



EVROPSKA KOMISIJA

Instrument pretpristupne pomoći (IPA)
Višegodišnji indikativni planski dokument (MIPD)

(MIPD)

2011-2013

Crna Gora

NACRT

**Na ovaj dokument potrebno je dostaviti komentare NIPAK-a, članica EU,
Generalnih Direktorata (DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI) prije procesa konsultacija**

(Nacrt: 2 April 2012)

REZIME.....	1
STRATEŠKI CILJEVI IPA.....	3
2. STRATEŠKO PLANIRANJE IPA POMOĆI.....	3
2.1 Izazovi i procjena potreba.....	3
2.2 Nacionalne strategije.....	4
2.3 Odnosi sa EU.....	4
2.4 Naučene lekcije.....	5
2.5 Procjena potreba i konsultacije sa zainteresovanim stranama i donatorima.....	6
2.6 Izabrani prioriteti za EU pomoć.....	7
3. GLAVNI SEKTORI EU PODRŠKE ZA 2011 – 2013.....	9
3.1. Konsolidacija vladavine prava, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove.....	Error! Bookmark not defined12
3.2. Uprava i javna administracija uključujući civilno društvo.....	Error! Bookmark not defined15
3.3. Investiranje u životnu sredinu i transport.....	18
3.4. Saobraćaj.....	20
3.5 Razvoj ljudskih resursa, edukacija i socijalna inkluzija.....	23
3.6 Ruralni razvoj.....	26
ANEKSI.....	30
Lista skraćenica.....	30

Rezime

Svrha Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta je definisanje prioriteta u okviru EU pomoći za programski period 2011-2013. MIPD je baziran na potrebama identifikovanim u Evropskom partnerstvu, Mišljenju¹ EK (usvojenom 9. novembra 2010. godine, kao dio "Paketa proširenja") i u strategijama zemlje primaoca pomoći. U procesu pripreme MIPD konsultovani su Vlada Crne Gore, lokalne zainteresovane strane, zemlje članice EU i donatorska zajednica u Crnoj Gori.

EK je u posljednjih par godina preduzela niz koraka sa ciljem da unaprijedi stratešku prirodu ovog procesa i ojača vezu između prioriteta definisanih u Izvještaju o napretku i samog programiranja pomoći. U cilju jasnog usmjeravanja i jačanja vlasništva nad procesom od strane zemalja korisnica, EK će sve više koristiti sektorski pristup u planiranju predpristupne pomoći. Da bi povećali efekat IPA pomoći i usmjerili je na dostižne ciljeve, EK je odlučila da se koncentriše na određene sektore. Sektorski pristup će olakšati saradnju između donatora i korisnika sredstava, eliminišući dupliranja i voditi ka većoj efikasnosti i efektivnosti. Ovakav pristup bi svim zainteresovanim stranama trebao da omogući da se zajedničkim snagama snažnije usmjere na realizaciju definisanih ciljeva.

Prioriteti identifikovani za podršku preko IPA u okviru ovog MIPD proističu iz Mišljenja, kao i iz analitičkih izvještaja, u kojim je navedeno da je neophodno ispuniti uslove u ključnim oblastima prije započinjanja pregovora o članstvu. Oblasti u kojima IPA može doprinjeti približavanju zemlje EU članstvu su definisani u okviru sledećih prioriteta:

- Jačanje zakonodavne uloge Skupštine i njene nadzorne funkcije
- Završetak ključnih koraka u reformi javne uprave
- Jačanje vladavine prava; unapređenje anti-korupcijskog pravnog okvira i jačanje borbe protiv organizovanog kriminala
- Unapređenje medijskih sloboda
- Jačanje saradnje sa civilnim društvom
- Implementacija pravnog okvira i politika u oblasti antidiskriminacije i garancija pravnog statusa raseljenih lica, konkretno Roma, Aškalija i Agipćana; Implementacija održive strategije za zatvaranje Konik kampa.
- Efektivna implementacija *acquis*-a u oblasti transporta i trans evropskog transporta i energetskih mreža, sa posebnim osvrtom na željeznicu.
- Jačanje uprave u oblasti zaštite životne sredine, uključujući procjenu uticaja na životnu sredinu i upravljanje zaštićenim područjima, kao i identifikovanje održivih izvora finansiranja

¹ SEC(2010) 1334

- Priprema procesa saradnje na evropskom nivou u oblasti zapošljavanja, socijalne inkluzije i penzionog sistema
- Jačanje administrativnih kapaciteta u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja sa fokusom na pripremu osnovnih instrumenata i institucija u okviru Zajedničke poljoprivredne politike EU

U cilju ostvarivanja prioriteta za programski period 2011-2013, EK će fokusirati predpristupnu pomoć na sledeće sektore:

Sektor 1 Vladavina prava, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove. Cilj je dalja podrška nezavisnosti, efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti pravosuđa uključujući kaznenu politiku (socijalna pravda) i izvršne organe, posebno u cilju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, unapređenja saradnje i koordinacije na domaćem planu, kao i sa relevantnim međunarodnim institucijama

Sektor 2 Reforma javne Uprave, uključujući Skupštinu, slobodu medija, izgradnju institucija za usvajanje pravnih tekovina EU i civilno društvo. Cilj je dalja podrška državnim naporima (na centralnom i na lokalnom nivou) u procesu reformi, većoj profesionalnosti i depolitizaciji državne uprave , poboljšanju upravljanja finansijskog sistema, jačanja kontrole i nadzora organa (npr. Sud revizora, Ombudsman itd) i usklađivanje statistike u skladu sa zahtjevima EU. Pored podrške procesima reformi, EU je posvećena podršci Skupštini Crne Gore i obezbeđivanju slobode medija, kao i pomoći NVO.

Sektor 3. Životna sredina. Ovo je ključna oblast za Crnu Goru, imajući u vidu povećanje turističkih potencijala kao važnog izvora prihoda. Mišljenje EK naglašava važnost potpunog usklađivanja sa *acquis*-em u oblasti zaštite životne sredine, uz ubrzano strateško planiranje u svim sektorima i pronalaženje održivih izvora finansiranja.

Sektor 4. Saobraćaj. U cilju podsticanja ekonomije i izlaska iz ekonomske krize, oblast saobraćaja je od suštinskog značaja. Mišljenje EK pominje potrebu jačanja administrativnih kapaciteta u ovom sektoru. U okviru ovog MIPD, kroz IPA će se obezbediti ulaganje u pomorski i željeznički sektor.

Sektor 5. Socijalni razvoj: Pored ključnih prioriteta pomenutih o anti -diskriminaciji i razvoju održivih rješenja za RAE populaciju i druge ranjive grupe, cilj IPA intervencija je da se unaprijedi socijalna inkluzija u cjelini, da se poboljša socijalna služba, kao i obrazovanje i unaprijedi kvalitet stručnog obrazovanja i obuke (VET), kao i pristup nezaposlenih ljudi tržištu rada.

Sektor 6. Poljoprivreda i ruralni razvoj. Podrška ekonomskom rastu kroz razvoj sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja, podrška održivom razvoju ruralnih područja i razvoju ruralne ekonomije, posebno u pogledu opredeljenja Crne Gore da poveća svoje prihode od turizma. To će poboljšati pristup nezaposlenih tržištu rada u najsiromašnijim oblastima sjevera crne Gore i podstaći socijalnu uključenost ugroženih grupa

Iako implementacija *acquis-a* nije sektor za sebe, biće podržana kroz gore navedene sektore, kao i kroz jačanje kapaciteta administracije, imajući u vidu da je Crna Gora dobila status zemlje kandidata. U svjetlu napretka koji je Crna Gora ostvarila, Evropski savjet je 17. decembra 2010. godine na osnovu preporuke EK dodijelio Crnoj Gori status zemlje kandidata za članstvo u EU.

1. Strateški ciljevi IPA

Opšti cilj EU finansijske pomoći Crnoj Gori je da podrži njene napore u reformama i usklađivanju sa pravom EU u cilju da postane u potpunosti spremna da preuzme obaveze članstva u Evropskoj uniji.

Agenda Evropa 2020 zemljama koje pretenduju na članstvo u EU pruža podsticaj u procesu reformi. Crna Gora je pozvana da prati prioritete strategije i prilagodi glavne izazove u nacionalnom kontekstu. Politiku proširenja takođe podržava Strategija "Evropa 2020", proširujući unutrašnje tržište i jačajući saradnju u oblastima gdje je prekogranična saradnja važno pitanje.

2. Strateško planiranje IPA pomoći

2.1 Izazovi i procjena potreba

Crna Gora je veoma mala ekonomija, sa populacijom od 620.145 stanovnika (popis 2003) na teritoriji od 13.812 kvadratnih kilometara. Država posjeduje prirodne resurse, prije svega boksit, uglj, drvo, ali i značajan hidroloških potencijal, kao i povoljnu klimu za razvoj poljoprivrede i turizma . Prirodne ljepote, počev od primorskih oblasti do planina na sjeveru, predstavljaju važan potencijal za turizam. Industrijska baza je mala, dok su usluge više razvijene, posebno u oblasti turizma i trgovine.

