštine - iako ojačani - su i dalje slabi i treba ih dodatno konsolidovati. Kapacitet Skupštine da osigura kvalitetno zakonodavstvo je i dalje generalno ograničen, i neophodno ga je unaprijediti. Svim skupštinskim odborima još uvijek nedostaje dovoljno stručnog kadra.

Napori na jačanju administrativnog i stručnog kapaciteta Skupštine i na unapređenju njene službe su nastavljeni. Broj zaposlenih je povećan sa 73, u decembru 2010. godine, na 90, u maju 2011. godine. Za osoblje je organizovan veliki broj obuka. Međutim, administrativni kapaciteti i drugi resursi potrebni za profesionalan, efikasan i transparentan rad Skupštine, uključujući i ekspertsku podršku za odbore, su generalno ograničeni. I dalje postoji nedostatak kancelarijskog prostora i tehničke opreme, između ostalog i za poslanike. Potrebno je riješiti pitanja finansijskih i drugih ograničenja. Treba nastaviti obuku postojećeg i zapošljavanje novog stručnog kadra.

*Sve u svemu*, izborni zakonodavni i institucionalni okvir je značajno unaprijeđen, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a. Rad Skupštine je dodatno poboljšan. Konsenzus između parlamentarnih stranaka o pitanjima vezanim za EU je i dalje širok. Napredak je ostvaren u pogledu jačanja zakonodavne i nadzorne funkcije Skupštine, pružanjem veće podrške skupštinskim odborima, boljim planiranjem rada Skupštine i detaljnijom kontrolom, posebno u oblasti bezbjednosti i odbrane. Međutim, potrebno je uložiti dodatne održive napore kako bi se konsolidovala zakonodavna i nadzorna uloga Skupštine i kako bi se poboljšali njeni administrativni kapaciteti. Potrebno je unaprijediti kapacitet Skupštine, kao i sredstva, za detaljno proučavanje usklađenosti prijedloga zakonskih propisa sa *acquis*-em EU. Ulogu Nacionalnog savjeta za evropske integracije je potrebno dodatno razviti. Saradnju između Skupštine i civilnog društva treba dodatno poboljšati.

### *Vlada*

Milo Đukanović je 21. decembra 2010. godine podnio ostavku na mjesto predsjednika Vlade. Skupština Crne Gore je 31. decembra izabrala novu vladu na čelu sa premijerom Igorom Lukšićem, formiranu od strane koalicije koju čini ista koalicija odlazeće vlade. Nova vlada ima dva potpredsjednika Vlade i 15 ministara, od kojih je jedna žena.

Brojne promjene su napravljene u pogledu strukture Vlade. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija je preuzelo koordinaciju evropskih integracija od samostalnog Ministarstva za evropske integracije, koje je ukinuto.

Glavni prioriteti Vlade su i dalje evropske integracije i ekonomska reforma, a takođe su preduzete aktivnosti kako bi se ojačala partnerstva i mehanizmi konsultacija sa različitim zainteresovanim stranama, uključujući i civilno društvo. U februaru 2011. godine, nakon konsultacija sa širokim spektrom zainteresovanih strana, Vlada je usvojila akcioni plan za rješavanje ključnih prioriteta iz Mišljenja Komisije. Sveukupno posmatrano, ovaj akcioni plan se dosljedno i sistematski sprovodi. Odgovornost za cjelokupnu koordinaciju sprovođenja akcionog plana leži na predsjedniku Vlade, dok Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija obezbjeđuje tehničku podršku i za Vladu priprema redovne usmene i pismene izvještaje o napretku.

Zbog usresređenosti na ključne prioritete, napredak u drugim oblastima evropskih integracija je još uvijek neujednačen. Dok rezultati ostaju zadovoljavajući, ukidanje samostalnog Ministarstva za evropske integracije je imalo negativan uticaj na administrativne kapacitete uključene u koordinaciju evropskih integracija, koje je potrebno značajno ojačati.

Kada je riječ o lokalnoj samoupravi, izmjene i dopune Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o porezu na nepokretnosti su usvojene u decembru 2010. godine, a stupile su na snagu 1. januara 2011. godine. U oktobru 2010. godine, Crna Gora je ratifikovala Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi koji se odnosi na pravo učešća u poslovima lokalnih vlasti. U junu 2011. godine, Vlada je usvojila Strategiju razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori 2011-2016., zajedno sa Akcionim planom za njeno sprovođenje za period 2011-2013. godine. Međutim, donošenje Zakona o teritorijalnoj organizaciji i izmjena i dopuna sektorskih zakona je još u toku.

*Sve u svemu*, sa novom vladom, vladina koordinacija i oblikovanje politike je dodatno poboljšano, posebno kvalitet konsultacija sa civilnim društvom. Međutim, ukupni kapacitet ministarstava za izradu kvalitetnog zakonodavstva i procjena uticaja je i dalje ograničen. Administrativni kapaciteti uključeni u koordinaciju evropskih integracija, uključujući i finansijsku pomoć, su i dalje slabi i potrebno ih je značajno ojačati. Izmjene i dopune zakona sa ciljem uspostavljanja transparentne, efikasne i odgovorne uprave na lokalnom nivou su još uvijek u toku.



*Javna uprava*

Jedna od glavnih vladinih aktivnosti u izvještajnom periodu je bila da se privedu kraju osnovni koraci u reformi javne uprave, ključni prioritet u Mišljenju.

Vlada je u martu 2011. godine usvojila Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine, zajedno sa pratećim Akcionim planom. Strategija uključuje uvođenje evropskih standarda koji se odnose na zapošljavanje i napredovanje, kao i mjere za povećanje efikasnosti državne uprave. Strategija takođe predviđa ukupno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru; ipak, ne precizira se kako će se to postići a da ne utiče na rad i efikasnost službi. Neke mjere su već preduzete kako bi se uvele ekonomije obima i integrisala tijela čije su aktivnosti bile neusaglašene i nekoordinisane (npr. različite države inspeksijske službe).

Neki važni koraci naprijed su preduzeti u pogledu reforme pravnog okvira kojim se uređuje državna služba, posebno usvajanjem dva bitna zakona: Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o opštem upravnom postupku.

Skupština je u junu 2011. godine donijela izmjene i dopune Zakona o opštem upravnom postupku. Ove izmjene i dopune predstavljaju prvi korak ka reformi upravnog postupka. Počeo je rad na pripremi sveobuhvatne reforme u cilju postavljanja temelja za modernu i ka građanima okrenutu upravu. U tu svrhu, Vlada je u julu usvojila programski dokument, koji sadrži osnovne principe i elemente za novi Zakon o upravnom postupku u skladu sa evropskim vrijednostima, zakonodavstvom i praksom. Ovim dokumentom se pojednostavljaju procesi u javnoj upravi u skladu sa principima efikasnosti i djelotvornosti, obezbjeđujući transparentnost i objektivnost, dostupnost građanima i nevladinim organizacijama i otvorenost za upotrebu modernih informacionih i komunikacionih tehnologija.

Skupština je novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima, zasnovanom na sistemu zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, usvojila u julu 2011. godine. Zakon daje glavne osnove za uspostavljanje depolitizovane i profesionalne javne uprave koja radi efikasno i nepristrasno. Njime se poboljšava zaštita osoba koje prijavljuju moguće slučajeve korupcije i propisuje obaveza usvajanja planova integriteta u javnom sektoru. Zakon će se početi primjenjivati u januaru 2013, godine nakon završetka tranzicionog perioda. Pripreme za primjenu istog su u toku. U julu je Skupština usvojila izmjene i dopune Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, koji predviđa transparentan sistem zarada za zaposlene koji se finansiraju iz Državnog budžeta.

U daljem pozitivnom razvoju, izmjene i dopune Zakona o javnoj upravi, koje je Skupština usvojila u julu, predviđaju racionalizaciju postojeće fragmentirane strukture javne uprave, obezbjeđujući odgovornost i unapređujući sprovođenje dugoročnih planova reforme. Uvođenje funkcije državnih sekretara i generalnih direktora jasno dijeli političke i upravne nivoe u ministarstvima.

U aprilu 2011. godine, Vlada je usvojila revidirani Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za kadrove. Zakonska ovlašćenja Uprave su dodatno proširena novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kojim se Upravi daje jača uloga u praćenju zakonodavstva vezanog za državnu službu, kao i u razvoju politika u oblasti upravljanja kadrovima.

Kapaciteti Državne revizorske institucije (DRI) su ojačani, ali je potrebno zaposliti još revizora kako bi se se njihovi kapaciteti za vršenje revizije poboljšali; takođe, potrebno je unaprijediti njenu upravljačku i administrativnu autonomiju. Principi valjanog finansijskog upravljanja u javnoj upravi su ojačani Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, koji je usvojen u martu 2011. godine. (*Vidjeti takođe Poglavlje 32 -Finansijska kontrola*).

Ključno zakonodavstvo o e-upravi je usvojeno, a kampanje za promovisanje istog su pokrenute od strane novog Ministarstva za informaciono društvo. Relevantni djelovi Strategije razvoja informacionog društva za period 2009-2013. godine se sprovode i to treba nastaviti.

Saradnja između *Ombudsmana*, Vlade i civilnog društva je ojačana. Njegov uticaj se značajno povećao, a relevantne institucije u najvećem broju slučajeva poštuju preporuke Ombudsmana, iako sa znatnim kašnjenjem. Trenutni finansijski i ljudski resursi Kancelarije Ombudsmana nisu dovoljni za efektivno obavljanje svih zadataka. Novi Zakon o Ombudsmanu je usvojen u julu.

*Sve u svemu*, Crna Gora je preduzela važne korake ka rešavanju glavnih izazova koje nameće reforma javne uprave. Vlada je usvojila i počela da provodi Strategiju reforme javne uprave. Poboljšani pravni okvir u oblasti državne službe i državne uprave, usmjeren ka efikasnom, depolitizovanom i na-zaslugama-zasnovanom zapošljavanju, je usvojen. Zakonodavstvo kojim se uređuje upravni postupak je izmijenjeno i dopunjeno, a otpočeta je dalja sveobuhvatna reforma. Uprava za kadrove je ojačana. Pripreme za sprovođenje usvojenog zakonodavstva se moraju intenzivirati i fokusirati na depolitizaciju, profesionalnost i efektivnost i nepristranost uprave, uključujući zapošljavanje i napredovanje zasnovano na zaslugama. Kapacitete Ombudsmana i Državne revizorske institucije treba dodatno poboljšati. Pri sprovođenju Strategije reforme javne uprave se mora uzeti u obzir potreba za racionalizacijom administrativnih struktura i jačanjem administrativnih kapaciteta, naročito u oblastima vezanim za evropske integracije, istovremeno obezbjeđujući finansijsku održivost javne uprave.

#### *Civilna kontrola snaga bezbjednosti*

Skupština je usvojila novi Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, kojim se dodatno pojašnjava uloga Skupštine u civilnoj kontroli utvrđivanjem obaveza svih uključenih strana.

#### *Pravosudni sistem (Vidjeti takođe Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava)*

Crna Gora je ostvarila napredak u pogledu reforme pravosuđa, posebno u vidu jačanja nezavisnosti, odgovornosti, nepristranosti i efikasnosti sudija i tužioca, što predstavlja jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju.

Pripreme su se fokusirale na zakonodavne reforme na podustavnom nivou, u cilju jačanja nezavisnosti sudstva i nepristranosti u granicama utvrđenim važećim Ustavom. Izmjene i dopune Zakona o sudovima, Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu je Skupština donijela u julu 2011. godine. Paralelno, proces izmjene i dopune Ustava je započet i napredovao je, sa ciljem daljeg jačanja nezavisnosti sudstva kroz depolitizaciju i imenovanje članova Suskog i Tužilačkog savjeta zasnovano na zaslugama, kao i sa ciljem jačanja odgovornosti sudstva.

Kada je riječ o *nezavisnosti* pravosuđa, izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu su predviđene promjene u sastavu Tužilačkog savjeta i njegovo područje djelovanja je prošireno na imenovanje Specijalnog tužioca i u disciplinskom postupku. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu su predviđena povećana transparentnost i uključivanje sudstva u postupku imenovanja sudija i renomiranih pravnika u Sudski savjet, kao i učestvovanje posljednjeg u procesu predlaganja kandidata za mjesto predsjednika Vrhovnog suda. Kandidati za to mjesto moraju ispunjavati sada strožije kriterijume, koje su uvedene izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. Kriterijumi za prvo imenovanje sudija i zamjenika državnog tužioca i za njihovo kasnije unapređenje, kao i za imenovanje predsjednika sudova i stalnost funkcije državnih tužioca, su takođe utvrđeni. Uvedena je zakonska obaveza koja se odnosi na primjenu pisanih, anonimnih testova za izbor sudija. U septembru 2011. godine, Sudski savjet je imenovao članove Komisije

odgovorne za obavljanje tih testova za izbor sudija. Novim kriterijumima za izbor novih kandidata za zaposlenje u pravosudnom sistem se smanjuje prostor za diskreciono pravo Sudskog i Tužilačkog savjeta, a time i poboljšava transparentnost u procesu izbora. Međutim, ovi kriterijumi za izbor još nisu primijenjeni u praksi. Neki od njih nisu jasni, dok vrednovanje pojedinačnih kriterijuma nije u potpunosti zadovoljavajuće. Potrebno je ojačati elemente sistema napredovanja u karijeri na osnovu zasluga.

Vlada je u junu 2011. godine pokrenula postupak izmjene i dopune Ustava u dijelu koji se odnosi na pravosuđe. U julu je Skupština donijela načelnu odluku i zadužila svoj Odbor za pravna i ustavna pitanja da izradi ustavne amandmane. Više alternativnih amandmana je izrađeno i poslato poslanicima u julu. Amandmanima se predviđaju nova rešenja u pogledu uređenja pravosudnih institucija, u cilju ograničavanja političkog uticaja u procesu imenovanja i u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa, naročito kroz povećanje broja članova Sudskog savjeta iz pravosuđa i kroz novi postupak imenovanja predsjednika Višeg suda, uz uključivanje Sudskog savjeta. Odredbe kojima se jačaju kapaciteti i nezavisnost Ustavnog suda su takođe predviđene.

Kada je riječ o *odgovornosti* pravosuđa, izmjenama i dopunama Zakona o sudovima je data detaljna lista svih mogućih razloga za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija i - po prvi put – protiv predsjednika sudova. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjeta je predviđeno osnivanje komisije za praćenje sprovođenja etičkog kodeksa za sudije i autonomija u radu disciplinske komisije. Članovi disciplinske komisije su imenovani u septembru 2011. godine. Disciplinske sankcije su takođe pooštrene. Izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu je predviđeno usvajanje etičkog kodeksa od strane proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, a data je i lista svih mogućih razloga za pokretanje disciplinskog postupka protiv tužioca. Početni naponi su uloženi da se postignu rezultati u oblasti borbe protiv korupcije u pravosuđu. Ipak, pravila koja se odnose na korupciju i sukob interesa se još uvijek nedovoljno prate u pravosuđu. Kada je riječ o krivičnom gonjenju, i sudije i tužioci i dalje uživaju funkcionalni imunitet. Od stupanja na snagu Ustava, 2007. godine, dvojici sudija je ukinut funkcionalni imunitet. Potrebno je ojačati procedure za ukidanje funkcionalnog imuniteta kako bi se osigurala puna odgovornost sudija i tužioca u pogledu kaznenog prava. Iako je to predviđeno, sudske presude se ne objavljuju.

Kada je riječ o *nepristrasnosti* sudija, nasumično dodjeljivanje predmeta se dosljedno sprovodi u mnogim sudovima uz pomoć IT sistema. Međutim, *de facto* ograničenja, naročito u manjim sudovima, ne garantuju u potpunosti nasumično dodjeljivanje u svakom predmetu. Postojeći IT sistem omogućava praćenje predmeta i automatsku dodjelu predmeta, ali ne i statističko izvještavanje ili elektronsko arhiviranje sudskih akata.

Od predviđenih ustavnih amandmana se očekuje da će znatno smanjiti zakonske mogućnosti za nesrazmjern politički uticaj na imenovanje sudija i tužioca, čime se jača nezavisnost sudstva i tužilačka autonomija. Prema predviđenim odredbama, državne tužioce više neće imenovati Skupština, a predviđa se i novi sastav Tužilačkog savjeta. Kad budu usvojeni, a da bi postali u potpunosti primjenjivi, ovi amandmani moraju biti dopunjeni odredbama za imenovanje u pravosuđu zasnovano na zaslugama, putem jedinstvenog sistema zapošljavanja širom zemlje i koherentnog i jačeg sistema odgovornosti.

Kada se govori o *efikasnosti* pravosuđa, Crna Gora je preduzela dodatne mjere u pogledu smanjenja broja zaostalih predmeta u sudovima. Broj zaostalih predmeta je u 2010. godini smanjen za oko 7% u odnosu na 2009. godinu, pa je na kraju 2010. godine u svim sudovima u Crnoj Gori bilo oko 12.000 neriješenih složenih predmeta iz prethodnih godina. Međutim, ostaje zabrinutost u pogledu pouzdanosti sudske statistike i valjanosti metoda koje se koriste. Statistički indikatori ne pružaju kompletne informacije o radu sudova, trajanju obrade predmeta i raspoređenim ljudskim i finansijskim resursima, stvarajući probleme sa konzistentnošću podataka i efikasnim praćenjem.

Zakonom o notarima uveden je notarski sistem sa ciljem smanjenja opterećenosti sudova i upravnih organa. U julu 2011. godine, 34 notara je počelo sa radom. Novim Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je Skupština usvojila u julu 2011. godine, ovlašćenja za izvršenje u građanskim predmetima prenijeta su na javne izvršitelje. Međutim, izvršenje odluka u građanskim predmetima ostaje naročito slabo. Zabrinutost izaziva i dugo trajanje sudskih postupaka. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku se još uvijek ne sprovodi djelotvorno, s obzirom da se većina žalbi odbija na proceduralnoj osnovi, a stranke se ne obavještavaju na odgovarajući način. Ustavna odredba o pravu na pravni lijek nije u potpunosti usklađena sa članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Budžet za pravosuđe za 2011. godinu iznosi 26,5 miliona eura, što čini 0,83% BDP-a. Ipak, većina sredstava se troši na plate sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u sudovima. Nadležni organi ulažu napore na rješavanju nedostataka u pravosudnoj infrastrukturi i opremi, ali oni i dalje ugrožavaju efikasnost. Revidirani su rokovi za jedan broj mjera iz akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa (2007-2012). Nije uočen napredak kada je riječ o racionalizaciji sudske mreže. Crna Gora je i dalje jedna od zemalja sa najvećim brojem osnovnih sudova, sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u Evropi. Moraju se preduzeti odlučni koraci na racionalizaciji sudskog sistema.

Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) se od 26. avgusta 2011. godine primjenjuje u svim crnogorskim sudovima. Zakon o prekršajima je izmijenjen u decembru 2010. godine. Takođe, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika su usvojeni u aprilu 2011. godine, usklađujući odredbe sa novim ZKP-om i omogućavajući njegovu primjenu. Imenovano je još 29 zamjenika državnih tužilaca, a organizovano je više obuka o odredbama ZKP-a za tužioce i sudije. Međutim, i dalje postoje nedostaci u obukama sudija i tužilaca. Ne postoje stalni i obavezni kursevi, niti utvrđen program obuke. Pored toga, Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije zavisi od oskudnog finansiranja iz centralnog budžeta i od međunarodnih donatora. Mora se razviti obuka, sa utvrđenim programom rada, za sve pripadnike pravosuđa. Obuka o sprovođenju novog ZKP-a je nedovoljna, naročito za sudije, tako da se mora unaprijediti s obzirom na stupanje ZKP-a u cjelosti na snagu.

*Sve u svemu*, postignut je napredak u pravosudnim reformama. Zakonski okvir koji se odnosi na nezavisnost pravosuđa i autonomnost državnog tužilaštva je poboljšana na podustavnom nivou, a napredak je ostvaren i u procesu ustavnih reformi. Odredbe o odgovornosti sudija i tužilaca su ojačane. U narednom periodu biće potrebni značajni naponi kako bi se obezbijedilo zaokruženje zakonskih reformi i djelotvorna primjena novousvojenog zakonodavstva. Treba uspostaviti jedinstveni sistem zapošljavanja na nivou zemlje zasnovan na anonimnom testiranju za prvo zaposlenje u pravosudnom sistemu. Sistematske obuke za sve sudije i tužioce, naročito o novom zakonodavstvu i pravu EU, tek treba sprovesti. Napori na smanjenju broja zaostalih predmeta u sudovima su intezivirani, ali se metodologija koja se koristi mora učiniti dosljednijom. Nedostatak infrastrukture i opreme i dalje ugrožava efikasnost sudstva. Mora se obezbijediti potpuna javnost sudskih presuda. Pravosuđe tek treba da pokaže svoju nezavisnost, odgovornost i efikasnost u praksi, naročito postizanjem ubjedljivih rezultata, uključujući pravosnažne presude u predmetima korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima.

*Antikorupcijska politika (vidjeti takođe Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava)*

Napredak je zabilježen u borbi protiv korupcije, kao jednog od ključnih prioriteta utvrđenih u Mišljenju. Crna Gora je uložila značajne napore na jačanju zakonskog okvira neophodnog za suzbijanje korupcije, kao i na rješavanju preostalih preporuka Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO). Izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa su usvojene u julu

2011. godine, sa ciljem ispravljanja zakonodavnih nedostataka koje je GRECO identifikovao tokom prve i druge runde evaluacija. Koraci su preduzeti i na rješavanju preporuka datih od strane GRECO-a tokom treće runde evaluacija koje se odnose na finansiranje političkih partija i inkriminaciju. Odredbe Krivičnog zakonika kojima se regulišu krivična djela davanja i primanja mita su izmijenjene sa ciljem obezbjeđenja usklađenosti sa Krivično-pravnom konvencijom Savjeta Evrope o korupciji i njenim dodatnim protokolom. Novi Zakon o finansiranju političkih partija, usvojen u julu 2011. godine, donio je značajna zakonodavna poboljšanja u ovoj oblasti. Novi Zakon o javnim nabavkama je usvojen u julu 2011. godine, i njime se žele smanjiti mogućnosti za korupciju i povećati transparentnost u ovom području. Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima pruža pravnu zaštitu licima koja prijavljuju korupciju.

Ostvaren je određeni napredak u borbi protiv korupcije. Preduzeti su koraci na jačanju institucionalnih i administrativnih kapaciteta tužilaštva i policije za borbu protiv korupcije. Osnovan je specijalni istražni tim za borbu protiv korupcije kojeg čine predstavnici Uprave policije, Uprave za spriječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Uprave carina, Poreske uprave i koji izvještava Specijalnom tužiocu za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Crna Gora je uložila napor kako bi postigla dobre rezultate u pogledu proaktivnih istraga, optuženja i presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima što predstavlja dio ključnih prioriteta u pogledu borbe protiv korupcije datih u Mišljenju. U decembru 2010. godine, sudija Višeg suda je drugostepenom presudom osuđen na sedam godina zatvora zbog krivičnog djela primanja mita. U junu 2011. godine, devet lica je osuđeno u prvom stepenu na zatvorsku kaznu zbog zloupotrebe službenog položaja i mita. Tokom izvještajnog perioda, 28 lica je optuženo u tri slučaja zbog zloupotrebe službenog položaja i davanja odnosno primanja mita. Jedan od tih slučajeva tiče se korupcije na visokom nivou a uključuje tadašnjeg gradonačelnika Budve, njegovog zamjenika i jednog poslanika.

Rad na prevenciji je ojačan kroz brojne kampanje za podizanje svijesti i ispitivanja javnog mnjenja koje je sprovodila Uprava za antikorupcijsku inicijativu. U julu 2011. godine, Vlada je usvojila procjenu rizika u oblastima osjetljivim na korupciju. Identifikovano je šest oblasti naročito rizika: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Procjena prepoznaje potrebu za preciznijim mehanizmima za implementaciju i praćenje antikorupcijskih inicijativa kao i napredak ostvaren u metodologiji izvještavanja koju koristi Tripartitna komisija borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Centar za edukaciju nosilaca pravodune funkcije usvojio je plan obuke za sudije i tužioce u oblasti borbe protiv korupcije i sproveo je brojne obuke i seminare u ovoj oblasti. Posebne obuke organizovane su za sudije i tužioce u cilju lakšeg sprovođenja novog Zakonika o krivičnom postupku.

Ostvaren je napredak u implementaciji Vladine Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana što predstavlja dio ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Vlada je u julu usvojila revidirani Akcioni plan za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2011-2012 koji sadrži više novih mjera i unaprijeđenih indikatora. Nacionalna komisija odgovorna za praćenje sprovođenja Akcionog plana usvojila je svoj prvi izvještaj u aprilu 2011. godine. Usvojila je novi Poslovník kojim se Nacionalnoj komisiji omogućava da centralizuje pritužbe koje se odnose na korupciju i da zahtijeva od državnih agencija *ad hoc* izvještaje o korupciji. Sjednice Nacionalne komisije su od juna 2011. godine u potpunosti otvorene za javnost. Saradnja sa civilnim društvom u oblasti borbe protiv korupcije je unaprijeđena u velikoj mjeri. Nevladine organizacije su, obezbjeđujući dokaze za otvaranje slučajeva korupcije i dajući analize, aktivno doprinijele unapređenju strateškog okvira.

Međutim, korupcija ostaje ozbiljan problem. Sprovođenje novog zakonodavstva u oblasti borbe protiv korupcije tek treba da započne. Treba pripremiti valjane procjene uticaja uključujući i

planove neophodnih ljudskih i finansijskih resursa i pripremu za implementaciju. Puno stupanje na snagu novih odredbi Zakonika o krivičnom postupku je još uvijek nedovoljno pripremljeno i zahtijeva dodatnu obuku naročito za sudije. Nezavisnost sudstva i dalje zabrinjava što utiče na odlučnost za obračunavanje sa korupcijom.

Uprkos pozitivnom trendu, treba unaprijediti rezultate u borbi protiv korupcije. Broj pravosudnih presuda je ograničen naročito u slučajevima korupcije na visokom nivou. Broj slučajeva u kojima je dat nalog za zaplijenu ili oduzimanje imovine je još uvijek vrlo nizak. Odredbe Zakonika o krivičnom postupku i Krivičnog zakonika o proširenom oduzimanju imovine stečene kriminanim aktivnostima još uvijek nisu primjenjivane. Nema napretka u radu državne Agencije odgovorne za konfiskaciju imovine stečene kriminanim aktivnostima. Potrebni su dodatni napor za jačanje njenih institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Treba unaprijediti nadležnost tužilaštva i policije za vođenje finansijskih istraga, otkrivanje imovine stečene kriminanim aktivnostima i prezentovanje dokaza upred sudom. Treba unaprijediti nivo međusektorske saradnje i razmjenu podataka između tijela za sprovođenje zakona i tužilaštva. Naročito treba jačati saradnju i koordinaciju između Policije i Tužilaštva. Nedovoljan pristup tužilaca nacionalnoj policijskoj bazi podataka i mogućnost delegiranja istražnih radnji na policiju samo u izuzetnim slučajevima ozbiljno ugrožavaju sprovođenje novog Zakonika o krivičnom postupku. Upotreba specijalnih istražnih mjera onemogućena je zbog manjka adekvatne opreme i obučenog kadra.

Sprovođenje novih propisa u oblasti finansiranja političkih partija i izbornih kampanja tek treba da otpočne. I dalje zabrinjava nedovoljno odvratajući i nediferenciran sistem sankcionisanja, režim i ograničavanje članarina kao i nadležnost Državne izborne komisije da osigura potpuno efektivan nezavisni nadzor. Nadzorni organi su u nekoliko slučajeva nametnuli sankcije za kršenje zakona. Izvještaji o imovini državnih službenika se još uvijek ne provjeravaju suštinski u cilju identifikacije nelegalnog bogaćenja. Još uvijek ne postoji drugostepeni organ odgovoran za nadzor sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama niti su uloženi amandmani na zakon. Poslovnik javne uprave uključujući imenovanje i unutrašnju kontrolu još uvijek ne integriše svaki aspekt suzbijanja korupcije i konflikta interesa. Kaznene odredbe se u praksi još neefikasno sprovode.

*U cjelini gledano*, nastavljena je implemetacija Vladine Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana, kao dio ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Strateški i zakonodavni okviri su ojačani u ključnim oblastima kao što su finansiranje političkih partija, konflikt interesa, lica koja prijavljuju korupciju, inkriminacija i javne nabavke. Analiza rizika u oblastima osjetljivim na korupciju pripremljene su u cilju daljeg konačnog uobličavanja politika prevencije. Tehnički i administrativni kapaciteti za spriječavanje i borbu protiv korupcije su unaprijeđeni. Preduzete su mjere za postizanje dobrih rezultata u pogledu proaktivnih istraga, optuženja i presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima što predstavlja dio ključnih prioriteta u pogledu borbe protiv korupcije datih u Mišljenju. Ipak treba preduzeti dalje korake za njihovo unaprijeđenje. Broj pravosudnih presuda naročito za slučajeve korupcije na visokom nivou ostaje nizak. Upotrebu specijalnih istražnih mjera i dalje ugrožava manjak adekvatne opreme i obučenog kadra. Treba dalje jačati međusektorsku koordnaciju, a pogotovo saradnju između tužioca i policije. Sprovođenje zakonodavnog okvira ostaje neujednačeno. Nedavno usvojene odredbe u oblasti sukoba interesa i finansiranja političkih partija treba odlučno sprovesti. I dalje postoji potreba za jačim praćenjem korupcije i sukoba interesa u sudstvu. Korupcija i dalje prevladava u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem.

## 2.2. Ljudska prava i zaštita manjina (vidjeti takođe Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava)

### *Poštovanje međunarodnog humanitarnog prava*

U cilju ratifikacije **međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava**, Crna Gora je ispoštovala sve svoje formalne post-pristupne obaveze prema Savjetu Evrope i ratifikovala Konvenciju za zaštitu djece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja. Takođe je potpisala Konvenciju Savjeta Evrope o spriječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Međutim, Ustav (član 20) još uvijek nije usklađen sa članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) kojom se garantuje pravo na efektivan lijek pred nacionalnim organima zbog kršenja prava zajamčenih Konvencijom. Implementacija međunarodnih standarda ljudskih prava je i dalje ograničena na slučajeve kolizije sa domaćim zakonodavstvom.

Vezano za **Evropski sud za ljudska prava** (ECtHR), čine se naponi na unaprijeđenju usklađenosti domaćih sudova sa praksom Evropskog suda za ljudska prava naročito kroz obuke sudija i tužioca i obezbjeđivanje šire upotrebe relevantne sudske prakse. Tokom izvještajnog perioda, Sud je donio dvije presude u kojima je utvrđeno da je Crna Gora prekršila prava zajamčena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECtHR). Jedna se odnosi na slobodu izražavanja a druga na pravo na suđenje u razumnom roku. Od oktobra 2010. godine ukupno 275 novih prijava podnijetih tijelu za odlučivanje upućeno je ECtHR-u. U septembru 2011. godine, 820 dodijeljenih prijava koje se tiču Crne Gore čekalo je na rješavanje pred Evropskim sudom za ljudska prava. Većina ovih slučajeva odnosi se na ne-sprovođenje sudskih odluka, ne-usaglašenosti domaće sudske prakse sa sudskom praksom Suda, slobodu informisanja, pristup pravdi i trajanje postupaka.

Ostvaren je određeni napredak u pogledu **promocije i unaprijeđenja ljudskih prava**. Uticaj Kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) značajno jača. Saradnja kancelarije sa civilnim društvom je značajno unaprijeđena kroz njeno učestovanje u promociji prava najranjivijih grupa. Zakon kojim se osniva Ombudsman kao nacionalno tijelo za borbu protiv diskriminacije i spriječavanje mučenja i zlostavljanja usvojen je u julu. U cilju valjanog sprovođenja ovog Zakona, Kancelariji Ombudsmana treba obezbijediti dovoljne finansijske i ljudske resurse kako bi se zadaci efikasno obavljali.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava uključeno je u program obuke i podizanje svijesti u oblasti antidiskriminacije. Međutim, njegova šira uloga i vodstvo u borbi protiv diskriminacije ostaje ograničeno. Skupštinski odbor za ljudska prava i slobode intezivirao je aktivnosti i saradnju sa civilnim društvom. Ipak treba jačati njegov uticaj. Sudovi su počeli da uzimaju u obzir sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. I pored toga, zaštita ljudskih prava od strane tijela koja sprovode zakon pokazuje slabosti naročito u pogledu usklađenosti sa evropskim standardima i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

### *Civilna i politička prava*

Crna Gora je ostvarila napredak u pogledu jačanja slobode medija što predstavlja jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju; pravni okvir je unaprijeđen a sada treba osigurati održivo sprovođenje.

Ostvaren je određeni napredak u spriječavanju **mučenja i zlostavljanja** i borbi protiv nekažnjivosti. Novi Zakon o Ombudsmanu obezbjeđuje Zaštitniku nadležnosti u spriječavanju mučenja i zlostavljanja. Zaposleni u zatvoru i članovi odjeljenja za bezbjednost koji su odgovorni za ljudska prava i rješavanje incidenata prošli su dalju obuku. Ipak, i dalje se prijavljuju povremeni slučajevi

nasilja naročito u policijskim stanicama. Procesuiranje prijavljenih slučajeva je i dalje sporo. Broj pravosnažnih sudskih odluka ostaje nizak.

Ostvaren je izvjestan napredak u pogledu **zatvorskog sistema**. Skupština je usvojila amandmane na Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u julu 2011. godina čime je omogućeno osnivanje sektora za probacije u okviru Ministarstva pravde i uvođenje alternativnih mjera sankcionisanja za lakša krivična djela. Pripreme za implementaciju su u toku. Ipak, pozicija novog pomoćnika Ministra koji bi bio na čelu sektora još uvijek nije popunjena. Zatvor je renoviran u izvjesnoj mjeri i izgrađene su i otvorene četiri nove zgrade. Štaviše, Zakon o amnestiji koji je donesen u julu doveo je do smanjenja broja pritvorenika. Ipak, prenatrpanost zatvora ostaje problem a uslovi, iako unaprijeđeni, i dalje nisu u skladu sa međunarodnim standardima odnosno odredbama o medicinskom tretmanu i prostorijama za porodicu. Uslovi za pritvor u Spuzu su poboljšani dok objekti u Bijelom Polju i dalje zabrinjavaju.

Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u aprilu ostvaren je napredak u pogledu **pristupa pravdi**. Međutim, i dalje zabrinjava trajanje sudskih postupaka.

**Sloboda izražavanja** se generalno poštuje u Crnoj Gori. Napredak je ostvaren u unaprijeđenju slobode medija što je jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Odredbe koje se odnose na klevetu i uvredu su izbrisane iz Krivičnog zakonika. Vrhovni sud dao je smjernice sudovima kojima se, u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, reguliše visina naknade nematerijalne štete u slučajevima koji se zbog klevete vode protiv medija i organizovao obuke za sudije u ovoj oblasti. Broj slučajeva koji se protiv medija vode zbog klevete je smanjen. Sudovi su počeli sa korišćenjem sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava pri sačinjavanju svojih presuda. Više nije bilo slučajeva fizičkog nasilja nad novinarima. Visoki državni zvaničnici promovišu povoljniju i bezbjedniju okolinu za istraživačko novinarstvo.

