



Brussels, 29.5.2019  
SWD(2019) 217 final

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**

**Montenegro 2019 Report**

*Accompanying the document*

**Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the  
European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**

**2019 Communication on EU Enlargement Policy**

{COM(2019) 260 final}

## Table of Contents

1. UVOD	2
1.1. Kontekst .....	2
2 NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: politički kriterijumi i vladavina prava	5
2.1 Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave.....	5
2.1.1 Demokratija	5
<b>2.1.2. Reforma javne uprave</b>	11
2.2 Vladavina prava i temeljna prava .....	14
<b>2.2.1 Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava</b>	14
<b>2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost</b>	32
3. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: EKONOMSKI RAZVOJ I KONKURENTNOST	45
3.1 Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije.....	46
3.2 Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU .....	51
4. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA	54
5. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA	56
5.1 Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe .....	56

## 1. UVOD

### 1.1. Kontekst

Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu mjesecu 2012. godine. Do danas je otvoreno 32 pregovaračka poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. Crna Gora nastavila je u velikoj mjeri da implementira Sporazum o stabilizaciji i proširivanju (SSP), a sastanci zajedničkih tijela po ovom ugovoru redovno se održavaju.

Tokom izvještajnog perioda otvorena su dva pregovaračka poglavlja, a nijedno poglavlje nije privremeno zatvoreno. Održavanje pristupnih konferencija omogućeno je i zahvaljujući napretku ostvarenom u oblasti vladavine prava, u skladu sa uslovima u Pregovaračkom okviru. Napredak ka ispunjavanju prelaznih mjerila postavljenih u poglavljima koja se odnose na vladavinu prava 23 i 24 biće ključan za dalji napredak cjelokupnog pregovaračkog procesa.

### 1.2. Sažetak<sup>1</sup>

Što se tiče **političkih kriterijuma** izvještajni period i dalje obilježava nizak nivo povjerenja u izborni okvir, koji treba revidirati sveobuhvatno i inkluzivno. Privremeni odbor u Skupštini koji se bavi reformom izbornog zakonodavstva i drugih propisa osnovan je u jesen 2018. godine između ostalog i za tu svrhu. Međutim, on i dalje ne ispunjava svoj ambiciozni mandat. Tokom izvještajnog perioda organizovani su predsjednički i lokalni izbori u 11 opština i jednoj gradskoj opštini. Lokalni se izbori i dalje ne održavaju svi u isto vrijeme što otežava međunarodno posmatranje i ostavlja mnogo mogućnosti da se tvrdi da postoje nepravilnosti koje se ne mogu nezavisno ocijeniti.

Politička scena i dalje je fragmentirana i polarizovana, a karakteriše je nedostatak stvarnog političkog dijaloga. Ostvaren je ograničeni napredak u ponovnom uspostavljanju političkog dijaloga u Skupštini tokom 2018. godine sa privremenim vraćanjem većine opozicionih partija u Skupštinu i uspostavljanjem privremenog skupštinskog odbora. Međutim, nakon što je pritvoren jedan opozicioni poslanik krajem 2018. godine i nakon navoda o korupciji i nezakonitom finansiranju političkih partija (afera “koverat”) početkom 2019. godine, opozicija se u velikoj većini vratila bojkotu Skupštine. Ovi navodi takođe su pokrenuli građane kroz redovne ulične proteste, pokušaje vanparlamentarnog dijaloga i zahtjeve opozicije da se formira tehnička vlada.

Vraćanje političke debate u Skupštinu odgovornost je svih političkih subjekata. Da bi se ostvarilo jačanje odgovornosti Skupštine, njenog nadzora nad izvršnom granom vlasti, demokratikog pomnog praćenja i boljeg kvaliteta propisa, potrebno je aktivno i konstruktivno učešće svih aktera. Nje bilo novih dešavanja u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava za svrhe političkih partija iz 2012. godine. Što se tiče novijih navoda, tužilaštvo je otvorilo istrage vezane za neke od navoda, a Agencija za sprečavanje korupcije novčano je kaznila političku partiju za koju je otkriveno da je primala nezakonite donacije u gotovini. Ovi navodi iziskuju kredibilno, nezavisno i djelotvorno reagovanje institucija.

Što se tiče upravljanja, postoji potreba da se ojača transparentnost, učešće relevantnih aktera i kapacitet vlade da realizuje reforme. Novi pravni okvir i metodologija za strateško planiranje treba da vode ka kvalitetnijem strateškom planiranju, praćenju i izvršenju. Pravno, institucionalno i finansijsko okruženje u kome funkcionišu organizacije civilnog društva

---

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj obuhvata period od marta 2018. do marta 2019. godine. On se bazira na inputima iz različitih izvora, uključujući i priloge Vlade Crne Gore, država članica EU, izvještaje Evropskog Parlamenta i informacije raznih međunarodnih i nevladinih organizacija.

poboljšalo se u cjelini. Međutim, i dalje preostaje da se u praksi obezbijedi stvarna uključenost organizacija civilnog društva u proces kreiranja politike.

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti reforme **javne uprave**. Generalno gledano, ostvaren je određeni napredak. Dobar je napredak ostvaren naročito u okviru za srednjoročno planiranje politike, zapošljavanju na osnovu rezultata i racionalizaciji organizacije državne uprave. Međutim, i dalje je potrebna snažna politička volja da se djelotvorno radi na depolitizaciji javne službe i optimizaciji državne uprave, inkluzivnoj izradi politika na osnovu dokaza, delegiranju donošenja odluka i odgovornosti rukovodilaca.

**Pravosudni sistem** Crne Gore je umjereno spreman i ostvaren je određeni napredak. Još uvijek preostaje da se u potpunosti implementira zakonodavni okvir čiji je cilj povećanje nezavisnosti i profesionalizma u pravosuđu. Institucionalni kapaciteti su ojačani.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u **borbi protiv korupcije**. Ostvaren je određeni ograničeni napredak tokom izvještajnog perioda. Međutim, korupcija dominira mnogim oblastima i ostaje razlog za zabrinutost. Operativni kapacitet institucija je poboljšan; međutim, sve institucije treba da pokažu proaktivniji stav. I dalje ostaje da se rješavaju izazovi vezani za kredibilitet, nezavisnost i određivanje prioriteta Agencije za sprečavanje korupcije. Finansijske istrage i privremeno i trajno oduzimanje imovine i dalje treba da se poboljšaju. Uspostavljen je početni bilans ostvarenih rezultata iz istraga, krivičnih gonjenja i pravosnažnih osuđujućih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, ali reakcije krivičnog pravosuđa u slučajevima korupcije na visokom nivou i dalje su previše ograničene. Dalja poboljšanja u ovom smislu biće moguća samo u okruženju gdje su nezavisne institucije zaštićene od svakog neprimjerenog uticaja i ohrabrene da svoja ovlaštenja koriste u potpunosti.

U **borbi protiv organizovanog kriminala**, Crna Gora ostaje umjereno spremna. Ostvaren je određeni napredak u pravosudnoj saradnji i u nekim oblastima borbe protiv organizovanog kriminala. Napravljen je prvobitni bilans ostvarenih rezultata iz istraga u slučajevima pranja novca, u finansijskim istragama i privremenom oduzimanju imovine stečene kriminalom. Pojačana međunarodna saradnja policije donosi rezultate, što se može ilustrovati nizom međunarodnih operacija visokog profila, hapšenjima i zaplijenom droge. Međutim, da bi se došlo do ubjedljivog bilansa ostvarenih rezultata u složenijim oblicima organizovanog kriminala, gdje su u igri lokalni interesi, potrebni su dalji rezultati, i u oblasti pranja novca, trgovine ljudima i krijumčarenja duvana, kao i u trajnom oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalom.

U oblasti **temeljnih prava**, Crna Gora je dodatno uskladila svoje zakonodavstvo sa standardima EU. Kapaciteti kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Nacionalnog preventivog mehanizma su se poboljšali, ali je potrebno još raditi na jačanju institucionalnog okvira i djelotvornoj zaštiti ljudskih prava. Crna Gora treba da obezbijedi da postoje adekvatni institucionalni mehanizmi za zaštitu posebno osjetljivih grupa od diskriminacije. Implementacija zakonodavstva ostaje slaba, a institucionalne kapacitete za ljudska prava treba ojačati. Romska i egipćanska<sup>2</sup> manjina i dalje je najugroženija zajednica, najviše izložena diskriminaciji. Rodno-zasnovano nasilje i nasilje nad djecom ostaju pitanja koja izazivaju ozbiljnu zabrinutost.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblasti **slobode izražavanja**, ali u izvještajnom periodu nije ostvaren napredak. Bilo je veoma ograničenih dešavanja vezanih za

---

<sup>2</sup> Prema terminologiji evropskih institucija, krovni izraz "Romi" koristi se ovdje za niz različitih grupa, pri čemu se ne poriče specifičnost svake od njih.

istrage slučajeve nasilja nad novinarima. Nedavno političko miješanje u Savjet nacionalnog javnog servisa i Agencije za elektronske medije pitanja su koja izazivaju ozbiljnu brigu. Medijska scena i dalje je izuzetno polarizovana i opstaju izazovi po pitanju razumijevanja uloge slobodnih medija. Mehanizmi za samo-regulaciju i dalje su slabi.

Što se tiče **ekonomskih kriterijuma**, Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna u razvoju funkcionalne tržišne ekonomije. Ekonomija je nastavila da se razvija jakim tempom, poboljšali su se rezultati na tržištu rada, iako je stopa nezaposlenosti ostala na visokom nivou. Uprkos pozitivnoj izveznoj dinamici, deficit tekućeg računa, podstaknut velikom domaćom tražnjom, ostao je veoma veliki i samo je dijelom finansiran neto prilivom stranih direktnih investicija. Koeficijenti solventnosti i likvidnosti finansijskog sektora su se poboljšali, ali pristup finansijskim sredstvima za mala preduzeća ostaje otežan zbog strogih uslova za dobijanje kredita. Nastojanja na postizanju finansijske konsolidacije nastavila su se tokom 2018. godine, ali ciljani budžetski deficit nije postignut, dok je javni dug dostigao novi rekordni iznos, dijelom zbog potrebe da se finansira veliki projekat autoputa koji se finansira iz kineskog kredita. Razvoj privatnog sektora i dalje je ograničen zbog slabosti u poslovnom okruženju, pravosuđu, i velike dominacije neformalnog poslovanja, što je odraz slabog kapaciteta za implementaciju u ključnim državnim institucijama nadležnim za sprovođenje vladavine prava i tržišne konkurencije.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna u svom kapacitetu da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u okviru Evropske unije. Razvoj infrastrukture u nizu oblasti postepeno postavlja preduslove za poboljšanu ekonomsku konkurentnost. Međutim, dalja su nastojanja potrebna da se poboljša razvoj ljudskih kapaciteta i da se smanji neusklađenost između rezultata procesa obrazovanja i potreba tržišta rada. Lokalna preduzeća treba da rastu i pojačavaju svoja nastojanja da postanu konkurentnija na međunarodnom planu.

Kada je riječ o **dobrosusjedskim odnosima i regionalnoj saradnji**, Crna Gora ostaje konstruktivno posvećena bilateralnim odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim državama članicama EU, te aktivni učesnik u regionalnoj saradnji.

Po pitanju **sposobnosti** Crne Gore da preuzme obaveze iz članstva, važan posao na usklađivanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine EU je obavljen u mnogim oblastima. Crna Gora je postigla dobar nivo spremnosti u oblastima kao što su pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, energetika i vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika. Crna Gora je umjereno spremna u mnogim poglavljima, kao što su sloboda kretanja roba, politika konkurencije, poljoprivreda i ruralni razvoj, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, kao i preduzetnička i industrijska politika. Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblastima kao što su životna sredina i klimatske promjene, te socijalna politika i zapošljavanje. Dobar je napredak ostvaren u oblastima prava na osnivanje i slobode pružanja usluga, prava intelektualne svojine, poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. U predstojećem periodu Crna Gora treba naročito da se fokusira na politiku zaštite konkurencije, životnu sredinu i klimatske promjene, te na javne nabavke. Jačanje administrativnih kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru. Crna Gora nastavlja da se usklađuje sa zajedničkim stavovima i deklaracijama vanjske i bezbjednosne politike EU.

U oblasti **migracija**, Crna Gora je pogođena naglim porastom nezakonitih migracija zbog djelimičnog pomjeranja regionalnog toka migracija ka takozvanoj "primorskoj ruti" kroz Albaniju, Crnu Goru i Bosnu i Hercegovinu. Crnogorske vlasti privede su 4.753 nezakonitih migranata (porast od 460% u odnosu na 2017. godinu), što predstavlja veliki pritisak za

prihvatni centar i administrativne kapacitete države. Pravni okvir je dalje ojačan stupanjem na snagu važnog pravnog paketa o migracijama i azilu, dok su preduzete određene mjere da se povećaju prihvatni i operativni kapaciteti. Važni sporazumi o prekograničnoj saradnji sa susjednim zemljama potpisani su i parafiran je Sporazum o statusu između Crne Gore i EU o evropskoj granici i obalskoj straži. U narednom izvještajnom periodu Crna Gora treba dalje da ojača kapacitete za rad sa mješovitim tokovima migracija i integracijom izbjeglica; te da nastavi da jača ljudske i materijalne resurse posvećene upravljanju granicama i sistemu registracije migranata.

## **2 NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: POLITIČKI KRITERIJUMI I VLADAVINA PRAVA**

### **2.1 Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave**

#### *2.1.1 Demokratija*

Politička scena i dalje je polarizovana, a opozicija se dalje fragmentira. Izvještajni period obilježilo je nastavljanje bojkota rada Skupštine od strane dvije opozicione partije i djelimični i selektivni povratak ostatka opozicije u Skupštinu. Navodi o korupciji i nezakonitom finansiranju političkih partija (afera “koverat”) početkom 2019. godine pokrenula je građane kroz redovne mirne ulične proteste, pokušaje van-parlamentarnog političkog dijaloga i zahtjeve opozicije za formiranjem tehničke vlade.

#### **Izbori**

Nivo povjerenja u izborni okvir i sprovođenje izbora i dalje je nizak. Ostaju neispunjene važne prioritetne preporuke Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS). Izborni pravni okvir treba da se revidira na sveobuhvatan i inkluzivan način kako bi se uredili svi ključni aspekti izbornog procesa. U oktobru 2018. godine Skupština je osnovala privremeni odbor za dalju reformu izbornog i drugog zakonodavstva. Ovaj odbor, koji bojkotuje opozicija, tek treba da napravi rezultate, izađu ostalog i u opsežnoj izornoj reformi i to dosta vremena prije narednih parlamentarnih izbora. Afera “koverat” iziskuje kredibilan, nezavisan i djelotvoran odgovor institucija.

Na predsjedničkim izborima u aprilu 2018. godine, Misija za posmatranje izbora OEBS/ODIHE zaključila je da su poštovane temeljne slobode, ali je i konstatovala da je kandidat koga je predložila vladajuća partija imao institucionalnu prednost. Preporučena je opsežna i inkluzivna reforma izbornog zakonodavstva i naglašena potreba da se istraže svi navodi kršenja i da se preduzmu potrebne mjere da se obeshrabri kupovina glasova i spriječi pritisak na građane. U izvještaju iz misije ponovljena je potreba da se poveća transparentnost rada, profesionalizam i nepristrasnost Državne izborne komisije (DIK). Takođe je naglašena potreba da se ojača nezavisnost javnog servisa i medijskog regulatora. Državno tužilaštvo formiralo je 1.100 predmeta koji se odnose na ove izbore, od kojih je većina vezana za navodno falsifikovanje ličnih isprava i/ili falsifikovanje potpisa. Svi su još uvijek u fazi izviđaja.

Lokalni izbori nastavili su da se odvijaju jedni za drugima, što čini posmatranje sa međunarodnog nivoa teškim i ostavlja mnoštvo prilika da se tvrdi da postoje nepravilnosti koje se ne mogu nezavisno cijeliti. Tokom 2018. godine održani su izbori u 13 opština i u jednoj gradskoj opštini i realizovani su u generalno mirnoj i staloženoj atmosferi. Prijavljene nepravilnosti izazvane su lošom organizacijom i nedovoljnim poznavanjem procedura u sprovođenju izbora. U martu 2019. godine lokalni su izbori održani u novo-formiranoj opštini

Tuzi. Nisu prijavljene značajnije nepravilnosti.

U maju 2019. godine, pred Višim sudom u Podgorici okončan je prvostepeni postupak vezan za pokušaj državnog udara na izborni dan 2016. godine. Sud je oglasio krivim svih 13 optuženih, uključujući i dva opoziciona poslanika, dva ruska državljana i osam državljana Srbije i osudio ih za osnivanje kriminalne organizacije sa svrhom izvođenja terorističkih napada i drugih krivičnih djela protiv ustavnog poretka i bezbjednosti. U oktobru mjesecu 2018. godine, Parlament je osnovao privremeni odbor za dalje reforme izbornih i drugih zakona uz podršku glasova vladajuće koalicije i nekoliko opozicionih partija. Posao ovog višepartijskog skupštinskog tijela obuhvata opsežnu izbornu reformu, ispunjavanje preporuka OEBS/ODHIR iz posmatračkih misija na izborima 2016. i 2018. godine, i sporazum o održavanju lokalnih izbora istog dana u cijeloj državi. Ovaj odbor pozvao je predstavnike organizacija civilnog društva i akademske zajednice da učestvuju u njegovom radu. Od decembra 2018. godine ovaj odbor nema kvorum zbog bojkota opozicije; u međuvremenu se njegov rad nastavio bez predstavnika opozicije i sa neujednačenim učešćem organizacija civilnog društva samo na tehničkom nivou u dvije od sedam radnih grupa. Jasno planiranje, povećana transparentnost i stvarna inkluzivnost u radu odbora biće od ključnog značaja da bi odbor mogao da ispuni svoju ambicioznu agendu i pojača povjerenje građana u izborni proces.

U martu 2019. godine Skupština je imenovala novog predsjedavajućeg DIK nakon što je prethodnom mandat istekao u oktobru 2018. godine.

Uključenost žena u politiku i dalje je mala, uključujući i uključenost u sprovođenje izbora. Izborne liste sastavljene su uz poštovanje minimalnih uslova kada je riječ o rodnoj ravnopravnosti.

Nije bilo novih dešavanja u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske svrhe do koga je došlo 2012. godine (afera “snimak”). U januaru 2019. godine objavljen je video snimak na kome se vidi da visoko pozicionirani partijski zvaničnik prima koverat sa novcem u periodu neposredno prije parlamentarnih izbora 2016. godine (afera “koverat”). Brz, kredibilan i djelotvoran odgovor institucija na ovu aferu biće ključan za vraćanje povjerenja građana u izborni proces i državne institucije.

## Parlament

Tokom 2018. godine ostvaren je ograničen napredak u ponovnom uspostavljanju političkog dijaloga u Skupštini sa djelimičnim i privremenim povratkom većeg dijela opozicionih poslanika i uspostavljanjem privremenog skupštinskog odbora za dalju reformu izbornog i drugog zakonodavstva. Potrebno je aktivno i konstruktivno učešće svih strana da bi se pojačala odgovornost skupštine, nadzor izvršne grane vlasti i demokratsko pomno praćenje i da bi se došlo do kvalitetnijeg zakonodavstva.

Do druge polovine 2018. godine većina opozicionih poslanika, uz izuzetak dvije političke partije i njihovih devet poslanika, vratila se na skupštinska zasijedanja i ponovo uzela aktivno učešće u skupštinskim odborima, nakon što su gotovo dvije godine bojkotovali njihov rad. Međutim, nakon hapšenja jednog opozicionog poslanika u decembru 2018. godine i kasnije afere “koverat”, opozicija se postepeno vratila selektivnom bojkotu Skupštine.

Kada je riječ o **zakonodavnoj ulozi** Skupštine, bojkot opozicije je dalje oslabio kvalitet debate, a skupštinski odbori gotovo jednoglasno podržavaju nacрте zakona koje predloži

izvršna grana vlasti. Iako je Skupština ojačala svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih ljudi, njen kapacitet da pomno analizira predložene propise sa aspekta usklađenosti sa pravnom tekovinom EU ostaje na niskom nivou. Tokom 2018. godine, 27 zakonodavnih akata od 198 (13,6% ukupnog broja), usvojeno je u vanrednom postupku, dok ih je 2017. godine u vanrednom postupku usvojeno 22%.

Bojkot je takođe uticao na odluke o imenovanjima za koje je potrebna kvalifikovana većina, kao što je imenovanje članova Sudskog savjeta koji nisu iz reda pravosuđa. Uz to, Skupština je iz Savjeta Agencije za sprečavanje korupcije razriješila predstavnika civilnog društva, dok su zakonski postupci još bili u toku. U tom slučaju i u dva slična slučaja koja se tiču odluke Skupštine da razriješi dva člana Savjeta nacionalnog javnog servisa RTCG (*Radio Televizija Crne Gore*), prvostepeni sud je utvrdio da su oni svi bili nezakonito razriješeni. Ovi slučajevi ilustruju važnost funkcionisanja sistema uzajamne provjere i kontrole tri grane vlasti u slučajevima predlaganja i imenovanja od strane Skupštine.

Skupština je zadržala visok nivo transparentnosti na administrativnom nivou. Međutim, inkluzivnost i učešće građana bili su slabi u praksi, i kada je riječ o zakonodavnim aktima koji utiču na prava građana kao što je nacrt izmjena i dopuna Zakona o eksproprijaciji, Zakona o državnim simbolima i Danu državnosti, i Zakona o javnom redu i miru. Treba izbjegavati praksu da poslanici predaju nacrt zakona koji pripremi Vlada, čime se zaobilazi obavezna javna rasprava. Značajna su poboljšanja potrebna u komunikaciji i saradnji Skupštine sa građanima, a naročito je potrebno fokusirati se na postupak za rješavanje pritužbi i peticija građana.

Na **skupštinski nadzor** izvršne grane vlasti takođe je negativno uticao bojkot opozicije i taj je nadzor potrebno dalje poboljšati. Tokom 2018. godine održana su samo četiri kontrolna saslušanja, dok je broj konsultativnih saslušanja značajno opao (30 tokom 2018. godine, dok ih je 2017. godine bilo 43). Skupština treba da pojača nastojanja da razvije jednoobrazni i djelotvoran sistem za praćenje implementacije zaključaka i preporuka usvojenih na saslušanjima provedenim u okviru skupštinskog nadzora. Na nalazima Državne revizorske institucije i dalje se radi ograničeno, a još uvijek nema rasprave niti izvještavanja o implementaciji značajnih politika i zakonodavnih akata.

Od oktobra 2016. godine Odboru za ljudska prava nije predata nijedna pritužba građana, medija ili zainteresovanih strana u kojoj bi se navodilo da je došlo do povrede **etičkog kodeksa**. Tokom 2018. godine nije bilo dodatnih obuka o konfliktu interesa i dobrom postupanju. Nije bilo slučajeva da je Skupština ukidala imunitet poslanicima. Međutim, protiv dva poslanika najvećeg opozicionog saveza pokrenuti su postupci krajem 2018. godine, a da im prije toga nije ukinut imunitet i za obojicu su donesena rješenja o pritvoru zbog nepostupanja po zakonu. Jedan od ta dva poslanika je pritvoren, dok je drugi izbjegao hapšenje tako što je ostao u zgradi Skupštine. Ova rješenja o pritvoru privremeno je suspendovao Ustavni sud dok ne donese konačnu odluku o ustavnosti relevantnih zakonskih odredbi. Jedan opozicioni poslanik iz najvećeg opozicionog saveza odslužio je gotovo tri mjeseca zatvora nakon pravosnažne odluke Višeg suda kojom je potvrđena zatvorska kazna koja mu je izrečena za napad na službenika policije tokom protesta opozicije u oktobru 2015. godine. Tri krivična postupka koja su uključivala poslanike opozicije iz istog saveza trenutno su u toku.

Politička scena dalje se fragmentirala. Dodatne podjele u nekim opozicionim strankama i savezima dovele su do uspostavljanja dva nova poslanička kluba i do povećanja broja nezavisnih poslanika. U Skupštini je zastupljeno 18 stranaka, od kojih su tri stranke koje predstavljaju etničke manjine, a tri poslanika su nezavisna.



Od 81 poslanika, samo su 19 žene (23,5%). Žene takođe nisu dovoljno zastupljene ni na visokim položajima u Skupštini, gdje vode samo tri stalna skupštinska odbora (od 14). Ženska politička mreža, koja se sastoji od poslanica ih 16 političkih partija, pokazala je da je moguć konsenzus političkih partija o važnim pitanjima i da promjene izbornog zakonodavstva i mjere ekonomskog osnaživanja mogu da dovedu do promjene u učešću žena.

I dalje postoje nedostaci u pravnom okviru kojim se uređuju **političke partije** i njihovo finansiranje, uključujući i one koje je utvrdio OEBS/ODIHR, kao što su pravne praznine i nesigurnosti vezane za korišćenje zajmova i partijskih izvora za finansiranje izbornih kampanja, nedovoljno učešće žena i nedostatak transparentnosti u finansiranju političkih partija. Afera “koverat” istakla je potrebu da se ti nedostaci hitno rješavaju, a to bi pojačalo povjerenje javnosti u izborni sistem. U februaru 2019. godine Skupština je održala vanredno zasjedanje o aferi “koverat” ali nije usvojila nikakve zaključke.

Nema žena među liderima političkih partija, a malo ih je i u partijskim rukovodstvima.

Nivo finansiranja političkih partija iz budžeta je i dalje znatno iznad regionalnog prosjeka. Posao praćenja finansiranja političkih partija u rukama je Agencije za sprečavanje korupcije i državne revizorske institucije. Rezultati tog praćenja i dalje su ograničeni.

## Upravljanje

Zakonski i procesni okvir kapaciteta za strateško planiranje u tijelima na centralnom nivou je značajno ojačan; nova Uredba i metodologija u ovoj oblasti sada treba dosljedno da se primjenjuju od strane svih ministarstava i državnih organa. Treba dalje raditi na poboljšanju transparentnosti procesa pristupanja i učešća svih aktera. Zakonodavni okvir za lokalnu samoupravu postoji i treba da se implementira kroz jačanje kapaciteta, profesionalizaciju i usaglašavanje funkcija na lokalnom nivou. Nova opština Tuzi osnovana je u septembru 2018. godine. Novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave usvojen je sa ciljem konsolidovanja lokalnih javnih finansija.

Crna Gora je i dalje fokusirana na proces pristupanja EU što je ključni cilj njene vanjske politike. U maju 2018. godine, Ministarstvo evropskih poslova raspušteno je i njegov je posao prenesen na Minsitarstvo vanjskih poslova, Generalni sekretarijat Vlade i novu Kancelariju za evropske integracije u kabinetu Premijera, na čijem je čelu Glavni pregovarač, čiji se prethodnik povukao. Kao rezultat toga broj ministarstava je pao na 18. Četiri ministra su žene.

Uz racionalizaciju sastava radnih grupa za sva pregovaračka poglavlja, u oktobru 2018. godine Vlada je izvršila reviziju strukture Komisije za evropske integracije. Ta Komisija prati implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) i nacionalnog programa pristupanja EU za period 2018-2020. godine.

Kapaciteti za strateško planiranje **organa centralne vlade** ojačani su usvajanjem nove Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i uz nju pripremljene metodologije za izradu i implementaciju politika. U skladu sa tom Uredbom, Generalni sekretarijat obezbjeđuje smjernice za sve nacрте strateških dokumenata i daje pisano mišljenje o usklađenosti svakog od njih, što zatim ide na Vladu radi usvajanja. Nadležnosti Generalnog sekretarijata u koordinaciji, usklađivanju i praćenju implementacije politike takođe su ojačane, a uvedeni su i postupci za usklađivanje politika sa obavezama u procesu pristupanja i sektorskim politikama EU. U februaru 2018. godine osnovana je mreža fokalnih tačaka za strateško planiranje u javnoj upravi. Nacionalni savjet za obrazovanje akreditovao je Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika i namještenika u martu

2018. godine, a u januaru 2019. godine Uprava za kadrove završila je prvi ciklus certifikovane obuke za strateško planiranje. Međutim, treba poboljšati koordinaciju sa akterima izrade politike.

Po pitanju transparentnosti, novi operativni tim za Partnerstvo otvorenih vlada oformljen je u julu 2018. godine sa ciljem izrade akcionog plana za implementaciju Inicijative Partnerstva otvorenih vlada. Taj plan usvojen je na Vladi u novembru 2018. godine sa ciljem da se poboljša učešće građana i pristup informacijama. Vlada nastavlja da informiše građane o procesu pristupanja EU.

Uredba o javnoj raspravi je usvojena u julu 2018. godine. Njom je prošireno područje javne rasprave tako da ne obuhvata samo nacрте zakona već i nacionalnih strategija. Uredba takođe pojašnjava uslove za učešće u javnim raspravama i definiše izuzetke od obaveze održavanja javnih rasprava. Međutim, niz zakona koji utiču na prava građana usvojeni su bez prethodne javne rasprave zbog širokog tumačenja zakonskih izuzetaka od obaveze da se održavaju javne rasprave. To je takođe bilo suprotno Zakonu o državnoj upravi. Generalno gledano, zakonodavni proces i proces izrade politika i dalje ima manjkavost nedovoljne transparentnosti i nedostatka stvarnog uključivanja relevantnih aktera.

Što se tiče **lokalne samouprave**, Zakon o prostornom planiranju izmijenjen je i dopunjen u septembru 2018. godine i time je produžen rok za donošenje opštinskih prostornih planova do kraja 2018. godine. Zakon su pred Ustavnim sudom osporili poslanici opozicije, a na odluku Ustavnog suda se još čeka.

Pod nadzorom Ministarstva javne uprave, na nivou Vlade i u opštinama u toku su donošenje i implementacija podzakonskih akata na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o lokalnoj samoupravi. Oba zakona uključuju odredbe za poboljšano zapošljavanje na osnovu rezultata; Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa da se odluke o zapošljavanju delegiraju na relevantni nivo u većini slučajeva, osim u slučaju kada je direktno pretpostavljeni osobi koja se zapošljava ministar. Novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave donesen je u decembru 2018. godine. Novi Etički kodeks državnih službenika i namještenika donesen je u julu 2018. godine, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. U skladu sa ovim zakonom sve opštine su donijele svoje etičke kodekse.

Političko učešće žena i dalje je na niskom nivou i na nivou lokalne samouprave. Od 24 opštine, samo u jednoj je gradonačelnica žena, a žene čine samo do 26% odbornika u opštinama.

### **Civilno društvo**

Pravno, institucionalno i finansijsko okruženje u kome funkcionišu organizacije civilnog društva u cjelini je poboljšano Međutim, još uvijek preostaje da se u praksi obezbijedi stvarna uključenost organizacija civilnog društva u proces kreiranja politike. Pitanja koja izazivaju ozbiljnu zabrinutost su kontroverzno razrješenje istaknutih predstavnika nevladinih organizacija (NVO) iz ključnih institucija i tijela, i sve jači trend da javne institucije proglašavaju informacije tajnima. Potrebni su značajni naponi da se obezbijedi smisleno konsultovanje sa akterima civilnog društva koje bi bilo dio inkluzivnog dijaloga o politici i na centralnom i na lokalnom nivou.

Civilno društvo je ključni element svakog demokratskog sistema i kontrola i kočnica društva. Državne institucije moraju prepoznati i njegovati aktivno učešće organizacija civilnog društva kao vrijedno.

Zakonski okvir kojim se uređuje rad organizacija civilnog društva ojačan je donošenjem pet podzakonskih akata koji imaju za cilj implementaciju Zakona o nevladinim organizacijama. Međutim, pravni okvir za volontiranje ostaje restriktivan i nije podsticajan za volonterski rad.

Dijalog o saradnji između javnih institucija i civilnog društva značajno se poboljšao od kada je ponovo u septembru 2018. godine počeo sa radom Savjet za razvoj NVO sa novom organizacionom strukturom. Savjetom sada predsjedava Ministarka javne uprave, a uloga mu je da poboljšava saradnju između organizacija civilnog društva i nacionalnih vlasti. Njegovih 12 članova (šest predstavnika vlasti i 6 predstavnika organizacija civilnog društva) postavljeni su na mandat od tri godine. Tokom 2018. godine održana su tri sastanka Savjeta.

Nova strategija za nevladine organizacije, kao i akcioni plan doneseni su u januaru 2018. godine. Implementaciju strategije prati Nacionalna kancelarija za saradnju sa NVO, koja je tehničko tijelo u kome je pet zaposlenih u Minsitarstvu javne uprave.

Generalno se priznaje da civilno društvo ima važnu ulogu u procesu pristupanja. Organizacije civilnog društva učestvuju u raznim radnim grupama, uključujući i radne grupe za pregovaračka poglavlja. Međutim, njihova uključenost je manjkava i neujednačena u praksi i varira od jedne do druge radne grupe. Često se organizacijama civilnog društva ne daje dovoljno informacija ili obavještenja da bi one mogle smisljeno da doprinose procesu ili se njihov doprinos ignoriše. Za konsultovanje je u praksi potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva da bi te konsultacije bile istinski inkluzivne. Saradnja između civilnog društva i lokalne uprave tek treba da se razvije.

Sve veći trend da javne institucije proglašavaju informacije tajnima treba obrnuti i to treba da bude prioritet jer ovakvo stanje sprečava civilno društvo da vrši djelotvorni nadzor. Kontroverzno razrješenje istaknutih predstavnika NVO iz ključnih državnih institucija i regulatornih tijela i tijela koja funkcionišu kao čuvari ljudskih prava ("watchdog") dok su zakonski postupci vezani za to bili u toku izaziva ozbiljnu zabrinutost. Isto tako, medijske kampanje koje imaju za cilj diskreditovanje predstavnika NVO ne vode ka stvaranju okruženja za civilno društvo koje bi bilo podsticajano i baziralo se na povjerenju.

Pravila za finansiranje organizacija civilnog društva iz javnih sredstava postoje i 0,4% je minimalni procenat koji se iz državnog budžeta izdvaja za organizacije civilnog društva prema Zakonu o nevladinim organizacijama. Transparentnost i standardizacija mehanizama za finansiranje od strane države poboljšani su usvajanjem podzakonskih akata, ali velika kašnjenja su ih omela. Po Zakonu o nevladinim organizacijama, ukupno strateško planiranje obezbjeđuje na centralnom nivou Ministarstvo javne uprave, a upravljanje sredstvima je nadležnost sektorskih ministarstava. Tokom 2018. godine 11 ministarstava je oglasilo 30 poziva za prijedloge, na osnovu jasnijih procedura i poboljšanih pravila za ocjenu prijave. Više od četiri miliona eura dodijeljeno je iz državnog budžeta raznim projektima civilnog društva po ovim pozivima, što je povećanje od 17,5% od 2017. godine. Ovdje je uključeno i sufinansiranje države za 48 projekata koje finansira EU u ukupnom iznosu od 852.000 EUR. Ovakvo sufinansiranje je sada obavezno i uređeno uredbom.

Preduzeti su i određeni koraci da se poboljša transparentnost procesa finansiranja organizacija civilnog društva, naročito sa uspostavljanjem onlajn baze podataka svih korisnika državnih sredstava i predstojećim usvajanjem godišnjeg izvještaja vlade o državnom finansiranju organizacija civilnog društva.

Potrebna su dalja nastojanja da se poboljša praćenje i evaluacija takvih projekata i da se ublaže bojazni organizacija civilnog društva da sredstva nisu na raspolaganju za aktivnosti

“čuvara ljudskih prava“ (eng. *watchdog*). Saradnja i dijalog sa civilnim društvom o sektorskim strategijama treba da se poboljša ukoliko se želi da model javnog finansiranja organizacija civilnog društva dostigne svoj puni potencijal.

### 2.1.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je **umjereno spremna** kada je riječ o reformi javne uprave. Ostvaren je **određeni napredak** generalno gledano, a dobar je napredak ostvaren u okviru za srednjoročno planiranje politike, zapošljavanju na osnovu rezultata i u racionalizaciji organizacije državne uprave. Međutim, i dalje je potrebna snažna politička volja da se djelotvorno radi na depolitizaciji javne službe, optimizaciji državne uprave i djelotvornoj implementaciji rukovodne odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka. Neke od preporuka Komisije iz 2018. godine i dalje važe. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- djelotvorno implementira plan optimizacije javne uprave;
- Implementira Zakon o državnim službenicima i namještenicima za sva nova zapošljavanja kako bi se obezbijedila profesionalizacija i depolitizacija javne službe;
- Poboljša pristup građana javnim informacijama daljim smanjivanjem ćutanja administracije i zaustavljanjem i preusmjeravanjem trenda da se javne informacije proglašavaju tajnima.

#### Strateški okvir za reformu javne uprave

Crna Gora realizuje dvije krovne strategije, **Strategiju reforme javne uprave (PAR) za period 2016-2020** i **Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020**, doduše sa određenim kašnjenjem. Vlada obezbjeđuje redovno praćenje i izvještavanje o implementaciji, ali tek treba da se uspostavi okvir za integrisano praćenje i izvještavanje. Civilno društvo aktivno učestvuje u praćenju vladinih reformskih pregnuća. **Politička podrška** reformama obezbjeđuje se kroz Savjet za reformu javne uprave kojim predsjedava Potpredsjednik Vlade. Minsitarstvo finansija tek treba da se u potpunosti uključi u koordinaciju cjelokupne reforme, naročito zbog pojačane potrebe da se poveže planiranje politika i fiskalno planiranje i da se fokus stavi na rukovodnu odgovornost (v. *Poglavlje 32*). Što se tiče **finansijske održivosti** reforme javne uprave, Akcioni plan za Reformu javne uprave 2018-2020 sadrži sve troškove i budžet. Reforme i dalje zavise od donatorskih sredstava izvana.

#### Izrada i koordinacija politika

Postoje zakonski okvir i institucije koje treba da obezbijede koherentan **sistem izrade politika**, uključujući i politika za evropske integracije. Sistem za srednjoročno planiranje politika i izvještavanje u Crnoj Gori je poboljšan nakon usvajanja uredbe o izradi, usklađivanju i praćenju strateških dokumenata sa pratećim metodološkim smjernicama. Generalni sekretarijat Vlade počeo je da igra aktivnu ulogu u praćenju implementacije ove uredbe. On obezbjeđuje kontrolu kvaliteta izdavanjem pisanih mišljenja o prijedlozima i nacrtima strategija. Međutim, srednjoročni fiskalni plan tek treba da se poveže sa planiranjem politika. Tokom 2018. godine Generalni sekretarijat takođe je preuzeo odgovornost za davanje procesnih smjernica resornim ministarstvima kako bi se poboljšala priprema programa rada vlade i programa rada ministarstava i pratila njihova implementacija.

**Inkluzivna politika i izrada zakonodavstva bazirana na dokazima** i dalje se samo dijelom obezbjeđuju. Prikupljanje administrativnih podataka i njihova sistematična upotreba za

kreiranje politika i zakona treba da se poboljša u cjelokupnoj upravi. Iako se ocjena uticaja propisa sada priprema sistematičije i iako je obezbijeđeno više obuke da bi se poboljšali analitički kapaciteti, kvalitet ocjene uticaja i dalje treba da se poboljša, uključujući i kapacitet za ocjenu uticaja na budžet. Orodnjavnje i analiza procesa kreiranja politika sa aspekta roda u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti tek treba da se obezbijedi. Koordinacija između ministarstava generalno je i dalje slaba, osim u oblastima gdje postoje međuresorni savjeti kao što je Savjet za reformu javne uprave. Uredba o **javnoj raspravi** donesena je u julu 2018. godine. Ona proširuje područje za koje se vodi javna rasprava tako da uključuje osim nacрта zakona i nacрте državnih strategija. Takođe pojašnjava uslove za učešće, i izuzetke od obaveze da se povede javna rasprava, na primjer za pitanja vezana za bezbjednost. Generalno se priznaje da civilno društvo mora da igra važnu ulogu u procesu pristupanja, ali u praksi je za javnu raspravu potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva kako bi javne rasprave bile suštinski inkluzivnije. Organizacije civilnog društva takođe treba da dobijaju redovne povratne informacije o tome kako se njihovi inputi uzimaju u obzir. Prijedlozi zakona po pitanju kojih se konsultuje Evropska komisija sada sadrže sažetak o procjeni uticaja i rezultatima javne rasprave.

Očekuje se da dođe do daljeg poboljšanja u **praćenju rada vlade od strane građana** jer uredba o izradi, usklađivanju i praćenju strateških dokumenata iziskuje da resorne institucije pripremaju godišnje izvještaje o svim strateškim dokumentima.

#### Upravljanje javnim finansijama

Ministarstvo finansija, koje vodi reformu **upravljanja javnim finansijama** dalje je izmijenilo program reforme upravljanja javnim finansijama i prateći akcioni plan 2018. godine. Okvir za implementaciju budžetiranja ovog programa sada postoji, ali se zaostaje za planom implementacije. Budžet za 2018. godinu nije postigao ciljeve kada je riječ o prezentaciji jasnih opisa programa, ciljeva i pokazatelja uspjeha. Rodno budžetiranje tek treba da se uvede. Zakon o računovodstvu javnog sektora i podzakonska akta još uvijek nisu usvojeni. Odluka o pripremi kapitalnog budžeta izmijenjena je i dopunjena u junu 2018. godine. Budući akcioni plan za upravljanje javnim finansijama treba da se bavi informacionim sistemom za finansijsko upravljanje i potrebama za ljudskim resursima u Ministarstvu finansija, u upravi poreza i upravi carina i u Državnoj revizorskoj instituciji, i treba da se fokusira naročito na kapitalno budžetiranje, srednjoročni budžetski okvir i izradu godišnjeg budžeta. Treba poboljšati i kapacitete vlade za investiciono planiranje i upravljanje, uključujući i kapacitet vlade za kontrolu javnih sredstava koja se finansiraju iz zajmova trećih zemalja (v. i poglavlja 5, 16, 29 i 32).

Vlada nastavlja da obezbjeđuje određeni nivo **budžetske transparentnosti** tako što objavljuje prijedlog budžeta, završni budžet i izvještaje o izvršenju. Međutim, resorne institucije i dalje nisu proaktivne u pružanju informacija o budžetu. Treba uvesti mehanizam za obezbjeđivanje kontrole kvaliteta objavljenih podataka. Crna Gora ne učestvuje u istraživanju Indeksa otvorenog budžeta, niti je izradila budžet po mjeri građana.

#### Javne službe i upravljanje ljudskim resursima

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o lokalnoj samoupravi stupili su na snagu u julu 2018. godine. Njihov je cilj da i na nivou centralne vlade i na nivou lokalnih uprava obezbijede **zapošljavanje i razrješenje na osnovu rezultata**. Veći dio podzakonskih akata je usvojen do kraja 2018. godine. Obuka o novim postupcima je obezbijeđena na centralnom i na lokalnom nivou. Ministarstvo javne uprave imaće potrebu da aktivno prati da

bi svi novi postupci zapošljavanja, uključujući i zapošljavanja na mjestima **viših pozicija u državnoj službi** poštovala rezultate prilikom zapošljavanja, što je u skladu sa novim zakonskim uslovima.

Jedinice za **upravljanje ljudskim resursima** postoje u cijeloj državnoj upravi, ali im je potrebno dalje jačanje. Ministarstvo javne uprave treba da obezbijedi centralnu koordinaciju i kontrolu kvaliteta njihovog rada. Centralna kadrovska evidencija je ažurirana, a pokrenut je i projekat da se ona poveže sa sistemom zarada. U julu 2018. godine, vlada je usvojila plan optimizacije javne uprave za period 2018-2020 kako bi dalje profesionalizovala i optimizirala broj zaposlenih u javnom sektoru i na centralnom i na lokalnom nivou. Što se tiče **sistema zarada**, pokretači vezani za fiskalnu situaciju u zakonu o zaradama doveli su do smanjenja zarada za većinu državnih službenika početkom 2018. godine. Visina zarada je transparentna za službenike u javnoj upravi, ali su zarade i dalje na skromnom nivou. Važeći zakon o zaradama takođe ostavlja prostor za “dopune zarada” o kojima se odlučuje diskreciono. Uprava za kadrove obezbjeđuje **profesionalni razvoj** obezbjeđivanjem obuka, a počela je i da implementira prvi nacionalno akreditovani program obuke za rukovodioce u oblasti ljudskih resursa. Izrađeni su programi akreditacije u oblasti etike i **integriteta**.

#### Odgovornost uprave

Novi Zakon o državnoj upravi donesen je u novembru 2018. godine. On racionalizuje organizaciju državne uprave i bavi se najznačajnijim pitanjima vezanim za **linije odgovornosti između institucija**. Zakon predviđa jasnu organizaciju i tipologiju ovlašćenja u javnoj upravi, te kriterijume za uspostavljanje i reorganizaciju tijela državne uprave, državnih agencija i fondova, uz nekoliko izuzetaka. Takođe predviđa i jasnije definicije poslova koja vrše ministarstva, državni sekretari i rukovodeći kadar u ministarstvima. Biće potrebno da se obezbijedi nezavisnost određenih tijela, naročito kada je to potrebno po pravnoj tekovini EU i biće potrebno da se sada izvrši revizija posebnih zakona kojima se utvrđuje broj državnih agencija. U januaru 2019. godine, Vlada je usvojila akcioni plan za usklađivanje specijalnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi. Nakon Zakona usvojena je Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave koja je stupila na snagu 31. decembra 2018. godine. To je dovelo do izuzetno brze reorganizacije mnogih tijela, a neki od ovih slučajeva nisu bili predviđeni u drugim propisima koji su usvojeni u istom periodu. U budućem periodu Crna Gora treba adekvatno da pripremi aktere za takve promjene i da razmotri prelazne periode za složenije organizacione promjene.

**Pravo građana na dobru upravu** obezbjeđuju nezavisne institucije, naročito Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i Državna revizorska institucija. Preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda da se pojača **pravo građana na pristup javnim informacijama** uzete su u obzir i opao je broj žalbi na ćutanje administracije. Kreiran je portal otvorenih podataka kako bi se poboljšalo proaktivno objavljivanje informacija. U toku je rad na povezivanju ovog portala sa Evropskim portalom otvorenih podataka. Iako je došlo do određenih poboljšanja, ćutanje administracije i dalje ostaje najznačajniji razlog za pritužbe građana. Sve veći trend da vlada proglašava informacije tajnima, naročito na osnovu podataka vezanih za poreze, bez opravdanih izuzeća ili putem širokog tumačenja pravila, predstavlja pitanje za ozbiljnu zabrinutost jer sprečava djelotvoran nadzor građana nad radom javne uprave. **Pravo građana na upravnu pravdu** ometeno je zbog kapaciteta Upravnog suda da rješava sve veći broj predmeta i zbog toga što se odluke koje donosi o pristupu informacijama ne sprovode djelotvorno. Iako postupci za traženje naknade postoje, nema posebnog zakona o odgovornosti. Vlada ne prati broj zahtjeva za naknadom.

## Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

Prioritet vlade je uprava koja je više uređena po mjeri korisnika, a 2019. godine istraživanje zadovoljstva građana pokazalo je da je zadovoljstvo uslugama uprave na nivou centralne vlade poraslo na 66% (sa 42% koliko je bilo 2017. godine). Međutim, neke naporne procedure i dalje postoje, kao što su registracija vozila, za koju je potrebno više kontakata sa upravnim tijelima. Podzakonska akta na osnovu Zakona o elektronskom potpisu i identifikaciji usvojena su u julu 2018. godine. Broj e-usluga kojima će se olakšati sprovođenje Zakona o opštem upravnom postupku povećao se, a Crna Gora se priključila ISA<sup>2</sup>, IT programu Komisije za rješenja za inter-operabilnost za javne uprave, poslovne subjekte i građane. Zadovoljstvo poslovnih subjekata digitalnim servisima 2019. godine je na nivou od 66%, a onlajn predaja prijava poreza na prihod dostigla je nivo od 98% (sa 23% koliko je bilo 2017. godine). Implementacija jedinstvenog informacionog sistema za razmjenu elektronskih podataka između državnih organa je u toku; dva pilot servisa povezuju registre Minsitarstva unutrašnjih poslova, poreske uprave, Ministarstva pravde i Minsitarstva prosvjete. **Pojednostavljenje upravnih postupaka** je u toku. Implementacija Zakona o opštem upravnom postupku je počela, ali podzakonska akta tek treba usaglasiti sa Zakonom.

## **2.2 Vladavina prava i temeljna prava**

### **2.2.1 Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava**

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za primjenu pravne tekovine i evropskih standarda u ovoj oblasti ali je ostvarila **određeni napredak** ukupno gledano. Prošlogodišnje preporuke dijelom su ispunjene kroz dalje jačanje profesionalizma pravosuđa i povećanu potrebu finansijskih istraga. Međutim, izazovi ostaju, naročito u odnosu na efikasnost i odgovornost pravosuđa i finansijske istrage se još uvijek ne pokreću sistematično u svim predmetima korupcije. Korupcija dominira u mnogim oblastima i ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost. Izazovi koji se odnose na nezavisnost, kredibilitet i određivanje prioriteta u Agenciji za sprečavanje korupcije tek treba da se riješe na ubjedljiv način. Što se tiče temeljnih prava, može se konstatovati određeni napredak, ali su potrebna dodatna nastojanja da bi se obezbijedila njihova djelotvorna zaštita i primjena u praksi. Ostaju bojazni vezane za slobodu izražavanja i ukupnu klimu medijskih sloboda, posebno u vezi sa istragama napada na novinare i politički pritisak na javni servis RTCG.

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

### **Funkcionisanje pravosuđa**

Crnogorsko pravosuđe **umjereno je spremno**, a Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** u daljem jačanju profesionalizma pravosuđa. Prošlogodišnje preporuke dijelom su ispunjene kroz pojačane kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta da implementira sisteme za zapošljavanje, ocjenu rada, unapređenja i disciplinsku odgovornost. Međutim, rezultati reformi, naročito bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti i dalje je ograničen. Implementacija IKT strategije iz 2016. godine se nastavlja. Upravljanje ljudskim resursima se nije poboljšalo, a konkretne mjere racionalizacije odložene su za period nakon 2019. godine.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- Osnaži odgovornost pravosuđa razvojem bilansa ostvarenih rezultata u oblasti implementacije etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca;
- Obezbijedi pravovremenu implementaciju IKT strategije za pravosuđe iz 2016. godine;
- Poboljša ukupno upravljanje ljudima, finansijama i infrastrukturom u pravosuđu;
- Obezbijedi blagovremenu implementaciju IKT strategije za pravosuđe iz 2016. godine;
- Poboljša ukupno upravljanje ljudima, finansijama i infrastrukturom u pravosuđu.

### Strateški dokumenti

Implementacija i praćenje strategije reforme pravosuđa 2014-2018. godine i akcionog plana za period 2017-2018 su nastavljeni. Pripreme za usvajanje nove strategije reforme pravosuđa i pratećeg akcionog plana su u toku. Taj proces treba da omogući istinsko i konstruktivno učešće svih relevantnih aktera, uključujući i organizacije civilnog društva.

### Organi upravljanja

Sudski savjet i Tužilački savjet su ključna tijela zadužena za upravljanje pravosudnim sistemom i karijerama sudija i tužilaca. Njihov sastav i postupci za imenovanja članova generalno gledano u skladu su sa evropskim standardima. U junu mjesecu 2018. godine, Zakon o sudskom savjetu izmijenjen je i dopunjen u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije, i predvidio je privremeni mehanizam za izlazak iz situacije i obezbjeđivanje kontinuiteta funkcionisanja Sudskog savjeta u kontekstu nepostojanja kvalifikovane većine u skupštini koja je potrebna za izbor novih članova Sudskog savjeta koji nisu iz reda sudija.

Budžet Sudskog savjeta za 2019. godinu nastavio je blago da se povećava sa opredijeljenih 1,37 miliona eura (2018. godine iznosio je 1,35 miliona eura, a 2017. godine 865.000 eura). Budžet Tužilačkog savjeta za 2019. godinu iznosi 561.000 eura (2018. godine bio je 541.000 eura). Obuka zaposlenih doprinijela je poboljšanju operativnog kapaciteta sekretarijata ova dva savjeta. Operativni kapacitet savjeta je u principu adekvatan za implementaciju sistema za zapošljavanje, ocjenu rada, unapređenja i disciplinsku odgovornost. Dalje jačanje njihovih administrativnih kapaciteta je potrebno. Ova dva savjeta još ne obavljaju svoje funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja, ni na centralnom, ni na nivou sudova. Transparentnost rada ova dva savjeta treba da se osjetno poboljša, naročito objavljivanjem u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima i imenovanjima i o disciplinskim postupcima. Članovi oba savjeta treba da poboljšaju svoje profesionalne kapacitete, odvoje više vremena i pokažu punu posvećenost obavljanju svoje funkcije.

### Nezavisnost i nepristrasnost

Ustavne i zakonske garancije obezbjeđuju da postoji nezavisnost pravosuđa, ali se pravosuđe i dalje doživljava kao osjetljivo na političko miješanje. Potrebna je jača politička opredijeljenost da bi se obezbijedila puna nezavisnost sistema pravosuđa u Crnoj Gori. U martu 2018. godine, vlada je usvojila analizu zakonskog okvira i njegovog uticaja na nezavisnost pravosuđa, sa nizom preporuka koje treba da se ispune u novoj strategiji reforme pravosuđa.

Zakon o sudovima garantuje princip nasumične dodjele predmeta u rad. U praksi, ta nasumična podjela se implementira automatski kroz PRIS – pravosudni informacioni sistem, iako za vrlo male sudove postoje određeni limiti u tom smislu. PRIS nije uveden u sudove za prekršaje. U nedostatku jasnih kriterijuma, praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova da bi se smanjio broj zaostalih predmeta, dovodi u rizik princip nasumične dodjele predmeta.



Tokom 2018. godine dato je jedno predsjedničko pomilovanje (jedno je bilo 2017. godine, a 6 tokom 2016. godine)

### Odgovornost

Bilans ostvarenih rezultata u oblasti izvršenja etičkog kodeksa i disciplinarne odgovornosti za sudije i tužioce ostaje veoma ograničen. Tokom 2018. godine pokrenut je jedan novi **disciplinski postupak** protiv jednog sudije (2017: 1), dok su 4 nova disciplinska postupka pokrenuta protiv rukovodilaca državnih tužilaštava. Disciplinska komisija Tužilačkog savjeta utvrdila je disciplinsku odgovornost u tri predmeta. U istom periodu zatvoreno je svih 15 predmeta protiv sudija zbog kršenja etičkog kodeksa i povreda je utvrđena u jednom predmetu (2017: 18, nije utvrđena povreda). Četiri su predmeta pokrenuta protiv tužilaca po sumnji da su prekršili etički kodeks. Jedan predmet još nije riješen, a u tri predmeta nije utvrđena povreda (2017: 3, nije utvrđena povreda). Protiv jednog državnog tužioca iz Višeg državnog tužilaštva podignuta je optužnica za zelenašenje, zbog čega je on privremeno suspendovan do okončanja sudskog postupka.

Mehanizmi za otkrivanje povreda pravila integriteta treba da postanu djelotvorniji, i svi slučajevi kod kojih postoji osnov za disciplinsku odgovornost treba da budu praćeni na odgovarajući način. Obje disciplinske komisije koje prate sprovođenje Etičkog kodeksa imaju nedosljedan pristup u rješavanju predmeta, a pravni lijek protiv njihovih odluka treba da se predvidi zakonom. Relevantne odluke dva Savjeta nedovoljno su obrazložene i treba razviti sudsku praksu. Potrebni su dodatni i održivi naponi na promovisanju etike i profesionalnog postupanja u pravosuđu, te na podizanju svijesti javnosti o postojećim mehanizmima za pritužbe.

U redovnoj pravosudnoj inspekciji koju vrši Ministarstvo pravde utvrđene su nepravilnosti u vođenju registara u sudovima, a nisu utvrđene nepravilnosti u tužilaštvima. Potrebno je dalje poboljšanje i djelotvorno sprovođenje sistema pravosudne inspekcije, uključujući i temeljnije i nenajavljene inspekcije.

Disciplinska odgovornost i poštovanje profesionalnih standarda kod izvršitelja ostaje razlog za brigu. Ministarstvo pravde pripremlilo je plan kontrole izvršitelja u martu 2018. godine. Primljene su 62 pritužbe na rad izvršitelja i Ministarstvo je izvršilo 25 *ex officio* kontrola, utvrđujući nepravilnosti u radu 8 izvršitelja. Od 2 disciplinska postupka koja su pokrenuta protiv izvršitelja 2018. godine, jedan je rezultirao novčanom kaznom. Sudovi ne prijavljuju redovno Ministarstvu podatke o osporavanjima zakonitosti odluka izvršitelja. Osam izvršitelja dobilo je zabranu vršenja svoje djelatnosti zbog toga što nisu ispunili kriterijume za to revidirane 2017. godine. Dodatni su koraci potrebni u smislu unapređenja i usvajanja profesionalnih i etičkih standarda kod izvršitelja, uključujući odgovarajuću obuku i djelotvorno praćenje njihovog rada.

### Profesionalizam i stručnost

Crna Gora nastavlja da organizuje jedinstvene konkurse za cijelu Crnu Goru za sudije i tužioce. Inicijalna obuka za prvu grupu sudija i tužilaca odabranih po tom sistemu završena je u izvještajnom periodu. Nakon toga je uslijedilo imenovanje dva sudije i 4 tužioca u prvostepene sudove i tužilaštva. Tri sudije i jedan tužilac izabrani su u drugostepeni sud i tužilaštvo kroz postupak unapređenja. Uprkos nastojanjima Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta da organizuju transparentni izbor baziran na rezultatima, i dalje postoje izazovi vezani za planiranje i odabir kadrova i transparentnost postupaka izbora.

Oba Savjeta sada vrše redovnu ocjenu sudija i tužilaca po novom sistemu redovne ocjene rada. Tokom 2018. godine, ocijenjeno je 41 sudija i 32 tužioca. Međutim, ocjena treba da bude temeljitija i u skladu sa kriterijumima za ocjenu koji su revidirani 2017. godine.

### Kvalitet pravde

Strategija Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu donesena je u oktobru 2018. godine, ali mjere za njeno sprovođenje treba da se ugrade u akcioni plan strategije reforme pravosuđa za period 2019-22. Tokom 2019. godine budžet Centra je blago smanjen na 619.000 eura, dok je 2018. godine iznosio 624.000 eura. U međuvremenu je popunjeno 14 od predviđenih 20 radnih mjesta. Autonomno i samo-održivo funkcionisanje Centra još nije zagarantovano, a ostaje i da se dalje poboljšaju administrativni i stručni kapaciteti Centra. Mjere za poboljšanje kapaciteta Centra za identifikovanje potreba za obukom i promovisanje obuka su u toku, ali je potrebno još raditi na tome. Centar treba da bude proaktivan u tom smislu i treba da jača saradnju sa Sudskim savjetom i Tužilačkim savjetom i drugim relevantnim akterima.

Nastavljene su aktivnosti na harmonizaciji sudske prakse, uključujući i usklađivanje sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, kroz obuku sudija, tužilaca i advokata. Uz to je ojačan i kapacitet Centra za pružanje obuka u oblasti ljudskih prava.

Uputstva za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) još nisu u potpunosti u primjeni, i u tom smislu nije ostvaren napredak. Podaci o ukupnoj dužini postupka još uvijek nisu dostupni. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematično niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike. Crna Gora je tražila pomoć od CEPEJ-a za poboljšanje kvaliteta pravosudne statistike.

PRIS (Pravosudni informacioni sistem) koriste svi sudovi za praćenje predmeta za neke aspekte upravljanja predmetima i za komunikaciju sa strankama. Međutim, ovaj sistem i dalje ima nedostataka vezanih za bezbjednost i ne funkcioniše pouzdano van Podgorice, a informacioni sistem tužilaštva i dalje je nedovoljno napredan. PRIS takođe omogućava prikupljanje opsežnih statističkih podataka, ali ostaju ozbiljne bojazni po pitanju pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka. Implementacija IKT strategije za pravosuđe za period 2016-2020. godine još uvijek je aktivna i predviđa zamjenu PRI-a novim IT sistemom. Nabavka novog IT sistema za sudove pokrenuta je u decembru 2018. godine. Međutim, implementacija odgovarajućeg akcionog plana je ograničena i kašnjenja se nastavljaju, a još uvijek ne postoje stabilna i dovoljna finansijska sredstva za planirane reforme nakon 2019. godine. Kako bi se postiglo poboljšanje koordinacije i kako bi se riješila kašnjenja u implementaciji, u Ministarstvu pravde je oformljen zasebni Generalni direktorat za IKT i bezbjednost podataka. Dok novi IT sistem i svi njegovi elementi ne budu u funkciji, potrebna su alternativna rješenja. Takvi prelazni aranžmani treba da posluže u svrhe efikasnijeg opredjeljivanja ljudskih resursa i postavljanja realističnijih standarda za obim posla za sudije na osnovu rezultata i preporuka iz studije mjerenja opterećenosti sudija koja je obavljena 2015. godine.

Budžet za 2019. godinu za pravosuđe iznosi 39,1 milion eura, dok je za 2018. godinu bio 37,8 miliona eura. Sredstva nisu efikasno opredijeljena i najveći dio ovog budžeta troši se na zarade, dok je ostatak nedovoljan da bi pokrio investicione potrebe i poboljšao ukupno lošu infrastrukturu u pravosuđu. Crna Gora ima 51 sudiju i 17 tužilaca na 100.000 stanovnika, što je mnogo više od evropskog prosjeka od 21 sudije i 11 tužilaca.

Positivan trend može se primijetiti u oblasti **alternativnog rješavanja sporova**, za što su program i prateći akcioni plan a 2019 – 21 usvojeni krajem 2018. godine. Na medijaciju je

2018. godine upućeno 629 predmeta (2017: 437), a 107 predmeta je riješeno kroz medijaciju (2017: 161). Tokom istog perioda, 3.450 predmeta (2017: 2.055) je predato Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, a riješeno je 3.041 predmeta (2017: 1775). Međutim, ovaj metod još uvijek se ne koristi sistematično i ukupni uticaj ostaje mali. Ministarstvo i Centar za posredovanje treba da usvoje proaktivniji pristup daljem promovisanju upotrebe medijacije među sudijama i strankama u sporovima.

### Efikasnost

Tokom 2018. godine, broj zaostalih predmeta pao je za 4,5% na 38.970 neriješenih predmeta, dok je broj predmeta koji su u radu više od 3 godine pao za 4%, na 3.081. Prosječno vrijeme od predaje predmeta do odluke bilo je 178 dana za prvostepeni postupak u parničnim predmetima i 131 dan za privredne predmete (2017: 295 dana za parnične predmete i 97 dana za privredne predmete). Crna Gora treba da pojača nastojanja da poboljša efikasnost pravosuđa, poboljša praćenje zaostalih predmeta i smanji broj neriješenih predmeta.

Nakon uvođenja sistema izvršitelja, ukupan broj predmeta izvršenja pred sudovima nastavio je stabilno da opada, a broj zaostalih predmeta značajno je smanjen. Tokom 2018. godine pred sudovima se našlo 1.643 predmeta za izvršenje (2017: 1.688), dok je broj neriješenih predmeta za izvršenje pao na 6.004 (kraj 2017. godine: 10.521). Broj žalbi predatih protiv odluka koje su donijeli izvršitelji pao je na 6.997 (2017: 8.224), a broj neriješenih žalbi pao je na 468 do kraja 2018. godine (godinu dana ranije bio je 688). Centralizovani sistem upravljanja predmetima za javne izvršitelje funkcioniše, i omogućava centralno praćenje stopa naplate, troškova i trajanja postupka. Međutim, ovaj se sistem ne koristi sistematično, što dovodi do toga da su podaci nepouzdati. Izvršenje sudskih odluka ostaje problematično.

Tokom 2018. godine broj predmeta koji su predati Ustavnom sudu povećao se na 2.291 (2017: 1.039) dok je sud u istoj godini riješio 1.203 predmeta (2017: 1.066). Na kraju godine ostalo je 2.492 neriješena predmeta.

Konkretne mjere racionalizacije uključene u srednjoročnu strategiju za racionalizaciju sudske mreže odložene su za period nakon 2019. godine. Izmjene i dopune Zakona o sudovima, koje bi predvidjele minimalni broj sudija po sudu u skladu sa odlukom Sudskog savjeta iz 2017. godine još nisu pripremljene. Reforme u ovim oblastima treba da se nadograđuju na podatke i zaključke odgovarajuće analize potreba i analize troškova i benefita prošlih i planiranih reformi. Treba obezbijediti i bolje upravljanje kadrovima i prvostupnom infrastrukturom.

### Rješavanje predmeta ratnih zločina na domaćem nivou

Nastavljeno je sprovođenje strategije za krivično gonjenje za ratne zločine. Međutim, od 2016. godine nije otvoren nijedan novi slučaj, a četiri predmeta su ostala u fazi izviđaja u Specijalnom tužilaštvu. Jedn predmet je u toku protiv jednog lica koje je optuženo za zločine protiv civilnog stanovništva. U svim predmetima koji su u fazi preliminarne istrage Specijalno tužilaštvo moralo je da se osloni na zamolnice koje je uputilo Međunarodnom rezidualnom mehanizmu za krivične sudove Ujedinjenih nacija i na zahtjeve za međunarodnom pravnom pomoći tužilaštava u susjednim zemljama. U februaru 2019. godine, sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom potpisan je memorandum o razumijevanju, koji je omogućio da Međunarodni rezidualni mehanizam obezbjedi ekspertsku pomoć Specijalnom državnom tužilaštvu u konkretnim predmetima ratnih zločina.

Svi prethodni predmeti u kojima se zahtijevala naknada završeni su pravosnažnim i izvršnim presudama, a tokom 2018. godine nije primljen nijedan zahtjev za naknadu. Ukupno je dosuđeno 5.715.656 eura na ime naknade štete. Crna Gora treba da obezbijedi da žrtve ratnih

zločina imaju jednak pristup pravdi, u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, i da je naknada u skladu sa obavezama koje je preuzela Crna Gora.

Crna Gora treba dalje da pojača svoja nastojanja da se bori protiv nekažnjivosti za ratne zločine proaktivnim pristupom da djelotvorno istražuje, krivično goni, sudi i kažnjava ratne zločine u skladu sa međunarodnim standardima, te da takvim slučajevima da prioritet. Ta nastojanja treba da prati adekvatna finansijska podrška. Sudske odluke koje su donesene u prošlosti sadrže pravne pogreške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Optužnice za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podsticanje još nisu podizane.

### **Borba protiv korupcije**

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti** u brbi protiv korupcije i ostvaren je **ograničeni napredak**, a prošlogodišnje preporuke su dijelom ispunjene. Specijalna policijska jedinica je dobila 10 dodatnih pripadnika, što predstavlja ukupno povećanje od 50%. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je počela da izdaje naloge za prekršaje i mjere za privremeno oduzimanje imovinske koristi, a pripremila je i metodologiju za ocjenu rizika i novi softver za detaljne, ka riziku orijentisane provjere finansiranja političkih partija. Međutim, potreba za proaktivnim stavom i daljim naporima ostaje i u oblasti sprečavanja i u oblasti represije. Izazove vezane za nezavisnost, kredibilitet i određivanje prioriteta ASK tek treba rješavati. Uprkos određenom napretku, finansijske istrage, privremeno i trajno oduzimanje imovine oblasti su koje tek treba poboljšati. Nezavisne institucije treba da budu zaštićene od neprimjerenog uticaja i treba ih podsticati da u potpunosti koriste svoja ovlaštenja da bi dalje razvili bilans ostvarenih rezultata u djelotvornim istragama, nakon čega treba da uslijede uspješne i izvršne osuđujuće presude i odvratajuće sankcije.

Ukupno gledano, korupcija preovladava u mnogim oblastima, te i dalje predstavlja pitanje koje izaziva zabrinutost. Postoji potreba za snažnom političkom voljom da se djelotvorno riješe pitanja korupcije, kao i za čvrstom reakcijom krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou.

Crna Gora u predstojećoj godini naročito treba da:

- Obezbjedi nezavisnost ASK i ispravi nedostatke u njenom radu, utvrđene od strane domaćih sudova;
- Pojača nastojanja da sistematično sprovodi finansijske istrage paralelno sa krivičnim istragama, da ustanovi bilans ostvarenih rezultata u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom i obezbijedi da rukovodstvo i zaposleni u kancelariji koja se bavi povraćajem imovine stečene kriminalom budu angažovani na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma sa fokusom na rezultatima i profesionalnim vještinama;
- Poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblasti represije i sprečavanja korupcije, uključujući i uvođenjem djelotvornih sankcija.

### Bilans ostvarenih rezultata

Uspostavljen je početni bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim osuđujućim presudama u predmetima korupcije, ali su potrebna održiva nastojanja da se rezultati konsoliduju. Tokom 2018. godine, za korupciju na visokom nivou izrečene su četiri pravosnažne i izvršne presude, dok se do jedne osuđujuće presude došlo

kroz sporazum o priznanju krivice. Bivši Predsjednik Državne zajednice Srbije i Crne Gore nije još uvijek počeo da služi svoju zatvorsku kaznu iako je osuđen 2016. godine. U aprilu 2019. godine Crna Gora je poslala zvaničan zahtjev za njegovo izručenje Srbiji gdje on trenutno boravi. Suđenja su u toku u još 24 predmeta korupcije na visokom nivou protiv 61 fizičkog lica i 3 pravna lica. Veliki broj predmeta koji su završeni sporazumima o priznanju krivice i dalje izazivaju bojazni po pitanju transparentnosti i konzistentnosti politike izricanja sankcija u sudovima.

Tokom 2018. godine podignute su optužnice za krivična djela vezana za korupciju u 12 predmeta korupcije na visokom nivou (2017: 10) protiv 31 fizičkog lica, uključujući gradonačelnike i javne funkcionere, i 2 pravna lica. Nove istrage su pokrenute u šest predmeta korupcije na visokom nivou (2017: 16).

Bilans ostvarenih rezultata u oblasti **trajnog oduzimanja** imovine i dalje treba značajno da se poboljša. Privremeno oduzimanje imovine radi predostrožnosti traženo je samo u jednom slučaju korupcije na visokom nivou u koje je uključeno šest fizičkih lica i jedno pravno lice. Trajno oduzimanje imovine traženo je u dva predmeta koja su se odnosila na 3 fizička lica, i dovela do trajnog oduzimanja nepokretnosti. Apelacioni sud donio je pravosnažnu odluku o trajnom oduzimanju nepokretnosti bivšeg Predsjednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Nove finansijske istrage pokrenute su u dva predmeta korupcije na visokom nivou protiv 15 fizičkih lica.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u uspostavljanju **bilansa ostvarenih rezultata** u oblasti korupcije. Agencija za sprečavanje korupcije počela je da izdaje direktne naloge za prekršaje (21 nalog, 3.000 eura novčanih kazni), i pokrenula je zaštitne mjere za oduzimanje imovinske koristi (3), ali ostaje da se uspostavi solidan bilans ostvarenih rezultata. Iznos kazni koje su izrekli organi za prekršaje raste. Međutim nastavljena praksa izricanja sankcija ispod zakonskog minimuma dovodi do toga da izostaje odvrćajući efekat i da se podriiva djelotvorno sprovođenje pravila o sprečavanju korupcije. Rezultati ostaju izuzetno ograničeni, i nema predmeta vezanih za zloupotrebu javnih resursa za političke partije i izborne kampanje i nezakonito lobiranje, a samo je nekoliko predmeta pokrenuto za neobjašnjivo bogaćenje.

Na osnovu 185 mišljenja Agencije i 75 odluka o **nespojivosti funkcije i konfliktu interesa** (2017: 127 mišljenja i 64 odluke), 77 javnih funkcionera povuklo se sa mandata ili funkcije (2017: 37), a 5 je razriješeno. Uprkos ovom povećanju potrebni su dalji naponi da se ojača bilans ostvarenih rezultata i da se riješe nedostaci u primjeni zakona, u utvrđivanju činjenica i kvalitetu obrazloženja, kao i u vezi sa procesnim smjernicama za fizička lica na koja utiču odluke ASK. Ove nedostatke domaći sudovi potvrdili su u nekoliko delikatnih predmeta, uključujući i predmete koji se odnose na članove u Savjetu nacionalnog javnog servisa RTCG, i člana Savjeta ASK iz organizacija civilnog društva.

U periodu 2017/2018 godine, 95% javnih funkcionera i 93% državnih službenika predalo je **izvještaj o prihodima i imovini** u propisanom roku (2016/2017: 96% javnih funkcionera i državnih službenika). ASK je provjerila 854 izvještaja o prihodima i imovini i ispunila svoj godišnji plan kojim je predviđeno da provjeri 836 prijave. Agencija je dosljedno propratila ove aktivnosti i pokrenula prekršajne postupke u slučajevima gdje prijave prihoda ili imovine nisu bile predate. Broj javnih funkcionera koji su dali opcionalnu saglasnost Agenciji za pristup računima u banci za svrhe provjere podataka predatih u prijavama prihoda i imovine smanjili su se tokom 2018. godine sa 71% na 60% javnih funkcionera i sa 75% na 69% državnih službenika. Broj članova vlade koji su dali takvu opcionalnu saglasnost ostaje ograničen na 10.

Od 30 predmeta neobjašnjivog bogaćenja koje je Agencija pokrenula 2018. godine (2017: 24, 2016: 49) do sada je zatvoreno 28 istraga. Međutim, ne čini se da su ti napori doprinijeli otkrivanju ili sprečavanju korupcije, pošto nisu utvrđene nepravilnosti. ASK je izvršio planirane kontrole i provjere 78 javnih funkcionera, od kojih su 20 visoko-rangirani. Prekršajni postupci su u toku u devet takvih predmeta. Kao i prethodnih godina nisu utvrđene nepravilnosti koje bi bile proslijeđene tužiocu. Agencija se podstiče da vrši detaljnije provjere funkcionera na nasumičnim uzorcima i visoko rangiranih funkcionera, uključujući i pretrage usmjerene na otkrivanje nezakonitog bogaćenja, promjena i prenosa imovine, i identifikovanje porijekla imovine. U vezi sa nedavnim javnim navodima koji se odnose na visoko rangirane državne funkcionere nisu izvršene takve provjere.

ASK je nastavila da prati ukupnu usklađenost relevantnih subjekata u ispunjavanju zakonskih obaveza u oblasti **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja**. Agencija je izvršila rutinsku kontrolnu provjeru finansiranja političkih partija uz nadzor finansiranja izbornih kampanja. Pokrenula je 19 prekršajnih postupaka za nepoštovanje zakonskih obaveza u vezi sa predsjedničkim i opštinskim izborima iz 2018. godine, i izrečeno je 11.390 eura novčanih kazni. Međutim, ASK nije otkrila nikakvu **zloupotrebu javnih resursa za svrhe stranaka ili predizbornih kampanja**. Nadalje, nije bilo privremenih obustava isplate budžetskih sredstava političkim subjektima. Agencija treba značajno da ojača svoj rad u ovom smislu i da djeluje proaktivno po pitanju prijave građana o navodnoj zloupotrebi državnih resursa. Način na koji se Agencija bavila “aferom koverat” i odbijanje da objavi odluku protiv vladajuće partije u kojoj je utvrđena povreda i izrečena novčana kazna, dali su povoda za navode da ASK ima selektivan pristup u primjeni nadležnih zakonskih odredbi, što je razlog za brigu.

Državna revizorska institucija (DRI) objavila je pozitivne revizorske izvještaje o godišnjim finansijskim izvještajima za 2017. godinu za 17 političkih partija, a revizije pravilnosti završene su sa 10 negativnih, 9 pozitivnih i 5 uslovnih izvještaja sa preporukama za poboljšanja.

Tokom 2018. godine organima vlasti predato je 6.080 inicijalnih zahtjeva za **pristup informacijama**. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dobila je ukupno 3.284 pritužbe, od čega je potvrđeno 33% (2017: 1.086 pritužbi, 33% potvrđeno). Većina su bili predmeti u kojima su zahtjevi koji su bili upućeni javnim institucijama ostali bez odgovora, i to i dalje izaziva zabrinutost. Upravni sud presudio je u 94 predmeta protiv odluke organa vlasti da ne odobri pristup informacijama. Međutim, sudske odluke se ne sprovode djelotvorno. Sve češća praksa proglašavanja traženih dokumenata tajnima da bi se ograničio pristup informacijama pitanje je za ozbiljnu brigu (2018: 104, 2017: 50, 2016: 30). Javne institucije treba da obezbijede veću transparentnost i odgovornost, naročito u oblastima kod kojih postoji sklonost ka korupciji i u sektorima koji se bave opredjeljivanjem većih djelova državnog budžeta ili imovine.

I dalje su ograničeni rezultati u oblasti zaštite **zviždača**, i nastavlja se pad u broju zahtjeva za zaštitu pojedinaca koji prijavljuju ugroženost javnog interesa. Jedan zahtjev za zaštitu zviždača predat je ASK 2018. godine i po njemu još nije odlučeno, a tu je i jedan predmet iz prethodne godine (2017: 2 zahtjeva, zaštita dodijeljena u 1 predmetu; 2016: 8 zahtjeva, zaštita dodijeljena u 3 predmeta). ASK je primio 110 prijava o ugroženosti javnog interesa (2017: 69, 2016: 56) i pokrenuo 13 novih postupaka na sopstvenu inicijativu (2017: 27), utvrđujući ugroženost u 18 predmeta. Za sada je pokrenuto 19 prekršajnih postupaka, a 10 slučajeva je usmjereno tužilaštvu.

**Planove integriteta** kontinuirano implementira velika većina javnih organa, ali još ostaje da se ocijeni njihov uticaj u praksi.

Kada je riječ o implementaciji Zakona o **lobiranju**, tokom 2018. godine izdato je ukupno 14 sertifikata za lobiranje (2017: 7), i kod ASK registrovano 6 lobista (2017: jedan). Uprkos ovom povećanju ovako male brojke ukazuju na to da se aktivnosti lobiranja vrše van zakonskog okvira.

Slučajevi koji pokazuju da se implementira **etički kodeks** za pripadnike zakonodavnih i izvršnih vlasti su malobrojni, a samo je nekoliko takvih slučajeva prijavljeno od strane policije i carina.

## Institucionalni okvir

### *Sprečavanje korupcije*

Novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji **Agencije za sprečavanje korupcije** donesen je u oktobru 2018. godine. U njemu se predviđa povećanje administrativnog kapaciteta Sektora za konflikt interesa i kontrolu finansiranja političkih partija. Broj zaposlenih u ASK pao je na 54 (2017: 56) od planiranih 60. Nakon razrješenja predstavnika organizacija civilnog društva iz Savjeta Agencije, jedno mjesto u Savjetu ostaje upražnjeno. U januaru 2018. godine Ustavni sud je ukinuo Pravila o radu Agencije; nova pravila su donesena u decembru 2018. godine. Aktivnosti izgradnje kapaciteta su nastavljene, ali je potrebna dalja obuka, naročito o izbornim kampanjama i zaštiti zviždača. Napravljena su dalja poboljšanja u IT sistemu ASK – uključujući i u algoritmu za nasumični odabir javnih funkcionera za potvrdu prihoda i imovine. Agencija je uspostavila vezu sa Centralnim registrom građana i Komisijom za hartije od vrijednosti radi kontrolisanja prijava prihoda i imovine. Novo-uspostavljeni pristup registru novčanih kazni i evidenciji prekršaja omogućava Agenciji da evidentira naloge za prekršaje. Agencija je pokrenula i novu aplikaciju kojom obezbjeđuje elektronsku predaju planova integriteta i izvještaja organa, čime se olakšava njihova obrada i analiza. Nova metodologija za ocjenu rizika i softver za detaljnu i na rizicima baziranu kontrolu finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja u upotrebi je od januara 2019. godine. ASK treba da koristi ove instrumente da bi obezbijedila djelotvorno vršenje svojih istražnih ovlašćenja. Potrebne su detaljnije provjere za potvrdu kredibiliteta podataka, i korisno bi bilo u tom smislu izraditi adekvatnu metodologiju.

ASK je nastavio da se bavi pitanjem ograničenog uticaja Zakona o lobiranju kroz podizanje svijesti i proaktivne aktivnosti sa javnom upravom, lokalnom samo-upravom i Skupštinom. Takođe je na svom vebsajtu objavio formular za prijavu nezakonitog lobiranja, ali nije predata nijedna takva prijava. Proaktivan pristup je potreban da bi se otkrila, propratila i sankcionisala kršenja zakona.

Uprkos preduzetim mjerama, uključujući i aktivnosti komunikacije i proaktivnog rada, opšta javnost još uvijek ne doživljava Agenciju kao dovoljno nezavisnu i proaktivnu. Zbog ličnih veza između uprave ASK i političke elite, i dalje postoje navodi da je ona politički instrumentalizovana. Da bi se ojačalo povjerenje javnosti, Agencija i njeni zaposleni moraju obezbijediti maksimalnu transparentnost, integritet, nepristrasnost, nezavisnost, neselektivni pristup i jednoobraznu i punu primjenu nadležnih zakona.

Crna Gora i dalje treba da pokaže konkretnim i vidljivim rezultatima uticaj anti-korupcijskih mjera u **naročito osjetljivim oblastima** kao što su infrastrukturni projekti, zdravstvo, prosvjeta, građevinarstvo i prostorno planiranje, te privatizacija javnih preduzeća. Transparentnost u ovim oblastima treba značajno da se poboljša. I dalje postoji snažna i hitna potreba da se poboljšaju i ojačaju mehanizmi interne inspekcije u javnoj upravi i da se poboljša njihova saradnja sa organima za sprovođenje zakona. Uvođenje potpuno

elektronskih nabavki je još uvijek u toku, a novi Zakon o javnim nabavkama planiran je za usvajanje 2019. godine. Očekuje se da elektronske nabavke pomognu da se postigne veća transparentnost i da se smanje mogućnosti za zloupotrebu postupaka javnih nabavki. Međutim, provjere cjelokupnog ciklusa javnih nabavki i dalje ostaju predmet za brigu.

### *Sprovođenje zakona*

Broj tužilaca dodijeljenih Specijalnom tužilaštvu porastao je sa 10 na 12; njihovo imenovanje je u toku. Uz to su još dva tužioca privremeno raspoređena u Specijalno tužilaštvo. Od planiranih 37 radnih mjesta popunjeno je 35 (2017: 35). Specijalno tužilaštvo ima podršku Specijalne policijske jedinice u kojoj je popunjeno 29 radnih mjesta, uključujući i 10 radnih mjesta dodatih 2018. godine.

Ukupni institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije za borbu protiv korupcije ostaje nedovoljan i potrebna su mu poboljšanja, naročito kroz specijalizovanu i dugoročnu obuku. Finansijske istrage se sada pokreću u ranijim fazama krivične istrage, ali i dalje se ne pokreću sistematično u predmetima korupcije. Koncept je potrebno dalje uskladiti sa standardima FATF-a.

Kao nastavak trenda iz prethodnih godina, policija i druge državne institucije nastavile su da predaju samo mali broj slučajeva tužilaštvu i gotovo da i nema predmeta koji pokreću zvanična inspekcija i revizorski organi. Predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti ne treba da vrše **politički uticaj** na službenike za sprovođenje zakona i pravosuđe s ciljem miješanja u njihovo nezavisno funkcionisanje.

Oduka o prostorijama za Specijalno državno tužilaštvo i dalje se čeka, a nije ostvaren nikakav konkretan napredak; to treba riješiti bez odlaganja. Takođe je od najvećeg značaja da Specijalno državno tužilaštvo može da zaposli najprikladnije stručnjake.

### Pravni okvir

Crna Gora je potpisnica svih relevantnih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije, uključujući Konvenciju UN protiv korupcije. Na snazi su **antikorupcijski pravni okvir i podzakonska akta**. Po Krivičnom zakoniku kažnjivi su i pasivna i aktivna korupcija. Podstičemo Crnu Goru da propiše da je nezakonito bogaćenje krivično djelo. Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) je zaključila da se od 11 preporuka o etici i integritetu poslanika, tužilaca i sudija, 6 smatra u potpunosti ispunjenima, 2 dijelom ispunjenima, a 3 još uvijek nisu ispunjene.

Treba rješavati nedostatke u postojećem **pravnom okviru za finansiranje političkih partija**, uključujući i one koje je utvrdio ODIHR. Sukobljena tumačenja Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja koje daju ASK i Državna revizorska institucija izazivaju nesigurnost kod subjekata koji su predmet kontrole. Dosljedna primjena zakonodavstva je potrebna da bi se obezbijedili jednoobrazni uslovi za sve političke subjekte i državne institucije koje su predmet kontrole tokom izbornih kampanja.

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama** izmijenjen je i dopunjen u aprilu 2017. godine. Njegova implementacija nije doprinijela da se obezbijedi veća transparentnost i odgovornost u državnoj službi, jer organi vlasti nastavljaju sa praksom proglašavanja traženih informacija tajnima, čime ih isključuju iz područja djelovanja ovog zakona. Ovaj zakon razlog je za zabrinutost i treba da se izvrši njegova temeljna revizija u skladu sa međunarodnim standardima. Biće potrebno da se pravni okvir za **zaštitu zviždača** uskladi sa novom pravnom tekovinom EU u toj oblasti.



U pravnom okviru za uređenje izviđaja i finansijskih istraga i dalje postoje prepreke za uspostavljanje ubjedljivijeg bilansa ostvarenih rezultata u uspješnom rješavanju korupcije na visokom nivou. Neke od pretjeranih formalnosti treba izbaciti iz pravnog okvira.

### Strateški okvir

Akcioni plan za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti sprečavanja korupcije i borbe protiv korupcije. Njega dopunjava „operativni dokument“ u kome se iznose dodatne mjere za sprečavanje korupcije u određenim oblastima koje su posebno osjetljive na korupciju. Ostaje da se ostvare opipljivi rezultati u ovim oblastima i Crna Gora treba da razvije planove za sprečavanje korupcije koji će biti konkretno vezani za pojedinačne sektore i fokusirani na uticaj koji mogu da ostvare.

### **Temeljna prava**

Kapacitet Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) i dalje je ojačan, kao i ukupna svijest o međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava, naročito o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Ostaje da se ostvari dalji napredak u usklađivanju zakonodavstva sa međunarodnim i evropsko-unijskim standardima u oblasti ljudskih prava, uključujući i oblast sprečavanja diskriminacije lica sa invaliditetom. Sprovođenje zakonodavstva i dalje je izazov, a institucionalne kapacitet za ljudska prava i dalje treba značajno ojačati. Crna Gora tek treba da obezbijedi adekvatne institucionalne mehanizme za zaštitu posebno osjetljivih grupa od diskriminacije. Romska i egipćanska manjina i dalje su najugroženija zajednica i najviše izložena diskriminaciji. Nasilje zasnovano na rodnoj pripadnosti i nasilje nad djecom ostaju pitanja koja izazivaju ozbiljnu zabrinutost.

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

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

Kada je riječ o **međunarodnim instrumentima za ljudska prava**, nije bilo novih ratifikacija. Crna Gora još uvijek treba da ratifikuje Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i njihovih porodica (ICRMW) koja je potpisana 2006. godine.

Crna Gora je nastavila dijalog i saradnju sa međunarodnim organizacijama za ljudska prava i tijelima za monitoring, naročito Ujedinjenih nacija (UN) i Savjeta Evrope (SE). U junu 2018. godine Savjet za ljudska prava UN usvojio je Izvještaj za Crnu Goru u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (treći ciklus). Od 169 preporuka Crna Gora je prihvatila 7, notirala 3 i izrazila da smatra da su 144 preporuke već realizovane ili u procesu realizacije, dok ostale nisu realizovane. Komitet za prava djeteta UN usvojio je zaključna zapažanja o Crnoj Gori u junu 2018. godine. U septembru 2018. godine Komitet UN za eliminaciju rasne diskriminacije takođe je usvojio zaključna zapažanja o Crnoj Gori. U oktobru 2018. godine Grupa eksperata

za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) Savjeta Evrope objavila je svoj prvi izvještaj iz evaluacije Crne Gore. U februaru 2019. godine, Evropski komitet za *sprečavanje torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja* (CPT) objavio je svoj četvrti periodični izvještaj o Crnoj Gori.

Crna Gora nastavila je da obezbjeđuje dobar nivo saradnje s **Evropskim sudom za ljudska prava** i nijedna od presuda Suda u odnosu na Crnu Goru nije predmet postupka pojačanog nadzora. Vlada nastavlja da zaključuje prijateljska poravnanja u predmetima koji se odnose na dužinu postupka i neizvršenje domaćih odluka. Crna Gora još nije posmatrač u Agenciji za temeljna prava, ali je izrazila interesovanje da postane. Tokom 2018. godine ESLJP je donio 13 presuda protiv Crne Gore. Većina ih se odnosila na član 6 EKLJP (pravo na pravično suđenje), dvije su se odnosile na član 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), dvije na član 1 Protokola br. 1 (pravo na imovinu), dok se jedna odnosila na član 13 (djelotvorni pravni lijek). Povrede su utvrđene u 11 od ovih predmeta. Tokom 2018. godine ukupno je 318 novih predstavi dodijeljeno tijelu Savjeta Evrope za odlučivanje, a 119 predstavi je krajem godine bilo neriješeno pred Sudom. Ukupna svijest o institucijama i pravima koja štiti Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) je u porastu. Poboljšanja su i dalje potrebna kada je riječ o primjeni standarda ESLJP i kvalitetu obrazloženja odluka koje se odnose na njih.

Što se tiče *unapređenja i sprovođenja ljudskih prava*, Crna Gora ima Ministarstvo za ljudska prava i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda koji je akreditovan sa statusom B od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI). Obje ove institucije dobile su pomoć za jačanje svojih kapaciteta. Kapacitet Ministarstva za ljudska prava i dalje je ograničen i treba da se dalje ojača. Vidljivost kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, proaktivno djelovanje i produktivnost dalje su se poboljšali, kao i djelotvornije prpratne aktivnosti. Tokom 2018. godine zaposlena su četiri dodatna službenika. Broj prijavljenih slučajeva nastavio je da raste, što bi mogao biti pokazatelj sve većeg povjerenja građana u ovu instituciju. Saradnja sa organizacijama civilnog društva ostaje pozitivna, naročito u oblasti borbe protiv diskriminacije; međutim treba da se usvoji sistematičniji i strukturiraniji pristup proaktivnom djelovanju prema građanima. Finansijska sredstva koja se obezbjeđuju za Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i kancelariju Zaštitnika nisu dovoljna da oni mogu svoje poslove efikasno da obavljaju.

Što se tiče **sprečavanja torture i zlostavljanja**, Crna Gora nastavlja da realizuje preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (CPT). Kapacitet Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) je ojačan, što pokazuju i rezultati njegovog rada. NPM treba da pokaže proaktivniji pristup redovnijim posjetama zatvorima i drugim mjestima gdje su lica lišena slobode, uključujući tu i nenajavljene posjete. Nedostaci i kašnjenja u istragama i procesuiranju predmeta navodnog nasilja počinjenog od strane službenika za sprovođenje zakona, uključujući i one u kontekstu protesta, kao i blage sankcije za utvrđena krivična djela, znak su teškoća u iskorjenjivanju zlostavljanja i u utvrđivanju bilansa rezultata u izricanju odvrćajućih sankcija. Zlostavljanje od strane policije treba da se rješava kroz strožije zapošljavanje, bolju obuku i poboljšani nadzor; nedostaci i dalje postoje u vezi sa unutrašnjom kontrolom i disciplinskim postupcima policije. Navedene poteškoće odnose se i na prijavljene slučajeve navodnog zlostavljanja u zatvorima, uključujući i slučajeve upotrebe produženog vezivanja i fiksacije, koji treba da se rješavaju. Ne postoje dovoljni zaštitni mehanizmi za lica lišena slobode. U psihijatrijskoj bolnici u Dobroti, potrebno je hitno preduzeti mjere da se riješi prenatrpanost kapaciteta. Crna Gora treba da pokaže spremnost da djelotvorno sprečava i vrši represiju pretjerane upotrebe sile od strane službenika za sprovođenje zakona, uključujući i putem obezbjeđivanja da se oni uvijek mogu

identifikovati putem identifikacionog broja. U vezi sa nasiljem u zatvoru 2015. godine, u prvom stepenu na rješenje čeka krivični predmet protiv 13 službenika obezbjeđenja u zatvoru.

Što se tiče *zatvorskog sistema*, materijalni uslovi pritvora i dalje se poboljšavaju kroz renoviranja manjeg obima, ali ukupno gledano uslovi su i dalje slabi. I dalje postoje izazovi vezani za pružanje zdravstvene zaštite licima lišenim slobode. U zatvoru u Spužu zaposleno je još 32 lica tokom 2018. godine; međutim, treba dalje poboljšavati njihove uslove rada. Uprkos pruženoj podršci i dodatnom zapošljavanju napredak u rehabilitaciji i resocijalizaciji je ograničen. Nastavilo se sa obukom, podizanjem svijesti i izgradnjom kapaciteta službenika obezbjeđenja i drugih zaposlenih o standardima u oblasti temeljnih prava u zatvorima. Izmjene i dopune Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu i Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazni i mjera bezbjednosti doneseni su u martu 2019. godine. Ostvaren je određeni napredak u vezi sa sistemom alternativnih sankcija, ali se kasni sa implementacijom. Iako je broj zaposlenih u sistemu za uslovnu slobodu povećan, generalno gledano resursi su i dalje nedovoljni i ukupni kapacitet sistema za uslovnu slobodu treba dalje povećavati. Dalji su naponi potrebni da se u oblasti uslovne slobode implementiraju alternative kućnom pritvoru.

Implementacija pravnog okvira za **zaštitu ličnih podataka** i dalje je slaba. Oformljena je radna grupa sa zadatkom da izvrši usklađivanje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti sa Opštom regulativom o zaštiti podataka o ličnosti 2016/679 i Direktivom 2016/680. Nastavljene su aktivnosti izgradnje kapaciteta koje imaju za cilj jačanje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i zaposlen je još jedan službenik, ali da bi Agencija svoje poslove efikasno obavljala treba dalje jačati njene kapacitete. Broj predmeta zaštite podataka koji su se našli pred sudom i dalje je ograničen, dok je broj pritužbi koje se predaju Agenciji porastao. Zaštita podataka o ličnosti u vezi sa elektronskim bazama podataka birača je obezbijedena u skladu sa preporukama OEBS/ODIHR iz oktobra 2016. godine. Crna Gora nije potpisala niti ratifikovala Protokol kojim se mijenja Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka.