POLITIČKA SITUACIJA. Crna Gora je postala nezavisna država u junu 2006. godine. Na političkoj sceni dominira Demokratska partija socijalista (DPS). Novi Ustav je usvojen kvalifikovanom većinom u parlamentu 19. oktobra 2007. Demokratski i izborni standardi u zemlji se smatraju zadovoljavajućim. Crna Gora igra konstruktivnu regionalnu ulogu. **EKONOMSKA SITUACIJA.** Ekonomska stabilnost je dostigla nivo koji se smatra dovoljnim da bi ekonomski subjekti mogli da donose odluke na osnovu predvidljivosti ekonomskih kretanja. To je dovelo do visoke stope rasta koje su u prosjeku iznad 5 % u godinama prije ekonomske krize. Unapređenjem poslovnog ambijenta privučene su strane investicije. Crnogorska ekonomija je ostala i dalje veoma otvorena, dok je nivo trgovine i investicija između EU i zapadnog Balkana visok. Bruto domaći proizvod je dostigao 3 milijarde eura u 2009.godini. Kretanje stanovništva i prihoda oslikava regionalne razlike između više naseljenog i bogatijeg juga (priobalje i kapitalna područja) i manje razvijenih opština sjevera. Zapošljavanje u rudarstvu i teškoj industriji je opalo, dok je zaposlenost u turizmu i izgradnji povećana. Zaposlenost u javnom sektoru predstavlja oko 25 % od ukupnog broja zaposlenih, dok je zaposlenost u poljoprivredi dosta niska (manje od 6% radne snage u 2009. godini). Neformalna zaposlenost je povećana zbog krize do 25% radne snage u 2009. godini. Sektor turizma je ostvario neprekidan rast uprkos krizi , sa učešćem u BDP od 20,8 % u 2009. godini, sa 17,8 % od ukupnog broja zaposlenih. Na osnovu navedenog, postoji potreba da se poboljša sistem obrazovanja i stručnog osposobljavanje, kao i da se smanji rigidnost na tržištu rada. Država još uvijek oskudjeva u pogledu energetike i saobraćajne

infrastrukture. Prije svega, i dalje prisutna slabost vladavine prava negativno utiče na socio - ekonomsko okruženje. Neformalni sektor i dalje predstavlja izazov.

SOCIJALNA SFERA. Prema najnovijim podacima iz Nacionalnog izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka (iz 2009. godine) siromaštvo je i dalje na istom nivou (oko 11 %) i relativno visoko na sjeveru zemlje, gdje je i stopa nezaposlenosti i nepismenosti relativno visoka, posebno kod starije populacije i žena, što uz niska primanja ima za posljedicu visoku stopu siromaštva. Socijalna isključenost je koncentrisana među određenim socijalno ugroženim grupama stanovništva, odnosno šest glavnih ugroženih grupa su identifikovane kao " isključeni" : dugoročno nezaposleni, penzioneri, osobe sa invaliditetom, Romi, Aškalije i Egipćani (RAE populacija), raseljena, izbjegla i interno raseljena lica. Postojeći sistem socijalne zaštite i obrazovanja u Crnoj Gori je u procesu intenzivnih reformi, što zahtjeva odlučno sprovođenje mjera. Na lokalnom nivou komponenta socijalne sigurnosti je još uvek slaba, uprkos značajnim izdvajanja za socijalne transfere i subvencije (npr. u 2007. godini, 25 % od ukupnog budžeta je izdvojeno za socijalne transfere i subvencije) .

2.2 Nacionalne strategije

Dva osnovna nacionalna dokumenta su uzeta u obzir prilikom pripreme ovog MIPD-a. U Nacionalnom programu za integraciju Crne Gore u EU 2008-2012 (NPI), definisane su konkretne kratkoročne i srednjoročne aktivnosti nadležnih institucija u normativnom i institucionalnom smislu, na osnovu detaljne analize stepena implementacije, sa posebnim osvrtom na stepen usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. NPI obuhvata pregled administrativnih kapaciteta i plana zapošljavanja i finansijsku procjenu njegove primjene. Vlada trenutno radi na reviziji NPI: očekuje se da nova verzija bude završena početkom 2011. godine.

Vlada je u 2010. godini pripremila nacrt Strateškog okvira usklađenosti (SCF), u cilju identifikovanja potreba za finansiranje u okviru IPA komponente III i IV. SCF je definisan na osnovu snaga i mogućnosti identifikovanih u SWOT analizi, zajedno sa glavnim opštim ciljevima postavljenim u strateškim programskim dokumentima. Opšti cilj SCF je "da se Crna Gora razvije kao ekološka država, obezbjedi kontinuiran održivi rast i olakša njen napredak kaEU". Pored ova dva dokumenta, postoji nekoliko sektorskih ili pod - sektorskih strategija (pogledati pod stavkom 2.5.).

2.3 Odnosi sa EU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisan je 15. oktobra 2007., a stupio na snagu 1. maja 2010. godine. SSP je za Crnu Goru jedan od najliberalnijih sporazuma, imajući u vidu otvorenost crnogorske privrede. IPA doprinosi podršci sprovođenja SSP, gdje je to potrebno. Od decembra 2009. godine na snazi je bezvizni režim za crnogorske građane, nakon uspješne implementacije Mape puta za liberalizaciju viznog režima .

Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u EU u decembru 2008. godine. Posle temeljne procjene odgovora na veliki i precizan upitnik, Komisija je došla do sledećih zaključaka u novembru 2010. godine: " Komisija preporučuje da bi Savjet trebalo da odobri Crnoj Gori status zemlje kandidata ... Komisija smatra da bi pregovori o pristupanju Evropskoj uniji trebalo da budu otvoreni kada Crna Gora postigne potreban stepen usaglašenosti sa kriterijumima iz članstva, a posebno političke kriterijume iz Kopenhagena koji

zahtjevaju stabilnost institucija koje garantuju prije svega vladavinu prava. U tom smislu Crna Gora treba da dostigne definisane prioritete". 17. decembra 2010, godine, u svjetlu napretka koji je Crna Gora ostvarila, Evropski savjet je pozdravio procjenu Komisije istaknutu Mišljenju, čime je Crna Gora dobila status zemlje kandidata za članstvo u EU.

Ključni prioriteti koji će se pažljivo pratiti: Unaprijeđenje zakonskog okvira; Kompletna reforma javne Uprave; Jačanje vladavine prava; Unaprijeđenje pravnog okvira za borbu protiv korupcije i sprovođenje antikorupcijske strategije i akcionog plana; Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala; Unaprijeđenje medijskih sloboda i jačanje saradnje sa civilnim društvom; Implementacija pravnog i političkog okvira o anti-diskriminaciji; Usvajanje i primjena održive strategije za zatvaranje kampa na Koniku . Ovi ključni prioriteti se ogledaju u prva dva "sektora " ovog MIPD , odnosno oblasti vladavine prava i javne administracije, gdje IPA može pružiti podršku u ostvarivanju ovih prioriteta.

Jedna od posledica dobijanja statusa zemlje kandidata jeste dostupnost tri druge komponente IPA. Samim tim, u naredne tri godine, najveći dio budžeta biće apsorbovan kroz realizaciju infrastrukturnih i projekata u oblasti ruralnog razvoja.

2.4 Naučene lekcije

Iskustvo u implementaciji IPA pomoći i evaluacija sprovedena za CARDS projekte u oblasti javne uprave, pravde, slobode i bezbjednosti i civilnog društva dovelo je do strateških i operativnih preporuka koje uključuju: potrebu za boljim odabirom ciljeva projekata; da se poboljša redosljed planiranih aktivnosti; da se poveća svijest o održivosti rezultata; da se sprovede funkcionalna analiza potreba; poboljša koordinacija donatora; da se poboljša dizajn projekta; da se civilno društvo bude više uključeno, pored dosadašnje socijalne sfere; da se poveća praćenje implementacije projekata; da se osigura da projekti koji utiču na više problema imaju konkretne efekte. Većina ovih preporuka su već uzete u obzir u vrijeme programiranja.

Kao što je već pomenuto u prethodnom MIPD, ključno iskustvo iz petog procesa proširenja je da reforme u pravosuđu i vladavini prava treba završavati u ranoj fazi procesa pridruživanja sa ciljem ostvarenja rezultata na vrijeme.

Na strani pomoći, glavna naučena lekcija jeste da je potrebno da se obezbijedi vlasništvo korisnika nad procesom i dovoljan kapacitet apsorpcije. To podrazumjeva sledeće: (1.) projekti su zreli i dobro osmišljeni, (2.) broj zaposlenih u relevantnim institucijama je adekvatan , (3.) postoji mobilizacija civilnog društva i politički konsenzus o njegovoj ulozi u okviru ključnih reformskih aktivnosti; (4.) postoji efikasan sistem koordinacije donatora , na osnovu strateških reformskih prioriteta, a naročito u smislu evropskih integracija, (5.) crnogorska administracija treba biti ohrabrena da razvije veću međusektorsku saradnju u vezi sa korišćenjem EU sredstava.

Ovi elementi su uzeti u obzir u samoj praksi gdje je u velikoj mjeri povećano vlasništvo nad procesom od strane krajnjih korisnika koji su uključeni u pripremu IPA projekata; institucionalni kapaciteti pokazuju veliku posvećenost u sprovođenju strategija i programa; zastupljenost civilnog društva je prisutna u velikom broju slučajeva. Donatorska koordinacija je unaprijeđena pod vođstvom kancelarije potpredsednika Vlade.

2.5 Procjena potreba i konsultacije sa zainteresovanim stranama i donatorima

Za potrebe ovog MIPD, procjena potreba je izvedena na osnovu postojećih strategija, potrebama iskazanih od strane Vlade, zaključaka pododbora, nedostataka navedenih u Izveštaju o napretku i Mišljenju EK, SWOT analize urađene za nacrt Strateškog okvira usklađenosti, kao i na dosadašnjim iskustvima u implementaciji predhodnih ciklusa predpristupne pomoći.

Pored toga, EU Delegacija je sprovedla istraživanje sa ciljem da identifikuje postojeće akcione planove u pogledu identifikacije prioritetnih sektora u slučaju izmjena ukoliko to bude bilo potrebno, kao i programiranja IPA pomoći za naredne tri godine. Među glavnim dokumenta su:

- Nacionalni program Crne Gore za integraciju u EU za period 2008 – 2012 (NPI)
- Strategija reforme pravosuđa Crne Gore 2007-2012
- Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014 i Akcionog plana za njenu implementaciju za period 2010-2012
- Nacionalna strategija održivog razvoja
- Strategija socijalne inkluzije
- Plan za upravljanje čvrstim otpadom u Crnoj Gori za period 2008 – 2012
- Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja
- Strategija razvoja energetike do 2025
- Nacionalni akcioni plan za energetske efikasnost
- Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009 – 2013
- Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore
- Strategija saradnje Vlade Crne Gore i NVO
- Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020

Generalni Direktorat za proširenje sproveo je konsultacije u februaru i oktobru 2010. godine o revidiranom pristupu za programiranje, sa ciljem da identifikuje jednog ili više sektora koji odgovara kriterijumu "širokog sektorskog pristupa", kao i da identifikuje moguće vodeće donatore. Konsultacijama su prisustvovali ključni akteri, odnosno Visoki programski službenici (SPO) resornih ministarstava, Operativni menadžeri Delegacije EU u Crnoj Gori, kao i predstavnici donatorske zajednice. Ovi sastanci su pokazali da je veliki broj agencija Vlade, država članica, bilateralnih donatora, međunarodnih organizacija kao i lokalnih nevladinih organizacija bio aktivno uključen u razvoj strategija i akcionih planova, iako često na ne-koordinisani način. Učesnici na sastanku za donatorsku koordinaciju, neveli su sektore, odnosno prioritetne oblasti za buduću razvojnu pomoć, kao što su: životna sredina, dobra uprava ili pomoć za pristupanje EU.