Međutim, došlo je do nekoliko incidenata u kojima su zapaljena vozila koja su u vlasništvu dnevnog lista. Visoki državni zvaničnici su osudili napade ali se još uvijek nije napredovalo u istrazi. Štaviše, prethodni slučajevi nasilja nad novinarima uključujući slučaj ubistva nisu još uvijek valjano istraženi i procesuirani. U ovoj oblasti treba uložiti dalje napore. Tek treba potvrditi valjano sprovođenje smjernica Vrhovnog suda od strane sudova vezano za tretman klevete uključujući i žalbe pred Višim sudom. Novinari još uvijek ne poštuju profesionalnu etiku u dovoljnoj mjeri naročito u pogledu poštovanja privatnosti i dostojanstva djece u medijima. Medijsko samoregulatorno tijelo nije funkcionalno.

Finansijska nezavisnost audio-vizuelnog regulatora i jačanje njegove nadzorne uloge još uvijek zaostaje čekajući na puno usvajanje i sprovođenje upravnih odluka i podzakonskih akata. Efikasnost, profesionalizam i nezavisnost javnog servisa još uvijek nisu u potpunosti ostvareni zbog problema finansijske održivosti, pristupa upravljanja resursima nedovoljno baziranom na zaslugama i adekvatne zastupljenosti civilnog društva u svom upravnom odboru.

**Sloboda okupljanja i udruživanja** se generalno poštuje u Crnoj Gori. Veoma dobar pomak ostvaren je i na planu saradnje između državnih institucija i organizacija civilnog društva što predstavlja jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Institucionalni okvir takve saradnje je ojačan. Savjet za saradnju sa nevladinim organizacijama počeo je sa radom kao nezavisno tijelo za savjetovanje Vlade o pitanjima vezanim za civilno društvo. Kontakt tačke za saradnju sa NVO uspostavljene su u svim ministarstvima i većini državnih organa. Nevladine organizacije su sada redovno uključene u zakonodavni i proces donošenja odluka ili praćenja što podrazumijeva i osjetljive oblasti kao što su borba protiv korupcije ili efikasnost pravosuđa. Najviši državni organi imaju redovne kontakte sa nevladinim organizacijama a odnos svih zainteresovanih strana postao je



otvoren i konstruktivan. Napori u cilju unaprijeđenja saradnje sa nevladinim organizacijama ulažu se i na lokalnom nivou. Unaprijeđeni su pravni i regulatorni okviri aktivnosti nevladinih organizacija i državna finansijska podrška ovim orgnaizacijama, konkretno usvajanjem Zakona o NVO. Registar organizacija civilnog društva je ažuriran i digitalizovan a i sada je dostupan na web stranici Ministarstva unutrašnjih poslova. Dijalog sa nevladinim organizacijama koje se bave najranjivijim grupama i ravnopravnošću polova još uvijek nije u potpunosti zadovoljavajući. Nisu podnijeti amandmani na Zakon o volonterskom radu u cilju olakšavanja uslova za sprovođenje volonterskih aktivnosti u nevladinim organizacijama.

U pogledu **slobode misli, savjesti i vjeroispovjesti**, odnosi između vjeroispovjesti su generalno zadovoljavajući. Ipak, i dalje postoje tenzije između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve u pogledu kanonskog priznanja i imovinskih pitanja koje povremeno igraju ulogu u odnosima između političkih partija.

*Sve u svemu*, ostvaren je napredak u unaprijeđenju pravnog i regulatornog okvira i jačanju građanskih i političkih prava u Crnoj Gori. Ipak, i dalje postoje nedostaci u pogledu borbe protiv zlostavljanja i nekažnjivosti, pristupa pravdi i zatvorskog sistema. Još treba jačati ulogu tijela za sprovođenje zakona u zaštiti medijskih sloboda, shodno evropskim standardima i sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. Treba još unaprijediti kvalitet i održivost dijaloga između državnih institucija i predstavnika civilnog društva naročito nevladinih organizacija koje se bave najranjivijim grupama.

#### *Ekonomska i socijalna prava*

Crna Gora je ostvarila napredak u oblasti antidiskriminacije što predstavlja jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Pravni i politički okvir je ojačan; ipak, implementacija ostaje izazov. Ostvaren je određeni napredak u promociji **prava žena i jednakosti polova**. Započeta je obuka za inspektore rada i sidikate zajedno sa kampanjama za podizanje svijesti u pogledu jednakosti polova. Sprovedene su aktivnosti za osnaživanje žena u zapošljavanju uključujući i ruralna područja. Unaprijeđena su rješenja kojima se garantuje jednaka zarada. Uloženi su napori na podizanju svijesti i u pogledu zakonodavstva sa ciljem unaprijeđenja zastupljenosti žena na pozicijama koje se biraju na nacionalnim i lokalnom nivou.

Takođe je ostvaren izvjestan napor u pogledu jačanja prava žena. Vlada je u junu usvojila Strategiju za zaštitu od nasilja u porodici za period 2011-2015. Kampanje za podizanje svijesti u pogledu nasilja u porodici su sprovedene. Jedna od NVO skloništa za žrtve porodičnog nasilja dobilo je državnu finansijsku podršku za period do kraja 2011. godine ali još uvijek nije jasno da li će nova sredstva biti opredijeljena za 2012. godinu. Uspostavljena je služba za informisanje žrtava o postupku i koracima koje treba preduzeti. Ipak, zaostaju aktivnosti države za zaštitu žrtava od porodičnog nasilja. Prije svega održivo finansiranje skloništa, uspostavljanje multidisciplinskih timova za podršku i procesuiranje prijavljenih slučajeva nasilja nisu uvijek na zadovoljavajućem nivou. Kršenje prava žena na zapošljavanje uključujući jednaku zaradu je prilično rasprostranjeno. U javnom i privatnom sektoru žene nisu zastupljene u dovoljnoj mjeri na mjestima na kojima se donose odluke.

Ostvaren je određeni napredak u zaštiti **prava djeteta**. Ojačani su kapaciteti Savjeta za prava djeteta. Uspostavljena je mreža dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju. Intezivirane su kampanje za podizanje svijesti o pravima djece (npr. za Rome, Aškale i Egipćane i djecu sa smetnjama u razvoju). Ipak institucije koje se bave primjenom prava djece nemaju dovoljno kapaciteta i nisu efikasne u dovoljnoj mjeri. Potrebni su dodatni napori kako bi se obezbijedila bolja inkluzija i pristup obrazovanju djece sa smetnjama u razvoju pogotovo mentalno oboljele.

Deinstitucionalizacija i njega ili briga zajednice ostaje na niskom nivou, konkretno u slučaju djece iz institucije Komanski most. Još se čeka na implementaciju Strategije o ranom i predškolskom obrazovanju i usvajanje Zakona o maloljetničkom pravosuđu. I dalje se od strane medija vrše teška kršenja prava djece na privatnost i dostojanstvo .

Ostvaren je napredak u pogledu jačanja prava **socijalno ranjivih lica i/ili lica sa invaliditetom**. Usvojeni su Zakon za borbu protiv diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. Sprovedene su kampanje za podizanje svijesti i obuke za državne službenike. U saradnji sa relevantnim međunarodnim organizacijama započete su inkluzivne obrazovne aktivnosti. Proširena je mreža dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju. Uloženi su napor u pogledu promocije zapošljavanja lica sa invaliditetom, konkretno unaprijeđujući pravni okvir i inteziviranje aktivnosti zavoda za zapošljavanje.

Međutim, pravni okvir kojim se regulišu prava lica sa invaliditetom još uvijek nije zadovoljavajući i u smislu pozitivne akcije i u smislu mehanizama sankcionisanja. Aktivnosti na podizanju svijesti nisu koordinisane sa predstavnicima lica sa invaliditetom. Pristup obrazovanju i deinstitucionalizacija djece naročito mentalno oboljele je na prilično niskom nivou. Lica sa invaliditetom imaju vrlo ograničen pristup zapošljavanju uključujući javne institucije. Rad Fonda za zapošljavanje lica sa invaliditetom nije u potpunosti zadovoljavajući. Javna mjesta i dalje su slabo prilagođena potrebama ovih lica. Uslovi u instituciji Komanski most nisu u potpunosti usaglašeni sa evropskim i međunarodnim standardima, konkretno u pogledu smještaja ženskih štićenika i nedovoljne odvojenosti odraslih i djece. Treba jačati pomoć države licima sa invaliditetom i njihovoj primarnoj karijeri što podrazumijeva ulogu socijalnih dnevnih centara u ovoj oblasti.

U oblasti **politike antidiskriminacije**, jednom od ključnih prioriteta datih u Mišljenju, ostvaren je napredak. Zakon o Ombudsmanu usvojen je u julu; nove odredbe predviđaju odgovornost Zaštitnika u slučajevima antidiskriminacije. Privrženost Vlade ovom pitanju je ojačana; u Kabinetu Predsjednika Vlade u septembru imenovan je savjetnik za ljudska prava i antidiskriminaciju. Uspostavljen je Savjet za zaštitu od diskriminacije kojim predsjedava Predsjednik Vlade; Savjet ima zadatak da prati i koordinira aktivnosti različitih organa u oblasti antidiskriminacije. Kampanje za podizanje svijesti o inkluziji najranjivijih grupa su sprovedene zajedno da obukom tijela za sprovođenje zakona i državnih službenika. Definisana je mehanizam izvještavanja. Ipak, efektivna implementacija Zakona o spriječavanju diskriminacije ostaje izazov; Romi, Aškali i Egipćani, lica sa invaliditetom i homoseksualci, biseksualci i transseksualci (LGBT) su i dalje diskriminisani u praksi i od strane državnih organa. Kapacitet Ombudsmana za efektivno bavljenje slučajevima antidiskriminacije ostaje ograničen kao i za procesuiranje slučajeva diskriminacije od strane tijela za sprovođenje zakona. Nadalje, usklađenost Zakona o spriječavanju diskriminacije sa *acquis*-em je i dalje ograničena s obzirom da postoje slučajevi u kojima dozvoljava direktnu diskriminaciju i ne uljučuje obavezu poslodavca da obezbijedi odgovarajući smještaj za lica sa invaliditetom.

U pogledu prava homoseksualaca, biseksualaca i transseksualaca (LGBT) ostvaren je određeni napredak. Državna tijela, posebno na najvišem nivou, pokazala su veću otvorenost za poštovanje prava i položaja ove populacije. Vladin rad na zaokruživanju akcionog plana za LGTB je napredovao i Vlada je u septembru u Podgorici organizovala konferenciju za promociju antidiskriminacije. Uprava policije je potpisala Memorandum o razumijevanju sa relevantnim NVO kojim se omogućava mirno okupljanje pripadnika gej populacije. Međutim, pripadnicima LGBT populacije se i dalje upućuju ozbiljne prijetnje a prijavljeni su i neki slučajevi nasilja. Nije otpočelo pravno procesuiranje slučajeva prijavljenih policiji. Uključenost Ministarstva za ljudska i manjinska prava u zaštiti prava LGBT populacije je nedovoljna. Još uvijek se javno daju homofobične izjave čak i od strane političara.

Ostvaren je određeni pomak u odnosu na **radna i sindikalna prava**. Izmjenama i dopunama Zakona o Socijalnom savjetu unaprijeđena je nezavisnost i administrativni, tehnički i koordinativni kapaciteti nacionalnog Socijalnog savjeta i unaprijeđen je rad socijalnih savjeta na opštinskom nivou. Ipak, bipartitni socijalni dijalog i razvoj autonomnog socijalnog dijaloga su i dalje nezadovoljavajući naročito na lokalnom nivou; Sekretarijat Socijalnog savjeta koji iako predviđen zakonom još uvijek nije osnovan. Štaviše, implementacija i primjena zakona o radu ostaje ozbiljan izazov. Zakon o reprezentativnosti sindikata se sprovodi ali postupci provjere liste članova nisu usklađeni sa evropskim standardima za zaštitu podataka.

Ostvaren je ograničeni napredak u pogledu **imovinskih prava**. Vlada je osnovala posebne komisije za pitanja denacionalizacije ali postupak restitucije je i dalje jako spor i treba ga ubrzati. Štaviše, transparentnost postupka nije obezbijedena u dovoljnoj mjeri. Nisu ulagani naponi za rješavanje slučajeva vlasništva koje je pod restitucijom a koje je u međuvremenu privatizovano. Skupština je u junu usvojila izmjene i dopune Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti; ipak, treba unaprijediti funkcionisanje sistema zemljišnog registra naročito u pogledu kompletnosti i tačnosti podataka i nacionalnoj pokrivenosti. Nije zabilježen napredak u pogledu pravnog rješenja za restituciju imovine oduzete vjerskim zajednicama nakon 1945. godine. Preduzete su mjere za jačanje kontrole nad jedinicama zemljišnog registra zbog nekoliko slučajeva falsifikovanja dokumenata o vlasništvu.

*Sve u svemu*, Crna Gora je ostvarila izvjestan napredak u unaprijeđenju pravnog okvira, podizanja svijesti i obuci državnih službenika u pogledu ekonomskih i socijalnih prava. Ipak, sprovođenje ovih prava je i dalje prilično ograničeno naročito za najranjivije grupe i ravnopravnost polova što uključuje brobu protiv nasilja u porodici.

#### *Poštovanje i zaštita manjina, kulturna prava*

Ostvaren je određeni napredak u pogledu **zaštite kuturnih i prava manjina**. Zakon o manjinskim pravima je izmijenjen kako bi se uskladio sa Ustavom i kako bi se obezbijedila garancija autentične zastupljenosti manjina u Skupštini i lokalnim parlamentima. Izmjenama se takođe detaljnije utvrđuju kriterijumi sastava i funkcionisanja savjeta manjina. Ostvaren je određeni napredak u pogledu saradnje između organa uprave i savjeta manjina naročito kroz formu redovnih sastanaka sa predstavnicima Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Međuetnički odnosi su generalno dobri uključujući upravljanje osjetljivim pitanjima nacionalnosti i jezika na popisu stanovništva. Prisutne su povremene tenzije naročito između Crnogoraca i Srba u pogledu pitanja identiteta i jezika. Ipak, ostvaren je široki konsenzus za upotrebu zvaničnog jezika i drugih jezika u zvaničnoj upotrebi u školskim programima shodno ustavnom jemstvu pripadnicima manjskih naroda i drugim nacionalnim zajednicama da se obrazuju na sopstvenom jeziku. Pri implementaciji ovog dogovora treba voditi računa o osjetljivostima različitih zajednica. Pripadnici manjskih naroda su i dalje nedovoljno zastupljeni u javnim institucijama. Funkcionisanje Fonda za manjine još uvijek nije zadovoljavajuće u pogledu raspodjele sredstava i praćenja njihovog korišćenja.

Napredak ostvaren u inkluziji **Roma, Aškala i Egipćana (RAE)** i dalje je prilično ograničen uprkos kontinuiranim naporima koje, u saradnji sa relevantnim međunarodnim organizacijama i predstavnicima civilnog društva, ulažu organi uprave na državnom i lokalnom nivou. Uloženi su naponi za sprovođenje strategije za unaprijeđenje položaja Roma, Aškala i Egipćana za period 2008-2012 uz podršku komisije za praćenje u kojoj učestvuju predstavnici REA populacije.

Ostvaren je napredak u olakšavanju upisa pripadnika RAE populacije u matične knjige. Izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu iz marta 2011. godine produžen je rok za podnošenje zahtjeva za crnogorsko državljanstvo do 31. jula 2012., pod lakšim uslovima za one koji su u Crnoj Gori

imali prebivalište prije juna 2006. Međutim, veliki broj pripadnika RAE populacije nije valjano upisan u matične knjige; određeni broj domicilnih pripadnika RAE populacije još uvijek nije dobio crnogorsko državljanstvo. Treba se pozabaviti nedovoljnim brojem upisanih u vrtiće i srednje škole i visokom stopom onih koji napuštaju školovanje koju naročito čine djevojčice. Školarine i drugi oblici finansijske pomoći raspoloživi su učenicima pripadnicima RAE populacije; ipak treba ih unaprijediti i usmjeriti kroz relevantne strategije u cilju bolje koordinacije između različitih programa podrške obrazovanju. I dalje je raširena nepismenost. Raširena je diskriminacija u pristupu pravdi uprkos inicijativama za poslodavce; stručne obuke nude se pripadnicima RAE populacije koji traže posao ali još uvijek nisu prilagođene potrebama ovih ljudi niti mogućnostima tržišta rada. Zapošljavanje diplomaca pripadnika RAE populacije je u početnoj fazi. I dalje postoje problemi u pogledu zadovoljavajućih životnih uslova i pristupa socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti. Treba intenzivirati napore u cilju borbe protiv prosjačenja djece i nasilja u RAE porodicima uzimajući u obzir rodnu dimenziju u formulaciji adekvatnih politika. Nije učinjen pomak na planu političke zastupljenosti pripadnika RAE populacije.

Ostvaren je određeni pomak na planu unaprijeđenja položaja **raseljenih lica** što predstavlja jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju. U Crnoj Gori trenutno boravi više od 15.000 raseljenih lica iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Kosova. Od februara 2011. godine, vlasti su intenzivirale aktivnosti za obezbjeđivanje pravnog statusa ovim licima, posebno kroz kampanje za podizanje svijesti, a saradujući sa relevantnim međunarodnim organizacijama i sa zemljama porijekla u cilju olakšavanja pribavljanja neophodne dokumentacije. U julu 2011., Vlada je usvojila Strategiju za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na oblast Konik. Nova strategija je zamijenila Akcioni plan iz 2009. i potvrdila produženje roka 7 novembra 2011 za podnošenje zahtjeva za status stranca sa stalnim nastanjenjem. Rok za usvajanje izmjena i dopuna Zakona je oktobar 2011. godine. Strategijom su definisane aktivnosti za olakšavanje pristupa dokumentima za ranjiva lica. Ipak, uglavnom zbog komplikovanih procedura i troškova prikupljanja prateće dokumentacije iz zemalja porijekla oko 30% raseljenih lica podnijelo je relevantni zahtjev dok manje od 20% njih dobilo status rezidenta. Manji broj je dobio status privremenog nastanjenja dok oko 600 ispunjava uslove za državljanstvo. Povratak u zemlje porijekla se nastavlja ali ukupan broj ostaje ograničen. Uloženi su naponi u cilju ubrzanja postupka dobrovoljnog povratka za lica porijeklom sa Kosova ali rezultati ostaju ograničeni. Potrebno je da Crna Gora i Kosovo ulože dalje napore kako bi se uklonile prepreke i olakšao povratak.

Shodno Strategiji i u skladu sa produženim rokom za podnošenje zahtjeva za stalni boravak, validnost uredbe koja raseljenim licima omogućava pristup socijalnim i ekonomskim pravima biće produžena. Strategija takođe obavezuje i na usklađivanje osnovnih zakona sa Zakonom o strancima kako bi se obezbijedio puni pristup raseljenih lica ekonomskim i socijalnim pravima. U tom cilju treba usvojiti ili izmijeniti još nekoliko zakona. Trenutno je sprovođenje ovih prava nedovoljno. Nova strategija definiše trajna rješenja za Konik ali sprovođenje je u ranoj početnoj fazi.

*Sve u svemu*, međuetnički odnosi u Crnoj Gori su nenarušeni. Ipak, napredak u političkoj, socijalnoj, kulturnoj i političkoj inkluziji Roma, Aškala i Egipćana ostaje ograničen.

### 2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

U pogledu saradnje sa **Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY)**, u izvještajnom periodu Crna Gora nije dobila zahtjev za pomoć niti je ICTY vraćao slučajeve nacionalnim sudovima na moguću istragu. Od četiri ratna zločina u Crnoj Gori, tri su u sudskom a jedan u predkrivičnom postupku. Vlada je podržala kampanju za izgradnju spomenika za žrtve

deportacije iz 1992. godine. Međutim, dosada crnogorski sud nije tretirao slučaj deportacije Bošnjaka iz 1992. u potpunosti u skladu sa sudskom praksom ICTY.

Crna Gora je ispoštovala Odluku Savjeta za unaprijeđenje univerzalne podrške **Međunarodnom krivičnom sudu** i podsticanje navješćeg mogućeg učešća u tome<sup>5</sup>. Ipak, još uvijek održava sprazum sa SAD-om iz 2007. kojim se garatuju izuzeci iz nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda. Ovo nije u skladu sa EU zajedničkim stavovima o integritetu Rimskog statuta ili povezanim EU vodećim principima o bilateralnim sporazumina o imunitetu. Crna Gora treba da se uskladi sa EU pozicijom.

Ostvaren je značajan napredak u pogledu procesa **Sarajevske deklaracije** od 31. januara 2005. U okviru procesa saraduju Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija u cilju pronalaženja rješenja za izbjeglice raseljene zbog oružanih konflikta u bivšoj Jugoslaviji između 1991. i 1995. godine. Zemlje su nastavile da napreduju u brojnim pitanjima kao što su razmjena podataka, dokumtacija građana, informisanje javnosti, penzije i mehanizmi fonda povjerenja u uspostavljenim regionalnim radnim grupama. Nakon sastanaka iz juna i septembra 2011. godine, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija složile su se oko brojnih pitanja uključujući tekst zajedničke deklaracije koja treba biti potpisana na ministarskoj konferenciji u novembru 2011. godine u Beogradu. Takođe je dogovoren regionalni višegodišnji program koji se bavi potrebama najranjivijih izbjeglica kao i donatorska konferencija koja treba da se održi u Sarajevu u prvoj polovini 2012. godine.

**Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi** čine značajan dio na crnogorskom putu ka EU. Crna Gora je i dalje jako uključena u razvoj regionalne saradnje. U izvještajnom periodu predsjedavala je Centralnoevropskom inicijativom (CEI), Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF), Američko-jadranskom poveljom, Jadransko-jonskom inicijativom (AII), Regionalnom antikorupcijskom inicijativom (RAI) i Multinacionalnom savjetodavnom grupom Centra za bezbjednosnu saradnju. Crna Gora je takođe obnovila svoje partnerstvo u sektorskom dijalogu u Organizaciji za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC). U okviru SEECF-a, Crna Gora je u martu donijela *Regionalni strateški dokument i akcioni plan u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova za period 2011-2013*. Crna Gora takođe nastavlja da aktivno učestvuje u Savjet za regionalnu saradnju (RCC), Centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA), Ugovoru o energetskoj zajednici, Evropskom sporazumu o zajedničkom vazдушnom prostoru, EU Strategiji za područje Dunava. Crna Gora nastavlja da aktivno podržava Igmansku inicijativu za pomirenje koja spaja nevladine organizacije iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije i Crne Gore. Crna Gora podržava RECOM inicijativu.

Kada je riječ o sudskoj i političkoj saradnji, Crna Gora je ratifikovala i počela da primjenjuje sporazume sa Hrvatskom i Srbijom o ekstradiciji sopstvenih građana uključenih u teški i organizovani kriminal. Ekvivalentni sporazum takođe je potpisan sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom. Sporazumi o policijskoj saradnji su potpisani sa Hrvatskom i Srbijom. Crna Gora je ratifikovala sporazume sa Bosnom i Hercegovinom o uzajamnoj pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima i o međusobnom priznanju odluka u krivičnim stvarima.

Crna Gora i dalje održava dobre **bilateralne odnose sa drugim zemljama obuhvaćenim procesom proširenja i susjednom EU državom** Italijom. Ipak, razgraničavanje sa Hrvatskom, Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i Kosovom i dalje traje. Sporazum sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom o dvostrukom državljanstvu i dalje je jedini sporazum tog tipa sa zemljama u regionu.

---

<sup>5</sup> Odluka Savjeta 2011/168/CFSP od 29. marta 2011.

Odnosi sa *Albanijom* ostali su dobri. Saradnja dvaju zemalja usmjerena je na ekonomske i trgovinske odnose.

Odnosi sa *Bosnom i Hercegovinom* se i dalje unaprijeđuju. Potpisana su tri sporazuma o graničnim prelazima za lokalni i međunarodni saobraćaj i odbranu. Sporazumi o saradnji u turizmu i razmjeni podataka o socijalnom osiguranju stupili su na snagu.

Crna Gora održava dobre odnose sa *Hrvatskom*. Ove dvije zemlje su potpisale sporazum o izručenju građana osuđenih zbog korupcije i organizovanog kriminala. Održano je više tehničkih sastanaka kako bi se pripremio zajednički zahtjev Međunarodnom sudu pravde za razgraničenje na Prevlaci ali do sada nije ostvaren značajniji napredak. Privremeni sporazum i dalje funkcioniše nesmetano ali potrebno je trajno rješenje.

Odnosi sa *Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom* ostali su dobri. Potpisani su bilateralni sporazumi o ekonomskoj i socijalnoj saradnji i o saradnji u oblasti obrazovanja, nauke i tehnologije. Zaključeni su sporazumi o bilateralnoj zaštiti investicija i o koordinaciji sistema socijalne zaštite. Štaviše, ove dvije zemlje potpisale su sporazum o izručenju građana uključenih u organizovani kriminal, korupciju i pranje novca.

Odnosi sa *Srbijom* ostali su generalno dobri. Saradnja se razvija, naročito u oblasti ekonomije, životne sredine i nauke. Srbija je otvorila generalni konzulat u Herceg Novom. Ipak, treba riješiti neka pitanja vezana za raspad državne zajednice kao npr. podjela imovine i obaveza i pravo na državljanstvo naročito u odnosu na dvojno državljanstvo.

Crna Gora održava dobre odnose sa *Kosovom*. Bilateralni sporazum koji se odnosi na registraciju interno raseljenih lica sa Kosova koja žive u Crnoj Gori stupio je na snagu 29. juna. Sporazum od readmisiji potpisan je istog dana. Ipak, postupak demarkacije nije napredovao uprkos postojanju posebne komisije odgovorne za to pitanje. Pitanje eksplicitnog priznanja crnogorske manjine na Kosovu ostaje otvoreno.

Odnosi sa *Turskom* su dobri. Turska je Crnoj Gori nakon poplava u decembru 2010. godine pružila humanitarnu pomoć.

*Sve u svemu*, Crna Gora je nastavila sa ispunjavanjem uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja u pogledu saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i u pogledu regionalne saradnje uprkos nekim otvorenim bilateralnim pitanjima.

### **3. EKONOMSKI KRITERIJUMI**

Pristup Komisije u razmatranju ekonomskih kretanja u Crnoj Gori bio je vođen zaključcima Evropskog savjeta iz Kopenhageno od juna 1993. godine, u kojima se navodi da je za članstvo u Uniji potrebno postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnost suočavanja sa pritiskom konkurencije i tržišnim mehanizmima u Evropskoj uniji.

#### **3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije**

##### *Osnovi ekonomske politike*

Crna Gora aktivno učestvuje u fiskalnim nadzornim i izvještajnim aranžmanima Evropske komisije koji se primjenjuju u zemljama potencijalnim kandidatima od 2006. godine. Prvi put je učestvovala u EU postupku multilateralnog fiskalnog nadzora za zemlje kandidate, uključujući ministarski dijalog sa Savjetom ECOFIN u maju 2011. godine. Državni Ekonomski i fiskalni program za 2011.

godinu predstavio je opreznu makroekonomsku osnovu praćenu okvirom fiskalne konsolidacije zasnovane na potrošnji, kao i iscrpni program strukturnih reformi koji je usaglašen sa prethodnim prioritetima. U međuvremenu, očuvan je unutrašnji politički konsenzus o osnovama tržišne ekonomije. *Sve u svemu*, ekonomska politika ostala je dosljedna.

### *Makroekonomska stabilnost*

Privreda je počela da se oporavlja od efekata krize 2010. godine, ostvarajući rast od 2,5% nakon što je godinu ranije pretrpjela smanjenje od 5,7%. Prvi znaci obnavljanja pojavili su se u drugom kvartalu 2010. godine, nakon 18 mjeseci neprekidnog smanjivanja. Rast je pokrenut neto izvozom, ličnom potrošnjom i promjenom stalnih sredstava. Na strani ponude, preokret na globalnom tržištu metala dao je dodatni podsticaj domaćim industrijama, uvećavajući ukupnu industrijsku proizvodnju za 17,5% u 2010. godini. Rezultat proizvodnje ubrzan je za dodatnih 9,6% u prosjeku tokom prvih sedam mjeseci 2011. godine. Međutim, ukupna industrijska proizvodnja rasla je mnogo skromnije, za 0,2% u julu, u odnosu na isti mjesec prethodne godine, dok je rezultat komunalnog sektora i dalje ostao ispod nivoa iz prethodne godine za -30%. Sektor građevinarstva naglo je ubrzan u posljednjem kvartalu 2010. godine, a vrijednost izvedenih građevinskih radova povećala se za 13% u 2010. godini u poređenju sa smanjenjem od 21% iz prethodne godine. Vrijednost završenih građevinskih radova porasla je u prvih šest mjeseci 2011. godine za 30,8% za uporedni period. Maloprodaja, koja je pokazala skromno povećanje u 2010. godini (1,6%) dodatno je porasla tokom prve polovine 2011. godine za 14,3% za uporedni period. Prosječni prihod po glavi stanovnika izražen u standardima kupovne moći iznosio je 40% prosjeka u EU-27 u 2010. godini, što je smanjenje sa 41% u 2009. godini. *Ukupno gledano*, u toku je skroman oporavak privrede.

Dok je domaća tražnja ostala na istom nivou u 2010. godini, oporavak industrije doprinio je rastu ukupnog izvoza robe od 20%, od čega 41% čini izvoz aluminijuma. Istovremeno, uvoz robe gotovo je ostao na istom nivou. Kao rezultat toga, veliki trgovinski deficit smanjen je na 42% BDP-a u 2010. godini, sa 46% iz prethodne godine. Nakon uspješne turističke sezone, suficit u sektoru usluga porastao je za 16%, pomažući smanjenju deficita tekućeg računa u 2010. godini na i dalje vrlo visokih 25% BDP-a, sa 30% iz prethodne godine. Deficit tekućeg računa dodatno je smanjen tokom prve polovine 2011. godine za 12,5% za uporedni period, na 22,4% BDP-a izraženo na godišnjem nivou. Poboljšanje je uglavnom vođeno sve većim suficitom na računima usluga i dohotka. U 2010. godini, deficit tekućeg računa bio je uglavnom pokriven neto stranim direktnim investicijama (SDI) i neto porfolio investicijama, koje su u BDP-u učestvovala sa 17% odn. 6%. U prvoj polovini 2011. godine, neto prilivi od SDI smanjeni su za 45% za uporedni period na 13% BDP-a ili 60% deficita tekućeg računa. Porast neto porfolio investicija tokom istog perioda učestvovao je sa dodatnih 11% BDP-a, finansirajući 40% deficita. *Sve u svemu*, uprkos neprekidnoj ekspanziji izvoza robe, te vrijednosti i dalje ostaju ispod nivoa iz vremena prije krize.

Nezaposlenost u 2010. godini ostala je visoka, 19,7%, što je rast sa 19,1% koliko je iznosila godinu ranije. Zaposlenost je smanjena za 7,1 odsto u istom periodu. Stopa nezaposlenosti nastavila je da raste u 2010. godini. Dostigla je 19,9% u drugom kvartalu 2011. godine. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, evidentirana zaposlenost je poboljšana tokom prve polovine 2011. godine, uz povećanje za 6,6% za uporedne periode, dok je broj slobodnih radnih mjesta porastao za 18% u odnosu na isti period prošle godine. Stopa nezaposlenosti koju je evidentirao Zavod smanjena je na 11% u julu 2011. godine, sa 12,2% s kraja 2010. godine. Znatne nepodudarnosti i dalje postoje u statističkim podacima o radnoj snazi, onih iz Ankete o radnoj snazi i administrativnih evidencija Zavoda za zapošljavanje. Potrebni su dodatni naponi kako bi se suočilo sa pitanjem visokog nivoa neformalnog zapošljavanja, koje, prema podacima Zavoda za zapošljavanje, čini 20% ukupnog broja zaposlenih u 2010. godini. *Sve u svemu*, tržište rada je pogoršano tokom 2010. godine, ali pokazuje mješovite znake oporavka u 2011. godini.

Potrošačke cijene ostaju na istom nivou tokom 2010. godine, zahvaljujući smanjenju cijena hrane i smanjenju cijena električne energije koja se koriguje na godišnjem nivou. Ukupna inflacija prosječno je iznosila 0,5% u 2010. godini i porasla je neznatno, da bi u decembru, kao uporednom periodu u odnosu na prethodnu godinu, dostigla 0,7%. Inflacija je dalje ubrzana u 2011. godini, iznoseći u prosjeku 2,9% u prvih sedam mjeseci te godine, usljed cijena hrane, transporta, zdravstvenih i komunikacionih usluga, kao i usljed povećanja akciza na alkohol i duvanske proizvode. *Sve u svemu*, generalno je održana stabilnost cijena i pored nedavnih spoljnih pritisaka.

Jednostrana euroizacija podrazumijeva da je instrumente domaće monterane politike moguće koristiti samo u ograničenom opsegu. Kapaciteti Centralne banke kao povjerioca u krajnjoj instanci su ograničeni i konačna stabilnost finansijskog sistema oslanja se na njen nadzor banaka i valjanost Vladine fiskalne politike. Čini se da se bankarski sistem u određenoj mjeri stabilizovao u 2010. godini, a Centralna banka je jačala svoje nadzorne kapacitete. Depoziti banaka smanjeni su za 1,9% u 2010. godini, ali su zabilježili pozitivne stope rasta tokom prve polovine 2011. godine. Ipak, agregatni nivo bankarskih kredita ostaje na polju negativnog tokom istog tog perioda, smanjujući se za 12,4% na kraju juna 2011. godine u odnosu na isti mjesec prethodne godine. Sedam srednje velikih ili manjih banaka ostvarile su godišnji rast kredita od 12% u prvoj polovini 2011. godine, dok su četiri najveće zabilježile smanjenje od 32%. *Ukupno gledano*, najveće banke nijesu mogle da pomognu privredi obezbjeđivanjem novih kredita jer su se bile okupirane sopstvenom konsolidacijom.