Što se tiče **slobode misli, savjesti i vjeroispovjesti**, te jednakog postupanja prema svim vjerskim zajednicama, novi Zakon o slobodi vjeroispovjesti je u pripremi. Crna Gora treba da obezbijedi da se novi zakon pripremi u istinskom dijalogu sa subjektima kojih se on tiče, i da je u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i konvencijama, uz poštovanje principa transparentnosti i inkluzivnosti. Nastavljaju se tenzije između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve.

---

## Sloboda izražavanja

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti slobode izražavanja. Tokom izvještajnog perioda **nije ostvaren napredak**, a ranije date preporuke tek treba da budu predmet rada. Bilo je određenih dešavanja u istrazi slučaja kada je pucano na istražnog novinara u maju 2018. godine, dok važni stari predmeti napada na novinare i dalje nisu riješeni. Nastavljeno političko mješanje u nacionalni javni servis (RTCG) i Agenciju za elektronske medije (AEM) ostaju pitanja za ozbiljnu zabrinutost. Medijska scena je i dalje visoko polarizovana, a još uvijek postoje i izazovi u razumijevanju uloge slobodnih medija. Mehanizmi samo-regulacije ostaju slabi. Treba da se nastavi obuka pravosuđa o sudskoj praksi ESLJP u oblasti slobode izražavanja.

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

→ značajno pojača i tretira kao prioritet nastojanja da se istraže slučajevi napada na

novinare;

→ obezbijedi finansijsku i uredničku nezavisnost RTCG i AEM, kao i njihovih upravljačkih organa i svih drugih medijskih kuća;

→ podrži uspostavljanje djelotvornih samo-regulatornih mehanizama.

### Zastrašivanje novinara

Napredak u rješavanju nasilja nad novinarima i medijima i dalje je veoma ograničen, a stari predmeti ostaju neriješeni. Vlasti su 2018. godine registrovale četiri napada na novinare; od kojih su u 3 donesene osuđujuće presude protiv četiri fizička lica za ugrožavanje novinara. Uz to su prijavljeni i sajber napadi protiv medijskih kuća. Najozbiljniji napad, koji je kvalifikovan kao pokušaj ubistva, dogodio se u maju 2018. godine, a žrtva napada bila je istražna novinarka Olivera Lakić. Vlada je izdala snažnu izjavu kojom podržava istragu slučajeve nasilja nad novinarima. Međutim, iako je istraga napada iz maja 2018. godine pokazala početne rezultate, vlasti nisu pokazale pojačana nastojanja da riješe stare predmete, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika iz 2004. godine. Zaštita je ponuđena za dva novinara. Prvostepena presuda protiv novinara po optužbi da je formirao kriminalnu organizaciju i trgovao narkoticima razlog je za zabrinutost oko pitanja da li novinari imaju mogućnost da svoje dužnosti obavljaju profesionalno i bez straha od zakonskih represusija. Još uvijek postoje prijave da službenici organa za sprovođenje zakona vrše neprimjereni pritisak na novinare da otkriju svoje izvore.

*Ad hoc* komisija za praćenje nasilja nad medijima je od septembra 2016. godine sastavila pet izvještaja koji se fokusiraju i na novije i na stare slučajeve, i identifikuju niz nedostataka i kašnjenja u istragama. Komisiji je dat pristup dokumentima u kojima nisu redigovana imena, ali poteškoće u dobijanju pravovremenih i potpunih informacija od vlasti i dalje postoje. Državne vlasti tek treba da u potpunosti implementiraju preporuke komisije, a Vlada tek treba da odobri budžet za rad komisije za 2019. godinu. Dalji su naponi potrebni da se krivično gonjenje vrši djelotvorno i bez kašnjenja, takođe i da bi se izbjegla zastara. Od vlasti se očekuje da pokažu nultu toleranciju za prijetnje i napade na medije, a treba i da se suzdrže od davanja izjava koje mogu da stvore okruženje koje nije pogodno za slobodu izražavanja.

### Zakonodavno okruženje

Planovi da se izmijeni i dopuni Zakon o državnim simbolima, pripremljen bez javne rasprave, i da se uvedu novčane kazne ukoliko se ne ustane kada se svira nacionalna himna pokrenuli su rasprave o uslovima koji vode djelotvornom ostvarivanju slobode izražavanja. Iako je regulisanje ovih pitanja prerogativ države, važno je da pravni okvir ne krši prava na slobodu izražavanja.

Zakoni o medijima, javnom servisu RTCG i o elektronskim medijima na programu su za usvajanje tokom 2019. godine. Ovi zakoni treba da se pozabave preporukama izloženim u analizi medijskog sektora i uz njih treba da dođe i sveobuhvatna medijska strategija. Svi zakoni koji uređuju sektor medija ili utiču na njega treba da budu pripremljeni na inkluzivan, koherentan i koordiniran način, a treba da se obezbijedi usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima. Crna Gora treba da obezbijedi da njen zakonodavni okvir stvara okruženje koje će omogućiti slobodu izražavanja, na osnovu transparentnosti finansiranja medija i vlasništva nad medijima, integriteta i pluralizma.

## Sprovođenje zakona i drugih propisa/institucije

Tijela za samo-regulaciju i dalje odražavaju ukupnu polarizaciju medijske scene u Crnoj Gori i jedno od tih tijela je obustavilo svoje aktivnosti u avgustu 2018. godine. Kao rezultat toga, neke medijske kuće više nemaju mehanizam za pritužbe. I dalje ne postoji jednoobrazni pristup izricanju sankcija, što ukazuje na to da sudska praksa ESLJP i drugi standardi još uvijek nisu dovoljno poznati. Potrebno je uložiti više napora da se uspostave djelotvorni mehanizmi samoregulacije, sa ciljem da se poboljšaju profesionalni standardi u medijskom izvještavanju i da se stvori klima gdje se ne može zloupotrebjavati sloboda izražavanja. Djelotvorna i jednaka primjena revidiranog etičkog kodeksa novinara tek treba da se postigne.

## Javni servis

Zamjena članova savjeta Javnog servisa RTCG, i kasnije njegove uprave, dalje je podstakla zabrinutosti vezane za neprimjereno političko miješanje i pritisak na RTCG. Za sada, u četiri od ovih predmeta domaći sudovi su utvrdili da razrješenje nije bilo u skladu sa zakonom. Urednička nezavisnost i profesionalni standardi RTCG treba da se povrate, a savjet RTCG da se zaštiti od neprimjerenih uticaja i političkog pritiska, uključujući i tokom izbora njegovih članova. Ugovor o pružanju javnih usluga između vlade i RTCG potpisan je u martu 2018. godine, i prema njemu se vlada obavezuje da prati implementaciju finansijskih obaveza. Pitanje finansiranja treba da bude odvojeno od pitanja pružanja usluga, a nadzor nad rezultatima programiranja treba da se povjeri nezavisnom tijelu, u skladu sa evropskim standardima. Još uvijek nije potpisan kolektivni ugovor kojim se uređuje rad zaposlenih na RTCG, što povećava nesigurnost među zaposlenima.

## Ekonomski faktori

I dalje postoje bojazni vezane za transparentnost i nediskriminaciju u postupku oglašavanja države. Činjenica da mnoge medijske kuće nisu finansijski održive ima negativan uticaj na kvalitet izvještavanja i profesionalizam. Crna Gora treba da obezbijedi da se ne vrši neformalni pritisak na uređivačku politiku kroz distribuiranje sredstava za oglašavanje, uključujući i preko javnih preduzeća, kao i kroz projekte koji se su-finansiraju iz budžeta lokalne samouprave. Održivost medija treba da se rješava u predstojećem medijskom zakonu.

## Profesionalne organizacije i uslovi rada

Novinari su zajednički predstavljeni u sindikatu medija Crne Gore. Takođe postoje dva udruženja koja imaju za cilj da njeguju i unapređuju profesionalno novinarstvo na polarizovanoj medijskoj sceni, ali ona tek treba da dostignu svoj puni potencijal. I dalje postojeća nesigurna ekonomska situacija novinara, naročito izazvana nesigurnošću zaposlenja i malim platama, izlaže novinare riziku uredničkog miješanja i moguće samo-cenzure. Još uvijek ne postoji strukturirani dijalog između Vlade i medijske zajednice o uslovima za rad novinara.

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

---

**Sloboda okupljanja i udruživanja** garantuje se Ustavom i relevantnim zakonskim okvirom. U oktobru 2018. godine, Ustavni sud je utvrdio da je potvrđivanjem zabrane parade ponosa u Nikšiću 2015. godine Vrhovni sud povrijedio slobodu mirnog okupljanja organizatora. Niz građanskih protesta velikog obima održan je početkom 2019. godine; a svi su obavljani bez većih incidenata i u, ukupno gledano, mirnoj atmosferi.

Pitanja **radnih i sindikalnih prava** dalje su obrađena u *Poglavlju 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*.

Kada je riječ o **imovinskim pravima**, u oktobru 2018. godine Skupština je donijela izmjene i dopune Zakona o eksproprijaciji, nakon skraćenog zakonodavnog postupka i bez javne rasprave. Proizvoljno zadiranje u imovinska prava u primjeni domaćeg zakonodavstva treba spriječiti i obezbijediti odgovarajući proces u skladu sa standardima EU i međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava. I dalje se sporo odvija proces povraćaja imovine koja je u prošlosti bila predmet eksproprijacije. Crna Gora treba da obezbijedi pravičan postupak u razumnom roku.

U oblasti **zabrane diskriminacije**, pravni okvir je u velikoj mjeri u skladu sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima, ali nedostaje sveobuhvatna strategija. Sudski predmeti i dalje su rijetkost i veoma ograničen broj predmeta pokreću nadležne inspeksijske službe. I dalje se najčešće prijavljuje diskriminacija u zapošljavanju na osnovu političke pripadnosti. Rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti poboljšana je, ali njihovi kapaciteti treba dalje da se jačaju u oblasti prikupljanja podataka jer ne postoji jednoobrazna baza podataka pritužbi i predmeta vezanih za diskriminaciju. Pravni okvir vezan za govor mržnje, generalno gledano, u skladu je sa standardima EU, ali broj predmeta govora mržnje u kojima je došlo do krivičnog gonjenja i dalje je mali. Treba da se poboljšaju aktivnosti institucija vezane za takve predmete, uključujući i aktivnosti organa za sprovođenje zakona i pravosuđe.

Što se tiče **jednakosti između žena i muškaraca** mali je napredak ostvaren u izvještajnom periodu. Ostaju bojazni vezane za uticaj nadležnog zakonodavstva i akcionog plana za rodnu ravnopravnost za period 2017 – 2021. Ovaj proces i dalje u velikoj mjeri zavisi od donatora i nedostaju adekvatni ljudski, tehnički i finansijski resursi. Mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti ne obavljaju djelotvorno svoju koordinacijsku i stratešku ulogu, a preporuke Komiteta za eliminaciju diskriminacije nad ženama (CEDAW) nisu još uvijek na pravi način ispunjene. Broj pritužbi mehanizmima za rodnu ravnopravnost i dalje je mali, što ukazuje na nedostatak svijesti i povjerenja građana. Crna Gora nije usvojila mjere za borbu protiv stereotipa i diskriminatornih praksi, trgovine i eksploatacija prostitucije. Pojava selektivnih abortusa koji se vrše radi željenog pola djeteta ostaju oblast za brigu i tu je potrebna reakcija institucija.

Protokol o procesuiranju predmeta **nasilja nad ženama i nasilja u porodici** usvojen je u septembru 2018. godine i osnovan je inerdisciplinarni operativni tim. Radi se na uspostavljanju jedinstvene elektronske baze podataka o nasilju u porodici da bi se omogućila automatska razmjena podataka između Ministarstva unutrašnjih poslova i centara za socijalni rad. Prijavljuje se određeno poboljšanje u saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova i centara za socijalni rad. Međutim, implementacija Istanbulske konvencije sporo se odvija, a rodno-zasnovano nasilje i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Oblasti koje izazivaju naročitu zabrinutost su: stavovi prema žrtvama nasilja u porodici, upućivanje žrtava na druge forme rješavanja sporova, korišćenje savjetovanja kao alternative za krivične prijave, odlaganje rješavanja slučajeva nasilja u porodici i oklijevanje da se izadju zaštitne naredbe. Uprkos povećanju u broju krivičnih prijava, blaga kaznena politika i praksa procesuiranja slučajeva rodno-zasnovanog nasilja kao prekršaja dovodi do rizika da se žrtve obeshrabruju da prijave krivična djela. Malo je poboljšanja ostvareno u kapacitetu i rodnom senzibilisanju postojećih institucija. Tek treba da se obezbijede djelotvorne usluge za pomoć žrtvama, kao i bolja i pristupačnija besplatna pravna pomoć.

Kada je riječ o **pravima djeteta**, osnovana je radna grupa za praćenje implementacije Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja u porodici, a Ministarstvo prosvjete preuzelo je odgovornost za njenu implementaciju. Potrebna je bolja koordinacija i praćenje politika za djecu. Institucionalni odgovor treba da bude proaktivniji, i treba da bude praćen usaglašenim

prikupljanjem podataka kod tijela koja su zadužena za praćenje dječjih prava, kao i dodatnim finansijskim sredstvima. Potrebno je više napora i da se riješe pitanja prisilnih dječjih brakova i dječijeg prosjačenja, koja uglavnom pogađaju romsku zajednicu, kao i pitanje ukupnog nasilja nad djecom. Potrebna su poboljšanja i u postupanju prema maloljetnicima u zatvorima. Veoma mali broj prijavljenih slučajeva seksualnog nasilja nad djecom izaziva bojazan da se ti slučajevi ne prijavljuju u mjeri u kojoj se dešavaju i da ne dolazi do identifikacije žrtava. Proces deinstitutionalizacije polako se nastavlja i treba da se ubrza i dobije podršku alternativnih usluga, između ostalog jačanjem sistema za dječju zaštitu i razvoj hraniteljskog staranja. Ukupni pristup i kvalitet usluga dječje i socijalne zaštite i inkluzivnog obrazovanja za djecu sa smetnjama u razvoju treba da se poboljša zajedno sa uslugama ranog otkrivanja, intervenisanja i rehabilitacije na nacionalnom nivou.

Ostvaren je mali napredak u **pravima lica s invaliditetom**, uključujući usklađivanje zakonodavstva sa Konvencijom UN o pravima lica s invaliditetom. Crna Gora još nije usvojila akcioni plan za usvajanje preporuka Komiteta UN o pravima lica sa invaliditetom. Izmjene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji pripremljene su 2018. godine, ali još nisu donesene. Crna Gora treba da obezbijedi adekvatno i transparentno trošenje iz budućeg fonda za profesionalnu rehabilitaciju. Pitanje oduzimanja poslovne sposobnosti treba da se riješi bez odlaganja, u skladu sa Konvencijom UN. Za implementaciju strateškog i pravnog okvira potrebno je opredijeliti adekvatan budžet. Deinstitutionalizacija lica sa invaliditetom i adaptacija javnih objekata kako bi se omogućio pristup licima s invaliditetom sporo napreduju. Dalja su nastojanja potrebna da bi se implementirale strategije za mentalno zdravlje i de-institutionalizaciju pacijenata sa mentalnim oboljenjima, a potrebno je razviti i relevantne usluge u zajednici. Isto tako, Crna Gora treba dalje da poboljša mehanizme konsultovanja za lica s invaliditetom i organizacijama koje ih zastupaju.

Kada je riječ o **pravima lezbijki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba**, saradnja između civilnog društva, vlade i policije i dalje je konstruktivna. Zakon o građanskom partnerstvu čeka na usvajanje u Skupštini. Nacionalna LGBTI strategija (2013-2018) je istekla, a da značajan dio planiranih aktivnosti nije završen. Nova nacionalna LGBTI strategija je u pripremi; njena implementacija iziskivaće opredjeljivanje adekvatnih budžetskih sredstava, vlasništvo i istinske i konstruktivne konsultacije sa organizacijama civilnog društva. U novembru 2018. godine nacionalna parada ponosa održana je u Podgorici bez incidenata i u ukupno mirnoj atmosferi. Uprkos postojećem zakonodavstvu koje predviđa zaštitu po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, broj prijavljenih slučajeva zločina iz mržnje i govora mržnje prema LGBTI osobama u porastu je, a krivično gonjenje za ta krivična djela i dalje je nedovoljno. Ukupno gledano, prihvatanje seksualnih različitosti napreduje sporim tempom. Nastavljeni i proaktivni naporu su potrebni da bi se obezbijedila puna i djelotvorna implementacija postojećeg zakonskog okvira i okvira politike.

U oblasti **procesnih prava**, potrebni su značajni naporu i opredjeljivanje dovoljnih budžetskih sredstava kako bi se obezbijedila puna usklađenost sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima, naročito po pitanju prava osumnjičenih i optuženih u krivičnom postupku (uključujući pravo na informisanje i pravo na pristup advokatu), kao i prava žrtava. Širenje informacija o besplatnoj pravnoj pomoći je počelo, ali nedostaci u smislu svijesti i pristupa i dalje postoje, takođe i u odnosu na djecu i druge posebno osjetljive grupe. I dalje ostaju bojazni vezane za pravilnu primjenu sudske prakse ESLJP u slučajevima produženog pritvora u istrazi.

U oblasti **prava manjina** ostvaren je mali napredak. Zakon o pravima manjina iz 2017. godine tek treba da se implementira, uprkos postojanju podzakonskih akata. U skladu sa tim zakonom, Crna Gora treba da otkloni rizik od konflikta interesa u procesu opredjeljivanja

sredstava manjinama. Skupština je u procesu imenovanja članova u nezavisnu komisiju za ocjenu projekata koji se financiraju iz fonda za manjine. Međutim, postoje bojazni vezane za to da li neki od predloženih kandidata ispunjavaju uslove. Etnički disagregirani podaci se ne prikupljaju sistematično u Crnoj Gori. U aprilu 2019. godine Vlada je osudila etnički motivisani napad na jednog pripadnika hrvatske nacionalne manjine.

Uprkos određenom napretku, naročito u oblastima pristupa zdravstvenoj zaštiti i stanovanju interno raseljenih lica, Romi i Egipćani, naročito domicilni, i dalje su suočeni sa ograničenim pristupom mogućnostima u različitim oblastima života, a žene su izložene dvostrukoj diskriminaciji. Budžet za period 2016-2020. godine za strategiju za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana i dalje je nedovoljan da se postignu ciljevi strategije. Gotovo svi marginalizovani Romi i Egipćani u Crnoj Gori (94%) suočavaju se sa ozbiljnom materijalnom deprivacijom, dok je taj broj kod ne-romskog stanovništva koji živi u blizini 49%.

Došlo je do porasta u upisu romskih i egipćanskih učenika u predškolsko obrazovanje i obavezno obrazovanje, ali nije porasla i stopa završavanja tih nivoa obrazovanja. I stopa upisa (62%) i stopa završetka obrazovanja (34%) ostaju najniže na Zapadnom Balkanu. Implementirano je niz pozitivnih mjera, naročito postavljenje romskih medijatora u obrazovanju, sa 18 angažovanih medijatora od školske godine 2018/19. Sistem za utvrđivanje rizika od ranog odustajanja od obrazovanja postoji i usvojen je protokol za prevenciju i djelovanje u slučaju ranog odustajanja od školovanja. Nedovoljna se pažnja posvećuje obrazovanju odraslih. Uprkos aktivnim mjerama zapošljavanja, stopa zaposlenosti među marginalizovanim Romima i Egipćanima bila je samo 15% tokom 2017. godine, dok je kod ne-romske populacije koja živi u blizini stopa zaposlenosti bila 38%. Neformalno zapošljavanje i dalje je veliko i u poređenju sa podacima iz 2011. godine vidi se negativan trend. Velika većina marginalizovanih Roma i Egipćana ima zdravstveno osiguranje, iako je došlo do povećanja jaza u odnosu na neromska naselja. Tri romska zdravstvena medijatora zaposlena su u državnim domovima zdravlja.

Neki Romi i Egipćani korisnici su stambenih rješenja kroz Regionalni stambeni program i program za trajno rješavanje pitanja za stanovnike kampa na Koniku. Međutim, i dalje ostaje jaz kada se napravi poređenje sa ne-romskim naseljima po pitanju pretrpanosti i pristupa javnim servisima. Vlasti treba dinamično i pozitivno da riješe poboljšanje stambenih uslova za domicilne Rome i Egipćane, rješavajući u isto vrijeme rizik prisilnog iseljenja i pomažući im i dalje u procesu legalizacije. Posjedovanje dokumentacije o civilnom statusu među marginalizovanim Romima i Egipćanima je u porastu i sada ih oko 96% posjeduje izvod iz matične knjige rođenih, a 83% starijih od 16 godina imaju i nacionalnu ličnu kartu. Nedostaju sistemska rješenja i institucionalni odgovor na rizike od dječjeg prosjačenja i ranih brakova među romskom djecom.

Što se tiče **interno raseljenih lica**, predato je ukupno 15.197 zahtjeva za trajno ili privremeno boravište, od čega je riješeno 14.956. Za 12.308 lica izdata je dozvola za prebivalište a 615 lica dobilo je boravišnu dozvolu, dok je 2.365 zahtjeva odbačeno jer je dokumentacija bila nepotpuna ili su predate dvije prijave.

Kada je riječ o **apatridiji**, upis u knjige rođenih za djecu koju su majke napustile ostaje izazov, jer Ministarstvo unutrašnjih poslova ne upisuje djecu u takvim okolnostima. Usvajanje novog Zakona o strancima u februaru 2018. godine predstavljalo je značajan pozitivan potez, jer je uveden postupak utvrđivanja apatridije. Novi postupak i zakonski status dalje se definišu putem nadležnih podzakonskih akata donesenih u novembru 2018. godine.

U oblasti **prava na državljanstvo**, u novembru 2018. godine vlada je usvojila odluku kojom se uvodi šema za dodjeljivanje državljanstva na osnovu investicija. Odlukom se preciziraju



kriterijumi, metode i postupci za izbor investitora koji mogu da dobiju crnogorsko državljanstvo. Ovaj je program pokrenut u januaru 2019. godine. Crna Gora treba da uvede snažan sistem praćenja da bi suzbila rizike koje takve šeme mogu da predstavljaju, naročito da bi se suzbili rizici po sigurnost, rizici od pranja novca, izbjegavnja poreza, finansiranja terorizma, korupcije i infiltriranja organizovanog kriminala. Kao država kandidat, Crna Gora treba da se uzdrži od svake mjere koja bi mogla da ugrozi postizanje ciljeva EU kada koristi svoje prerogative za davanje državljanstva.

### 2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

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

Crna Gora je **umjereno spremna** da primjenjuje pravnu tekovinu EU i evropske standarde u ovoj oblasti. Zakonodavni i institucionalni okvir sada su u velikoj mjeri uspostavljeni. Ostvaren je **određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito u odnosu na poboljšanje kapaciteta za bavljenje migracijskim tokovima i poboljšanje saradnje sa susjednim zemljama u pitanjima upravljanja granicom.

Postignut je napredak i u pravosudnoj saradnji, u nekim oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, gdje je donedavno postojao zastoj. Crna Gora je izgradila prvobitni bilans ostvarenih rezultata u istragama pranja novca, finansijskim istragama i privremenom oduzimanju imovine stečene kriminalom. Poboljšana međunarodna policijska saradnja donosi rezultate, što se može ilustrovati brojem visoko-profilnih međunarodnih operacija, hapšenja i zaplijene narkotika.

Potrebni su dalji rezultati da bi se izgradio ubjedljivi bilans ostvarenih rezultata u složenijim oblicima organizovanog kriminala gdje su u igri lokalni interesi, uključujući pranje novca, trgovinu ljudima i krijumčarenje duvana, kao i oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- usvoji standardne operativne procedure za sprovođenje finansijskih istraga u radu na predmetima organizovanog kriminala, terorizma, pranja novca i teških slučajeva korupcije, i da preduzme konkretne korake da obezbijedi da se finansijske istrage pokreću automatski zajedno sa krivičnim istragama;
- preduzme konkretne mjere da ograniči upotrebu sporazuma o priznavanju krivice na izuzetne slučajeve, da bi se povećala transparentnost i kredibilitet reagovanja pravosuđa na organizovani kriminal kroz politiku sankcionisanja koja će biti više odvrćajuća i dosljednija;
- dalje unapređuje svoje kapacitete za rad na mješovitim migracijskim tokovima i integraciji izbjeglica; da nastavi da pojačava ljudske i materijalne resurse posvećene upravljanju granicama i sistem registracije migranata.

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

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

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti** u borbi protiv organizovanog kriminala. **Određeni napredak** ostvaren je u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka. Borba protiv organizovanog

kriminala pokazuje bolje rezultate nego prethodnih godina, dijelom zbog jače policijske saradnje sa državama članicama EU. Međutim, Crna Gora tek treba da uspostavi ubjedljiv bilans ostvarenih rezultata kada je riječ o pravosnažnim presudama, naročito u borbi protiv trgovine ljudima, pranja novca, krijumčarenja duvana i da poveća broj pravosnažnih odluka o trajnom oduzimanju imovine.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- prioritizuje oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom, uključujući i kroz čvrstu političku podršku i podizanjem svijesti građana o značaju oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom; uspostavi integrisani operativni pristup u koji su uključeni svi organi i obezbijedi tim organima zakonske i operativne instrumente da stvore uslove za uspostavljanje ubjedljivog bilansa ostvarenih rezultata;
- poboljša efikasnost finansijskih istraga ažuriranjem katastra i radom na uspostavljanju centralizovanog registra bankovnih računa u skladu sa odredbama Pete Direktive EU o pranju novca;
- preduzme odgovarajuće zakonske mjere za pokretanje reforme policije da bi podigla nivo profesionalizma u policiji, uključujući i putem obezbjeđivanja centralizovanog, transparentnog i na rezultatima baziranog procesa zapošljavanja i putem privlačenja kadrova relevantnog nivoa.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Ukupan broj policijskih službenika porastao je na 4.123 (prošle godine ih je bilo 3.940). To ne uključuje granične policajce kojih je 1.277. Na 100.000 stanovnika Crna Gora ima 662 policijska službenika, dok je u EU prosjek prema Eurostatu 2016. godine bio 318. Ključne **institucije** u borbi protiv organizovanog kriminala uključuju Specijalnu policijsku jedinicu koja je odgovorna direktno Specijalnom državnom tužilaštvu. Ljudski resursi ove policijske jedinice značajno su povećani za gotovo 50%, na 29 zaposlenih. U Specijalnom državnom tužilaštvu je popunjeno 35 od 37 radnih mjesta, uključujući 11 specijalnih tužilaca, dok su još dva tužioca privremeno raspoređena u Specijalno državno tužilaštvo. Loši prostorni uslovi Specijalnog državnog tužilaštva još nisu riješeni. Dobra saradnja između Specijalne policijske jedinice i Specijalnog državnog tužilaštva se nastavlja.

Policijski sektor prošao je značajne institucionalne promjene. U decembru 2018. godine Uprava policije transformisana je u subjekat odvojen od Ministarstva unutrašnjih poslova. U isto vrijeme, Uprava za sprečavanje pranja novca (do sada nezavisna uprava) prebačena je u Upravu policije. Druge mjere koje su trebale biti dio procesa reforme policije, kao što je zapošljavanje na osnovu rezultata, ocjena rada, unapređenja i stavljanje Policijske akademije u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova, ponovo su odložene, iako su bile na raspravi preko dvije godine. Od februara 2018. godine policija ima specijalizovano odjeljenje za borbu protiv trgovine ljudima, krijumčarenje i nezakonite migracije, koje sada ima osam zaposlenih.

Crna Gora ima kancelariju za upravljanje imovinom u okviru Ministarstva javne uprave. Kancelarija za povraćaj imovne uspostavljena je početkom 2019. godine u okviru sektora policije nadležnog za međunarodnu policijsku saradnju. Ona služi kao kontakt tačka za međunarodnu razmjenu informacija i obrađuje zahtjeve koji pristižu od stranih kancelarija za

povraćaj imovine. Uspostavljanje punopravne kancelarije za povraćaj imovine kako to propisuje pravna tekovina EU, koja će raditi više od obrade stranih zahtjeva za informacijama, ključno je za djelotvorno identifikovanje, ulaženje u trag i povraćaj sredstava koja su zamrznuta prije trajnog oduzimanja i čuvanje njihove vrijednosti dok se čeka presuđenje.

**Zakonski okvir** za borbu protiv organizovanog kriminala u velikoj je mjeri postavljen i usklađen sa pravnom tekovinom EU. Da bi se ispunile preporuke Komiteta eksperata Savjeta Evrope o ocjeni mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL), u junu i julu mjesecu 2018. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, i Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama. Izmjene i dopune Zakona o privremenom i trajnom oduzimanju imovine usvojene su na Vladi početkom 2019. godine, a cilj im je da se olakša pokretanje finansijskih istraga.

Crna Gora ima opsežan **strateški okvir** za borbu protiv organizovanog kriminala. Međutim, nekoliko relevantnih strategija, kao što su strategija za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma isteklo je tokom 2018. godine, a njihove zamjene još nisu usvojene. Crna Gora treba sistematično da prati i ocjenjuje uticaj starih strategija prije usvajanja novih prema novim pravilima za pripremu, izradu nacarta, praćenje i ocjenu strateških planskih dokumenata, koja su stupila na snagu u avgustu 2018. godine. Nove strategije treba takođe da govore o usklađivanju sa pravnom tekovinom EU i da se bave preporukama iz relevantnih ekspertske izvještaja država članica.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Kada je riječ o bilansu ostvarenih rezultata, prema nacionalnoj ocjeni opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) za period 2018-19, od 2013. godine broj organizovanih kriminalnih grupa u Crnoj Gori smanjen je sa 20 na 11. Ipak, kriminalne aktivnosti i dalje vode do čestih ubistava vezanih za kriminalne klanove (7 tokom 2018. godine, dok ih je tokom 2017. godine bilo 10). Ova su ubistva uglavnom počinjena tokom dana u centru grada i uključivala su pucnjavu ili eksplozije vozila. Jedan osumnjičeni član kriminalne grupe iz Crne Gore ubijen je u pucnjavi u restoranu u centru Beča u januaru 2019. godine.

Tokom 2018. godine Specijalno državno tužilaštvo pokrenulo je 13 novih istraga za krivična djela vezana za organizovani kriminal protiv 262 fizička lica. Uz to su više i osnovno državno tužilaštvo pokrenuli 186 novih istraga za teška krivična djela, uglavnom vezana za krijumčarenje narkotika. Ukupno je predato 207 optužnica protiv 289 fizičkih lica za organizovani i teški kriminal, a izrečene su 33 kazne na osnovu sporazuma o priznanju krivice u slučajevima organizovanog kriminala. Sistematično korišćenje sporazuma o priznanju krivice stvara osjećaj nekažnjivosti i škodi kredibilitetu pravosuđa. Postoji hitna potreba da se riješi jaz između režima određivanja kazni koji se koristi (uključujući ograničeno oduzimanje imovine) i težine krivičnih djela za koja se kazne izriču.

Crna Gora je tokom 2018. godine ostvarila dobar napredak u međunarodnoj policijskoj saradnji. To je ključni korak u borbi protiv crnogorskih organizovanih kriminalnih grupa, jer većina njihovih pripadnika žive, rade i peru novac van Crne Gore. Saradnja sa stranim policijskim službama, uključujući i one iz država članica EU, pojačana je uz podršku tehničke pomoći EU, i dovela je do ranije neviđenog broja uspješnih operacija. 38 pripadnika organizovanih kriminalnih grupa, uključujući i 18 vođa, uhapšeno je 2018. godine ili u Crnoj Gori ili u inostranstvu zahvaljujući policijskoj saradnji sa Bugarskom, Francuskom, Slovenijom, Italijom, Hrvatskom, Češkom, Njemačkom, Austrijom, Portugalom, Španijom, Hrvatskom, Srbijom Kosovom\*, Turskom i Švajcarskom. U toku su i istrage u istaknutim slučajevima koje se sprovode zajedno sa državama članicama. Bliska saradnja između italijanske i crnogorske policije dovela je do jedne od najvećih zaplijena narkotika u novijoj

istoriji. Zahvaljujući konkretnim obavještajnim podacima crnogorske policije u julu 2018. godine italijanska policija je zaplijenila 20 tona kanabisa vrijednosti 200 miliona eura sa broda koji je po Mediteranskom moru plovio pod Panamskom zastavom i uhapsila posadu od 11 crnogorskih državljana.

Crna Gora takođe saraduje sa Interpolom i Europolom, uključujući i kroz učešće u analitičkim programima rada (npr. programi “Dim”, “Kanabis”, “Kola”, “Sustrans” i “Travellers”). Tokom 2018. godine Crna Gora je učestvovala u godišnjem planiranju operativnih aktivnosti u okviru Evropske multidisciplinarnе platforme protiv opasnosti od kriminala (EMPACT) za lakši rad sa nezakonitim migracijama. Crna Gora se obavezala na učešće u tri operativne akcije zajedno sa državama članicama EU sa ciljem suzbijanja krijumčarenja migranata 2019. godine. Šengenski informacioni sistem ugrađen je u nacionalnu bazu podataka, a Mrežna aplikacija za sigurnu razmjenu informacija (SIENA) se koristi kao nacionalna aplikacija upravljanja predmetima za automatsku komunikaciju sa Europolom. Tokom 2018. godine kroz Europol je razmijenjeno 4.447 informacije (tokom 2017 razmijenjeno je 2.795), a kroz Interpol 46.406. Crnogorski organi za sprovođenje zakona treba bolje da koriste regionalne inicijative kao što je Zajednička operativna kancelarija u Beču, i Radna grupa za Zapadni Balkan, koja služi kao regionalna operativna platforma za međunarodne istrage organizovanih kriminalnih grupa za krijumčarenje migranata. Od potpisivanja međuresornog sporazuma o sprečavanju kriminala, 2017. godine organi za sprovođenje zakona imaju sigurni kanal za komunikaciju sa ključnim državnim institucijama, što im omogućava uzajamni pristup bazama podataka. Sporazum mora da prođe reviziju kako bi se uzela u obzir nova institucionalna organizacija. Nacionalni katastar i Centralna banka još se nisu priključili ovom sporazumu. Uprkos tome što je komunikacija poboljšana, postojeća baza podataka nacionalne policije i dalje nije interoperabilna i nema jedinstvene karakteristike za pretraživanje. Mnoge baze podataka, uključujući bazu podataka nacionalnog katastra, nemaju dovoljno podataka i treba da se ažuriraju.

Crna Gora je postigla dobar nivo spremnosti u pripremi za implementaciju pravne tekovine EU u oblasti **međunarodne policijske saradnje**. U maju 2018. godine Crna Gora je postala prva zemlja kandidat za pridruživanje programu EU ISA<sup>2</sup> (Rješenja za interoperabilnost za Evropsku javnu upravu), što joj omogućava da učestvuje u aktivnostima ISA<sup>2</sup> i da koristi benefite rješenja interoperabilnosti koja su osmišljena u okviru tog programa. Od kada je u septembru 2018. godine potpisan sporazum o automatskoj razmjeni podataka o DNA, otiscima prstiju i registraciji vozila među državama članicama Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (PCC SEE), Crna Gora ima mogućnost da razmjenjuje osjetljive podatke sa Albanijom, Bugarskom, Mađarskom, Sjevernom Makedonijom, Moldavijom, Rumunijom, Srbijom i Austrijom. Međutim, mora se nastaviti sa poboljšavanjem tehničkih rješenja.

Neke tehničke, operativne i pravne prepreke i dalje ometaju efikasnost policije. Proaktivne istrage bazirane na **radu policije koji je vođen obavještajnim podacima** i dalje su rijetke u poređenju s istragama koje se pokrenu na osnovu dobijenih signala. Policija treba da djeluje više na svoju inicijativu, a tužioci treba da više poslova delegiraju policiji. Ovaj izuzetno potreban pomak u istražnoj praksi zahtijeva bolju razmjenu podataka između lokalnog i centralnog nivoa.

U vezi sa organizovanim kriminalom 2018. godine i početkom 2019. godine pokrenuto je sedam novih **finansijskih istraga** u vezi sa teškim kriminalom. Finansijske istrage još uvijek se ne pokreću sistematično na početku svake krivične istrage u slučajevima organizovanog kriminala. Strateškiji i proaktivniji pristup mora se promovisati u odnosu na finansijske istrage i mora se ići i dalje od isključivog cilja da se trajno oduzme imovina. Nastavlja se

obuka i izgradnja kapaciteta u oblasti finansijskih istraga za sudije, tužioce i istražitelje. Nepostojanje centralnog registra bankovnih računa usporava finansijske istrage i ograničava njihovu efikasnost. Takođe postoji ograničen kapacitet za analizu finansijskih podataka koje dostavljaju banke i finansijske institucije i korišćenje tih podataka za finansijske istrage. Specijalno tužilaštvo je 2018. godine donijelo samo 7 naredbi za privremeno **oduzimanje imovine** (2017. bilo ih je 20, a 2016. bilo ih je 5) koje su uključivale više od 121 pravnog lica. Samo jedna osuđujuća presuda dovela je do finalnog trajnog oduzimanja imovine 2018. godine, dok ih je 2017. godine bilo 12, a 2016. godine 37. Upotreba sporazuma o priznavanju krivice kao instrumenta da se podigne nivo trajnog oduzimanja imovine i dalje vodi blažim kaznama u predmetima organizovanog kriminala, a nije dovela do većeg broja slučajeva pravosnažnog trajnog oduzimanja imovine. Nema nacionalnog i standardizovanog sistema za prikupljanje statističkih podataka o zamrznutoj, privremeno oduzetoj i trajno oduzetoj imovini, uključujući i njeu procijenjenu vrijednost. Crna Gora treba hitno da poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblasti pravosnažnog trajnog oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom i to treba da bude strateški prioritet u borbi protiv organizovanog kriminala.

Crna Gora je potpisnica Budapeštanske konvencije Savjeta Evrope o visokotehnoškom (sajber) kriminalu i ta je konvencija u velikoj mjeri transponovana u domaće zakonodavstvo. Nova strategija za sajber-bezbjednost koja obuhvata komponentu o sajber-kriminalu, usvojena je u decembru 2018. godine. Međutim ne postoji zasebna strategija za borbu protiv sajber-kriminala. Deset novih istraga pokrenuto je u vezi sa sajber-kriminalom 2018. godine što je dovelo do 10 novih optužnica. Sa zapošljavanjem dodatnih kadrova, sada su dva policijska službenika zadužena za borbu protiv sajber-kriminala u nadležnim policijskim službama, što je više nego premalo s obzirom na faktore rizika.

Administrativni kapaciteti Crne Gore za borbu protiv sajber-kriminala i kriminala koji se omogućuje sajber-aktivnostima moraju se prioritarno rješavati.

Pravni i institucionalni okvir za **trgovinu ljudima** postoji. Za prvo vrijeme, u periodu od pet godina, u jednom predmetu trgovine ljudima donesena je odluka prvostepenog suda protiv dva optužena koji su osuđeni na zatvorske kazne od 17 i 15 godina. Broj tekućih istraga porastao je na tri, a uključeno je pet potencijalnih žrtava. Uz to, četiri predmeta koja uključuju devet potencijalnih žrtava, od kojih je četvoro djece, nalaze se u fazi izviđaja. Međutim, ovi predmeti nisu vezani za organizovani kriminal i proteklih godina nije bilo otkrivenih krugova trgovine ljudima, uprkos objektivnim faktorima rizika. Vršene su aktivnosti obuke, prevencije i podizanja svijesti. Nova strategija za period 2019 – 24. godine i godišnji akcioni plan usvojeni su početkom 2019. godine, što odražava jaču svijest o faktorima rizika u zemlji i usmjerenost na jačanje efikasnosti organa za sprovođenje zakona u otkrivanju i krivičnom gonjenju predmeta trgovine ljudima. Procjena rizika i proaktivne istrage moraju postati opšta praksa u ovoj oblasti, pošto se ne može očekivati signal niti pritužba od žrtava s obzirom na prirodu ove vrste krivičnih djela. Dobar korak u ovom pravcu bilo je formiranje radne grupe za borbu protiv trgovine ljudima u decembru 2018. godine. Ova je grupa okupila predstavnike Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, policije i tužilaštva. Više državno tužilaštvo u Podgorici oformilo je nadzorni mehanizam za predmete koji se krivično gone na nižem sudskom nivou za druga krivična djela kao što su prostitucija i dječje prosjačenje kako bi se u takvim predmetima otkrili elementi trgovine ljudima. Crna Gora tek treba da pokaže da je sposobna da uspostavi solidan bilans ostvarenih rezultata u ovoj oblasti.

Prvobitni bilans ostvarenih rezultata istraga u borbi protiv **pranja novca** se razvija, ali do sada nije rezultirao nijednom osuđujućom presudom. Jedna istraga i 16 izviđaja su pokrenuti 2018. godine, i u njima je pranje novca krivično gonjeno kao samostalno krivično djelo – što je duže vremena preporuka za politiku u ovoj oblasti. Više od 63,7 miliona eura je privremeno

oduzeto u vezi sa tim predmetima, uključujući 62,7 miliona eura u slučaju 'Atlas banke', a uključeno je 79 lica i 95 privrednih društava. Ojačana policijska saradnja sa državama članicama EU (npr. Kiprom) značajno je poboljšala djelotvornost istraga u ovoj oblasti. Međutim, ekonomska ekspertiza u policiji i u tužilaštvu i dalje nije dovoljna. Sistematičnija specijalizovana obuka je potrebna za sudije koji su pozvani da odlučuju o složenim krivičnim djelima sa važnim finansijskim implikacijama.

Crna Gora je nastavila da učestvuje u implementaciji Akcionog plana za borbu protiv **nezakonite trgovine vatrenim oružjem** između EU i regiona Jugoistočne Evrope za period 2015-2019. godine. Strategija kontrole i smanjenja malog i lakog naoružanja i municije usvojena je u decembru 2018. godine. Funkciju nacionalne fokalne tačke za vatreno oružje vršiće centar za ekspertizu o vatrenom oružju policije. Taj centar će imati četiri zaposlena specijalizovana stručnjaka i oni će pružati analitičku podršku organima za sprovođenje zakona i imati odgovornost za međunarodnu saradnju. Proces obuke i opremanja centra je u toku. Crna Gora učestvuje u operativnim aktivnostima Europolu u okviru Evropske multidisciplinarnе platforme protiv opasnosti od kriminala (EMPACT) za vatreno oružje. Uprkos uspjehu nekoliko inicijativa i značajnim zaplijenama oružja 2018. godine, vatreno oružje je i dalje u velikoj mjeri dostupno u Crnoj Gori.

Crna Gora se i dalje doživljava kao regionalna platforma za **krijumčarenje cigareta** i kao tačka ulaska na tržište EU. Tokom 2018. godine zabilježen je porast u zaplijenama nezakonitog duvana, do 11.500 šteka cigareta ukupne vrijednosti 11,5 miliona eura, što je dovelo do nekoliko istraga. U jednom istaknutom slučaju, osam carinskih službenika iz Luke Bar uhapšeno je i krivično gonjeno za korupciju zajedno sa još 17 drugih lica. Međutim, u vezi sa tim slučajem nije pokrenuta finansijska istraga. Generalni direktor crnogorske fabrike duvana osuđen je za zloupotrebu položaja u predmetu krijumčarenja cigareta i kažnjen sa 9 mjeseci zatvora i novčanom kaznom od 40.000 eura nakon sporazuma o priznavanju krivice, ali nije pokrenuta finansijska istraga i nije bilo trajnog oduzimanja imovine. Saradnja u ovoj oblasti sa carinskim službama država članica i Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF) se poboljšala, ali Crna Gora treba da unaprijedi zajedničke istrage granične policije, kriminalističke policije i carina. Država mora da odluči da joj je nacionalni prioritet da uspostavi strateški odgovor na osjetljivost slobodne zone u Luci Bar, uključujući i rizik političkog miješanja u rad organa za sprovođenje zakona i infiltriranje kriminalnih interesa u lokalne lance komande.

Što se tiče **zaštite svjedoka**, mjere zaštite preduzete su u odnosu na 47 lica, od čega su za 45 zahtjeve podnijele partnerske zemlje, uključujući 44 za slučajeve ratnih zločina.

Proaktivna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ostaje od temeljnog značaja za borbu protiv infiltriranja kriminala u političke, pravne i ekonomske sisteme.

## **Saradnja u oblasti droga**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni, institucionalni i strateški okvir u velikoj su mjeri uspostavljeni. Crna Gora je nastavila da realizuje svoju nacionalnu strategiju i akcioni plan za droge za period 2013 – 2020. godine, između ostalog i putem obuke relevantnog osoblja. Razne institucije, kao što je Nacionalna opservatorija za droge, ipak nemaju dovoljno zaposlenih i dalji su koraci potrebni da se izgradi potreban kapacitet za djelotvorno djelovanje na strani tražnje za drogama. Što se tiče strane ponude, Specijalna policijska jedinica i Kriminalistička policija imaju mandat da rade na krivičnim djelima vezanim za narkotike, što je jedna od njihovih glavnih prioriternih oblasti.

## Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora ostaje mjesto ulaska narkotika i tranzitna zemlja za njihov dalji put ka evropskom tržištu. Trgovina drogom nadaleko je najznačajnija i najprofitabilnija kriminalna aktivnost lokalnih organizovanih kriminalni grupa i pokretač je mnogih drugih kriminalnih aktivnosti kao što su ubistva, ubistva vezana za kriminalne klanove i trgovinu oružjem. Organizovane kriminalne grupe iz Crne Gore aktivne su u trgovini kanabisom, heroinom i kokainom, a imaju direktne veze sa kriminalnim grupama u Južnoj Americi, što im daje dominantan položaj u nabavci kokaina za Evropu. Oni uglavnom rade van Crne Gore, rade i u zemljama EU, iako postoji lokalna trgovina i konzumiranje.

Broj novih istraga u predmetima krijumčarenja narkotika porastao je na 155 tokom 2018. godine, od čega 5 ispunjava uslove da se tretira kao organizovani kriminal, a 150 kao teški krimina. Podignuto je 177 krivičnih optužnica protiv 249 lica. Količina zaplijenjenih narkotika nastavila je da raste, tako da je tokom 2018. godine zaplijenjeno 3,3 tone narkotika, od čega je bilo 3,2 tone marihuane. U 87 sudskih odluka vezanih za droge, izrečene kazne bile su bazirane na sporazumima o priznavanju krivice. Finansijske istrage, privremeno i trajno oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelima vezanim za narkotike i dalje su rijetkost. Nedostatak sigurnog skladišta za droge i prekursore prije uništenja i dalje je razlog za zabrinutost. Prema važećem zakonodavstvu, nije moguće zadržati samo mali uzorak kao materijalni dokaz za sudski postupak umjesto cjelokupne količine koja se zaplijeni. Tek treba uspostaviti odgovarajući proces za uništenje prekursora.

Međunarodna policijska saradnja na predmetima vezanim za droge, uključujući i putem Europolu i Interpolu značajno je pojačana tokom izvještajnog perioda, što ilustruje velika količina razmijenjenih informacija i operativnih sastanaka koji su održani u predmetima vezanim za droge. Crnogorska policija aktivan je član Europolovog projekta *Balkanski kartel*. Crna Gora je učestvovala u četiri operacije koje su uključivale više zemalja i to Austriju, Sloveniju, Hrvatsku, Italiju, Njemačku, Francusku, SAD, Australiju, Albaniju i Srbiju.