U Crnoj Gori je aktivno nekoliko donatora, od kojih neki postepeno završavaju svoj rad na ovom terenu, dok drugi predstavljaju jaku podršku u nekim sektorima. Na primer, Italija podržava održivi razvoj i životnu sredinu i može se smatrati vodećim donatorom. Njemačka, preko GTZ pomaže zapošljavanje putem stručnog obrazovanja i ekonomskog razvoja, kao i u sektoru turizma. Austrija je uključena u obrazovanje i sektor turizma. Implementacija IPA će podrazumjevati blisku saradnju sa ovim donatorima. KfV uglavnom podržava sektor energetske efikasnosti i tretman otpadnih voda u priobalnim područjima. Oblasti za potencijalnu blisku saradnju sa Svjetskom bankom su identifikovane u sektorima poljoprivrede i bezbednosti hrane, energetske efikasnosti i obrazovanja. U pogledu ulaganja u sjeverni region i željeznice EIB je u tjesnoj saradnji sa IPA.

Iz svega navedenog, koordinacija donatora je od ključnog značaja za efikasnu upotrebu ograničenih sredstava.

S obzirom na učešće drugih donatora u određenim sektorima, kao i u pogledu ograničenosti IPA fonda, postoje oblasti u kojima nema potrebe za daljom podrškom preko IPA u naredne tri godine. To podrazumjeva investicije u oblasti energetike i razvoja privatnog sektora.

U decembru 2010.godine, države članice EU koja imaju predstavništva u Crnoj Gori su konsultovane u pogledu posljednje verzije MIPD, (ovaj nacrt dokumenta ne sadrži komentare dobijene ovim putem).

U novembru 2009, predstavnici Vlade su posetili Generalne direktorate Evropske komisije odgovorne za IPA komponente III i IV, u cilju definisanja nacrta Akcionog plana za pripremu pomenutih komponenti. Priprema SCF predstavlja dugotrajan process koji je u toku i za koji je potrebna potpuna posvećenost i vlasništvo od strane nadležnih organa. U prvoj polovini 2010, na osnovu nekoliko rundi interaktivnih radionica i SWOT analize, kao i konsultacije, identifikovana je lista prioriteta i mjera za određene sektore.

Paralelno s tim, Vlada Crne Gore se priprema za IPA komponentu V, u pogledu buduće participacije u okviru Zajedničke poljoprivredne politike, sa trenutnim fokusom na unapređenje institucionalnih kapaciteta kroz razvoj Programa za ruralni razvoj koji obuhvata osnivanje IPARD Agencije za plaćanje i aktivnosti podizanja svijesti.

U pogledu upravljanja IPA fondovima u bliskoj budućnosti, imenovan je Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO), zatim, Ovlašćeni predstavnik Vlade za akreditaciju (CAO), kao i Službenik nadležan za ovjeravanje programa (PAO). Nakon faze " procjena stanja", Vlada je u martu 2010. godine usvojila ažurirani "Akциони plan za prenošenje upravljanja IPA fondovima za komponente I i II ". Realizacija aktivnosti u okviru faze " otklanjanja nedostataka " je u toku. Rok za podnošenje zahtjeva za prenošenje upravljanja za Komponente I i II predviđen je za četvrti kvartal 2011. godine. Za IPA komponente III i IV, zahtev za prenošenje upravljanja se može očekivati tokom 2012. godine, nakon realizacije podrške kroz IPA.

2.6 Izabrani prioriteti za EU pomoć

EU smatra da je za rješavanje nedostataka navedenih u Mišljenju EK, potrebno obezbjediti dodatnu finansijsku podršku, ne samo iz IPA , već i od drugih donatora , kao i

iz državnog budžeta. Prioriteti za IPA podršku tokom perioda koji pokriva ovaj MIPD su grupisani u tri oblasti: (1) podrška ključnim prioritetima navedenim u Mišljenju EK; (2) otvaranje tri nove komponente IPA; (3) podrška usklađivanju sa pravnim tekovinama *acquis-a*

Ključni prioriteti koji će se pažljivo pratiti: Unaprijeđenje zakonskog okvira; Kompletna reforma javne Uprave; Jačanje vladavine prava; Unaprijeđenje pravnog okvira za borbu protiv korupcije i sprovođenje antikorupcijske strategije i akcionog plana; Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala; Unaprijeđenje medijskih sloboda i jačanje saradnje sa civilnim društvom; Implementacija pravnog i političkog okvira protiv antidiskriminaciji; Usvajanje i primena održive strategije za zatvaranje kampa na Koniku. Ovi ključni prioriteti se ogledaju u prva dva "sektora" ovog MIPD, odnosno oblasti vladavine prava i javne administracije, gdje IPA može pružiti podršku u ostvarivanju ovih prioriteta

1. Prioritetne oblasti:

- Unaprijeđenje zakonskog okvira
- Kompletna reforma javne Uprave
- Jačanje vladavine prava
- Unaprijeđenje pravnog okvira za borbu protiv korupcije i sprovođenje antikorupcijske strategije i akcionog plana vlade
- Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala
- Unaprijeđenje medijskih sloboda i jačanje saradnje sa civilnim društvom
- Implementacija pravnog i političkog okvira o anti-diskriminaciji
- Usvajanje i primjena održive strategije za zatvaranje kampa na Koniku

2. Pošto je Crna Gora dobila status zemlje kandidata, komponente III, IV i V su otvorena za IPA pomoć. Evropska komisija preko nadležnih Generalnih Direktorata (za regionalni razvoj, zapošljavanje i poljoprivredu) započela je blisku saradnju sa državnim organima, a posebno u okviru finalizacije SCF-a i Operativnih programa (OPS) u cilju:

-Pripreme za strukturne fondove, tj. uglavnom investicije u oblastima pomorskog saobraćaja i životne sredine, pomenutim u nacrtu SCF
-Rješavanju ključnih, socio-ekonomskih potreba, neophodnih u cilju razvoja države
-Uspostavljanje "decentralizovanog upravljanja" za fondove EU i primene mape puta (kao dio državne uprave)

3. IPA pomoć u vezi sa usklađivanjem sa pravnim tekovinama *acquis-a* će se koncentrisati na navode iz Mišljenja da Crna Gora treba da, u srednjoročnom periodu, uskladi pravni sistem sa zahtjevima *acquis-a* u sledećim oblastima: oporezivanja; preduzeća i industrijske politike, nauke i istraživanja, obrazovanja i kulture, carinske unije, finansijskih i budžetskih odredbi. "Dodatni napor" su potrebni u sledećim oblastima: sloboda kretanja radnika, prava osnivanja i slobode pružanja usluga, slobodno kretanje kapitala, javnim nabavkama, Zakon o preduzećima, politike

konkurencije, finansijskih usluga, informacionog društva i medija, politike transporta, energije, ekonomske i monetarne politike, transevropske mreže, zaštite potrošača i zdravlja. U Mišljenju EK se dalje navodi da su "veliki i trajni napori" potrebni u oblastima: slobodnog kretanja roba, intelektualne svojine, poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, ribolova, statistike, socijalne politike i zapošljavanja, regionalne politike i koordinacije strukturalnih instrumenata, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i sigurnosti, finansijske kontrole. Dakle, prioritet za IPA je da se Crna Gora podrži kroz značajno jačanje administrativnih kapaciteta i u okviru implementacije politika u ovim oblastima.

Vezano za civilno društvo, u "Evropskoj strategiji proširenja i glavnim izazovima 2007-2008", kao i u poslednjim strateškim dokumenatima (2008, 2009 i 2010) istaknut je značaj civilnog društva u okviru ostvarivanja participativne demokratije. Podrška civilnom društvu će biti integrisana u svim sektorima MIPD, naročito u oblasti životne sredine, pravde i unutrašnjih poslova, javne uprave, kao i zapošljavanja i socijalne inkluzije. Lokalne NVO zahtevaju podršku da ojačaju svoje kapacitete i da učestvuju u procesu evropskih integracija. Generalni Direktorat za proširenje uspostavio je instrument za podršku civilnom društvu (CSF) koja obuhvata doprinose od crnogorskog nacionalnog programa kao i iz svih drugih nacionalnih programa i iz višekorisničkih programa. Takođe, mreža tehničke pomoći (TACSO) je osnovana za prostor Zapadnog Balkana, kao i Lokalne savjetodavne grupe sastavljene od predstavnika Delegacije EU, Vlade, civilnog društva i drugih donatora.

3. Glavni sektori za podršku EU za period 2011 - 2013

U programski period 2011-2013, EK će fokusirati pomoć na sledeće oblasti:

1. Vladavina prava, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove
2. Državna Uprava, uključujući Skupštinu, slobodu medija, implementaciju *acquis-a* i civilno društvo;
3. Životna sredina
4. Transport
5. Socijalni razvoj
6. Poljoprivreda i ruralni razvoj

Za podršku civilnom društvu, IPA će izdvojiti indikativno oko 2-5 % od ukupne pomoći za tri godine.

Sektor 1. Vladavina prava, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove. Cilj je da se nastavi podrška na polju nezavisnosti, efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti pravosuđa, uključujući kaznenu politiku (socijalna pravda) i organa za sprovođenje zakona, posebno u cilju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, unapređenja saradnje i koordinacije na domaćem nivou, kao i sa relevantnim međunarodnim institucijama.