U 2010. godini, konsolidovani budžetski deficit iznosio je 5% BDP-a, uključujući zaostale poreze u vrijednosti oko 2% BDP-a. Štaviše, nivo potencijalnih obaveza je zbog produženih garancija predstavljao 10,3% BDP-a na kraju 2010. godine. Budžetski prihodi ukupno su iznosili 42% BDP-a. Efekti krize odrazili su se u vidu smanjenja od 1,8% kad je riječ o prihodima od PDV-a i smanjenju primitaka od poreza za 5,1%, uz oštro smanjenje poreza na dobit preduzeća od 63%, zbog slabe finansijske pozicije kompanija. Prihodi od poreza na lični dohodak, doprinosa za socijalno osiguranje i lokalnih poreza premašili su plan. Javni izdaci dostigli su 45% BDP-a, jer su bruto zarade povećane za 2,4% a prenosi socijalne zaštite (uglavnom penzije) za 4% dok subvencije bilježe pad od 12% u poređenju sa planiranim nivoom potrošnje. Izvršenje kapitalnih izdataka ostalo je na istom nivou i manje nego što je planirano, budući da su radovi na izgradnji autoputa odgođeni. Konsolidovani deficit dostigao je 1,6% BDP-a u prvoj polovini 2011. godine. Javni dug bez državnih garancija iznosio je 41% BDP-a u 2010. godini, naspram onog od 38% iz prethodne godine. Povećanje je bilo posljedica brze ekspanzije spoljnog duga, koji čini 72% ukupnog. Javni dug porastao je dodatno usljed nove emisije euroobveznica u aprilu 2011. godine, dostižući 45% BDP-a na kraju juna. *Sve u svemu*, raniji naponi na kontroli izdataka rezultirali su velikom akumulacijom dugova i doveli do znatnih neplaniranih obaveza.

Globalna ekonomska i finansijska kriza predstavljala je izazov za okvir crnogorske politike. Zbog činjenice da Crna Gora koristi euro kao jedinu zakonitu valutu, što znači da je napustila standardna sredstva monetarne politike, fiskalna politika ostaje glavni djelotvorni instrument politike. Kvalitet javnih finansija poboljšan je usvajanjem važnih strukturnih reformi, kao što je javni penzioni sistem, racionalizacija zaposlenosti u javnom sektoru ili novi finansijski plan za lokalne samouprave, iako će biti potrebno još neko vrijeme da se osjeti puni efekat tih reformi. Crnogorska privreda je i dalje sputana ograničenom raznovrsnošću i konkurentnošću. *Ukupno gledano*, uprkos implicitnim ograničenjima u vidu ograničenog broja sredstava politike, sveukupna makroekonomska stabilnost je poboljšana u poređenju sa 2010. godinom.

#### *Međusobno djelovanje tržišnih sila*

Najveći dio vlasništva države unutar privrede ostaje prvenstveno koncentrisano u oblasti saobraćaja (željeznica, luka, avio-kompanija i aerodromi) i u manjoj mjeri u metalnoj i elektroenergetskoj industriji, kao i u nekoliko mješovitih kompanija. U 2010. godini, samo je Pomorski poslovi u Luci Bar, kao i nešto imovine turističke kompanije Budvanska rivijera i Brodogradilišta Bijela. Proces



privatizacije trpio je zbog globalne krize. Neke kompanije više puta su bezuspješno pokušale da zainteresuju investitore (u slučaju lučkog kontejnerskog terminala i teretne željeznice zbog potrebe da se prethodno rekonstruišu pruge) ili su u postupku stečaja (željezara i fabrika duvanskih proizvoda). U avgustu 2011. godine, italijanska energetska kompanija A2A, koja je vlasnik 44% crnogorske državne energetske kompanije EPCG, odrekla se prava da stekne većinsko vlasništvo, nakon što je vlada preinačila odluku iz 2009. godine da tu kompaniju većinski privatizuje. *Sve u svemu*, većina državnog vlasništva ostaje koncentrisana u mrežnim industrijama.

Samo ograničen broj proizvoda trenutno se podvrgava kontroli administrativnih cijena, uključujući lijekove, hljeb i goriva. U međuvremenu, Regulatorna agencija za energetiku ustanovljava cijene električne energije u odnosu na pragove proizvodnih troškova. Nadalje, lokalne vlasti mogu da kontrolišu cijene određenih komunalnih usluga (vodosnabdijevanje, kanalizacija, sakupljanje otpada). U odsustvu kontrola cijena hrane, osim hljeba, vlada je odobrila isplatu dvije jednokratne novčane naknade u 2011. godini (što ukupno iznosi EUR 2 miliona), čiji su cilj bile najugroženije društvene grupe. Cijene koje nadzire Vlada iznose 10,7% harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena (HICP) u 2010. godini. *Sve u svemu*, uticaj države na dinamiku cijena i dalje je ograničen.

#### *Ulazak na tržište i izlazak sa tržišta*

U 2010. godini bilo je 3.695 novih kompanija registrovanih u Crnoj Gori, što je povećanje od 6,8% u broju novoregistrovanih u poređenju sa 2009. godinom. Poboljšanje ulaska na tržište postignuto je uspostavljanjem, u maju 2001. godine, centra "sve na jednom mjestu" za registraciju novih kompanija i istovremeno vađenje izvoda o porezima i carinama, umjesto da se time bave tri različite insitucije u odvojenim postupcima, kao što je to bilo ranije. Do sada, registracija je bila moguća u centralnom registru Privrednog suda, ali to još nije slučaj u regionalnim jedinicama Poreske uprave. Dodatna podrška poslovnom okruženju pružena je u vidu izmjena i dopuna Zakona o administrativnim taksama, usvojenih u martu 2011. godine, čime se smanjilo ili jednostavno ukinulo plaćanje niza administrativnih i carinskih dokumenata. Broj slučajeva stečaja u 2010. godini opao je na 2.196, u odnosu na 6.150 godinu ranije. Novi Zakon o stečaju stupio je na snagu u januaru 2011. godine. Taj novi zakon znatno skraćuje rokove i omogućava podnošenje zakonski sprovedivog plana restrukturiranja, zajedno sa zahtjevom za uvođenje stečaja, na osnovu kojeg se namiruju potraživanja povjerilaca. Još jedna novina je mogućnost da kompanija dužnika bude prodana kao jedan pravni subjekt, što povećava šanse za njeno preživljavanje. *Sve u svemu*, mehanizmi ulaska i izlaska sa tržišta su dodatno poboljšani.

#### *Pravni sistem*

Kod kupovine nekretnina, Zakon o svojinsko-pravnim odnosima i stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju obezbjeđuju jednak tretman za građane EU i za državljane. Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti usvojen je u Skupštini u junu 2011. godine. Glavno poboljšanje tiče se skraćivanja roka za registraciju nepokretne imovine na osam dana, u poređenju sa trideset dana koliko je bilo ranije, dok su nadležni u obavezi po novom zakonu da donesu odluku u roku od petnaest dana od podnošenja zahtjeva. U međuvremenu, modernizacija sadašnjeg katastarskog registra nastavlja se dodavanjem novijeg digitalizovanog informacionog sistema. *Ukupno gledano*, procedure registracije imovine i dalje se unapređuju.

U julu 2011. godine, Skupština je usvojila Zakon o izvršenju i obezbjeđenju. Novi zakon skraćuje odgađanja u proceduri i priznaje ugovore o hipotekama i notarske zapise kao dokumente na osnovu kojih se može postupati. Takođe, dozvoljava izvršenje mjere protiv nepokretne imovine, uključujući javnu prodaju u okviru ograničenja od 50% tržišne vrijednosti. Izvršenje u slučajevima novčanih potraživanja takođe je pooštreno. Iako je strateški i zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije ojačan, njegovo sprovođenje ostaje neujednačeno a korupcija je i dalje povod za zabrinutost. *Sve u svemu*, novi Zakon o izvršenju i obezbjeđenju postavio je osnov za brže izvršenje ugovora. Ipak, nedostaci u vladavini prava i veoma zastupljena korupcija nastavljaju da štetno utiču na poslovno okruženje i ostaju glavni izazov.

### *Razvoj finansijskog sektora*

Ukupni krediti banaka iznose 71% BDP-a u 2010. godini, u poređenju sa 80,4% u prethodnoj godini. Krediti privatnom sektoru ostaju konstantni, iznoseći 98% ukupnih kredita. U vlasničkoj strukturi uglavnom dominira strani kapital (83% ukupnog), zatim privatne domaće dionice (15%) i državno vlasništvo (2%). Bankarski sektor ostaje visoko koncentrisan, gdje četiri banke čine 68% ukupne aktive. Finansijsko posredovanje ostalo je na istom nivou do maja 2011. godine, kada se dvije najveće banke oporavljaju od dugog perioda kreditne neaktivnosti. U slučaju Crnogorske komercijalne banke (CKB), morala je da očisti svoj bilans stanja, dok je Prvoj banci izdavanje kredita zabranila Centralna banka na period od dvije i po godine, dok se banka ne dokapitalizuje i poboljša likvidnost. Centralna banka ostala je veoma aktivna, izrađujući podzakonska akta s ciljem jačanja otpornosti sistema na buduće šokove. 2011. godine, usvojila je nekoliko odluka – o operacijama na otvorenom tržištu, o uslovima izdavanja kredita bankama kako bi održale likvidnost, o odobravanju finansijske pomoći bankama na posljednjoj instanci, o upravljanju međunarodnim rezervama, o osnivanju Odbora za investicije, o adekvatnosti kapitala i o obaveznim rezervama. *Ukupno gledano*, finansijsko zakonodavstvo je unaprijeđeno.

Rasponi kamatnih stopa su prošireni, sa rastom stopa kreditiranja (sa 9,63% u 2010. godini na 9,72% u junu 2011. godine) dok su stope depozita smanjene sa 3,26% u 2010. na 3,06% u junu 2011. godine, pri čemu ovaj posljednji navedeni trend odražava ukupno poboljšanje likvidnosti banaka. Odnos adekvatnosti kapitala (CAR) porastao je sa 11% u 2009. godini na 15,9% u 2010. godini i 15,3% u junu 2011. godine, ostajući iznad minimalnog zakonskog praga od 10%. Ipak, učešće nekvalitetnih kredita zabrinjava. Učešće raste, dostižući 25,3% ukupnih kredita u junu 2011. godine. Neke banke i dalje bilježe gubitke i slabu profitabilnost. U prvoj polovini 2011. godine, agregatni gubitak banaka iznosio je ukupno EUR 9 miliona, u poređenju sa gubitkom od 47 miliona godinu ranije. Na kraju 2010. godine, ukupan povrat na prosječnu aktivu (ROA) iznosio je -2,7%, a povrat na prosječnu imovinu (ROE) -27,3%. Tokom prve polovine 2011. godine, situacija se relativno popravila, pa se bilježi ROA od -0,6% i ROE od -6,3% do kraja juna. *Ukupno gledano*, finansijska situacija u bankarskom sektoru i sve veći udio nekvalitetnih kredita nastavlja da odražava posljedice krize, i ostaje razlog za zabrinutost.

Tržište lizinga je i u 2010. gotovo stagniralo. godine budući da je vrijednost njihovih ugovora bio manji od 0,9% BDP-a u poređenju sa 1,1% iz prethodne godine. Lizing je pokazao znake oporavka u prvoj polovini 2011. godine, povećavši se na 3,3% u poređenju sa istim periodom prošle godine. Tržište osiguranja zabilježilo je novi ulazak u 2011. godini, čime se broj aktivnih kompanija u zemlji popeo na 12. Međutim, sektor je i dalje visoko koncentrisan, tako da jedna kompanija drži 53% ukupnih premija. Neživotno osiguranje dominira na tržištu (86,6% od ukupnog u 2010. godini), od čega obavezno osiguranje za motorna vozila čini 56%. U 2010. godini, ukupni promet dvije berze doživio je oštar pad od 86% za uporedne periode, uglavnom kao posljedica visokog osnovnog nivoa nakon djelimične privatizacije elektroenergetske kompanije godinu dana ranije. U oktobru 2010. godine, dvije berze su se ujedinile i formirale Montenegro Stock Exchange, koja posluje kao jedan subjekt od januara 2011. godine. Skupština je usvojila Zakon o preuzimanju akcionarskih društava u martu 2011. godine, kako bi unaprijedila zaštitu akcionara, i uprostila procedure preuzimanja. U junu 2011. godine, Komisija za hartije od vrijednosti izdala je prvu licencu jednoj domaćoj brokerskoj kompaniji za trgovinu akcijama na margini. Promet na berzi opao je dodatno u 2011. godini, smanjivši se za 31% u avgustu, u poređenju sa istim periodom godinu ranije. *Sve u svemu*, nebankarske finansijske insitucije kao izvor finansiranja privatnog sektora nastavile su da imaju ograničenu ulogu.

### 3.2. Sposobnost suočavanja sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije

#### *Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije*

Finansijski sektor još se oporavlja od posljedica krize. Istrajavanje eksternih i internih disbalansa i rizika po javne finansije od strane vanrednih finansijskih obaveza predstavlja izazov za ekonomiju. Nezaposlenost je ostala visoka. Preduzete mjere stabilizacije, zajedno sa prudentnim fiskalnim pristupom, ojačali su ukupnu makroekonomsku stabilnost. *Sve u svemu*, tržišni mehanizmi izdržali su globalnu nestabilnost, ali potencijalna ranjivost i dalje postoji.

#### *Ljudski i fizički kapital*

Reforma obrazovanja i sistema obuke i dalje je veoma važna kada se ima u vidu nepodudaranje vještina sa tržištem rada i potrebu da se poveća konkurentnost. Reforme su bile usredsređene na stručno obrazovanje i obuku (VET) nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o stručnom obrazovanju, u julu 2010. godine. Više obrazovnih programa je pripremljeno i ažurirano: jedan za niže stručno obrazovanje, 31 za trogodišnje stručno obrazovanje, 65 za četvorogodišnje srednjoškolsko stručno obrazovanje i jedan za visoko stručno obrazovanje. Nadalje, socijalni partneri (sindikati i udruženje poslodavaca) kao i Privredna komora i Zavod za zapošljavanje takođe su više uključeni. Kako bi se više uskladile potrebe tržišta sa nastavnim planom i programom akademskog obrazovanja, u 2010. godini osnovane su tri sektorske komisije (za građevinarstvo, poljoprivredu i turizam), sa zadatkom da predlože razvoj kvalifikacija u okviru stručnog obrazovanja. *Sve u svemu*, nastavljene su obrazovne reforme.

Gotovo 70% potreba za sezonskim zapošljavanjem pokrivaju radnici iz inostranstva. U junu 2011. godine, Skupština je izvršila izmjene i dopune Zakona o zapošljavanju i radu stranaca, čime su pojednostavljene administrativne procedure za angažovanje stranih radnika. Aktivne mjere zapošljavanja sprovedene tokom 2010. godine uključivale su i programe obrazovanja i stručnog usavršavanja, programe javnih radova, kredite za samozapošljavanje i druge aktivnosti poput profesionalnog usmjeravanja, specijalističkih kurseva, itd. *Ukupno gledano*, napredak je ostvaren u vidu određenog poboljšanja u nekoliko aspekata tržišta rada, ali sa naporima treba nastaviti kako bi se povećale stope učešća radne snage.

Polovina ukupnih državnih investicija u fizički kapital opredijeljena je za program državnih puteva i predstavlja oko 2% BDP-a i u 2009. i u 2010. godini. Investicije u željezničku infrastrukturu (oko 1% BDP-a godišnje) uglavnom su koncentrisane na rekonstrukciju postojećih dionica, a većinom finansirane od kredita Međunarodnih finansijskih institucija. Ukupne državne investicije u aerodrome, telekomunikaciju i Luku Bar predstavljaju manje od 0,3% BDP-a. Što se telekomunikacija tiče, širokopolasne veze (broadband connections) porasle su za 4% tokom 2010. godine, čime je ratio penetracije porastao na 35%. *Crnogorski Telekom* ima 98% udjela na tržištu fiksne telefonije a *m:tel* 2%. U maju 2011. godine, Vlada je usvojila plan razvoja poslovnih zona, omogućujući opštinama da stvore komunalno opremljene oblasti za osnivanje preduzetničkih aktivnosti. *Generalno*, zemlji je potrebno dalje ulaganje u modernizaciju i razvoj ljudskog kapitala i infrastrukture kako bi pomogla domaćim kompanijama u njihovim težnjama da se prošire na inostrana tržišta.

#### *Sektorska struktura i struktura preduzeća*

Dvije glavne domaće proizvodne industrije (aluminijum i čelik) pokrenule su velike programe restrukturiranja u proteklih nekoliko godina. Međutim, iako je Kombinat aluminijuma KAP uspio da sprovede skup socijalni program i povрати stope rasta proizvodnje od prije krize, Željezara Nikšić uspela je da modernizuje radni kapital ali ne i da postigne dogovor o sprovođenju socijalnog programa nakon dvogodišnjih pregovora sa sindikatima. To je dovelo do stečajnog postupka u

aprilu 2011. godine i momentalnog sprovođenja socijalnog programa za većinu od 1.410 zaposlenih (do kraja avgusta, njih oko 750 već je primilo otpremnine). Kompanija je predstavila plan restrukturiranja o kojem treba da odluči Privredni sud početkom oktobra. Kada je riječ o mrežnim djelatnostima, nakon razdvajanja radi prodaje operativnih i infrastrukturnih službi u Luci Bar i u Željeznici, reforme su trenutno usredsređene na sprovođenje njihovih socijalnih programa uoči novog pokušaja privatizacije. U energetsom sektoru, elektroprenosni sistem (CGES) je dokapitalizovan u januaru 2011. godine ulaskom italijanskog investitora koji je obezbijedio 22% udjela dok je vlasništvo države smanjeno na 55%. Reforme u industriji telekomunikacija bile su usredsređene na tehnološko usavršavanje. *Ukupno gledano*, tekuće restrukturiranje u nekoliko ključnih industrija stvorilo je osnov za dalje investicije.

Smanjenje zaposlenosti zabilježeno tokom 2010. godine uglavnom je uticalo na proizvodnju, građevinarstvo i rudarsku industriju, kao i na poljoprivredu. Kao rezultat toga, udio zaposlenosti u industriji i građevinarstvu smanjen je na 20% u 2010. godini sa 21% ukupne zaposlenosti godinu ranije, a u primarnom sektoru na 6,2% sa 6,5% iz 2009. godine. U međuvremenu, udio zaposlenosti u uslugama porastao je dodatno, na 74% u 2010. u poređenju sa 73% iz 2009. godine. Neformalni sektor ostaje veliki, podspješten slabostima u politikama poreza i izdataka i slabostima u sprovođenju zakona, uključujući borbu protiv korupcije. *Sve u svemu*, sektorska struktura privrede nastavila je pomjeranje ka uslugama. Neformalni sektor predstavlja značajan izazov.

Podaci Poreske uprave pokazuju da je u 2010. godini bilo 27.515 malih i srednjih preduzeća, od čega su mikro-preduzeća grupa koja preovladava, čineći 53% ukupnog broja, a prate ih preduzetnici (uključujući one registrovane kao samozaposleni) sa 39%, mala preduzeća sa 6% i srednja preduzeća sa 2%. Mala i srednja preduzeća čine 73% ukupne zaposlenosti u zemlji, iako je prosječna veličina tih kompanija prilično mala, jer mnoge od njih zapošljavaju manje od 10 radnika. Njihov udio u ukupnom izvozu ostaje nešto iznad 30%. Imajući u vidu da im je pristup kreditima otežan, državni Investiciono-razvojni fond počeo je da 2010. godine pomaže malim i srednjim preduzećima putem bankarskih garancija i kredita koje sufinansiraju komercijalne banke. To je olakšalo izdavanje 107 kredita u 2010. godini, ukupne vrijednosti EUR 9 miliona, plus dodatnih EUR 3 miliona od udruženih komercijalnih banaka. Aktivnosti Fonda su proširene u 2011. godini sa mehanizmom faktoringa od EUR 5 miliona, osnivanjem garantnog fonda koji pokriva do 50% kredita malih i srednjih preduzeća kod komercijalnih banaka, kao i budžet od EUR 3 miliona za podršku poljoprivrednim biznisima. Ti subvencionirani krediti za poljoprivredu imali su proporcionalno veći uticaj u sektoru koji su privukli, ali čine 0,4% ukupnih komercijalnih kredita u 2010. godini (ili EUR 9 miliona). Slab kvalitet kreditnih porfolija domaćih banaka i nesklonost rizicima dovela je do uporno visokih kamatnih stopa na kredite (9,2% u prosjeku). Visoka cijena finansija ostaje glavna prepreka osnivanju i razvoju kompanija. Generalno, značajan udio preduzetničkih aktivnosti ostaje koncentrisan u uslugama nepogodnim za trgovinu na daljinu (eng. non-tradable services).

#### *Uticaj države na konkurentnost*

Ukupna pomoć koju je država dodijelila u 2010. godini iznosi EUR 72 miliona, tj. 2,3% BDP-a. Od toga, oko dvije trećine su usmjerene za KAP. Nišićka Željezara primila je dodatnih 7%, ali je zahtjev za pokretanje stečajnog postupka 2011. godine stavio tačku na subvencioniranje te kompanije. Ostale kompanije, poput Duvanskog kombinata, dnevnog lista Pobjeda ili televizijskog javnog servisa, primile su manje od 2% te pomoći. Nakon rasta globalnih cijena nafte, Vlada je takođe uvela privremeni plan parcijalnog refundiranja akciza na gorivo za poljoprivredne mašine, građevinarstvo, saobraćaj i prehrambenu industriju. *Ukupno gledano*, direktna državna pomoć je u padu, iako prilično veliki iznos državnih garancija nagomilanih proteklih godina i dalje zabrinjava.

### *Ekonomska integracija u EU*

Otvorenost privrede, definisana kao ukupna vrijednost izvoza i uvoza roba i usluga, blago je porasla u 2010. godini na 99% BDP-a. Glavna inostrana destinacija za domaće proizvode ostaje EU, na koju ide 56% ukupnog izvoza trgovačke robe u 2010. godini (rast sa 48% iz 2009. godine); zatim zemlje CEFTA sa 34% (pad sa 40% iz 2009. godine). Ipak, većina crnogorskog uvoza potiče iz susjednih zemalja CEFTA, sa 40% ukupne ulazne trgovine, u poređenju sa 38% iz EU. Udio uvoza iz oba regiona ostaje praktično nepromijenjen u 2010. godini u poređenju sa prethodnom. Investicije iz EU-27 predstavljale su 50% ukupnih priliva stranih direktnih investicija u 2010. godini, u poređenju sa 80% iz prethodne godine, i u velikoj mjeri odražavaju sporazum elektroenergetske kompanije sa italijanskim investitorima u 2009. godini. Procjene realnog efektivnog deviznog kursa (REER) zasnovane na inflaciji (CPI) ukazuju da se, nakon perioda znatne aprecijacije u 2009. godini, međunarodna konkurentnost stabilizovala tokom 2010. godine. *Ukupno gledano*, trgovinska otvorenost i integracija sa EU i dalje su znatne.

## **4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA**

U ovom dijelu ispituje se sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proističu iz članstva – odnosno, *acquis-a* kao što je navedeno Ugovorima, podzakonskim aktima i politikama Unije. Takođe se analiziraju administrativni kapaciteti Crne Gore da implementira *acquis*. Analiza je strukturisana u skladu sa listom od 33 poglavlja *acquis-a*. U svakom sektoru, procjena Komisije pokriva napredak postignut tokom izvještajnog perioda i sumira ukupni nivo obavljenih priprema zemlje.

### **4.1. Poglavlje 1: Slobodno kretanje roba**

Nije bilo napretka u oblasti **opštih principa**. Crna Gora treba da obezbijedi da je njeno zakonodavstvo kompatibilno sa članovima 34 do 36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i povezanom sudskom praksom Evropskog suda pravde.

Kada su u pitanju **horizontalne mjere**, zabilježen je određeni napredak.

U oblasti *standardizacije*, ostvaren je određeni napredak po pitanju usvajanja evropskih standarda (ENs). Do kraja avgusta 2011. godine, Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) usvojio je 6,280 evropskih standarda kao crnogorske standarde. Nacionalna strategija standardizacije je pripremljena ali ne i usvojena. Kapaciteti ISME-a se postepeno poboljšavaju ali su još uvijek limitirani ograničenim resursima. Njegov godišnji budžet je ukupno 0,5 miliona eura i njegovi ljudski resursi ostaju ograničeni. Crna Gora još nije potvrdila članstvo u Evropskom institutu za telekomunikacione standarde (ETSI). Kao zemlja kandidat za EU, Crna Gora ostaje pridruženi član Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN) i Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC).

ISME je osnovao dva tehnička komiteta za naftu i naftne derivate u maju mjesecu i Eurokodove u građevinarstvu u julu mjesecu. Biće potrebno uložiti više napora kako bi se radne grupe za aluminijum, bezbjednost hrane, beton, energetska efikasnost, zaštitu i bezbjednost na radu i upravljanje ljudskim resursima pretvorile u održive tehničke komitete. Prvi korak u vidu povezivanja ISME IT sistema sa CEN/CENELEC sistemima je završen, čime je omogućeno ISME-u da izvještava na automatizovan i integrisan način o usvajanju standarda. Kao rezultat, upravljanje podacima i kvalitet podataka u ISME-u su značajno poboljšani, sa stopom grešaka manjom od 0,5%

otkrivenih prilikom uvođenja novih polja za podatke od CEN-a. Međutim, administrativne kapacitete ISME-a je neophodno dodatno ojačati s ciljem obezbjeđivanja samo-finansiranja instituta i održivosti i jačanja njegove uloge u ispunjavanju ciljeva nacionalne strategije.

Kada je u pitanju *ocjenjivanje usaglašenosti*, može se govoriti o ograničenom napretku. Potrebno je dalje usaglašavanje Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti proizvoda s propisanim zahtjevima sa opštim principima novog pristupa i horizontalnim *acquis-em* iz 2008. Do sada, veoma mali broj tijela za ocjenjivanje usaglašenosti (CABs) su pokazali interes za to da postanu izabrana i, u budućnosti, notifikovana tijela za ocjenjivanje usaglašenosti.

Kada je u pitanju oblast *akreditacije*, može se izvijestiti o dobrom napretku. Broj akreditovanih tijela se povećao na 17. Međutim, samo dva od njih (vezana za liftove i građevinske proizvode) obavljaju djelatnost u poljima Novog pristupa. Administrativni kapaciteti Akreditacionog tijela Crne Gore (ATCG) se poboljšavaju. Novembra 2010. godine, ATCG je bio domaćin 26-e Generalne skupštine evropske kooperacije za akreditaciju (EA). Akreditaciono tijelo još uvijek treba da osnuje javno tijelo koje će zastupati interese različitih zainteresovanih strana kao i da usvoji nacionalnu strategiju za akreditaciju.

Ostvaren je napredak po pitanju *metrologije*. Ojačani su administrativni kapaciteti Zavoda za metrologiju (BoM). 2010. godine, Zavod za metrologiju se preselio u nove prostorije, koje su preuređene tako da ispunjavaju međunarodne zahtjeve za metrološke laboratorije. Novom opremom unaprijeđeni su kapaciteti za testiranje laboratorija kada je u pitanju masa, dužina, temperatura, pritisak, zapremina, električne veličine, vrijeme i frekvencija kao i za kontrolu prethodno upakovanih proizvoda. Međutim, konstantno ponovno baždarenje se mora obezbijediti a neophodna sredstva treba da osigura Vlada. Prekinuti lanac metrološke sljedivosti je iznova uspostavljen u oblasti mase, dužine i pritiska, temperature i električnih veličina. Zavod za metrologiju je pokrenuo pilot projekat inspekcija na terenu (npr. za taksimetre i instrumente za vaganje). Međutim, ljudski resursi ostaju vrlo ograničeni. Sistemizacijom Zavoda za metrologiju iz aprila 2010. godine predviđa se 67 radnih mjesta, ali trenutno je upošljeno svega 25. Dodatni resursi biće potrebni za instaliranje integrisanog IT sistema koji će pokrivati sve aktivnosti Zavoda za metrologiju. Zavod takođe treba da pojača napore za dobijanje nacionalne akreditacije za svoje laboratorije. Zavod za metrologiju je postao član Evropske asocijacije nacionalnih metroloških instituta (EURAMET) u junu.

Određeni napredak zabilježen je na polju *nadzora tržišta*. Krajem 2010. godine, osnovano je Koordinaciono tijelo za tržišni nadzor sastavljeno od predstavnika nekoliko inspekcija i pokrenut je proces uspostavljanja jedinstvene tržišne inspekcije. Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda i Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti će se morati revidirati u cilju punog usklađivanja sa Regulativom (EC) 765/2008.

Marta mjeseca 2011. godine, nacionalni sistem za razmjenu informacija o opasnim proizvodima (nacionalni RAPEX) je testiran na prvo obavještenje o opasnom proizvodu. IT aplikacija za Tržišnu inspekciju je sada operativna ali biće je potrebno nadograditi da bi se koristila od strane sistema za nadzor cijelog tržišta. Novi proaktivni pristup uključujući smjernice za nadzor tržišta razvijen je i testiran od strane pilot inspekcija na odabranim proizvodima u prvoj polovini 2011. godine.

Nije zabilježen napredak u proizvodnom zakonodavstvu po **'Starom pristupu'**.

Biće neophodno uložiti više napora kako bi se prenijelo i implementiralo 11 direktiva **'Novog i globalnog pristupa'**, koje su trenutno u pripremi odnosno transponovanju *acquis-a* o građevinskim proizvodima, mašineriji, nisko-naponskoj opremi, elektromagnetskoj kompatibilnosti, radio opremi

i telekomunikacijskoj terminalskoj opremi, rekreativnim plovilima, liftovima, zajedničkim odredbama za mjerne instrumente i metode metrološke kontrole, ne-automatskim instrumentima za vaganje, opremi pod pritiskom i emisijom buke opreme koja se koristi na otvorenom. Transponovanje proizvodne legislativne po 'Novom i globalnom pristupu' značajno kasni zbog nedostatka jasno utvrđenog vlasništva i široke podjele odgovornosti među različitim ministarstvima. Potrebno je ojačati i koordinacione mehanizme na među-institucionalnom nivou i one unutar Ministarstva ekonomije.

Kada su u pitanju **proceduralne mjere**, nije učinjen nikakav napredak.

#### *Zaključak*

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u oblasti slobodnog kretanja roba i pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale. Potrebno je da Crna Gora ojača svoje institucionalne i administrativne kapacitete, unaprijedi saradnju između relevantnih državnih institucija kao i da uskladi horizontalni pravni okvir sa zakonodavstvom EU. Znatni dodatni naponi su takođe neophodni za započinjanje transponovanja *acquis-a* za konkretne proizvode u crnogorsko zakonodavstvo.

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

Ostvaren je određeni napredak u oblasti **pristupa tržištu rada**. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i radu stranaca, usvojen je, s ciljem pojednostavljivanja postojećih procedura i smanjivanja zahtjeva za izdavanje radnih dozvola, juna 2011. godine. Međutim, da bi se ostvarila harmonizacija sa zakonima EU o slobodnom kretanju radnika, državljani EU od trenutka pristupanja ne smiju podlijetati traženju bilo kakvih radnih dozvola.

Ostvaren je određeni napredak kada su u pitanju pripreme za buduće učešće u **EURES** (Evropska mreža za zapošljavanje) mreži, naročito u planiranju osnivanja novih administrativnih struktura posvećenih EURES-u u okviru službi za zapošljavanje.

Postignut je mali napredak u oblasti **koordinacije sistema socijalne sigurnosti**. Crna Gora je ratifikovala sporazume o saradnji sa Austrijom, Belgijom, BJR Makedonijom, Švajcarskom i potpisala takav sporazum sa Slovenijom. U toku su pregovori sa Slovačkom, Bugarskom, Grčkom, Francuskom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Ukrajinom i Turskom. Ovi novi bilateralni sporazumi zasnovani su na istim principima kao i propisi EU o koordinaciji socijalne sigurnosti. Nije bilo daljeg napretka po pitanju jačanja administrativnih kapaciteta.

Nije bilo pomaka po pitanju **Evropske kartice zdravstvenog osiguranja**.

#### *Zaključak*

U oblasti slobode kretanja radnika ostvaren je mali napredak. Crna Gora je nastavila da zaključuje i implementira nove bilateralne sporazume, naročito sa zemljama članicama. Međutim, institucionalni kapaciteti ostaju ograničeni. U oblasti slobode kretanja radnika, usklađenost sa *acquis-em* je još uvijek u ranoj fazi.

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

Zabilježen je napredak po pitanju **prava osnivanja**. Crnogorsko zakonodavstvo i procedure za upis u privredni registar ostaju nediskriminatorne u odnosu na inostrane operatore uključujući one iz EU i zemlja je počela da se bavi svojim ciljevima. Kada je u pitanju izdavanje građevinskih dozvola, zabilježen je određeni napredak u pripremama zakonodavnih reformi. Izmjene i dopune šest Zakona o vodama, poljoprivrednom zemljištu, zaštiti i spašavanju, geološkim istraživanjima, elektronskoj komunikaciji i prostornom planiranju i izgradnji usvojene su u Skupštini jula mjeseca, u cilju pojednostavljivanja procedure za izdavanje građevinskih dozvola. Jednošalterski sistem za registraciju preduzeća u okviru Centralnog registra Privrednog suda (CRCE) je operativan od maja, dok će u budućnosti jednošalterski sistem biti sastavni dio Poreske uprave. Izmjene i dopune Zakona o Poreskoj upravi, računovodstvu i reviziji i privrednim društvima usvojene su u Skupštini u junu. Nakon njihove implementacije, broj neophodnih procedura će se smanjiti sa sedam na tri. Centralni registar Privrednog suda će nastaviti da funkcioniše u sklopu Poreske uprave.

Što se tiče **slobode pružanja prekograničnih usluga**, zabilježen je mali napredak u transponovanju Direktiva o uslugama. Osim usklađivanja osnovnog zakonodavstva, implementacija Direktiva o uslugama će zahtijevati određivanje centralnog koordinacionog tijela ili jedinice koja će saradivati sa svim ministarstvima i drugim uključenim organima.

Što se tiče **poštanskih usluga**, zabilježen je mali napredak. Crnogorsko primarno zakonodavstvo slijedi principe i ciljeve propisane *acquis*-em a uloženi sui dodatni naponi u vidu pripreme novog Zakona o poštanskim uslugama. Od januara 2011. godine, Vlada je prebacila odgovornost za elektronske komunikacije i poštanske usluge sa Ministarstva saobraćaja i pomorstva na Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije. Određene nadležnosti takođe vrši Ministarstvo finansija, naročito kada je u pitanju utvrđivanje tarifa za rezervisane poštanske usluge. Ova praksa daje razlog za veliku zabrinutost kada je u pitanju obezbjeđivanje nezavisnosti nacionalnog regulatornog tijela (NRA) i moraće se dalje rješavati. Nacionalno regulatorno tijelo za poštanske usluge (NRA) je Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost. Osnovana je tenderska komisija za odabir izvođača radova za prestrukturiranje univerzalnog poštanskog operatera.

Nije bilo pomaka po pitanju obaveze pružanja univerzalnog servisa. Kada su u pitanju administrativni kapaciteti, glavni inspektor za elektronsku komunikaciju i poštanske usluge postavljen je oktobra 2010. godine. Međutim, broj zaposlenih koji rade na poštanskim uslugama u Ministarstvu i nacionalnom regulatornom tijelu nije povećan.