Ostvaren je mali napredak na jačanju nacionalnog informacionog sistema za droge za nove psihoaktivne supstance u skladu sa standardima Evropskog centra za praćenje narkotika i zavisnosti od narkotika (EMCDDA). Tokom 2018. godine Crna Gora je prijavila jedno otkrivanje nove psihoaktivne supstance koja se prvi puta pojavila na njenoj teritoriji. Međutim, njen nacionalni sistem za rano upozoravanje mora i dalje da se ojača. Prikupljanje podataka o drogama i dalje je fragmentirano i nije centralizovano. Crna Gora treba da poboljša i koordinaciju na nacionalnom nivou putem: (i) angažovanja više zaposlenih i obezbjeđivanja da oni dobiju poboljšane obuke; (ii) kreiranja rutinskog sistema za prikupljanje podataka i veću razmjenu informacija; (iii) pripremu izvještaja o drogama za Crnu Goru u kojima će se dati pregled situacije u zemlji. Preporuke EMCDDA iz izvještaja iz jula još nisu ispunjene.

## **Borba protiv terorizma**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u velikoj je mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU i međunarodnim instrumentima u oblasti borbe protiv terorizma. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama izmijenjeni su tako da se izvrši usklađivanje sa preporukama Radne grupe za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca (FATF) i Moneyvala, ali Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama treba dalje da se izmijeni i dopuni da bi bio u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Nova strategija za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma tek treba da se usvoji nakon isteka prethodne, a strategija za borbu protiv nasilnog ekstremizma produžava se do kraja 2019. godine. Crna Gora je postavila nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilnog ekstremizma. U oktobru 2018. godine Crna Gora je potpisala zajednički akcioni plan za suzbijanje terorizma za Zapadni Balkan u kome su izloženi konkretni koraci za pojačanu saradnju u borbi protiv terorizma, uključujući i u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma, te u prevenciji radikalizacije, a sve za period od naredne dvije godine. Crna Gora sada treba da radi na bilateralnim aktivnostima kojima će se pratiti prioritetna djelovanja.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Broj istraga i krivičnih gonjenja u ovoj oblasti i dalje je veoma mali. Crnu Goru je za sada samo marginalno pogodila pojava radikalizacije i stranih boraca. Postoji dokaz da je 26 državljana Crne Gore otišlo na ratišta u Siriji od početka sukoba, a da je od toga sedam ubijeno. Identifikovano je 10 povratnika iz Sirije od kojih je dvojici izrečena kazna.

Preventivne mjere praćenja kritične infrastrukture implementiraju se u Podgorici i na primorju tokom ljetnje sezone. Izvršeni su radovi na rekonstrukciji tri vojna skladišta u Nikšiću i Pljevljima da bi se modernizovali uslovi za skladištenje municije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova saraduje sa jednom nevladinom organizacijom u okviru nacionalne platforme za sprečavanje nasilnog ekstremizma i radikalizacije, sa ciljem osmišljavanja aktivnosti podizanja svijesti, uključujući i instrumente za elektronsko učenje. Potrebne su dalje preventivne aktivnosti usmjerene na suzbijanje radikalizacije koje takođe treba da uključe lokalne vlasti i organizacije civilnog društva u prevenciju radikalizacije na lokalnom nivou. Institucionalna svijest treba da se pojača kako bi se pratile moguće terorističke prijetnje. Treba da se razviju preventivne aktivnosti usmjerene na borbu protiv radikalizacije, kao i mjere reintegracije kada se radikalizovana lica vrate

Crna Gora aktivno učestvuje u implementaciji Inicijative Zapadnog Balkana za borbu protiv terorizma (WBCTi).

### **Zakonite i nezakonite migracije**

#### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir je dalje ojačan sa stupanjem na snagu novog Zakona o strancima u martu 2018. godine, i usvajanjem 20 podzakonskih akata. Ovaj važan paket zakona, u velikoj mjeri u skladu sa pravnom tekovinom EU, reguliše ključni aspekt zakonitih i nezakonitih migracija. Zakon je uveo značajne nove odredbe, kao što je predviđanje pravila o statusu apatridije i uvođenje definicije dobrovoljnog asistiranog povratka.

Uz 13 postojećih protokola za sprovođenje readmisije sa državama članicama EU, Crna Gora je potpisala i protokol o sprovođenju sa Španijom u decembru 2018. godine i vodi pregovore sa Grčkom. Crna Gora je takođe izrazila interesovanje da pregovara o protokolima za sprovođenje sa Francuskom, Švedskom, Danskom, Finskom, Kiprom, Poljskom, Portugalom, Rumunijom, Litvanijom i Letonijom.

Crna Gora ima 10 sporazuma o readmisiji s državama koje nisu članice EU (uključujući sve susjedne države, Sjevernu Makedoniju i Tursku) i vodi pregovore sa Islandom i Kinom.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Što se tiče zakonitih migracija, Crna Gora je izdala 15.543 boravišne dozvole tokom 2018.



godine, uključujući 1.540 za duži boravak. Crna Gora je atraktivna zemlja za radne migracije. Ona prima sezonske radnike, uglavnom iz zemalja Zapadnog Balkana, koji rade u sektorima turizma i građevinarstva tokom ljeta. Postupci za dobijanje radnih dozvola su pojednostavljeni. Tokom 2018. godine izdato je 26.327 radnih dozvola, što predstavlja porast od 25% u odnosu na 2017. godinu, ali vjeruje se da je broj stranih radnika bez dozvole mnogo veći. Nadzor nad privatnim sektorom treba pojačati da bi se izbjeglo eksploataisanje na crnom tržištu rada.

Tokom 2018. godine Crnu Goru je pogodio veliki porast u nezakonitim migracijama zbog djelimičnog pomjeranja regionalnih migracijskih tokova ka 'primorskoj ruti' (Albanija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina). Crnogorske vlasti privede su 4.753 nezakonita migranta (što je porast od 460% u odnosu na 2017. godinu), a to predstavlja značajan pritisak na administrativne kapacitete i kapacitete za prihvatanje. Crnogorske vlasti spriječile su 594 nezakonita ulaska u zemlju i 715 nezakonitih izlazaka iz zemlje. Sprovedene su tri nove istrage krijumčarenja migranata, često u saradnji sa policijskim službama partnerskih država. Dobrovoljni asistirani povratak porastao je na 34, ali su se njima bavile međunarodne organizacije i finansirala ih je EU.

Opterećenje pod kojim su prihvatni kapaciteti Crne Gore poraslo je zbog sekundarnih kretanja, naročito onih koja su nastala zbog readmisije iz Bosne i Hercegovine. Tokom 2018. godine Crna Gora je prihvatila da primi po readmisiji 730 državljana trećih država iz susjednih zemalja, od čega 704 iz Bosne i Hercegovine. Međutim, uspjela je da vrati samo 36 državljana trećih zemalja u Albaniju, iako Albanija jeste i dalje glavna tačka ulaska u Crnu Goru. Nastojanja da se poboljša bilateralna saradnja sa albanskim vlastima moraju se nastaviti da bi se poboljšalo sprovođenje bilateralnih sporazuma o readmisiji i usaglašavanje sistema za prikupljanje podataka.

Građevinski radovi za otvoreni migracioni centar na Božaju, blizu albanske granice, planirani su za 2020. godinu uz finansijsku podršku EU. Kao privremeno rješenje na istoj lokaciji je podignuto kontejnersko naselje, takođe uz podršku EU, čime je napravljen prihvatni kapacitet za 60 lica. Iako granična policija prikuplja otiske pristiju migranata na papiru, nedostatak reursa za sada sprečava uspostavljanje elektronskog sistema za registrovanje otisaka pristiju na granici.

Nastavljeno je nesmetano sprovođenje sporazuma o readmisiji sa EU u odnosu na crnogorske državljane, a broj zahtjeva za readmisiju iz država članica EU nastavio je da opada. Prema crnogorskim vlastima, Crna Gora je prihvatila 100% zahtjeva za readmisiju koji se odnose na crnogorske državljane, tj. 402 fizička lica. Međutim, odbijeno je 93% zahtjeva vezanih za lica koja nisu državljani Crne Gore, uglavnom vezanih za pripadnike romske zajednice sa nevažećim pasošem bivše Jugoslavije koji nisu ispunjavali uslove za readmisiju prema crnogorskim vlastima.

Crna Gora mora da nastavi sa svojim nastojanjima da se nosi sa pritiskom migracija i da poveća svoje nacionalne kapacitete u toj oblasti. Treba da se uspostave mehanizmi dobrovoljnog povratka i da se zaključe bilateralni sporazumi o readmisiji sa najznačajnijim zemljama iz kojih dolaze nezakoniti migranti (kao što su Pakistan, Irak, Iran, Maroko, Alžir). U borbi protiv krijumčarenja migranata, organi za sprovođenje zakona treba da nastave da koriste regionalne inicijative i da učestvuju u zajedničkim istražnim timovima sa drugim zemljama. Uspostavljanje elektronskog sistema za registrovanje otisaka pristiju na granici značajno bi poboljšalo prikupljanje, upravljanje i razmjenu podataka o migracijama.

## **Azil**

## Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Sa usvajanjem podzakonskih akata po Zakonu o azilu, Crna Gora je sada opremljena zakonskim okvirom koji je u velikoj mjeri usklađen sa EU standardima. Uredba o finansijskoj pomoći licima pod međunarodnom zaštitom predviđa mjesečne isplate finansijske pomoći izbjeglicama i jednokratne isplate tražiocima azila. Uloga Ministarstva unutrašnjih poslova je ojačana, uključujući i koordinacionu ulogu u integraciji lica pod međunarodnom zaštitom i pružanje finansijske pomoći. Baza podataka o licima kojima je dodijeljena međunarodna zaštita je u pripremi sa ciljem da se prati koje su im javne usluge pružene.

Uprkos kontinuiranoj obuci koja je realizovana 2018. godine, kapaciteti za upravljanje migracijama i dalje su ograničeni, što često dovodi do prenapregnutosti sistema. Državni službenici imaju ograničene mogućnosti da steknu iskustvo iz prakse u određivanju statusa ili integraciji, jer većina podnosilaca zahtjeva za azil napušta zemlju prije nego što se postupak okonča. Na graničnim prelazima distribuiraju se informativni dokumenti za tražioce azila u kome se na sedam jezika objašnjava postupak podnošenja zahtjeva, a koji je pripremljen uz podršku EU i UNHCR. Brošura o 'pravima i obavezama korisnika međunarodne zaštite' finalizovana je i objavljena.

## Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Tokom 2018. godine, Crna Gora je pokazala otpornost i posvećenost rješavanju nekoliko migracijskih izazova u isto vrijeme. Prilagodila se naglom porastu u broju migranata u vrijeme kada su pravila i postupci postali kvalitativno zahtjevniji. Pošto je najveći broj otkrivenih nezakonitih migranata podnio zahtjev za azil, porast u nezakonitim migracijama odrazio se i na proporcionalni porast u broju zahtjeva za azil. Ukupno je 4.570 lica izrazilo namjeru da zatraži azil, od njih je 3.127 kasnije i podnijelo zahtjev za azil. To predstavlja porast od 268% u odnosu na 2017. godinu, a 9% podnosilaca zahtjeva za azil su djeca sa pratnjom (u poređenju sa 6% koliko ih je bilo 2017. godine). Sirijci, Pakistanci, Alžirci, Iračani i Marokanci zajedno čine 83% svih prijavljenih državljanstava migranata. U 96% obrađenih predmeta, podnosioci zahtjeva za azil napustili su zemlju. Ukupno je 14 podnosilaca dobilo status i zaštitu 2018. godine, čime je ukupan broj pozitivnih odluka u Crnoj Gori od uspostavljanja sistema za azil došao do 75. Međutim samo je mali broj ovih lica još uvijek u Crnoj Gori.

Upravni sud koji je sada nadležan za žalbeni postupak u proceduri za azil, obradio je 28 žalbi protiv negativnih odluka Kancelarije za azil. Međutim, u nekoliko slučajeva podnosioci žalbe su takođe napustili zemlju prije okončanja postupka po žalbi.

Prihvatni kapacitet sada ima ukupno 304 kreveta, uključujući 104 u centru za tražioce azila i 200 u alternativnom smještaju. Uz to, 25 maloljetnika bez pratnje mogu da se smjeste u specijalizovanom centru koji je, međutim, zatvorenog tipa i prevashodno se koristi za maloljetnike u sukobu sa zakonom. U Crnoj Gori gotovo da i nema maloljetnika bez pratnje. Između januara i septembra 2018. godine, u ove kapacitete smješteno je ukupno 4.570 lica, uglavnom na kratke boravke od jedne sedmice. U prosjeku broj lica koja su smještena bio je između 130 i 140 dnevno. Troškovi koje je državni budžet imao za azil prešli su 1 milion eura, što je petostruko povećanje u odnosu na 2017. godinu. Kapacitet Crne Gore još ne može da se smatra dovoljnim, sve dok alternativni kapacitet ne budu mogli da ponude odgovarajuće standarde smještaja i pristupa uslugama. Vlada stoga razmatra alternative da bi dalje povećala kapacitete u glavnom centru za tražioce azila. Integracija lica kojima je dodijeljena međunarodna zaštita nastavlja da se oslanja na eksternu pomoć, jer nije bilo domaće finansijske podrške politici integracije.

Treba nastaviti sa nastojanjima da se dalje poboljšaju kapaciteti za prihvata i operativni kapaciteti. Modernizovanje instrumenata za prikupljanje podataka spriječilo bi dvostruku registraciju migranata u sistemu azila nakon sekundarnih pomjeranja, pošto ponovni ulazak u zemlju, kasnije prijave ili zastupanja moraju ispravno da se registruju u skladu sa relevantnim pravilima EU za azil. Bolja koordinacija između ministarstava i veća uključenost ministarstava koja se bave socijalnim pitanjima u fazu integracije nužna su da bi politika azila u Crnoj Gori dostigla svoj puni potencijal.

## **Vizna politika**

Crna Gora je nastavila da usklađuje svoju viznu politiku sa pravnom tekovinom EU, i dodala je Gruziju na listu zemalja sa kojima ima bezvizni režim. Crna Gora u ovom trenutku ne traži vize za kratke boravke za 23 zemlje sa EU liste zemalja sa bezviznim režimom.

Međutim, Crna Gora i dalje izuzima državljane Rusije, Jermenije, Kazahstana, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kube, Ekvadora, Kuvajta i Turske iz obaveze posjedovanja vize za kratke boravke – ili sezonski zbog turizma ili trajno. Sezonske mjere izuzimanja od obaveze posjedovanja vize nisu u skladu sa pravnom tekovinom EU i ove države su na EU listi zemalja čijim je državljanima potrebna viza za EU. Crna Gora treba da preduzme konkretne korake da u potpunosti uskladi svoju viznu politiku sa viznom politikom EU. Između 1. januara i 20. oktobra 2018. godine četiri su vize izdate na graničnim prelazima iz hitnih ili humanitarnih razloga, pod uslovima koji su bili u skladu sa pravnom tekovinom EU.

U ovom trenutku su 24 konzularne misije Crne Gore povezane na nacionalni vizni informacioni sistem, a očekuje se da se još 6 poveže tokom 2019. godine. Internetski portal za onlajn podnošenje zahtjeva za crnogorsku vizu oformljen je i povezan na nacionalni vizni informacioni sistem.

U procesu nakon vizne liberalizacije Crna Gora je nastavila da sprovodi relevantne mjere za sprečavanje zloupotreba bezviznog režima sa EU i da o njima podnosi mjesečne izvještaje.

Potrebna je pojačana pažnja za uspješnu reintegraciju povratnika, naročito najugroženijih kao što su Romi i Egipćani. Potrebna je pojačana koordinacija između vlade, lokalnih vlasti, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija.

## **Šengen i spoljne granice**

### Institucionalna organizacija

Granična policija, struktura u Ministarstvu unutrašnjih poslova, nadležna je za upravljanje crnogorskim granicama. Crna Gora ima određeni nivo spremnosti u pogledu Šengena i spoljnih granica. Zakonodavni okvir dalje je usklađen sa pravnom tekovinom EU putem donošenja izmjena i dopuna Zakona o graničnoj kontroli u novembru 2018. godine. Strategija o integrisanom upravljanju granicom (IBM) istekla je 2018. godine, ali je njeno trajanje produženo za još jednu godinu kako bi se obezbijedilo da izrada nacrta nove IBM strategije 2019-2024, uzme u obzir novi EU IBM koncept.

Izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2018. godine utrle su put za formiranje nacionalnog koordinacionog centra (NCC). Osnivanje ovog centra od ključnog je značaja za poboljšanje situacione svijesti, kapaciteta za procjenu rizika i sposobnosti da se reaguje na krize i vrši koordinacija sa susjednim zemljama.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora je nastavila da jača svoje kapacitete za upravljanje granicom putem brojnih aktivnosti obuke, TAIEX podrške i kupovine opreme i vozila. Mobilna jedinica je sada operativna. Zaplijenjeno je 115 falsifikovanih isprava, što pokazuje da je kapacitet za otkrivanje na granicama jači. Ukupno je spriječeno 1.309 nezakonitih prelazaka granice.

Materijalni i ljudski resursi u graničnoj policiji ipak ostaju nedovoljni da bi se nosili sa izazovima. Broj zaposlenih u graničnoj policiji je 1.277, a još treba popuniti 150 radnih mjesta. Prema Šengenskom akcionom planu graničnoj policiji biće potrebno još oko 600 policijskih službenika. Privremeni odgovor Crne Gore u avgustu 2018. godine bio je da rasporedi vojno osoblje kao podršku graničnoj policiji u patrolama na crnogorsko-albanskoj granici, koja predstavlja glavno mjesto ulaska za nezakonite migracije.

Saradnja sa susjednim zemljama na tehničkom nivou i dalje je dobra, a nastavljaju se zajedničke patrole. Novi zajednički granični prelaz sa Albanijom (Ckla-Zogai) otvoren je u julu 2018. godine, i potpisano je nekoliko protokola i sporazuma. Granična saradnja sa Srbijom značajno je napredovala kada je u avgustu 2018. godine potpisano devet bilateralnih sporazuma u vezi sa nekoliko međunarodnih graničnih prelaza i zajedničkih graničnih prelaza. Nije međutim bilo napretka u zatvaranju 87 drumova koji prelaze granicu sa Srbijom bez zvaničnog graničnog prelaza. Operativna su oba regionalna centra za policijsku saradnju, i u Trebinju i u Plavu. Sporazum o demarkaciji granice sa Kosovom stupio je na snagu u junu 2018. godine.

Međutim, na granicama na kopnu i moru situaciona svijest i sposobnost za reagovanje ostaju nedovoljni. Većina sadašnjih graničnih prelaza i dalje je premala i nije u potpunosti usklađena sa uslovima Šengena. Crna Gora nastavlja da se suočava sa značajnim tehničkim nedostacima kada je riječ o elektronskom praćenju, naročito na granici sa Albanijom. Potrebno je opredijeliti više finansijskih resursa za modernizaciju granične infrastrukture. Treba pojačati učešće granične policije u suzbijanju i istragama prekograničnog kriminala. Treba uvesti napredni informacioni sistem za putnike i odgovornost prevoznika (uključujući i izricanje novčanih kazni). Saradnja sa zemljama na Jadranskom moru treba dalje da se ojača, da bi se riješili izazovi ove tako visoko-rizične zone za prekogranični kriminal, naročito za krijumčarenje narkotika i cigareta.

Crna Gora nastavila je nesmetanu saradnju sa Europolom, Interpolom i Agencijom za evropsku graničnu i obalsku stražu na suzbijanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti. Sporazum o statusu sa EU za raspoređivanje timova Evropske granične i obalske straže sa izvršnim ovlaštenjima u Crnoj Gori parafiran je u februaru 2019. godine. Crna Gora aktivno učestvuje u zapadno-balkanskoj mreži za analizu rizika.

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

Tokom 2018. godine, pravni okvir je dalje usklađen sa pravnom tekovinom EU putem: (i) donošenja Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU, opsežnog zakonskog akta koji obuhvata 16 instrumenata pravne tekovine EU; (ii) izmjena i dopuna Zakona o građanskom postupku; i (iii) izmjena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbjeđenju. Crna Gora nije potpisnica Protokola uz Hašku konvenciju o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i drugim oblicima izdržavanja porodice iz 2007. godine, koji se odnosi na obavezu izdržavanja, niti Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih lica iz 2000. godine.

Nastavljeno je sa sprovođenjem Sporazuma o saradnji između Crne Gore i Eurojusta. Imenovanje crnogorskog tužioca za vezu 2017. godine imalo je pozitivan uticaj na broj predmeta otvorenih u Eurojustu koji su vezani za Crnu Goru. Taj broj je porastao sa 2 koliko

ih je bilo 2016. godine na 12 tokom 2018. godine, a uglavnom su vezani za prevaru i pranje novca. Crna Gora ima dvije kontakt tačke za Eurojust, od kojih je jedna nacionalna kontakt tačka za pitanja terorizma. Crna Gora se podstiče da učestvuje u zajedničkim istražnim timovima gdje god za to postoji operativna potreba, jer će to olakšati i povećati njenu sudsku saradnju sa državama članicama EU.

Crna Gora se pridružila Programu za pravosuđe EU u septembru 2018. godine, što joj omogućava da učestvuje u projektima pravosudne saradnje u nizu ključnih oblasti.

Statistički podaci koje generiše nacionalna IT baza podataka za pravosudnu saradnju (LURIS) pokazuju da je Crna Gora bila više uključena u međunarodnu sudsku saradnju tokom 2018. godine, i u krivičnim stvarima, sa 1.086 novih predmeta, i u građanskim stvarima sa 871 novim predmetom. Saradnja se bazira na bilateralnim sporazumima, na Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, i, kada je to relevantno na drugom protokolu uz Evropsku konvenciju o međunarodnoj pravnoj pomoći. Prvi partneri za pravosudnu saradnju ostaju zemlje Zapadnog Balkana, naročito kada je riječ o krivičnim stvarima, te države članice EU. Progresivno se rješava problem zaostalih predmeta, zahvaljujući poboljšanju unosa podataka u LURIS i boljoj komunikaciji između Ministarstva pravde i sudskih vlasti. Očekuje se da baza podataka, koja se dalje razvija kako bi integrisala više analitičkih karakteristika, bude integrisana u sudski IT sistem do 2020.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i Policijska akademija donijeli su plan obuke za sudije, tužioce i službenike organa za sprovođenje i on se sprovodi. Međutim, potrebne su dalje obuke da bi se izgradio jači administrativni kapacitet. Crnoj Gori i dalje predstoji da završi reviziju svojih administrativnih i budžetskih kapaciteta u pravosudnoj saradnji kako bi riješila potrebe u ovoj oblasti.

*Svi aspekti carinske saradnje obrađeni su u ovom izvještaju u Poglavlju 29 – Carinska unija.*

### **Falsifikovanje eura (krivični aspekti)**

Centralna banka Crne Gore ima tri nacionalna centra zadužena za borbu protiv falsifikovanja eura: Nacionalni centar za borbu protiv falsifikovanja, Nacionalni centar za analizu novčanica i Nacionalni centar za analizu kovanog novca. U policiji, Nacionalna centralna kancelarija zadužena je za rad na terenu vezan za falsifikovanje novca i oni na predmetima saraduju sa Europolom i Interpolom. Tokom 2018. godine bilo je 12 predmeta falsifikovanja novca koja su istražili organi za sprovođenje zakona i doneseno je četiri sudske odluke, od kojih su u dvije izrečene zatvorske kazne. Centralna Banka nastavila je da obezbjeđuje obuku za policiju i Vrhovno državno tužilaštvo (v. *Poglavlje 32 Finansijska kontrola*).

### 3. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: EKONOMSKI RAZVOJ I KONKURENTNOST

Ključni ekonomski podaci	2010-2015. prosjeak	2016.	2017.	2018.	
<b>Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika BDP</b> (% EU28 u PPS – standardu kupovne moći)	41,0	45,0	46,0	:	
<b>Rast realnog BDP (%)</b>	2,0	2,9	4,7	4,9	
<b>Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 15–64 godine (%)</b> , ukupno	<i>žene</i>	59,8	63,4	63,5	64,8
	<i>muškarci</i>	48,3	56,6	56,5	57,2
		66,3	70,02	70,5	72,3
<b>Stopa nezaposlenosti (%)</b> , ukupno	<i>žene</i>	19,2	18,0	16,4	15,5
	<i>muškarci</i>	19,4	17,4	17,2	15,3
		19,0	18,5	15,7	15,7
<b>Zaposlenost</b> (godišnji rast%)	0,5	1,1	2,1	3,2	
<b>Nominalne zarade</b> (godišnji rast%)	2,1	3,5	2,0	0,1	
<b>Indeks potrošačkih cijena</b> (godišnji rast%)	1,9	0,1	2,8	2,9	
<b>Devizni kurs u odnosu na EUR</b>	1,0	1,0	1,0	1,0	
<b>Saldo tekućeg računa</b> (%BDP)	-14,2	-16,2	-16,1	-17,2	
<b>Neto strana direktna ulaganja</b> (% BDP)	12,1	9,4	11,3	7,1	
<b>Saldo vlade</b> (% BDP)	-5,1	-3,6	-5,3	-3,8	
<b>Saldo vladinog duga</b> (% BDP)	53,4	64,4	64,2	70,8	

*Izvor: Eurostat i nacionalni izvori*

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

*U novije vrijeme ekonomsko upravljanje dobija sve važniju ulogu u procesu proširenja. Evropska komisija praćenje u ovoj oblasti vrši u dva procesa: Programom ekonomskih reformi i procjenom usklađenosti sa ekonomskim kriterijumima za pristupanje. Svaka zemlja u procesu proširenja priprema program ekonomskih reformi svake godine, a u njemu se izlažu srednjoročni okvir za makrofiskalnu politiku i agenda strukturnih reformi koja ima za cilj obezbjeđivanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta. Programi ekonomskih reformi*

*predstavljaju osnov za smjernice politike, koje su zasebne za svaku zemlju, a zajednički ih usvajaju EU i zemlje Zapadnog Balkana i Turska na ministarskom nivou u maju svake godine.*

### 3.1 Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak i umjereno je spremna** u oblasti razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. Ekonomija je nastavila da raste sigurnim tempom, poboljšavaju se rezultati tržišta rada, ali je stopa nezaposlenosti i dalje visoka, a stopa zaposlenosti i aktivnosti veoma niska. Uprkos pozitivnoj izvoznoj dinamici, deficit tekućeg računa i dalje je veoma veliki i pokreće ga snažna domaća tražnja, a samo se dijelom finansira neto prilivom direktnih stranih ulaganja. Koeficijenti solventnosti i likvidnosti finansijskog sektora su poboljšani, ali strogi uslovi kreditiranja i dalje ometaju pristup finansijskim sredstvima za mala privredna društva. Nastojanja usmjerena na fiskalnu konsolidaciju nastavljena su tokom 2018. godine, ali daleko se zaostaje za ciljnom vrijednosti budžetskog deficita, dok je javni dug zabilježio novu rekordnu vrijednost, dijelom zbog potreba za finansiranjem velikog projekta autoputa koji se finansira iz međunarodnog kredita. Razvoj privatnog sektora i dalje ograničavaju slabosti u poslovnom okruženju, neefikasno pravosuđe i velika dominacija neformalnog sektora, što je odraz slabih kapaciteta za sprovođenje u državnim institucijama koje su nadležne da sprovedu vladavinu prava i zaštitu konkurencije.

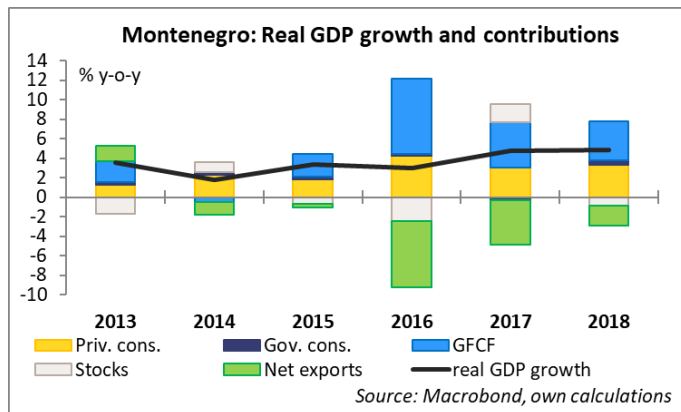
Da bi se poboljšalo funkcionisanje tržišne ekonomije Crna Gora treba naročito da:

- ojača održivost duga proširivanjem poreske baze i smanjenjem procenta BDP koji se izdvaja za zarade;
- obezbijedi javne smjernice za sprovođenje zakona koji utiču na poslovanje i da obezbijedi da javna uprava dosljedno poštuje te smjernice;
- razvije strategiju za procjenu i smanjivanje neformalne ekonomije i obezbijedi blisku saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u borbi protiv neformalnosti;
- ojača mjere aktivnog zapošljavanja i poboljša koordinaciju između zapošljavanja i socijalnih službi.

#### Ekonomsko upravljanje

**Realizacija ciljeva ekonomske i fiskalne politike je odložena.** Upravljanje dugom i fiskalne strategije, usvojene kao reakcija na rastući javni dug, predstavljaju kamen temeljac za jačanje ekonomskog upravljanja. Međutim, uprkos nekim pozitivnim rezultatima, kao što je smanjeni rizik od refinansiranja i visokih budžetski prihodi, budžetski deficit iz 2018. godine ipak je na kraju bio veći od revidirane ciljne vrijednosti za deficit. Ovo je odložilo – još jednom – realizaciju cilja postizanja izbalansiranog budžeta. Važne reforme, kao što su reforma javne uprave, zakona o radu i penzijskog sistema takođe su odložene. Reforma poreske uprave napredovala je sporo, a prestrukturiranje zaduženog nacionalnog avio-prevoznika je u zastoju. Kašnjenja u implementaciji velikih infrastrukturnih projekata otkrila su ograničenja apsorpcionog kapaciteta. Smjernice za politiku koje su zajednički usvojene u maju 2018. godine u kontekstu Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske implementirane su u ograničenoj mjeri.

## Makroekonomska stabilnost



**Vođena investicijama i potrošnjom, privreda raste brzim tempom.** Nakon realnog rasta od 4,7% koji je zabilježen 2017. godine, ekonomija je nastavila da raste zdravim tempom. U prva tri kvartala 2018. godine, BDP je porastao za 4,8% u odnosu na isti period prethodne godine. Javne i privatne investicije bile su najznačajniji pokretači rasta prethodnih godina, što se takođe vidi i u jakim rezultatima u sektoru građevinarstva. Uprkos

smanjenju plata u realnim iznosima, potrošnja domaćinstava bila je pomognuta kreditiranjem od strane banaka, izdacima u turizmu za lokalne usluge i novčanim doznakama. Potrošnja Vlade skromno je doprinijela rastu BDP zbog mjera fiskalne konsolidacije. Izvozni rezultati su se poboljšali u prva tri kvartala 2018. godine i porasli za 14% u odnosu na isti period prošle godine. Međutim, zbog mnogo većeg obima uvoza, neto izvoz je nastavio da predstavlja prepreku rastu. Ukupno gledano, solidni rast tokom prethodnih godina pomogao je da se prihod po glavi stanovnika u Crnoj Gori podigne izraženo u standardu kupovne moći na 46% prosjeka u 28 zemalja članica EU, nakon perioda stagnacije sa 41% koliko je bio u periodu 2010-2015.

**Zadržani rast domaće tražnje nastavio je da podstiče veliki deficit tekućeg računa.** Završetak izgradnje novih hotela i elektrana, kao i oporavak cijena aluminijuma podstakli su izvoz tokom 2018. godine, ali to nije bilo dovoljno da se zadrži rast deficita tekućeg računa, te je on dostigao 17,2% BDP tokom 2018. godine, dok je godinu dana ranije iznosio 16,1%. Deficit u robnoj razmjeni povećao se na 43,2% BDP pošto je uvoz roba bio veći od rasta izvoza. Sve veći izvoz saobraćaja i turizma povećali su suficit računa usluga na 20,3% BDP ili pola procentna poena više nego prethodne godine. Neto prihod i novčane doznake iz inostranstva doveli su do suficita od 1,2%, odnosno 5,7% BDP. Neto priliv stranih direktnih ulaganja (SDI) pokrio je samo polovinu deficita tekućeg računa 2018. godine, smanjivši se za 32,4% tokom godine zbog velikog odliva koji je bio posljedica otplate duga između privrednih društava i povlačenja vlasičkog kapitala nakon što je strani vlasnik prodo svoj udio u državnom elektroprivrednom preduzeću.

**Veća tražnja i povećanje poreza doveli su do veće inflacije.** Potrošačke cijene bilježe stalni rast od kraja 2016. godine, koji se dodatno ubrzao početkom 2018. godine zbog uvođenja viših stopa poreza na dodatnu vrijednost (PDV) i akciza. Nakon najviše vrijednosti od 3,4% zabilježene u junu, Vlada je povukla povećanje akciza na duvan i duvanske proizvode u julu, navodno zbog povećanja nezakonite prodaje i slabe naplate akciza. Kao rezultat, inflacija je počela da usporava u drugoj polovini godine i dostigla prosječnu godišnju stopu od 2,8%. Radi poređenja pomenimo da je u periodu 2011-2015. godine ta stopa bila niska - 2,0%.

**Nakon nekoliko godina visokog fiskalnog deficita i rastućeg javnog duga, Vlada je preduzela mjere za rebalans budžeta, ali ni blizu nije postignuta ciljna vrijednost deficita za 2018.** Paket fiskalnih reformi uključio je, između ostalog, povećanje stope PDV-a i akciza 2018. godine, kao novu strategiju upravljanja dugom. Tokom 2018. godine, prihodi centralnog budžeta su se značajno povećali, podstaknuti naplatom PDV-a, poreza na prihod, i doprinosa za socijalno osiguranje. Međutim, budžetska potrošnja takođe nastavlja da raste – doduše sporije – podstaknuta rastućim kapitalnim investicijama, bruto zaradama (uprkos



planiranom smanjenju broja zaposlenih), transferu sredstava sektorima javnog obrazovanja i zdravstva, i troškovima nastalim po osnovu sudskih presuda protiv državnih organa. Kao rezultat toga, gotovinski deficit opšte države iznosio je 3,8% BDP na kraju 2018. godine, i premašio je ciljani godišnji deficit od 2,2% BDP. Javni dug (koji uključuje depozite) dodatno se povećao na 70,8% BDP na kraju 2018. godine u odnosu na 64,2% koliko je iznosio godinu dana ranije. Glavni razlozi za ovo povećanje bili su finansiranje budžetskog deficita i povećanje depozita Vlade kako bi se servisirale buduće finansijske obaveze.

**Ograničenja koja su svojstvena makroekonomskoj politici obavezuju na snažniju posvećenost fiskalnoj konsolidaciji.** Upotreba eura u Crnoj Gori kao zakonske valute dovodi do praktičnog odsustva monetarne politike, i čini da najznačajniji makro-ekonomski instrumenti budu fiskalne i strukturne politike. Dobri ekonomski rezultati i potreba da se smanje vulnerabilnosti vezane sa dugom iziskivale su čvršću fiskalnu poziciju 2018. godine da bi se ojačala makroekonomska otpornost. Štaviše, nekoliko važnih strukturnih reformi je odloženo.

### Funkcionisanje tržišta proizvoda

#### *Poslovno okruženje*

**Opterećenje koje predstavljaju propisi velika je prepreka za poboljšanje poslovnog okruženja.** U septembru 2017. godine, Vlada je usvojila Zakon o upravnom postupku i napravila internetski portal (eRegulations.org) kako bi povećala transparentnost administrativnih postupaka i pomogla interakciju biznisa sa javnim uslugama. I postupci za ulazak na tržište i postupci za izlazak sa njega su poboljšani. Crna Gora ima dobre rezultate na regionalnom nivou u smislu vremena i troškova za rješavanje nesolventnosti. Tokom 2017. godine, 90% predmeta stečaja riješeno je u roku od šest mjeseci. Međutim, ostaju druge prepreke, kao što je kašnjenje u izdavanju građevinskih dozvola. Očekuje se da važne zakonodavne reforme, kao što je reforma Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji je donesen u oktobru 2017. godine, poboljšaju izdavanje građevinskih dozvola i regulisanje postojeće nelegalne gradnje. Međutim, implementacija ovog zakona kasni zbog niza činilaca, uključujući i to što nema dovoljno opštinskih arhitekata da vrše inspekcije, pa se kasni u procesuiranju oko 50.000 zahtjeva za legalizovanje nezakonito podignutih objekata. Nadalje, troškovi građevinskih dozvola ostaju visoki, a vrijeme koje je potrebno da se izdaju dozvole duže je otkako je novi zakon stupio na snagu.

**Poslovni subjekti češće koriste mehanizme za vansudsko rješavanje sporova.** U prvoj polovini 2018. godine, preko 500 predmeta je upućeno na medijaciju, što predstavlja povećanje u odnosu na 437 predmeta koji su na medijaciju poslani 2017. godine. Sistem javnih izvršitelja predstavlja ključni stup za izvršenje potraživanja. Međutim, stopa riješenih predmeta opala je u prvoj polovini 2018. godine tako da je riješeno 24% predmeta, dok je u prvoj polovini 2017. godine riješeno 34%. Broj preduzeća i preduzetnika sa zamrznutim računima zbog neplaćenih potraživanja nastavio je da raste 2018. godine, i na kraju godine iznosio je 17.490 (uključujući i neka neaktivna preduzeća ili preduzeća u stečaju). Ovaj rastući trend ukazuje na uporne probleme sa solventnošću u lokalnim preduzećima.

**Borba protiv sive ekonomije ostaje na skromnom nivou.** Udruženja poslodavaca i investitora često se žale na nelojalnu konkurenciju zbog neformalnih praksi drugih poslovnih subjekata. Procijenjena dimenzija neformalne ekonomije je 24,5% BDP<sup>3</sup>. Međutim, državne institucije zadužene za vladavinu prava i konkurenciju često su po strani ili imaju slabe kapacitete. Specijalno tužilaštvo istražuje nekoliko predmeta korupcije koji uključuju pranje

<sup>3</sup> IPSOS (2014), Neformalna zaposlenost i siva ekonomija u Crnoj Gori.

novca, banke, političare, državne službenike i domaća i strana preduzeća. Ti su slučajevi važni da se pokažu nezavisnost i administrativni kapacitet pravosuđa da zaštiti vladavinu prava i borbu protiv korupcije. (V. Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava).

#### *Uticaj države na tržišta proizvoda*

**Direktno miješanje Vlade u ekonomiju ostaje ograničeno.** Administrirane cijene čine 0,05% usaglašenog indeksa potrošačkih cijena. Proces usklađivanja sa uslovima EU doprinosi postepenom povećanju nezavisnosti tržišnog regulatora. Iako zaostale obaveze lokalnih samouprava ostaju značajne (2% BDP krajem 2018. godine), uglavnom je to dug prema poreskoj upravi, a ne prema privatnim povjeriocima. Zadužene opštine su predmet programa prestrukturiranja duga koji nadzire Ministarstvo finansija. Sredstva opredjeljenja iz budžeta za državnu pomoć su relativno skromna – 0,6% BDP tokom 2018. godine. Nacionalna avio-kompanija dobila je značajan dio tih subvencija, ali i dalje duguje značajan iznos, između ostalog i poreskoj upravi, što ovo preduzeće dovodi u rizik od stečaja. Vlada obezbjeđuje značajna izuzimanja od poreza kako bi razvila neke sektore privrede, uključujući turizam, energetiku, građevinsku industriju i poljoprivredu. Međutim, nedostaje analiza uticaja tih poreskih izuzeća koja bi se mogla koristiti kao osnova za političke odluke o kompatibilnosti takvih izuzeća sa pravilima o državnoj pomoći. (V. i Poglavlje 8: Konkurencija).

#### *Privatizacija i prestrukturiranje*

**Iako je broj javnih preduzeća relativno mali, povratak elektroprivredne kompanije EPCG u državno vlasništvo predstavlja nazadovanje u realizaciji agende privatizacije.** Privatni investitori iskoristili su opciju prodaje (*put opciju*) da crnogorskoj Vladi nazad prodaju svoj udio od 41,7% u vlasništvu EPCG, najvećeg preduzeća u zemlji. Vlada je svoj udio povećala na 70% nakon što je platila prvu ratu u maju 2018. godine, a bivši strateški investitor i dalje ima 18%. U oktobru 2018. godine *BMJ Industries* preuzeli su većinski vlasnički udio (70%) u Novom duvanskom kombinatu, i ponovo počeli proizvodnju više od dvije godine nakon privatizacije. Tokom 2018. godine lokalni investitor je od Srbije stekao udio od 26% u zdravstvenom Institutu ‘Dr Simo Milošević’ i prijavio se zajedno sa stranim partnerom za dodatnih 56% udjela koji je u vlasništvu Crne Gore. Raste zabrinutost vezana za Montenegro Airlines i željeznički prevoz (ŽPCG) koji akumuliraju dugove, a u vlasništvu su države. Vlada sve češće pribjegava koncesionim ugovorima kako bi modernizovala i razvila svoju imovinu, a pravi i novi zakonski okvir u ovoj oblasti da bi ojačala principe transparentnosti, jednakog tretmana i proporcionalnosti. U novembru 2018. godine Vlada je dodijelila tridesetogodišnju koncesiju za brodogradilište u Bijeloj konzorcijumu koji čini lokalna marina sa međunarodnom grupom brodogradilišta. Radi se na koncesijama za dva međunarodna aerodroma i skijališta, kao i za javne šume i poljoprivredno zemljište.

#### Funkcionisanje finansijskog tržišta

##### *Finansijska stabilnost*

**Iako situacija u finansijskom sektoru nastavlja da se poboljšava, male banke se suočavaju sa velikim operativnim troškovima i niskom profitabilnošću.** Bilansi banaka su se značajno oporavili tokom posljednjih šest godina. Koeficijent nekvalitetnih kredita se u septembru 2018. godine smanjio na 6,7% sa 17,6% koliko je iznosio 2012. godine. Povraćaj na aktivu i povraćaj na kapital u bankarskom sistemu iznosio je 1,5% odnosno 12,6% (oba su bila negativna 2012. godine), dok je ukupni koeficijent adekvatnosti kapitala iznosio 16,5%, što je iznad regulatornog minimuma od 10%. Međutim, još uvijek postoje velike razlike među kreditnim institucijama. Od 15 banaka koje posluju u Crnoj Gori, četiri najveće banke čine 95% u ukupnog profita. Pravni okvir za finansijski nadzor poboljšan je tokom 2017. godine.

Postoji ključna potreba da se riješe ranjivosti u finansijskom sektoru i da se djelotvorno sprovodi finansijski nadzor. Centralna banka Crne Gore je 4. januara 2019. godine odlučila da pokrene stečajni postupak u Invest banci Crne Gore i da od Atlas banke zatraži dokapitalizaciju kako bi ista nastavila sa radom. Ove banke učestvuju sa 1,1% odnosno 5,8% u ukupnoj aktivni bankarskog sektora.

#### *Pristup finansijskim sredstvima*

**Iako je kreditiranje sektora stanovništva bilježilo brži rast, kreditiranje sektora privrede od strane banaka je povratilo dinamiku od sredine 2018. godine.** Tokom prvih jedanaest mjeseci 2018. godine, kreditiranje sektora privrede od strane banaka poraslo je za 8,2% u odnosu na isti period prethodne godine. Kreditiranje sektora stanovništva bilježilo je još brži rast koji je iznosio 10,9%. Ova razlika djelimično se objašnjava izuzetno visokim zahtjevima za kolateralom kod kredita preduzećima, jer oni predstavljaju većinu problematičnih kredita i stoga se smatraju rizičnijim. Kako bi pomogao u ovoj situaciji, državni Investiciono-razvojni fond (IRF) obezbjeđuje finansijska sredstva za mala i srednja preduzeća preko lokalnih banaka po sniženim kamatnim stopama.

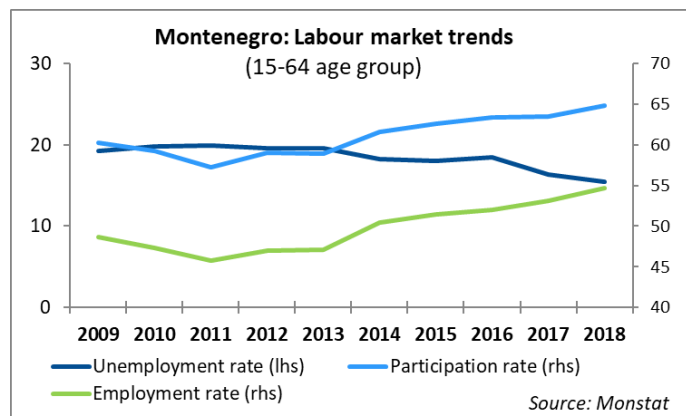
**Nebankarski finansijski sektor je i dalje veoma mali.** Uloga berze u lokalnoj ekonomiji je marginalna u smislu tržišnog prometa, dok aktiva osiguravajućih društava i mikrofinansijskih institucija predstavlja oko 1,5% BDP-a. Tokom 2018. godine, kreditni kapacitet Investiciono-razvojnog fonda iznosio je skoro 4% BDP-a, dok je zbirni kreditni portfolio komercijalnih banaka iznosio 68% BDP-a.

#### Funkcionisanje tržišta rada

**Jači ekonomski rast podstakao je bolje rezultate tržišta rada.** Tokom 2018. godine, prosječna stopa zaposlenosti i stopa aktivnosti u starosnoj grupi 15-64 godine porasle su na 54,7, odnosno 64,8%,. To je porast sa 47,4%, odnosno 58,7% koliko su iznosile 2013. godine. Stopa nezaposlenosti, prema podacima iz Ankete o radnoj snazi, u prosjeku je iznosila 15,5% tokom 2018. godine, što je pad u odnosu na 19,6% koliko je iznosila 2013. godine. Prosječna stopa nezaposlenosti žena bila je nešto niža (15,3%) u odnosu na muškarce (15,7%). Međutim, stopa učešća žena (57,2%) ostaje značajno niža od stope učešća muškaraca (72,3%). Nezaposlenost mladih (tj. starosne grupe od 15 do 24 godine) takođe je opala na 29,4% tokom 2018. godine, sa 31,7% koliko je iznosila prethodne godine. Dugoročna nezaposlenost je takođe zabilježila pad. Tokom 2018. godine, učešće nezaposlenih radnika koji su tražili posao duže od 12 mjeseci iznosio je 75,1%, što predstavlja pad sa 82,3% koliko je ovo učešće iznosilo 2013. godine. Zavod za zapošljavanje zabilježio je slične trendove, ali sa višim stopama nezaposlenosti (tj. 17,8% u decembru 2018. godine). Ova razlika u podacima odražava visok udio neformalne ekonomije za koji se procjenjuje da iznosi 25% do 33% ukupne zaposlenosti.

**Troškovi radne snage doprinose smanjenim podsticajima za rad i slabom prelasku sa neformalnog na formalni rad.**

Poresko opterećenje (od oko 40%) je relativno visoko, posebno za radnike sa niskim primanjima. Ovo može da djeluje obeshrabrujuće kada su u pitanju zapošljavanje i rad, posebno na donjem kraju distribucije prihoda. U



kombinaciji sa slabim mjerama za aktiviranje u zapošljavanju, nedovoljnom koordinacijom sa socijalnom pomoći, kao i sa mogućnostima za uključivanje u neformalni rad, to dodatno doprinosi nezaposlenosti i neaktivnosti. Očekuje se da će predstojeća reforma Zakona o radu poboljšati fleksibilnost tržišta rada i olakšati prelazak na formalno zapošljavanje, ali se još uvijek čeka na usvajanje tog zakona. Lokalne kompanije zapošljavaju strane radnike na sezonskim poslovima, ali dijelom kako bi riješile problem niske mobilnosti lokalnih radnika. Tokom 2018. godine izdato je više od 20.000 radnih dozvola stranim radnicima.