To će podrazumjevati depolitizovane i na osnovu zasluga imenovane članove sudskog i tužilačkog savjeta i državnih tužilaca, kao jačanje nezavisnosti, samostalnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca, implementaciju Vladine strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana, uspostavljanje pouzdanog praćenja proaktivnih istraga, krivičnog gonjenja i presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima, na osnovu

procjene prijetnje i proaktivne istrage, povećanu saradnju sa regionalnim i partnerima iz EU, poboljšani kazneni sistem, efikasnu kriminalističko obavještajnu službu, kao i poboljšane kapacitete za sprovođenje zakona i koordinaciju .

Sektor 2. Reforma javne uprave, uključujući i Skupštinu, slobodu medija, izgradnju institucija u skladu sa pravnim tekovinama EU, i civilnog društva. Cilj je da se i dalje podrže reformski naponi (na centralnom i lokalnom nivou), u cilju unapređenja stručnosti i depolitizacije državne uprave, poboljšanja menadžmenta finansijskog sistema, uključujući decentralizovano upravljanje sredstvima EU, jačanje kontrolnih i nadzornih organa (npr. Revizorski sud, ombudsman i sl.), razvoj statistike u skladu sa zahtevima EU. Mjerama će se takođe podržati sloboda medija u skladu sa Evropskim sudom za ljudska prava. Takođe, i dalje će se razvijati saradnja sa civilnim društvom. To podrazumjeva amandmane na Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, kao i jačanje kapaciteta Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije, podršku transparentnom, na osnovu zasluga baziranom pristupu u pogledu imenovanja i unapređenja. Da bi se primjenila pravila Evropske unije i *acquis*-a, kao i sredstva iz EU strukturnih fondova, neophodno je da Crna Gora na srednji rok uspostavi procedure i kompetentnu horizontalnu administrativnu strukturu. Lokalna samouprava će biti podržana naporima za unapređenje menadžmenta, kao i za razvoj potrebne društveno-ekonomske infrastrukture.

Sektor 3. Životna sredina: Ovo je glavni sektor za Crnu Goru, koja za cilj ima povećanje svog turističkog potencijala, kao važnog izvora prihoda. Mišljenje EK naglašava važnost da se oblast životne sredine u potpunosti uskladi sa *acquis* -em, ubrza strateško planiranje u svim sektorima i identifikuju održivi izvori finansiranja.

U Mišljenju EK jasno je navedeno da pitanja iz oblasti životne sredine moraju da budu integrisana u ostale sektore, uključujući i implementaciju politika, posebno u pogledu uticaja na životnu sredinu; Upravljanje zaštićenim područjima treba da bude znatno ojačano, uz sveobuhvatan monitoring stanja životne sredine, uz uspostavljanje funkcionalnog informacionog sistema. Potrebno je ojačati upravljanje u oblasti zaštite životne sredine, uz obezbjeđene neophodne sredstva za lokalne samouprave za sprovođenje svojih nadležnosti. Pored toga, potrebno je ojačati kapacitete inspektorata i kapaciteta za sprovođenje, kao i ojačati saradnju sa pravosudnim sistemom.

Imajući to u vidu, IPA pomoć tokom perioda MIPD za ovaj sektor imaće za cilj, ne samo usklađivanje sa evropskim ekološkim standardima što zahtjeva usvajanje i sprovođenje relevantnih direktiva, već i kreiranje čistijeg, sigurnijeg okruženja za građane i turiste. Investiraće se uglavnom u tretman otpadnih voda i upravljanje čvrstim otpadom. U Mišljenju EK se takođe navodi da su potrebne "značajne investicije " i jačanje administrativnih kapaciteta, uključujući i pitanja klimatskih promjena. Obe komponente I i III će doprinijeti podršci ovom sektoru.

Sektor 4. Saobraćaj: U cilju podsticanja ekonomije i izlaska iz ekonomske krize , saobraćaj je oblast od suštinskog značaja. U Mišljenju EK se pominje potreba jačanja administrativnih kapaciteta i sprovođenja u ovom sektoru. Za period važenja ovog MIPD, IPA će doprinijeti ulaganju u pomorskom i železničkom sektoru. Obe komponente I i III će podržati razvoj u ovom sektor.

Sektor 5. Socijalni razvoj: Pored ključnih prioriteta pomenutih o anti -diskriminaciji i razvoju održivih rješenja za RAE populaciju i druge ranjive grupe, cilj IPA intervencija je

da se unaprijedi socijalna inkluzija u cjelini, da se poboljša socijalna služba, kao i obrazovanje i visok kvalitet stručnog obrazovanja i obuke (VET), kao i pristup nezaposlenih ljudi na tržištu rada.

Kao zemlja kandidat, Crna Gora treba da se pripremi za Evropski socijalni fond kroz realizaciju IPA komponente IV, kao i za uspostavljanje pouzdanog tržišta rada i socijalnih podataka i statistike. Kao što je pomenuto u Mišljenju EK, Crna Gora takođe mora da se pripremi za učešće u procesima saradnje na evropskom nivou u oblastima zapošljavanja, socijalne inkluzije i penzionog sistema. Obje komponente I i IV će doprineti razvoju ovog sektora.

Sektor 6. Poljoprivreda i ruralni razvoj: Podrška ekonomskom rastu kroz razvoj sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja, održivom razvoju ruralnih područja i podrška razvoju ruralne ekonomije, posebno u pogledu opšteg cilja Crne Gore da poveća svoje prihode od turizma. To će poboljšati pristup nezaposlenih tržištu rada u najsiromašnijim oblastima sjevera crne Gore i podstaći socijalnu uključenost ugroženih grupa.

Pored toga, u skladu sa Mišljenjem EK, Crna Gora će dobiti pomoć da ojača svoje administrativne kapacitete i da se usredsrijedi na pripreme za uspostavljanje osnovnih instrumenata i institucija za upravljanje Zajedničkom poljoprivrednom politikom (CAP) posebno u pogledu Agencije za plaćanje i integrisanog upravljanja i kontrole sistema. Važna aktivnost jeste blagovremeno uspostavljanje svih operativnih struktura za implementaciju predpristupne pomoći za ruralni razvoj.

Crna Gora treba da obezbijedi snažnu osnovu za preciznu statistiku iz oblasti poljoprivrede. Komponente I i IV će pružiti podršku ovom sektoru.

Prema Višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru za IPA-u za period od 2011.-2013., Crna Gora će dobiti indikativnu alokaciju EUR **104 353 687** iz pretpristupnih fondova. Planirana alokacija prema sektoru i godini je prikazana ispod:

U EUR:

Indikativna finansijska alokacija po sektoru (2011-2013)		
1. Vladavina prava	5%-15% (10%)	10 435 368
2. Javna uprava	5%-15% (10%)	10 435 368
3. Životna sredina	15-25% (20%)	20 870 737
4. Saobraćaj	15-25% (20%)	20 870 737
5. Društveni razvoj	10-20% (15%)	15 653 053
6. Poljoprivredni i ruralni razvoj	15-25% (20%)	20 870 737
Ad hoc mjere*	5%	5 217 684
UKUPNO	100%	104 353 687

* Dodatno, IPA će finansirati akcije koje izlaze iz okvira ovih sektora, kao što su (ali ne ograničene na): i) identifikacija i priprema projekat/sektor; ii) akcije vezane za

usvajanje/implementaciju *acquis-ja* prema uspostavljenoj vremenskoj tabeli (npr. okvir pregovaranja); iii) učešće u Programima Zajednice koji postanu dostupni i koji nijesu pokriveni ovim sekcijama; iv) kao i mjere podrške za implementaciju, monitoring i reviziju IPA programa. Ovom segmentu je dodoijeljeno 5% ukupnog iznosa preko "ad-hoc mjera".

Finansijska podrška će se implementirati kroz odgovarajuće IPA komponente, predstavljene u tabeli ispod, na osnovu MIFF-a usvojenog xxxxx 2011, koji sadrži indikatore za komponente III, IV i V.

IPA Component	2011	2012	2013	TOTAL
I. Podrška tranziciji i izgradnji institucija	25 783 599	20 846 471	4 996 035	51 626 105
II. Prekogranična saradnja (CBC)**	4 310 344	4 338 551	4 418 687	13 067 582
III. Regionalni razvoj***	<i>3 500 000</i>	<i>3 500 000</i>	<i>16 200 000</i>	<i>23 200 000</i>
IV. Razvoj ljudskih resursa***	<i>560 000</i>	<i>2 800 000</i>	<i>2 200 000</i>	<i>5 560 000</i>
V. Poljoprivreda i ruralni razvoj***	<i>0</i>	<i>3 300 000</i>	<i>7 600 000</i>	<i>10 900 000</i>
TOTAL	34 153 943	34 785 022	35 414 722	104 353 687

** IPA komponenta II, Prekogranična saradnja, ima poseban MIPD

***Cifre za komponente III, IV i V još uvijek treba da se usaglase sa DG REGIO, EMPL i AGRI

Finansijske alokacije su indikativne i variraju u zavisnosti od postojećih finansijskih potreba u vrijeme programiranja podrške.

3.1. Vladavina prava

3.1.1. Opis sektora

Strategija reforme pravosuđa (2007-2012) ima za cilj jačanje nezavisnosti, efikasnosti i efektivnosti pravosuđa; povećanje povjerenja u pravosuđe obrazovanje vršilaca pravosudne funkcije; jačanje međunarodne i regionalne saradnje; alternativno rješavanje sporova; borba protiv kriminala – naročito korupcije, terorizma i organizovanog kriminala; jačanje ljudskih resursa; poboljšanje kaznenog sistema; pokretanje i korišćenje pravosudnog informacionog sistema. Njen Akcioni plan naglašava potrebu za borbu protiv korupcije na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i kroz među-agencijsku saradnju među pravosudnim organima i drugim institucijama. Akcioni plan takođe naglašava potrebu za saradnju sa organizacijama civilnog društva.

Crna Gora je u julu 2010. Godine usvojila „Strategiju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u periodu od 2011.-2013.“ i Akcioni plan za njeno usvajanje.