Kada je u pitanju oblast **uzajamnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija** ostvaren je dobar napredak. Zakon o priznavanju inostranih kvalifikacija za obavljanje regulisane profesije usvojen je u Skupštini u martu 2011. godine. U skladu sa ovim Zakonom, dokaz o stečenom formalnom obrazovanju državljana članica EU priznaje se kao da je obrazovanje stečeno u Crnoj Gori. Za implementaciju Zakona biće potrebno usvojiti više podzakonskih akata. Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija stupio je na snagu u januaru 2011. godine i sada se primjenjuje. Pravilnik o priznavanju stranih diploma stupio je na snagu u februaru 2011. godine. Međutim, potrebna su dalja prilagođavanja pravnog okvira. Ovo treba da uključuje eliminisanje svih zahtijeva po pitanju državljanstva, prebivališta i neadekvatne uslove po pitanju jezika, kao i klauzule o reciprocitetu i uvođenje pravne distinkcije između profesija ljekara, stomatologa i farmaceuta, i u smislu neophodne obuke i u smislu pristupa ovim profesijama. Dalja prilagođavanja će takođe biti potrebna kada su u pitanju uslovi obrazovanja i obuke za profesije za koje se stručne kvalifikacije automatski priznaju na osnovu usklađenih minimalnih uslova za obuku.



## Zaključak

Ukupno gledano, zabilježen je mali napredak po pitanju prava osnivanja i slobode pružanja usluga. Kada je u pitanju pravo osnivanja napredak je postignut i zakonodavne reforme su uznapredovale u slučaju izdavanja građevinskih dozvola. Mali napredak je zabilježen po pitanju prava pružanja prekograničnih usluga. Biće potrebno uložiti značajne napore na usklađivanju zakonodavstva kada su u pitanju Direktive o uslugama, kao i administrativni kapaciteti i među-institucionalna saradnja. Crna Gora je ostvarila mali napredak po pitanju usklađivanja svog nacionalnog poštanskog zakonodavstva sa *acquis*-em i pune nezavisnosti nacionalnog regulatornog tijela i integritet njegovih regulatornih funkcija još uvijek treba da se obezbijedi. Dalje prilagođavanje pravnom okviru u oblasti uzajamnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija je neophodno.

## 4.4. Poglavlje 4: Slobodno kretanje kapitala

Kada je u pitanju **kretanje kapitala i plaćanje**, direktne strane investicije (FDI) su nastavile da budu ključni faktor ekonomskog razvoja Crne Gore. Prema podacima Centralne banke, direktne strane investicije u Crnoj Gori u 2010. godini iznosile su 643 miliona eura. Od toga, 40% je investirano u preduzeća i banke a 29% u nekretnine, dok se 25,5% odnosilo na pokrivanje među-kompanijskih dugova i 5,5% na druge investicije. 50,1% ovih priliva došlo je iz zemalja EU, u poređenju sa 64% koliko je taj procenat iznosio u periodu 2000-2009.

Nijesu zabilježeni pomaci u zakonodavstvu po pitanju slobodnog kretanja kapitala i sistema plaćanja. Štaviše, Vladina agenda za privatizaciju nije u potpunosti ispunjena. Došlo je do pada u sektoru nekretnina, uprkos činjenici da se državljanjani EU tretiraju kao domaći kada je u pitanju kupovina nepokretne imovine.

Kada je u pitanju **sistem plaćanja**, Centralna banka Crne Gore usvojila je "Odluku o obaveznim elementima naloga za transfer sredstava koji se odnose na uplatioca" u martu 2011. godine. U skladu sa tom Odlukom, svaki transfer sredstava mora sadržati sve neophodne informacije u skladu sa relevantnom Regulativom EU.

Kada je u pitanju **borba protiv pranja novca** zabilježen je napredak. U septembru 2010. godine, Vlada je usvojila Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2010–2014, zajedno sa Akcionim planom za imlementaciju Strategije za period 2010–2012. Osnovana je Nacionalna komisija za implementaciju Strategije, koju sačinjavaju predstavnici svih relevantnih institucija. Vlada je Skupštini podnijela amandmane na Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma u januaru 2011. godine. Cilj ovih izmjena i dopuna je da se Zakon približi *acquis-u*. Uvedene su nove definicije i obaveze, kao i nove odredbe za uključivanje kompletnih informacija o uplatiocu u elektronskim transferima sredstava (*vidi gore pod 'sistem plaćanja'*), čime će se osnažiti sistem prevencije. Potrebno je uložiti još napora za usvajanje Zakona.

Agencija za nadzor osiguranja usvojila je smjernice za analizu rizika pranja novca i procedure za identifikovanje sumnjivih transakcija. Izvještavanje o sumnjivim transakcijama od strane bankarskog sektora se povećalo. Međutim, banke su još uvijek jedini subjekti koji izvještavaju. Još uvijek nije bilo osuđujućih presuda za finansiranje terorizma a bilo ih je vrlo malo za pranje novca. Zbog nedostatka sredstava, profesionalna obuka i unaprijeđenje IT sistema ostaju nezavršeni.

U februaru 2011. godine, Vlada je usvojila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Uprave za sprječavanje pranja novca, s ciljem izgradnje njenih kapaciteta. Uprava ima ulogu nacionalne finansijsko obavještajne službe (FIU) i trenutno upošljava 28 zaposlenih (od 38 predviđenih radnih mjesta), u poređenju sa 26 prošle godine, zbog ograničenih budžetskih sredstava. Međutim, visoka fluktuacija zaposlenih otežava efikasno funkcionisanje FIU. U oktobru 2010. godine, FIU je potpisala sporazume o razmjeni finansijsko obavještajnih podataka sa Moldavijom, San Marinom i Izraelom i ažurirala slične sporazume sa Rusijom, Slovenijom i Arubom. Ovim bilateralnim sporazumima ojačana je saradnja sa drugim zemljama u ovoj oblasti.

U martu 2011. godine, Agencija za nadzor osiguranja objavila je smjernice za analizu rizika pranja novca i procedure za identifikovanje sumnjivih transakcija.

Saradnja između Centralne banke Crne Gore, Komisije za hartije od vrijednosti, Agencije za nadzor osiguranja i Ministarstva finansija ojačana je osnivanjem Savjeta za finansijsku stabilnost u septembru 2010. godine. U decembru 2010. godine, Savjet je odlučio da prikuplja i razmjenjuje podatke i informacije od značaja za stabilnost finansijskog sistema (*vidi takođe Poglavlje 9 – Finansijske usluge*).

### *Zaključak*

Dok je kretanje kapitala suštinski liberalizovano, puna usklađenost crnogorskog zakonodavstva sa *acquis*-em i jačanje njenih administrativnih i nadzornih kapaciteta još nije postignuta i u toku je. U slučaju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, određeni napredak je postignut, uglavnom u vidu usvajanja strategije i smjernica. Bliža saradnja između finansijskih nadzornih organa i agencija za sprovođenje je takođe postignuta. Međutim, postoje nedostaci i rizici u sistemu za izvještavanje o sumnjivim transakcijama i aktivnosti nadzornih organa ostaju neusredsređene. Povećanje učinkovitosti sistema za izvještavanje o sumnjivim transakcijama, uz podršku proaktivnog pristupa od strane FIU su neophodni za uspješno djelovanje na ovom polju.

## **4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke**

**Opšti principi** javnih nabavki na unutrašnjem tržištu su djelimično transponovani u crnogorsko zakonodavstvo. Sada se naponi moraju usmjeriti na implementaciju i sprovođenje.

Dobar napredak ostvaren je u oblasti javnih nabavki, uključujući **odjeljivanje javnih ugovora**. Novi Zakon o javnim nabavkama usvojen je u Skupštini u julu. I dok je novi Zakon donio napredak, puna harmonizacija sa *acquis*-em još uvijek nije postignuta. Povezano zakonodavstvo za implementaciju još uvijek treba da se finalizuje. Za ostvarivanje planirane kampanje intenzivne obuke i postizanje pune operativnosti novoosnovanog helpdeska u Direkciji za javne nabavke za podršku sprovođenju zakona biće neophodni dodatni resursi. Osnivanje nove inspeksijske službe za javne nabavke će takođe zahtijevati adekvatna finansijska sredstva. Zakon o koncesijama iz 2009. godine nije kompatibilan ni sa relevantnom Direktivom EU, ni sa ključnim odredbama Direktive o pravnim sredstvima.

Administrativni kapaciteti za javne nabavke se postepeno poboljšavaju. U 2010. godini, preko 780 službenika za javne nabavke i drugih zaposlenih direktno uključenih u javne nabavke je pohađalo obuku. Dvije ključne institucije – Direkcija za javne nabavke (PPD) i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki (PPC) – pokazuju rastuće samopouzdanje, ali ograničeni opredijeljeni ljudski i finansijski resursi sputavaju sprovođenje zakona, naročito kada je Komisija u pitanju. Nezavisnost organa za kontrolu koncesija, Komisije za koncesije, mora biti obezbijedena. Njena

ovlašćenja su definisana veoma generalno a njene institucionalne kapacitete je neophodno unaprijediti.

Od svog osnivanja, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je donijela 1,053 odluke, od čega je 330 objavljeno 2010. a 140 u prvim mjesecima 2011. 2010. godine, Upravni sud je u sudskom postupku poništio veliku većinu odluka Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki (60 od 76) što je razlog za naročitu zabrinutost. Polovina negativnih presuda Upravnog suda su donesene zbog formalnih proceduralnih pitanja i nijesu bile vezane za kvalitet postupka nabavki.

Praćenje potpisanih ugovora mora biti unaprijeđeno. Povećanje učinkovitosti i smanjenje velikog broja ugovornih tijela i njihova obuka bi omogućila efikasnije praćenje ugovora o javnim nabavkama.

Kada je u pitanju **sistem pravnih sredstava**, Zakon o javnim nabavkama ispunjava glavne uslove Direktive o pravnim sredstvima. Međutim, zakonodavstvo mora biti detaljnije, i u potpunosti usklađeno sa Direktivom.

Poboljšanje je zabilježeno po pitanju transparentnosti i borbe protiv korupcije i lošeg upravljanja u tenderskom postupku. Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2010. godinu, usvojen od strane Vlade u junu, pokazuje da je u 2010. pokrenuto ukupno 1,687 javnih tenderskih postupaka, u vrijednosti od 467,369,416 eura a samo 185 ugovora je potpisano po osnovu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja (10%), što ukazuje na malo poboljšanje transparentnosti. Sve veći broj ponuđača po tenderu kao i žalbi se takođe može tumačiti kao indikator veće transparentnosti i svijesti o pravima ponuđača. Međutim, više napora je potrebno uložiti za pokretanje novo-razvijenog IT sistema za objavljivanje obavještenja o nabavkama, koji stukturiše informacije o različitim tenderima na sistematičniji način, tako da se mogu pratiti različite faze u postupku nabavki. Broj izvještaja o javnim nabavkama podnesenih Direkciji za javne nabavke od strane ugovornih tijela se povećao, ali vođenje evidencije o svim direktnim ugovorima potpisanim bez tenderskog postupka ostaje neriješeno pitanje.

2010. godine, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki potpisala je sporazum o saradnji sa Državnom revizorskom institucijom (SAI) kojim se predviđaju zajedničke aktivnosti protiv korupcije i ostalih oblika nezakonitog ponašanja tokom postupka javnog tendera. Državna revizorska institucija redovno vrši reviziju postupaka javnih nabavki i daje strukturalne preporuke, o kojima se diskutovalo u Skupštini i na brojnim okruglim stolovima tokom 2010. godine. Međutim, biće potrebno uložiti više napora da preporuke SAI-ja počnu da se primjenjuju. Glavni razlog za zabrinutost ostaje loša priprema ugovora i izmjena ugovornih uslova nakon što je ugovor potpisan. Ovo posljednje nije u skladu sa *acquis*-em i dozvoljeno je samo u izuzetnim okolnostima i bez izmjena ključnih odredbi ugovora.

### *Zaključak*

U oblasti javnih nabavki zabilježen je dobar napredak, ali potrebno je preduzeti dalje korake u usklađivanju sa *acquis*-em i u usvajanju relevantnog zakonodavstva za implementaciju. Administrativni kapaciteti su ojačani a transparentnost postupaka je donekle poboljšana. Stvaraju se uslovi za prevenciju i borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. Ipak, ukupna institucionalna postavka za javne nabavke sa velikim brojem ugovornih tijela daje razlog za zabrinutost u pogledu kapaciteta za punu implementaciju zakonodavstva o nabavkama i tenderskim postupcima, kao i u pogledu obezbjeđenja adekvatnog praćenja ugovora.

#### 4.6. Poglavlje 6: Privredno pravo

U pogledu **privrednog prava**, crnogorsko zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno sa pravnom tekovinom Evropske unije, ali još uvijek postoje određene neusklađenosti koje treba riješiti. U julu 2011, Skupština je usvojila nacrt izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima, čiji je cilj harmonizacija zahtjeva za objavljivanje podataka o privrednim društvima sa osnovima za odbijanje registracije tih društava. U martu 2011, Skupština je usvojila Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, koji je gotovo u potpunosti saglasan sa evropskom Direktivnom o preuzimanju.

Kada su u pitanju elektronski potpisi, u decembru 2010. je osnovano certifikaciono tijelo na nacionalnom nivou. Ipak, elektronski potpis još uvijek nije operativan.

U pogledu **korporativnog računovodstva i revizije**, Skupština je usvojila nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji u junu. Potrebno je jasno isplanirati i osnovati nezavisno javno tijelo za nadzor revizora, kao i sistem kontrole kvaliteta. Postignut je napredak u pogledu revizije, jer Zakon precizira za koja preduzeća je revizija obavezna, organ koji je nadležan da sprovede reviziju, kao i licence revizora. Centralni registar Privrednog suda nema dovoljno administrativnih kapaciteta da blagovremeno izvijesti o procentu društava sa ograničenom odgovornošću koja su podnijela finansijske izvještaje. Ipak, prema podacima Poreske uprave, od 24,007 registrovanih društava sa ograničenom odgovornošću njih 14,787 (61.59%) je predalo finansijski izvještaj za 2010. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji predviđa da će finansijski izvještaji društava sa ograničenom odgovornošću morati da se podnose samo Poreskoj upravi.

#### *Zaključak*

Može se konstatovati dobar napredak u oblasti privrednog prava. U većini oblasti crnogorsko privredno pravo je usklađeno sa pravnom tekovinom Evropske unije. Izmjene i dopune Zakona o računovodstvu i reviziji su korak u dobrom smjeru. Ipak, potrebno je uspostaviti nezavisno javno tijelo za nadzor revizora i povezani sistem kontrole kvaliteta, zajedno sa sistemom za sprovođenje istrage i sprovođenje sankcija.

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

U oblasti **autorskih i srodnih prava**, u julu je usvojen revidirani Zakon o autorskim i srodnim pravima.

U oblasti **prava industrijske svojine**, Zakon o žigovima, Zakon o zaštiti topografija poluprovodnika i Zakon o pravnoj zaštiti industrijske svojine su usvojeni u decembru 2010. Iako je usvajanje ovih tekstova pomoglo da se crnogorsko zakonodavstvo bolje uskladi sa *acquis*-em, i dalje ostaju ozbiljne neusklađenosti. Zakon o žigovima ne sadrži odredbu o važenju datuma podnošenja prijave. Zakon o patentima ne predviđa uredbu za implementaciju koja bi regulisala pravnu nadležnost za primjereno regulisanje određenih proceduralnih pitanja predviđenih Zakonom. Crna Gora bi trebalo hitno da izmijeni i dopuni Zakon o žigovima i Zakon o patentima, i potom da usvoji relevantne podzakonske propise za implementaciju istih. U pogledu Zakona o industrijskom dizajnu, postoje manje razlike i neusklađenosti u odnosu na *acquis*.

Početkom 2011, Zavod za intelektualnu svojinu Crne Gore je (MIPO) je preseljen u bezbijedne prostorije. Trenutno su u upotrebi baza podataka i sistem registra, koji pružaju visok nivo sigurnosti dokumenata. MIPO implementira Automatski sistem industrijske svojine, u saradnji sa Svjetskom

organizacijom za intelektualnu svojinu (WIPO) i Evropskim patentnim zavodom (EPO). Ipak, nije u potpunosti ispunio svoje zakonske obaveze u pogledu tehničke infrastrukture za obradu prava intelektualne svojine. Nema poboljšanja na konfiguriranoj mreži, instrumentima za upravljanje radnim procesom niti radnim procedurama. Ograničena ekspertiza u oblasti intelektualne svojine ostaje problem.

U pogledu **primjene** prava intelektualne svojine, Crna Gora je počela sa pripremom Nacionalne strategije o intelektualnoj svojini. Vlada je u junu usvojila Uredbu o carinskom tretmanu robe za koju se osnovano sumnja da krši prava intelektualne svojine. U 2010. održan je ograničen broj specijalizovanih obuka sa ciljem izgradnje kapaciteta sudija osnovnih i privrednih sudova, kao i sa ciljem obuke tržišnih inspektora i carinika. Takođe su ojačani kapaciteti u pogledu carinske kontrole. Sesije za podizanje svijesti o problemima autorskih prava su organizovale javne i strukovna udruženja, privredne komore kao i akademske institucije. Poboljšana verzija baze podataka o intelektualnoj svojini (INES +) je instalirana u Upravi carina i Tržišnoj inspekciji u oktobru 2010.

Privredni sud je primio 25 slučajeva u oblasti žigova i zaštite autorskih prava u 2011. Svi slučajevi su procesuirani. U 10 slučajeva, postupak je završen, dok je u osam slučajeva donesena prvostepena odluka (povodom kojih je trenutno u toku žalbeni postupak). Preostalih sedam slučajeva je u proceduri.

Ipak, stalni nedostatak ljudskih i finansijskih resursa, kao i stručnih kapaciteta, sprječavaju organe da budu efikasniji. Moraju se ojačati naponi u pogledu obuka i podizanja svijesti, kako za javnost tako i za zvaničnike. Potrebni su i značajni dodatni naponi kako bi se povećala efikasnost i koordinacija između relevantnih organa.

### *Zaključak*

Postignut je određeni napredak u oblasti prava intelektualne svojine. Zakonodavni okvir koji se tiče prava intelektualne svojine je djelimično usklađen sa *acquis*-em. Zakon o žigovima i Zakon o patentima se moraju izmijeniti i dopuniti, i potom se moraju hitno usvojiti odgovarajući propisi za njihovu implementaciju.

Prostorije Zavoda za intelektualnu svojinu su osigurane i unaprijeđeni su ljudski resursi kao i izgradnja kapaciteta. Organi za implementaciju prava intelektualne svojine su takođe preduzeli napore na podizanju svijesti i izgradnji kapaciteta. Ipak, za dalji napredak u ovoj oblasti je od vitalnog značaja dalje jačanje administrativnih kapaciteta. Crna Gora će morati da učini dalje napore kako bi svoje zakonodavstvo uskladila sa *acquis*-em Evropske unije u ovoj oblasti i kako bi ga u srednjem roku efektivno implementirala.

## **4.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije**

U pogledu **antitrasta i koncentracija**, postignut je napredak na zakonodavnom planu. Trenutni pravni i institucionalni okvir je najvećim dijelom u skladu sa pravilima konkurencije Evropske unije; ipak, i dalje su potrebna određena usklađivanja. Nacrt Zakona o zaštiti konkurencije, koji propisuje nadležnosti Uprave za zaštitu konkurencije (CPA) kao nezavisne agencije će izmijeniti prethodnu definiciju dominantnog položaja i uvesti precizne proceduralne odredbe u skladu sa EU *acquis*-em. Potrebno je učiniti još napora kako bi se osiguralo usvajanje Zakona i relevantnih podzakonskih akata.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima i izmjene i dopune zakona koji propisuje novčane kazne za prekršaje su usvojeni u Skupštini u julu mjesecu. Njima je sud nadležan za prekršaje ovlašten da nametne kaznu u visini između 1 i 10% prometa preduzeća koja prekrše pravila konkurencije. Zakon o prekršajima takođe predviđa kazne u visini do 4,000 eura za fizička lica osuđena zbog kršenja pravila konkurencije.

Kada su u pitanju administrativni kapaciteti Uprave za zaštitu konkurencije, ostvaren je mali napredak. Ovaj organ trenutno zapošljava 12 zaposlenih, od kojih se svega pet bavi slučajevima. Ovaj broj je nedovoljan u svijetlu zadataka koji su Zakonom povjereni Upravi. Resursi ostaju kritičan problem. Ipak, postignut je napredak kada su u pitanju rezultati primjene zakona. Tokom perioda na koje se izvještaj odnosi, odobreno je 13 koncentracija. Nijedna koncentracija nije zabranjena, a jedna je uslovno odobrena. Odobrene su dvije aplikacije za pojedinačna izuzeća od zabrane, uz određena ograničenja. Uprava je usvojila tri odluke o zloupotrebi dominantnog položaja, od kojih je jedna pokrenuta po službenoj dužnosti i usvojena u julu. U duga dva slučaja pokrenuta po službenoj dužnosti istraga je još u toku. Neophodna su dalja investiranja u administrativne, istražne i upravne kapacitete Uprave za zaštitu konkurencije.

U oblasti **državne pomoći** može se govoriti o određenom napretku. Komisija za kontrolu državne pomoći (SAC) i Jedinica za kontrolu državne pomoći (SAMU) u okviru Ministarstva finansija su usvojili 19 odluka tokom izvještajnog perioda. Od toga je u 15 slučajeva Komisija (SAC) našla da je državna pomoć usaglašena, u jednom da nije usaglašena, i u tri slučaja je odlučeno da prijavljena pomoć nije predstavljala državnu pomoć. SAC je pokrenula svoj prvi slučaj po službenoj dužnosti, koji je okončan zabranom granta datog od strane Ministarstva kulture sve do obavještenja o već postojećoj pomoći.

Ograničeni broj zaposlenih je nedovoljan da bi SAMU mogla da realizuje svoje zadatke i to ometa ostvarivanje kredibilnih rezultata kada je u pitanju primjena adekvatno obrazloženih odluka. Stvarna operativna nezavisnost SAC-a i SAMU-a mora biti dodatno garantovana. Inventar državne pomoći je kreiran i redovno se dopunjava. U toku je proces implementacije programa za usklađivanje postojećih propisa o državnoj pomoći.

Proces usklađivanja pravnog okvira kontrole državne pomoći sa EU pravilima je započet ali nije dovršen.

Iznos državne pomoći dodijeljen *Kombinatu aluminijuma i Željezari Nikšić*, i njihova kompatibilnost sa obavezama Crne Gore u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju ostaju nejasni. Crna Gora je pružila samo ograničene dokaze o činjenicama uzetim u obzir prilikom određivanja premije za rizik koja je naplaćena za izdavanje državnih garancija kako bi se podržali zajmovi ovih kompanija. Potrebni su dodatni podaci kako bi se izračunao tačan iznos pomoći date u vidu državnih garancija za relevantne zajmove. U Željezari Nikšić proglašen je stečaj u aprilu 2011. Status njenog vlasnika ostaje nejasan, što dalje odlaže odluke o budućnosti kompanije. Plan rekonstrukcije nikšićkog rudnika boksita bi trebalo da osigura dugoročnu održivost preduzeća.

Nije učinjen nikakav napredak u oblasti **liberalizacije** regulisanih sektora. Prije nego se učini napredak u ovoj oblasti, biće neophodno dalje proanalizirati i pratiti preduzeća koja uživaju specijalna ili ekskluzivna prava. U pogledu osjetljivih sektora (kao što su elektronske komunikacije, energetika, saobraćaj, finansijske usluge itd) koji su regulisani posebnim sektorskim propisima, moguće je da će još uvijek biti potrebne izmjene i dopune propisa kako bi se ublažile barijere za ulazak na tržište i osnažila konkurencija.

## Zaključak

Postignut je određeni napredak u oblasti politike konkurencije. Ipak, administrativni kapaciteti Uprave za zaštitu konkurencije i organa za kontrolu državne pomoći ostaju izazov. Osim toga, usklađivanje pravnog okvira za kontrolu državne pomoći sa EU pravilima još uvijek nije završeno. Pitanje punog poštovanja obaveza u oblasti državne pomoći koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ostaje razlog za zabrinutost. Operativna nezavisnost organa za kontrolu državne pomoći mora biti dalje garantovana. Kada je u pitanju metalna industrija, vlasti moraju osigurati punu transparentnost kada je u pitanju iznos državne pomoći date preduzećima za proizvodnju aluminijuma i željeza. Odluke o vlasništvu Željezare u kojoj je proglašen stečaj se moraju donijeti bez odlaganja.

## 4.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge

Dobar napredak je ostvaren u oblasti **bankarskih i finansijskih konglomerata**. Uvedeni su važni zahtjevi Bazela II, naročito vezano za osnovni kapital koje banke moraju da izdvajaju kako bi bile u mogućnosti da odgovore na potencijalne finansijske i operativne rizike. Novi propisi čiji cilj je usklađivanje sa Direktivom o kapitalnim zahtjevima vezano za sopstvena sredstva, ublažavanje kreditnog rizika, veliku izloženost, rizik neizvršenja obaveze druge ugovorne strane i pitanja matične zemlje/zemlje domaćina usvojeni su u maju 2011. Međutim, tek treba da stupe na snagu.

Realizovani su aranžmani finansijske stabilnosti koji su u skladu sa *acquis*-em EU i najboljom praksom EU. U septembru 2010. godine osnovan je Savjet za finansijsku stabilnost kao konsultativno tijelo za finansijsku stabilnost i poboljšanje okvira za saradnju između tri regulatorne institucije: Centralne banke, Agencije za nadzor osiguranja i Komisije za hartije od vrijednosti. Sve finansijske nadzorne institucije su usvojile interne planove za upravljanje krizom. Napredak je ostvaren i kod nadzorne uloge Centralne banke, u obliku poboljšanja njene interne organizacije i kapaciteta kao i u razmjeni informacija sa drugim nadzornim organima.

Određeni napredak je ostvaren u šemi za zaštitu depozita. Novi zakon za zaštitu depozita stupio je na snagu u avgustu 2010. godine, ali još uvijek nije u potpunosti usklađen sa *acquis*-em EU. Garancija za depozite je određena na 20,000€, što će se postepeno povećavati do 50,000€ do 2013. Pripreme za usklađivanje sa sporazumima o finansijskim sredstvima obezbjeđenja su značajno napredovale.

Određeni napredak je ostvaren kada su u pitanju administrativni kapaciteti Centralne banke za ispunjavanje nadzorne uloge. Za sve zaposlene u sektoru bankarske kontrole Centralne banke organizovana je ekstenzivna obuka o implementaciji zahtjeva Bazela II.

Nije bilo značajnih dešavanja iz oblasti **osiguranja i penzija**, gdje se nastavljaju pripremne aktivnosti za izmjene i dopune Zakona o osiguranju i Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju, u cilju usklađivanja sa *acquis*-em EU. Usklađivanje sa *acquis*-em po osnovu penzijskih fondova po zaposlenju tek treba da se realizuje.

Ostvaren je određeni napredak u pogledu administrativnih kapaciteta Agencije za nadzor osiguranja. Za relevantne službenike je organizovana ekstenzivna obuka kako bi se pripremili za primjenu zahtjeva Solventnosti II. Međutim, ljudski resursi Agencije se nijesu povećali, tako da ima nekoliko radnih mjesta koja treba da se popune.

Što se tiče **infrastrukture finansijskih tržišta**, novi Zakon o stečaju koji je usvojen u januaru je usklađen i djelimično prenosi u crnogorsko zakonodavstvo relevantne direktive i propise o finalnosti poravnanja u platnom sistemu i sistemu za poravnanje hartija od vrijednosti. Kada su u pitanju Direktiva 2002/47/ES o sporazumima o finansijskim sredstvima obezbjeđenja vezano za povezane sisteme i kreditna potraživanja i Direktiva 2009/44/ES kojom se vrše izmjene i dopune Direktive o finalnosti poravnanja i Direktive o sporazumima o finansijskim sredstvima obezbjeđenja napredak nije ostvaren, a o relevantnoj regulativi su razgovori još uvijek u toku.

U oblastima **tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga** ostvaren je mali napredak.

Crna Gora će morati da implementira Direktivu o prospektu 2010. Nema regulative o šemama za obeštećenje investitora i agencijama za kreditni rejting. EU *acquis* o institucijama za kolektivno investiranje u prenosive hartije od vrijednosti još uvijek nije transponovan. Međutim, pripreme su u odmakloj fazi u cilju postizanja velike usklađenosti regulative sa *acquis*-em.

### *Zaključak*

Određeni ali neujednačen napredak je ostvaren u oblasti finansijskih usluga. Elementi zahtjeva Bazela II su uvedeni i saradnja između tri regulatorne institucije je osnažena. Međutim, regulatorno usklađivanje u oblastima osiguranja i strukovnih penzionih fondova, finansijske infrastrukture, tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga tek treba da se realizuje. Uprkos određenim poboljšanjima u obuci službenika, administrativne kapacitete Centralne banke i Agencije za nadzor osiguranja potrebno je dodatno ojačati.

## **4.10. Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji**

Može se izvijestiti da je napredak postignut u oblasti **elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija**. U decembru 2010. je nadležnost za telekomunikacije prenešena sa Ministarstva saobraćaja i pomorstva na Ministarstvo za informaciono društvo koje je postalo Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije. Regulator, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, je izgradila svoje administrativne kapacitete i obezbijedena su joj dovoljna sredstava za obavljanje zadataka. Aktivnosti Agencije odvijale su se kroz usvajanje propisa za sprovođenje, pripremu za analizu tržišta i odlučivanje o značajnoj tržišnoj snazi (SMP). Značajno je intezivirala rad na pitanjima zaštite potrošača, primoravajući operatore da striktno poštuju zakon i objavljuju tarife i opšte uslove. Jedna kompanija je izabrana za provajdera univerzalnih usluga za period od pet godina, a druga da obezbijedi univerzalni telefonski imenik i usluge upita. Broj žalbi na odluke Agencije je povećan. U žalbenom postupku je većina odluka potvrđena. Ipak, kapaciteti Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije da djeluje kao drugostepena instanca su prilično ograničeni. Postupak imenovanja je poboljšan usvajanjem amandmana na Zakon o elektronskim komunikacijama u julu 2011., koji omogućavaju Skupštini da od Vlade preuzme odgovornost za određivanje, predlaganje i imenovanje članova Savjeta, uključujući i predsjednika. Ipak, apelativno i ovlašćenje nadzora koja ima Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije nad EKIP-om (koje je preneseno na ovo ministarstvo sa Ministarstva saobraćaja i pomorstva) još uvijek ugrožavaju nezavisnost regulatora. Primjena Zakona o elektronskim komunikacijama kroz donošenje podzakonskih akata i uvođenje mjera zaštite konkurencije je još uvijek u ranoj fazi. Ovo naročito utiče na tržište fiksne telefonije, kojim snažno dominira incumbent operator. Na tržištu mobilne telefonije se javila konkurencija tri operatora koji imaju sličan udio na tržištu (kao što imaju isto pravo korišćenja frekvencije u sva tri opsega). Dato je nekoliko licenci za bežični pristup fiksnoj telefoniji. Sve u svemu, dok je penetracija širokopojasnog mobilnog pristupa je visoka (sa nivoom penetracije oko 23% cjelokupne populacije), tržište širokopojasnog fiksnog pristupa (oko 8%) je nedovoljno razvijeno prema standardima EU.



Može se izvijestiti o određenom napretku u oblasti **usluga informacionog društva**, kao što su posebno elektronska uprava i elektronski registar. Nivo usklađenosti sa EU direktivom o uslugama uslovnog pristupa je trenutno dosta visok. U aprilu 2011, Crna Gora je potpisala Memorandum o razumijevanju za pristupanje Programu EK za podršku politici informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT-PSP). Nije napravljen nikakav napredak u daljem usklađivanju Zakona o elektronskom potpisu i elektronskoj trgovini sa *acquis*-em.

Dobar napredak je ostvaren u oblasti **audiovizuelne politike**. Skupština je u decembru 2010. donijela odluku o imenovanju članova u Savjet Agencije za elektronske medije. Izabrana su tri člana na period od pet godina a dva člana na period od četiri godine. Savjet je u februaru 2011. imenovao direktora Agencije za elektronske medije. Takođe je donio ključna dokumenta kao što su Statut, Kodeks ponašanja u Agenciji, Poslovnik i trajne naloge Savjeta. Usvojeni su i propisi za sprovođenje čime je obezbijeđena finansijska nezavisnost regulatora, poboljšanje njegovih kapaciteta za praćenje i pravilno sprovođenje Zakona o elektronskim medijima. Ipak, primjena ovih propisa je jos u ranoj fazi. Novi Zakon o digitalnoj radio-difuziji, koji definiše rok za prelazak na digitalno emitovanje (1. januar 2013.), je usvojen u julu 2011.

Usvojena su i dva pravilnika koja obezbjeđuju bolju zaštitu maloljetnika.

### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti elektronskih komunikacija i usluga informacionog društva u smislu usklađivanja zakonodavstva. Ipak, ostaje da se uloži napor da se propisi sprovedu u potpunosti i uvede mehanizam zaštite konkurencije koji će obezbijediti jednake uslove za sve operatore. Ojačan je administrativni kapacitet Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost. Ipak, ostaje zabrinutost u smislu njene nezavisnosti. Administrativni kapacitet novog Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije ostaje ograničen, posebno u sektoru telekomunikacija. Dobar napredak je ostvaren u oblasti audiovizuelne politike, naročito u smislu usklađivanja sa *acquis*-em. Agencija za elektronske medije je osnažena, ali njen kapacitet da efikasno prati tržište ostaje neadekvatan. Sve u svemu, pripreme u oblasti informacionog društva i medija su umjereno napredovale.

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

Ostvaren je mali napredak u **horizontalnim pitanjima**, posebno u pogledu uspostavljanja struktura potrebnih za upravljanje zajedničkom poljoprivrednom politikom, kao što su agencija za plaćanja i integrisani sistem upravljanja i kontrole.

U 2011. godini, finansijska sredstva usmjerena na poljoprivredni budžet su i dalje niska, slična su iznosu tokom prethodnih godina, i kreću se oko 20 miliona eura. Tim sredstvima je obuhvaćen određen broj oblasti, uključujući mjere tržišne podrške, ruralni razvoj i podršku opštim uslugama i servisima. Okvirno 22% budžeta je usmjereno na mjere *direktne podrške* povezane sa stočarskom i ratarskom proizvodnjom. Budžetska sredstva za ruralni razvoj su pozitivna, ali pristup finansiranju seoske populacije i dalje predstavlja problem.

Vlada je usvojila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, koji predviđa jačanje administrativnog kapaciteta u ovoj oblasti.

Očekuju se kompletni podaci poljoprivrednog popisa. Oni su neophodni da bi se obezbijedila dobra statistička osnova za izradu politika u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Ostvaren je mali napredak u oblasti **ruralnog razvoja**. Izrađen je prvi nacrt Programa instrumenta za prepristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD). Ipak, nacionalni fond, buduća agencija za plaćanja i upravljačko tijelo još uvijek nemaju dovoljno resursa.

Može se izvijestiti o određenom napretku ostvarenom u pogledu **politike kvaliteta**. U martu 2011. godine usvojen je Zakon o oznakama porijekla, geografskim oznakama i garantovano tradicionalnih specijaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Ovaj novi zakon je generalno usklađen sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Ipak, potrebno je uložiti dalji napor u implementaciju i sprovođenje ove politike.