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

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak** i njeni kapaciteti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Evropske unije ostaju **umjereno spremni**. Razvoj infrastrukture u brojnim oblastima postepeno postavlja preduslove za poboljšanje ekonomske konkurentnosti. Međutim, neophodni su dalji napor kako bi se poboljšao razvoj ljudskog kapitala i smanjila neusklađenost između ishoda obrazovanja i potreba tržišta rada. Potrebno je da se lokalne kompanije dalje razvijaju i da se pojačaju napor usmjereni na povećanje konkurentnosti na međunarodnom nivou.

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

- poveća pružanje mjera usavršavanja i prekvalifikacije;
- razvije pristup širokopoljnim mrežama i olakša poslovnim subjektima upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija.

#### Obrazovanje i inovacije

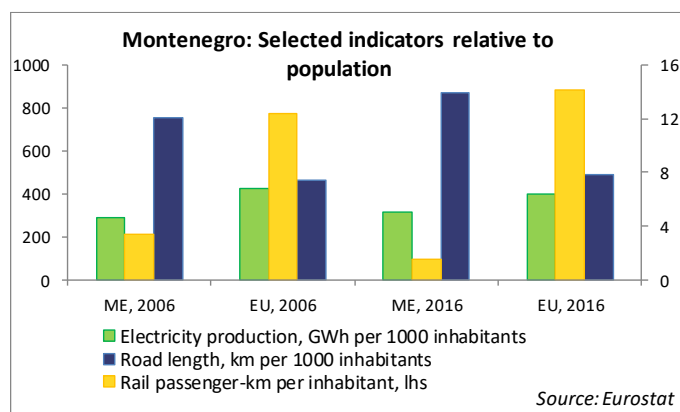
**Uloženi su napor u cilju daljeg jačanja nacionalnog obrazovnog sistema.** U rezultatima testa OECD-ovog Programa za međunarodno testiranje učenika (PISA) za 2015. godinu, crnogorski učenici su bili slabiji u oblastima nauke i matematike za 2,5 godine u odnosu na prosjek OECD-a, ali su se značajno poboljšali u čitanju (za 19 bodova od 2009. godine). Nova struktura visokog obrazovanja (3+2+3 godine) je ojačana reformom univerzitetskih studijskih programa, i implementacijom učenja na radnom mjestu koje se sada primjenjuje na 25% studijskih programa (*V. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura*). Međutim, postoji stalna neusklađenost između ishoda obrazovanja i potreba tržišta rada. Modernizacija srednjeg stručnog obrazovanja je dodatno napredovala u drugoj godini implementacije, sa povećanjem broja studenata i poslodavaca koji učestvuju. Međutim, tek predstoji da se kroz sveobuhvatno praćenje utvrdi koliki su i kakvi efekti uvođenja praktičnog učenja u visoko i stručno obrazovanje.

**Investicije u istraživanje i razvoj (R&D) rastu.** Ulaganje u istraživanje i razvoj iznosilo je 0,32% BDP-a 2016. godine (ili oko 7% ukupne Vladine potrošnje), što je još uvijek ispod ciljane vrijednosti od 0,6% BDP-a koja je postavljena za 2020. godinu. Crna Gora postepeno poboljšava svoje učešće u brojnim međunarodnim programima i projektima saradnje. Nacionalni programi su povećali finansiranje pribjegavajući poslovnom sufinansiranju. Tokom 2018. godine, šema vaučera za inovacije je proširena na sva mala i srednja preduzeća. Međutim, proces prijavljivanja i dalje je složen i prijavio se mali broj preduzeća. Postavljaju se osnove za jače veze između biznisa i akademske zajednice. Pored rada na institucionalnom i pravnom okviru, nastavljen je napredak po pitanju dvije praktične inicijative u ovoj oblasti. Prvo, novi centar izvrsnosti za istraživanje u Nikšiću, prvi u mreži od četiri institucije i dio crnogorskog naučnog i tehnološkog parka, funkcioniše kao poslovni inkubator koji promovise

preduzetničku i inovativnu kulturu. Drugo, nastavlja se rad na inovacijama i naučno-tehnološkom parku u Podgorici koji će implementirati strategiju pametne specijalizacije kako bi se odredile prioritetne oblasti ulaganja koje bi mogle ostvariti najveći rast.

### Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

**Crna Gora stalno radi na poboljšanju svoje saobraćajne, energetske i ekološke infrastrukture.** Rekonstrukcija i modernizacija drumske mreže napreduje. Međutim, u izgradnji prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare došlo je do kašnjenja i prekoračenja planiranih troškova, što je dalje uticalo na već uski fiskalni prostor koji Crna Gora ima. Odluke o izgradnji narednih dionica se moraju temeljiti na pažljivoj analizi šeme finansiranja i u potpunosti biti usklađene s primjenjivim standardima EU o javnim nabavkama, državnoj pomoći i procjeni uticaja na životnu sredinu. U međuvremenu, u toku su preliminarne studije



za izgradnju Jadransko-jonskog autoputa, kojim bi se postavio drugi autoput paralelno sa obalom. Unapređuje se nekoliko dionica željezničkih pruga i signalizacije. Nacrt ugovora o koncesiji za unapređenje dva glavna aerodroma je u odmakloj fazi. Novi kapaciteti za snabdijevanje energijom napredovali su puštanjem u rad 50-megavatne vjetro-elektrane u Možuri i izdavanjem nekoliko dozvola za izgradnju i rad

solarnih elektrana, uključujući i veliku solarnu elektranu snage 250 megavata na Briskoj Gori. Izgradnja koridora za prenos električne energije prema Italiji napredovala je prema planu. Razvoj ekološke infrastrukture nastavlja se sa nizom sistema za distribuciju i tretman vode i postrojenjima za upravljanje otpadom koji su u izgradnji.

**Kasni se sa implementacijom strategije za razvoj informacionog društva.** Zakonodavne i infrastrukturne prepreke otežavaju postizanje ciljeva za širokopojasni pristup (tj. osnovni širokopojasni pristup za cjelokupno stanovništvo tokom 2018. godine i širokopojasni pristup velike brzine od 30 Mbit/s ili brži do 2020. godine). Niska gustina naseljenosti i teška topografija povećavaju troškove širenja širokopojasnog pristupa, obeshrabrujući investicije u manje naseljenim područjima. Tokom 2018. godine, 72,2% domaćinstava i 99,2% preduzeća (sa 10 ili više zaposlenih) imali su pristup internetu. Nadalje, 80% kompanija koje imaju pristup internetu imaju veb-sajt. Međutim, 2018. godine, samo 8% malih i srednjih preduzeća je vršilo prodaju preko interneta, a radi poređenja treba imati na umu da je prosjek u EU 17%. Sveukupno gledano, razvoj IT vještina i povećana poslovna upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija može povećati konkurentnost crnogorskih kompanija i olakšati im pristup stranim tržištima. Dostupan je internet pristup katastarskim uslugama u realnom vremenu.

### Struktura sektora i preduzeća

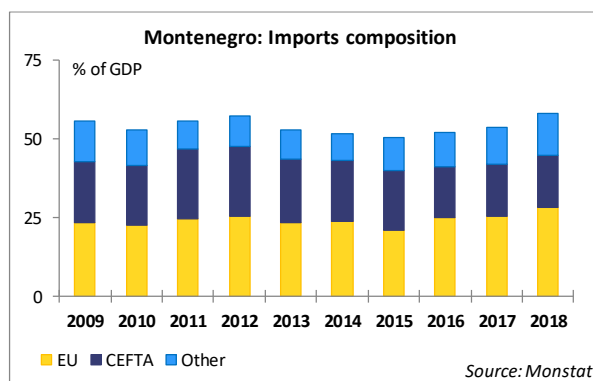
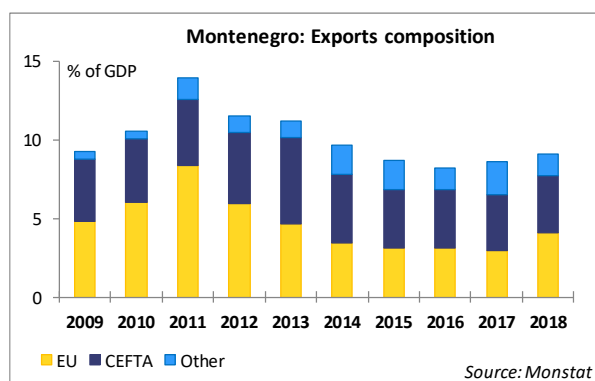
**Usluge, a naročito turizam i prodaja, i dalje predstavljaju najznačajnije uporište ekonomije, uprkos skromnom rebalansu u korist poljoprivrede i prerađivačke industrije.** Tokom 2017. godine, usluge su obezbijedile 71,8% ukupne bruto dodate vrijednosti (BDV) i 75% ukupne zaposlenosti, što je pad sa 74,5% od prije pet godina. Poljoprivreda i prerađivačka industrija čine 7,9% odnosno 17,1% zaposlenosti, ali njihov

doprinos bruto dodatoj vrijednosti više ide u korist prve (10,9%) nego druge (11,9%). Udio građevinskog sektora u ukupnoj bruto dodatoj vrijednosti ostao je relativno stabilan, na oko 5,4% tokom 2017. godine, što predstavlja 7,6% zaposlenosti.

**Lokalne firme imaju problem sa niskim nivoom konkurentnosti.** Mala i srednja preduzeća čine okosnicu crnogorske ekonomije i generišu gotovo 70% dodate vrijednosti i više od tri četvrtine zaposlenosti. Međutim, mala i srednja preduzeća suočena su sa brojnim izazovima. Preduzeća smatraju da je za njih jedna od najvećih prepreka za poslovanje pristup finansijskim sredstvima. Drugi izazovi uključuju prekomjernu birokratiju, neadekvatnu infrastrukturu i nedovoljno kvalifikovanu radnu snagu. Razvijeno je nekoliko mehanizama podrške za povećanje konkurentnosti lokalnih malih i srednjih preduzeća. Ti mehanizmi uključuju programe za razvoj klastera kao i strategiju za poboljšanje inovacija i konkurentnosti malih i srednjih preduzeća. Investiciono-razvojni fond takođe nudi nove kreditne linije za konkurentnost. Međutim, složene procedure prilikom prijavljivanja za male grantove obeshrabruju kandidate.

### Ekonomska integracija sa EU i konkurentnost cijena

**Trgovinska integracija sa EU postepeno jača.** Tokom 2018. godine trgovina sa EU činila je 44,9% izvoza robe iz Crne Gore i 48,3% uvoza robe, što pokazuje određeno povećanje u odnosu na prije pet godina (41,0% odnosno 44,0% tokom 2013. godine). U istom periodu 2018. godine, trgovina sa zemljama CEFTA činila je 40,2% izvoza iz Crne Gore i 28,5% uvoza, što je značajan pad u odnosu na 2013. godinu kada je iznosila 49% odnosno 39%. Okvir Regionalne ekonomske zone, za koji su vezane sve zemlje Zapadnog Balkana, pruža mogućnost za povećanje trgovinske razmjene. Međutim, i dalje se čini da regionalne barijere koje nemaju veze sa tarifama, a posebno vrijeme i procedure koje su potrebne za prelazak granice, otežavaju jaču trgovinu unutar regiona. Finansijska integracija sa EU i dalje je značajna, s obzirom da je EU učestvovala sa 85,8% kapitala u lokalnim bankama i 45,6% ukupnih priliva stranih direktnih investicija tokom prvih devet mjeseci 2018. godine.



**U trgovinskoj razmjeni Crne Gore i dalje u velikoj mjeri dominira uvoz.** Uvoz roba i usluga iznosio je ukupno 64,5% BDP-a tokom 2017. godine ili 1,5 puta više od vrijednosti izvoza. Ova situacija posljedica je nekoliko nedostataka, uključujući i činjenicu da samo 7% preduzeća izvozi svoju robu i da samo jedan od tri izvozna toka koji se uspostave u određenoj godini preživi prvu godinu. Proizvodna baza ostaje koncentrisana na robu sa malom dodatom vrijednošću i sa visokom zavisnošću od uvoza poluproizvoda. Trgovinska otvorenost se blago smanjila tokom vremena, sa 106,7% BDP-a koliko je bila 2011. godine, na 105,6% tokom 2017. godine.

#### 4. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA

**Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja** čine suštinski dio procesa približavanja Crne Gore EU. Oni doprinose stabilnosti, pomirenju i atmosferi koja je povoljna za rješavanja otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa iz prošlosti. Crna Gora nastavila je aktivno da učestvuje u regionalnim inicijativama kao što su: Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF), Savjet za regionalnu saradnju, CEFTA, Šest zemalja Zapadnog Balkana, Ugovor o energetske zajednici, Sporazum o Zajedničkom evropskom vazдушnom prostoru, Centralnoevropska inicijativa (CEI), Regionalna inicijativa za migracije i azil (MARRI), Regionalna komisija za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava počinjenim na teritoriji nekadašnje SFRJ (REKOM), Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA), proces *Brdo-Brijuni*, Jadransko-jonska inicijativa, Igmanska inicijativa i Makro-regionalne strategije Evropske unije za Dunavski region (EUSDR) i jadransko-jonski region (EUSAIR). U periodu od juna 2018. do maja 2019. godine, Crna Gora je predsjedavala EUSAIR-om.

Crna Gora je ostvarila napredak u realizaciji višegodišnjeg akcionog plana (MAP) za razvoj Regionalne ekonomske oblasti na Zapadnom Balkanu, iako je potrebno više pažnje da se obezbijedi pravovremeno usvajanje mjera koje čekaju na usvajanje kao i da se u domaće politike ugrade regionalne obaveze i mjere reforme za saobraćajnu povezanost. Dalji su naponi potrebni u odnosu na energetske mjere potrebne za stvaranje regionalnog tržišta električne energije, poboljšane procedure na graničnim prelazima, regionalnu trgovinsku agendu i proširenje važećeg regionalnog sporazuma o romingu. Nastavak realizacije MAP-a omogućiće dalju ekonomsku integraciju u okviru regiona, na osnovu pravila i standarda EU.

Nadograđujući se na rezultate prethodnih samita, na Londonskom samitu je u julu 2018. godine usvojena obnovljena posvećenost agendi konektivnosti koja je ključni element Berlinskog procesa. Dijalog sa Zapadnim Balkanom o implementaciji Digitalne Agende nastavio se u Skopju, gdje su se kroz izjavu o podršci svi lideri iz regiona obavezali na rad na Digitalnoj Agendi. Konkretnije, kada je riječ o pregovorima o cijenama rominga, regionalni je sporazum potpisan u Beogradu u aprilu 2019. godine. Njime se od jula 2021. godine omogućava "roming kao kod kuće" (*Roaming like at Home – RLAH*). Saradnja se nastavila u prethodno utvrđenim oblastima, uključujući i implementaciju projekata mobilnosti mladih koju podržava Regionalna kancelarija za mlade (RYCO) i njen ogranak u Podgorici. U februaru 2019. godine, Crna Gora je bila domaćin regionalnog ministarskog sastanka o prelasku na čistu energiju.

U februaru 2019. godine, Crna Gora je potpisala Memorandum o razumijevanju sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove. Rješavanje domaćih predmeta ratnih zločina obrađeno je u *Poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava*.

Crna Gora je nastavila blisku saradnju sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru **procesa Sarajevske deklaracije**, čiji je cilj nalaženje održivih rješenja za oko 74.000 lica koja su postala izbjeglice i raseljena lica usljed oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom devedesetih godina dvadesetog vijeka. Izgradnja, kupovina stanova i podjela građevinskog materijala u okviru Regionalnog stambenog programa nastavila je da napreduje u cijeloj zemlji, a potrebe i zainteresovanost za stambena rješenja u različitim opštinama i dalje su veliki. Izazovi ostaju i u vezi sa obezbjeđivanjem da korisnici Regionalnog stambenog fonda mogu održivo da obezbijede sredstva za život i da se potpuno integrišu u društvo.

Neriješena sudbina **nestalih lica** usljed sukoba devedesetih godina i dalje predstavlja humanitarni problem na Zapadnom Balkanu. Broj ovih slučajeva u Crnoj Gori je sada 57 i



nije veliki, ali treba uložiti napore da se obezbijedi da se nestala lica u Crnoj Gori što prije identifikuju. U novembru 2018. godine Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo, Crna Gora i Srbija potpisale su okvirni plan za promovisanje regionalne saradnje u rješavanju pitanja nestalih lica na teritoriji bivše Jugoslavije.

Crna Gora je ostala posvećena konstruktivnim **bilateralnim odnosima** sa drugim zemljama u procesu proširenja i sa susjednim zemljama koje su članice EU. Potpisala je bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa svim partnerima kod kojih je na snazi SSP. Posljednja takva bilateralna konvencija potpisana je u martu 2019. godine sa Kosovom.

Odnosi sa **Albanijom** i dalje su dobri. Prva zajednička sjednica dvije vlade održana je u Skadru u julu 2018. godine, a njen rezultat je potpisivanje pet bilateralnih sporazuma, uključujući i sporazum o uzajamnoj pomoći u vanrednim okolnostima, sporazum o otvaranju zajedničkog graničnog prelaza Ckla-Zogai za međunarodni drumski saobraćaj i saobraćaj na jezeru i sporazum o zaštiti vazdušnog prostora. Konsultacije između dva ministarstva vanjskih poslova održane su u martu 2018. godine u Tirani. Crna Gora saraduje i sa Albanijom u okviru Trilaterale Albanija-Crna Gora-Hrvatska, koja je uspostavljena 2017. godine kao dio Jadransko-jonskog dijaloga. Jedan trilateralni sastanak je održan tokom izvještajnog perioda i to u julu 2018. godine. U decembru 2018. godine Crna Gora je opredijelila sredstva za tehničku i ekspertsku podršku za proces pristupanja Albanije EU. Crna Gora se saglasila sa Albanijom o načinu rada na zajedničkoj graničnoj željezničkoj stanici u Tuzima, ali implementacija treba da se poboljša kako bi se uspostavila efikasna carinska kontrola za teretni saobraćaj.

Ministarstva vanjskih poslova Crne Gore i **Bosne i Hercegovine** održala su bilaterale konsultacije o zajedničkim i konzularnim poslovima u maju, odnosno julu 2018. Plan za bilateralnu saradnju između dva Ministarstva odbrane potpisan je u maju 2018. godine.

Odnosi između Crne Gore i **Kosova** ostali su dobri. Sporazum o demarkaciji granice stupio je na snagu u junu 2018. godine. Sporazum o međunarodnom prevozu putnika i tereta potpisan je u avgustu 2018. godine.

Odnosi sa **Sjevernom Makedonijom** ostaju dobri. Sporazum o borbi protiv trgovine ljudima potpisan je u julu 2018. godine. Plan za bilateralnu saradnju u oblasti odbrane za 2018. godinu potpisan je u aprilu 2018. Konsultacije između dva Ministarstva vanjskih poslova u vezi sa saradnjom sa NATO održane su u julu u Podgorici. U novembru 2018. godine Crna Gora i Sjeverna Makedonija potpisale su sporazum o imovinskim odnosima. U martu 2019. godine Crna Gora je ratifikovala protokol o pristupanju Sjeverne Makedonije NATO Savezu.

Odnosi sa **Srbijom** ostaju dobri. Političke konsultacije između dva Ministarstva vanjskih poslova održane su u maju 2018. Nekoliko sporazuma o drumskim i željezničkim graničnim prelazima potpisano je tokom izvještajnog perioda, između ostalog i sporazum o otvaranju zajedničkog graničnog prelaza Čemerno-Granice u avgustu 2018. Nije bilo dešavanja po pitanjima vezanim za pravo državljanstva u Srbiji i Crnoj Gori. Demarkacija granice još je u toku.

Odnosi sa **Turskom** ostali su dobri. U aprilu 2018. godine Crna Gora i Turska potpisale su godišnji plan bilateralne saradnje u oblasti odbrane. Konsultacije između dva Ministarstva vanjskih poslova održane su u aprilu u Podgorici. Sporazum o prevozu putnika i tereta u međunarodnom drumskom saobraćaju stupio je na snagu u januaru 2018. godine. U decembru 2018. godine parafirana su dva revidirana protokola (o poljoprivrednim koncesijama i trgovini uslugama) uz ugovor o slobodnoj trgovini.



Odnosi sa **Hrvatskom** ostaju dobri, generalno gledao, uprkos nekim neriješenim bilateralnim pitanjima. Zajednički rad na pronalaženju rješenja za demarkaciju granice između Crne Gore i **Hrvatske** je u toku. Prve konsultacije između dva Ministarstva odbrane održane su u aprilu 2018. godine.

Plan bilateralne saradnje u oblasti odbrane za 2018. godinu potpisan je u martu 2018. godine sa Italijom. Konsultacije između dva Ministarstva vanjskih poslova o impementaciji sporazuma o strateškoj saradnji održane su u oktobru 2018. U novembru 2018. godine nadležni organi dvije zemlje potpisali su memorandum o razumijevanju o jačanju saradnje u oblasti migracija.

## 5. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA

### 5.1 Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti slobode kretanja robe. Tokom izvještajnog perioda je ostvaren **određeni napredak** u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Međutim, preporuke date u prethodnom izvještaju nisu u potpunosti ili nisu adekvatno ispunjene, te se djelimično ponavljaju i u ovom izvještaju:

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi da je dovoljno ljudskih i finansijskih resursa opredijeljeno za nadzor tržišta, organe za akreditaciju i standardizaciju i za REACH (registraciju, evaluaciju, autorizaciju i ograničavanje hemikalija), kako bi se osiguralo sprovođenje usklađenog zakonodavstva;
- ispunio obaveze iz Akcionog plana za usklađivanjem s pravnom tekovinom EU.

#### Opšti principi

Vlada Crne Gore je u aprilu 2018. usvojila akcione planove za akreditaciju i standardizaciju. Kada je u pitanju horizontalno zakonodavstvo, zakonodavni okvir Crne Gore za slobodu kretanja robe, uključujući i bezbjednost proizvoda (v. *poglavlje 28*) je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU. Na osnovu preporuka datih u prošlogodišnjem izvještaju, Crna Gora je ažurirala Akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju kako bi odgovorila na promjene u pravnoj tekovini EU i kašnjenja u usklađivanju.

#### Neusaglašena oblast

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je usvojila 16 podzakonskih akata o metrološkim zahtjevima za primjenu instrumenata u okviru Akcionog plana za usklađivanje s **članovima 34-36 Ugovora o Evropskoj uniji (TFEU)**.

Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Tokom izvještajnog perioda, Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) je donio ukupno 440 crnogorskih standarda i pratećih dokumenata, osmišljenih tako da budu u potpunosti usklađeni sa evropskim i međunarodnim standardima. Institut za standardizaciju procjenjuje da je 73% ovih standarda i dokumenata usklađeno s EU standardima. U februaru 2018, Institut za standardizaciju je potpisao Sporazum o saradnji s Upravom za javne nabavke Crne Gore. Crna Gora je planirala pridruživanje Evropskom komitetu za standardizaciju (CEN) i Evropskom komitetu za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC) tokom 2018. godine (već je pridruženi član oba komiteta), ali je usled ograničenja u dijelu resursa došlo do odlaganja ovog procesa do 2019.

U oblasti metrologije su tokom izvještajnog perioda usvojena dva podzakonska akta. Zavod za metrologiju je postepeno ojačao svoje administrativne kapacitete dodatnim zapošljavanjem 4 osobe, i trenutno ima 44 zaposlena od ukupno predviđena 52 radna mjesta.

Opšti program za nadzor proizvoda na tržištu za 2019. je usvojen tokom 2018. godine. Izvršeno je 4.771 inspekcijskih pregleda na crnogorskom tržištu, od kojih je 4.086 pregleda izvršeno u proaktivnom nadzoru i 685 pregleda u reaktivnom nadzoru. U oblasti bezbjednosti proizvoda je identifikovano 285 opasnih proizvoda (ukupna količina od 44.969 komada). Od ovog broja proizvoda je 235 označeno kao opasni proizvodi koji predstavljaju ozbiljan rizik (ukupno 5.028 komada). 171 proizvod je povučen sa tržišta (ukupno 35.152 komada), a 19 proizvoda je uništeno (ukupno 1.570 komada) i u skladu sa tim sprovedene administrativne mjere. Saradnja između Uprave za inspekcijske poslove i Uprave carina je nastavljena u formi povećanog nadzora u dijelu energije, efikasnosti i dizajna ečektričnih sijalica, kao i električnih aparata za kafu.

Kada je u pitanju **akreditacija**, u februaru 2018. je postavljen novi direktor Akreditacionog tijela Crne Gore (ATCG). ATCG trenutno ima 7 stalno zaposlenih koji obavljaju menadžerske i tehničke poslove, što se smatra dovoljnim za trenutne potrebe ovog tijela, kao i 9 registrovanih vodećih procjenitelja (od kojih su tri stalno zaposlena), 33 tehnička procjenitelja (jedan od njih je stalno zaposlen) i 22 tehnička eksperta. Formalno su akreditovana tri nova tijela za procjenu usaglašenosti, dok je prethodno ukinuta akreditacija jednom tijelu za ocjenu usaglašenosti.

Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Kada je u pitanju **zakonodavstvo o proizvodima: 'Novi globalni pristup'**, Crna Gora je u izvještajnom periodu usvojila propise koji imaju za cilj usklađivanje s pravnom tekovinom EU u dijelu uređaja koji koriste gasna goriva. Sedam podzakonskih akata je takođe usvojeno tokom izvještajnog perioda u cilju povećanja usklađenosti s pravnom tekovinom EU u oblasti građevinarstva.

U dijelu **zakonodavstva 'Starog pristupa'**, 7 podzakonskih akata je usvojeno tokom izvještajnog perioda kako bi se povećao nivo usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti hemikalija i REACH-om. Usvojeni su propisi da bi se obezbijedila usklađenost s pravnom tekovinom EU u oblasti označavanja obuće, označavanja i obilježavanja tekstilnih proizvoda i aerosolnih raspršivača. Kada su u pitanju đubriva, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sredstvima za ishranu bilja je donijet u cilju povećanja usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Međutim, još uvijek preostaje jačanje administrativnih kapaciteta za sprovođenje REACH-a.

U oblasti prekursora droga, Crna Gora je usvojila Listu kontrolisanih supstanci koja je pripremljena sa ciljem da bude usklađena s pravnom tekovinom EU. Postoje i mehanizmi za otkrivanje krijumčarenih prekursora za droge, a Crna Gora takođe zahtijeva od ekonomskih subjekata da prijave sumnjive naloge ili transakcije u skladu s procedurama EU. Međutim, domaće zakonodavstvo je samo dijelom usklađeno s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Kada su u pitanju **dobre laboratorijske prakse**, domaće zakonodavstvo sadrži propise koji su pripremljeni sa ciljem da budu usklađeni s pravnom tekovinom EU. U oblasti **proceduralnih mjera**, Crna Gora je donijela Strategiju i akcioni plan za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine, malokalibarskim i lakim oružjem i municijom koja pokriva period 2019 – 2025. godine. Usvojeno je izmijenjeno zakonodavstvo u oblasti zaštite kulturnih dobara, pripremljeno sa ciljem da bude usklađeno s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti.

## 5.2 Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika

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

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** je postignut u dijelu slobode kretanja radnika u pogledu koordinacije sistema socijalnog osiguranja.

Tokom naredne godine, Crna Gora bi posebno trebalo da:

- uspostavi strukture i razvije administrativne kapacitete za sprovođenje pravne tekovine EU u skladu s rezultatima projekta podrške EU o šemama socijalnog osiguranja i u skladu sa akcionim planom za poglavlje 2 koji je u pripremi.

Kada je riječ o **pristupu tržištu rada**, novi Zakon o strancima koji definiše ulazak, boravak i rad stranih državljana stupio je na snagu u martu 2018. Od 2021. godine strancima će se tražiti da podnesu zahtjev za dozvole za privremeni boravak i sezonski rad kroz crnogorska predstavništva u njihovoj zemlji porijekla.

U vezi s pripremama za učlanjenje u **EURES**, (Evropska mreža institucija za zapošljavanje), Odsjek za EURES i međunarodno posredovanje u okviru Zavoda za zapošljavanje Crne Gore

je uspješno sproveo plan jačanja kapaciteta zaposlenjem još jednog menadžera za EURES i tri savjetnika u regionalnim kancelarijama u Podgorici, Baru i Bijelom Polju.

Kada je u pitanju **koordinacija sistema socijalnog osiguranja**, nastavila se izrada bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju. Rumunija još nije ratifikovala Sporazum sa sa Crnom Gorom, dok su u toku pregovori o izmjenama i dopunama sporazuma sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Tek predstoji jačanje administrativnih kapaciteta institucija socijalnog osiguranja. Aktuelni projekat „*Prema pravilima EU o koordinaciji šema socijalnog osiguranja*“ pruža podršku za razvoj dovoljnih administrativnih kapaciteta za koordinaciju sistema socijalnog osiguranja po pristupanju Crne Gore u EU.

**Evropska kartica zdravstvenog osiguranja** je priznata Zakonom o zdravstvenom osiguranju. Međutim, njeno uvođenje još nije potpuno pošto se čeka na završetak analize njenog uticaja na državni budžet.

### 5.3 Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Ostvaren je **dobar napredak** u usklađivanju sa opštim okvirom koji je utvrđen Direktivom EU o uslugama i s pravnom tekovinom EU o međusobnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- nastavi međuresorsku koordinaciju i usvoji pravila za sprovođenje u cilju punog usklađivanja sa Direktivom EU o uslugama;
- pripremi testnu fazu za uspostavljanje buduće potpuno operativne Jedinstvene kontaktne tačke;
- implementira obavezne elektronske sisteme za elektronsku registraciju preduzeća.

U oblasti **prava na osnivanje**, nema napretka u pogledu pune elektronske registracije preduzeća.

U oblasti **slobode pružanja prekograničnih usluga**, postignuta je bliska usklađenost s Direktivom EU o uslugama. Međuresorska koordinacija za analitički pregled sektorskog zakonodavstva je ojačana. Počele su pripreme aktivnosti na uspostavljanju jedinstvene kontaktne tačke. Treba povećati broj zaposlenih u sektoru usluga u Ministarstvu ekonomije.

U oblasti **poštanskih usluga**, zakonodavstvo je usklađeno s Direktivom EU o poštanskim uslugama. Tržište poštanskih usluga je potpuno otvoreno za konkurenciju. Izmjene i dopune Zakona o poštanskim uslugama donijete su u julu 2018. s ciljem daljeg regulisanja finansiranja i održivosti univerzalne poštanske usluge, u skladu s pravnom tekovinom EU.

Sektor za poštansku djelatnost unutar Ministarstva ekonomije trenutno zapošljava četiri službenika. Nova Strategija razvoja poštanske djelatnosti za period 2019-2023 i akcioni plan za period 2019-2020 usvojeni su u decembru 2018.

U oblasti **međusobnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, Zakon o priznavanju inostranih kvalifikacija za obavljanje regulisane profesije je donijet u junu 2018. Implementacija je nastavljena u skladu s nacionalnim planom razvoja kvalifikacija za regulisane profesije. Lista regulisanih profesija usvojena je u novembru 2018. Crna Gora je postigla zadovoljavajući nivo usklađenosti i djelimično primjenjuje pravnu tekovinu EU u ovoj oblasti.

#### 5.4 Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. U skladu sa prošlogodišnjom preporukom, postignut je **određeni napredak** u zakonskom okviru koji se odnosi na borbu protiv pranja novca, što je dovelo do značajnog poboljšanja u rangiranju države od strane MONEYVAL-a, Komiteta eksperata Savjeta Evrope za evaluaciju mjera za borbu protiv pranja novca. Potrebno je stvoriti uslove za očuvanje nezavisnosti Uprave za sprečavanje pranja novca koji funkcioniše u novom obliku kao služba policije.

U predstojećoj godini, Crna Gora bi još trebalo da:

- izvrši usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o kretanju kapitala i plaćanjima, uključujući i sticanje imovinskih prava, kao i platnih sistema;
- osnaži institucionalni kapacitet za vršenje provjera svih subjekata koji podnose izvještaje, poboljša saradnju između svih subjekata, kao i kvalitet izvještavanja, obezbijedi nezavisnost i efikasnost relevantnih institucija;
- uzme u obzir potencijalne rizike od pranja novca povezane sa investitorskim šemama u nacionalnoj procjeni rizika, zasnivajući to na pravilima EU protiv pranja novca, kao i da preduzme neophodne mjere u cilju ublažavanja tih rizika.

U oblasti **kretanja kapitala i plaćanjima**, od 2017. godine režim koji se primjenjuje u Crnoj Gori omogućuje slobodno kretanje kapitala, ne nameće ograničenja u pogledu prenosa imovine i nema devizne ili valutne kontrole. Međutim, usklađivanje sa pravnom tekovinom EU još nije završeno. Izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima, koji je usvojen u februaru 2018. godine, uklonjene su odredbe koje čiji tretman. Ipak, novi nacrt zakona o osiguranju i nacrt izmjena i dopuna Zakona o svojinsko-pravnim odnosima, kojim se uklanja preferencijalni nacionalni tretman, još uvijek nisu doneseni.

U pogledu **sistema plaćanja**, zakonodavstvo je u velikoj mjeri donijeto, ali je potrebno dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Pored toga, još uvijek je potrebno da se usvoji set pravnih akata o uporedivosti naknada koje se naplaćuju klijentima, prebacivanju računa za plaćanje, pristup računima za plaćanje s osnovnim karakteristikama, kao i međubankarske

naknade za platne transakcije koje se obavljaju karticama. Ukupan broj registrovanih plaćanja smanjen je sa 20 na 19.

Značajna poboljšanja su učinjena u pravnom okviru o oblasti **sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma**. Da bi se ispunile preporuke MONEYVAL-a, u ljeto 2018. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama. Donijeta su i dva podzakonska akta za Zakon o sprečavanju pranja novca, jedan o pokazateljima za prepoznavanje sumnjivih transakcija, a drugi o analizi rizika. Preporuke MONEYVAL bile su predmet i izmjena i dopuna Zakona o investicionim fondovima i Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima, koji su usvojeni u januaru odnosno februaru 2018. godine. Kao rezultat toga, MONEYVAL je u decembru 2018. godine izuzeo Crnu Goru iz koraka 2 procedure za unapređenje usklađenosti i stavio je pod redovnu izvještajnu proceduru „praćenje“.

Nova strategija za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma još uvijek nije usvojena. Institucionalni okvir za sprečavanje pranja novca izmijenjen je u decembru 2018. godine, donošenjem Uredbe o organizaciji i načinu rada javne uprave. Uredba je transformisala nezavisnu upravu za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma u jednu od službi policije, koja, prema samoj Uredbi, sada ima veću autonomiju i odvojena je od Ministarstva unutrašnjih poslova. Međutim, još uvijek je u toku rasprava o administrativnim pojedinostima nove službe i specifičnom stepenu autonomije koju će imati. Sposobnost Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma da sačuva povjerljivost podataka koje ima i da ih ne razmjenjuje sa policijom, uprkos tome što je dio te organizacije, od najveće je važnosti u obezbjeđivanju uključenja Crne Gore u međunarodne mreže za sprečavanje pranja novca, kao i njenom pristupu međunarodnim podacima. Tokom 2018. godine, Uprava je poslala 215 zahtjeva inostranim Upravama za sprečavanje pranja novca i primila 43 zahtjeva za dostavljanje finansijskih obavještajnih podataka. Ova administrativna promjena takođe će usloviti izmjene i dopune nedavno usvojenih zakona.

Centralna banka Crne Gore je izvršila 10 provjera banaka i 1 provjeru platne institucije tokom 2018. godine, kao i 2017. godine. Podnijeta su dva zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv dvije poslovne banke, dok je jedna mjera pisanog upozorenja izrečena jednoj banci.

Uprava za sprečavanje pranja novca primila je 240 izvještaja o sumnjivim transakcijama od strane obveznika izvještavanja, izvršila 94 kontrole obveznika izvještavanja i identifikovala 22 sumnjive transakcije, što je blago povećanje u odnosu na prethodnu godinu. Oko 102 obavještenja su prosljeđena drugim nadležnim organima.

Kapaciteti za procjenu rizika osnaženi su donošenjem smjernica Uprave za sprečavanje pranje novca i finansiranja terorizma o izradi analize rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

Od januara 2019. godine, Crna Gora ima program ekonomskog državljanstva, što stranim investitorima omogućava da steknu crnogorsko državljanstvo ukoliko investiraju najmanje 365.000 eura u lokalnu ekonomiju. Crna Gora bi trebalo da uspostavi snažne sisteme praćenja u vezi sa ovom šemom, posebno u cilju suzbijanja mogućih bezbjednosnih rizika kao što su

pranje novca, finansiranje terorizma i infiltracija organizovanog kriminala. U skladu sa novim pravilima EU o borbi protiv pranja novca, Crna Gora bi trebalo da posveti posebnu pažnju poboljšanoj detaljnoj analizi klijenata (*due diligence*) u kontekstu programa državljanstva za strane investitore.

## 5.5 Poglavlje 5: Javne nabavke

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za članstvo u oblasti javnih nabavki, koja može biti posebno podložna korupciji. Tokom 2018. godine postignut je **ograničeni napredak**, a nastavljaju se pripreme za nove zakone o koncesijama i javnim nabavkama, s ciljem usklađivanja sa Direktivom EU o javnim nabavkama iz 2014. Institucionalne promjene u dijelu uprave za javne nabavke, uvedene krajem 2018, će možda imati uticaj na kapacitet Crne Gore za sprovođenje i izvršenje. Prošlogodišnje preporuke su dijelom ispunjene.

U predstojećoj godini, Crna Gora bi posebno trebalo da:

- donese i implementira zakone o javno-privatnim partnerstvima i javnim nabavkama;
- pripremi detaljan i sveobuhvatan plan za odvijanje elektronskih javnih nabavki;
- dalje poboljša funkcionisanje sistema pravnih lijekova, kao i administrativni kapacitet i IT infrastrukturu Državne komisije za kontrolu javnih nabavki.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Nakon nazadovanja u usklađivanju s pravnom tekovinom 2017. godine, Crna Gora je pojačala napore da donese nove zakone, koji su u velikoj mjeri usklađeni s Direktivom o javnim nabavkama iz 2014. Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama i novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu (s ciljem da bude usklađen s Direktivom EU o koncesijama) pripremljeni su i treba da budu doneseni sredinom 2019. godine. U tom kontekstu, svi pravni i finansijski instrumenti korišteni u ovoj oblasti javnih nabavki i koncesija, uključujući i međuvladine sporazume zaključene sa trećim zemljama za realizaciju zajedničkih projekata, treba da budu u skladu sa principima transparentnosti, konkurencije, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije. Nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti još uvijek treba do kraja regulisati.

Donošenje Vladine Uredbe o organizaciji i načinu rada državne administracije krajem 2018. je rezultiralo inkorporiranjem prethodno nezavisne Uprave za javne nabavke u Direktorat za politiku javnih nabavki Ministarstva finansija, koji ima vodeću ulogu u razvoju politike javnih nabavki. Ta odluka će možda dovesti do unapređenja administrativnih kapaciteta i podstaći sprovođenje zakona o javnim nabavkama, ali je izvedena bez unutrašnjih analiza i konsultacija. Unutrašnja organizacija Ministarstva finansija bi trebalo da bude zaokružena polovinom godine, što se podudara s planiranim donošenjem novog pravnog okvira.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crnogorsko **tržište javnih nabavki** odgovara procijenjenim 9.1% BDP-a u 2018, na osnovu preliminarnih podataka, dok je prethodnih godina bio 10% i 11.8%.

**Kapacitet za upravljanje procesima javnih nabavki** i dalje sporo napreduje. Međutim, potrebno je vrijeme da se skorašnje i nadolazeće promjene u zakonodavnom i institucionalnom okviru internalizuju, što bi moglo da ograniči i uspori efikasnost procesa javnih nabavki. Činjenica da postoji veliki broj naručilaca ne pogoduje efikasnosti. Centralizovana kupovina je počela mnogo više da se koristi za određene standardne nabavke, ali upravljanje ugovorima i ex-post evaluacija procesa nabavki je još uvijek vrlo rijetka. Još uvijek se u 90% svih procedura kao jedini kriterijum primjenjuje najniža cijena. Dalji naponi su neophodni kako bi se planiranje nabavki uskladilo sa opredijeljenim resursima.

U dijelu **praćenja dodjeljivanja i sprovođenja ugovora**, broj inspektora u inspekciji za javne nabavke se povećao sa četiri na osam tokom 2018. godine. To je dalje omogućilo povećanje broja kontrola i inspekcija za više od 150% u poređenju sa 2017. godinom. Inspeksijske službe sada imaju kapacitet da prate oko 15% svih dodijeljenih ugovora. Kapacitet za praćenje dodjeljivanja ugovora i verifikovanja sprovođenja ugovora treba dalje osnažiti.

Do oktobra 2018. godine, 582 službenika za javne nabavke prošlo je obuku i stručni ispit potreban za dobijanje sertifikata. Taj broj je još uvijek niži od aktuelnog broja naručilaca u zemlji, koji je bio 620 tokom 2017. godine. Tokom 2018. godine održane su praktične radionice za predstavnike naručilaca i ponuđače, kao i specijalističke obuke za policiju, sudove i tužioce.

Postavljen je i regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme **integriteta i konflikta interesa** u oblasti javnih nabavki. Kada je riječ o **sistemima za upravljanje podacima**, sprovođenje sistema elektronskih nabavki dobija podršku EU od novembra 2018. Godine sa ciljem da se ostvari dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU.

#### Efikasan sistem pravnih lijekova

**Pravo na pravni lijek** je zasnovano na reviziji žalbi koju vrši Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, samostalan upravni organ koji je direktno odgovoran Skupštini. Žalbe protiv odluka Državne komisije može podnijeti Upravni sud. Broj žalbi se tokom 2018. godine smanjio za gotovo 40%, uglavnom zbog rezultata pravnih i proceduralnih promjena uvedenih tokom 2017. godine. Tokom 2018. godine, Državna komisija za javne nabavke je odlučivala u 626 slučajeva, uključujući žalbe zaprimljene 2017. godine. Administrativni kapacitet je povećan, što je dovelo do smanjenja vremena obrade i zaostalih predmeta, ali je potrebno dalje poboljšati dužinu obrade. Nadalje, sistem pravnih lijekova još uvijek nije dostupan u procedurama javno-privatnih partnerstava/koncesija. Broj presuda Upravnog suda kojim se poništavaju odluke Državne komisije je još uvijek visok – na nivou od 25% svih razmatranih žalbi, što ukazuje na postojeću slabost sistema pravnih lijekova.

## **5.6 Poglavlje 6: Privredno pravo**

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

Crna Gora je ostvarila **dober nivo spremnosti** u oblasti privrednog prava. Kako je



**ograničen napredak** postignut u odnosu na preporuke iz prethodnog izvještaja, one ostaju na snazi.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- donese Zakon o privrednim društvima, usklađen s pravnom tekovinom EU u oblasti prava privrednih društava;
- donese neophodne podzakonske akte kako bi se uskladila s pravnom tekovinom EU u oblasti korporativnog računovodstva i zakonske revizije.

U oblasti **privrednog prava** je nastavljen rad na izmjenama Zakona o privrednim društvima u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU s aspekta brojnih pitanja koja uključuju prekogranična spajanja i prava akcionara; taj Zakon, međutim, još uvijek nije donesen. Domaće zakonodavstvo o preuzimanju privrednih društava je usklađeno s glavnim odredbama pravne tekovine EU. Podzakonska akta su donesena u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU vezanom za obaveze transparentnosti kod privrednih društava koja se kotiraju na berzi. Neophodno je dalje usklađivanje crnogorskog kodeksa korporativnog upravljanja sa principima korporativnog upravljanja EU. Centralni registar privrednih subjekata vodi elektronsku bazu podataka o privrednim društvima, a podatke o privrednim društvima čini dostupnim javnosti putem Interneta. U toku je kreiranje pravnih i tehničkih uslova za razvoj elektronske registracije privrednih društava kako bi se olakšao poslovni ambijent. Baza podataka privrednih društava u privrednom registru treba da bude spremna kako bi se u budućnosti povezala s privrednim registrima zemalja članica EU.

Kada je u pitanju korporativno računovodstvo i revizija, domaće zakonodavstvo sadrži odredbe koje su usklađene s pravnom tekovinom EU, uključujući one koje se odnose na veličinu privrednih subjekata, posebne odredbe za mala preduzeća i privredne subjekte od javnog interesa, pravila i procedure za registraciju i obuku sertifikovanih računovođa, kao i sistem inspekcijskog nadzor i kazni. Svi privredni subjekti moraju da usklade poslovanje s međunarodnim standardima o finansijskom izvještavanju, dok je za mala i mikro preduzeća obim obaveza smanjen (samo bilans stanja i bilans uspjeha). Revizija zakonitosti se vrši na osnovu međunarodnih standarda o reviziji (MSR) i obavezna je za sve privredne subjekte od javnog interesa. Povećan je broj zaposlenih u Direkciji za nadzor nad revizijom (tijelo nadležno za revizije zakonitosti), a neophodno je obezbijediti adekvatna finansijska sredstva za njeno neometano funkcionisanje. Predstoji usvajanje novih pravilnika o računovodstvu i reviziji u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU.

## **5.7 Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine**

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

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u oblasti prava intelektualne svojine. **Dobar napredak** je ostvaren u pogledu koordinacije uključenih tijela, zajedničkih operacija i izvještavanja.

Tokom predstojeće godine, Crna Gora bi trebala naročito da:

- pripremi i usvoji novu nacionalnu strategiju za intelektualnu svojinu;
- izvrši usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u dijelu kolektivnog ostvarivanja autorskih i srodnih prava;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i sudskom epilogu.

Što se tiče **autorskog i srodnih prava**, kolektivno upravljanje autorskim i srodnim pravima i multi-teritorijalno licenciranje autorskih prava kod muzičkih djela za korišćenje na internetu još nisu u potpunosti ugrađeni u domaće zakonodavstvo. Izdata je licenca za kolektivno upravljanje reprografskim pravima pisanih djela, čime je broj organizacija za upravljanje kolektivnim pravima u Crnoj Gori povećan na tri. Buduće kolektivno upravljanje pravima intelektualne svojine bi trebalo uskladiti s Direktivom EU-a o kolektivnom upravljanju pravima.

Što se tiče **prava industrijske svojine**, postignut je dalji napredak u integrisanju IT instrumenata u javnu upravu. U potpunosti su integrisani sistemi pretraživanja Zavoda za intelektualnu svojinu Evropske unije (EUIPO) - TmView, DesignView i EUIPO Anketa o zadovoljstvu korisnika (USS). Implementiran je i Sistem za automatizaciju industrijske svojine Svjetskog zavoda za intelektualnu svojinu za žigove.