Važna uloga je dodijeljena Upravi za antikorupcijsku inicijativu (UZAKI) i Komisiji za sprječavanje konflikta interesa u poboljšanju preventivnih mjera u borbi protiv

korupcije. Akcioni plan sadrži specifične mjere i aktivnosti, odgovorna tijela i institucije, rokove, indikatore uspjeha i faktore rizika. Posebna pažnja je posvećena evropskim i drugim međunarodnim ugovorima, konvencijama i sl.

Skupština je usvojila Rezoluciju o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala 2008., čime je iskazala spremnost da se uključi u uspostavljanje nacionalne antikorupcijske legislative, kao i u uspostavljanje snažne međunarodne i regionalne saradnje na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Još jedan preventivni standard visokog nivoa na polju borbe protiv korupcije je prevencija konflikta interesa. Zakon o sprječavanju konflikta interesa je usvojen krajem 2008. Skupština je izabrala Komisiju za sprječavanje konflikta interesa.

U vezi sa novim Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP), koji je stupio na snagu u avgustu 2010., najvažnija izmjena tiče se izmjene koncepta istrage, tj. njenog premještanja u nadležnost tužilaštva, a ne suda.

Ipak, Mišljenje naglašava brojne slabe tačke u navedenim ključnim prioritetima, te u analitičkom izvještaju između ostalog navodi i da sudstvo tek mora da dokaže svoju nezavisnost, odgovornost i efikasnost, uključujući konačne odluke o korupciji i organizovanom kriminalu iz slučajeva na svim nivoima. Monitoring korupcije i konflikta interesa kod sudija i tužilaca treba pooštriti. Kapacitete tužilaštva treba ojačati, naročito imajući u vidu njihovu ulogu po novom ZKP. Kooperacija sa pravosudnim organima država iz regiona treba da se dodatno razvija, uključujući ekstradiciju. Sistematski treninzi treba da budu obezbijedjeni, naročito za novo zakonodavstvo i pravo EU, za sve sudije i tužioce. Administrativne kapacitete pravosuđa treba unaprijediti. Strateški okvir za borbu protiv korupcije nije zasnovan na analizi rizika. Ključnu legislativu treba unaprijediti amandmanima, te proširiti njen okvir i implementaciju.

3.1.2. Prethodna i tekuća podrška (EU i drugi donatori)

Ovaj sektor je bio prioritet za veliki broj donatora u Crnoj Gori tokom prethodnih godina. Pored EU (CARDS i IPA), među njima su bili i OEBS, UNDP, Savjet Evrope, Vlada Norveške, UNDF, USAID, SIDA, OSI.

Od 2007, IPA je finansirala projekte u vrijednosti od preko 17 miliona EUR, odnosno preko 15 procenata IPA komponenti. Ovi projekti su djelimično gotovi, u toku, ili u tenderskoj proceduri, sa (za sada) zadovoljavajućim rezultatima.

- Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije
- Reforma pravosuđa
- Reforma sistema maloljetničkog pravosuđa (sa UNICEF-om)
- Policijska krivična i finansijska istraga / Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije
- Tužilačka istraga krivičnih djela (ZKP)
- Forenzička analiza/istraga
- Policijske aktivnosti zasnovane na obavještajnim podacima
- Borba protiv trgovine drogom
- Upravljanje granicom
- Efikasnost pravosuđa
- Borba protiv korupcije

- Zaštita ličnih podataka
- Azil i migracije
- Interno raseljena lica i izbjeglice

Snažan politički uticaj EU obezbjeđuje tehničku saradnju i dijalog o politikama i programu razvoja. Sektorske strategije i mehanizmi za monitoring su dostupni za sektore pravosuđa, anti-korupcije i borbe protiv organizovanog kriminala, a donatorski mehanizmi su uspostavljeni za čitav sektor. Dodatno, nadgledanje NVO organizacija igra aktivnu ulogu u monitoringu politika iz sektora pravde, slobode i bezbjednosti.

Generalno, iz naučenih lekcija može se zaključiti da postoji dobro vlasništvo nad projektima i posvećenost korisnika; Twinning i grantovi UN agencija su preferirani model implementacije za akcije izgradnje institucija. Ipak, ostaje problematična ograničena apsorpciona sposobnost korisnika.

3.1.3. Sektorski ciljevi za podršku EU tokom naredne tri godine

Glavni zadatak IPA podrške u ovom sektoru je doprinos jačanju nezavisnosti i efikasnosti sudstva i poboljšanje vladavine prava. Rješavanje problema u ovom sektoru će imati indirektan uticaj na implementaciju 2020 strategije, obzirom da povećava direktne strane investicije i ekonomski razvoj, te na taj način doprinosi ublažavanju efekata finansijske krize, te povećanju mogućnosti za zapošljavanje. Konkretniji ciljevi uključuju:

- Trening za sve vršioce pravosudnih funkcija usmjeren na strane jezike, IT i pravo EU; sistematski treninzi o novim zakonima za sve sudije; poboljšani treninzi za tužioce o implementaciji novog ZKP; razvoj proaktivnog pristupa tužilačkim djelatnostima i preduzimanje *ex officio* istraga;
- Saradnja sa sudskim i tužilačkim organima zemalja iz regiona, zasnovana na harmonizaciji zakonodavstva, uključujući ekstradiciju
- Poboljšanje administrativnog kapaciteta pravosuđa; finalizacija implementacije već usvojenog IT sistema upravljanja sudskim predmetima i naponi da se unaprijede znanja sudija;
- Realizacija neophodnih investicija u opremu, sudnice i drugu infrastrukturu;
- Implementacija mjera predviđenih za poboljšanje kaznenog sistema.

Aktivnosti će biti zasnovane na prethodnim projektima, na ovaj način obezbjeđujući kontinuitet reformi u sektoru.

U cilju provjere ostvarenja navedenih ciljeva, objektivno provjerljivi indikatori uključuju:

- Broj istraga i optužnica protiv lica osumnjičenih za korupciju i krivična djela;
- Broj sankcija izrečenih od strane Komisije za sprječavanje konflikta interesa za promovisanje bolje discipline i saglasnosti sa zahtjevima da se prijavi imovina;

- Broj javnih konsultacija o ključnim reformama i projektima razvoja transparentnosti;
- Uvođenje sistema zapošljavanja zasnovanog na zaslugama i konsolidacija kvalitativnih kriterijuma za izbor sudija i tužilaca;
- Smanjeno trajanje sudskih postupaka;
- Istraživanje javnosti o integritetu policije
- Broj i kvalitet opštinskih anti-korupcionih akcionih planova i anketa percepcije njihove implementacije;
- Unaprijeđen sistem upravljanja sudovima, adekvatnije interne procedure i efikasnija upotreba mehanizama alternativnog rješavanaj sporova
- Smanjen broj pritužbi na sitnije slučajeve korupcije, kao u zdravstvu;
- Broj uspješno gonjenih osoba;
- Koordinacija tijela za zaštitu zakona nadležnih za sprječavanje pranja novca i ljudskog trafikinga.

3.2. Reforma javne uprave

3.2.1. Opis sektora

Ne postoji *acquis* o reformi javne uprave. Fokus na same reforme se često koristi kao zamjena za fokus na performanse, i postojanje programa reforme se uzima kao indikator dobre administracije (SIGMA). Ekonomska situacija i posljedične finansijske teškoće imaju negativan uticaj na vremenski okvir i izvodljivost reforme javne uprave. Upravljanje evropskim integracijama mobilise značajan procenat raspoloživih kapaciteta, posebno tamo gdje se institucije još uvijek uspostavljaju. Jedan od osnovnih nedostataka u javnoj upravi je nedostatak poštovanja zakona i nepostojanje demokratskih institucija. Činjanica da je Crna Gora (po populaciji) mala država, te imajući u vidu njenu društvenu strukturu, jasno je da je teško uspostaviti nepristrasnu javnu upravu. Dobro upravljanje i razvoj kapaciteta su naročito važni u kontekstu povećanja sveukupne konkurentnosti, te bi samim tim male države morale da daju prioritet dobrom upravljanju kao pitanju od životne važnosti, time što bi čvrsto obezbijedile visoko potrebnu pouzdanost i efikasnost javne uprave. Ovo učestvuje u implementaciji Strategije 2020.

Strategija reforme javne uprave Crne Gore je ažurirana Agendom reforme javne uprave u Crnoj Gori iz 2010 (Aurum). Cilj Auruma je da pruži osnovne smjernice za dalje aktivnosti u tri linije prioriteta: državna uprava, lokalna samouprava i javne usluge. Njegov glavni cilj je da nastavi sa pripremom Crne Gore za pridruživanje EU; da upravlja *acquiem* nakon pridruživanja; da nastavi da transformiše i modernizuje ekonomiju i društvo, te da poboljša usluge svim građanima. Jedan od elemenata agende reforme jeste pripremanje novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Početakom 2010. osnovan je Vladin Savjet za reformu javne uprave, sa zadatkom da planira proces reforme javne uprave i da koordiniše i nadgleda njegovu implementaciju. U drugoj polovini 2009. U drugoj polovini 2009., Uprava za kadrove je pokrenula zakonodavni proces za sastavljanje novog Zakona o državnim službenicima i

namještenicima, ali je nedostatak znanja o izradi zakona unutar ove institucije razlog za zabrinutost.

Poslednji parlamentarni izbori održani u martu 2009. u skladu sa gotovo svim međunarodnim standardima, ali neki nedostaci su ostali. Skupština može da igra jaču ulogu u evropskim integracijama, posebno u razvoju informacionih i komunikacionih aktivnosti i dijaloga između države i civilnog društva .

Postoji 21 opština u Crnoj Gori. Ustav predviđa da je pravo na lokalnu samoupravu jedno od osnovnih prava građana. Opštine su samostalni pravni subjekti . Iako Odbor za koordinaciju reforme samouprave (CCLSGR) osnovan u februaru 2007. ima ključnu ulogu u daljem unapređivanju procesa decentralizacije, njegovo funkcionisanje treba da bude ojačano. Nacionalna trening strategija (NTS) za lokalnu samoupravu usvojena je od strane Skupštine krajem 2008., i pruža dobru osnovu za izgradnju administrativnih kapaciteta . Zajednica opština Crne Gore inicira promjene u zakonodavstvu u cilju podsticanja lokalne samouprave i zadužena je za sprovođenje NTS u saradnji sa Upravom za kadrove.