Određeni napredak je ostvaren u pogledu **organske poljoprivrede**. Broj registrovanih organskih proizvođača nastavio je da raste. Implementacija Programa razvoja organske poljoprivrede za period 2009-2012. godine je u toku, pružajući podršku investicijama u organsku poljoprivredu, uz finansijsku pomoć donatora.

#### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Međutim, u pogledu razvoja politike i korišćenja dostupne finansijske pomoći u oblasti ruralnog razvoja, ostvareni napredak je bio prilično ograničen. U tom smislu, rezultati poljoprivrednog popisa trebalo bi da daju dobru osnovu precizne poljoprivredne statistike uz koju će se krenuti naprijed po pitanju poljoprivredne i politike ruralnog razvoja. Potrebno je ubrzati pripreme aktivnosti vezane za osnovne institucije za programiranje i upravljanje IPARD-om. Generalno gledajući, usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja je i dalje u ranoj fazi.

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

Ostvaren je mali napredak u pogledu **opšte bezbjednosti hrane**. Zaključak procjene propisa na snazi u oblasti bezbjednosti hrane jeste da je potrebno usvojiti novi okvirni zakon, usklađen sa zakonodavstvom EU. Laboratorijski kapaciteti su unaprijeđeni nabavkom nove opreme i akreditacijom određenih metoda analiza, uključujući i one u Veterinarskoj dijagnostičkoj laboratoriji.

Određeni napredak postignut je u pogledu usklađivanja sa *acquis*-em u oblasti **veterinarske politike**. Usvojen je Zakon o stočarstvu, sa ciljem usklađivanja sa smjernicama EU, kao i prateći propisi potrebni za njegovu implementaciju. Preduzete su mjere na organizovanju zvaničnih kontrola predviđenih Operativnim programom za zaštitu zdravlja životinja za 2010. godinu. Urađene su izmjene Zakona o *identifikaciji i registraciji životinja*, kojima je sistem poboljšán i proširen tako da obuhvati ovce i koze. U rad je pušten Veterinarski informacioni sistem. U Veterinarsku dijagnostičku laboratoriju uveden je Laboratorijski informacioni sistem, i obučeni zaposleni. Sprovedene su kampanje za podizanje svijesti javnosti u ovoj oblasti. Ipak, krizni planovi za određene bolesti životinja još ne postoje, a tek teba izraditi sveobuhvatni program za kontrolu i praćenje prenosive spongiformne encefalopatije (TSE). Pripremljen je nacrt novog zakona o veterinarstvu, koji je stavljen na javnu raspravu, i na njegovo usvajanje se još čeka.

Napredak se ne može izvijestiti po pitanju **stavljanja u promet hrane, stočne hrane i nusproizvoda životinjskog porijekla**.

Vrlo ograničen napredak je ostvaren u primjeni **pravila bezbjednosti hrane**, i uglavnom se ogleda u usvajanju programa monitoringa nitrata u hrani biljnog porijekla. Što se tiče **posebnih pravila za stočnu hranu**, tek predstoji usvajanje propisa o stočnoj hrani namijenjenoj posebnim prehranbenim svrhama kao i o određenim proizvodima koji se koriste u ishrani životinja.

Ostvaren je mali napredak u **fitosanitarnom sektoru**. Novi zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti zdravlja bilja usvojen je sa ciljem daljeg usklađivanja sa *acquis*-em. Usvojeni su podzakonski akti o kontroli najvažnijih bolesti krompira i o listi dozvoljenih supstanci u proizvodima za zaštitu bilja. Kupovinom nove opreme postignut je određeni napredak u pogledu jačanja laboratorijskih kapaciteta za kontrolu sjemena i sadnog materijala i za analizu rezidua pesticida. Nastavljeno je sa obukom administrativnog osoblja.

Nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usklađivanja i sprovođenja *acquis*-a u oblasti genetski modifikovanih organizama.

### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. U oblasti opšte bezbjednosti hrane, Crna Gora je poboljšala svoje laboratorijske kapacite. Ipak, potrebno je usvojiti okvirni zakon koji je usklađen sa *acquis*-em. U oblasti veterinarske politike, određeni napredak ostvaren je u pogledu usklađivanja propisa, izgradnje kapaciteta i sprovođenja, ali tek treba usvojiti propise za sprovođenje. Postignut je mali napredak u usklađivanju sa *acquis*-em u fitosanitarnoj oblasti. Generalno, u oblasti bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, usklađivanje sa *acquis*-em je i dalje u ranoj fazi.

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

Na osnovu Zakona o morskome ribarstvu i akvakulturi, usvojeni su novi propisi za njegovu sprovođenje da bi se obezbijedilo bolje usklađivanje nacionalne politike ribarstva sa *acquis*-em. Međutim, potrebno je ulagati dalje napore da bi se ovi novi propisi u potpunosti uskladili sa *acquis*-em. Administrativni kapaciteti Jedinice za ribarstvo Ministarstva za poljoprivredu i ruralni razvoj su ojačani.

Ostvaren je napredak na području **upravljanja resursima i flotom**. Izvršeno je dalje unaprijeđenje Informacionog sistema u ribarstvu kako bi bio kompatibilan sa relevantnim zahtjevima EU. Registar flote je stavljen u funkciju, nakon što je ispunjen preduslov – izdavanje dozvola za privredni ribolov za 2011. godinu.

Mali napredak je postignut u oblasti **inspeksijske kontrole**. Kapaciteti inspekcije za ribarstvo su unaprijeđeni ali i dalje ograničeni. Ova inspekcija zapošljava svega tri inspektora sa punim radnim vremenom, što nije dovoljno za vršenje svih potrebnih kontrola. Započete su pripreme na ispunjavanju predstojeće obaveze evidentiranja svih ulova elektronskim sredstvima i dostavljanje informacija nadležnim organima elektronskim putem. Nije bilo napretka u obezbjeđenju sistematske obrade dnevnika ulova, adekvatnog registrovanja ulova i iskrcaja, niti u korišćenju potvrda o prodaji. U tom pogledu, nije ostvaren nikakav napredak u ispunjavanju zahtjeva za sistematsku unakrsnu provjeru sastava ulova i podataka iz dnevnika ulova.

Nije bilo nikakvog napretka u pogledu **strukturnih aktivnosti i državne pomoći**. Crna Gora je sektoru ribarstva pružila veoma ograničenu podršku, koja je uglavnom bila usmjerena na ribolovnu flotu i akvakulturu.

Nije zabilježen napredak u oblasti **tržišne politike**, uključujući i formiranje udruženja proizvođača i prikupljanja tržišnih podataka.

Crna Gora nije zaključila nove **međunarodne sporazume** u oblasti ribarstva. Nije bilo napretka u pogledu crnogorskog zahtjeva za članstvo u Međunarodnoj komisiji za zaštitu atlanske tune (ICCAT). Nijesu prijavljeni nikakvi problemi u pogledu implementacije postojećih sporazuma.

### *Zaključak*

U oblasti ribarstva, određeni napredak je zabilježen u jačanju zakonskog okvira, unaprijeđenju administrativnih kapaciteta, jačanju inspeksijske kontrole morskih ribljih resursa, i pouzdanijeg i sistematičnijeg prikupljanja podataka o ribarskoj floti, ulovima i izlovima, biološkom stanju ribljih rezervi i socio-ekonomskih podataka. Generalno, pripreme se odvijaju u pravom smjeru.

## **4.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika**

Određeni napredak je zabilježen u oblasti **drumskog saobraćaja**. Shodno izmjenama i dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju koje su usvojene u decembru 2010. godine, tržište je, kako za unutrašnji tako i za međunarodni prevoz tereta i putnika, regulisano u skladu sa principima *acquis*-a i četiri kriterijuma za sticanje zvanja prevoznika tereta u drumskom saobraćaju i prevoznika putnika u drumskom saobraćaju (stručna osposobljenost, finansijsko stanje, dobar ugled i pravo preduzeće). U slučaju diskriminatorskih naknada za puteve za vozila iz EU, ekološke naknade (tzv. eko-takse) za teška teretna vozila su ukinute u julu 2011. godine, a u septembru je Vlada usvojila uredbu kojom se ove naknade ukidaju i za sva ostala vozila. Preostaje još da se ova uredba sprovede. Što se tiče tehničkog *acquis*-a, usvojeni su podzakonski propisi vezani za uslove koje moraju ispuniti vozila u drumskom saobraćaju u pogledu dimenzija, ukupne težine, osovinskog opterećenja, zaštite životne sredine, uređaja i opreme. Obavezno vrijeme vožnje i odmora, i korišćenje tahografa su usklađeni sa socijalnim *acquis*-em. Međutim, odložena je primjena pravila o digitalnim tahografima prema Evropskom sporazumu o radu posada vozila u međunarodnom drumskom saobraćaju (AETR sporazum). Pravila o bezbjednosti u drumskom saobraćaju su pooštrena, naročito po pitanju bezbjednosnih karakteristika putne infrastrukture i primjene ograničenja brzine, ali, generalno, bezbjednost saobraćaja na putevima ostaje predmet zabrinutosti.

U **željezničkom saobraćaju** je ostvaren mali napredak. Zakon o ugovornim odnosima u željezničkom saobraćaju, uključujući i prevoz putnika i prevoz tereta, usvojen u julu 2010. godine, uveo je pravila o pravima i obavezama putnika. Nacionalno zakonodavstvo još uvijek nije usklađeno sa trećim paketom o željezničkom saobraćaju i najnovijim propisima EU. Dalje usklađivanje zakonodavstva o bezbjednosti u željezničkom saobraćaju, naročito sa Direktivama o licencama za mašinovođe i interoperabilnosti, je u toku ali usvajanje tek predstoji. Nepostojanje naknada za infrastrukturu za putničke vozove nije u skladu sa standardima EU. Administrativni kapaciteti Direkcije za željeznice, koja još uvijek nije u potpunosti operativna, i dalje su izuzetno slabi. Ovom organu bi trebalo dati ovlašćenja da izriče kazne ili da od željezničkih kompanija traži sve potrebne informacije. Direktiva o interoperabilnosti tek treba da se prenese i sprovede. Crnogorskim institucijama će u izvršenju ovog zadatka biti potrebna tehnička pomoć. Sporazum o graničnim prelazima koji je potpisan između Crne Gore i Srbije treba dodatno uskladiti sa zakonodavstvom EU. Na osnovu ovog sporazuma potpisana su četiri protokola – na nivou policije, carine, veterinarskih inspekcija i željezničkih kompanija. Pregovori o sporazumu sa Albanijom, sa ciljem postizanja dogovora o zajedničkoj graničnoj stanici, su u toku.

U Crnoj Gori nema **unutrašnjeg plovnog saobraćaja**.

U oblasti **kombinovanog saobraćaja** nije zabilježen napredak.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, ostvaren je određeni napredak u implementaciji Sporazuma o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazdušnog prostora (ECAA). Međutim, tek treba riješiti pitanja koja se tiču nezavisnosti organa za istragu nesreća i primjene sistema upravljanja bezbjednošću na aerodromima, kako zahtijeva Montrealska konvencija. Zakon o prevozu u vazdušnom saobraćaju tek treba da bude usvojen. Što se tiče socijalnog *acquis*-a, usvojeni su propisi za sprovođenje kojima se reguliše radno vrijeme, vrijeme letjenja, dnevni, sedmični i godišnji odmori, trajanje prevoza i pripravnost, broj polijetanja i slijetanja, zdravstvene i nacionalne mjere za sprovođenje zaštite članova posade aviona. Direktiva o opskrbi aviona na zemlji (*groundhandling*) je sprovedena, ali je potrebno još napora da se poboljša njena primjena. Nije rađena procjena kapaciteta aerodroma. Sa stanovišta upravljanja vazdušnim saobraćajem (ATM), ostvaren je dobar napredak u pogledu ispunjavanja ATM obaveza iz ECAA sporazuma. Biće potrebni značajni naponi da se sprovede povezano zakonodavstvo i obezbijedi održiva struktura za nacionalnog nadzornog organa.

Ostvaren je određeni napredak u **pomorskom saobraćaju**. U 2010. godini, prema Pariskom memorandumu o razumijevanju (PMoU), nijedan brod koji je plovio pod crnogorskom zastavom nije zaustavljen. Preduzeti su koraci i na korišćenju usluga klasifikacionih zavoda priznatih od strane EU. Započet je i proces ratifikacije odgovarajućih konvencija Međunarodne pomorske organizacije (IMO). Odbor PMoU-a za pomorsku inspekciju se 4. maja 2011. godine složio da se Crnoj Gori može dodijeliti status člana saradnika u okviru PMoU-a. Napredak je ostvaren u zaštiti od zagađenja sa plovnih objekata i upravljanju otpadom usvajanjem novog Zakona o zaštiti mora od zagađenja sa plovnih objekata u aprilu 2011. godine.

Nije zabilježen napredak u **satelitskoj navigaciji**.

### *Zaključak*

Ostvaren je određeni napredak u transportnoj politici, naročito u oblasti drumskog i vazdušnog saobraćaja, ali potrebno je uložiti još napora da bi se u potpunosti uskladila sa saobraćajnim *acquis*-em i djelotvorno sproveda u srednjem roku. Posebnu pažnju treba posvetiti usklađivanju sa trećim paketom o željezničkom saobraćaju i valjanom sprovođenju socijalnih i tehničkih pravila u drumskom saobraćaju, kao i ispunjenju bezbjednosnih i sigurnosnih zahtjeva u pomorskom sektoru. Donesene su odluke o ukidanju diskriminatornih naknada za puteve za vozila iz EU. Ipak, tek ih treba u potpunosti sprovesti. Pripreme u oblasti transportne politike su umjereno napredovale.

## **4.15. Poglavlje 15: Energetika**

Vlada je u martu 2011. godine usvojila dokument kojim se definiše energetska politika Crne Gore do 2030. godine. Njom su kao prioriteti definisani: sigurnost snabdijevanja, razvoj konkurentnog tržišta energije i održivi energetski razvoj, uključujući energetska efikasnost.

Manji napredak je ostvaren u oblasti **sigurnosti snabdijevanja**. Uredba o obaveznim strateškim zalihama nafte i naftnih derivata nije još uvijek usvojena. Kada je u pitanju učešće zemlje u regionalnim projektima gasne infrastrukture, Crna Gora je u maju potpisala Memorandum o razumijevanju (MoU) i saradnji sa *Trans-Adriatic Pipeline AG*, u cilju istraživanja mogućnosti za razvoj tržišta prirodnog gasa i povećanja diverzifikacije snabdijevanja u jugoistočnoj Evropi.

Ostvaren je manji napredak u oblasti **unutrašnjeg tržišta energije**. Propisi za sprovođenje Zakona o energetici, koji je usvojen u aprilu 2010. godine, i dalje nisu usvojeni. Crna Gora se još uvijek nije

uskladila sa trećim paketom unutrašnjeg energetskeg tržišta. Poboľšala se transparentnost poslovanja prenosne kompanije, ali još uvijek u potpunosti ne ispunjava zahtjeve iz *acquis*-a (kao što su objavljivanje naknada za korišćenje mreže i prognoza investicija). Regulatorna agencija za energetiku je ispunila neke preduslove za uspostavljanje funkcionalnog tržišta energije, usvajanjem značajnih propisa i pravila za sprovođenje. Međutim, cijene električne energije ne pokrivaju troškove, što predstavlja prepreku za stvarno otvaranje tržišta. Distributivno preduzeće je i dalje integrisano u Elektroprivredu Crne Gore (EPCG), iako Zakon o energetici zahtijeva njegovo pravno razdvajanje. Vlada je u avgustu 2011. godine potpisala Memorandum o razumijevanju sa italijanskom kompanijom A2A, kojim se redefinišu uslovi privatizacije i dokapitalizacije EPCG. Vlada će zadržati većinsko vlasništvo u EPCG. Memorandum o razumijevanju se takođe predviđa mogućnost spajanja rudnika uglja Pljevlja sa EPCG i izgrdanju hidroelektrana na Morači.

Nije izgrađena gasna infrastruktura, niti su usvojeni propisi za sprovođenje koji se odnose na tržište gasa.

Određeni napredak je ostvaren u oblasti **obnovljive energije**. Usvajeni su propisi za sprovođenje koji imaju za cilj da se unaprijedi usklađivanje nacionalnih propisa sa Direktivama o obnovljivoj energiji i kogeneraciji. Međutim, treba napraviti dodatne napore ka uspostavljanju regulatornog okruženja koje bi podspješilo povećano korišćenje izvora obnovljive energije u svim sektorima, kako se to zahtijeva u *acquis*-u koji se odnosi na obnovljivu energiju.

Što se tiče **energetske efikasnosti**, Vlada je u decembru 2010. godine usvojila nacionalni Akcioni plan energetske efikasnosti koji obuhvata period 2010-2012. godine. Crna Gora nema čvrsti plan za sprovođenje nove EU Regulative o označavanju guma.

Ostvaren je napredak u pogledu **nuklearne energije, nuklearne bezbjednosti i zaštite od radijacije**. Crna Gora je ratifikovala Zajedničku konvenciju o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u martu 2011. godine usvojilo nacionalni Plan za vanredne situacije u slučaju radijacije/nuklearnog incidenta; treba povrditi da li je usklađen sa *acquis*-em i sa međunarodnim standardima. To isto važi i za sve propise koji se odnose na zaštitu od radijacije. Nema programa za monitoring radiokativnosti životne sredine u skladu sa članovima 35 i 36 Euratom povelje. Nije izdata licenca za skladištenje objekat za radioaktivni otpad. Kada je u pitanju radioaktivni kapacitet, još uvijek nije određen konkretan sektor u sklopu Agenciju za zaštitu životne sredine koji bi se bavio nuklearnim pitanjima, a nivo zaposlenih koji je određen za upravljanje zaštitom od radijacije u Agenciji je nedovoljan. Pored toga, ne postoji odvojen ili namjenski budžet za regulisanje ove oblasti.

### *Zaključak*

Određeni napredak je zabilježen u oblasti energetike. Usvajena je nova energetska politika do 2030. godine. Treba uložiti dodatne napore kako bi se usvojilo zakonodavstvo koje se odnosi na zalihe nafte i uspostavilo regulatornog okruženja koje bi pospješilo povećano korišćenje izvora obnovljive energije u svim sektorima, u skladu sa EU *acquis*-em o obnovljivoj energiji. Treba usvojiti propise za sprovođenje Zakona o energetici. Administrativni kapaciteti u svim sektorima su i dalje ograničeni. Pripreme u oblasti energetike su umjereno napredovale.

## **4.16. Poglavlje 16: Oporezivanje**

Može se izvijestiti o ograničenom napretku u pogledu usklađivanja propisa sa EU *acquis*-em u oblasti **indirektnog oporezivanja**, posebno u pogledu PDV-a. Nova Uredba je omogućila odloženo

plaćanje carinskog duga (carinskih dažbina i PDV-a) u roku od 30 dana od prihvatanja carinske deklaracije. Zakon o akcizama je izmijenjen i dopunjen u decembru 2010. godine kako bi se povećale dažbine na cigarete i druge duvanske proizvode i na pivo. I pored ovog napretka, treba napraviti dodatna poboljšanja kako bi se u potpunosti uskladila struktura, područje primjene i nivo akciza sa EU *acquis*-em.

Ostvaren je ograničeni napredak u oblasti **direktnog oporezivanja**. U martu 2011. izmijenjen je Zakon o porezu kako bi se finansijski izvještaji pravnih lica dostavljali Poreskoj upravi, u skladu sa *one-stop shop* principom. Odredbe koje se odnose na poreska oslobođenja koje mogu da dovedu do štetne poreske konkurencije nisu formalno razmotrene i potrebna je dodatna razrada. Zakon o slobodnim zonama iz 2008. je izmijenjen kako bi se ukinula oslobođenja za porez na dobit pravnih lica koja su omogućena korisnicima i operatorima, ali treba razmotriti i druge odredbe, između ostalog one koje se odnose na finansijske usluge ili transparentnost.

Što se tiče **administrativne saradnje i međusobne pomoći**, dogovor o administrativnoj saradnji su postignut sa pet poreskih uprava.

**Operativni kapaciteti i kompjuterizacija** Poreske uprave su unaprijeđeni kroz uvođenje sistema objedinjene registracije i naplate. Primjenom principa „*sve na jednom mjestu*“ (*one-stop shop*), registracija djelatnosti za carine, PDV i akcize se može obaviti na jednom mjestu. O snažen je kapacitet sektora kontrole i naplate u Poreskoj upravi i njene uprave kroz obuku za korišćenje kompjuterizovanog sistema za procjenu rizika u naplati poreza. Međutim, nedovoljni ljudski resursi u IT sektoru onemogućavaju puno korišćenje sistema i ugrožavaju ukupan napredak Poreske uprave na polju informacionih tehnologija. Nije bilo napretka u vezi sa sistemom interne kontrole Poreske uprave.

#### *Zaključak*

Ostvaren je napredak u oblasti oporezivanja, primarno u vidu razvoja kompjuterizovanog sistema registracije i naplate. Međutim, kapacitet Poreske uprave je ograničen, između ostalog zbog nedostatka osoblja za njene IT aktivnosti. Treba uložiti dodatne napore kako bi se povećala djelotvornost sistema podataka u oblasti administrativne saradnje i interne kontrole. Pripreme u oblasti oporezivanja se odvijaju po planu.

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

Kada je u pitanju **monetarna politika**, u skladu sa Zakonom o Centralnoj banci, Centralna banka Crne Gore je usvojila svoj statut i usvojila značajne odluke o operacijama na otvorenom tržištu, o kreditima bankama za održavanje likvidnosti, o finansijskoj pomoći u krajnjoj instanci, o snabdijevanju novčanicama i kovanim novcem, o provjeri podobnosti i autentičnosti i vraćanju u opticaj euro novčanica i kovanog novca, o postupanju sa sumnjivim primjercima euro novčanica i kovanog novca i drugim aktivnosti za zaštitu eura od falsifikovanja, o osnivanju investicionog odbora, o smjernicama za dodjelu sredstava za implementaciju instrumenata monetarne politike, o obaveznoj rezervi, o kreditnom registru, o adekvatnosti kapitala, i o upravljanju međunarodnim rezervama. Zakon o Centralnoj banci treba dodatno uskladiti sa odredbama propisa EU o povlačenju, zamjeni i uništavanju istrošenih novčanica i kovanog novca. Zakon trakođe treba da štiti institucionalnu i ličnu nezavisnosti, posebno kada je u pitanju Guverner Centralne banke. Nije bilo ni napretka u pogledu povlašćenog pristupa tržištu države Crne Gore po osnovu zakona o osiguranju.

U decembru 2010. godine, Savjet za finansijsku stabilnost je usvojio odluke o prikupljanju i razmjeni podataka i informacija od značaja za stabilnost finansijskog sistema i listu osoba odgovornih za dostavljanje podataka i informacija Savjetu za finansijsku stabilnost. Komisija za hartije od vrijednosti i Agencija za nadzor osiguranja su usvojile svoje planove za slučaj nepredviđenih okolnosti, ali planovi Ministarstva finansija i Centralne banke još uvijek nisu usvojeni. Stoga, Savjet za finansijsku stabilnost još uvijek nije usvojio Nacionalni plan za upravljanje finansijskom krizom na nivou cijelog finansijskog sistema.

Generalno, potrebno je uložiti još napora na kompletiranju pravnog okvira sa detaljnim aranžmani koji se odnose na likvidnost banaka. Crna Gora takođe treba da implementira propise o nezavisnosti Centralne banke, monetarnom finansiranju, povlašćenom pristupu finansijskih institucija javnog sektora i zaštiti eura.

U oblasti **ekonomske politike**, Crna Gora je dostavila Evropskoj komisiji svoj Ekonomski i fiskalni program (EFP) iz 2011. godine koji obuhvata period 2010-2013. godine. EFP predstavlja sastavni dio procesa koordinacije politika i ekonomskog planiranja Crne Gore. Program prikazuje nedavne rezultate ostvarene u makroekonomskom okviru i okvir strukturne reforme, uključujući i moguće buduće makroekonomske scenarije. EFP u velikoj mjeri ispunjava zahtjeve Evropske unije u pogledu formata i sadržaja. Međutim, potrebna je dodatna analiza da bi se potvrdila solidnost srednjoročnih projekcija EFP-a. Mjere strukturnih reformi treba da budu detaljnije. To je posebno važno u kontekstu predstojećeg podnošenja od strane Crne Gore njenog predpristupnog ekonomskog programa za 2012. godinu.

### *Zaključak*

Sve u svemu, može se izvijestiti o napretku u oblasti ekonomske i monetarne politike. Crna Gora je kompletirala pravni okvir sa detaljnim odredbama o upravljanju rezervama, o kreditnom registru i o povlačenju, zamjeni i uništavanju istrošenih novčanica i kovanog novca. I pored toga, treba da uloži značajne napore kako bi se završilo usklađivanje sa *acquis*-em i kako bi efektivno sprovela propise u srednjem roku, fokusirajući se na pitanja koja se odnose na nezavisnost Centralne banke, monetarno finansiranje i povlašćeni pristup finansijskih institucija javnog sektora. Trenutno korišćenje eura u Crnoj Gori je odvojeno pitanje od pitanja članstva u euro zoni. Implikacije za monetarni sistem Crne Gore treba detaljno da se definišu i obrade u budućim pristupnim pregovorima.

### **4.18. Poglavlje 18: Statistika**

Ostvaren je ograničeni napredak u **statističkoj infrastrukturi**. Treba usvojiti revidirani Zakon o statistici kako bi se stvorio povoljan okvir za razvoj snažnog statističkog sistema u Crnoj Gori. Treba ojačati koordinaciju nacionalnog statističkog sistema kroz jačanje kako koordinacione uloge tako i administrativnog kapaciteta nacionalne statističke službe (Monstat).

Pitanje nedostatka ljudskih resursa je dodatno postalo kritično u izvještajom periodu, posebno kada je riječ o specijalizovanim eksperatima u oblasti statistike, kao i pitanje dovoljnog kancelarijskog prostora.

Kada su u pitanju **klasifikacije i registri**, ostvaren je dobar napredak. Zakon o nacionalnoj statističkoj klasifikaciji ekonomskih djelatnosti, zasnovanoj na evropskoj NACE Rev. 2 klasifikaciji, je usvojen u martu 2011. Dodatna poboljšanja su ostvarena u pogledu statističkog biznis registra. Uspostavljeno je redovno istraživanje za ažuriranje biznis registra. Implementirana je Nacionalna klasifikacija zanimanja koja je usklađena sa Međunarodnom standardnom



klasifikacijom zanimanja (ISCO-08). Monstat je izradio prototip metapodataka i počeo je pripremu relevantne dokumentacije za nekoliko oblasti.

Ostvaren je dobar napredak u **sektorskoj statistici**. U aprilu 2011. godine, Crna Gora je uspješno sprovedla popis stanovništva i stanova u skladu sa međunarodnim standardima. Preliminarni rezultati su objavljeni u maju 2011., a nakon toga i prvi rezultati po opštinama u julu. Prvi rezultati poljoprivrednog popisa, koji je sproveden u junu 2010. godine, su objavljeni u martu 2011. Monstat je ostvario napredak u oblasti agromonetarne statistike, kroz uvođenje tri nova pilot istraživanja koja se odnose na rashode i cijene.

Može se izvijestiti o napretku u oblasti nacionalnih računa. Monstat je počeo sa eksperimentalnim obračunom kvartalnog BDP-a u stalnim i tekućim cijenama. Napreduje izrada sektorskih računa. Kada je u pitanju statistika cijena, zabilježen je dobar napredak. U februaru 2011. godine, Monstat je pokrenuo mjesečno objavljivanje harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena. Ostvaren je napredak u pogledu biznis statistike. Objavljeni su podaci za Strukturalanu biznis statistiku za 2008. godinu, a dodatna poboljšanja su ostvorena za istraživanje u 2010. godini. Kada je riječ o kratkoročnoj statistici, ostvorena su poboljšanja u pogledu metoda postojećih istraživanja, uključujući indeks industrijske proizvodnje. Monstat je ostvario napredak u usklađivanju istraživanja o dolasku i noćenju turista sa EU standardima i objavio preliminarne rezultate o satelitiskim računima u turizmu u julu. Treba unaprijediti prenos podataka u Eurostat, jer Crna Gora trenutno Eurostat-uu prenosi samo ograničeni broj setova podataka (npr. statistika o spoljnoj trgovini i paritet kupovne moći). Crna Gora treba da uloži značajne i održive napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em u oblasti statistike poljoprivrede, biznis statistike i makroekonomske statistike.

#### *Zaključak*

Može se izvijestiti o dobrom napretku u oblasti statistike ali, generalno posmatrano, predstoje značajni izazovi prije nego Crna Gora postigne zadovoljavajući nivo usklađivanja sa *acquis*-em. Slabosti u oblastima statistike poljoprivrede, biznis statistike i makroekonomske statistike treba rješavati kao hitno pitanje. Treba unaprijediti statističku infrastrukturu, tretirajući to pitanje kao hitno, uključujući adekvatne ljudske i finansijske resurse. Pripreme su umjereno napredovale.

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

Manji napredak je ostvaren u oblasti **radnog prava**. Izmjene i dopune Zakona o radu, čiji je cilj da se riješi dio prilagođavanja koji je još uvijek potreban da bi se domaće zakonodavstvo uskladilo sa *acquis*-em, još uvijek nisu donijete. Nadalje, sprovođenje i primjena postojećeg Zakona o radu ostaje ozbiljan izazov.

U oblasti **zaštite na radu**, ostvaren je ograničen napredak. Edukacija i obuka inspektora rada, socijalnih partnera i lica koja učestvuju u aktivnostima koje se odnose na zaštitu na radu su realizovane. Aktivnosti jačanja svijesti su intenzivirane tješnjom saradnjom sa Evropskom agencijom za bezbjednost i zdravlje na radu. Međutim, nije bilo napretka u donošenju propisa za sprovođenje Zakona o zaštiti na radu i prenošenju direktiva EU u domaće zakonodavstvo. Broj inspektora rada u oblasti zaštite na radu nije dovoljan. Agencije za bezbjednost i zdravlje na radu i odsjeci za zaštitu na radu u Sektoru za rad Ministarstva rada i socijalnog staranja još uvijek nisu osnovani.

Ostvaren je određen napredak u pogledu **socijalnog dijaloga**. Zakon o socijalnom savjetu je izmijenjen i dopunjen, čime je Socijalni savjet osnovan kao pravno lice. Ovo bi trebalo da omogući potpunu nezavisnost ovog tijela i da značajno poboljša administrativne i stručne poslove. Zakon

predviđa jačanje rada Socijalnog savjeta na opštinskom nivou i poboljšanje komunikacije i saradnje sa Savjetom na nacionalnom nivou. Takođe uvodi registraciju opštinskih savjeta kod Ministarstva rada i socijalnog staranja, što bi trebalo da stimuliše partnere na lokalnom nivou. Međutim, sekretarijat Socijalnog savjeta, koji je predviđen zakonom, još uvijek nije osnovan. Zaposleni i poslodavci počeli su da podnose zahtjeve Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova za rješavanje pojedinačnih ili kolektivnih predmeta. Agencija je počela da vodi evidenciju. Nove izmjene Opšteg kolektivnog ugovora usvojene su u novembru 2010. godine, uvodeći, između ostalog, minimalnu zaradu i pravila za njeno određivanje kroz kolektivno ugovaranje. Međutim, Opšti kolektivni ugovor ističe 31. decembra 2011. godine. Napredak u razvoju bipartitnog socijalnog dijaloga je i dalje spor. Zakon o reprezentativnosti sindikata se sprovodi, ali postupci za provjeru reprezentativnosti (liste članova sindikata) nisu u skladu sa klauzulama o zaštiti podataka, uključujući i one iz Povelje o osnovnim pravima EU.

Ograničen napredak ostvaren je u oblasti **politike zapošljavanja**. Tržište rada dodatno je oslabljeno u 2010. godini, i pokazalo je samo skromna poboljšanja u 2011. godini. Stopa aktivnosti stabilizovala se na 60% za populaciju od 15 do 64 godine starosti. Kod stope zaposlenosti u 2011. godini, došlo je do neznatnog povećanja (na 39,6% u drugoj polovini 2011. godine u odnosu na 38,9% u istom periodu u 2010. godini), ali sa upornim znatnim rodnim jazom i stalnim rastom nezaposlenosti, blizu 20% sredinom 2011. godine. Visoka učestalost dugoročne nezaposlenosti se nastavila (prema Monstatu, oko 80% ukupnog broja nezaposlenih u drugoj polovini 2011. godine), kao i nezaposlenosti mladih (37,3% u istom periodu). Niska stopa zaposlenosti, konstantna neusklađenost dostupnih i potrebnih vještina i razlike između sjevernog i drugih djelova države i dalje su razlozi za zabrinutost. Ocjenjivanjem implementacije Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja (NAPE) je utvrđeno da se ostvaruje većina ciljeva strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2007-2011. godine. Crna Gora je nastavila da sprovodi širok djelokrug aktivnih mjera tržišta rada, npr. javni radovi, sezonsko zapošljavanje, subvencionisano zapošljavanje, sufinansiranje pripravnika, obuka, prekvalifikacija i krediti za samozapošljavanje. Međutim, one su i dalje u nedovoljnoj mjeri usmjerene na potrebe ranjivih grupa. Finansiranje aktivnih mjera ostaje na niskom nivou i čak je smanjeno za 25% u 2010. godini, zbog budžetskih ograničenja. Pri Zavodu za zapošljavanje je osnovano pet centara za profesionalno informisanje i savjetovanje. Međutim, veliki dio nezaposlenih nije registrovan kod Zavoda za zapošljavanje i ostaju bez aktivne podrške. Socijalni savjet je usvojio akcioni plan za suzbijanje neprijavljenog rada (izrađen uz pomoć Međunarodne organizacije rada). Sprovođenje je započeto sa fokusom na jačanju svijesti i informisanju za inspekciju rada i socijalne partnere.

Ograničen napredak ostvaren je u pripremama za **Evropski socijalni fond**. Rad na osnivanju operativne strukture za sprovođenje programa je započeo. Međutim, administrativni kapacitet u okviru vladinih organa i opština koje učestvuju je još uvijek nedovoljan (*vidjeti takođe Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*).

Kada je riječ o **socijalnoj inkluziji**, ostvaren je ograničen napredak. Ekonomska recesija prouzrokovala je povećanje siromaštva. U 2010. godini, skoro 7% crnogorskog stanovništva je živjelo ispod apsolutne linije siromaštva (utvrđene na 170 € mjesečno), u odnosu na 4,9% u 2008. godini. Siromaštvo je prisutnije među seoskim stanovništvom na sjeveru. Napredak u razvoju baza podataka i indikatora, na način na koji se koriste u EU za praćenje socijalne inkluzije i socijalne zaštite, ostaje spor. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se obezbijedila socijalna integracija Roma, Aškalija i Egipćana.