Što se tiče **izvršenja**, Crna Gora kvartalno ažurira svoje statističke izvještaje i pripremila je uporednu statistiku za razdoblje 2014. - 2017. Bilans ostvarenih rezultata u krivičnim istragama i krivičnom gonjenju i dalje je slab i treba da se poboljša. Koordinacioni tim za oblast prava intelektualne svojine uspostavio je interdisciplinarnu radnu grupu, koja je do sada sprovela sedam akcija za suzbijanje i sprečavanje kršenja prava intelektualne svojine. Ministarstvo zdravlja počelo je da prati trgovinu falsifikovanim medicinskim proizvodima. Crna Gora je formalno zatražila članstvo u Evropskoj patentnoj konvenciji, a očekuje se da će postati sljedeća članica Evropske patentne organizacije (EPO).

U Zavodu za intelektualnu svojinu broj zaposlenih se povećao za 11. Broj zaposlenih Tržišne inspekcije u Upravi za inspekcijske poslove povećan je za 12 inspektora obučениh za pitanja prava intelektualne svojine. Zavod za intelektualnu svojinu je unaprijedio međunarodnu saradnju, pojačao saradnju s akademskom zajednicom i trgovcima i aktivno je učestvovao u podizanju svijesti. Zavod za intelektualnu svojinu je u decembru 2018. godine postao dio Ministarstva ekonomije.

## **5.8 Poglavlje 8: Politika konkurencije**

*Pravila EU štite slobodnu konkurenciju i obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća i zloupotrebe dominantnog položaja, a uključuju i*

*pravila o koncentraciji između privrednih društava koja bi značajno narušila konkurenciju. Pravila EU takođe uspostavljaju sistem kontrole državne pomoći. Vlade mogu da dodjeljuju državnu pomoć samo ukoliko se ispune restriktivni uslovi, kako bi se spriječilo da se poremeti konkurencija.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Zabilježen je **određeni napredak**, naročito u pogledu uspostavljanja nezavisnog tijela za kontrolu državne pomoći. Crna Gora je ostvarila dobar nivo spremnosti u pogledu usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti anti-monopolskih pravila i spajanja. Zakonodavni okvir u oblasti državne pomoći je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU. Neophodno je dalje ulaganje značajnih napora u sprovođenje zakonodavstva u oblasti anti-monopolskih pravila, spajanja i državne pomoći.

U narednoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- osigura funkcionisanje organa za državnu pomoć, koje je sada u nadležnosti Agencije za zaštitu konkurencije, i djelotvornost njegove kontrole državne pomoći na svim nivoima, uključujući i jačanje bilansa ostvarenih rezultata u oblasti izvršenja;
- osigura transparentnost svih odluka o državnoj pomoći;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata Agencije za zaštitu konkurencije u oblasti anti-monopolskih pravila i spajanja.

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

U pogledu **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) odgovorna je za sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije. Ona je operativno nezavisno tijelo, čijeg direktora imenuje Vlada.

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

U pogledu **kapaciteta za izvršenje**, broj zaposlenih i nivo stručnosti u AZK ostaju nedovoljni. U pogledu **sprovođenja**, broj odluka o kartelima i zloupotrebi dominantnog položaja stagnira, sa šest odluka 2014. godine, tri odluke 2015. godine, četiri odluke 2016.

godine, nijednom 2017. godine i dvije odluke 2018. godine. AZK nije prijavila nijedan postupak detaljnog ispitivanja spajanja od 2015. godine, dok je do sada od strane prekršajnog suda izrečena samo jedna novčana kazna 2014. godine i dvije 2017. godine. AZK je do sada sprovela samo dvije inspekcije na licu mjesta, od kojih nijedna nije bila u izvještajnom periodu. AZK je dala tri mišljenja na predloge zakona. Kako bi pokazala da unapređuje svoju politiku izvršenja, AZK treba u potpunosti da iskoristi svoje nadležnosti, kroz sprovođenje više inspekcija na licu mjesta i dalje promovisanje politike oslobađanja ili umanjivanja kazne kao sredstva za otkrivanje kartela. Kapaciteti sudova da postupaju u složenim slučajevima u oblasti konkurencije moraju biti značajno ojačani.

### Državna pomoć

**Zakonodavni okvir** je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU i SSP, kao i sa čl. 107 i 108 UEFU. Važan dio zakonodavnog okvira je Zakon o kontroli državne pomoći iz 2018. godine, kojim je utvđen pojam pomoći, kao i proceduralna pravila o državnoj pomoći. Međutim, još uvijek nije izvršeno usklađivanje s važnim djelovima pravne tekovine EU, kao što je „Saopštenja o bankarstvu". Iako su pravila o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa u velikoj mjeri usklađena s pravnom tekovinom EU, Crna Gora treba da pokaže da se sprovode na adekvatan način.

Izmjene Zakona o zaštiti konkurencije stupile su na snagu u martu 2018. godine. Njima su proširena ovlašćenja AZK na kontrolu državne pomoći, kako bi se ispunili kriterijumi iz SSP o operativnoj nezavisnosti tijela za kontrolu državne pomoći.

U pogledu **institucionalnog okvira**, Komisija za kontrolu državne pomoći je rasformirana u julu 2018. U skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći, novouspostavljeni Savjet AZK preuzeo je njene nadležnosti. Protiv odluka o državnoj pomoći se može podnijeti žalba Upravnom sudu.

Tijelo za kontrolu državne pomoći još nije uspostavilo solidan bilans ostvarenih rezultata. **Kapaciteti za izvršenje** bivše Komisije za kontrolu državne pomoći i sadašnjeg Savjeta AZK su i dalje umnogome nedovoljni. Komisiji za kontrolu državne pomoći je pomagalo Odjeljenje za kontrolu državne pomoći u Ministarstvu finansija, koje i dalje ima sedam zaposlenih. Odjeljenje za kontrolu državne pomoći je premješteno u AZK u januaru 2019. godine.

U pogledu **sprovođenja**, broj odluka koje je donijela Komisija za kontrolu državne pomoći je smanjen sa 31 iz 2015. godine na 19 tokom 2016. i 13 tokom 2017. godine. Nakon toga je povećan na 22 tokom 2018. godine (uz samo dvije negativne odluke donešene 2015. godine). Navedena komisija nije primila nijednu pritužbu između 2013. i 2018. godine, što bi moglo ukazivati na nedovoljnu obaviještenost o pravilima državne pomoći među zainteresovanim stranama. Kontinuirano postoje dokazi da neke mjere pomoći dodijeljene na centralnom ili lokalnom nivou (npr. putem oslobađanja od PDV-a ili otpisa dugova), naročito velikim privrednim društvima, nisu prijavljene niti adekvatno ispitane od strane Komisije za kontrolu državne pomoći/AZK. Jedan primjer je kompanija „Montenegro Airlines", kojoj je državna

pomoć i dalje dodjeljivana i u izvještajnom periodu, kako bi se održala operativnom. To je učinjeno uprkos načelu da se državna pomoć daje samo jednom, imajući u vidu da je plan restrukturiranja iz 2012. godine samo djelimično primijenjen. U narednom periodu, tijelo za kontrolu državne pomoći treba dalje da prati i sprovođenje pravila o državnoj pomoći u velikim projektima koji se realizuju u saradnji s trećim zemljama. Zbog toga bi trebalo da ima pristup svim neophodnim informacijama kako bi davalo mišljenja i donosilo obavezujuće odluke. Svijest o pravilima državne pomoći među davaocima pomoći još uvijek nije na visokom nivou i zalaganje za ova pravila mora se značajno poboljšati.

### Liberalizacija

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

## **5.9 Poglavlje 9: Finansijske usluge**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijskih usluga. **Određeni napredak** ostvaren je u oblasti pravnog usklađivanja i rješavanja visokog nivoa nekvalitetnih kredita, kako je i preporučeno prošle godine.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ dalje unaprijedi svoju usklađenost sa pravnom tekovinom EU kroz usvajanje zakonodavstva o zaštiti depozita i reorganizaciji i likvidaciji kreditnih institucija

U oblasti **banaka i finansijskih konglomerata**, zakonodavstvo je djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU i zasnovano na pravilima Bazela II. Nastavljen je rad na daljem zakonodavnom usklađivanju u oblastima obaveznog kapitala i oporavka i sanacije banaka. U maju 2018. godine izmijenjen je i dopunjen Zakon o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama i njegovo važenje je produženo za još jednu kalendarsku godinu kako bi se olakšalo dalje rješavanje pitanja nekvalitetnih kredita.

Centralna banka Crne Gore je usvojila okvir makroprudencijalne politike u junu 2018. Godine. On pruža i smjernice za slučaj sistemskih rizika po finansijsku stabilnost u zemlji, čime se dodatno proširuju zadaci supervizije Centralne banke. Podzakonski akti po Zakonu o

finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima iz 2017. godine takođe su usvojeni u cilju daljeg uređenja ove oblasti.

U septembru 2018. godine koeficijent nekvalitetnih kredita se smanjio na 6,7%, iako još uvijek postoje velike razlike između većih i manjih finansijskih institucija. U decembru 2018. godine Centralna banka je uvela privremenu upravu u dvije male banke. Na osnovu izvještaja prinudne uprave i važećeg bankarskog zakonodavstva, Centralna banka pokrenula je stečaj u jednoj od njih (Invest banci) u januaru 2019. godine, a početkom aprila 2019. godine i u drugoj (Atlas banci).

Pravila Crne Gore o **osiguranju i profesionalnim penzijama** djelimično su usklađena sa pravilima EU u ovoj oblasti i prevashodno se zasnivaju na pravilima Solventnosti I. Rad na daljem usklađivanju sa pravnom tekovinom EU se nastavlja. Agencija za nadzor osiguranja je usvojila podzakonske akte na osnovu Zakona o osiguranju iz 2016. godine, uključujući i deponovanje i ulaganje sredstava tehničkih rezervi osiguravajućeg društva. Pripremljene su izmjene i dopune Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju u cilju usklađivanja sa pravilima EU.

U oblasti **infrastrukture finansijskog tržišta, tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga**, Komisija za hartije od vrijednosti transformisala se u Komisiju za tržište kapitala nakon donošenja Zakona o tržištu kapitala iz decembra 2017. godine. Komisija za tržište kapitala je usvojila veliki broj podzakonskih akata povezanih sa Zakonom o tržištu kapitala i Zakonom o investicionim fondovima koji predviđaju djelimično usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o pravilima koja se tiču tržišta finansijskih instrumenata, hartija od vrijednosti, investicionih fondova, prospekata i tržišta kapitala.

## **5.10 Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji**

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti informatičkog društva i medija. **Nije bilo napretka** tokom izvještajnog perioda i prethodne preporuke nijesu sprovedene. Novi set medijskih zakona, koji je usmjeren na jačanje odgovornosti regulatornih tijela za elektronske komunikacije i elektronske medije je u fazi konsultacija. Kapaciteti i nezavisnost regulatornih tijela treba se poboljšaju kako bi mogli da sprovedu nove medijske zakone.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- stvori uslove za medijske regulatore i javni servis da funkcionišu bez nedozvoljenog političkog uticaja i u skladu sa profesionalnim standardima;
- da ovlašćenje Agenciji za elektronske medije da izriče kompletan set mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i oduzimanje licenci čime bi obezbijedila proporcionalnost i djelotvornost;

→ upostavi bilans ostvarenih rezultata kako bi pokazala administrativne kapacitete za sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva i audio-vizuelnih medijskih usluga, uključujući i regulatornu nezavisnost.

Oblast **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija** regulisana je Zakonom o elektronskim komunikacijama. Za ovu oblast nadležan je Generalni direktorat za elektronske komunikacije, poštanske usluge i radio spektar unutar Ministarstva ekonomije. Mapiranje nacionalne širokopojasne infrastrukture je nastavljeno u cilju smanjenja troškova postavljanja širokopojasne mreže, kao što je preporučeno u Programu ekonomskih reformi (PER).

Evropski broj 112 za hitne slučajeve je uveden i funkcionije.

**Informaciono društvo** nalazi se u nadležnosti Ministarstva javne uprave. Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja informacionog društva za period 2018-2020 je usvojen. Zasnovan je na Digitalnoj agendi za Evropu i Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta i u njemu se utvrđuju ključni koraci za postizanje neophodnih standarda kao što su dostupnost širokopojasnih usluga, sajber bezbjednost, digitalni biznis, eZdravlje i eObrazovanje. Usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje Strategije sajber bezbjednosti 2018-2021 za 2018. godinu. Uspostavljen je Savjet za informacionu bezbjednost u skladu s Direktivom o bezbjednosti mreže i informacionih sistema EU (NIS Direktiva). Pravne odredbe o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu su detaljnije razrađene u skladu s eIDAS Regulativom. Portal e-uprava trenutno podržava 527 elektronskih servisa u nadležnosti 50 institucija, među kojima je 191 servis za fizička lica, 313 servisa za pravna lica i 23 servisa za javnu upravu. Nadležna tijela su učestvovala u pripremi regionalnog sporazuma o romingu i potpisala ga u aprilu 2019.

Kad je riječ o **audio-vizuelnoj politici**, Agencija za elektronske medije nastavlja da profesionalno vrši svoja ovlašćenja. Agencija je odgovorna za nadgledanje medija tokom izbora, iako bi, shodno zakonu, ovo trebalo da radi *ad-hoc* skupštinski odbor, što dovodi do preklapanja nadležnosti. Tokom izbora, kandidati, koji su emiteru podnijeli prigovore koje se odnose na medije, protiv odluke emitera mogu izjaviti žalbu direktno AEM koja je dužna da odgovori u roku od 24 sata. Međutim, AEM nema nadležnost da izriče odgovorajuće sankcije, jer je ograničen na izrucavanje upozorenja ili suspendovanje licenci. Treba jačati sa ovim pitanjima povezane pravne odredbe i operativne kapacitete AEM. AEM bi trebalo da bude jedino tijelo odgovorno za nadgledanje medija tokom izbora.

Novi paket medijskih zakona je pripremljen, uključujući i one koji se odnosi na elektronske medije i nacionalni javni servis. Očekuje se da Zakon o nacionalnom javnom serwisu nastavi da uređuje finansiranje javnog servisa *Radio i Televizija Crne Gore* (RTCG) kroz ugovor sa Vladom. Država trenutno izdvaja 0,3% BDP-a za RTCG, dok se dodatni prihodi prikupljaju iz marketinških aktivnosti. Zakon predviđa jasnu razliku između komercijalnih i javnih sredstava, s procjenom da javni čine 90% prihoda. Očekuje se da budžet RTCG za 2019. još poraste zbog projektovanog rasta BDP-a. Treba da se obezbijede stabilni finansijski resursi i

da se povrate urednička nezavisnost i profesionalni standardi. Razrješenja u savjetima RTCG i AEM izazvala su ozbiljnu zabrinutost u vezi s njihovom reprezentativnošću, nezavisnošću i sposobnošću da djeluju bez neprimjerenog uticaja i političkog pritiska.

## 5.11 Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Nastavljeno je s ostvarivanjem **dobrog napretka**, naročito u oblasti sprovođenja Instrumenta za prepristupnu podršku za ruralni razvoj (IPARD II).

U narednom periodu Crna Gora naročito treba da:

→ implementira mjere koje su joj povjerene po programu IPARD II i nastoji da joj se povjere poslovi izvršenja budžeta za druge mjere programa;

→ implementira akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, naročito daljim razvijanjem Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS).

Kada je riječ o **horizontalnim pitanjima**, ostaje da se ostvari napredak u usklađivanju mjera direktne podrške s pravnom tekovinom EU putem potpunog odvajanja od proizvodnje i povezivanjem plaćanja s višestrukoum usaglašenšću. Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS) je uspostavljen i funkcioniše na pilot osnovi. Trebalo bi nastaviti rad na njegovom daljem širenju. Preduzimaju se pripremni koraci za uspostavljanje decentralizovane ispostave buduće Agencije za plaćanja. Ostaje da se završi izrada Mreže računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN). Pružaju se savjetodavne usluge u poljoprivredi, ali ove usluge treba ojačati.

U oblasti **zajedničke organizacije tržišta**, nakon usvajanja Zakona o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda 2017. godine, Crna Gora je nastavila proces usklađivanja s pravnom tekovinom EU kroz usvajanje nekoliko podzakonskih akata.

U oblasti **ruralnog razvoja**, nastavljeno je sprovođenje IPARD II programa sa dva uspješna poziva za dostavljanje predloga za mjere „*Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava*“ i „*Investicije u fizički kapital u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih i ribljih proizvoda*“. Crna Gora je nastojala da joj se povjeri upravljanje dvijema dodatnim mjerama: „*Diversifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja*“ i „*Tehnička pomoć*“. Da bi se dodatno poboljšalo sprovođenje IPARD II programa, IPARD Agencija bi trebalo da nastavi sa povećavanjem svojih kapaciteta i dovrši popunjavanje kadrovske strukture.

Što se tiče **politike kvaliteta**, nakon usvajanja Zakona o šemama kvaliteta poljoprivrednih proizvoda 2017. godine, usvojeni su podzakonski akti, a oznakom geografskog porijekla su zaštićena dva proizvoda na nacionalnom nivou.



U oblasti **organske poljoprivrede** razvoj je i dalje spor, iako je uspostavljena neophodna infrastruktura (tj. nadležni organ, sistem akreditacije za kontrolna tijela i sistem sertifikacije u organskoj proizvodnji). Crna Gora treba dalje da istražuje poslovne mogućnosti u ovom rastućem sektoru.

## 5.12 Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u ovom poglavlju. Ostvaren je **dobar napredak**, i u implementaciji strategije za transponovanje i sprovođenje pravne tekovine EU i u procesu unapređenja prehrambenih objekata.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- implementira strategiju za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njenu implementaciju, posebno u vezi sa kontrolom bezbjednost hrane, kao i u pogledu kapaciteta za inspekcije i kontrole.
- implementira program unapređenja kvaliteta sirovog mlijeka i prateći plan za postupanje sa sirovim mlijekom koje ne ispunjava kriterijume.
- podržava tekući proces unapređenja prehrambenih objekata.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, jedinstveni Program mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje iz 2018. godine usvojen je i primjenjuje se od februara 2018. godine.

Što se tiče **veterinarske politike**, izmjene Zakona o veterinarstvu su usvojene u junu 2018. godine. Nastavljen je višegodišnji program za iskorijenjivanje bjesnila, a prolječna i jesenja kampanja vakcinacije je završena. Od 2012. godine nijedan slučaj bjesnila nije zabilježen. Vakcinacije protiv bolesti krvgave kože i bolesti plavog jezika su nastavljene tokom 2018. godine. Od septembra 2016. godine nije zabilježen nijedan slučaj bolesti kvgave kože, kao ni bolesti plavog jezika od maja 2017. Rezultati koji se odnose na bjesnilo, bolest kvgave kože i plavog jezika su veoma važni koraci u zaustavljanju njihovog širenja u EU kao i doprinos njihovom iskorjenjivanju. Sproveden je Program obaveznih mjera za zaštitu zdravlja životinja za 2018. godinu, nastavljen je Nacionalni program za unapređenje objekata koji se bave proizvodima ili nusproizvodima životinjskog porijekla. Nastavljeno je jačanje kapaciteta veterinarskih službi.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, stočne hrane i nusproizvoda životinjskog porijekla**, usvojen je Nacionalni program za poboljšanje kvaliteta sirovog mlijeka sa planom za postupanje sa neusaglašenim sirovim mlijekom u junu 2018. čime su stvoreni preduslovi za poboljšanje kvaliteta sirovog mlijeka u skladu sa standardima EU. Nacionalni program za

unapređenje objekata za preradu hrane je nastavljen. Ukupno 64 objekta za proizvodnju hrane životinjskog porijekla su u skladu s propisima EU, a njih 13 ima dozvolu za izvoz u EU.

U junu 2018. godine Vlada je usvojila i počela sa sprovođenjem Plana za upravljanje nusproizvodima životinjskog porijekla koji nijesu namijenjeni za ljudsku upotrebu. Program za praćenje neželjenih supstanci u hrani za životinje usvojen je u avgustu 2018. godine i započelo je njegovo sprovođenje kako bi se postigla usklađenost sa standardima EU u ovoj oblasti.

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

Što se tiče **fitosanitarne politike**, izmjene Zakona o sredstvima za ishranu bilja usvojen je u junu 2018. kao i nekoliko podzakonskih akata iz oblasti fitosanitarne politike. Usvojen je i sproveden program fitosanitarnih mjera za 2018. godinu. Nastavljeno je sprovođenje Nacionalnog plana za održivu upotrebu sredstava za zaštitu bilja, u skladu sa Akcionim planom za period 2016-2021. Nastavljeno je jačanje kapaciteta za fitosanitarne usluge.

U oblasti **genetski modifikovanih organizama**, u novembru 2018. usvojen je program za nadgledanje genetski modifikovane hrane i stočne hrane i njegovo sprovođenje je započeto.

### **5.13 Poglavlje 13: Ribarstvo**

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

Crna Gora je u **ranj fazi/ima određeni nivo pripreme** u ovoj oblasti. Iako je ostvaren **određeni napredak** u ovoj oblasti, prošlogodišnje preporuke još nisu u potpunosti ispunjene.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- implementira akcioni plan za usklađivanje sa, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU.
- Jača administrativne kapacitete, kao i kapacitete za prikupljanje podataka, naučno savjetovanje, inspekcije i kontrolu.
- na međunarodnom nivou, nastavi sa sprovođenjem aktivnosti dogovorenih u okviru Ministarske deklaracije MedFish4Ever, Regionalnog plana akcije za održivi mali ribolov u Mediteranu i Crnom moru i preporuka Generalne komisije za ribarstvo za Mediteran (GFCM).

Crna Gora je nastavila da sprovodi svoj Akcioni plan za usklađivanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU. Administrativni kapaciteti u ovoj oblasti su dodatno ojačani kroz obuke trenutno zaposlenog osoblja u Generalnom direktoratu za ribarstvo.

U oblasti **upravljanja resursima i flotom**, revidiran je godišnji program za prikupljanje podataka o ribarstvu Crne Gore i njegovo sprovođenje je nastavljeno uz korišćenje novo-oformljenog registra bioloških i podataka sa uzorkovanja u okviru Ribarskog informacionog sistema (RIS).

U oblasti **inspekcije i kontrole**, RIS je značajno poboljšán razvojem sljedećih podsistema: registra zainteresovanih strana u ribarstvu, registra plovila, sistema dozvola, evidencije prodaje, elektronskih dnevnika ulova, elektronskih potvrda o ulovu i registra podataka o biološkim podacima i podacima iz uzorkovanja. Sistem za nadzor plovila (VMS) je revidiran kako bi bio potpuno integrisan u ostale podsisteme. Automatski identifikacioni sistem (AIS) za automatsko lociranje i identifikaciju ribarskih brodova čija dužina prelazi 10m takođe je instaliran i povezan sa VMS. Uspostavljena je međuinstitucionalna razmjena podataka kroz povezivanje RIS-a (MPRR) i Sistema za nadzor pomorskog saobraćaja (MSP) sa ciljem da se pomogne zaštita sigurnosti ribara i da se smanje nezakonite ribolovne aktivnosti.

Crna Gora je uspostavila registar **državne pomoći** za sektor morskog ribarstva u skladu sa akcionim planom za Strategiju ribarstva 2015-2020.

Nije bilo značajnih pomaka u **upravljanju flotom, strukturnim akcijama i tržišnoj politici**. Na **međunarodnom nivou** (GFCM), Crna Gora je potpisala Ministarsku deklaraciju kojom se usvaja Regionalni akcioni plan za mali obalni ribolov u Mediteranu i Crnom moru.

#### **5.14 Poglavlje 14: Saobraćajna politika**

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

Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti saobraćajne politike. Ostvaren je **određeni napredak** u usklađivanju s pravnom tekovinom EU, ali ukupno gledano, nema napretka u ispunjavanju ključnih sektorskih reformi, a preporuke iz 2018. ostaju i dalje validne. U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

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

U oblasti pravne tekovine EU koja se odnosi na **opšti saobraćaj**, nova Strategija razvoja saobraćaja i njen Akcioni plan tek treba da budu usvojeni. Nije bilo daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti ljetnjeg računanja vremena, obaveza usluge javnog

saobraćaja, prava putnika, te o procedurama i kriterijumima za dodjeljivanje ugovora za usluge javnog prevoza u oblasti drumskog i željezničkog saobraćaja. Administrativni kapaciteti Ministarstva saobraćaja i pomorstva su ojačani, ali postoji potreba da se dodatno pojača broj obučenog kadra koji radi na regulatornim poslovima i da se postigne jača međuresorna koordinacija.

U oblasti **drumskog saobraćaja** u novembru 2018. izmijenjen je Zakon o radnom vremenu i pauzama u toku radnog vremena mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje, čime je postignuta dodatna usklađenost sa pravnom tekovinom EU o socijalnim uslovima mobilnih radnika. Crna Gora primijenjuje digitalne tahografe, ali još uvijek nije usklađena s pravnom tekovinom EU u dijelu pametnih tahografa. Novi Zakon o putevima još nije usvojen. Zaostaje se sa implementacijom Zakona o prevozu opasnih roba, a Nacionalno tijelo za kontrolu prevoza opasnih roba još uvijek nije osnovano. Zakonodavni okvir za inteligentni transportni sistem još uvijek je u ranoj fazi pripreme.

Potrebni su dodatni naponi na usklađivanju sa pravnom tekovinom EU koja obuhvata socijalna pitanja i na njenom sprovođenju, kao i na usklađivanju EU zakonodavstva i primjeni dobre prakse bezbjednosti na putevima. Postignut je cilj smanjenja smrtnosti od 50% do 2019. godine, ali je potrebno bolje koordinirano djelovanje svih odgovornih institucija, posebno u podizanju svijesti i edukaciji učesnika u saobraćaju. Priprema nove Strategije bezbjednosti saobraćaja 2020-2030 treba da bude finalizovana tokom 2019. godine. U novembru 2018. Vlada je usvojila Plan rekonstrukcije državnih puteva 2019-2022, sa budžetom od 185 miliona eura. Dalji naponi su potrebni na uspostavljanju nacionalnog sistema za kontinuirano prikupljanje podataka o nesrećama na putevima.

U oblasti **željezničkog saobraćaja**, novi Zakon o željeznici još nije usvojen. Bivša Direkcija za željeznice nedavno je postala jedinstven upravni organ, ali još uvijek ne funkcioniše kao nezavisan i djelotvoran organ za regulaciju i bezbjednost. Vlada je usvojila Program izgradnje, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije željezničke infrastrukture u vrijednosti od 6,8 miliona eura, ali višegodišnji ugovori o održavanju još uvijek nijesu finalizovani.

Oblast javnog saobraćaja i poštovanja prava putnika i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Potrebni su dodatni naponi da bi se djelotvorno sprovodila pravna tekovina EU u oblasti prava putnika u željezničkom saobraćaju i kako bi se smanjila kašnjenja i otkazivanja vozova. U julu 2018. su donesena podzakonska akta u oblasti interoperabilnosti željezničkog sistema. Izjava o mreži za 2019. je objavljena, ali njen sadržaj i metode za obračunavanje naknada moraju biti dodatno usklađene sa pravnom tekovinom EU. Pristup pružnim teretnim terminalima treba da bude pripremljen u skladu s revidiranom metodologijom, a informacije o dostupnim uslugama i cijenama treba da bude uključene u izjavu o mreži menadžera infrastrukture.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, tijelo za upravljanje lukama i tijelo za pomorsku sigurnost su spojeni u jedno administrativno tijelo. Usvajanjem nekoliko pravilnika je postignuta dodatna usklađenost sa pravnom tekovinom EU, ali nije bilo daljeg napretka u sticanju punopravnog statusa članice Pariskog memoranduma o kontroli države luke. I dalje se kasni

sa primjenom jedinstvenog Nacionalnog portala za pomorstvo. Tek treba da se usvoje podzakonski akti vezani sa formalnostima na portalu.. Sistem za nadzor plovidbe i informacioni sistem zajednice (VTMS, prva faza) uspješno funkcioniše od 2015. godine, a njegova nadogradnja i širenje na unutrašnje plovne puteve planirano je do kraja 2020. godine.

U oblasti saobraćaja **unutrašnjim plovnim putevima** nije ostvaren napredak u usklađivanju sa relevantnom pravnom tekovinom EU; Zakon o trgovačkom brodarstvu tek treba da se usvoji. Crna Gora učestvuje u Strategiji EU za Dunavski region. Međutim, nije potpisnica međunarodnih sporazuma o plovidbi unutrašnjim plovnim putevima. Crna Gora ima bilateralni sporazum sa Albanijom o graničnom prelazu preko Skadarskog jezera.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, Crna Gora je postigla dobar nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU u okviru prve prelazne faze Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru (ECAA) i Jedinstvenom evropskom nebu. Međutim, postoje neriješena pitanja o ekonomskoj regulaciji sa ECAA, prvom prelaznom fazom, koju treba hitno riješiti. Donijet je Zakon o izmjenama Zakona o pravnim obavezama u vazdušnom saobraćaju, čime je ostvarena dodatna usklađenost sa pravnom tekovinom EU kada je riječ o kompenzaciji i pomoći putnicima u slučajevima nemogućnosti ukrcavanja, otkazivanja ili dugog kašnjenja letova. Usvajanje niza pravilnika 2018. godine je obezbijedilo dodatni nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU u oblastima bezbjednosti u vazdušnom saobraćaju i uslugama navigacije i upravljanju vazdušnim saobraćajem.

Crna Gora primjenjuje bezbjednosne standarde jednake zajedničkim osnovnim standardima EU za bezbjednost civilnog vazduhoplovstva za potrebe jedinstvene bezbjednosti putnika, prtljaga, aviona i tereta sa EU.

Vlada planira da ponudi koncesije za 25 ili 30 godina za dva glavna aerodroma u Podgorici i Tivtu. Buduće koncesije treba da budu u skladu s budućim zakonima o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Nacionalna avio-kompanija „Montenegro Airlines" nastavlja da se suočava s problemima finansijske održivosti; studija opcija izvršena je 2018. godine, ali još nije donesena odluka o budućnosti kompanije.

Početkom 2019. godine usvojene su izmjene Nacionalnog programa olakšavanja vazdušnog saobraćaja.

Nije bilo daljeg napretka u **kombinovanom saobraćaju** od usvajanja novog Zakona o kombinovanom teretnom prevozu 2014. godine. Potrebni su značajni naponi za dalji razvoj uravnoteženog intermodalnog pristupa saobraćaju, posebno za kontejnerski saobraćaj iz Luke Bar.

## **5.15 Poglavlje 15: Energetika**

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

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, naročito u daljem usklađivanju zakonodavstva koje se odnosi na energiju iz obnovljivih izvora. Preporuke iz 2018. godine i dalje važe.

Osim prevazilaženja nedostataka navedenih u nastavku, u narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

→ kreira ili se priključi dan unaprijed funkcionalnom tržištu i udruži se sa susjednim tržištima, uključujući Italiju;

→ pređe na šeme podrške koje se temelje na tržištu kada je riječ o proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i da uskladi postupke za izdavanje dozvola i ostvarivanje konekcija;

→ usvoji Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftim derivatima i osnuje tijelo za obavezne rezerve nafte.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja** Crna Gora ima Strategiju razvoja energetike do 2030. godine s Akcionim planom za period 2016–2020 i dugoročni energetske bilans za period 2017–2019. Akcioni plan iz 2015. godinu o obaveznim strateškim rezervama nafte i naftnih derivata još uvijek treba revidirati. Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftim derivatima je u pripremi od 2016. godine, i relevantni podzakonski akti treba da budu usvojeni i da se osnuje centralno tijelo za strateške rezerve nafte. Naftne rezerve u ovom trenutku gotovo da ne postoje.

Crna Gora je članica Evropske mreže operatora prenosnih sistema električne energije od njenog osnivanja a CGES, operator državnog prenosnog sistema, sertifikovan je u aprilu 2018. godine. Planirano je da međusobno povezivanje s Italijom bude operativno do kraja 2019. godine, a planiraju se i dodatne interkonekcije sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Uprkos potpisivanju multilateralog memoranduma o razumijevanju u okviru Berlinskog procesa da se uspostavi dan unaprijed tržište i da se spoji sa susjednim tržištima, nije bilo napretka u povezivanju tržišta i integracije tržišta dan unaprijed. Crnogorska berza električne energije (BELEN) je potencijalnim partnerima poslala zahtjev za podnošenje konačne obavezujuće ponude za uspostavljanje strateškog partnerstva.

Što se tiče **unutrašnjeg energetskeg tržišta**, Zakon o energetici iz 2015. godine i Zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa iz 2016. godine usklađeni su s Trećim energetske paketom. Međutim, Crna Gora nema tržište gasa. Tokom 2018. godine, Crna Gora je postigla dalje usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU kroz usvajanje podzakonskih akata uključujući Pravilnik o objavljivanju podataka na tržištima električne energije. Potrebno je dalje usvajanje podzakonskih akata kako bi se promovisali projekti interkonekcije.

Operater distributivnog sistema odvojen je od 2016. godine. Tržišta energije u Crnoj Gori za

veleprodaju i maloprodaju formalno su otvorena za konkurenciju, i tržište je otvoreno za individualne potrošače od januara 2015. godine. Uredba o snabdijevanju ugroženih potrošača električne energije usvojena je u novembru 2018. godine, ali garantovani snabdjevač (eng. *supplier of last resort*) još nije odabran.

Uprkos povoljnom okruženju za ulaganja, izazovi i dalje leže u povezivanju proizvodnih kapaciteta na sistem, te u postupcima eksproprijacije i pripreme planske dokumentacije.

Regulatorna agencija za energetiku operativno je i finansijski samostalan organ sa 35 zaposlenih, i posmatrač je u Agenciji za saradnju energetske regulatora (ACER) od januara 2018. ERA reguliše cijene električne energije za male potrošače i domaćinstva koja imaju pravo na univerzalnu uslugu na osnovu tržišnih cijena i cijena mrežnih usluga. Cijene na veleprodajnom tržištu električne energije slobodno se formiraju. Treba dodatno ojačati ukupnu nezavisnost ERA, budući da su njen statut mora da odobri Vlade. Dodatno, mogući nivoi kazni koje ERA može primijeniti u velikoj su mjeri su ispod zakonskog minimuma od 10%. Mogućnost da Agencija privuče i zadrži visoko kvalifikovano osoblje i dalje predstavlja razlog za zabrinutost.

Nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa Direktivom EU o licenciranju **ugljovodonika**; EU Direktiva o bezbjednosti podmorskih operacija još nije u potpunosti implementirana. Kada je riječ o koncesionim ugovorima za proizvodnju ugljovodonika, oni su potpisani 2016. i 2017. godine, a istraživački radovi u podmorju su započeli u novembru 2018. godine. Pored usvajanja master plana za gasifikaciju 2017. godine, uključujući listu prioritetnih investicionih projekata, napredak je ostvaren i u pripremnim studijama za Jadransko-jonski gasovod.

Nacionalni akcioni plan za **obnovljivu energiju** ima za cilj da ostvari 33% učešća obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji do 2020. godine. Tokom 2017. godine, 40% finalne bruto potrošnje energije bilo je iz obnovljivih izvora, uglavnom zbog revizije podataka o biomasi. Određeni podzakonski akti su usvojeni u cilju daljeg usklađivanja s Direktivom EU o obnovljivim izvorima energije, uglavnom s odredbama o obaveznom udjelu biogoriva u sektoru saobraćaja i kriterijumima održivosti za biogoriva i biotečnosti. Tokom 2018. godine usvojeni su propisi o (i) izdavanju, prenosu i povlačenju garancija porijekla energije proizvedene iz obnovljivih izvora i kogeneracije visoke efikasnosti i (ii) naknadi za podsticanje proizvodnje energije. Podrška proizvođačima obnovljive energije zasniva se na tarifama s povlašćenim cijenama (*feed-in tarife*). Crna Gora još nije usvojila pravila za aukcije za pružanje podrške proizvođačima obnovljive energije u skladu sa smjernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku za period 2014-2020.

U decembru 2018. godine, Ministarstvo ekonomije je dodijelilo ugovor za projektovanje, izgradnju, rad i održavanje solarne elektrane snage od 250 MW na Briskoj Gori (kod Ulcinja). Ugovor je pripao konzorcijumu finske državne energetske kompanije, crnogorskoj državnoj elektroprivredi i kompaniji Sterling i Wilson.

Rad na novim projektima, posebno vezanim za hidroenergiju, treba da bude u skladu sa pravnom tekovinom EU o koncesijama i životnoj sredini i treba da uzme u obzir uticaj na područja od velikog prirodnog interesa.

Što se tiče **energetske efikasnosti**, nisu usvojene izmjene Zakona o efikasnom korišćenju energije kako bi se osigurala dalja usklađenost sa Direktivom EU o energetske efikasnosti. Godišnji operativni plan energetske efikasnosti za institucije javne uprave usvojen je u martu 2018. godine. Crna Gora je predala svoj drugi godišnji izvještaj po Direktivi o energetske efikasnosti u novembru 2018. godine. Potrebni su dodatni naponi kako bi se crnogorski regulatorni okvir u potpunosti uskladio s Direktivom o energetske efikasnosti zgrada i Regulativom o označavanju. Crna Gora je podnijela svoj drugi godišnji izvještaj u skladu s Direktivom o energetske efikasnosti u novembru 2018. godine. Predviđena promjena statusa Direkcije za energetske efikasnost u sektor unutar Direkcije za energetiku može smanjiti kapacitete za djelotvorno djelovanje u oblasti energetske efikasnosti. Administrativni kapaciteti još uvijek moraju znatno da se ojačaju, posebno za inspeksijski nadzor i lokalnu upravu. Fond za energetske efikasnost nije oformljen. Crna Gora bi takođe trebalo da poboljša prikupljanje statističkih podataka i uspostavi funkcionalni sistem za izračunavanje pokazatelja energetske efikasnosti i štednje, kao i praćenje sprovođenja Akcionog plana za energetske efikasnost iz 2016. godine.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj sigurnosti i zaštiti od zračenja**, u decembru 2018. godine usvojen je Zakon o ratifikaciji zajedničkog protokola koji se odnosi na primjenu Bečke i Pariške konvencije. U junu 2018. godine, Međunarodna agencija za atomsku energiju izvršila je inspekciju nuklearnog materijala u Crnoj Gori.

Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor ili bilo koje drugo postrojenje koje proizvodi radioaktivne materijale, a nacionalno zakonodavstvo zabranjuje izgradnju nuklearnih postrojenja.

Crna Gora je potpisnica Konvencije o nuklearnoj sigurnosti, kao i Zajedničke konvencije o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom. Nije predviđeno korišćenje ili izgradnja nuklearnih elektrana.

Crna Gora sprovodi Strategiju i akcioni plan 2017-2021 za zaštitu od jonizujućeg zračenja, radijacionu sigurnost i upravljanje radioaktivnim otpadom. Postoji samo jedno centralno skladište, koje je bilo licencirano 2012. godine, i osigurava 63 m<sup>2</sup> skladišta za radioaktivni otpad. Domaće zakonodavstvo o zaštiti od jonizujućeg zračenja i osnovnim sigurnosnim standardima još uvijek je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U toku je potpuno usklađivanje s Direktivom EU o nadzoru i kontroli isporuka radioaktivnog otpada i istrošenog goriva. Izmjene Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala ratifikovane su 2016. godine. Crna Gora sprovodi Ugovor o neširenju nuklearnog oružja i dodatne protokole.

Crna Gora je obezbijedila sve potrebne informacije u vezi s aranžmanima Evropske zajednice za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE), i ostvarila napredak ka tome da postane potpuno operativni član. Crna Gora bi se takođe trebala pridružiti



Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka, koja je dio aranžmana ECURIE. U decembru 2018. godine usvojen je Program zaštite od radona i Akcioni plan za period 2019-2023.

Nacionalno regulatorno tijelo za radijacionu i nuklearnu sigurnost i sigurnost za jonizirajuće zračenje sastoji se od osam članova koji predstavljaju Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agenciju za zaštitu životne sredine i Upravu za inspeksijske poslove. Crna Gora trenutno nema namjeru da učestvuje u Kapitalnom i Savjetodavnom odboru Agencije za snabdijevanje EURATOM. Crna Gora nije članica Evropske grupe regulatora za nuklearnu sigurnost.

## 5.16 Poglavlje 16: Porezi

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti poreza. Ostvaren je **određeni napredak** u ovoj oblasti. Iako je postignut određeni napredak u odnosu na prošlogodišnje preporuke, budući da se Crna Gora pridružila Globalnom forumu za transparentnost i razmjenu informacija u poreske svrhe, sve preporuke nisu u potpunosti ili adekvatno obrađene, te su stoga djelimično ponovljene ovdje. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi akcioni plan koji se bavi pitanjima istaknutim u analizi Poreske uprave pomoću instrumenata za dijagnostičku ocjenu (TADAT);
- osigura da se do kraja 2019. godine pridruži Inkluzivnom okviru OECD za BEPS (mjere protiv erozije baze i premještanja dobiti), te da potpiše Multilateralnu konvenciju OECD o uzajamnoj administrativnoj pomoći u oblasti poreza.

Crna Gora sprovodi akcioni plan za rješavanje pitanja istaknutih u TADAT analizi. Od 80 aktivnosti predviđenih akcionim planom, 24 su završene, 52 su započete ili su u toku, dok četiri aktivnosti još uvijek nisu realizovane ili su odložene.

Poreska uprava Crne Gore sprovodi svoj godišnji akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije; u periodu od januara do decembra 2018. godine, izvršeno je 3.416 poreskih revizija, utvrđeno je 434 nepravilnosti i izrečene su kazne u ukupnom iznosu od preko 1,15 miliona eura. Poreska uprava je takođe nastojala da poveća ispunjenje poreskih obaveza u vezi sa nerezidentnim sezonskim radnicima. Poslovna strategija nacionalne Poreske uprave ažurirana je za period 2019-2022, u skladu sa fiskalnim planom EU.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, konkretni dio akcize na cigarete koji je bio povećan na 40 eura na 1000 cigareta 1. januara 2018. godine smanjen je za 10 eura na 1000 cigareta u julu nakon značajnog smanjenja naplate poreza. Akciza na bezolovni benzin i dizel zadržana je na 549 eura na 1 000 litara, odnosno 440 eura na 1 000 litara. Još nije usvojen novi Zakon o

porezu na dodatu vrijednost, koji je osmišljen tako da osigura dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU, a izuzeća bez prava na odbitak PDV još uvijek nijesu usklađena. Slično tome, gorivo za rekreativna plovila je i dalje izuzeto od akciza i PDV. Što se tiče **direktnog oporezivanja**, još nisu usvojene izmjene Zakona o porezu na dobit pravnih lica kako bi se osigurala veća usklađenost sa nekoliko djelova pravne tekovine EU.

U oblasti **administrativne saradnje i uzajamne pomoći**, Crna Gora tek treba da izvrši usklađivanje s pravnom tekovinom o administrativnoj saradnji. U aprilu 2018. godine, Crna Gora je postala članica Globalnog foruma za transparentnosti i razmjenu informacija u poreske svrhe. Do kraja 2019. godine, Crna Gora treba da se pridruži OECD inkluzivnom okviru za BEPS, i potpiše i ratifikuje Multilateralnu konvenciju OECD o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima.

Što se tiče **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, došlo je do daljeg napretka u poboljšanju poslovnih procesa Poreske uprave, uključujući studiju izvodljivosti o uvođenju online registar kasa. U toku je izrada specifikacija za buduće softversko rješenje.

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, usvojena u decembru 2019. godine, učinila je Poresku upravu nezavisnim tijelom u okviru Ministarstva finansija. U cilju praćenja sprovođenja poslovne strategije svake godine, pripremljen je (poreski) Plan reforme za 2019. i uspostavljen je Odbor za reformu. Formiran je i Odbor za upravljanje rizicima, a tri nova odjeljenja (interna revizija, međunarodna saradnja i poreska policija za borbu protiv utaje poreza) biće dodata Poreskoj upravi.

## 5.17 Chapter 17: Ekonomska i monetarna politika

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Određeni napredak** postignut je kroz dalje sprovođenje akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike, kao i srednjoročne strategije fiskalne konsolidacije, u skladu sa preporukama iz Izvještaja za 2018. godinu.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

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

Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente monetarne politike jer koristi euro kao zvanično sredstvo plaćanja, tako da fiskalna politika predstavlja glavni instrument makroekonomske politike. Sadašnja upotreba eura u Crnoj Gori, o čemu su odlučili nacionalni organi pod izuzetnim okolnostima, u potpunosti je odvojena od članstva u Eurozoni.

Izmjene Zakona o Centralnoj banci usvojene su u oktobru 2017. godine. One su obuhvatile, između ostalog, pravila EU o zabrani monetarnog finansiranja javnog sektora i zabrani

privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama. Međutim, zakoni o osiguranju i o zaštiti depozita još uvijek treba da se usklade sa pravilima EU.

Kada je riječ o **ekonomskoj politici**, dalje usklađivanje sa Direktivom EU o zahtjevima za budžetski okvir je i dalje potrebno. Višegodišnji budžetski okvir Crne Gore zahtijeva dodatno unapređenje sadržaja i pouzdanosti. Sprovođenje strategije srednjoročne fiskalne konsolidacije iz 2017. godine unaprijedilo je održivost javnih finansija povećanjem budžetskih prihoda. Međutim, potrebni su dalji naponi kako bi se ograničila javna potrošnja i smanjio nivo javnog duga kako bi se poštovala fiskalna pravila. U martu 2018. godine, Vlada je usvojila Srednjoročnu strategiju upravljanja dugom za period 2018-2020, kojom je uspostavila mjere za upravljanje troškovima i eventualnim rizicima vezanim za dug. Ostvaren je dalji napredak u okviru strategije kojom se sprovodi metodologija iz 2010. godine za standarde Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Međutim, fiskalne notifikacije u Crnoj Gori i dalje su nepotpune i još uvijek ih je potrebno suštinski uskladiti sa zahtjevima EU, posebno u dijelu podataka vezanih za proceduru prekomjernog deficita. Ne postoji nezavisan fiskalni savjet.

Vlada je blagovremeno dostavila svoj **Program ekonomskih reformi** (PER) za period 2019-2021.godine. Pouzdanost fiskalnog planiranja PER-a dovedena je u pitanje zbog dva budžetska rebalansa 2018. godine, što je dovelo do značajnog povećanja deficita centralne vlade u poređenju sa projekcijama iz PER-a. Potrebno je uložiti dalje napore kako bi se obezbijedili dovoljni kapaciteti za kreiranje i blagovremeno sprovođenje mjera ekonomske politike.

## 5.18 Poglavlje 18: Statistika

*Pravila EU propisuju da države članice moraju biti mogućnosti da proizvode statističke podatke na osnovu profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Predviđena su zajednička pravila za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih podataka.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti statistike. Postignut je **određeni napredak** u usklađivanju statističke metodologije sa standardima EU i u povećanom prenosu podataka, naročito podataka makroekonomske, poslovne, socijalne, i poljoprivredne statistike. Međutim, još uvijek su potrebni značajni naponi kako bi se sprovele preporuke iz 2018. godine. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- značajno unaprijedi ljudske i finansijske resurse Zavoda za statistiku Crne Gore (Monstat) kako bi ispunila svoje obaveze i spriječila odliv zaposlenih;
- učini značajan napredak u cilju usklađivanja statistike sa ESA 2010, uključujući statistiku državnih finansija.