Međutim, postoje ključni izazovi i nedostaci, koji se spominju u Mišljenju, kao što su: donošenje Zakona o teritorijalnoj organizaciji i dopune Zakona o lokalnim finansijama i sektorskih zakona; decentralizacija koja je i dalje u ranoj fazi; nedostatak administrativnih kapaciteta; korupcija i neefikasnost na opštinskom nivou; nedostatak transparentnosti, odgovornosti i sposobnosti upravljanja novim ovlašćenjima, a naročito novom fiskalnom nadležnosti.

Što se tiče medija, Mišljenje navodi da zastrašivanje novinara i nesrazmjerne kazne za klevetu kao razlog za zabrinutost. Zakonodavstvo i praksa o kleveti morju da budu u potpunosti usklađeni sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Nezavisnost regulatora medija treba da bude sačuvana.

Civilno društvo i nevladine organizacije su veoma aktivni u podizanju svijesti, istraživanju i kontrolnim aktivnostima. Saradnja između Vlade i civilnog društva je bolja, uključujući i učešće civilnog društva u formulisanju politike i zakonodavstva. Međutim, Mišljenje naglašava da postojeći dijalog nije u potpunosti zadovoljavajući, te da u nekim slučajevima , najkritičniji NVO su bili izloženi pritiscima. Osnovni zakonski okvir za funkcionisanje nevladinih organizacija u Crna Gora je određen Sstavom i posebnim propisima .

Zakon o nevladinim organizacijama usvojen u julu 1999. se smatra najliberalnijim u regionu. On predstavlja dobar osnov za registraciju i funkcionisanje nevladinih udruženja, nevladinih fondacija i međunarodnih nevladinih organizacija u Crnoj Gori. Drugi zakoni favorizuju NVO: Poreski zakoni , Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Zakon o porezu na dobit i Zakon o porezu na dohodak građana koji propisuje da "sve troškove nabavljanja kroz obrazovne, zdravstvene , naučne, vjerske, kulturne i sportske namjene, kao kao i one za zaštitu životne sredine , treba da budu izuzeti od oporezivanja do 3% ukupnog prihoda“.

Borba protiv korupcije predstavlja i važan dio crnogorske strategije javne uprave, koja kaže da je moderna, efikasna, stručna i odgovorna javna uprava potrebna - sa jasnom podjelom nadležnosti i visokim nivoom transparentnosti javnih institucija. Ona takođe

navodi da je moderna i efikasna javna uprava jedan od bitnih alata u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih zloupotreba u društvu, što je prioritetni zadatak za Vladu.

Sve u svemu, u Mišljenju se zaključuje da je poboljšanje javne uprave dio ključnih prioriteta, i konstatuje da javna uprava i dalje slaba i veoma ispolitizovana. Administrativne procedure su komplikovane i duge i moraju se pojednostaviti. Transparentnost mora da bude poboljšana. Kvalitet zakona, odluka i akata koje donosi javna uprava treba da bude znatno poboljšana. Ovo je povezano sa poboljšanjem kvaliteta, kapaciteta i stručnosti državnih službenika, uz pomoć sistema zasluga pri zapošljavanju i unaprjeđenju, te uz kontinuiranu obuku. Dalji značajni naponi na jačanju administrativnih kapaciteta da se nose sa budućim obavezama za pristupanje EU su potrebni.

3.2.2. Prethodna i tekuća podrška (EU i drugi donatori)

Reforma javne uprave je prioritet za nekoliko donatora u Crnoj Gori. Podrška EU u ovoj oblasti počela je kroz CARDS projekte. IPA višekorisnički program, kroz projekat sa SIGMA-om (OECD) pruža konstantnu tehničku podršku i pruža savjete. Drugi donatori, kao što su Norveška, UNDP, OSI, OEBS i USAID su takođe aktivni na ovom polju.

Jačanje uloge Skupštine je trenutno podržano kroz IPA² projekte, i uz malu podršku njime upravljaju lokalne NVO organizacije čiji cilj je jačanje dijaloga između Skupštine i civilnog društva. Dodatno, Skupštinu je od 2005. do 2009. podržavala Zajednička inicijativa PACE i EAR/EK³. OEBS trenutno podržava parlamentarne odbore da razmatraju zakone i vrše efikasan nadzor nad Vladom i drugim državnim institucijama. WFD (Westminder Fondacija za demokratiju) nedavno je potpisala ugovor o saradnji sa Skupštinom, koja treba da radi na razvoju ljudskih resursa i planu obuke.

IPA trenutno sprovodi nekoliko akcija za civilno društvo, u okviru višekorisničkog kao i pod nacionalnim programima. Zajedno, putem ovih oblika podrške civilnom društvu - u okviru IPA nacionalnih programa, grant šeme i drugih oblika podrške - pruža se podrška od ukupno 3,2 miliona eura. Pored toga, Evropska inicijativa za ljudska prava (EIDHR) pruža korisnu pomoć sektoru.

3.2.3. Sektorski ciljevi za podršku EU tokom naredne tri godine

Cilj EU je da i dalje podržava državne napore za reformama na centralnom i lokalnom nivou.

Tačnije, IPA će doprinijeti da se poboljša profesionalnost i depolitizacija javne uprave, da se poboljša finansijski sistem upravljanja, da se ojačaju kontrolni i nadzorni organi (npr. Sud revizora, Ombudsmana itd.), da se konsoliduju naponi u oblasti statistike u skladu sa zahtjevima EU; kao i napreduje ka decentralizovanom sistemu upravljanja sredstvima EU. Mere će, takođe, podržati napore Skupštine i napore u oblasti sloboda medija, da se uskladili sa Evropskim sudu za ljudska prava. Saradnja sa civilnim društvom će se dalje razvijati.

² IPA 2007 Twinning Projekat "Pravna harmonizacija"

³ "Support to Parliamentary Institutions in the Republic of Serbia and in Montenegro"

Ovo uključuje amandmane na Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnim službenicima i namještenicima i jačanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije, kao uspostavljanje procedura i struktura da bi Crna Gora mogla da primenjuje pravila EU i kanališe sredstva iz EU strukturnih instrumenata .

Lokalna samouprava će biti podržana da nastavi napore za upravljanje i za razvoj potrebne društveno-ekonomske infrastrukture .

U saradnji sa drugim donatorima, te u skladu sa postojećim strategijama, IPA će pružiti podršku razvoju institucija - posebno za pripremu potrebnih zakona, poboljšanje upravljačkih vještina kroz cijelu javnu upravu, jačanje principa zasluga; povećanje mobilnosti unutar državne uprave; usklađivanje sistema klasifikacije sa sadržajem posla; unapređenje integriteta sistema (neskladivosti, Etički kodeks, sukob interesa); poboljšanje mehanizama za razvoj karijere, unapređenje sistema disciplinske odgovornosti , unapređenje centralnog registra službeničkog sistema. IPA takođe obezbjeđuje podršku za dinamičao i profesionalno civilno društvo. Pored toga, sredstva će nastaviti da podržavaju lokalne vlasti u razvoju kapaciteta i infrastrukture.

Pošto je insistirala na ključnoj ulozi Skupštine, EU se takođe obavezala da podrži Skupštinu u različitim ulogama; da obezbjedi visok kvalitet zakona u skladu sa pravnim tekovinama EU, kao i da ojača njen kapacitet da vrši odgovarajući nadzor nad radom Vlade .

U odnosu na slobodu medija , jedan od ključnih prioriteta navedenih u Mišljenju je "Jačanje slobode medija usklađivanjem sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava o kleveti". IPA će nastaviti da podržava unaprjeđenje slobode medija .

Kako bi se provjerilo da li su ovi ciljevi ostvareni, mogući kvalitativni indikatori su:

- Povećan kvalitet potrebnih usluga;
- Usvojeno zakonodavstvo vezano za državne službenike;
- Imenovanje na osnovu zasluga;
- Unaprjeđenja na osnovu prepoznate efikasnosti;
- Efikasne i vidljive akcije koje preduzima Skupština;
- Uspješno učešće civilnog društva u svim relevantnim javnim raspravama;
- Akreditacija Decentralizovanog sistema za upravljanje fondovima EU;
- Novo ili izmijenjeno zakonodavstvo u skladu sa *acquis-jem*;
- Nivo zadovoljstva medija.

3.3. Životna sredina

3.3.1. Opis sektora

Crna Gora je Ustavom definisana kao ekološka država. Ustav dodatno prihvata ključne principe održivog razvoja i zaštite životne sredine, pruža univerzalno pravo na zdravu životnu sredinu i čini sve obaveznim, a naročito državu, da štiti i unaprjeđuje životnu

sredinu. Nacionalni program za životnu sredinu utvrđuje ključne akcije i prioritete vezane za zaštitu životne sredine i jačanje crnogorskog pravnog i institucionalnog okvira.

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore naglašava značaj razvijanja infrastrukture, uključujući tretman otpadnih voda, kao preduslov za implementaciju. Odsustvo ove infrastrukture direktno usporava ekonomski razvoj države ugrožavanjem prirodnih resursa, limitiranjem potencijala za strana ulaganja i ograničavanjem uloge turizma.

Vlada je usvojila strateške investicione master planove kako bi osigurala racionalan razvoj infrastrukture namijenjene životnoj sredini. Na primjer, Master plan kanalizacionog i sistema tretmana otpadnih voda doprinosi određivanju razvojnih prioriteta. Pored Strateškog master plana, Vlada je usvojila i Plan upravljanja čvrstim otpadom za period od 2008.-2012. Glavni ciljevi plana su, među ostalim:

- Uspostavljanje integralnog sistema upravljanja otpadom, koji će biti usmjeren na povećan dio sakupljenog otpada, smanjenje otpada na izvoru i uvođenje reciklaže.
- Revitalizacija i zatvaranje postojećih otpadnih mjesta.
- Razvoj i uspostavljanje međuopštinskih otpada, gdje će se otpad ispravno tretirati prije odlaganja.