Što se tiče lica sa invaliditetom, usvajanje Zakona o sprečavanju diskriminacije lica sa invaliditetom i izmjena i dopuna Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom u julu 2011. godine je dobar korak naprijed. Međutim, kod djelokruga i sadržaja novog zakona biće potrebna dodatna prilagođavanja kako bi se u potpunosti uskladio sa *acquis-em*. U cijeloj državi sprovedene su snažne kampanje jačanja svijesti koje su se bavile socijalnom inkluzijom lica sa

invaliditetom. Ipak, finansijska podrška države i dalje je niska i nije bilo napretka u razvoju pouzdanih podataka na nacionalnom nivou.

Može se izvijestiti o određenom napretku u oblasti **socijalne zaštite**, naročito kada je riječ o penzijama, gdje je postepeno pokrenut postupak kako bi se povećala zakonska starosna granica za penzionisanje i izjednačila se za oba pola, kao i kako bi se reformisao sistem 'bonus-malus' kako bi se uklonili podsticaji za prevremeni odlazak u penziju. Izmjene sistema penzijskog osiguranja usvojene su januara 2011. godine. Međutim, uvođenje finansiranih penzijskih sistema na osnovu obavezne štednje je odloženo i finansiranje za tekući penzijski sistem nije održivo. Sve u svemu, stanje javnih finansija negativno utiče na socijalne reforme.

U oblasti **antidiskriminacije** je ostvaren napredak. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Ombudsmanu), koji sadrži pojedinih o ulozi Ombudsmana u borbi protiv diskriminacije, usvojen je u julu 2011. godine. Održane su obuke za policiju i državne službenike. Međutim, sprovođenje postojećeg zakonodavstva i dalje je slabo. Kancelariji Ombudsmana nedostaju finansijski i administrativni resursi potrebni da efikasno djeluje. Izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije, za koje se očekuje da ga dodatno usklade sa *acquis*-em, još uvijek nisu usvojene. Što se tiče prava pripadnika LGBT populacije, nova vlada je pokazala veću otvorenost i proaktivan pristup koji ilustruju velike kampanje jačanja svijesti i učešće u planiranju „parade ponosa“. Ipak, slučajevima diskriminacije protiv LGBT zajednice državni organi nisu posvetili odgovarajuću pažnju. Treba dodatno jačati saradnju između Ministarstva ljudskih i manjinskih prava i relevantnih tijela civilnog društva.

Manji napredak je ostvaren kada je riječ o **jednakim mogućnostima**. Djelotvorno sprovođenje postojećih propisa u ovoj oblasti i dalje predstavlja izazov. Organizovane su kampanje jačanja svijesti i obuke za državne službenike. Lokalni akcioni planovi za rodnu ravnopravnost pripremljeni su u šest opština i usvojeni u tri opštine. Napredak u poboljšanju propisa o jednakim zaradama i uvođenju roditeljskog odsustva i dalje je spor.

#### *Zaključak*

U oblasti socijalne politike i zapošljavanja ostvaren je manji napredak. Izmjene i dopune Zakona o radu tek treba da budu usvojene, a dodatne napore treba uložiti u oblasti zaštite na radu kako bi se zakonodavstvo uskladilo sa *acquis*-em. Zakonodavni okvir za Socijalni savjet i inkluziju lica sa invaliditetom je ojačan ali, sve u svemu, manji napredak je ostvaren u pogledu socijalne inkluzije. Neki koraci su preduzeti u reformi penzija. U oblasti antidiskriminacije, usvojen je Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i određen napredak je ostvaren u pogledu jačanja svijesti. Ipak, mjere koje su preduzete u smislu rješavanja diskriminacije socijalno ranjivih grupa su i dalje nedovoljne. Važni koraci su preduzeti u pogledu tripartitnog socijalnog dijaloga, ali ostaje zabrinutost u pogledu reprezentativnosti sindikata. Kapacitete Zavoda za zapošljavanje treba ojačati, uz aktivne mjere tržišta rada kako bi se riješile niske stope aktivnosti i zaposlenosti i nesklad između dostupnih vještina i potreba. Situacija u oblasti javnih finansija negativno utiče na reforme u socijalnoj oblasti. Promovisanje rodne ravnopravnosti kroz, između ostalog, jednake zarade, ostaje slabo. Sve u svemu, u oblasti socijalne politike i zapošljavanja, usklađivanje sa *acquis*-em i dalje je u ranoj fazi.

## **4.20. Poglavlje 20: Preduzetnička i industrijska politika**

Može se izvijestiti o napretku ostvarenom u oblasti **principa preduzetničke i industrijske politike**. Vlada je u januaru 2011. godine usvojila novu Strategiju razvoja malih i srednjih preduzeća (MSP) za period 2011-2015. godine, koja je pripremljena u tijesnoj saradnji sa predstavnicima privrednog sektora. Akcioni plan za njeno sprovođenje za 2011. godinu je

pripremljen u martu i prati ga koordinacioni tim koji je osnovan za tu svrhu. U junu je Vlada usvojila sličnu strategiju koja se koncentriše na podsticanje konkurentnosti na mikro nivou u periodu 2011-2015. godine, koju je prethodno usvojio Savjet za podsticanje konkurentnosti. Savjet za podsticanje konkurentnosti je osnovan u novembru 2010. godine i ima za cilj koordinisanje svih relevantnih aktivnosti. Da bi ove strategije bile djelotvorne, potrebno je sprovesti dodatne aktivnosti, poboljšati koordinaciju različitih institucija i obezbijediti bolje podatke o sektoru malih i srednjih preduzeća.

Prilikom izrade i sprovođenja politike malih i srednjih preduzeća, Crna Gora primjenjuje principe Akta o malim preduzećima i učestvuje u procesu monitoringa kojim rukovode Evropska komisija i OECD.

U oblasti registracije preduzeća, dodatni napredak je ostvaren sprovođenjem „objedinjene registracije preduzeća“ u poreskoj administraciji. Međutim, u ovoj oblasti je potrebno uložiti dodatne napore. Crna Gora nastavlja svoje napore na promovisanju preduzetničkog obrazovanja i jačanju tehnološkog kapaciteta malih i srednjih preduzeća, ali potrebno je uraditi još toga.

U oblasti **instrumenata preduzetničke i industrijske politike**, ostvaren je određeni napredak. Crna Gora nastavlja da učestvuje u Programu za preduzetništvo i inovativnost. Investiciono-razvojni fond (IRF) je započeo svoje poslove finansiranja, kako neposredno tako i preko posrednika, i započeo je procjenjivanje potencijalne saradnje sa međunarodnim finansijskim institucijama. Međutim, još je rano za procjenjivanje djelotvornosti njegovih instrumenata.

Koordinacija institucionalne podrške malim i srednjim preduzećima između Ministarstva ekonomije, Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća i njenih regionalnih i lokalnih centara, Privredne komore i finansijskih institucija (IRF, mikrokreditne institucije i poslovne banke) se razvija ali ju je potrebno dodatno ojačati.

U pripremi industrijske strategije nije ostvaren napredak. Procjena postojećih **sektorskih politika**, neophodna za formulisanje buduće industrijske politike, takođe nedostaje.

#### *Zaključak*

Određeni napredak je ostvaren u preduzetničkoj i industrijskoj politici. Crna Gora nastavlja da razvija preduzetničku politiku u skladu sa principima EU, naročito u oblasti podrške malim i srednjim preduzećima. Međutim, i dalje treba razviti industrijsku politiku i intezivirati napore na formulisanju politike u strateški važnim sektorima proizvodnje.

#### **4.21. Poglavlje 21: Transevropske mreže**

U oblasti transevropskih **transportnih mreža**, zabilježen je ograničeni napredak. Crna Gora i dalje učestvuje u sprovođenju Memoranduma o razumijevanju za razvoj Osnovne regionalne transportne mreže u jugoistočnoj Evropi i u aktivnostima Transportne opservatorije za jugoistočnu Evropu (SEETO). Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore na zajedničkom razvijanju projekata od regionalnog interesa sa susjednim zemljama. Modernizacija drumskih i željezničkih veza unutar sveobuhvatne mreže ostaje prioritet. Što se tiče priprema za razvoj projekta autoputa Bar-Boljare radi povezivanja luke Bar sa granicom sa Srbijom (ruta IV SEETO), ulažu se naponi, uz podršku Evropske investicione banke, kako bi se revidirao projekat u cilju smanjenja troškova i obezbjeđivanja njegove finansijske održivosti. Što se tiče infrastrukture željezničke mreže, nije zabilježen napredak. Kada je riječ o luci Bar, nakon što nije uspio postupak privatizacije teretnog terminala u aprilu 2010. godine, u martu 2011. godine usvojen je plan privatizacije. Prije ponovnog pokretanja postupka, Vlada namjerava da poveća svoj udio u kompaniji na 66% i da usvoji socijalni program za dobrovoljni odlazak zaposlenih. Sprovođenje ovog socijalnog programa ključni je faktor u privlačenju zainteresovanosti za privatizaciju.

U oblasti transevropskih **energetskih mreža** bilo je napretka. Pušten je u rad novi prenosni 400kV dalekovod za interkonekciju sa Albanijom. Što se tiče podvodnog interkonektivnog kabla sa Italijom, sporazumi između Crne Gore i italijanske kompanije Terna potpisani su u novembru 2010. godine i objavljeni na internet stranici Ministarstva ekonomije. Organizovane su javne rasprave o nacrtu detaljnog prostornog plana i nacrtu strateške procjene uticaja na životnu sredinu u vezi sa 400kV dalekovodom koji povezuje primorje (Lastva) sa sjeverom države (Pljevlja). Ova dva dokumenta Vlada je usvojila u julu 2011. godine nakon što ih je odobrila Agencija za zaštitu životne sredine i nakon objavljivanja izvještaja o javnim raspravama. Studiju izvodljivosti za ovaj 400kV dalekovod odobrio je Upravljački odbor Investicionog okvira za zapadni Balkan i rad na njoj počeo u septembru 2011. godine u okviru Instrumenta podrške infrastrukturnim projektima (IPF). Crna Gora je u maju 2011. godine potpisala Memorandum o razumijevanju i saradnji sa Trans-Adriatic Pipeline AG o istraživanju mogućnosti na tržištu prirodnog gasa. Nacionalni prenosni sistem treba modernizovati, a predstoji i rad na strategiji gasifikacije države.

### *Zaključak*

U oblasti transevropskih mreža ostvaren je mali napredak. Što se tiče TEN-T infrastrukture, ostaje da se uradi još posla na unapređenju drumskih i željezničkih veza. Napredak u pogledu TEN-E mreže uglavnom se odnosi na poboljšanje interkonektivnih dalekovoda za prenos električne energije. Što se tiče gasa, interkonekcije sa susjednim zemljama tek treba razviti (u okviru gasnog prstena Energetske zajednice), a nacionalne prenosne sisteme modernizovati. Pripreme u oblasti transevropskih mreža još uvijek nisu mnogo odmakle.

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

Što se tiče **zakonodavnog okvira**, može se izvijestiti o određenom ograničenom napretku. Zakon o regionalnom razvoju usvojen je u aprilu 2011. godine, iako nije obavezan u skladu sa kohezionom politikom EU.

Mali napredak ostvaren je u uspostavljanju **institucionalnog okvira**. Vlada je usvojila mapu puta i akcioni plan u cilju postizanja akreditacije u okviru komponenata III (regionalni razvoj) i IV (razvoj ljudskih resursa). Imenovani su nacionalni IPA koordinator (NIPAC), službenik nadležan za akreditaciju (CAO), nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO), rukovodioci operativnih struktura i strateški koordinator. Uredba kojom se utvrđuju funkcije i sastav različitih operativnih struktura usvojena je u junu 2011. godine. U skladu sa ovom uredbom, ljudski resursi su raspoređeni u različite operativne strukture. Ipak, administrativni kapaciteti, u smislu neophodnog kadra i obuke, još uvijek su slabi. Imajući u vidu status zemlje kandidata koji je Crna Gora nedavno dobila i ispunjavanje uslova za IPA komponente III i IV koje takav status daje, pripreme zaostaju i treba ih ubrzati.

U pogledu **administrativnih kapaciteta**, ostvaren je ograničen napredak. Utvrđivanje nedostataka je započeto. Iako su organizovani brojni kursevi obuke, administrativni kapaciteti i dalje su slabi.

U oblasti **programiranja**, ostvaren je ograničen napredak. Crna Gora je pripremila određen broj nacrtu dokumenata: strateški okvir usklađenosti i dva operativna programa, jedan za regionalni razvoj (komponenta III) i drugi za upravljanje ljudskim resursima (komponenta IV). Međutim, nedostaju osnovni elementi kao što su odredbe o sprovođenju, alokacija finansijskih sredstava, vršenje *ex-ante* evaluacije i strateška procjena uticaja na životnu sredinu. Kvalitet i zrelost projekata treba poboljšati kako bi ispunili uslove i pravila IPA komponenti III i IV.

U oblasti **monitoringa i evaluacije** nije ostvaren napredak u razvoju mape puta za monitoring i evaluaciju kvaliteta i uticaja razvojnih programa.

Strukturama za **finansijsko upravljanje i kontrolu** obezbijedeni su izgradnja kapaciteta i obuke, što je za rezultat imalo unaprijeđenje znanja i vještina. Čeka se na novi zakon o revizorskom tijelu, a potpunu nezavisnost revizorskog tijela tek treba obezbijediti.

### *Zaključak*

U oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata ostvaren je mali napredak. Uspostavljanje struktura za implementaciju IPA komponenti III i IV treba hitno završiti. Treba razviti odgovarajuće administrativne kapacitete, naročito u oblastima kao što su strateško planiranje, razvoj projekata, upravljanje projektima i finansijsko upravljanje i kontrola. Politike zapošljavanja i obuke treba usvojiti što je prije moguće. Sve u svemu, pripreme u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata još uvijek su u veoma ranoj fazi.

### **4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava (vidjeti takođe Političke kriterijume)**

Kada je riječ o *nezavisnosti pravosuđa*, ostvaren je određeni napredak. Izmjene i dopune Zakona o sudovima, Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu su u određenoj mjeri poboljšale zakonski okvir, smanjujući mogućnost za nesrazmjerni politički uticaj. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu utvrđeni su kriterijumi za prvo imenovanje sudija i zamjenika državnih tužilaca i njihovo kasnije napredovanje, za imenovanje predsjednika sudova i za stalnost funkcije državnih tužilaca. Ovim amandmanima je takođe, po prvi put, uvedena zakonska obaveza pismenog, anonimnog testiranja prilikom izbora sudija. Članovi komisije koja je odgovorna za sprovođenje testiranja kandidata za izbor sudija imenovani su u septembru 2011. godine. Novi kriterijumi za izbor novih kandidata za zaposlenje u pravosudnom sistemu smanjuju prostor za diskreciono pravo Sudskog odnosno Tužilačkog savjeta i tako unaprijeđuju transparentnost postupka izbora. Uporedo sa usvajanjem podustavnih promjena, Skupština je u julu donijela načelnu odluku o izmjeni Ustava sa ciljem jačanja nezavisnosti pravosuđa. Ipak, sa postojećim Ustavom i dalje na snazi, ostaje zabrinutost zbog imenovanja predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca prostom većinom u Skupštini. Imenovanje sudija Ustavnog suda još uvijek nije usklađeno sa evropskim standardima. Ograničene nadležnosti Vrhovnog državnog tužioca i načelnika tužilaštava i dalje predstavljaju problem. Sistem napredovanja u službi po osnovu zasluga se mora značajno osnažiti i uspostaviti jedinstven sistem zapošljavanja na nivou zemlje.

Što se tiče *nepristrasnosti* sudija, donešena su pravila o sukobu interesa i etički kodeksi. Pravila o slučajnoj dodjeli predmeta još uvijek ne garantuju nasumičnu podjelu predmeta, s obzirom da postoje *de facto* ograničenja, naročito u manjim sudovima.

Kada je riječ o *odgovornosti* u pravosuđu, preduzeti su početni koraci na postizanju rezultata u borbi protiv korupcije u pravosuđu. Izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu predviđaju osnivanje komisije za praćenje primjene etičkog kodeksa sudija. Izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu predviđaju usvajanje i praćenje primjene etičkog kodeksa tužilaca, i navode sve potencijalne razloge za pokretanje disciplinskog postupka protiv tužilaca. U Zakonu o sudovima navode se svi potencijalni razlozi za pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudija i predsjednika sudova. Ovim amandmanima jača se princip sigurnosti mandata, uvođenjem jasno definisanog zakonskog osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija i tužilaca ili njihovo razrješenje. Primjena ovih načela je ključna za povećanje transparentnosti i obezbjeđenje pravilnog

sprovedenja etičkog kodeksa. Članovi Disciplinske komisije su imenovani u septembru 2011. godine. I sudije i tužioci i dalje uživaju funkcionalni imunitet. Ova široka zaštita od mogućeg krivičnog gonjenja predstavlja predmet zabrinutosti.

Kada se govori o *efikasnosti* pravosuđa, preduzete su dodatne mjere na smanjenju broja zaostalih predmeta u sudovima. Broj zaostalih predmeta je u 2010. godini smanjen za oko 7% u odnosu na 2009. godinu, pa je na kraju 2010. godine u svim sudovima u Crnoj Gori bilo oko 12.000 neriješenih složenih predmeta iz prethodnih godina. Ipak, ostaje zabrinutost u pogledu pouzdanosti i kvaliteta sudske statistike. Postojeći informacioni sistem omogućava praćenje predmeta i automatsku podjelu predmeta, ali ne i statističko izvještavanje i arhiviranje pravosudnih akata. Zakonom o notarima uveden je notarski sistem sa ciljem smanjenja opterećenosti sudova i upravnih organa. U julu 2011. godine sa radom su počela 34 notara. Novim Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je Skupština usvojila u julu 2011. godine, ovlašćenja za izvršenje u građanskim predmetima prenijeta su na javne izvršitelje. Međutim, izvršenje odluka u građanskim predmetima ostaje naročito slabo. Zabrinutost izaziva i dugo trajanje sudskih postupaka. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku se još uvijek ne sprovodi djelotvorno. Ustavna odredba o pravu na pravni lijek nije u potpunosti usklađena sa članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Budžet za pravosuđe za 2011. godinu iznosi 26,5 miliona eura, što čini 0,83% BDP-a. Međutim, sa preko 80% sredstava opredijeljenih za plate sudija i zaposlenih u sudstvu, ne ostaje dovoljno budžetskih sredstava za rješavanje nedostataka u infrastrukturi i opremi, koji i dalje ugrožavaju efikasnost. Nije uočen napredak kada je riječ o racionalizaciji sudske mreže. Crna Gora i dalje ostaje jedna od zemalja sa najvećim brojem osnovnih sudova, sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u Evropi. Napore na racionalizaciji sudskog sistema bi trebalo dodatno intezivirati.

Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) je u cjelosti stupio na snagu 26. avgusta 2011. godine i sada se primjenjuje u svim crnogorskim sudovima. Zakon o prekršajima i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, zajedno sa Krivičnim zakonikom, usklađeni su sa novim ZKP-om. Imenovano je još 29 državnih tužilaca, a određeni broj tužilaca i sudija je pohađao obuku o pravilima ZKP-a. Međutim, kapaciteti državnih tužilaca da primjenjuju nove propise i obezbijede proaktivno usmjeravanje i koordinaciju policije i drugih organa za sprovođenje zakona i dalje su nedovoljni. Unaprijeđenje obuke o sprovođenju novog ZKP-a je od ključnog značaja.

Određeni napredak se može uočiti u **borbi protiv korupcije**. Preduzeti su koraci na rješavanju preostalih preporuka GRECO-a, usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju sukoba interesa i Krivičnog zakonika u junu odnosno julu 2011. godine. Novi Zakon o finansiranju političkih partija, usvojen u julu 2011. godine, poboljšao je zakonodavni okvir u ovoj oblasti. Takođe, novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima obezbjeđuje pravnu zaštitu za lica koja prijavljuju korupciju u javnoj upravi. Novi Zakon o javnim nabavkama je donesen u julu 2011. godine, sa ciljem smanjenja mogućnosti za korupciju i povećanja transparentnosti u ovoj oblasti.

Što se tiče represivnih mjera, institucionalni i administrativni kapaciteti tužilaštava i policije za borbu protiv korupcije su djelimično osnaženi. Osnovan je posebni anti-korupcijski istražni tim, sastavljen od predstavnika Uprave policije, Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Poreske uprave i Uprave carina, koji podnosi izvještaje Specijalnom tužiocu za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine. Ipak, međuresorska saradnja je i dalje nedovoljna. Koordinacija između policije i tužilaštva je ograničena nepostojanjem međusobno povezanih baza podataka i restriktivnim odredbama o prenošenju istraga na organe za sprovođenje zakona. Model policije vođene obavještajnim radom i dalje je u početnoj fazi i tek ga treba primijeniti na teritoriji cijele države. I dalje ne postoji jasna podjela nadležnosti između različitih

tijela uključenih u borbu protiv korupcije, a ukupna koordinacija napora na suzbijanju korupcije se mora značajno unaprijediti.

Većina procesuiranih slučajeva korupcije odnosi se na zloupotrebu službenog položaja i davanje odnosno primanje mita. U decembru 2010. godine, sudija Višeg suda je u drugostepenom postupku osuđen na sedam godina zatvora zbog primanja mita. U junu 2011. godine, devet lica je u prvostepenom postupku osuđeno na zatvor zbog zloupotrebe službenog položaja i davanja odnosno primanja mita u slučaju vezanom za katastar. U izvještajnom periodu, pokrenuta su tri predmeta protiv 28 lica zbog zloupotrebe službenog položaja i davanja odnosno primanja mita, među kojima su predsjednik opštine Budva, njegov zamjenik kao i poslanik u Skuštini. U 2010. godini, nadležne organizacione jedinice su podnijele krivične prijave protiv 12 policijskih službenika zbog 13 krivičnih djela sa elementima korupcije (11 zbog zloupotrebe službenog položaja i 2 zbog primanja mita). Uprkos pozitivnom trendu, moraju se dodatno poboljšati rezultati na području istraga i presuda. Pravosnažne sudske presude, naročito u slučajevima korupcije na visokom nivou, i dalje su ograničene. Finansijske istrage, kao zajednički metod za istragu teških krivičnih djela, treba voditi sistematičnije. I dalje je mali broj slučajeva u kojima je naloženo oduzimanje imovine. Još uvijek nema slučajeva u kojima se primjenjuju odredbe ZKP-a i Krivičnog zakonika o proširenom oduzimanju imovine.

Na području sprječavanja korupcije, Vlada je u julu usvojila analizu rizika za oblasti osjetljive na korupciju, kojom je identifikovano šest oblasti od posebnog rizika: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Između ostalog, u ovoj analizi se preporučuje uvođenje preciznijih mehanizama za sprovođenje i praćenje anti-korupcijskih inicijativa, kao i unaprijeđenje metodologije izvještavanja koju Tripartitna komisija primjenjuje za slučajeve korupcije i organizovanog kriminala. U julu, Vlada je usvojila revidirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2011-2012. godina, koji obuhvata 106 novih mjera i poboljšane indikatore. Uprava za anti-korupcijsku inicijativu (UAI) je organizovala brojne kampanje za podizanje svijesti kao i istraživanja javnog mnjenja. Saradnja sa civilnim društvom u oblasti borbe protiv korupcije je značajno unaprijeđena. Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije je usvojio program obuke sudija i tužilaca u oblasti borbe protiv korupcije i organizovao pet obuka i seminara u ovoj oblasti, kojima je prisustvovao 291 učesnik.

Izvještaje o prihodima i imovini za 2010/2011. godinu je, u zakonski definisanom roku, podnijelo 98% državnih funkcionera i 95% lokalnih funkcionera. Po prvi put, jedan javni funkcioner je izveden pred sud zbog nedostavljanja izvještaja o prihodima i imovini. Ipak, izvještaji o prihodima i imovini državnih službenika se i dalje ne provjeravaju suštinski radi utvrđivanja eventualnih slučajeva nezakonitog bogaćenja. U 2010. godini, sud je zahtijevao od Komisije za sprječavanje sukoba interesa pokretanje prekršajnog postupka protiv 615 javnih funkcionera koji nijesu dostavili kompletne izvještaje o imovini, što je rezultiralo sa 382 pravosnažne odluke i novčanim kaznama i iznosu od ukupno 23.000 eura. U Zakon o sprječavanju sukoba interesa unijete su izmjene i dopune koje za cilj imaju snaženje nadležnosti Komisije za sprječavanje sukoba interesa. Međutim, te izmjene će stupiti na snagu tek u martu 2012. godine. Kapacitet Komisije da adekvatno vrši svoju nadzornu ulogu ostaje predmet zabrinutosti. Takođe, i dalje ne postoji jedinstveni obrazac izvještaja o prihodima i imovini.

Izrečeno je nekoliko kazni političkim partijama koje su prekršile pravila o finansiranju. U 2010. godini, sedam političkih partija je dobilo opomenu zbog dostavljanja izvještaja o troškovima izborne kampanje nakon isteka zakonom utvrđenog roka, dok je jedna partija novčano kažnjena zbog nedostavljanja izvještaja. Iako novi Zakon o finansiranju političkih partija donosi značajna poboljšanja, ostaje zabrinutost oko nedovoljno odvratajućeg i nediferenciranog sistema sankcija,



kao i režima i ograničavanja iznosa članarina. Biće potrebne dalje zakonodavne promjene i značajno jačanje administrativnih kapaciteta kako bi se osigurala potpuno nezavisna i djelotvorna nadzorna uloga Državne izborne komisije (DIK), koja će stupanjem zakona na snagu u januaru 2012. godine postati nadzorno tijelo.

Crna Gora nastavlja sa unaprijeđenjem zakonskog i institucionalnog okvira za zaštitu **osnovnih prava**. Međutim, zaostaje se u valjanom sprovođenju važećeg zakonodavstva i jačanju administrativnih kapaciteta.

Određeni napredak je ostvaren u borbi protiv *mučenja i zlostavljanja*. Novi Zakon usvojen u julu daje Ombudsmanu nadležnost da se bavi sprječavanjem mučenja i zlostavljanja. Međutim, još uvijek se javljaju sporadični slučajevi nasilja u policijskim stanicama. Prijavljeni slučajevi se i dalje sporo procesuiraju. Broj pravosnažnih presuda je i dalje nizak. Određeni napredak se može uočiti u *zatvorskom sistemu*. Unaprijeđuju se zakonski i institucionalni okvir. Zakon o amnestiji, usvojen prošle godine, doprinio je rasterećenju zatvora. Na pojedinim zatvorskim objektima je izvršena rekonstrukcija, a sagrađene su i stavljene u upotrebu i četiri nove zgrade. Međutim, uslovi u zatvorima i dalje ne ispunjavaju evropske standarde. *Sloboda izražavanja* se uopšteno poštuje u Crnoj Gori. Ostvaren je napredak na unaprijeđenju slobode medija. Međutim, valjanu primjenu regulatornog okvira tek treba pokazati. Kasni se sa istragom ranijih slučajeva nasilja i stalnih prijetnji novinarima istraživačima, kao i sa pridržavanjem novinara etičkih standarda struke.

*Sloboda okupljanja i udruživanja* se uopšteno poštuje u Crnoj Gori. Veoma dobar napredak je postignut u saradnji između državnih institucija i organizacija civilnog društva, što je jedan od ključnih prioriteta iz Mišljenja.

Određeni napredak je ostvaren i u promovisanju i zaštiti *prava žena*. Vlada je u junu usvojila Strategiju za zaštitu od porodičnog nasilja za period 2011-2015. godina. Međutim, država kasni sa aktivnostima na djelotvornoj zaštiti žrtava porodičnog nasilja. I dalje se ne posvećuje dovoljno pažnje pristupu žena pravima po osnovu rada i mjestima na kojima se donose odluke, kako u javnom tako i u privatnom sektoru.

Kada je riječ o *pravima djeteta*, određeni napredak je postignut na poboljšanju zakonskog, regulatornog i institucionalnog okvira. Unaprijeđeni su kapaciteti Savjeta za prava djeteta. Međutim, stanje nije u potpunosti zadovoljavajuće kada je riječ o snaženju institucija koje se bave dječjim pravima, zaštitom prava invalidne djece i djece bez roditeljskog staranja ili poštovanjem dječje privatnosti.

Određeni napredak je ostvaren na polju *prava lica sa invaliditetom*. Međutim, ova lica se i dalje suočavaju sa problemima u pristupu ekonomskim i socijalnim pravima, naročito pravima na obrazovanje i zapošljavanje. Deinstitutionalizacija je u početnoj fazi, a uslovi u ustanovi „Komanski most“ i dalje nijesu usklađeni sa evropskim i međunarodnim standardima.

Što se tiče *politike anti-diskriminacije*, uloženi su određeni naponi. Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda je usvojen u julu; Ombudsman je sada nadležan za slučajeve zaštite od diskriminacije. U septembru je u kabinetu premijera imenovan savjetnik za ljudska prava i zaštitu od diskriminacije. Osnovan je Savjet za zaštitu od diskriminacije sa zadatkom da prati i koordiniše rad organa u ovoj oblasti. Organizovane su kampanje za podizanje svijesti javnosti, kao i obuke za državne službenike. Međutim, djelotvorna primjena zakonskog i institucionalnog okvira za zaštitu od diskriminacije ostaje izazov, a njegova usklađenost sa *acquis-em* je i dalje ograničena. Najosjetljivije grupe se još uvijek suočavaju sa diskriminacijom, uključujući i diskriminaciju od strane javnih subjekata.

Određeni napredak je postignut u oblasti *radnih i sindikalnih prava*. Međutim, bipartitni socijalni dijalog i autonomni socijalni dijalog su i dalje nedovoljno razvijeni, naročito na lokalnom nivou. Primjena i sprovođenje propisa o radu ostaju ozbiljan izazov.

Ograničeni napredak je ostvaren po pitanju *prava svojine*. Proces restitucije i dalje teče veoma sporo. Skupština je u julu usvojila izmjene i dopune Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti; ipak, funkcionisanje katastarskog sistema bi trebalo dalje unaprijeđivati. Kada je riječ o *manjinama*, međuetnička klima u Crnoj Gori ostaje nenarušena. Napredak je postignut u usklađivanju zakonskog okvira sa Ustavom. Određeni naponi su uloženi na olakšavanju upisa Roma, Aškala i Egipćana u matične knjige. Međutim, pripadnici RAE populacije i dalje predstavljaju najugroženiju grupu koja se suočava sa diskriminacijom u pristupu ekonomskim, socijalnim, kulturnim i političkim pravima. Položaj raseljenih pripadnika RAE populacije, naročito na Koniku, predstavlja predmet zabrinutosti.

Kada se riječ o *zaštiti ličnih podataka*, ostvaren je određeni napredak. Agencija za zaštitu ličnih podataka je osnovana i počela je sa radom, iako joj nedostaju odgovarajući kapaciteti, u smislu ljudskih resursa i finansiranja. Agencija aktivno učestvuje u zaštiti ličnih podataka. Međutim, Agencija još uvijek nije uspostavila sistem prethodne provjere, kao što je predviđeno Direktivom o zaštiti podataka. Njeni kapaciteti za istrage i analize se moraju dalje razvijati, a njena puna nezavisnost se mora osigurati i u praksi. Propisi o čuvanju određenih ličnih podataka tek treba uskladiti sa Direktivom o čuvanju podataka. Još uvijek nije postignuta prava ravnoteža između Zakona o tajnosti podataka, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Nije bilo napretka kada je riječ o pravima državljana EU.

### *Zaključak*

Uopšteno posmatrano, Crna Gora je postigla određeni napredak u ovoj oblasti, prije svega kao rezultat napora uloženi na rješavanju ključnih prioriteta iz Mišljenja Komisije. Međutim, biće potrebni dodatni kontinuirani naponi na usklađivanju sa *acquis*-em u ovom poglavlju, naročito kada je riječ o njegovom srednjoročnom djelotvornom sprovođenju i primjeni. Neophodno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

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

Postignut je određeni napredak u oblasti **migracija**. Donijeta je nova strategija za integrisano upravljanje migracijama za period 2011-2016. godine i prateći akcioni plan za period 2011-2012. godine. Policija je razvila softver za *online* prijavljivanje stranaca sa kratkim boravkom od strane hotela. Sporazum o readmisiji sa zemljama članicama EU i dalje se primjenjuje bez problema. Crna Gora je potpisala bilateralni sporazum o readmisiji sa Kosovom i potvrdila postojeći sporazum o readmisiji sa Albanijom. Izgradnja prihvatilišta za strance u završnoj je fazi. Broj otkrivenih ilegalnih migranata je porastao u 2011. godini, djelimično zbog dešavanja u oblasti južnog Mediterana. Potrebni su dalji naponi na obezbjeđivanju potpune usaglašenosti sa *acquis*-em u oblasti zakonitih migracija, naročito u dijelu prava na ujedinjenje porodice, dugoročni boravak i uslova za prijem državljana treće zemlje u svrhu pohađanja studija. Treba preduzeti korake na jačanju administrativnih kapaciteta i unaprjeđenje međuresorske saradnje. U ovoj oblasti, država je napredovala.

Ostvaren je određeni napredak u oblasti **azila**. Izmjene i dopune Zakona o strancima donijete su u julu, sa ciljem prilagođavanja *acquis*-u EU i međunarodnim standardima. Formirana je nacionalna baza podataka za provjere ličnih podataka azilanata, uključujući i otiske prstiju. Uslovi za prihvata podnosioca zahtjeva za azil su unaprijeđeni, ali potrebni su dodatni naporu kako bi im se omogućio pristup zdravstvenoj njezi, obrazovanju i ličnim ispravama. Izgradnja centra za azilante je u toku. I Zakon o azilu i Zakon o strancima tek treba u potpunosti primijeniti i uskladiti sa *acquis*-em EU i međunarodnim standardima. Kvalitet rješavanja žalbi u oblasti azila treba poboljšati. Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil nastavila je da donosi odluke u predmetima za azil više po osnovu proceduralnih, nego po osnovu suštinskih aspekata. U izvještajnom periodu, od ukupno podnešenih 96 zahtjeva za azil, 57 je odbijeno kao neosnovano, 37 postupaka je obustavljeno, a tri lica su dobila dodatnu zaštitu. U ovoj oblasti, država je umjereno napredovala.

Postignut je određeni napredak u oblasti **vizne politike**. Bilateralni sporazumi zaključeni sa Bugarskom, Hrvatskom i Srbijom upotpunili su ograničenu konzularnu mrežu države, obzirom da konzularna predstavništva ovih zemalja izdaju vize za Crnu Goru u jednom broju trećih zemalja. U 2010. godinu, izdato je ukupno 2.258 viza, od čega su crnogorska konzularna predstavništva izdala 1.773, bugarska 406 i srpska 79 viza. I dalje ne postoji *online* veza između diplomatskih i konzularnih predstavništava i nacionalnog viznog sistema Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI), niti viza-naljepnica sa zaštitnim svojstvima. Broj viza izdatih na granici je i dalje relativno visok, što je razlog za zabrinutost. Administrativne i tehničke kapacitete MVPEI-a i diplomatsko-konzularne mreže treba unaprijediti. Država još uvijek nije u potpunosti uskladila svoje zakonodavstvo sa negativnim i pozitivnim listama EU. Pripreme u ovoj oblasti sporo napreduju.