Kada se govori o **statističkoj infrastrukturi**, Monstat je usklađen sa Kodeksom prakse Evropske statistike. Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat) je glavni proizvođač i generalni koordinator za statistiku. Profesionalna nezavisnost direktora Monstata je proklamovana u

zakonu koji obezbjeđuje i zaštitu povjerljivosti podataka i zakonski mandat za prikupljanje podataka. Vlada Crne Gore je u februaru 2018. godine potpisala "Deklaraciju o posvećenosti povjerenju u zvaničnu statistiku", kojom garantuje Monstatovu posvećenost poštovanju evropskih statističkih standarda, uključujući profesionalnu nezavisnost, pristup administrativnom i registru podataka kao i zaštiti podataka. Vlada se takođe obavezala da će obezbijediti ljudske i finansijske resurse za poboljšanje kvaliteta crnogorske statistike. Međutim, finansijski i administrativni kapaciteti Monstata su i dalje ograničeni zbog neadekvatnih resursa i nedostatka kancelarija: samo 103 od 200 predviđenih radnih mjesta je popunjeno, dok je više zaposlenih napustilo Monstat nego što ih je zaposleno u izvještajnom periodu. Usvojena je Strategija razvoja zvanične statistike za period 2019-2023. godine.

Monstat je uspostavio dobru osnovu za djelotvornu koordinaciju drugih nacionalnih proizvođača zvanične statistike i poboljšao saradnju sa dostavljačima administrativnih podataka zahvaljujući potpisivanju dodatnog Memoranduma o razumijevanju sa Univerzitetom Mediteran. Glavne klasifikacije (NACE Rev. 2, ISCO-08, NUTS, CPA, GEONOM i ISCED 2011) su u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Prenos podataka Eurostatu je nastavio da raste. Postignut je napredak u oblasti **makroekonomske statistike** i usklađivanja sa ESA 2010. Monstat izračunava godišnji (2006-2017) i kvartalni bruto domaći proizvod (od prvog kvartala 2010 do drugog kvartala 2018) koristeći pristup proizvodnje i potrošnje u tekućim cijenama i cijenama iz prethodne godine i dostavlja ih Eurostatu, a počeo je slati i parcijalne podatke za godišnji BDP koristeći prihodni pristup. Međutim, potrebni su značajni naponi da se poboljša usklađenost sa metodologijom ESA 2010. Monstat još uvijek ne šalje Eurostatu godišnje niti kvartalne sektorske račune.

Značajni naponi su takođe potrebni za razvoj statistike javnih finansija (GFS) i finansijskih računa; u izvještajnom periodu, Ministarstvu finansija je dodijeljeno troje ljudi za rad na statistici javnih finansija. Tabele o postupku u slučaju prekomjernog deficita (EDP) šalju se Eurostatu od oktobra 2014. godine, ali nedostaju važne tabele. Centralna banka prikuplja statističke podatke o platnom bilansu, stranim direktnim investicijama i statistici o trgovini uslugama, koji su djelimično usklađeni sa pravnom tekovinom EU. Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HICP) i paritet kupovne moći (PPP) su u velikoj mjeri usklađeni.

U **poslovnoj statistici**, Monstat je nastavio slanje niza varijabli strukturnih poslovnih statistika (SBS) u Eurostat. Kratkoročna statistika se poboljšala tokom izvještajnog perioda, ali statistika stranih filijala nije poslata Eurostatu. Poslovni registar je u velikoj mjeri usklađen i PRODCOM lista je u potpunosti usklađena sa standardima EU. Tokom 2018. godine, Monstat je po prvi put Eurostatu poslao podatke o spoljnotrgovinskoj robnoj razmjeni po fakturnoj vrijednosti po valutama (TIC). Slanje statističkih podataka o saobraćaju Eurostatu povećalo se sa prelaskom na detaljno izvještavanje statistike željezničkog, pomorskog i teretnog drumskog saobraćaja - statistike željezničkog i vazdušnog saobraćaja su u potpunosti usklađene. Podaci o istraživanju i razvoju djelimično su u skladu s pravnom tekovinom EU. Monstat je započeo sa prikupljanjem statističkih podataka o inovacijama preduzeća i poslao Eurostatu svoje prve podatke za period 2014-2016. Statistika turizma je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU.

U **socijalnoj statistici**, nastavljene su pripreme za primjenu popisne metodologije zasnovane na registrima za popis stanovništva i domaćinstava 2021. godine, čime se u najvećoj mogućoj mjeri koriste registri koje vode drugi državni organi. Da bi primijenio ovaj metod, Monstat treba da dobije pristup svim identifikatorima registra stanovništva i da se uspostavi adresni registar. Istraživanje prihoda i životnih uslova (EU-SILC), - Anketa o radnoj snazi (LFS) i statistika kriminala su u velikoj mjeri usaglašeni, dok su podaci o socijalnoj zaštiti (ESSPROS) koji se prenose Eurostatu u procesu validacije. Eurostat je primio podatke o migracijskim i demografskim statistikama iz demografskog bilansa i objedinjenih zbirki demografskih podataka, ali dostupnost podataka treba dodatno poboljšati podacima o migrantskoj populaciji, sticanju državljanstva i emigraciji nedržavljana. Nadalje, Monstat je od januara 2018. godine dostavio Eurostat-u mjesečne i kvartalne podatke o azilu i ohrabruje se da počne sa prenošenjem statistike o sprovođenju imigracionog zakonodavstva i podataka o boravišnim dozvolama.

Nastavljen je napredak u **poljoprivrednoj statistici**, pri čemu se podaci o organskoj proizvodnji i zbirke podataka o prodaji pesticida po prvi put šalju Eurostatu. Godišnja statistika usjeva i statistika uzgoja životinja su u velikoj mjeri usklađene sa standardima EU, a Eurostat je primio podatke iz istraživanja o strukturi poljoprivrednih gazdinstava za 2016. i metodološki izvještaj. Monstat je dostavio određene dokaze o dobrom radu na poljoprivrednim računima i cijenama, i ohrabruje se da Eurostatu pošalje sveobuhvatne podatke. U decembru 2018. godine počelo je slanje podataka o akvakulturi.

Statistika **energetike** je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU. U statistici **životne sredine**, statistički podaci o otpadu su u skladu sa zahtjevima Eurostata, ali statistika o računima životne sredine još uvijek nije dostavljena Eurostatu.

## 5.19 Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

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

Crna Gora je ostvarila **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. **Ograničen napredak** je ostvaren u izvještajnom periodu kada je riječ o realizaciji prošlogodišnjih preporuka. Usklađivanje s pravnom tekovinom je u toku. Međutim, nepodudarnost između obrazovnog sistema i potreba tržišta rada, veliki udio neaktivnog stanovništva i nedovoljan socijalni dijalog i dalje izazivaju zabrinutost.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- finalizuje nacrt zakona o radu i oblikuje adekvatnije politike zapošljavanja zasnovane na potpunijoj analizi uspjeha tržišta rada, uz primjenu rodne procjene politika;
- nastavi borbu protiv sive ekonomije i uvede kvalitetnije mjere zapošljavanja usmjerene na mlade ljude, žene, manjine i druge tražioce posla;
- ojača saradnju sa socijalnim partnerima i drugim nedržavnim akterima u sektoru.

Što se tiče **radnog prava**, ostvaren je napredak kada je riječ o usklađivanju sa zakonodavstvom EU, ali se još uvijek čeka na usvajanje Zakona o radu. Reforma radnog prava ima za cilj poboljšanje funkcionisanja tržišta rada i transponovanje relevantnog socijalnog zakonodavstva EU. To obuhvata usklađivanje s nizom direktiva, uključujući i one koje se odnose na zabranu diskriminacije, zaštitu mladih na poslu, radno vrijeme, kolektivno otpuštanje, rad na određeno vrijeme, rad na neodređeno vrijeme i privremeni rad. Pored toga, reforma ima za cilj usklađivanje sa zakonodavstvom EU koje se odnosi na zaštitu zaposlenih u slučaju nesolventnosti, obavezu obavještanja radnika o uslovima ugovora o radu i prenosu preduzeća. Iako je nacrt zakona pripremljen u radnoj grupi koja je uključivala socijalne partnere, proces konsultacija, posebno sa radnicima i poslodavcima, treba da se nastavi tokom njegove finalizacije. Imajući u vidu njegovu relevantnost i kao strukturalne reformske mjere i kao jednog od ključnih propisa za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, praćenje njegovih učinaka, nakon usvajanja, će biti od ključnog značaja. Mehanizam za praćenje još uvijek nije uspostavljen.

Zakon o izmjenama **Zakona o zaštiti i zdravlju na radu** je donijet u junu 2018. godine zajedno sa odgovarajućim podzakonskim aktima. Uočene su ograničene promjene u pogledu kapaciteta institucija da izvrše inspekciju i prate primjenu zakona. U okviru izmjena Zakona uvedena je obaveza poslodavaca da imenuju koordinatora za upravljanje pitanjima zaštite i zdravlja na radu. Nacionalni institut za zaštitu zdravlja na radu još uvijek ne obavlja svoju ulogu kako bi osigurao zdravlje i zaštitu radnika. Fond za zaštitu i zdravlje na radu trebalo je da bude uspostavljen u okviru Strategije za unapređenje zdravlja zaposlenih i zaštite na radu 2010-14 (zamijenjena Strategijom 2016-2020) i njenog akcionog plana, ali još uvijek nije osnovan.

Postignut je određeni napredak u oblasti **socijalnog dijaloga**, usvajanjem revidiranog Zakona o Socijalnom savjetu u junu i Zakona o reprezentativnosti sindikata u februaru 2018. Potrebni su dodatni napor za jačanje položaja i uloge i Socijalnog savjeta i sindikata. Diskriminisanje sindikalnih aktivnosti i njihovih lidera ugrožava socijalni dijalog i mora se sistematično rješavati.

Što se tiče **politike zapošljavanja**, Crna Gora sprovodi svoju Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, ali budući da se podaci o rezultatima ne prikupljaju sistematično putem aktivnosti praćenja i evaluacije, teško je procijeniti učinak. Na osnovu Ankete o radnoj snazi za treći kvartal 2018. godine, stopa nezaposlenosti se smanjila na 14,1% (14,7% za muškarce, 13,4% za žene). Međutim, iako je poboljšana, stopa aktivnosti je još uvijek niska i iznosi 57,6%, a regionalne razlike su značajne, pri čemu je nezaposlenost neproporcionalno visoka na sjeveru zemlje, što posebno pogađa žene i mlade. Nešto više od 50% ukupno nezaposlenih su žene, dok romska i egipćanska zajednica čine skoro 2% u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih. Takođe, postoji prostor za dalje poboljšanje aktiviranja korisnika socijalne pomoći i poboljšanje podsticaja za rad, uključujući mjere vezane za povećanje stručnog obrazovanja usmjerenog na Rome i Egipćane. Još uvijek nije osigurana djelotvorna upotreba Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom u njegovoj ulozi za podsticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom. Radna

grupa zadužena za predlaganje izmjena odgovarajućeg zakona do sada nije uspjela osigurati istinsko uključivanje organizacija osoba sa invaliditetom i treba učiniti više u tom pogledu. Što se tiče sive ekonomije, potrebno je dalje jačanje inspekcija rada, kao i pouzdana i redovna statistička i dijagnostička sredstva. Kako je Nacionalna komisija za borbu protiv sive ekonomije osnovana 2018. godine, rezultati njenog rada tek treba da se vide. Bitno je da se uspostavi sistem praćenja kako bi se preispitala njena funkcija i uticaj. Zavod za zapošljavanje Crne Gore učestvuje u praktičnom radu na pilot-bazi na osnovu iskustva koje je razvila Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje (PES mreža). Informacioni sistem Zavoda za zapošljavanje tek treba inovirati.

Što se tiče priprema za **Evropski socijalni fond** (ESF), sprovođenje Drugog operativnog programa za razvoj ljudskih resursa (2015-2017) kasni, ali sada počinju da se preduzimaju aktivnosti. Program će se fokusirati na obrazovanje, istraživanje, zapošljavanje i socijalne politike kako bi se podstakao inkluzivni rast u Crnoj Gori.

Što se tiče **socijalne inkluzije i zaštite**, Crna Gora je usvojila i sprovodi: (i) akcione planove za 2018. godinu za Strategiju za prevenciju i zaštitu djece od nasilja za period 2017-2021; i (ii) strategije za razvoj sistema socijalne i dječje zaštite i sistema za zaštitu starijih osoba za period 2018-2022.. Nastavljena je primjena novih izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojima su ukinute naknade za majke troje ili više djece. Oko 3.000 žena koje su bile isključene sa tržišta rada, imaju pravo na naknadu, jednaku njihovoj prethodnoj plati, do pet godina. Zavod za zapošljavanje sprovodi ciljne aktivne mjere na tržištu rada za bivše korisnice kako bi se povećali podsticaji za rad. Statistika o dohotku i životnim uslovima objavljena u decembru 2018. godine pokazala je visok rizik od siromaštva i socijalne isključenosti, sa stopom od 34,6% prijavljenom za 2016. godinu. Siromaštvo je posebno veliko među djecom, manje edukovanim i onima koji žive u sjevernim i ruralnim područjima. Institutu za socijalnu i dječju zaštitu još uvijek nedostaju adekvatni resursi i kapaciteti za efikasan nadzor i osiguranje kvaliteta usluga. Kontinuitet i opseg socijalnih usluga, posebno na lokalnom nivou, i dalje je neadekvatan. Nastavljeno je sprovođenje druge faze informacionog sistema socijalnih kartica/socijalne zaštite i bliži se kraju.

Što se tiče **deinstitucionalizacije**, održalo se prethodno smanjenje ukupnog broja djece koja žive u ustanovama (što uključuje odsustvo bilo kojeg djeteta mlađeg od tri godine). Usluge alternativne njege treba i ojačati i proširiti kako bi se završila reforma deinstitucionalizacije.

U pogledu **zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici**, Crna Gora je usvojila i Akcioni plan za 2018. godinu za sprovođenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Egipćana i Akcioni plan za 2018. godinu za sprovođenje Strategije za poboljšanje kvaliteta života LGBTI populacije, ali još nema zvaničnih izvještaja o sprovođenju. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava stavilo je fokus na povećanje saradnje lokalnih vlasti i svijesti o borbi protiv različitih vrsta diskriminacije i došlo je do povećanja broja istraga. Međutim, još nema dovoljno dokaza o konkretnim rezultatima u sprovođenju. Potrebni su dodatni naponi za uspostavljanje održivih i efikasnih usluga koje su dostupne romskoj zajednici. Tretman LGBTI osoba od strane socijalnih službi i vlasti i dalje je neadekvatan. Parada ponosa je ponovo uspješno organizovana u novembru 2018. godine od

strane aktivista civilnog društva i podržana je od strane nekih lokalnih i državnih institucija. Civilno društvo nije dovoljno uključeno u relevantne političke rasprave.

Iako su preduzete dalje mjere kako bi se osigurao viši nivo **ravnopravnosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici**, žene se i dalje suočavaju sa različitim oblicima diskriminacije, posebno u odnosu na ugovore na neodređeno vrijeme i ostvarivanje plaćenog porodiljskog odsustva. Inicijative i projekti zapošljavanja za žene su dobile na značaju i vidljivosti tokom izvještajnog perioda, ali rezultati se očekuju tek u narednim godinama. Žene se i dalje suočavaju sa preprekama za pridruživanje radnoj snazi i iako je jaz u platama veći u privatnom sektoru, žene u javnom sektoru su obrazovanije i imaju bolje poslove od muškaraca, ali zarađuju manje zbog rodne diskriminacije. Crna Gora treba da uvede aktivne mjere na tržištu rada za žene i istovremeno uloži veće napore u borbi protiv diskriminatornih praksi. Finansijska i nefinansijska podrška samohranim roditeljima je nedovoljna uprkos povećanom broju olakšica.

## 5.20 Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Ostvaren je **određeni napredak** u dijelu sprovođenja industrijske politike i jačanja podrške malim i srednjim preduzećima (MSP) u skladu s preporukama iz prethodnog izvještaja. Postoji potreba za daljim jačanjem administrativnih kapaciteta i unapređenjem koordinacije između ministarstava.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- nastavi da unapređuje sprovođenje industrijske politike u saradnji sa zainteresovanim stranama;
- usvoji revidiranu strategiju industrijske politike i prateći akcioni plan nakon finalizacije srednjoročnog pregleda.

Kada je u pitanju oblast **preduzetništva i industrijske politike**, u martu 2019. je završen srednjoročni izvještaj o sprovođenju Industrijske politike 2016-2020, a revidirana strategija industrijske politike se očekuje do kraja drugog kvartala 2019. godine.

Strategija za razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća za period 2018-2022 (MMSP) je donijeta u julu 2018. godine, dok je Akcioni plan za 2019. godinu usvojen u decembru 2018. Strategija sadrži 5 strateških ciljeva koji se odnose na: (i) unapređenje poslovnog ambijenta; (ii) pristup izvorima finansiranja; (iii) preduzetničke vještine i kompetencije; (iv) jačanje konkurentnosti MMSP i (v) promociju ženskog preduzetništva i preduzetništva mladih.



Akcioni plan za razvoj ženskog preduzetništva za 2019. je takođe usvojen u decembru 2018. godine.

Nacrt procjene akta o malim i srednjim preduzećima za 2019. pokazuje da je Crna Gora postigla napredak u sprovođenju Akta o malim i srednjim preduzećima od posljednje procjene iz 2016. I kao najvažnije, preduzetničko učenje je sistematično integrisano u sistem obrazovanja, rješavanje nesolventnosti je postalo brže i jeftinije, a pravni okvir za regulisanje nebankarskih finansijskih instrumenata je ojačan.

Treba uložiti napore u dijelu jačanja administrativnih i finansijskih kapaciteta novoformiranog Direktorata za investicije, razvoj malih i srednjih preduzeća i upravljanje fondovima EU u Ministarstvu ekonomije. Topa korišćenja sredstava iz državnog budžeta ostavlja prostora za poboljšanja, a naročito kada je u pitanju konkurentnost i podsticaji za investicije. Za pravni i regulatorni okvir bilo bi dobro da postoji koordinisani pristup odredbama mjera podrške MSP, koje su trenutno rasute između različitih državnih institucija. Još jedna aktivnost koja treba da bude među prioritetima je sprovođenje jedinstvenog i transparentnog sistema za izdavanje dozvola i licenci preduzećima, u cilju pojednostavljenja postojećih dugotrajnih i skupih procedura.

U martu 2019. je donijet Zakon o administrativnim taksama, što predstavlja poželjni prvi korak u smanjenju različitih lokalnih poreza, naknada i parafiskalnih opterećenja za preduzeća i investitore. Od ukupno 659 lokalnih administrativnih taksu koje se primjenjuju u Crnoj Gori, 72 bi trebalo smanjiti, a 49 ukinuti, što bi dovelo do moguće uštede poslovanja od preko 2 miliona eura na godišnjem nivou.

Nadalje, usvojeno je nacionalno zakonodavstvo usmjereno na dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u cilju borbe protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama.

U dijelu **instrumenata preduzetničke i industrijske politike**, 10 ugovora u iznosu od 108.000 eura je potpisano u okviru Programa podsticaja razvoja klastera za period 2017-2020. Investiciono-razvojni fond Crne Gore (IRFCG) je odobrio kredite i faktoring aranžmane u iznosu od 209 miliona eura, što je približno 20% više u odnosu na 2017. godinu, pri čemu je očuvano 7.300 radnih mjesta. Dodatno, odobren je zahtjev IRFCG za učešće u kreditnoj garanciji u okviru Programa EU za podsticanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća (COSME), a potpisivanje ugovora se očekuje u prvoj polovini 2019. Osim toga, potrebno je raditi na stvaranju djelotvorne radne strukture koja bi se pomoglo crnogorskim preduzećima da se prijave za sredstva EU u okviru ovog programa.

## 5.21 Poglavlje 21: Transevropske mreže

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti transevropskih mreža. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, posebno u sprovođenju reformskih mjera za povezivanje.

Preporuke iz 2018. ostaju uglavnom važeće.

Pored rješavanja dolje navedenih nedostataka, u narednoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- usvoji i počne sa sprovođenjem Nove strategije razvoja saobraćaja i njenih godišnjih akcionih planova;
- ojača administrativne kapacitete za transevropske mreže u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetike;
- nastavi sa usaglašavanjem pravnog okvira sa Regulativama TEN-T i TEN-E.

U oblasti **saobraćajnih mreža**, Crna Gora je dio Ugovora o saobraćajnoj zajednici. Nastavila je da učestvuje u Agendi povezivanja Zapadnobalkanske šestorke, u okviru koje je postigla određeni napredak u sprovođenju reformskih mjera za povezivanje, posebno kroz prekogranični sporazum s Albanijom za željeznički granični prelaz Tuzi. Planirano je da nova strategija razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine bude usvojena 2019. godine.

Na drugom sastanku Ministarskog savjeta Transportne zajednice, koji je održan u decembru 2018. godine, Crna Gora i pet zemalja partnera Zapadnog Balkana donijeli su deklaraciju o razvoju regionalne željezničke strategije. Ova deklaracija je uslijedila nakon dvije deklaracije o bezbjednosti na putevima i graničnim prelazima koje su usvojene na marginama TEN-T dana u aprilu 2018. Sada je cilj razvijanje regionalnih projekata, kako bi se eliminisale saobraćajne crne tačke na transevropskoj saobraćajnoj mreži (TEN-T) i poboljšala infrastruktura i procedure na graničnim prelazima.

Kada je riječ o infastrukturnom razvoju u kontekstu TEN-T, nastavlja da se ostvaruje napredak izgradnjom prve prioritete dionice između Smokovca i Mateševa autoputa Bar-Boljare, što je dio indikativnog proširenja koridora Bliski istok-Istočni Mediteran na Zapadnom Balkanu. Međutim, kašnjenja i prekoračenja troškova očekivana su prije završetka ovog kompleksnog projekta, koji je finansiran kroz kineski kredit. U martu 2018. godine, Crna Gora je potpisala memorandum o razumijevanju s kineskim izvođačem radova za izgradju budućih djelova autoputa na osnovu javno-privatnog partnerstva. Tokom 2019. godine, sveobuhvatna analiza troškova i koristi za cijeli autoput utvrdiće preporučene standarde i sredstva finansiranja za preostale dionice.

Crna Gora mora da osigura da se njeni projekti za saobraćajne mreže realizuju u skladu s regulatornim okvirom TEN-T i da se buduće investicije u infrastrukturu realizuju u potpunosti u skladu s važećim standardima EU o javnim nabavkama, državnoj pomoći i procjeni uticaja na životnu sredinu, istovremeno uzimajući u obzir fiskalni prostor Crne Gore. Ovo je naročito potrebno za projekte čija je tehnička priprema rađena sa značajnim sredstvima EU, kao što je to slučaj s autoputem Bar-Boljare, koji je podržan kroz Zapadnobalkanski investicioni okvir. Projekte bi trebalo usmjeriti kroz Jedinstvenu listu prioriternih infastrukturnih projekata, potvrđujući stratešku orijentaciju prema transevropskim mrežama.

Poboljšanje željezničke pruge Bar-Vrbnica nastavlja da se finansira kroz sredstva Evropske unije. Veliki broj studija i radova na obnovi koji se istovremeno odvijaju duž željezničkog koridora zahtijevaju značajnu koordinaciju. Nastavljeno je s ostvarivanjem napretka kada je riječ o studiji za projektovanje Jadransko-jonskog auto-puta.

**Institucionalni okvir** i administrativni kapaciteti u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva ojačani su angažovanjem dva dodatna službenika za rad na Instrumentu za povezivanje Evrope (CEF) i TEN-T. Jedna državna kompanija, koja trenutno radi s adekvatnim kapacitetima, odgovorna je za razvoj auto-puteva i drumsku infrastrukturu. U željezničkom sektoru, administrativni i tehnički kapacitet za četiri kompanije u državnom vlasništvu i dalje su ograničeni.

Kada je riječ o **energetskim mrežama**, ostvaren je određeni napredak u reformskim mjerama za povezivanje za energetiku, kao što je sertifikovanje operatora energetskog prenosnog sistema u aprilu 2018.

Nastavljen je napredak kada je riječ o povezivanju energetskih sistema Srbije, Bosne i Hercegovine, Italije i Crne Gore, koji je dio Liste projekata od interesa za Energetsku zajednicu (PECI). U tom kontekstu, planirano je da podmorski kabal između Crne Gora i Italije bude u funkciji do kraja 2019. godine. U maju 2018. godine, počeo je rad (uz finansiranje EU) na projektnim studijama za Jadransko-Jonski gasovod kroz Crnu Goru i Albaniju. Gasovod se nalazi na listi projekata od zajedničkog interesa.

Direktorat za energetiku Ministarstva ekonomije nadležan je za transevropske energetske mreže (TEN-T). Predviđeno je da se jedna osoba bavi ovim pitanjem i ovo mjesto je trebalo da bude popunjeno početkom 2019. godine.

Crna Gora još uvijek nije u potpunosti uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU koja pokriva TEN-T i TEN-E. U pogledu transevropskih komunikacionih mreža, Zakon o elektronskim komunikacijama usklađen je s pravnom tekovinom EU.

## 5.22 Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

*Regionalna politika je glavna politika EU usmjerena na održivi i inkluzivni ekonomski rast. Države članice snose odgovornost za njeno sprovođenje, što zahtijeva odgovarajuće administrativne kapacitete i dobro finansijsko upravljanje u fazama pripreme i sprovođenja projekata.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **ograničeni napredak**. Kapaciteti za planiranje nabavki i dalje trebaju da budu ojačani, a sposobnosti u oblasti pripreme projekata i strateškog planiranja moraju biti poboljšane, kako je naglašeno prethodne godine.

Tokom naredne godine, Crna Gora posebno treba da:

→ uložiti dodatne napore da unaprijedi sprovođenje pretpristupne podrške EU u

indirektnom upravljanju, pogotovo kroz razvoj upravljačkog informacionog sistema;

→ nastavi sprovođenje Akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva kohezione politike EU;

→ preduzme mjere tako da više naglasi međusektorsko strateško planiranje i pripremu.

Kada je riječ o **zakonodavnom okviru**, Crna Gora je nastavila rad na sprovođenju Akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva kohezione politike EU i na usklađivanju s pravnom tekovinom EU. Prenošnje ključnih djelova pravne tekovine EU u okviru ostalih poglavlja je pretpostavka za uspješno sprovođenje Evropskih strukturnih i investicionih fondova.

U dijelu **institucionalnog okvira**, napravljene su izmjene u sistemu upravljanja pretprijetnom podrškom EU (IPA). Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) premješten je u Kancelariju za evropske integracije, koja je dio Kabineta predsjednika Vlade, a NIPAK je i zvanično postao zamjenik glavnog pregovarača. Takođe, Direkcija javnih radova je reorganizovana u Upravu javnih radova s povećanim ovlaštenjima za donošenje odluka.

Kada su u pitanju **administrativni kapaciteti**, određeni dodatni resursi i kadrovi su pomogli u unapređenju efikasnosti kada je riječ o nabavkama i ugovaranju, ali je još uvijek potrebno uložiti značajne napore u pogledu održavanja i jačanja kapaciteta za sprovođenje. Zadržavanje kadra ostaje izazov, jer iako je definisan plan zapošljavanja i zadržavanja kadra, još se ne osjeti njegov uticaj.

U oblasti **programiranja**, država je nastavila sa primjenom sektorskog pristupa u okviru programa IPA. Jedinствена lista prioriternih infrastrukturnih projekata je usvojena i redovno se ažurira.

Kada su u pitanju **praćenje i evaluacija**, sastanci odbora za praćenje u okviru indirektnog upravljanja se i dalje redovno održavaju. Privremena evaluacija operativnog programa za regionalni razvoj je završena, kao i naknadna (*ex-post*) evaluacija operativnog programa za razvoj ljudskih resursa. Dinamika sprovođenja programa u okviru indirektnog upravljanja je bila spora. Nije ostvaren napredak u uspostavljanju upravljačkog informacionog sistema.

Kada je riječ o **finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji**, okvir je uspostavljen. Ulažu se naponi kako bi se vodio plan revizije i kontrole Državne revizorske institucije.

## 5.25 Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

*EU pruža značajnu podršku istraživanju i inovacijama. Sve države članice mogu imati koristi od istraživačkih programa EU, posebno tamo gdje postoje naučna izvrsnost i snažna ulaganja u istraživanje.*

Crna Gora pokazuje **dobar nivo spremnosti** u ovom sektoru. Iako je postignut **određeni napredak** - posebno u vezi s preporukom iz 2018. godine da se pojača rad na izradi strategije pametne specijalizacije, ali i na području inovacija, rezultati koje je Crna Gora ostvarila u okviru programa EU Horizont 2020 su slabiji od očekivanih.

U narednoj godini, Crna Gora posebno treba da:

- finalizuje i započne sa sprovođenjem Strategije pametne specijalizacije;
- poveća učešće u programu Horizont 2020 i poveća ulaganja u istraživanje.

U dijelu **politike istraživanja i inovacija**, nastavljeno je sprovođenje strategija naučnih istraživanja i inovacionih aktivnosti. Budžet Ministarstva nauke 2018. godine povećan je za 60%, a nacionalni programi su se povećali u finansiranju i broju, među kojima se većina temeljila na načelu poslovnog sufinansiranja. Bruto domaći izdaci za istraživanje i razvoj (I&R) u 2016. godini su iznosili 0,32%, a još nema podataka koji bi potvrdili povećanje finansiranja privatnog sektora. Crna Gora bi trebala, kao što je planirano, da učestvuje u Evropskom pregledu inovacija, nakon pilot istraživanja koje je sproveo MONSTAT. U junu 2018. godine usvojen je program za podršku inovativnim novoosnovanim preduzećima (tkz. *start-ups*), koji je podržan kroz instrument za podršku politikama u okviru programa Horizont 2020. Broj istraživača s punim radnim vremenom u oblasti istraživanja i razvoja je i dalje nizak (624 u 2016.). Novi program, usvojen u junu, kako bi se "ojačali ljudski resursi i istraživački kapaciteti u naučno-istraživačkim institucijama" ima za cilj postizanje efikasnijeg zapošljavanja u akademskom i poslovnom svijetu i pomoć integraciji u Regionalno ekonomsko područje. Univerzitet Crne Gore priprema strategiju ljudskih resursa za istraživače (HRS4R), s pratećim akcionim planom, u okviru inicijative Euraxess.

Nakon sveobuhvatne pripreme, očekuje se da će Strategija pametne specijalizacije (S3) biti usvojena do sredine 2019. godine; smjernice S3 (2018.-2024.) usvojene su u decembru 2018.

Centar izvrsnosti za istraživanja i inovacije osnovan je na Univerzitetu Crne Gore u maju 2018. godine s ciljem podsticanja saradnje između akademske zajednice i privatnog sektora. Preduzeti su prvi koraci za uspostavljanje kancelarije za transfer tehnologije u okviru Centra.

Učešće Crne Gore u **okvirnom programu H2020** bilo je lošije od optimalnog uprkos značajnim naporima u pogledu podrške i pripremnih mjera. Najnoviji podaci pokazuju samo mali broj novih projekata (s ograničenim sredstvima) koji su do sada odobreni za prvu polovinu 2018. godine.

Crna Gora je nastavila s aktivnim učešćem u međunarodnim tijelima kao što su EUREKA, COST, CERN, IAEA i drugim relevantnim institucijama. U oktobru 2018. godine, Crna Gora je postala članica Evropskog društvenog istraživanja Evropskog konzorcijuma za istraživačku infrastrukturu (ESS-ERIC), a istraživanje u okviru devete runde Evropske socijalne ankete sprovodi se po prvi put u zemlji.

## 5.26 Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

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

Postoji **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U skladu s prošlogodišnjim preporukama, postignut je **određeni napredak** u pogledu ishoda učenja, inkluzije i preduzeti su prvi koraci ka poboljšanju upravljanja u sektoru obrazovanja. Uopšteno, ostaju izazovi kada je riječ o daljem sprovođenju reformi, uključujući ograničene institucionalne kapacitete za reviziju i praćenje, kao i kada je riječ o izradi izvodljivih srednjoročnih planova koji se temelje na rezultatima.

U narednoj godini, Crna Gora posebno treba da:

- optimizuje stopu učešća u obrazovanju u ranom djetinjstvu (vrtići) i umanju napuštanje školovanja, posebno kada su u pitanju posebno osjetljive grupe;
- poboljša kvalitet obrazovanja kroz stalnu reformu osnovnog i srednjeg obrazovanja, podučavanje osnovnih i transverzalnih vještina, usmjerenih na ishode učenja;
- poboljša upravljanje sektorom i razvije odgovarajuće mehanizme praćenja i obezbjeđivanja mehanizama za stručno obrazovanje i osposobljavanje.

U dijelu **obrazovanja i osposobljavanja**, nastavljeno je sprovođenje strategija u oblasti obrazovanja, a godišnji budžet za obrazovanje ostao je relativno stabilan i iznosi 3,9% BDP-a. Učešće u obrazovanju i njezi u ranom djetinjstvu i dalje se sporo povećava, a veći fokus je stavljen na širenje pokrivenosti na sjeveru zemlje; međutim, ukupna stopa ostaje niska i iznosi 43%. Crna Gora je ostvarila bolje rezultate od prosjeka EU (cilj EU u oblasti saradnje u obrazovanju i osposobljavanju, tj. ET 2020) kada je riječ o osobama koje rano napuštaju školovanje, gdje je procenat pao na 4,6% 2018. (sa 5,4% u 2017.). Međutim, učestvovanje u cjeloživotnom učenju, koje iznosi 3,3%, znatno je ispod cilja ET 2020 koji iznosi 15%. Nastavljeno je sprovođenje nacionalnog kvalifikacionog okvira (u skladu s Evropskim kvalifikacionim okvirom) i sprovedene su aktivnosti na promovisanju Europass-a. Broj djece s posebnim potrebama uključenih u redovno školovanje se povećao, a djeca s teškoćama u razvoju i romska djeca imaju bolji pristup obrazovanju. Međutim, kako bi se objezbijedilo da oni ostanu u školi, uče i napreduju, potrebna je snažnija podrška, uključujući i jačanje pozitivnih mjera koje su već preduzete, kao što su duže pripreme u predškolskim ustanovama, besplatni udžbenici i stipendije. Strategija inkluzivnog obrazovanja Crne Gore za period 2019-2025, koja je na snazi od januara 2019. godine, postavlja standarde i preporuke u skladu

s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Razvijen je nastavni plan i program za obuku nastavnika kako bi se izgradili kapaciteti za podsticanje demokratske školske kulture.

Nastavljeno je s ostvarivanjem napretka u oblasti stručnog obrazovanju i osposobljavanja. Program dualnog obrazovanja (kako bi se riješilo pitanje neusklađenosti vještina) doživio je značajno povećanje broja upisanih učenika i učešće poslodavaca, a došlo je i do većeg obrazovanja nastavnika i mentora u kompanijama. Memorandum o razumijevanju između Ministarstva prosvjete i Privredne komore olakšava sprovođenje programa, s posebnim naglaskom na finansijsku posvećenost obje strane. Sprovedeni su dodatni novi modularni nastavni planovi i programi koji se zasnivaju na ishodima učenja, a obezbijeđeno je 300 stipendija za učenike prvog razreda za upis u prepoznata deficitarna zanimanja. Potrebno je sprovesti sveobuhvatnu procjenu ishoda programa dualnog obrazovanja. Prelazak učenika sa SOO na visoko obrazovanje je i dalje relativno visoko (58% tokom 2017). Neusklađenost vještina se i dalje uočava na nivou srednjeg i visokog obrazovanja i zahtijeva kontinuiranu prioritetnu pažnju. Proradne aktivnosti vezane za nalaze i preporuke iz pilot ocjene upravljanja i finansiranja VET sektora su u toku.

U decembru je za Univerzitet Crne Gore (UCG) usvojen novi model ugovaranja finansijskih usluga koji se temelji na uspješnosti, a čiji je cilj poboljšanje kvaliteta finansiranja od strane države. Nakon nezavisne eksterne evaluacije, očekuje se da će poboljšani model 3 + 2 + 3 biti bolje usklađen s glavnim bolonjskim načelima. Rezultate sprovođenja 25% praktične nastave u svim studijskim programima na UCG treba sistematično pratiti i ocjenjivati. Ishodi postojećih studija praćenja trebali bi da pomognu u pružanju informacija o pitanjima tranzicije i neusklađenosti vještina. U martu 2019. godine usvojen je ambiciozan Zakon o akademskom integritetu u cilju jačanja odgovornosti za etičko ponašanje na visokoobrazovnim ustanovama i rješavanje problema plagijata.

Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u programu EU - Erasmus +. Kada je riječ o mobilnosti osoblja i studenata iz Crne Gore, taj broj od 2014. godine iznosi 1.200, a trenutno se sprovodi 18 projekata izgradnje kapaciteta u području visokog obrazovanja koji uključuju lokalne korisnike.

Radna grupa za PISA testiranje (program za međunarodnu ocjenu studenata – matematika, nauka i čitanje) usvojila je akcioni plan s ciljem postizanja boljih rezultata u krugu testiranja za 2018. (rezultati se očekuju u decembru 2019.). Testiranje TIMSS (trendovi u međunarodnoj matematici i naučnim studijama) za učenike 5. razreda sprovedeno je prvi put 2018. godine, a Crna Gora će učestvovati u PIRLS 2021. - međunarodnoj procjeni o sposobnosti čitanja. U školskoj 2018/2019. godini, program adolescentskih vještina koji uključuje socio-emocionalne kompetencije i pristup integrisanom učenju sadržaja i jezika (CLIL) sprovode se u odabranim osnovnim školama.

Što se tiče **kulture**, više od 200 lokalnih i nacionalnih događaja je organizovano u sklopu Evropske godine kulturne baštine 2018. Ministarstvo kulture je osnovalo direktorat za projekte u kulturi i razvoj kreativnih industrija; takođe je objavilo pozive za finansiranje inicijativa NVO-a i sufinansiranje projekata od posebnog javnog interesa. Treba posvetiti

posebnu pažnju očuvanju statusa svjetske kulturne baštine Kotora. Zemlja pokazuje zadovoljavajući nivo učešća u programu EU - Kreativna Evropa.

Značajno se povećala finansijska podrška za projekte za **mlade** i usvojen je novi Zakon o mladima s odredbama u skladu s inoviranom strategijom EU za mlade iz 2018. godine. Lokalni ogranak Regionalne kancelarije za mlade (RYCO) sprovodi veliki broj različitih aktivnosti pružajući podršku mobilnosti mladih i regionalnoj saradnji. Crna Gora je po prvi put učestvovala u Evropskoj sedmici **sporta** organizujući veliki broj sportskih aktivnosti u zemlji.

## 5.27 Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene

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

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Ograničeni napredak** je ostvaren u daljem usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU. Međutim, potrebno je uložiti značajne napore kada je riječ o implementaciji i sprovođenju, naročito na polju upravljanja otpadom, kvaliteta voda, zaštite prirode i klimatskih promjena. Preporuke iz 2018. godine i dalje važe, a u narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- ubrza implementaciju Nacionalne strategije za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, naročito u sektorima otpada, voda i zaštite prirode;
- preduzme urgentne mjere za očuvanje i poboljšanje ekološke vrijednosti zaštićenih područja i potencijalnih lokacija u okviru projekta Natura 2000, kao što su Ulcinjska solana, Skadarsko jezero, rijeka Tara i ostali riječni tokovi;
- razvije svoj Nacionalni energetske i klimatski plan u skladu sa preporukama Energetske zajednice.

### Životna sredina

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva**, Crna Gora je u junu 2018. usvojila Akcioni plan Nacionalne strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njeno implementiranje u oblasti životne sredine i klimatskih promjena za period 2018-2020. Međutim, nedostatak administrativnih kapaciteta i finansijskih sredstava na nacionalnom i lokalnom nivou usporavaju sprovođenje strategije. Potreban je istinski dijalog između civilnog društva i Vlade kako bi se ostvarilo djelotvorno učešće javnosti i konsultacije u procesu donošenja odluka. Fond za zaštitu životne sredine osnovan je u novembru 2018. i treba da postane operativan. Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, kojim je izvršeno usklađivanje sa Direktivom EU o procjeni uticaja na životnu sredinu, usvojen je u novembru 2018. Neophodno je ostvariti dalji napredak u sprovođenju ostalih horizontalnih direktiva EU, kao što su Direktiva o eko-



kriminalu i Direktiva o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Crna Gora, takođe, treba da osigura nezavisno funkcionisanje Agencije za zaštitu prirode i životne sredine.

U oblasti **kvalitet vazduha**, nivo usklađenosti zakonodavstva s pravnom tekovinom EU je relativno napredan. Izmjene Uredbe o uspostavljanju mreže mjernih mjesta za praćenje kvaliteta vazduha usvojene su u septembru 2018. godine. Preduzete su sve aktivnosti koje se odnose na Nacionalnu strategiju upravljanja kvalitetom vazduha za 2017. godinu.

Kada je riječ o **upravljanju otpadom**, crnogorsko zakonodavstvo je i dalje djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Znatni naponi su potrebni u pogledu strateškog planiranja i investicija kako bi se sprovela Nacionalna strategija za upravljanje otpadom do 2030. i Državni plan upravljanja otpadom za period 2015-2020. Izmjene Državnog plana za upravljanje otpadom za period 2015-2020. usvojene su u maju 2018. godine ali njima nije jasno definisan osnovni model upravljanja otpadom u državi, iako su predviđena četiri centra za upravljanje otpadom za cijelu državu. Određeni napredak je postignut u upravljanju komunalnim otpadom i odvojenom sakupljanju otpada u opštinama Gusinje, Danilovgrad i Tivat. Potrebno je hitno djelovanje kako bi se riješilo pitanje nelegalnih odlagališta otpada i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje u svim opštinama. Potrebno je uspostaviti infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada.

Usklađenost u oblasti **kvalitet voda** ostaje ograničena. Nacionalna strategija upravljanja vodama do 2035. se sprovodi i rad na upravljanju riječnim slivovima je u toku, ali nadležni organi za upravljanje još nisu operativni. Otpočele su pripreme za sistem za praćenje stanja voda i unaprijeđeno praćenje kvaliteta površinskih i podzemnih voda. Otpadne vode su i dalje glavni izvor zagađenja. Priprema se izrada mape opasnosti od poplava i mapa rizika od poplava. Sprovođenje Okvirne direktive o morskoj strategiji je i dalje u ranoj fazi

U oblasti **zaštite prirode**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Nastavljen je rad na određivanju budućih lokacija u okviru projekta Natura 2000. Privremeno upravljanje potencijalnom lokacijom u okviru projekta Natura 2000 – Ulcinjskom solanom - od strane Javnog preduzeća za nacionalne parkove je produženo, ali nije ostvaren vidljiv napredak kada je rije o zaštiti ove lokacije, što i dalje zahtijeva odlučno i hitno djelovanje. Odgovornost je sada na Opštini Ulcinj da preduzme neophodne mjere za proglašenje Ulcinjske solane zaštićenim područjem. Nadležni organi bi takođe trebali da budu strožiji u ocjenjivanju i sprečavanju mogućih negativnih uticaja na životnu sredinu od izgradnje objekata u NP Skadarsko jezero i na rijeci Tari u kontekstu izgradnje autoputa Bar-Boljare. Potrebno je nastaviti rad na identifikaciji i određivanju morskih zaštićenih područja uz obezbjeđivanje da su u međuvremenu zaštićene morske vrste, na primjer, tokom seizmičkih ispitivanja za istraživanje nafte i gasa. Prilikom potencijalnih investicija u hidroelektrane i turistički razvoj, potrebno je poštovati zakonske zahtjeve u oblasti zaštite prirode i upravljanja vodama.

U oblasti **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, crnogorsko zakonodavstvo je dijelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Izmjene Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine usvojene su u julu 2018. godine. U martu 2018. godine,

Agencija za zaštitu prirode i životne sredine izdala je integrisanu dozvolu nacionalnoj elektroenergetskoj kompaniji za rad postrojenja termoelektrane u Pljevljima.

Kada je riječ o **hemikalijama**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U oktobru 2018. godine su usvojeni podzakonski akti koji se odnose na način upotrebe, proizvodnju i stavljanje na tržište hemikalija koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu u skladu s REACH regulativom. Crna Gora je ratifikovala Minamatsku konvenciju o živi u maju 2019. godine. Nacionalna služba za pomoć (*helpdesk*) uspostavljena je u maju 2018. godine kao prva kontaktna tačka za pitanja koja se odnose na regulativu o biocidnim proizvodima, kao i na regulative REACH i CLP. Crna Gora je u oktobru 2018. godine dobila status posmatrača u okviru HelpNet-a, evropske mreže nadležne za navedene propise.

U oblasti **buke**, Crna Gora nastavlja svoj rad na pripremi strateških mapa buke. Strateška karta buke za teritoriju Glavnog grada Podgorice usvojena je u septembru 2018. godine.

U oblasti **civilne zaštite**, Crna Gora je članica Mehanizma za civilnu zaštitu EU od aprila 2015. godine. Crna Gora bi mogla da više doprinosi Mehanizmu registrovanjem eksperata ili kapaciteta za odgovor (sistema zaštite i spašavanja) u dobrovoljne snage i kroz redovno učešće u radu odbora i radnih grupa koje su uspostavljene u okviru Mehanizma. I dalje je potrebno da se poveže sa Zajedničkim sistemom za komunikaciju u vanrednim situacijama i informacionim sistemom (CECIS) i potrebno je da uspostavi Sigurni transevropski servis za telematiku između administracija (sTESTA), kao preduslov za povezivanje sa CECIS-om. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za smanjenje rizika od katastrofa za period 2018-2019. usvojen je u martu 2018. godine

### Klimatske promjene

Nivo usklađenosti Crne Gore u oblasti klimatskih promjena je i dalje ograničen. Crna Gora ima strategiju klimatskih promjena, ali je neophodno da intenzivira rad kako bi obezbijedila konzistentnost sa Okvirom klimatske i energetske politike EU do 2030. i kako bi obezbijedila da njena strategija bude integrisana u sve relevantne sektorske politike i strategije.

Što se tiče Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC), Crna Gora je do sada dostavila dvije nacionalne komunikacije i Drugi dvogodišnji ažurirani izvještaj Crne Gore o klimatskim promjenama koji je dostavljen u aprilu 2019. godine. Zakon o potvrđivanju amandmana iz Dohe na protokol iz Kjota usvojen je u oktobru 2018. godine.

Usvajanje zakona o klimatskim promjenama, koji će, između ostalog, uključiti elemente sistema EU za trgovinu emisijama, Regulative o podjeli obaveze i mehanizmu praćenja i izvještavanja, još uvijek je u toku. Neophodno je uložiti značajne napore kako bi se postigla usklađenost s pravnom tekovinom EU u oblasti klimatskih promjena.

## **5.28 Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. **Određeni napredak** je postignut, posebno u usklađivanju s pravnom tekovinom EU. Međutim, ranije preporuke u oblasti zdravstvene zaštite i jedna iz oblasti zaštite potrošača treba da se sprovedu. Stoga, u narednoj godini, Crna Gora treba da:

- obezbijedi neophodne implementacione kapacitete za primjenu pravne tekovine EU o zaštiti potrošača;
- obezbijedi dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravlja, posebno s onima koje se odnose na kontrolu duvana i prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i da započne s njenom punom implementacijom;
- usvoji akcioni plan o materijama ljudskog porijekla i da započne s primjenom akcionog plana o zaraznim bolestima.