U pogledu upravljanja otpadom, Crna Gora se suočava sa ozbiljnim problemima. Na primjer, iako se otpad u opštinama stvara svakodnevno na teritoriji čitave opštine, nemaju svi proizvođači otpada pristup uslugama sakupljanja i transporta otpada. U opštinama, usluge sakupljanja otpada se pružaju uglavnom u centralnom dijelu (gradovi, tj. urbana područja) lokalnih samouprava, dok se otpad iz ruralnih djelova (sela, mala naselja) ne sakuplja, te se ostavlja na ilegalnim odlagalištima. Održivi razvoj Crne Gore zahtijeva rješavanje kritičnog problema – otpada koji su u prethodnom periodu generisali veliki industrijski sistemi, poput Kombinata aluminijuma u Podgorici, Željezare u Nikšiću, Termoelektrane u Pljevljima itd, kao i otpada koji generišu mala i srednja postrojenja. Mišljenje EK je zaključilo da će Crna Gora morati da uloži značajne i održive napore da usaglasi, a naročito implementira i sprovede svoje zakonodavstvo u skladu sa *acquis*-jem iz oblasti životne sredine. Naročito važno će biti da se stvore uslovi za izgradnju potrebnih tehničkih i ljudskih kapaciteta i resursa u ovoj oblasti tokom narednih godina. Efektivna saglasnost sa evropskim pravom, koja zahtijeva visok stepen ulaganja i velike administrativne napore može se ostvariti samo u dugom roku. Ipak, imajući u vidu predstojeće izazove, napore u ovoj oblasti treba ubrzati.

3.3.2. Prethodna i tekuća podrška (EU i drugi donatori)

Pored Evropske komisije, mnogi međunarodni donatori su aktivni u ovom sektoru (EIB, KfW, Svjetska Banka, EBRD). Bilateral donatori kao što su ADA, USAID, Italija i Luksemburg su takođe važni, ali na manjoj skali i uglavnom u „zelenim“ područjima, kao što su zaštita nacionalnih parkova i šumarstva.

Od 2007., svaki godišnji IPA program je pod Komponentom I finansijski, preko grantova, doprinosio izgradnji neophodne infrastrukture iz oblasti tretmana čvrstog otpada i otpadnih voda. Ukupno je preko 12% sredstava iz IPA fondova za period od 2007 do 2009 alocirano ovom sektoru.

3.3.3. Sektorski ciljevi za EU podršku tokom naredne tri godine

Ciljevi, koji se pominju i u Nacrtu Strateškog okvira usklađenosti, su da se zaštiti, poštuje i unaprijedi crnogorska životna sredina i prirodni resursi, kao potencijal za budući održivi socijalni i ekonomski razvoj. IPA je posvećena podršci ovih ciljeva kroz Komponente I i III.

Tačnije, pomoć sektoru zaštite životne sredine će se ogledati u očuvanju prirodnih resursa i zaštiti životne sredine kroz obezbjeđenje poboljšanja infrastrukture za rukovanje čvrstim otpadom i otpadnim vodama. Pored infrastrukture, Crna Gora će biti podržana da ubrza svoje strateško planiranje u svim sektorima, da integriše zaštitu životne sredine u ostale sektore sistematski, da poboljša procese konsultacija i da razvije sveobuhvatan monitoring životne sredine i informacioni sistema. IPA će takođe podržati lokalne samouprave da imaju potrebne resurse za efikasno sprovođenje svojih odgovornosti; ojačati kapacitete inspekcija i primjene propisa, te osigurati saradnju sa pravosudnim sistemom.

Za komponentu III, prema Nacrtu Strateškog okvira usklađenosti i srodnom Nacrtu Operativnog programa za regionalni razvoj, životna sredina je prva osa prioriteta: „Unaprjeđenje sistema upravljanja životnom sredinom“, sa slijedećim mjerama:

- 1. Zaštita vodenih resursa Crne Gore kroz unaprjeđenje snabdijevanja vodom i integrisanog upravljanja otpadom
- 2. Razvoj infrastrukture za upravljanje otpadom u cilju smanjenja uticaja na životnu sredinu

Kako bi se provjerilo da li su ovi ciljevi ostvareni, mogući kvalitativni indikatori, opisani u Nacrtu Operativnog programa uključuju:

- Populacija koja ima koristi od unaprijeđenog sistema upravljanja otpadom
- Broj opština koji ima koristi od unaprijeđenog sistema upravljanja otpadom
- Populacija koja ima pristup novom sistemu za tretman otpadnih voda
- Nova postrojenja za tretman otpadnih voda
- Vodovod konstruisan ili renoviran

3.4. Saobraćaj

3.4.1. Opis sektora

Kao u mnogim sličnim zemljama u regionu, saobraćajni sektor se suočava sa važnim teškoćama koje ograničavaju dostupnost i mobilnost na nacionalnom nivou i sa zemljama iz susjedstva. Pored toga, Crna Gora se suočava sa topografskim ograničenjima koja imaju direktan uticaj na povećanim zahtjevima za investicijama i troškovima održavanja u okviru železničkog i drumskog saobraćaja sektora.

Tokom poslednjih godina, naponi su koncentrisani prema poboljšanju zakonskog okvira, počev od strukturne reforme kako bi se odvojila infrastruktura od poslovanja - osim, naravno, u sklopu rješavanja velikih urgentnih problema u mreži saobraćajne infrastrukture (putevi i od nedavno željeznice). Međutim, potrebe su velike i finansijska sredstva neophodna da riješe sva postojeća uska grla i degradacija infrastrukture su mnogo veća od postojećih resursa. U tom smislu, Crna Gora je već počela da promoviše

privatno-javna partnerstva, ugovore o koncesiji, bankarsko finansiranje i doprinos međunarodnih donatora kako bi mogla da se obezbijede tako neophodne investicije.

Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u sprovođenju Memoranduma o razumijevanju o razvoju jugoistočne evropske osnovne regionalne transportne mreže, a za transport jugoistočne Evrope (SEETO), naročito ažuriranjem i implementacijom višegodišnjeg plana za 2009 -2013. Trenutno stanje osnovne mreže treba da se poboljša i za putne i željezničke veze. Kako nijedan od definisanih koridora TEN ne prelazi preko njene teritorije, Crna Gora ima priliku da promoviše vezu Bar-Beograd preko kombinovanog pomorsko-željezničkog transportnog režima, kako bi stekla konkurentsku prednost u odnosu na već osnovane alternative TEN koridore koji prolaze kroz Hrvatsku (Koridor Vb) , Bosna (koridor Vc) i Albaniju (Koridor VIII) .

SSP stavlja obavezu Crnoj Gori da dodijeli neograničen pristup tranzitnom saobraćaju iz EU za prelaz preko njene teritorije i obezbjeđuje primjenu nediskriminacije u pogledu putnih troškova, kao i za rok za usklađivanje zakonodavstva iz oblasti bezbjednosti saobraćaja na putevima sa propisima EU.

Mišljenje navodi da će zemlja morati da preduzme dodatne napore da se uskladi sa *acquiijem* iz oblasti saobraćaja. Dalja prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira, te posebno jačanje administrativnih kapaciteta i sprovođenja zakona su veoma potrebni. Posebnu pažnju treba posvetiti daljem usklađivanju zakonodavstva iz oblasti eko-takse i naplate putnih troškova, kao i transpozicije trećeg željezničkog paketa. Crna Gora treba takođe da obezbjedi sprovođenje socijalnih i tehničkih pravila u drumskom saobraćaju, sigurnosne i bezbjednosne zahtjeve u pomorskom sektoru, kao i standarde za prevoz opasnih materija u drumskom saobraćaju .

Crna Gora treba da obezbijedi snažnu osnovu za preciznu statistiku iz oblasti poljoprivrede. Komponente I i IV će pružiti podršku ovom sektoru.

Prema Višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru za IPA-u za period od 2011.-2013.,Crna Gora će dobiti indikativnu alokaciju EUR **104 353 687** iz pretpristupnih fondova. Planirana alokacija prema sektoru i godini je prikazana ispod:

U EUR:

Indikativna finansijska alokacija po sektoru (2011-2013)		
7. Vladavina prava	5%-15% (10%)	10 435 368
8. Javna uprava	5%-15% (10%)	10 435 368
9. Životna sredina	15-25% (20%)	20 870 737
10. Saobraćaj	15-25% (20%)	20 870 737
11. Društveni razvoj	10-20% (15%)	15 653 053
12. Poljoprivredni i ruralni razvoj	15-25% (20%)	20 870 737
Ad hoc mjere*	5%	5 217 684
UKUPNO	100%	104 353 687

* Dodatno, IPA će finansirati akcije koje izlaze iz okvira ovih sektora, kao što su (ali ne ograničene na): i) identifikacija i priprema projekat/sektor; ii) akcije vezane za usvajanje/implementaciju *acquis-ja* prema uspostavljenoj vremenskoj tabeli (npr. okvir pregovaranja); iii) učešće u Programima Zajednice koji postanu dostupni i koji nijesu pokriveni ovim sekcijama; iv) kao i mjere podrške za implementaciju, monitoring i reviziju IPA programa. Ovom segmentu je dodoijeljeno 5% ukupnog iznosa preko "ad-hoc mjera".

Finansijska podrška će se implementirati kroz odgovarajuće IPA komponente, predstavljene u tabeli ispod, na osnovu MIFF-a usvojenog xxxxx 2011, koji sadrži indikatore za komponente III, IV i V.

IPA Component	2011	2012	2013	TOTAL
I. Podrška tranziciji i izgradnji institucija	25 783 599	20 846 471	4 996 035	51 626 105
II. Prekogranična saradnja (CBC)**	4 310 344	4 338 551	4 418 687	13 067 582
III. Regionalni razvoj***	3 500 000	3 500 000	16 200 000	23 200 000
IV. Razvoj ljudskih resursa***	560 000	2 800 000	2 200 000	5 560 000
V. Poljoprivreda i ruralni razvoj***	0	3 300 000	7 600 000	10 900 000
TOTAL	34 153 943	34 785 022	35 414 722	104 353 687

** IPA komponenta II, Prekogranična saradnja, ima poseban MIPD

***Cifre za komponente III, IV i V još uvijek treba da se usaglase sa DG REGIO, EMPL i AGRI

Finansijske alokacije su indikativne i variraju u zavisnosti od postojećih finansijskih potreba u vrijeme programiranja podrške.