Vizna liberalizacija za crnogorske državljane koji putuju u Šengen oblast na snazi je od 19. decembra 2009. godine. Sprovođenje bezviznog režima za sada teče nesmetano, sa malim brojem azilanata i ilegalnih migranata otkrivenih u Šengen oblasti. Kako bi se obezbijedilo kontinuirano sprovođenje obaveza, uspostavljen je mehanizam za praćenje post-vizne liberalizacije zbog povećanog broja azilanata iz regiona. Komisija je predstavila Evropskom parlamentu i Savjetu prvi monitoring izvještaj u junu 2011. godine.

Napredak je zabilježen u oblasti **spoljnih granica i Šengena**. Primjenjuje se strategija za integrisano upravljanje granicama i akcioni plan. Svih 28 graničnih prelaza je opremljeno odgovarajućom IT opremom, uključujući čitače pasoša, i imaju *online* pristup nacionalnoj i Interpolovoj bazi podataka. Uspostavljen je sistem elektronskog nadzora plave granice, a sistem video nadzora postavljen je u lukama Bar i Kotor. Urađena je procjena rizika u oblasti bezbjednosti zelene i plave granice. Saradnja sa Frontex-om je dobra i Crna Gora učestvuje u zajedničkim operacijama. Unaprijeđeni su institucionalni i administrativni kapaciteti granične policije, naročito uz pomoć obuke zasnovane na opštim standardima EU. Potrebni su dalji naporu kako bi se održali kapaciteti granične policije i izbjegle česte rotacije obučenog kadra. Bezbjednost plave granice i granice sa Kosovom treba značajno osnažiti. Pripreme u oblasti spoljnih granica i Šengena napreduju.

Postignut je dobar napredak u oblasti **pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima**. Kada je riječ o građanskim stvarima, Crna Gora je potvrdila Haške konvencije o izvođenju dokaza u inostranstvu u građanskim i trgovačkim stvarima, i o servisiranju sudskih i vansudskih dokumenata u inostranstvu u građanskim i trgovačkim stvarima. Praktičnu primjenu i nacionalnog i međunarodnog zakonskog okvira treba poboljšati. Kada je u pitanju pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, zakonski okvir za borbu protiv teških oblika kriminala i organizovanog kriminala na regionalnom i međunarodnom nivou je unaprijeđen. Crna Gora je potvrdila sporazum o izručenju svojih državljana sa Hrvatskom, izvršila izmjene i dopune važećeg sporazuma o

izručenju sa Srbijom i potpisala isti sporazum sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom. Sporazumi sa Bosnom i Hercegovinom o međunarodnoj pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima i o međusobnom priznavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima su, takođe, potvrđeni u decembru 2010. godine. Ipak, zakonski okvir i dalje nije potpun. Potrebni su dalji naponi u njegovom potpunom usklađivanju sa *acquis*-em, naročito primjenom propisa o evropskom dokaznom nalogu i načela međusobnog priznavanja presuda i odluka o uslovnim kaznama. Kapacitete Ministarstva pravde za sprovođenje važećeg okvira u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i dalje treba jačati. Crna Gora treba da osigura ispunjavanje svih kriterijuma, naročito u oblasti zaštite ličnih podataka, i da zaključi sporazum o saradnji sa Eurojust-om. Pripreme u ovoj oblasti napreduju.

Postignut je napredak u oblasti **policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala**. Crna Gora je intezivirala napore na unaprijeđenju borbe protiv organizovanog kriminala na osnovu procjene prijetnji i proaktivnih istraga, na unaprijeđenju saradnje sa regionalnim i EU partnerima, efikasnoj obradi kriminalističko obavještajnih podataka i povećanju kapaciteta za sprovođenje i koordinaciju zakona, kao i u postizanju solidnih rezultata u ovoj oblasti, što je kao ključni prioritet definisano u Mišljenju. Unaprijeđena je regionalna i međunarodna policijska saradnja, a broj istraga i presuda u oblasti organizovanog kriminala je u postepenom porastu. U izvještajnom periodu, Crna Gora je uspješno sprovela određeni broj policijskih akcija u tijesnoj saradnji sa Interpol-om, Europol-om i nekim od država članica EU, što je rezultiralo podnošenjem optužnica protiv 22 lica. Međunarodna jedinica za koordinaciju sprovođenja zakona (ILECU) formalno je uspostavljena sa ciljem jačanja saradnje i istraga u predmetima sa međunarodnom dimenzijom. Crna Gora je nastavila saradnju sa Interpol-om i drugim relevantnim organizacijama. Policija je potpisala bilateralni sporazum sa policijom Italije o saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala i trgovine drogom. Slični bilateralni sporazumi o policijskoj saradnji potpisani su sa Srbijom i Hrvatskom.

Okvir politike u ovoj oblasti je unaprijeđen. Usvojen je akcioni plan za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije za period 2010-2012. godine, zajedno sa strategijom razvoja i funkcionisanja policije za period 2011-2013. godine. Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) u potpunosti se primjenjuje od avgusta 2011. godine. Njime se uspostavlja model istrage koju vodi tužilac, proširena je upotreba specijalnih istražnih mjera, uveden je teret obrnutog dokazivanja za imovinu sumnjivog porijekla i prošireno oduzimanje imovine stečene kriminalom. Zakonodavni i institucionalni okvir za zaštitu svjedoka je usklađen sa međunarodnim standardima.

U izvještajnom periodu, finansijske istrage u dva predmeta rezultirale su privremenim oduzimanjem imovine, u iznosu od preko 20 miliona eura. Urađena je procjena prijetnji od organizovanog kriminala i preduzeti su dalji koraci na uspostavljanju modela rada policije vođene obavještajnim radom (ILP). Formiran je zajednički istražni tim i jedinica za prikrivene isljednike u Sektoru kriminalističke policije. Institucionalni i administrativni kapaciteti policije su unaprijeđeni, zahvaljujući obukama koje imaju za cilj unaprijeđenje kapaciteta policije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Posebna obuka na temu novih odredbi ZKP-a organizovana je za pripadnike policije, sudije i tužioce.

Ipak, nedovoljna razmjena informacija između tužilaca i policije, kao i restriktivne odredbe o prenošenju istraga na policiju, ugrožavaju nesmetanu primjenu novog ZKP-a. Saradnju i koordinaciju između policije i tužilaštva treba unaprijediti. Upotreba specijalnih istražnih mjera je rijetka i otežana nedostatkom odgovarajuće opreme i obučenog kadra. Tek predstoji donošenje novog Zakona o unutrašnjim poslovima, kao i izmjena i dopuna pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije. Često rotiranje obučenih policijskih službenika u stručnim oblastima predstavlja izazov u smislu održavanja kapaciteta i profesionalizma.

Kapacitete policije i tužilaštva za sprovođenje finansijskih istraga, praćenje imovine stečene kriminalom i prezentovanje povezanih dokaza sudu i dalje treba jačati. Model policije vođene obavještajnim radom i dalje je u početnoj fazi i tek ga treba primijeniti na teritoriji cijele države. ILECU i dalje nije u potpunosti funkcionalan, a mapiranje kriminaliteta je u početnoj fazi. Potrebni su dalji naponi na jačanju finansijskog kapaciteta i autonomije Jedinice za zaštitu svjedoka. Međuresorska saradnja i dalje je nedovoljna i otežana nedostatkom nacionalnog integrisanog obavještajnog sistema. Potrebno je uspostaviti operativnu saradnju sa Europol-om i imenovati oficira za vezu.

Postignut je napredak na planu borbe protiv *pranja novca*. Donijet je novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Došlo je do blagog porasta broja zaposlenih u Finansijskoj obavještajnoj službi (FIU). Međuresorska saradnja u suzbijanju kriminala je intezivirana na temelju sporazuma koji su potpisali nadležni organi u decembru 2010. godine. Saradnja sa drugim zemljama je unaprijeđena bilateralnim sporazumima o razmjeni finansijsko-obavještajnih podataka, potpisanim sa Moldavijom, San Marinom i Izraelom. Slični sporazumi potpisani sa Ruskom Federacijom, Slovenijom i Arubom su inovirani.

Agencija za nadzor osiguranja donijela je smjernice za analizu rizika u oblasti pranja novca i procedure za otkrivanje sumnjivih transakcija. Prijavljuvanje sumnjivih transakcija od strane bankarskog sektora je u porastu. Ipak, banke su i dalje jedini subjekti koji prijavljuju sumnjive transakcije. Ukupan nivo prijavljivanja sumnjivih transakcija od strane relevantnih organa i dalje je nedovoljan da bi tužiocima omogućio vođenje proaktivnih istraga. Sumnjive transakcije i dalje se prijavljuju na pisanim obrascima što opterećuje cijeli postupak proceduru. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma i dalje treba izmijeniti u skladu sa preporukama MONEYVAL-a. Visoka fluktuacija zaposlenih i ograničeni tehnički kapaciteti ugrožavaju efikasan rad Finansijske obavještajne službe. Analitičke kapacitete organa za sprovođenje zakona u ovoj oblasti treba poboljšati. U izvještajnom periodu donijete su samo dvije pravosnažne presude za krivično djelo pranja novca.

Određeni napredak je ostvaren u borbi protiv *trgovine ljudima*. Crna Gora je potvrdila Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualne zloupotrebe. Vlada je donijela akcioni plan kojim se definišu aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima za period 2010-2011. godine. U 2010. godini, za trgovinu ljudima je na kaznu zatvora osuđeno petnaest počinitelaca. Nastavljene su važne aktivnosti na podizanju nivoa svijesti javnosti kao i aktivnosti obuke. U ovoj oblasti postoji dobra saradnja sa organizacijama civilnog društva. Istovremeno, potrebno je značajno unaprijediti identifikaciju i zaštitu žrtava, a naročito djece, kao i drugih osjetljivih grupa. U izvještajnom periodu, identifikovana je samo jedna žrtva trgovine ljudima. Potrebni su dodatni naponi kako bi se zaštitile žrtve i olakšala njihova reintegracija u društvo.

Crna Gora je postigla napredak u reagovanju na izazove koje nameće organizovani kriminal. Dalje aktivnosti treba fokusirati na uspostavljanje i upotrebu raznih instrumenata neophodnih za efikasan rad policije i istrage, uključujući model policije vođene obavještajnim radom, zatim na uspostavljanje integrisanog obavještajnog informacionog sistema, kao i na jačanje proaktivnih istraga i međuresorske saradnje. Efikasna primjena novog Zakonika o krivičnom postupku je od ključnog značaja za postizanje održivih rezultata u ovoj oblasti. Neophodni su dalji naponi u borbi protiv trgovine ljudima, i naročito u borbi protiv pranja novca. Pripreme u oblasti borbe protiv pranja novca sporo napreduju. U oblasti borbe protiv trgovine ljudima, Crna Gora je postigla skroman napredak.

Ostvaren je određeni napredak u **borbi protiv terorizma**. Vlada je donijela strategiju za sprječavanje i borbu protiv terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2010-2014. godine, zajedno sa akcionim planom za njeno sprovođenje za period 2010-2012. godine. Formirana je Nacionalna komisija za praćenja sprovođenja strategije, koju čine predstavnici svih relevantnih institucija. Organizovana je obuka za Specijalnu antiterorističku jedinicu Uprave policije.

Kapaciteti za otkrivanje i praćenje aktivnosti koje su moguće povezane sa terorizmom i dalje su ograničeni. Nedostatak jedinstvenog međuresorskog informacionog sistema na nacionalnom nivou, koji bi omogućio razmjenu povjerljivih dokumenata, znatno ugrožava napore u borbi protiv terorizma. Pripreme u ovoj oblasti su umjereno napredovale.

Napredak je zabilježen na području **saradnje u borbi protiv droge**. Skupština je u maju 2011. godine usvojila Zakon o sprječavanju zloupotrebe droga, čime je zaokružen nacionalni zakonodavni okvir. U izvještajnom periodu, Crna Gora je uspješno sprovela određeni broj policijskih akcija, u tijesnoj saradnji sa policijskim snagama zemalja članica EU i američkom Upravom za borbu protiv droge (DEA), što je rezultiralo zaplijenom velikih količina kokaina i hapšenjem i krivičnim gonjenjem članova organizovanih kriminalnih grupa. Unaprijeđena je regionalna i međunarodna saradnja potvrđivanjem i sprovođenjem bilateralnih sporazuma u oblasti organizovanog kriminala sa Hrvatskom, Srbijom i Italijom. Osnovana je Nacionalna kancelarija za droge pri Ministarstvu zdravlja i izvršena je procjena prijetnje od trgovine drogom. Postignut je određeni napredak u dijelu sprječavanja pojave droge u školama i jedinicama za pritvor.

Trgovina drogom ostaje glavni predmet zabrinutosti, obzirom da je Crna Gora jedna od glavnih zemalja balkanske rute za trgovinu drogom ka i iz EU. Količina zaplijenjene droge i dalje je mala. U izvještajnom periodu, zaplijenjeno je svega 728 kg marihuane, 6 kg heroina i manje količine drugih vrsta droga. Mjere za suzbijanje infiltracije organizacija ogranizovanog kriminala u pravni sistem treba intezivirati, kao i prekograničnu policijsku saradnju. Administrativni i tehnički kapaciteti organa za sprovođenje zakona za borbu protiv krivičnih djela povezanih sa drogom moraju se osnažiti. Potrebno je dodatno jačati saradnju i koordinaciju u sprovođenju zakona, naročito kada je riječ o osiguranju bezbjednosti plave granice. Potrebno je odrediti kontakt tačku (*focal point*) za saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Potrebni su dodatni naporu u borbi protiv droge i liječenju i rehabilitaciji uživalaca droge. Pripreme u ovoj oblasti napreduju.

Određeni napredak je zabilježen u oblasti **carinske saradnje**. Sporazum o carinskoj saradnji sa Srbijom je potpisan u novembru 2010. godine. Uprava carina je sprovela analize nedostataka u smjernice o razvoju i organizaciji carinske administracije (*customs blueprints*), koja je ukazala na potrebu pokretanja procedure za pristupanje Konvenciji o uzajamnoj pomoći i saradnji između država članica (Napulj II). Konvencija o korišćenju informacionih tehnologija u carinske svrhe još uvijek nije potvrđena. Tehničke i administrativne kapacitete carinskih službi treba dalje unaprijeđivati, a saradnju sa drugim agencijama za sprovođenje zakona poboljšati u cilju efikasne borbe protiv organizovanog kriminala. Pripreme u ovoj oblasti napreduju.

Za više detalja o borbi protiv **falsifikovanja eura**, vidjeti *Poglavlje 32 – Finansijska kontrola*.

### *Zaključak*

Postignut je dalji napredak u jačanju zakonskog i institucionalnog okvira u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Određeni napredak je postignut u oblasti migracija i azila, ali su potrebni dodatni naporu kako bi se obezbijedili odgovarajući uslovi za prijem azilanata i ilegalnih migranata. Neophodno je dalje usklađivanje vizne politike. Ostvaren je napredak u oblasti upravljanja

granicama. Dobar napredak je postignut u jačanju pravosudne saradnje, posebno u krivičnim stvarima. Usvojena je nova strategija za borbu protiv terorizma. Napredak je ostvaren u rješavanju izazova u borbi protiv organizovanog kriminala, a naročito kroz tješnju međunarodnu i regionalnu saradnju. Zabilježen je blagi porast u broju istraga i lišenja slobode, posebno u oblasti trgovine drogom. U borbu protiv trgovine drogom je potrebno uložiti dodatne napore. Takođe je neophodno unaprijediti rad policije vođene obavještajnim podacima i međuresorsku saradnju. Finansijske istrage u dva veća predmeta rezultirala su privremenim oduzimanjem znatne imovinske koristi. Ipak, ukupan broj finansijskih istraga i oduzimanja imovine stečene kriminalom i dalje je nizak. Potrebno je jačati mehanizme istraga i procesuiranja, naročito u oblastima trgovine ljudima i pranja novca. I dalje se čeka na izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakona o sprječavanju pranja novca. Pripreme u ovoj oblasti se odvijaju u dobrom pravcu.

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

Dobar napredak je zabilježen na području **politike istraživanja i inovacija**. Politička posvećenost i administrativni kapaciteti su ojačani formiranjem novog Ministarstva nauke u decembru 2010. godine, koje je zaduženo za oblikovanje politike i finansiranje istraživačkih djelatnosti. Pored toga, Vlada je u februaru 2011. godine osnovala Savjet za naučno-istraživačku djelatnost, kojeg čine 11 predstavnika javnog i privatnog sektora, istraživačkih ustanova i akademija.

U pogledu saradnje u istraživanjima u okviru **Sedmog okvirnog programa EU (FP7)**, Crna Gora je organizovala nekoliko informativnih dana, redovno učestvovala u sastancima uprave FP7 i razvila mrežu nacionalnih kontakt tačaka koja dobro funkcioniše. Takođe je preduzela korake na podsticanju učešća crnogorskih istraživačkih subjekata u FP7 dodjelom finansijske pomoći uspješnim kandidatima. Međutim, napredak je skroman kada je riječ o uspješnim projektima.

Crna Gora aktivno sprovodi istraživačke aktivnosti sa drugim međunarodnim partnerima i zaključila je nekoliko bilateralnih sporazuma u oblasti nauke i tehnologije sa susjednim zemljama i međunarodnim partnerima kao što su COST, EUREKA i NATO.

Određeni napredak je postignut na uključivanju u **Evropski istraživački prostor (ERA)**. Crna Gora je preduzela određene mjere na sprovođenju nacionalne Strategije naučno-istraživačke djelatnosti (2008-2016). Novi zakon kojim se reguliše naučno-istraživačka djelatnost je usvojen u decembru 2010. godine. Njime se utvrđuju uslovi za finansiranje kako javnih tako i privatnih ustanova u 14 istraživačkih programa i u prioritetnim oblastima, u skladu sa FP7. Crna Gora je takođe donijela nekoliko odluka vezanih za veću upotrebu informacionih tehnologija u istraživačke svrhe. Vlada je uspostavila elektronski informacioni sistem za naučno-istraživačke djelatnosti, u cilju automatske obrade svih informacija od interesa za naučnu djelatnost u Crnoj Gori i šire. Takođe je usvojila plan razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT), kako bi se omogućio pristup upotrebi ICT-a u naučno-istraživačkim aktivnostima, revidirali propisi usvojeni u oblasti ICT-a i analiziralo umrežavanje ICT kompanija i naučno-istraživačkih ustanova. U januaru 2011. godine, usvojena je Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća koja obuhvata period 2011-2015. godine. Strategija se fokusira na stvaranje boljih uslova za poslovanje malih i srednjih preduzeća i preduzetništvo, i sadrži nekoliko mjera kojima se podstiču i prate istraživačke aktivnosti malih i srednjih preduzeća što će, zauzvrat, doprinijeti razvoju Unije za inovacije. U martu 2011. godine, donijet je Akcioni plan za mobilnost naučnika koji sadrži mjere usmjerene ka jačanju unutrašnje, vanjske i međusektorske mobilnosti u periodu 2011-2012. godine, i samim tim ka pripremi za usvajanje Evropske povelje i Kodeksa ponašanja za angažovanje istraživača. EURAXESS, portal za mobilnost koji je razvio Univerzitet Crne Gore kao krovna organizacija, u potpunosti funkcioniše od novembra 2010. godine. Crna Gora je pokrenula studiju izvodljivosti osnivanja naučnih parkova i centara izvrsnosti.

U nedostatku validnih statističkih podataka nije moguće pratiti napredak po pitanju ulaganja u istraživanje, ali su ona i dalje na veoma niskom nivou (u 2008. godini procijenjena su na 0,13% BDP-a). Ministarstvo nauke i Zavod za statistiku trenutno sprovode statističko istraživanje u skladu sa standardima EU.

### *Zaključak*

Dobar napredak je zabilježen u oblasti nauke i istraživanja. Institucionalni i zakonodavni okvir za naučno-istraživačku djelatnost je ojačan, i preduzete su određene mjere na poboljšanju mobilnosti istraživača. Međutim, ulaganja u istraživanje su i dalje slaba i potrebni su dodatni naponi kako bi se uspostavile jače veze između naučne zajednice i privatnog sektora, te podstakla ulaganja i javnog i privatnog sektora u naučno-istraživačku djelatnost. Takođe je neophodno uložiti dodatne napore radi postizanja većeg učešća u Sedmom okvirnom programu EU za istraživanje. Priprema za Uniju za inovacije bi trebalo posvetiti punu pažnju. Sve u svemu, aktivnosti koje se preduzimaju su prilagođene i doprinose ciljevima utvrđenim na nivou EU u pogledu istraživanja i inovacija. Pripreme u ovoj oblasti su uveliko u toku.

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

U oblastima **obrazovanja** i **kulture** ostvaren je određeni napredak. Osnažen je zakonodavni okvir. U decembru 2010. godine usvojen je novi Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija, kao i odgovarajući Akcioni plan za period 2011-2012. godine. Takođe u decembru, usvojene su i izmjene i dopune Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, u skladu sa Strategijom za rano i predškolsko vaspitanje i obrazovanje, kojima je omogućen upis petogodišnje djece u osnovnu školu (2010-2015). Prvi Zakon o obrazovanju odraslih usvojen je u martu 2011. godine. Ipak, planirane reforme u oblasti obrazovanja se sporo sprovode, a ljudski i finansijski resursi u novoformiranom Ministarstvu prosvjete i sporta (ranijem Ministarstvu prosvjete i nauke) su slabi. Učešće Crne Gore u posljednjem PISA testiranju pomaže da se prepoznaju propusti i nedostaci u reformi obrazovanja. Kada je u pitanju inkluzivno obrazovanje, Zakon o obrazovanju djece sa posebnim potrebama je izmijenjen u cilju obezbjeđenja dodatne podrške. Pored ovoga, kontinuirano se unaprjeđuje implementacija postojećeg zakonodavstva o inkluzivnom obrazovanju osjetljivih grupa i djece sa hendikepom. Ostvaren je određeni napredak u oblasti stručnog obrazovanja i usavršavanja, koji se uglavnom ogleda u usvajanju grupe pravilnika o provjeri i procjeni formalno i neformalno stečena znanja. Međutim, sistem stručnog obrazovanja i usavršavanja potrebno je osavremeniti u cilju boljeg prilagođavanja tražnji na tržištu rada (*vidjeti takođe Ekonomske kriterijume*).

Nastavljeno je sprovođenje Bolonjskog procesa u visokom obrazovanju. Strategija obezbjeđivanja kvaliteta, kao i ona koja se odnosi na razvoj visokog obrazovanja i finansiranje, usvojene su u martu odnosno aprilu 2011. godine. Izazov će svakako predstavljati implementacija ovih strategija, i to djelimično zbog ograničenosti administrativnih kapaciteta. Članovi novog Savjeta za visoko obrazovanje imenovani su u skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju. Novi Savjet broji trinaest članova izabranih na period od četiri godine. Kada je riječ o mobilnosti studenata, učešće studenata u raznim evropskim programima mobilnosti se stalno povećava. Tempus program ostaje i dalje najvažniji instrument za sprovođenje reformi u oblasti visokog obrazovanja u Crnoj Gori.

U oblasti politike za **mlade**, ostvaren je napredak kroz učešće Crne Gore u Evropskoj volonterskoj službi u okviru programa Mladi u akciji (*Youth in Action*), kao i kroz saradnju sa zemljama susjedima Evropske unije.



Izvjestan napredak se može uočiti u oblasti **kulture**. Crna Gora učestvuje u Programu Kultura (*Culture*) Evropske unije. U martu 2011. godine predat je zahtjev za učešće u programu Evropa za građane (*Europe for Citizens*).

### Zaključak

U oblasti obrazovanja i kulture može se konstatovati određeni napredak. Usvojeni su mehanizmi obezbjeđenja kvaliteta i nacionalni okvir kvalifikacija, u skladu sa Bolonjskim procesom. Ipak, njihova primjena još uvijek predstavlja izazov. Unaprijeđena je vidljivost i lakši pristup programu Mladi u akciji. Saradnja sa susjednim zemljama je ojačana kroz Tempus program. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se obezbijedilo inkluzivno obrazovanje za osjetljive grupe i djecu sa posebnim potrebama. Kapaciteta za stabilno finansijsko upravljanje i finansijsku kontrolu je potrebno osnažiti u svjetlu učešća Crne Gore u decentralizovanim programima EU. Sve u svemu, u oblasti obrazovanja i kulture, usklađivanje sa *acquis*-em je relativno napredovalo.

### 4.27. Poglavlje 27: Životna sredina

U oblasti **životne sredine**, ostvaren je mali napredak. U pogledu *horizontalnog zakonodavstva*, u januaru 2011. godine usvojen je novi Zakon o prekršajima, koji predviđa posebne kazne za kršenje propisa u oblasti životne sredine. Ovaj zakon ima za cilj usklađivanje sa Direktivom o ekološkom kriminalu, ali će biti potrebno uložiti dodatni napor da bi se ovaj zakon u potpunosti uskladio sa *acquis*-em, posebno u pogledu kriminalizacije određenih prekršaja, krivičnih sankcija i drugih kazni, pored novčanih. Arhus centar je otvoren u aprilu 2011. godine, a glavni cilj je da se poboljša pristup informacijama, poveća učešće javnosti u procesu donošenja odluka i pristup pravdi u pitanjima koja se tiču životne sredine. Poboljšana je primjena procjene uticaja na životnu sredinu, ali je uključivanje civilnog društva i drugih zainteresovanih strana još uvijek nedovoljno. Nije ostvaren nikakav napredak u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-em u pogledu odredbi koje regulišu pristup informacijama u oblasti životne sredine, pristup pravdi, ekološku odgovornost i stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu sa prekograničnog aspekta.

Određeni napredak je ostvaren u pogledu *kvaliteta vazduha* usvajanjem propisa za sprovođenje, koji se odnose na praćenje kvaliteta vazduha, granične vrijednosti sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima, kao i na emisije iz stalnih izvora. Zakoni o potvrđivanju tri protokola o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima su usvojeni u junu 2011. godine. Međutim, uspostavljanje sistema praćenja kvaliteta vazduha i identifikovanje zona i konurbacija su i dalje u početnoj fazi. Nije uočen napredak po pitanju administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti.

Napredak u oblasti *upravljanja otpadom* je ograničen na usvajanje propisa za sprovođenje, koji se odnose na dozvole, uvoz i izvoz otpada i tretiranje određenih tokova otpada. U pogledu infrastrukture, sa radom je otpočeo prvi reciklažni centar u Podgorici. Međutim, i dalje se najveći dio otpada odlaže na otvorena odlagališta ili više nelegalnih deponija. Izrada integrisanog sistema upravljanja otpadom je u ranoj fazi i postignut je mali napredak, posebno u pogledu izgradnje regionalnih deponija u skladu sa standardima EU.

Napredak nije uočen u oblasti *kvaliteta voda*. Nedovoljno ulaganja, nejasna podjela odgovornosti među nadležnim organima i nedostatak koherentnosti u njihovim aktivnostima ozbiljno ometaju napredak u ovoj oblasti.

Po pitanju *zaštite prirode*, može se izvijestiti o određenom napretku u pogledu propisa potrebnih za implementaciju – usvojen je određeni broj pravilnika u različitim aspektima upravljanja i zaštite divlje flore i faune. Međutim, implementacija direktiva o staništima i pticama, uključujući i nadgradnju naučnih podataka za određivanje zaštićenih oblasti i budućih lokacija Natura 2000, kasni.

U pogledu *industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom*, ostvaren je određeni napredak u usklađivanju sa direktivama o spaljivanju otpada i emisijama rastvarača.

Određeni napredak je postignut i u oblasti *hemikalija*, a to se uglavnom odnosi na ratifikaciju Stokholmske i Roterdamske konvencije.

U pogledu borbe protiv *buke*, novi Zakon o zaštiti od buke usvojen je u maju 2011. godine.

Što se tiče **klimatskih promjena**, Crna Gora je ostvarila mali napredak u razvoju opšte politike. Neophodno je značajno jačanje svijesti na svim nivoima. Pitanje klimatskih promjena je u sasvim maloj mjeri ili nije uopšte ugrađeno u sektorske politike, strategije i planove, sa izuzetkom nacionalne politike šumarstva. Još uvijek nema nacionalne politike i akcionog plana za klimatske promjene. Na međunarodnom nivou, Crna Gora je podržala stav EU na šesnaestom sastanku Konferencije potpisnica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (COP16) u Kankunu i prihvatila Kopenhaški dogovor, ali nije formulisala obaveze po pitanju smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte. Crna Gora je dostavila prvo nacionalno obavještenje u okviru Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama u oktobru 2010. godine, a izrada drugog je u toku. Crna Gora je aktivno učestvovala u radu u okviru Regionalne ekološke mreže za pridruživanje (RENA).

Po pitanju *acquis*-a u oblasti klime, nacionalno zakonodavstvo je u ranoj fazi usklađivanja. Uredba o graničnim vrijednostima sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima naftnog porijekla je na snazi od 1. januara 2011. godine. Potrebni su dalji naponi ka usklađivanju sa Odlukom EU o mehanizmima monitoringa. Nije ostvaren napredak u pripremi za uključivanje instalacija Crne Gore u EU Sistem trgovanja emisijama (EU ETS). Potrebno je preduzeti konkretne korake da bi se postepeno krenulo ka postavljanju cilja smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte, kako bi se mogao primijeniti *acquis* u oblasti klimatskih promjena, a posebno EU sistem trgovanja emisijama i pridruživanje *EU effort sharing* („podjeli napora“). Po pitanju supstanci koje oštećuju ozonski omotač i fluorisanih gasova, Crna Gora nastavlja sa sprovođenjem Protokola iz Montreala, ali je potrebno da preduzme dalje korake na usklađivanju sa zakonodavstvom EU. Crna Gora je pristupila Deklaraciji usvojenoj na dvadesetdrugom sastanku strana potpisnica Protokola iz Monteraala o globalnom napuštanju HCFC-a i CFC-a.

Postignut je određeni napredak u pogledu **administrativnih kapaciteta**. Nakon promjena u sastavu Vlade u decembru 2010. godine, politika životne sredine je prenijeta u nadležnost Ministarstva održivog razvoja i turizma, a dio Ministarstva nadležan za pitanja životne sredine je restrukturiran, na osnovu nove organizacione šeme. Formiran je novi odsjek, zadužen za upravljanje otpadom i komunalni razvoj. Međutim, ove aktivnosti još uvijek nijesu rezultirale nekim značajnijim poboljšanjem administrativnih kapaciteta. Poseban problem je visok stepen zavisnosti od zaposlenih na određeno vrijeme i česte promjene u broju zaposlenih u ministarstva. Administrativni kapaciteti Agencije za zaštitu životne sredine su poboljšani. Međutim, potrebno je ojačati inspeksijsko odjeljenje Agencije. Iako se ukupan broj inspekcija na nacionalnom nivou povećava, postoje problemi sa adekvatnim upravljanjem inspeksijskim kontrolama, evidentiranjem kršenja propisa i podnošenjem prijava za prekršaje radi daljeg procesuiranja. Treba značajno ojačati administrativne

kapacitete, kao i tehničke i finansijske resurse, kako bi država bila u mogućnosti da se prilagodi i ispuni zahtjeve zakonodavstva i politike EU u oblasti klimatskih promjena.

### *Zaključak*

Crna Gora je ostvarila mali napredak u pogledu usklađivanja i sprovođenja *acquis*-a u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Ostvareni napredak se uglavnom odnosi na usvajanje propisa potrebnih za sprovođenje zakonodavstva o upravljanju otpadom i očuvanju prirode, i ratifikaciju nekih međunarodnih sporazuma u oblasti životne sredine. Administrativni kapaciteti Agencije za zaštitu životne sredine su poboljšani. Crna Gora treba da ubrza svoje strateško planiranje u svim sektorima i pronađe održivo finansiranje za implementaciju. Životna sredina i klimatske promjene moraju na sistematičniji način biti uključeni u druge sektore, a naročito energetiku. Kapacitete za procjenu uticaja na životnu sredinu treba ojačati i održavati javne konsultacije. Kapacitete uprave na nacionalnom i lokalnom nivou odgovorne za životnu sredinu i klimatske promjene treba ojačati.

## **4.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja**

Ostvaren je napredak u oblasti **zaštite potrošača**. Vlada je u junu 2011. godine usvojila godišnji izvještaj o implementaciji Nacionalnog programa zaštite potrošača (NCPP) za period 2010-2012. godine i pripadajući akcioni plan. Implementacija se odvija u dobrom pravcu, ali je potrebno ojačati nadležni sektor u okviru Ministarstva ekonomije kako bi se unaprijedila koordinacija i dodatno poboljšala implementacija. Potrebno je i snaženje administrativnih kapaciteta Arbitražnog odbora, nadležnog za rješavanje sporova potrošača. Postoje svega dvije nevladine organizacije koje se aktivno bave zaštitom potrošača, a obje se suočavaju sa ozbiljnim nedostatkom resursa. U Savjet za saradnju sa nevladinim organizacijama, formiran u aprilu 2010. godine, još uvijek nije uključena nijedna od ove dvije organizacije. I dalje je potrebno podizati svijest o zaštiti potrošača, jer većina stanovnika (87%) vjeruje da nije adekvatno informisana.

Ostvaren je određeni napredak u *pogledu bezbjednosti proizvoda*. U skladu sa Zakonom o opštoj bezbjednosti proizvoda, a sa ciljem daljeg usklađivanja sa *acquis*-em, usvojen je pravilnik kojim se utvrđuju crnogorski standardi o opštoj bezbjednosti proizvoda. Osnovano je tijelo za koordinaciju aktivnosti državnih i nedržavnih organa nadležnih za tržišni nadzor, koje daje smjernice i prati realizaciju ciljeva postavljenih Strategijom tržišnog nadzora (*vidjeti takođe Poglavlje 1 – Slobodno kretanje roba*).

Ostvaren je određeni napredak u pogledu *pitanja koja se ne odnose na bezbjednost*. Novi Zakon o turizmu, koji dijelom transponuje Direktivu o paket-aranžmanima, usvojen je u oktobru 2010. godine. Novi Zakon o zaštiti potrošača tek treba usvojiti radi usklađivanja domaćih propisa sa više direktiva EU, uključujući i one koji se odnose na nepoštene trgovačke prakse, nepoštene ugovorne odnose i uslove, prodaju na daljinu, određene aspekte prodaje vremena korišćenja turističkog objekta (time-sharing) i prodaje robe široke potrošnje, kao i sa preporukama Komisije o arbitraži i posredovanju u sporovima.

Ostvaren je određeni napredak u oblasti **javnog zdravlja**. Elektronsko zdravstvo (e-zdravstvo) je u potpunosti integrisano u sistem primarne zdravstvene zaštite, ali je njegova primjena i dalje spora. Treba nastaviti napore usmjerene na unaprijeđenje informacionih sistema u zdravstvu, kako bi se garantovalo bezbjedno upravljanje podataka o pacijentima.