#### Zaštita potrošača

Kada je riječ o **pravnom okviru za zaštitu potrošača**, Crna Gora je usvojila zakonodavstvo kako bi osigurala usklađenost s pravnom tekovinom o zaštiti potrošača i izmjene i dopune zakonodavstva kako bi se uskladila s pravnom tekovinom o opštoj bezbjednosti proizvoda u februaru 2018. U oktobru 2018. usvojene su izmjene Uredbe o načinu rada sistema za brzu razmjenu informacija o proizvodima koji predstavljaju rizik, a u julu 2018. godine Zakon o nadzoru proizvoda na tržištu.

U periodu januar 2018 – februar 2019, Uprava za inspeksijske poslove je izvršila 2.277 kontrola u oblasti zaštite potrošača (uključujući 161 kontrolu po žalbama potrošača), i utvrdila 436 nepravilnosti koje su dovele do administrativnih mjera (245 optužnice i 186 odluka).

Kad je riječ o **bezbjednosti proizvoda**, sproveden je 4.771 inspeksijski pregled, od čega 4.086 u proaktivnom nadzoru i 685 u reaktivnom nadzoru, pri čemu je utvrđeno 235 opasnih proizvoda (44.696 komada). Od toga je 132 (5.028 komada) okvalifikovano kao opasni proizvodi koji predstavljaju ozbiljan rizik i povučeni su sa tržišta, a 19 proizvoda (1.570 komada) su uništeni.

#### Javno zdravlje

Kad je riječ o javnom zdravlju, domaće zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Prosječni očekivani životni vijek je neznatno porastao sa 76,1 na 76,8 u periodu između 2010-2018. Nastavljeno je sprovođenje master plana o razvoju zdravstva za period 2015-2020, koji ima za cilj pružanje pristupačne i sveobuhvatne zdravstvene zaštite. Iako je budžet za zdravstvo u državi godinama iznad 5% BDP-a, nedostatak fiskalne održivosti i dalje negativno utiče na rad javnih zdravstvenih ustanova, programa i akcija.

Prekomjerno propisivanje lijekova je nastavljeno, a propisivanje antibiotika bi trebalo da bude bolje regulisano u cilju sprečavanja antimikrobne rezistencije. Eksterna istraživanja za procjenu korupcije koja utiče na sektor zdravstva su dobila značajnu pažnju javnosti. Kada je riječ o zdravstvenom informacionom sistemu, integrisani informacioni sistem obuhvata sve pružaoce zdravstvenih usluga; u junu 2018. godine Vlada je usvojila Strategiju za razvoj integrisanog zdravstvenog informacionog sistema i eZdravlje za period 2018-2023 koja predviđa formiranje organizacione jedinice u Ministarstvu zdravlja za upravljanje Integrisanim zdravstvenim informacionim sistemom.

Što se tiče oblasti **kontrole duvana**, nacionalno zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Centar za promociju zdravlja u okviru Instituta za javno zdravlje je prikupio podatke za Globalno istraživanje upotrebe duvana kod mladih za 2018. godinu. Zabrana pušenja na javnim mjestima i dalje se ne sprovodi. Maloprodajna cijena duvanskih proizvoda je ponovo smanjena u odnosu na rast početkom 2018. godine, što je dovelo do velikog rasta neprijavljene prodaje.

Kad je riječ o **krvi, tkivima, ćelijama i organima**, Crna Gora je donijela zakonodavstvo u cilju usklađivanja s određenim dijelom pravne tekovine EU o tkivima, krvi i organima. Zavod za transfuziju krvi je dobio dva ISO sertifikata (ISO 9001:2015 za sistem kvaliteta i ISO 27001:2013 za informacionu bezbjednost). Tokom 2018. godine sprovedeno je nekoliko aktivnosti u cilju povećanja svijesti o potrebi dobrovoljnog davanja krvi. Međutim, planirani akcioni plan o materijama ljudskog porijekla još nije završen.

U oblasti **ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju**, uključujući i **zarazne bolesti**, domaće zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU. Program obavezne imunizacije protiv određenih zaraznih bolesti za 2018. se sprovodi, ali i dalje zabrinjava što ga dio građana ne poštuje. Početkom 2018, Crna Gora je usvojila akcioni plan o zaraznim bolestima za period 2017-2022 i nominovala osobu za učešće na sastancima o zdravstvenoj bezbjednosti (npr. o ozbiljnim prekograničnim zdravstvenim opasnostima). Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti je donijet u martu 2018, kompletiran pratećim podzakonskim aktima koji su usvojeni u avgustu 2018. Epidemiološke informacije se prikupljaju i razmjenjuju s državama članicama EU. Tokom izvještajnoj perioda, uspostavljena je i akreditovana Nacionalna laboratorija za grip.

U oblasti **prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti**, Zakon o zdravstvenom osiguranju je djelimično usklađen s pravnom tekovinom EU. Zakon propisuje da lica koja su osigurana mogu koristiti zdravstvenu zaštitu u državama članicama EU i trećim zemljama i da su troškovi pokriveni zdravstvenim osiguranjem. Međutim, angažovanje organizacije pacijenata u procesu odlučivanja treba da bude ojačano. Institut za javno zdravlje je nadležno za pitanja **eZdravlja**. Pored eZakazivanja, eRecepta i eNalaza, u novembru 2018. je uvedena aplikacija eApoteka.

Nacionalni programi za **skrining kancera** (raka debelog crijeva, grlića materice i dojke) se sprovode. Međutim, nijesu uloženi dovoljni naponi koji će garantovati da i djeca mogu biti

pregledana na ovaj način i/ili tretirana uz dužno poštovanje njihovim prava. Treba formirati registre kancera.

Akcioni plan za sprovođenje strategije mentalnog zdravlja za period 2017-2018. se sprovodi. Još uvijek ne postoje nacionalni podaci koji se odnose na dio njege za mentalno zdravlje koje sprovode institucije u odnosu na dio koji za koji postoji njega u zajednici. Psihijatrijska bolnica u Kotoru je tokom 2018. godine angažovala određeni broj specijalista.

Što se tiče **preventivnih mjera**, nisu dostupni podaci o ishrani i fizičkoj aktivnosti. Nije bilo izvještavanja o aktivnostima za smanjenje **alkoholizma i prevencije alkoholom izazvanim poremećajima**. Specijalizovane organizacije izvještavaju da se alkohol često prodaje maloljetnicima i da je komunikacija o tome nedovoljna.

U oblasti **sprečavanja zloupotrebe droga i smanjenja štete**, implementira se akcioni plan za sprovođenje strategije sprečavanja zloupotrebe droga za period 2017-2018. Treba ojačati uključenost civilnog društva u Nacionalni savjet za prevenciju zloupotrebe droga i u Nacionalnu komisiju za droge treba.

Što se tiče **zdravstvenih nejednakosti**, pristup uslugama zdravstvene zaštite treba da bude obezbijeđen i dostupan svim posebno osjetljivim grupama, posebno osobama sa invaliditetom, osobama oboljelim od HIV-a, djeci i odraslima koji korise droge, zatvorenici, ženama koje se bave prostitucijom, pripadnicima LGBTI populacije, interno raseljenim licima i Romima. Regionalno istraživanje o Romima iz 2017. (u organizaciji Svjetske banke, UNDP i EK) pokazuje da 80% romske i egipćanske populacije ima zdravstveno osiguranje. Tri posrednika za Rome rade u tri grada u svojstvu službenika za vezu sa zajednicom i sprovode aktivnosti na terenu. Tokom izvještajnog perioda, sprovedene su dvije operacije promjene pola čije troškove pokriva Fond za zdravstveno osiguranje.

## **5.29 Poglavlje 29: Carinska unija**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** za carinsku uniju i ostvarila je **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda djelimično ispunivši prošlogodišnje preporuke.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- dalje unaprijedi pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, uspostavljanjem kompjuterizovanog tranzitnog sistema koji je kompatibilan sa sistemom EU i obezbjeđivanjem adekvatnog broja zaposlenih za njegovu implementaciju;
- započeti sa sprovođenjem mjera za olakšanje trgovine kako bi se smanjile administrativne neefikasnosti i vrijeme potrebno za carinjenje, i unaprijedila izgradnja kapaciteta u Upravi carina

U pogledu **carinskog zakonodavstva**, stepen usklađenosti s pravnom tekovinom EU je visok. U julu 2018. godine, Crna Gora je usvojila podzakonske akte kojima se uvode izmjene carinskih tarifa za proizvode obuhvaćene Sporazumom Svjetske trgovinske organizacije (STO) o informacionoj tehnologiji, u skladu s državnim protokolom o pristupanju Svjetskoj trgovinskoj organizaciji i Kombinovanoj nomenklaturi EU. U decembru su usvojene izmjene podzakonskih akata koje se odnose na tranzit, klasifikaciju i porijeklo robe, kao i ne-preferencijalno porijeklo, a sa ciljem usklađivanja s Carinskim kodeksom Unije. Izmjene će se primjenjivati od jula 2021. godine. Zakonodavstvo o carinskoj tarifi za 2019. godinu je usvojeno u januaru 2019. godine. Pripremljene su izmjene podzakonskih akata o uslovima za dobijanje statusa ovlaštenog privrednog subjekta (AEO), u cilju usklađivanja s Carinskim kodeksom Unije. Usvajanje podzakonskih akata vezanih za Zakon o carinskoj službi za praćenje, presretanje i ispitivanje vozila, putnika i prtljaga, kao i izdavanje upozorenja i naloga ovlašćenih carinskih službenika je u toku.

Regionalna konvencija za Pan-Euro-Meditranska preferencijalna pravila o porijeklu robe primjenjuje se u Crnoj Gori. Nakon stupanja na snagu Dodatnog protokola 5 CEFTA sporazuma o trgovinskim olakšicama, Uprava carina je u procesu potpisivanja sporazuma s nadležnim upravnim tijelima kako bi se osigurala efikasna razmjena informacija i uzajamna pomoć u vezi s carinskim procesima. CEFTA protokol o porijeklu, koji uvodi punu kumulaciju i zabranu povraćaja carina, stupio je na snagu i primjenjivaće se od jula 2019. godine.

Potrebno je dalje usaglašavanje u oblasti prekursora droga, bezbjedonosnim aspektima i kontroli izvoza kulturnih dobara. Carinska pravila u Crnoj Gori obuhvataju i niz izuzeća od carina koja nijesu uključena u Carinski kodeks Evropske unije. Naknade se i dalje naplaćuju kamionima u unutrašnjim carinskim terminalima koji se nalaze u objektima u privatnom vlasništvu, što nije u skladu s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Uprava carina je usvojila svoju Poslovnu strategiju za period 2019-2021. godine i prateći Akcioni plan. Usvajanjem novog nacionalnog zakonodavstva o organizaciji i metodama rada državne uprave u decembru 2018. godine, Uprava carina je prestala da bude organ unutar Ministarstva finansija i stekla je status nezavisnog tijela.

Dalji napredak je postignut ka pristupanju Konvenciji o tranzitu i uspostavljanju novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS). Tehnički kapaciteti timova za carinsko izvršenje su značajno poboljšani. Uspostavljen je i počeo sa radom centar za obuku carinskih službenika. Pojednostavljene procedure za carinjenje ekspresnih pošiljaka su završene, i čekaju neophodna odobrenja za sprovođenje. Međutim, priprema za akreditaciju carinske laboratorije je zastala i treba da se nastavi. Zapošljavanje osoblja u IT sektoru ostaje izazov koji, ako se ne riješi na odgovarajući način, ugrožava implementaciju NCTS-a i povezanih projekata.

Uprava carina je član Koordinacionog tima za prava intelektualne svojine i učestvuje u zajedničkim aktivnostima radne grupe u cilju suzbijanja i sprečavanja kršenja prava

intelektualne svojine. Naplata prihoda tokom 2018. godine pokazuje povećanje od 11% u odnosu na 2017. godinu; međutim, potrebno je uložiti dodatne napore u naplatu carinskog duga, u skladu s preporukama Državne revizorske institucije. Nacionalna strategija trgovinskih olakšica, usvojena u martu 2018. godine, predviđa smanjenje prosječnog vremena za carinjenje za 50% i transakcionih troškova za 20% do kraja 2022. godine.

Uprkos poboljšanjima u kontrolnim objektima u slobodnoj zoni u Luci Bar i nekim nedavnim uspjesima u operacijama protiv krijumčarenja, carinske vlasti još uvijek nisu riješile značajne izazove u kontroli nezakonite trgovine duvanom i trebale bi dodatno ojačati međunarodnu saradnju po ovom pitanju. U tom smislu, Crna Gora je potpisnica Protokola o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima od 2017. godine i treba je ohrabriti da se fokusira na njegovo sprovođenje.

## 5.29 Poglavlje 30: Vanjski odnosi

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

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** u pogledu preporuka iz 2018. godine je ostvaren usvajanjem zakonodavnog i institucionalnog okvira za međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć. Crna Gora je takođe ratifikovala Dodatni protokol 5 CEFTA o trgovinskim olakšicama.

U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- usvoji zakonodavstvo u skladu s pravnom tekovinom EU koje se odnosi na kontrolu izvoza robe dvostruke namjene;
- sprovede aktivnosti u okviru višegodišnjeg Akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog prostora, naročito da sprovede Dodatni protokol 5 CEFTA o trgovinskim olakšicama, usvoji i sprovede Dodatni protokol 6 CEFTA o trgovini u uslugama te pregovara i obezbijedi najskorije usvajanje Dodatnog protokola 7 CEFTA o rješavanju sporova.

Što se tiče **zajedničke trgovinske politike**, Crna Gora je nastavila da koordinira svoju poziciju i usklađuje svoje politike s EU, uključujući i u okviru Svjetske trgovinske organizacije. U cilju potpunog sprovođenja Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO, Vlada je u aprilu 2018. usvojila ambicioznu Strategiju za trgovinske olakšice i Akcioni plan za period 2018-2022. Trebalo bi obezbijediti njihovo pravovremenu sprovođenje i odgovarajuće praćenje, kao i posebnu internetsku stranicu za praćenje razvoja događaja. Crna Gora tek treba da dostavi notifikacije koje se propisuju članovima 1.4., 10.6.2. i 12.2.2. Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO. Prvi pregled STO o trgovinskoj politici i praksi Crne Gore uspješno je završen u maju 2018. godine.

U maju 2018. Crna Gora je uskladila svoju domaću kontrolnu listu roba s dvostrukom namjenom sa režimom EU za 2017. za izvoz, prenos, posredovanje i tranzit ovih predmeta. Crna Gora je u procesu finalizovanja novog Zakona o kontroli izvoza robe s dvostrukom namjenom, s ciljem daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU, te treba da nastavi s unapređenjem administrativnih i kontrolnih kapaciteta. Još uvijek nije donijeta odluka kada je u pitanju apliciranje Crne Gore za učešće u Vasenarskom aranžmanu.

Kako bi se obezbijedilo sprovođenje Zakona o vanjskoj trgovini roba i usluga, Vlada je u oktobru 2018. godine donijela odluku o zabrani izvoza robe koja je usmjerena na oduzimanje života, smrtnu kaznu ili mučenje. Crna Gora ima na snazi zakonodavstvo koje ima za cilj sprovođenje postupka sertifikovanja prema Kimberli procesu, uključujući odredbe o sankcijama.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o investicionom i razvojnom fondu za regulisanje izdavanja i finansiranja izvoznih kredita, Crna Gora treba da donese potrebne podzakonske akte u skladu s pravnom tekovinom EU.

Crna Gora je nastavila aktivno učešće u CEFTA. Zakon o ratifikaciji Dodatnog protokola 5 o trgovinskim olakšicama unutar CEFTA stupio je na snagu 2018. godine. Dodatni protokol 6 o trgovini uslugama tek treba da se usvoji, dok je za Dodatni protokol 7 Vlada usvojila platformu za pregovore i uspostavila pregovarački tim u septembru 2018. godine. Direktor za multilateralnu i regionalnu trgovinsku saradnju i ekonomske odnose s inostranstvom, zadužen za pitanja CEFTA i STO, treba da nastavi s jačanjem svojih administrativnih kapaciteta kako bi se omogućilo sprovođenje trgovinskih obaveza.

Crna Gora je finalizovala pregovore o izmjenama i dopunama (o koncesijama u poljoprivredi i trgovini uslugama) Sporazuma o slobodnoj trgovini s Turskom u oktobru 2018, i ratifikacija je u toku. Vlada je u julu 2018. usvojila informaciju o statusu **bilateralnih sporazuma s trećim zemljama** i uspostavila radnu grupu za analizu postojećih sporazuma i razvoj novog modela u skladu s EU i međunarodnim standardima.

Što se tiče **razvojne politike i humanitarne pomoći**, Zakon o međunarodnoj razvojnoj saradnji i međunarodnoj humanitarnoj pomoći, koji je usvojen u aprilu 2018. godine djelimično je usklađen s pravnom tekovinom EU, a sredstva su dodijeljena prvim strateškim razvojnim aktivnostima Crne Gore. Potrebno je usvojiti odgovarajuće podzakonske akte kako bi se obezbijedilo dalje usklađivanje u ovoj oblasti, a potrebno je i izraditi bazu podataka projekata koji su dobili podršku donatora, koristeći metodologiju Odbora za razvojnu pomoć OECD-a. Crna Gora je postala članica Međunarodne inicijative za transparentnu pomoć u maju 2018.

Crna Gora treba da nastavi s pripremama u ovom poglavlju u skladu sa svojim opštim Akcionim planom o vanjskim odnosima.

### **5.31 Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika**



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

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti**. Ostvaren je **određeni napredak** usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o međunarodnim **restriktivnim mjerama** kojim su uvedene snažnije i odvratajuće sankcije. Crna Gora je nastavila da učestvuje u civilnim i vojnim misijama za upravljanje kriznim situacijama, kao i da se usaglašava sa stavovima EU.

Redovan **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici je nastavljen. Politički dijalog između EU i Crne Gore na teme UN-a je održan u oktobru 2018. Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo odbrane Crne Gore raspolažu sa dovoljno struktura kako bi mogli da učestvuju u zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici i zajedničkoj bezbjednosno-odbrambenoj politici. (Više informacija o bilateralnim odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja i državama članicama EU može se naći u poglavlju *Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

U oblasti **zajedničke vanjske i bezbjednosne politike (ZVBP)**, Crna Gora podržava Globalnu strategiju za vanjsku i bezbjednosnu politiku Evropske unije. Crna Gora je nastavila da se usaglašava sa svim relevantnim deklaracijama visokih zvaničnika EU i odlukama Savjeta (100% usaglašenosti). Izmjene i dopune Zakona o međunarodnim **restriktivnim mjerama** usvojene su u julu 2018. omogućavajući zamrzavanje imovine osobama sa nacionalne liste pravnih i fizičkih lica koji su označeni kao teroristi (ili njihovi finansijeri), kao i snažnije i odvratajuće sankcije.

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

Crna Gora učestvuje u pojedinim, ali i dalje ne svim, međunarodnim aranžmanima i instrumentima za **neproliferaciju**. Strategija za neproliferaciju oružja za masovno uništenje je usvojena, a osnovano je i tijelo za praćenje implementacije strategije. Izrada Prvog izvještaja o realizaciji je još uvijek u toku.

Nova Strategija za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine malokalibarskim i lakim oružjem i municijom (2019-2025) sa Akcionim planom usvojena je u decembru 2018. Uspostavljen je odgovarajući nacionalni sistem registracije i baza podataka.

Kada je riječ o **saradnji sa međunarodnim organizacijama**, u toku je proces adaptacije NATO standardima u Crnoj Gori (Crna Gora je 29. država članica NATO saveza).

U oblasti **bezbjednosnih** mjera, bezbjednosni sporazum između EU i Crne Gore o razmjeni i zaštiti tajnih podataka i dalje se nesmetano primjenjuje uglavnom kroz razmjenu tajnih podataka koji se odnose na vojne i civilne misije i operacije EU, kao i izdavanje sigurnosnih dozvola za osoblje (PSC).

Crna Gora nastavlja aktivno da učestvuje u **vojnim misijama upravljanja kriznim situacijama** u okviru **Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike (ZBOP)**, posebno EUTM Mali i EU NAVFOR Atalanta. Crna Gora je nastavila da učestvuje u operacijama UN-a, posebno UNFICYP i MINURSO. Nakon što je krajem 2014. istekao mandat misiji Međunarodnih snaga za bezbjednosnu pomoć (ISAF) u Avganistanu, predstavnici Vojske Crne Gore nastavili su da služe u NATO misiji „Odlučna podrška“. U julu 2018. Skupština je donijela odluku o učešću dva službenika u misiji KFOR-a na Kosovu, prvi oficir upućen je u oktobru 2018.

Crna Gora je u januaru 2019. podnijela zvaničnu aplikaciju da učestvuje u istraživanju EU o hibridnim rizicima kako bi identifikovala ključne slabosti i dobila pomoć kroz EU instrumente da izgradi kapacitete odnosno jača otpornost u odnosu na hibridne opasnosti. Istraživanje je pokrenuto sa Ministarstvom odbrane u februaru 2019.

### **5.32. Poglavlje 32: Finansijska kontrola**

*EU promoviše reformu nacionalnih sistema upravljanja u cilju povećanja odgovornosti rukovodilaca i pravilnog finansijskog upravljanja nacionalnim prihodima i rashodima. Pravila finansijske kontrole takođe štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od falsifikovanja.*

Crna Gora je u **umjereno spremna** u oblasti finansijske kontrole. Postignut je **određeni napredak** usvajanjem Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i podzakonske regulative koja se odnosi na zaštitu eura od falsifikovanja. Potrebni su dalji naponi za rješavanje pitanja odgovornosti rukovodilaca i jačanje funkcionisanja unutrašnje kontrole i interne revizije. Politička podrška na visokom nivou će i dalje biti korisna za sprovođenje reformi unutrašnje finansijske kontrole javnog sektora na svim nivoima uprave i državnih preduzeća. Budući da je postignut samo djelimičan napredak u implementaciji preporuka Komisije iz 2018. godine, one u velikoj mjeri ostaju važeće.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- usvoji i započne sprovođenje strategije za unapređenje sistema upravljanja i unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC dokument);
- obezbijedi usvajanje metodologije eksterne revizije koja je u potpunosti usklađena sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI);
- znatno ojača koordinacione kapacitete Službe za borbu protiv prevara.

#### **Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru**

**Strateški okvir** je djelimično uspostavljen. U cilju obezbjeđivanja konkretnog pristupa u politici usmjerenog na odgovornost rukovodilaca, potrebno je usvojiti planiranu strategiju za unapređenje upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru 2019-2023. Jedan broj uslova koji omogućavaju sprovođenje PIFC je uključen u Strategiju za reformu javne uprave i Program reforme finansijskog upravljanja u javnom sektoru 2016-2020. Izrada nacrt

dokumenta o odgovornosti rukovodilaca se koordinira sa drugim reformama, a praćenje i izvještavanje je predviđeno nakon njegovog usvajanja.

**Odgovornost rukovodilaca** u okviru institucija je definisana Zakonom o upravljanju i unutrašnjoj kontroli, koji je donijet u novembru 2018. Mehanizmi odgovornosti između ministarstava i njima podređenih organa su unaprijeđeni novim Zakonom o državnoj upravi. Međutim, praktično sprovođenje odgovornosti rukovodilaca u okviru institucija još uvijek treba posebno definisati u planiranoj strategiji za unapređenje upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru i nakon toga sprovesti u praksi. Kultura rukovođenja u javnom sektoru izgleda vrlo centralizovana pri čemu se malo ovlašćenja za odlučivanje i budžetiranje u okviru institucija delegira srednjem rukovodnom sloju. Odgovornost rukovodilaca je dalje ograničena primarnim fokusom na usklađenost, a manje na rezultate rada. (*V. Reformu javne uprave*).

**Unutrašnja kontrola** je regulisana u skladu sa međunarodnim standardima u Zakonu o upravljanju i unutrašnjoj kontroli. Priručnik o finansijskom upravljanju i kontroli je donijet. Međutim, pravo i djelotvorno funkcionisanje unutrašnje kontrole, posebno u dijelu upravljanja rizikom, još uvijek se ne primjenjuje dosljedno kroz sve budžetske jedinice. Centralizovana funkcija budžetske inspekcije u Ministarstvu finansija nije u potpunosti operativna.

**Praksa interne revizije** je uređena u skladu s međunarodnim standardima. Međutim, nisu sve institucije koje je trebalo da uspotave jedinicu unutrašnje revizije to i učinile. Mnoge jedinice interne revizije su uspostavljene, ali nemaju dovoljno zaposlenih. Potrebno je poboljšati blagovremenu stopu sprovođenja preporuka o unutrašnjoj reviziji. Crna Gora je uspostavila Nacionalni plan obuke i razvoja unutrašnje revizije.

**Centralna jedinica za harmonizaciju** pri Ministarstvu finansija odgovorna je za razvoj i metodološko usmjeravanje i obuku o PIFC, kao i praćenje i izvještavanje o sprovođenju PIFC. Ona je počela da sprovodi unutrašnje procjene kvaliteta. Centralna jedinica priprema godišnji izvještaj o PIFC koji sadrži zaključke za usvajanje na Vladi, nakon čega prati sprovođenje tih zaključaka i izvještava o tome u sljedećem godišnjem izvještaju.

## **Eksterna revizija**

**Ustavni i pravni okvir Crne Gore** obezbjeđuje nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI), u skladu sa standardima INTOSAI. Iako je tokom izvještajnog perioda zaposleno sedam osoba, DRI se i dalje suočava sa izazovima institucionalnih kapaciteta. DRI nastavlja da sprovodi svoj Strateški plan razvoja 2018-2022.

U cilju **poboljšanja kvaliteta revizorskog rada**, DRI je u septembru 2018. usvojila metodologiju revizije završnog računa državnog budžeta Crne Gore, u skladu sa strateškim planom razvoja 2018-2022. DRI treba da usvoji metodologiju eksterne revizije koja je u potpunosti usklađena sa Standardima INTOSAI. U cilju poboljšanja revizorskog rada, DRI je uspostavila sektor koji je zadužen za poslove revizije učinka. Tokom 2018, DRI je sprovela četiri revizije učinka, kao i tokom 2017. godine.

Da bi se ojačao **uticaj revizorskog rada**, Skupština i DRI su potpisali memorandum o razumijevanju u maju 2018. godine, s ciljem poboljšanja postupanja u skladu sa revizorskim izvještajima. Potpisan je protokol sa Vrhovnim državnim tužiocem 2018. Godine o radu sa sumnjivim ilegalnim djelovanjima otkrivenim tokom revizija DRI. Skupština samo djelimično koristi izvještaje DRI; međutim, zakon o DRI poziva Skupštinu da odluči o predloženim mjerama i vremenskim ograničenjima za sprovođenje preporuka DRI koje se tiču Završnog računa. DRI preduzima dalje revizije o sprovođenju njenih preporuka.

### **Zaštita finansijskih interesa EU**

**Usklađenost** crnogorskog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU je na visokom nivou, ali Crna Gora i dalje treba da donese odredbe krivičnog zakonika kako bi se obezbijedila potpuna usklađenost sa Direktivom 2017/1371 o borbi protiv prevara na štetu finansijskih interesa EU. Nacionalna strategija za borbu protiv prevara 2019-2021 treba da se usvoji kako bi obezbijedila strateški osnov za unapređenje kapaciteta nacionalne **Kancelarije za borbu protiv prevara (AFCOS)** i ukupno funkcionisanje AFCOS mreže. Crna Gora **saraduje sa Evropskom komisijom** tokom istraga i izvještaja EK o utvrđenim nepravilnostima. Od 2012. godine, Crna Gora je prijavila 42 slučaja preko elektronskog sistema upravljanja nepravilnostima, uključujući i šest slučajeva u 2018. i 27 u prva dva mjeseca 2019. Crna Gora i dalje treba da uspostavi solidan bilans ostvarenih rezultata u istragama i prijavama nepravilnosti.

### **Zaštita eura od falsifikovanja**

Crna Gora je dostigla visok nivo **usklađenosti** s pravnom tekovinom EU. Tokom 2018. godine, Centralna banka je usvojila nekoliko podzakonskih akata, prije svega o medaljama i tokenima sličnim kovanicama eura, (ii) o rukovanju sumnjivim novčanicama i kovanicama eura, i o autentičnosti i provjeri pogodnosti i recirkulaciji novčanica i kovanica eura. Centralna banka ima neophodan kapacitet za **tehničku analizu** i obezbjeđuje redovne obuke za lica koja rukuju gotovinom, policiju i tužilaštvo. Centralna banka je zaključila **sporazume o saradnji** s EK i Evropskom centralnom bankom i saraduje sa relevantnim inostranim institucijama. Crna Gora nastavlja da učestvuje u akcijama programa Pericles 2020.

### **5.33 Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe**

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

Pripreme u ovoj oblasti su u **ranoj fazi**. Ostvaren je **ograničen napredak** u jačanju administrativnih kapaciteta za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima, i potrebni su dalji naponi kako bi se uspostavila solidna institucionalna organizacija i snažna

međuresorna saradnja između svih institucija i organa uključenih u primjenu sistema sopstvenih sredstava. Preporuke iz 2018. i dalje važe.

Stoga, u predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- unaprijedi usklađenost pravnog okvira i administrativnih pravila za sistem sopstvenih sredstava i PDV s pravnom tekovinom EU; i da poštuje obaveze preuzete u okviru tehničke podrške i programa praćenja sopstvenih sredstava;
- ažurira i u potpunosti sprovede akcioni plan za sistem sopstvenih sredstava;
- obezbijedi adekvatne kapacitete u Direkciji za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU i svih institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava.

Pravni okvir Crne Gore za sistem sopstvenih sredstava treba u potpunosti uskladiti s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **tradicionalnih sopstvenih sredstava**, ranije planirani akcioni plan nije usvojen. Revidirani akcioni plan za sistem sopstvenih sredstava je usvojen u proljeće 2019. Potrebno je uložiti značajne napore da se obezbijedi njegovo puno sprovođenje.

Što se tiče sredstava iz **poreza na dodatu vrijednost**, izmijenjeni Zakon o PDV je djelimično usklađen s pravnom tekovinom EU. Potrebno je dalje usklađivanje u dijelu snabdijevanja robom, poreskih obveznika i osnovice PDV, izuzeća od plaćanja PDV u javnom interesu i izdavanja faktura.

Što se tiče **sredstava iz bruto nacionalnog dohotka**, BDP Crne Gore se računa prema metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010).

Što se tiče **administrativne infrastrukture**, potrebno je izraditi sveobuhvatan plan potreba za obukom i obezbijediti izgradnju kapaciteta Direktorata za budžet, posebno u Direkciji za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, kao i za sve institucije uključene u sistem sopstvenih sredstava.

## **ANEKS I – ODNOSI IZMEĐU EU I CRNE GORE**

U okviru **pregovora o pristupanju**, do maja 2019. godine, otvoreno je 32 poglavlja, uključujući poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, od kojih su tri, tj. Nauka i istraživanje, Obrazovanje i kultura i Vanjski odnosi, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u **Procesu stabilizacije i pridruživanja**. Sve u svemu, Crna Gora je nastavila da sprovodi svoje obaveze u skladu sa **Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju** (SSP).

Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u junu 2018. godine, a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2018. Tokom cijelog perioda održavani su redovni sastanci pododбора. U novembru 2018. i u martu 2019. godine. održana su dva sastanka Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija EU i zemalja kandidata, koji ima za cilj da pomogne postepenom ispunjavaju ekonomskih kriterijuma za pristupanje i bolje pripremljenosti u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najnoviji sastanak održan je 17. maja 2019. godine, kada su usvojene zajedničke preporuke.

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

Crna Gora trenutno koristi finansijsku pomoć EU u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) sa okvirnim iznosom izdvojenih sredstava od 279,5 miliona eura za period 2014-2020, od čega je gotovo 197 miliona eura već programirano u periodu 2014-2018, na osnovu prioriteta navedenih u Indikativnom strateškom dokumentu. Akcioni program za 2018. predvidio je 28,2 miliona eura za reforme i investicije u oblasti vladavine prava i osnovnih prava, poljoprivrede i ruralnog razvoja. Tokom 2018. godine, Crna Gora je koristila dodatnih 8 miliona eura, nakon što je dobila nagradu za učinak u okviru srednjoročnog pregleda Indikativnog strateškog dokumenta. Ova dodatna sredstva dodijeljena su socijalnim oblastima, sa posebnim fokusom na zdravstveni sektor.

Crna Gora i dalje koristi podršku u okviru multikorisničkih i regionalnih programa IPA programa i dalje učestvuje u četiri programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama Zapadnog Balkana i programima transnacionalne saradnje sa državama članicama u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj i Jadranskog prekograničnog programa IPA.

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



## Aneks II – Statistički aneks

### STATISTIČKI PODACI (na dan 29.04.2019. godine)

#### Crna Gora

<b>Osnovni podaci</b>	Napomena	2006	2013	2014
Stanovništvo (u hiljadama)		613.1	620.9	621.5
Ukupna površina zemlje (km <sup>2</sup> )		13 812	13 812	13 812

<b>Nacionalni računi</b>	Napomena	2006	2013	2014
Bruto domaći proizvod (BDP) (u milionima eura)		2 170	3 363	3 458
BDP (euro po glavi stanovnika)		3 500	5 400	5 600
BDP po glavi stanovnika (iskazan preko standarda kupovne moći (SKM))		8 500	10 900	11 300
BDP po glavi stanovnika (iskazan preko SKM), u odnosu na EU prosjek (EU-28 = 100)		35	41	41
Stopa rasta realnog BDP-a: promjena u BDP-u od prethodne godine (%)		:	3.5	1.8
Rast zaposlenosti (podaci nacionalnih računa), u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	:
Rast produktivnosti radne snage: rast BDP-a (u obimu) po zaposlenom licu, u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	:
Jedinični rast troškova rada, u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	:	:
** trogodišnja promjena (T / T-3) u nominalnom indeksu rasta jediničnih troškova radne snage (2010 = 100)		:	:	:
Produktivnost radne snage po zaposlenom: BDP (u SKM) po zaposlenom licu u odnosu na prosjek EU (EU-28 = 100)		:	:	:
Bruto dodatna vrijednost po glavnim sektorima				
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		10.0	9.8	10.0
Industrija (%)		17.3	14.3	13.5
Građevinarstvo (%)		4.3	4.5	4.2
Usluge (%)		68.4	71.4	72.3
Troškovi finalne potrošnje, kao učešće u BDP-u (%)		112.9	100.5	99.6
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao učešće u BDP-u (%)		22.8	20.2	19.0
Promjene u zalihama, kao učešće u BDP-u (%)		1.1	-0.6	1.2
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		40.6	41.3	40.1
Uvoz robe i usluga u odnosu na BDP (%)		77.4	61.4	60.0



Bruto investicije opšteg sektora države u osnovna sredstva, kao procenat BDP (%)		:	:	:
--	--	---	---	---

<b>Poslovanje</b>	Napomena	2006	2013	2014
Indeks obima industrijske proizvodnje (2010 =100)		128.1	92.3s	81.8s
Broj aktivnih privrednih društava (broj)		:	:	:
Stopa osnivanja novih preduzeća: broj osnovanih novih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)		:	16.2	14.5
Stopa zatvorenih preduzeća: broj zatvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)		:	4.3	9.1
Lica zaposlena u MSP kao udio u broju svih zaposlenih lica (u nefinansijskoj privredi) (%)		:	:	:
Dodata vrijednost MSP (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)		:	811	869
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)		:	1 271	1 308

<b>Stopa inflacije i cijene stanova</b>	Napomena	2006	2013	2014
Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HIPC), promjena u odnosu na prethodnu godinu (%)	1)	2.1	1.8b	-0.5
** Godišnja promjena u deflacioniranom indeksu cijena stanova (2010 = 100)		:	:	:

<b>Platni bilans</b>	Napomena	2006	2013	2014
Platni bilans: ukupno tekući račun (u milionima eura)	2)	-674	-383	-429
Platni bilans tekući račun: spoljno-trgovinski bilans (u milionima eura)	2)	-966	-1 329	-1 376
Platni bilans tekući račun: neto usluge (u milionima eura)	2)	166	653	690
Platni bilans tekući račun: neto bilans primarnih prihoda (u milionima eura)	2)	36	66	46
Platni bilans tekući račun: neto bilans sekundarnih prihoda (u milionima eura)	2)	90	227	211
Neto bilans primarnih i sekundarnih prihoda: od čega državni transferi (u milionima eura)	2)	7	22	24
** pokretni prosjek tekućeg računa u odnosu na BDP za prethodne 3 godine (%)		:	-13.8	-13

** Petogodišnja promjena udjela svjetskog izvoza roba i usluga (%)		:	:	:
Neto bilans (ulaznih – izlaznih) stranih direktnih investicija (SDI) (u milionima eura)		469.7	323.9	353.9
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (u milionima eura)		26.1	13.0	20.7
od čega SDI u privredama zemalja EU-28 koje podnose izvještaje (u milionima eura)		2.5	11.1	14.9
Strane direktne investicije u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		495.8	336.9	374.6
od čega SDI privreda zemalja EU-28 u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		303.0	79.8	117.4
** Neto pozicija međunarodnih investicija, u odnosu na BDP (%)		:	:	:
Godišnje stope promjene u bruto prilivu doznaka (u nacionalnoj valuti) od radnika migranata (%)	2)	-43.6	2.1	-6.7

### Javne finansije

	Napomena	2006	2013	2014
*** Deficit/ suficit opšteg državnog sektora, u odnosu na BDP (%)		3.4	-5.2	-3.1
*** Bruto dug opšteg državnog sektora u odnosu na BDP (%)		32.3	57.5	59.9
Ukupni državni prihodi, kao procenat BDP-a (%)		45.6	42.6	44.8
Ukupni državni rashodi, kao procenat BDP-a (%)		42.3	47.2	47.7

### Finansijski indikatori

	Napomena	2006	2013	2014
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na BDP (%)		:	:	:
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na ukupan izvoz (%)		:	:	:
Novčana masa: M1 (novčanice, novčići, prekonoćna oročenja, u milionima eura)	3)	484	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti sa rokom dospijeca do dvije godine, u milionima eura)	4)	1 099	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus utrživi instrumenti, u milionima eura)	5)	1 587	:	:
Ukupan zajam monetarnih finansijskih institucija građanima (konsolidovan) (u milionima eura)	6)	843	1 985	1 929
** Godišnja promjena u pasivi finansijskog sektora (%)		:	:	:
** Privatni kreditni tok, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:
** Privatni dug, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:
Kamatne stope: dnevna novčana stopa, godišnje (%)		:	:	:
Aktivna kamatna stopa (godinu dana), godišnje (%)	7)	10.34	9.36	9.22

Kamatna stopa na depozit (godinu dana), godišnje (%)	7)	:	2.54	1.86
Kurs eura: prosjek perioda (1 euro = ... domaća valuta)		1	1	1
Trgovinski ponderisan indeks efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2005 = 100)		:	:	:
**3-godišnja promjena (T/T-3) u trgovinski ponderisanom indeksu efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2005 = 100)		:	:	:
Vrijednost rezervnih sredstava (uključujući zlato) (u milionima eura)		329	424	545

### Spoljna trgovina robom

	Napomena	2006	2013	2014
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		1 457	1 773	1 784
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		441	376	333
Trgovinski bilans: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		-1 016	-1 398	-1 451
Uslovi trgovine (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena * 100) (broj)	8)	:	102	101
Učešće izvoza u zemlje EU-28 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		68.3	41.5	35.7
Učešće uvoza iz zemalja EU-28 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		51.8	44.2	45.8

### Demografija

	Napomena	2006	2013	2014
Gruba stopa prirodne promjene stanovništva (prirodna stopa rasta): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)		2.5	2.5b	2.4
Stopa smrtnosti kod djece mlađe od jedne godine (na hiljadu živorođenih)		11.0	4.4	4.9
Očekivani životni vijek pri rođenju: muškarci (godine)		71.4	74.1	74.1
Očekivani životni vijek pri rođenju: žene (godina)		76.4	79.0	78.9

### Tržište rada

	Napomena	2006	2013	2014
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti od 20 do 64 godine: procenat stanovništva od 20 do 64 godine koji je ekonomski aktivan (%)		65.5	65.1	67.6
* Stopa zaposlenosti za lica starosti od 20-64 godina: procenat stanovnika od 20 do 64 godine koji su zaposleni (%)		47.1	52.6	55.6
Stopa zaposlenosti muškaraca za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		55.0	57.8	61.4
Stopa zaposlenosti žena za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		39.9	47.5	49.4

Stopa zaposlenosti za lica starosti od 55 do 64 godine: procenat stanovnika od 55 do 64 godine koji su zaposleni (%)		23.1	38.7	38.7
Zapošljavanje po glavnim sektorima				
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		:	4.5	5.7
Industrija (%)		:	11.9	11.1
Građevinarstvo (%)		:	5.9	6.5
Usluge (%)		:	77.7	76.8
Zaposleni u javnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	9)	:	36.0	32.8
Zaposleni u privatnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	10)	:	47.7	48.2
Stopa nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena (%)		29.6	19.5	18.0
Stopa nezaposlenosti za muškarce (%)		29.1	20.1	17.8
Stopa nezaposlenosti za žene (%)		30.1	18.8	18.2
Stopa nezaposlenosti mladih: procenat radne snage od 15 do 24 godine koja je nezaposlena (%)		59.5	41.6	35.8
Stopa dugoročne nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena 12 mjeseci ili duže (%)		:	16.0	14.0
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila najnižu srednju školu (nivo 0-2 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		:	39.7	32.8
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila tercijarni nivo obrazovanja (nivo 5-8 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		:	9.0	9.0

### Socijalna kohezija

	Napomena	2006	2013	2014
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (domaća valuta)		213	487	479
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom inflacije) (2010 = 100)		69.2	91.2	91.4
GINI koeficijent		:	38	36
Jaz siromaštva		:	39.7	32.8
* Rano odustajanje od obrazovanja i obuke: procenat stanovništva starosne dobi od 18-24 godine sa najnižim srednjim obrazovanjem koji nisu obuhvaćeni daljim obrazovanjem ili usavršavanjem (%)		:	5.8	5.1

### Životni standard

Napomena	2006	2013	2014
----------	------	------	------

Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		248.9	288.3	280.1
Broj pretplata za mobilne telefone u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		1 127.4	1 605.4b	1 630.3
Pokrivenost mobilnim širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		:	13	10
Fiksna pokrivenost širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		:	15	17

### Infrastruktura

	Napomena	2006	2013	2014
Gustina željezničke mreže (linije u radu na hiljadu km <sup>2</sup> )		18.4	18.4	18.4
Dužina autoputeva (u kilometrima)		0	0	0

### Inovacije i istraživanja

	Napomena	2006	2013	2014
Javna potrošnja za obrazovanje u odnosu na BDP (%)		:	:	:
* Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)		1.23	0.37	0.36
Izdavanja iz državnog budžeta ili izdaci za istraživanje i razvoj, kao procenat BDP-a (%)		:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)		:	55.8e	63.6e

### Životna sredina

	Napomena	2006	2013	2014
* Indeks emisije gasova sa efektom staklene bašte, ekvivalent CO <sub>2</sub> (1990 = 100)		82.5	56.3	54.6
Energetski intenzitet privrede (kg ekvivalenta nafte po BDP 1.000 eura u stalnim cijenama za 2010. godinu)		:	306.4	294.7
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)		36.4	72.3	52.2
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem teretnom saobraćaju (na osnovu tonskih kilometara) (%)	11)	28.5	100.0b	100.0

### Energetika

	Napomena	2006	2013	2014
Primarna proizvodnja svih energetske proizvoda (u hiljadama tona ekvivalenta nafte (TEN))		629	762	692
Primarna proizvodnja sirove nafte (u hiljadama TEN)		0	0	0
Primarna proizvodnja čvrstih goriva (u hiljadama TEN)		330	372	364
Primarna proizvodnja gasa (u hiljadama TEN)		0	0	0
Neto uvoz svih energenata (u hiljadama TEN)		518	234	291

Bruto unutrašnja potrošnja energije (u hiljadama TEN) (u hiljadama TEN)		1 152	996	975
Bruto proizvodnja električne energije (GWh)		2 952	3 945	3 173

<b>Poljoprivreda</b>	Napomena	2006	2013	2014
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (po proizvodnim cijenama) (2010 = 100)		:	:	:
Iskorišćena poljoprivredna površina (u hiljadama hektara)	12)	517	223b	230
Broj stoke: živa goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)	13)	115	89	94
Broj stoke: žive svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)	13)	13	21	22
Broj stoke: žive ovce i žive koze (u hiljadama grla, kraj perioda)	13)	:	220	237
Raspoloživo sirovo mlijeko na gazdinstvima (u hiljadama tona)	14)	178	182	192
Proizvodnja usjeva koji se žanju: žitarice (uključujući pirinač) (u hiljadama tona)		:	8	8
Proizvodnja usjeva koji se beru: šećerna repa (u hiljadama tona)		:	0	0
Proizvodnja usjeva koji se beru: povrće (u hiljadama tona)	15)	:	42	44

: = nije dostupno

b = razvrstano u serije

e = procjena

p = privremeno

s = procjena Eurostat-a

u = niska pouzdanost

\* = indikator Evropa 2020

\*\* = indikator za makroekonomsku neravnotežu (MIP)

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

#### Fusnote

- 1) 2006: Indeks potrošačkih cijena.
- 2) 2006: na osnovu petog izdanja priručnika o platnom bilansu (BPM5).
- 3) Nacionalna definicija M0, koja obuhvata bankarske depozite kod CBCG (račun poravnjanja i računa obavezne rezerve) i procenjeni iznos gotovog novca u opticaju.
- 4) Nacionalna definicija M11, koja obuhvata M0 plus depozite po viđenju nebankarskog sektora koji se drže kod banaka i CBCG, u EUR i drugim valutama, plus depozite po viđenju centralne vlade u EUR i drugim valutama.
- 5) Nacionalna definicija M21, koja obuhvata M11 plus oročene depozite nebankarskog sektora kod banaka, u EUR i drugim valutama, plus oročene depozite centralne vlade u EUR i drugim valutama.
- 6) Zajmovi uključuju ukupne zajmove banaka odobrene građanima izvan države

- monetarnih finansijskih institucija i druga potraživanja (faktoring i forfetiranje, potraživanja po osnovu neizmirenih akceptnih mjenica, garancije i mjenice).
- 7) Ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa, neplaćeni iznosi.
  - 8) Izračunato iz indeksa sa prethodnom godinom kao referentnom godinom (= 100).
  - 9) Nisu obuhvaćeni podaci nevladinih organizacija. Broj zaposlenih u javnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih.
  - 10) Sastoji se od podataka privatnih preduzeća ili privrednih društava, preduzetnika i privatnih domaćinstava. Broj zaposlenih u privatnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih.
  - 11) 2006: ukupan teretni saobraćaj (nacionalna teritorija i međunarodni prevoz).
  - 12) 2006: na osnovu izvještaja poljoprivrednih organizacija (poljoprivrednih preduzeća i zadruga) koje se bave ratarskom proizvodnjom i procjenama za privatna poljoprivredna gazdinstva.
  - 13) Uključujući životinje koje drže preduzeća, zadruge i domaćinstva.
  - 14) U milionima litara. Neto količina, od preduzeća, zadruga i domaćinstava.
  - 15) 2013-2015: uključujući proizvodnju povrtnjaka.