U junu 2011. godine usvojene su dopune zakona kojim se ograničava upotreba *duvanskih* proizvoda. Ipak, pušenje i dalje ostaje ozbiljan problem, koji ima negativne posljedice po javno zdravlje i potrebni su dalji napori na njegovom rješavanju.

Po pitanju *prenosivih bolesti*, u junu 2011. godine usvojen je akcioni plan za implementaciju međunarodnih propisa u oblasti zdravlja, kao i strategija za borbu protiv HIV-a/AIDS-a za period 2010-2014. godine. Cilj ove strategije, u skladu sa EU i međunarodnim obavezama i strategijama, jeste da se HIV prevalencija u Crnoj Gori održi na niskom nivou, da se obezbijedi univerzalni pristup prevenciji i liječenju HIV-a, kao i da se poboljša kvalitet života ljudi koji žive sa HIV-om, kroz koordinirani multisektorski odgovor. Međutim, potrebno je ojačati mehanizme nadzora i reagovanja, posebno u pogledu visokorizičnih grupa.

Poboljšan je zakonodavni okvir za *krv*, ali je potrebno uložiti dalje napore da bi se uspostavio savremeni sistem transfuzije krvi u skladu sa standardima EU, kao i da bi se postigla samodovoljnost u obezbjeđivanju sigurne *krvi i komponenata krvi*. Nema napretka o kojem bi se moglo izvijestiti u pogledu *tkiva i ćelija i doniranja i transplantacije organa*.

U oblasti *mentalnog zdravlja*, može se zapaziti ograničeni napredak. U avgustu 2011. godine, Nacionalna komisija za mentalno zdravlje usvojila je akcioni plan za unaprijeđenje mentalnog zdravlja u Crnoj Gori (2011-2014). Ipak, sprovođenje nacionalne strategije je i dalje sporo, zbog ograničenih administrativnih kapaciteta i ograničene raspoloživosti kvalifikovanog kadra.

U oblasti prevencije i kontrole *karcinoma*, potrebno je izdvojiti dovoljno sredstava za organizaciju i sprovođenje nacionalnog programa ranog otkrivanja raka dojke, koji je usvojen u junu 2010. godine. Sprovođenje programa testiranja na rak dojke, grlića materice i rak debelog crijeva treba ubrzati. Ne postoji posebna politika – nacionalna strategija ili akcioni plan – za sprječavanje i smanjivanje štetnih posljedica alkohola, koji bi se mogli procijeniti u odnosu na EU strategiju o *alkoholu*.

### Zaključak

Generalno, ostvaren je određeni napredak u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Crna Gora nastavlja da ostvaruje napredak u usklađivanju sa politkom EU u oblasti zaštite potrošača i strategije EU u oblasti zaštite zdravlja. Međutim, potrebno je uložiti dalje napore da bi se domaće zakonodavstvo uskladilo sa *acquis*-em i da bi se izgradili administrativni kapaciteti. U oblasti zaštite potrošača, potrebno je povećati podršku organizacijama potrošača i unaprijediti aktivnosti podizanja svijesti. Po pitanju zdravlja, potrebno je ojačati i monitoring i evaluaciju prenosivih bolesti, naročito za osjetljive grupe. Još se čeka na implementaciju savremenog sistema transfuzije krvi. Potrebno je posvetiti pažnju na usklađivanje sa zakonodavstvom EU u oblasti tkiva, ćelija i organa.

## 4.29. Poglavlje 29: Carinska unija

Određeni napredak je postignut u **carinskom zakonodavstvu**. Usvojena je Uredba o usklađivanju nomenklature carinske tarife za 2011. godinu, sa ciljem usklađivanja nomenklature nacionalnih carinskih tarifa sa Kombinovanim nomenklaturom EU za 2011. godinu. Zakon o administrativnim taksama je izmijenjen tako da ukida carinske administrativne takse koje nijesu bile u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i *acquis*-em EU. Nova Uredba omogućava odloženo plaćanje carinskog duga u roku od 30 dana od prijema carinske deklaracije. U junu 2011. godine, usvojeni su propisi kojima se obezbjeđuje snažnija zaštita intelektualne svojine, u cilju prilagođavanja ove oblasti *acquis*-u. Novi pravilnik o kontroli gotovog novca, koji detaljno reguliše

postupke unošenja gotovog novca u zemlju i iznošenja iz zemlje kao i kazne za neprijavlivanje istih, stupila je na snagu 29. juna 2011. godine.

Carinski organi Crne Gore su ostvarili napredak u izgradnji svojih **administrativnih i operativnih kapaciteta** i usvojili Plan upravljanja poslovnim promjenama, kojim se definiše vremenski okvir za sprovođenje smjernica. Pored toga, Uprava je utvrdila akcioni plan koji se, između ostalog, bavi olakšanjem trgovine i unaprijeđenjem analize rizika. Carinski organi su završili rad na bazi podataka za upravljanje ljudskim resursima. Na temelju strategije obuke, skoro formirani Odsjek za obuke je organizovao sistematske obuke za carinske službenike i predstavnike poslovnih subjekata. Crna Gora je pristupila programu CUSTOMS 2013. Potrebno je uložiti dodatne napore na jačanju unutrašnje kontrole radi djelotvornog sprječavanja i otkrivanja korucije i ostalih nedozvoljenih radnji. Odjeljenje nadležno za naknadne kontrole se mora ojačati kako bi moglo sistematično planirati i sprovoditi *a posteriori* kontrole, nadomještajući smanjenje fizičkih i dokumentacionih provjera.

U oktobru 2010. godine, Crna Gora je proširila funkcije nacionalnog Carinskog informacionog sistema, dodavanjem novih informacionih modula za tranzit, pojednostavljene postupke i carinske tarife. Modul za carinske tarife prati sličnu strukturu aplikacije EU TARIC 2. Nije bilo napretka u pogledu budućeg članstva u Konvenciji o zajedničkom tranzitu.

### *Zaključak*

Određeni napredak je ostvaren u carinskom zakonodavstvu, i on se uglavnom ogleda u usklađivanju kombinovane nomenklature sa Kombinovanom nomenklaturom EU i ukidanju svih carinskih administrativnih taksi koje nijesu bile u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i *acquis-em*. Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore u oblastima kao što su upravljanje kvotama, odredbe vezane za bezbjednost i usklađivanje sa carinskim propisima EU. Na području administrativnih i operativnih kapaciteta, Crna Gora mora osnažiti primjenu postojećih procedura i metoda rada. Dodatni naponi su neophodni u unutrašnjoj kontroli, naknadnim kontrolama i sprječavanju i otkrivanju korupcije i nedozvoljenih radnji. Pripreme za moguće članstvo u Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku bi trebalo ubrzati.

## **4.30. Poglavlje 30: Spoljni odnosi**

Postignut je određeni napredak na polju zajedničke trgovinske politike.

Generalno, država je nastavila koordinaciju sa Evropskom komisijom i usklađivanje sa politikama i stavovima EU prema trećim zemljama i prema međunarodnim organizacijama.

Crna Gora još uvijek nije postala članica *Svjetske trgovinske organizacije* (STO). Udvostručila je napore kako bi se ubrzalo pristupanje STO-u, ali pregovori o pristupanju i dalje traju.

Crna Gora još uvijek nema formalnu šemu *izvoznih kredita*. U usklađivanju nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti nije postignut napredak. Crnogorsko zakonodavstvo vezano za izvozne kontrole *robe dvostruke namjene* još uvijek nije u potpunosti usklađeno s *acquis-em*. Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene nije u potpunosti usklađen sa zakonodavstvom EU, naročito u dijelu koji se odnosi na stavljanje u promet i tranzit robe dvostruke namjene.

Crna Gora trenutno pregovara o **bilateralnim sporazumima o spoljnoj trgovini** sa Bjelorusijom i Kazahstanom. Pregovori o sporazumu o slobodnoj trgovini sa zemljama EFTA-e su zaključeni u julu. Potpisivanje je planirano za novembar, a stupanje na snagu za jul 2012. godine. Crna Gora i dalje ima aktivnu i konstruktivnu ulogu u CEFTA-i. Skupština je usvojila određeni broj zakona o potvrđivanju nedavno sklopljenih bilateralnih investicionih sporazuma i sporazuma o trgovinskoj i ekonomskoj saradnji (npr. sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, Republikom Češkom, Maltom, itd.).

Ograničen napredak je postignut u jačanju administrativnih kapaciteta Odjeljenja za multilateralnu trgovinsku saradnju i međunarodne ekonomske odnose u Ministarstvu ekonomije. Ovo odjeljenje se mora osnažiti kako u pogledu ljudskih resursa tako i u pogledu opšte stručnosti za oblast trgovine. Postojeće mehanizme međuresorske saradnje treba dodatno snažiti.

Što se tiče **politike razvoja i politike humanitarne pomoći**, nije uočen napredak. Donatorske aktivnosti se i dalje odvijaju na *ad hoc* osnovi.

#### *Zaključak*

U oblasti spoljnih odnosa je ostvaren određeni napredak. Koordinacija sa EU u pogledu pozicija u međunarodnim organizacijama i dalje teče nesmetano. Međutim, potrebno je podići svijest o obavezama Crne Gore u ovoj oblasti, zajedno sa jačanjem institucionalnih i administrativnih kapaciteta za pitanja multilateralne trgovine, razvoja i humanitarne pomoći.

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

Redovni **politički dijalog** između EU i Crne Gore je nastavljen oko pitanja vanjske politike. *(Za više detalja o odnosima sa drugim zemljama obuhvaćenim procesom proširenja i državama članicama, pogledati Političke kriterijume 2.3. – Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.)*

Što se tiče **zajedničke spoljne i bezbjednosne politike**, Crna Gora je u izvještajnom periodu, na zahtjev, izvršila usklađivanje sa 66 od 67 deklaracija EU i odluka Savjeta (99% usklađenosti). *(Za više detalja o Međunarodnom krivičnom sudu, pogledati Političke kriterijume 2.3. – Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.)*

Još petnaest zemalja je priznalo Crnu Goru kao nezavisnu državu. Međutim, 51 zemlja još uvijek nije priznala Crnu Goru od njenog osamostaljenja 2006. godine.

Kasni se sa imenovanjem Političkog direktora i Evropskog korespondenta.

Crna Gora je sprovela sve *restriktivne mjere* Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i EU.

Nije uočen dodatni napredak kada je riječ o *sukobu interesa*.

Kada se govori o *neširenju oružja*, Crna Gora učestvuje u određenim, ali ne svim, međunarodnim aranžmanima i instrumentima kontrole izvoza koji se tiču neširenja naoružanja za masovno uništenje. Usklađivanje sa međunarodnim obavezama po pitanju lakog i malokalibarskog naoružanja, uključujući ciljeve strategije EU o lakom i malokalibarskom naoružanju, se nastavlja kroz nacionalno zakonodavstvo i kontrolne sisteme. Što se tiče mjera zaštite od nuklearnog zračenja, Crna Gora je ratifikovala Sporazum o sveobuhvatnim mjerama zaštite sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju u decembru 2010. godine.

Kada je riječ o *saradnji sa međunarodnim organizacijama*, Crna Gora je, u oktobru 2010. godine, predstavila svoj prvi Godišnji nacionalni program u okviru prvog Akcionog plana za članstvo u NATO-u (MAP). Široki monitoring Crne Gore nakon pristupanja od strane Savjeta Evrope je zamijenjen monitoringom zasnovanim na dijalogu.

Što se tiče *mjera bezbjednosti*, Crna Gora nastavlja rad na pronalaženju praktičnih rješenja neophodnih za usklađivanje sa Odlukom Savjeta o bezbjednosti informacija, uključujući upravljanje povjerljivim informacijama. Crna Gora je, prije svega, usvojila bezbjednosne aranžmane za sprovođenje Sporazuma o bezbjednosnim postupcima za razmjenu i zaštitu povjerljivih informacija između Crne Gore i Evropske unije. U toku su pripreme za uvođenje komunikacionih mreža za pridružene zemlje (Mreža pridruženih zemalja – ACN (Associated Countries Network)).

Na području **zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike**, naročito *upravljanja civilnim i vojnim krizama*, u februaru 2011. godine je potpisan sporazum između EU i Crne Gore kojim se uspostavlja okvir za učešće Crne Gore u aktivnostima upravljanja krizom koje preduzima EU. Crna Gora nastavlja sa učešćem u ISAF-u u Avganistanu, UNMIL-u u Liberiji i EU NAVFOR-u Atalanta.

### Zaključak

Crna Gora je ostvarila napredak u ovom poglavlju. Država je izvršila usklađivanje sa svim deklaracijama EU i odlukama Savjeta, uz kontinuiranu snažnu posvećenost regionalnoj stabilnosti. Međutim, moraju se usvojiti neophodne zakonske i upravne mjere, uz odgovarajuća prilagođavanja.

## 4.32. Poglavlje 32: Finansijska kontrola

Regulatorni okvir za uvođenje **unutrašnje finansijske kontrole javnog sektora** (PIFC) završen je 2010. godine usvajanjem potrebnih podzakonskih akata, uključujući pravilnik o sistemima za finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC), uputstva o godišnjem izvještavanju o sistemima finansijskog upravljanja i kontrole i internoj reviziji (IA), izmjene i dopune Uputstva o radu Državnog trezora.

Sprovođenje je potrebno osnažiti. Kapacitete finansijskih jedinica koje pružaju podršku upravi potrebno je značajno ojačati. Razumijevanje delegiranja, ovlašćivanja i upravljačke odgovornosti je i dalje slabo i treba ga konsolidovati i primijeniti u praksi. Potreban je sistematičniji pristup kako bi se obezbijedilo stvaranje i održavanje odgovarajućih kapaciteta i u centralnoj jedinici za harmonizaciju (CJH) i kod korisnika budžeta.

Određeni napredak se može primijetiti u oblasti uspostavljanja **interne revizije**. Administracija ima teškoća u angažovanju revizorskih službenika i broj do sada imenovanih revizora je previše mali. Značajni naponi i resursi će biti potrebni za uvođenje međunarodnih standarda u oblast interne revizije.

Što se tiče **eksterne revizije**, može se zabilježiti dalji napredak. U cilju jačanja nezavisnosti Državne revizorske institucije (DRI), Zakon o unutrašnjoj finansijskoj kontroli javnog sektora je izmijenjen u martu 2011. godine, čime je DRI izuzeta od obaveze podnošenja godišnjeg izvještaja Ministarstvu finansija o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i internoj reviziji. DRI aktivno razmatra dodatne mjere koje bi osigurale da njena nezavisnost bude usklađena sa međunarodnim standardima.

Kapaciteti DRI se stabilno povećavaju. Pored revizije godišnjeg finansijskog izvještaja Vlade, izvršeno je 13 pojedinačnih revizija. Ali, dok su sva administrativna radna mjesta u DRI-u popunjena, 33% revizorskih mjesta je trenutno upražnjeno. Potrebno je uložiti napore za usvajanje zakona o radu Revizorskog tijela, kako bi se formalno odvojilo od DRI-a i obezbijedila sredstva za dalji rad Revizorskog tijela. Administrativna i upravljačka autonomija DRI-a se mora obezbijediti.

Mali napredak je zabilježen u oblasti **zaštite finansijskih interesa EU**. Služba za borbu protiv prevara, koja je direktno odgovorna ministru finansija, osnovana je u cilju koordiniranja saradnje sa OLAF-om. Međutim, još uvijek se čeka na formalnu potvrdu. Njeni administrativni kapaciteti su i dalje ograničeni. Potrebno je preduzeti dalje korake na identifikovanju svih nacionalnih organa koji treba da se uključe u saradnju sa OLAF-om, kako bi se formirala mreža službi za borbu protiv prevara i pripremio pravni osnov za njeno funkcionisanje. Ograničeni napredak je zabilježen u **borbi protiv falsifikovanja eura**. Programi obuke za otkrivanje falsifikovanih novčanica se nastavljaju, ali ukupni istražni kapaciteti u ovoj oblasti su i dalje ograničeni.

#### *Zaključak*

Crna Gora je ostvarila napredak u oblasti finansijske kontrole. Međutim, država treba da implementira svoje sisteme finansijskog upravljanja i kontrole i da razvije funkciju interne revizije. Razvoj eksterne revizije se odvija normalnim tokom. Crna Gora je i dalje u početnoj fazi saradnje sa OLAF-om. Kapacitete za borbu protiv falsifikovanja eura treba unaprijediti.

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

Nije bilo naročitih dešavanja u vezi sa **tradicionalnim sopstvenim sredstvima, sredstvima od PDV-a i sredstvima bruto nacionalnog dohotka**. O napretku u oblastima relevantnih politika pogledajte poglavlja 16 – *Oporezivanje*, 18 – *Statistika*, 29 – *Carinska unija* i 32 – *Finansijska kontrola*.

Što se tiče administrativne infrastrukture, uspostavljene su institucije iz oblasti relevantnih politika koje indirektno utiču na sistem sopstvenih sredstava. Međutim, pored daljeg jačanja ovih institucija, biće potrebna potpuno funkcionalna koordinaciona struktura koja će obezbjeđivati tačno obračunavanje, predviđanje, naplatu, plaćanje i kontrolu sopstvenih sredstava i izvještavanje Evropskoj uniji o implementaciji pravila o sopstvenim sredstvima.

#### *Zaključak*

Ukupno gledano nema značajnih odstupanja između sistema u Crnoj Gori i EU što se tiče osnovnih principa i institucija iz oblasti relevantnih politika koji utiču na pravilnu primjenu pravila o sopstvenim sredstvima. Tokom vremena, moraće da se uspostavi koordinaciono tijelo koje će usmjeravati i voditi pretpripremne pripreme na polju sopstvenih sredstava. Administrativni okvir za primjenu pravila o sopstvenim sredstvima još nije uspostavljen.



## Statistički aneks

### STATISTIČKI PODACI (na dan 30. septembar 2011. godine) Crna Gora

Osnovni podaci	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Btoj stanovnika (u hiljadama)	12)	612	615	617	619	621	623	624	625	628	630	619b
Ukupna površina zemlje(km <sup>2</sup> )		13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812

Nacionalni računi	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bruto domaći proizvod (BDP) (u milionima eura)	1)	1 066	1 295	1 360	1 510	1 670	1 815	2 149	2 681	3 086	2 981	3 104
BDP (eura po glavi stanovnika)	2)	1 750e	2 113e	2 208e	2 435e	2 684e	2 912e	3 443e	4 280e	4 908	4 720	5 006
BDP (paritet kupovne moći (PPS) po glavi stanovnika)		:	:	:	:	:	6 900	8 400	10 000	10 800	9 700	9 800e
BDP po glavi stanovnika u PPS-u (EU-27 = 100)		:	:	:	:	:	31	35	40	43	41	40e
Realna stopa rasta BDP-a (stopa rasta obima BDP-a, nacionalna valuta, %promjena u odnosu na prethodnu godinu)		:	1,1	1,9	2,5	4,4	4,2	8,6	10,7	6,9	-5,7	2,5
Rast zaposlenosti (nacionalni računi, % promjena u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Rast produktivnosti rada: rast BDP-a po zaposlenom (% promjena u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Realni rast troškova jedinice rada (nacionalni računi, % promjena u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Produktivnost rada po zaposlenom (BDP kroz paritet kupovne moći po zaposlenom, EU-27 = 100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Bruto dodata vrijednost po osnovnim sektorima (%)												
Poljoprivreda i ribarstvo	3)	12,4	11,9	12,2	11,6	10,9	10,4	10,1	8,5	9,3	10,0	9,2
Industrija	3)	19,1	20,8	20,0	19,2	18,8	17,1	16,0	13,6	13,5	13,6	13,5
Građevinarstvo	3)	4,3	3,9	4,1	3,4	3,5	3,6	4,3	4,2	7,7	6,5	6,1
Usluge	3)	64,2	63,5	63,8	65,8	66,9	68,9	69,5	73,7	69,5	69,9	71,2
Rashodi za krajnju potrošnju, kao udio u BDP-u (%)		91,9	100,2	105,8	101,0	99,4	99,8	104,2	108,5	113,8	106,2	105,6
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao udio u BDP-u (%)		16,9	17,5	14,6	13,3	17,0	18,0	21,9	32,3	38,3	26,7	21,1
Promjene u zalihama, kao udio u BDP-u (%)		5,5	5,9	4,1	2,1	-0,4	-0,3	3,6	1,5	2,3	0,4	1,7
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP(%)		36,8	38,4	35,4	30,6	42,0	43,6	49,4	44,4	39,6	32,1	34,7
Uvoz roba i usluga, u odnosu na BDP(%)		51,1	62,0	59,9	47,0	58,1	61,1	79,1	86,7	94,0	65,4	63,1

Industrija	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indeks obima industrijske proizvodnje (2005=100)		87,7	86,8	87,7	89,5	101,8	100,0	100,9	100,9	99,1	67,5	79,4

Stopa inflacije	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prosječna godišnja stopa inflacije (indeks potrošačkih cijena, % promjena u odnosu na prethodnu godinu)		:	:	:	:	:	:	:	:	9,2	3,4	0,5

<b>Platni bilans</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Platni bilans: tekući račun ukupno (u milionima eura)		:	:	-175	-102	-120	-311	-687	-1 078	-1 584	-896	-778
Platni bilans tekući račun : trgovinski bilans (u milionima eura)		:	:	-433	-359	-416	-674	-1 010	-1 607	-2 102	-1 372	-1 317
Platni bilans tekući račun : neto usluge (u milionima eura)		:	:	100	112	148	196	197	439	399	385	446
Platni bilans tekući račun : neto dohodak (u milionima eura)		:	:	76	88	86	20	36	31	46	5	-22
Platni bilans tekući račun : neto tekući transferi (u milionima eura)		:	:	82	58	62	147	90	59	73	85	114
od čega državnih transfera (u milionima eura)		:	:	:	:	:	6	7	2	9	5	16
Neto strane direktne investicije(SDI) (u milionima eura)		:	:	87	39	51	399	470	568	582	1 066	552
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (u milionima eura)		:	:	0	5	2	4	26	115	74	33	22
od čega SDI ekonomije koja je predmet izvještaja u zemljama EU-27 (u milionima eura)		:	:	0	0	1	3	2	7	6	2	19
Strane direktne investicije (SDI) u ekonomiji koja je predmet izvještaja (u milionima eura)		:	:	87	44	53	403	496	683	656	1 099	574
od čega SDI zemalja EU-27 u ekonomiji koja je predmet izvještaja (u milionima eura)		:	:	73	32	38	337	300	461	378	782	287

<b>Javne finansije</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Opšta vlada: deficit/suficit, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	-2,4	-2,0	-2,0	3,4	6,6	0,5	-4,4	-5,0
Opšta vlada: dug u odnosu na BDP (%)		:	:	84,5	47,1	44,5	38,3	32,6	27,5	29,0	38,3	41,0

<b>Finansijski indikatori</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bruto spoljni dug cijele ekonomije, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Bruto spoljni dug cijele ekonomije, u odnosu na ukupni izvoz (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ponuda novca: M1 (novčanice, kovanice, noćni depoziti, u milionima eura)	4)	:	:	:	285	291	351	484	592	512	:	:
Ponuda novca: M2 (M1 plus depoziti sa dospeljem do dvije godine, u milionima eura)	5)	:	:	:	403	437	615	1 099	1 557	1 209	:	:
Ponuda novca: M3 (M2 plus utrživi instrumenti, u milionima eura)	6)	:	:	:	494	547	867	1 587	2 728	2 339	:	:
Ukupni kredit monetarnih finansijskih institucija stanovništvu (konsolidovani) (u milionima eura)		:	:	125	199	279	374	843	2 213	2 754	2 358	2 152
Kamatne stope: stope na dnevne kredite, godišnje (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (za jednu godinu), godišnje (%)		:	:	:	:	:	12,1	10,3	9,3	9,4	9,4	9,6
Pasivna kamatna stopa (za jednu godinu), godišnje (%)		:	:	:	:	:	:	:	3,4	4,1	3,9	3,3
Devizni kurs eura: prosjek za period - 1 euro = ... nacionalne valute	1)	:	:	:	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Indeks efektivnog deviznog kursa (2000=100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervi (uključujući zlato) (u milionima eura)		:	:	55	50	60	173	329	490	337	397	416

<b>Spoljna trgovina</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vrijednost uvoza: sve vrste robe, svi partneri (u milionima eura)		:	:	:	:	:	974,3	1457,4	2 073,1	2 529,7	1 654,2	1 657,3
Vrijednost izvoza: sve vrste robe, svi partneri (u milionima eura)		:	:	:	:	:	460,6	441,1	454,7	416,2	277,0	330,4
Trgovinski bilans: sve vrste robe, svi partneri (u milionima eura)		:	:	:	:	:	-513,7	-1016,2	-1 618,4	-2 113,6	-1 377,2	-1 327,0
Uslovi trgovanja (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Učešće izvoza u EU-27 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		:	:	:	:	:	53,5	66,5	69,2	62,2	48,3	55,9
Učešće uvoza iz EU-27 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		:	:	:	:	:	45,3	47,4	45,4	42,7	37,5	37,7

<b>Demografija</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stopa prirodnog rasta: prirodna promjena (rođeni minus umrli) (na 1000 stanovnika)		6,1	5,5	4,8	4,3	3,4	2,4	2,5	3,0	4,1	4,4	:
Stopa smrtnosti odojčadi: smrtnost djece ispod jedne godine starosti na 1000 živo rođenih		11,1	14,6	10,8	11,0	7,8	8,4	11,0	7,4	7,5	5,7	:
Očekivana životni vijek na rođenju: muškarci (godine)		:	:	:	:	:	71,4	71,5	72,1	72,8	73,1	:
Očekivana životni vijek na rođenju: žene (godine)		:	:	:	:	:	77,0	76,6	77,2	78,1	77,9	:

<b>Tržište rada</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stanovništvo (15-64): ukupan broj stanovnika starosti 15-64 (u hiljadama)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ekonomski aktivno stanovništvo (15-64): ukupan broj stanovnika starosti 15-64 koji su ekonomski aktivni (u hiljadama)		:	:	:	:	:	254,3	251,5	261,5	264,2	262,1	259,1
Ukupna zaposlenost (15-64): ukupan broj stanovnika starosti 15-64 koji su zaposleni (u	7)	181,8	176,6	177,6	168,5	187,3	176,5b	176,7	210,7	219,4	211,7	207,9
Stopa ekonomske aktivnosti (15-64): učešće stanovništva starosti 15-64 koje je ekonomski aktivno (%)	7)	60,4	57,1	59,1	58,9	51,7	59,0b	58,4	61,0	61,2	60,3	59,3
* Stopa zaposlenosti (15-64): učešće stanovništva starosti 15-64 u zaposlenosti (%)	7)	38,5	37,1	37,7	36,2	37,4	40,9b	41,0	49,2	50,8	48,8	47,6
Stopa zaposlenosti muškaraca (15-64) (%)	7)	46,2	45,6	46,6	44,5	46,5	46,2b	47,8	56,6	58,3	56,0	54,3
Stopa zaposlenosti žena (15-64) (%)	7)	30,6	29,0	29,0	28,1	28,8	35,6b	34,8	41,9	43,5	41,6	41,0
Stopa zaposlenosti starijih radnika (55-64): učešće stanovništva starosti 55-64 u zaposlenosti (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Zaposlenost po glavnim sektorima (%)												
Poljoprivreda		:	:	:	:	:	:	:	:	:	6,5	6,2
Industrija		:	:	:	:	:	:	:	:	:	14,0	13,9
Građevinarstvo		:	:	:	:	:	:	:	:	:	6,7	6,1
Usluge		:	:	:	:	:	:	:	:	:	72,8	73,9
Stopa nezaposlenosti: učešće radne snage koja je nezaposlena (%)		19,3	21,2	20,7	22,7	27,7b	30,3	29,6	19,3	16,8	19,1	19,7
Učešće muške radne snage koja je nezaposlena (%)		:	:	:	:	:	:	:	18,1	15,9	18,0	18,9
Učešće ženske radne snage koja je nezaposlena (%)		:	:	:	:	:	:	:	20,9	17,9	20,4	20,7
Stopa nezaposlenosti osoba < 25 godina: učešće radne snage starosti <25 koja je nezaposlena (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Stopa dugoročne nezaposlenosti: učešće radne snage koje je nezaposlena 12 mjeseci i duže (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	15,6	:

<b>Socijalna kohezija</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (u nacionalnoj valuti)		181,0	211,0	149,1	173,9	195,3	213,1	246,0	338,0	416,0	463,0	479,0
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen sa Indeksom potrošačkih cijena/harmonizovanim indeksom potrošačkih cijena) (2000=100)		100,0	91,6	109,7	119,3	130,9	139,7	156,4	179,9	195,2	:	:
* Broj lica koja su rano napustila školovanje – Učešće stanovništva starosti 18-24 sa nezavršenim srednjim obrazovanjem koje ne učestvuje u daljem obrazovanju ili obuci (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

<b>Životni standard</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Broj putničkih automobila na 1000 stanovnika		185,2	161,0	166,8	171,8	176,1	190,9	244,7	285,6	298,5	283,9	260,1
Broj pretplatnika mobilne telefonije na 1000 stanovnika		:	639,6	775,5	674,4	778,7	872,0	1 127,4	1 097,9	1 611,5	2 496,5	2 201,4

<b>Infrastruktura</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gustina željezničke mreže (operativne linije, na 1000 km <sup>2</sup> )		18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1
Dužina autoputeva (u hiljadama km)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

<b>Inovacije i istraživanje</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Izdaci za ljudske resurse (javna potrošnja za obrazovanje u % BDP-a)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
* Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u % BDP-a		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

<b>Životna sredina</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
* Emisije gasova sa efektom staklene bašte, CO2 ekvivalent (u tonama, 1990=100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Energetski intezitet ekonomije (u kg naftnog ekvivalenta na 1000 eura BDP-a)		:	:	:	:	:	:	493,8	384,4	.	:	:
Učešće električne energije dobijene iz obnovljivih izvora u % u ukupnoj potrošnji električne energije		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Učešće drumskog prevoza u unutrašnjem prevozu tereta (% tone-km)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

<b>Energetika</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primarna proizvodnja svih energetske proizvoda (u hiljadama tona naftnog ekvivalenta (TOE))		:	:	:	:	:	:	982	795	1 136	622	1 267
Primarna proizvodnja sirove nafte (u hiljadama TOE)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Primarna proizvodnja kamenog uglja i lignite (u hiljadama TOE)		:	:	:	:	:	:	982	795	1 136	622	1 267
Primarna proizvodnja prirodnog gasa (u hiljadama TOE)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Neto uvozi svih energetske proizvoda (u hiljadama TOE)		:	:	:	:	:	:	-49	9	-25	-18	-20
Bruto domaća energetska potrošnja (u hiljadama TOE)		:	:	:	:	:	:	933	804	1 111	606	1 268
Proizvodnja električne energije (u hiljadama GWh)		2,7	2,5	2,3	2,7	3,3	2,9	3,0	2,1	2,8	2,8	4,0

<b>Poljoprivreda</b>	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (proizvođačke cijene, prethodna godina=100)		95,0	107,0	106,0	101,0	104,0	99,0	102,0	89,0	.	.	.
Ukupna iskorištena poljoprivredna oblast (hiljada hektara)	8)	518p	518p	518p	518p	518p	517p	517	516	516	516	516
Stoka: goveda (hiljada grla, kraj perioda)	9)	179e	178e	183e	175e	169e	118	115	109	106	101	119
Stoka: svinje (hiljada grla, kraj perioda)	9)	19e	21e	22e	24e	27e	11	13	10	10	12	12
Stoka: ovce i koze (hiljada grla, kraj perioda)	9)	293e	244e	241e	252e	254e	255	249	222	209	200	244
Proizvodnja i upotreba mlijeka na farmama (ukupno punomasno mlijeko, hiljada tona)	10)	197e	194e	198e	203e	209e	186	178	173	160	152	179
Biljna proizvodnja: žitarice (uključujući pirinač) (hiljada tona, ubrani proizvod)	11)	3p	4p	5p	4p	3p	3p	3	2	3	3	17b
Biljna proizvodnja: šećerna repa (hiljada tona, ubrani proizvod)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Biljna proizvodnja: povrće (hiljada tona, ubrani proizvod)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	151

: = nije dostupno

p = privremena vrijednost

e = procijenjena vrijednost

b = prekid u seriji

\* = indikator za Europa 2020

Zs SDI su u upotrebi konvencije o označavanju platnog bilansa. Za strane direktne investicije u inostranstvu znak minus znači da investiranje u inostranstvu ekonomije o kojoj se izvještava prevazilazi deinvestiranje u datom periodu, dok unos bez znaka znači da deinvestiranje prevazilazi investiranje. Za strane direktne investicije u datoj ekonomiji unos bez znaka znači da investiranje u datu ekonomiju prevazilazi deinvestiranje, dok znak minus znači da deinvestiranje prevazilazi investiranje.

Fusnote:

- 1) Nema zvanične nacionalne valute. Euro je valuta u upotrebi.
- 2) Procjene broja stanoavnika sredinom godine korišćene za izračunavanje vrijednosti po glavi stanovnika; podaci su bez Indirektno mjerenih usluga finansijskog posredovanja (FISM).
- 3) Podaci u skladu sa NACE Rev 1.1.
- 4) Na dan 31. decembar. Umjesto standarda M1, dati su podaci koji su obuhvaćeni državnom definicijom M0. Monetarna osnova (M0) se sastoji od depozita banaka kod CBCG (račun za saldiranje i račun obavezne rezerve) i procjena gotovine u opticaju. Monetarni agregat M1 se sastoji od M0, depozita po viđenju nebankarskog sektora kod banaka i CBCG, u eurima i drugim valutama, isključujući depozite centralne vlade. Monetarni agregat M11 se sastoji od M1 uvećan za depozite po viđenju centralne vlade, u eurima i drugim valutama. Monetarni agregat M2 čine M1 i oročeni depoziti nebankarskog sektora kod banaka, u eurima i drugim valutama, isključujući depozite centralne vlade. Monetarni agregat M21 čini M2 uvećan za oročene depozite centralne Vlade u eurima i drugim valutama.
- 5) Na dan 31. decembar. Umjesto standarda M2, dati su podaci koji su obuhvaćeni nacionalnom definicijom M11.
- 6) Na dan 31. decembar. Umjesto standarda M3, dati su podaci obuhvaćeni nacionalnom definicijom M21.
- 7) Starosna grupa se odnosi na osobe od 15 ili više godina do 2004. godine; od 2005. godine koristi se starosna grupa od 15-64 godina.
- 8) Poljoprivredna oblast uključuje: obradivo zemljište, oblast pod pašnjacima, ribnjake i jezera.
- 9) Broj grla stoke u hiljadama; uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.
- 10) Izračunata neto vrijednost u hiljadama tona; uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.
- 11) Uključujući domaćinstva, preduzeća i zadruge; od 2010. godine podaci uključuju sve žitarice (pšenicu, raž, ječam, ovas, kukuruz, heljdu); od 2000. do 2009. uključeni su samo podaci za pšenicu.
- 12) Podaci za 2010. predstavljaju procjenu na osnovu popisa stanovništva iz 2011. godine, treba revidirati podatke od 2003. do 2009. godine.