3.4.2. Prošla i sadašnja pomoć (EU i drugi donatori)

...(još uvijek nijesu obezbijeđeni)

3.4.3. Sektorski ciljevi za EU podršku u toku naredne tri godine

Ciljevi su promovisanje ekoloških vidova transporta, koji doprinose boljoj pristupačnosti i mobilnosti na teritoriji Crne Gore i ostvaruju bolje standarde sigurnosti i efikasnosti. IPA nastoji da podrži ove ciljeve. Shodno tome, podrška ovom sektoru biće usmjerena na poboljšanje željezničkih pruga i pomorske infrastrukture, sa fokusom na ekološke vidove transporta, u skladu sa politikom EU na ovom polju, kao što je navedeno u Mišljenju. Ovo će takođe doprinijeti implementaciji EU strategije 2020. Prema tome, IPA sredstva će i dalje biti dodijeljavana ovom sektoru, kroz komponente I i III.

U vezi sa komponentom III i u skladu sa nacrtom Operativnog programa nacrta Strateškog okvira usklađenosti (SCF), transport se nalazi pod Osmo prioritetu II: "Unaprijeđenje transportnog sistema, promovisanje ekološkog transporta" sa sljedećim mjerama:

- 1: Modernizacija željezničkog sistema, unaprijeđivanje njegove efikasnosti i sigurnosti; aktivnosti u okviru ove mjere će se fokusirati na poboljšanje kvaliteta nekih sekcija na pruzi; linije Bar – Vrbnica, kroz unaprijeđivanje projekata koji doprinose smanjenju rizika od nezgoda i koncentrišu se na sigurnosnu opremu, signalizaciju i telekomunikaciju.
- 2: Unaprijeđenje morskog i pomorskog saobraćaja, kako bi se osigurala bolja zaštita sredine. Akcije u okviru ove mjere će se koncentrisati na poboljšanje objekata u luci Bar i Kotor, naročito onih koji su namijenjeni poboljšanju sigurnosti i očuvanju sredine.

U svrhu utvrđivanja realizacije ovih ciljeva, mogući kvalitativni indikatori mjerljivosti ovih rezultata, predstavljeni u nacrtu Operativnog programa, kao primjer, uključuju sljedeće:

- Rehabilitaciju pruge
- Sakupljanje i tretman otpadne nafte
- Smještaj prijemne luke i postrojenja za treatment
- Obuku osoblja za rad i održavanje prijemne luke i postrojenja za tretman

3.5. Razvoj ljudskih resursa, edukacija i socijalna inkluzija

3.5.1. Opis sektora

U dokumentima Vladine politike, sugerisano je da će vodeći sektor ekonomije i dalje biti turizam i da će se poljoprivreda, transport, trgovina i konstrukcija i dalje razvijati. Ovo bi, prije svega, trebalo da obezbijedi fokus za razvoj ljudskih resursa u narednom 10-godišnjem periodu planiranja, kako bi se osigurao adekvatan broj ljudi sa neophodnim

znanjem, sposobnostima i kompetencijom i na taj način se ublažila potreba za uvozom radne snage.

Nivo nezaposlenosti od preko 11% je, kao administrativni podatak, zabilježena krajem 2009., čak i na mnogo većem nivou zabilježena je kroz anketu o radnoj snazi (LFS), sa daljom tendencijom rasta, uslovljenom ekonomskom i finansijskom krizom, uz veliki udio dugoročno nezaposlenih. Područja od posebne brige su rastući nivo neformalnog zaposlenja, porast segmentacije tržišta rada, sa povećanim prisustvom ugovora na određeno zaposlenje i neusaglašenost postojećih vještina.

Crna Gora ima Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2007 – 2011, koja je dopunjena Nacionalnim akcionim planom za zaposlenje (NAPE), koji trenutno pokriva 2010 – 2011. Ipak, implementacija NAPE je sada usko svedena na glavne ciljeve, koji se tiču porasta stepena zaposlenosti, što je djelimično uzrokovano ekonomskom i finansijskom krizom. Politika zaposlenja se najvećim dijelom sastoji od aktivnih tržišnih mjera, koje su do 2009., uzele više od 50% ukupnog budžeta za mjere namijenjene tržištu. Saradnja između službi zapošljavanja i obrazovnih institucija treba biti ojačana.

U pogledu pripreme za Evropski socijalni fond (ESF), administrativni kapacitet svih uključenih institucija, najvećim dijelom vladinih tijela, ali i opštinskih i edukativnih ustanova, potrebno je ojačati.

U pogledu anti-diskriminacije, Ustav Crne Gore zabranjuje diskriminaciju „na bilo kojoj osnovi“ i sveobuhvatni Zakon o nediskriminaciji je usvojen u julu 2010. Zakon uključuje odredbe „Zaštitnika ljudskih prava i sloboda“ (Ombudsmana), određujući ovu instituciju kao jedno ravnopravno tijelo, sa kompetencijama koje su u skladu sa EU direktivama.

Dok je pravni okvir kojim se regulišu ljudska prava, poštovanje i zaštita manjina, uglavnom na snazi i široko u skladu sa evropskim standardima, njegova implementacija zaostaje, uglavnom zbog nedovoljne svijesnosti, najvećim dijelom od strane vlasti (administracije, sudstva i opštinskih vlasti). Među glavnim uzrocima koji izazivaju zabrinutost su diskriminacija upućena protiv Roma, Aškalija i Egipćana (bilo da su domicilna ili raseljena lica), lica sa invaliditetom (uključujući djecu i starije); nedovoljno poštovanje ravnopravnosti polova, porodično nasilje, zlostavljanje zatvorenika od strane policije i loši zatvorski uslovi, predstavljaju dalje probleme. Inkluzivno obrazovanje ranjivih grupa i djece sa posebnim potrebama zaslužuju konstantnu pažnju.

Ovaj sektor uključuje i jedan od glavnih prioriteta koji će se implementirati na otvorenim pregovorima, kao što je navedeno u Mišljenju: “Implementacija pravnog i političkog okvira protiv diskriminacije, u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, garantuje pravni status raseljenih lica, naročito Roma, Aškalija i Egipćana i obezbjeđuje poštovanje njihovih prava. To će uključivati usvajanje i implementaciju održive strategije za zatvaranje kampa Konik.

3.5.2. Prošla i sadašnja pomoć (EU i drugi donatori)

Osim Vladinih velikih javnih potrošnji u ovom sektoru, IPA projekti u ovom sektoru potiču od 2008. do 2010., oko 6 miliona eura je dodijeljeno projektima koji se bave reformom tržišta rada i razvojem radne snage, kao nastavak CARDS projekta, kao i harmonizacijom i implementacijom Propisa o radu i Inspekcijom za zaštitu na radu;

socijalnim pitanjima i reformom sistema za zaštitu djece; jačanjem socijalne uključenosti. CARDS program je uglavnom pružio podršku interno raseljenim licima.

Drugi donatori koji su uključeni u ovaj sektor: Međunarodna organizacija rada (ILO) je implementirala projekat, finansiran od strane Austrije, u vezi sa pravnim i institucionalnim osnovama socijalnog dijaloga; GTZ je implementirao program za obrazovanje odraslih, sa opštim ciljem poboljšanja zaposlenosti maturanata stručnih škola, kao i projekat vodiča za zanimanja i savjetovanja u osnovnim školama.

U vezi sa romskom populacijom, UNDP je pružio pomoć Ministarstvu rada i socijalnog staranja i UNDP-u, u implementaciji projekta „Smanjivanje ugroženosti Roma u tri Centra za socijalni rad i u tri Biroa za zapošljavanje“: Inicijativa za edukaciju Roma, osnovana od strane Instituta za otvoreno društvo.

UNICEF je obezbijedio pomoć pri uspostavljanju prvog Centra za boravak djece sa smetnjama u razvoju u Bijelom Polju. Operativni multidisciplinarni timovi za zaštitu djece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, uspostavljeni su uz podršku UNICEF-a i UNHCR-a u nekim opštinama. Nevladine organizacije su aktivne u oblasti socijalnog sektora i podržane su od strane IPA, UNICEF-a i drugih donatora.

Svjetska banka implementira jedan veliki projekat iz obrazovanja; agencije UN-a (UNICEF, UNDP, WHO, UNHCR,...) su uključene u nekim podsektorima.

3.5.3. Sektorski ciljevi za podršku EU u naredne tri godine

Glavni cilj IPA podrške ovom sektoru je veća konkurentnost ekonomije, promocija socijalne inkluzije, podsticanje kvalitetnog obrazovanja.

Konkretnije, kao što je i pomenuto u nacrtu Strateškog okvira usklađenosti, finansijska podrška bi trebalo da doprinese otvaranju radnih mjesta i povećanju stepena zaposlenosti radne snage, ulaganju u ljudski razvoj, u inovacije i istraživanja; poboljšanju nivoa edukacije; ojačavanju socijalne inkluzije; promovisanju prilagodljivosti radnika i preduzeća. Potrebno je takođe ojačati institucionalne kapacitete javne administracije Crne Gore, na nacionalnom i na lokalnom nivou, kako bi se osiguralo efikasno upravljanje sredstvima. Planirane aktivnosti su, prema tome, vezane za obrazovanje i obuku u perspektivi cjeloživotnog učenja; za reformu stručnog obrazovanja i obuke (VET); inkluzivno tržište rada i za socijalnu inkluziju.

Evropska fondacija za obuku obezbijuje interesantne analize sektora i preporučuje čitav niz preciznih aktivnosti, koje će biti opisane u tri buduća nacionalna programa, gdje je to moguće kroz multi-nacionalni pristup.

Prema tome, IPA sredstva će i dalje biti usmjerena ka ovom sektoru, kroz komponentu I i komponentu IV.

U vezi sa komponentom IV, kao što je i navedeno u nacrtu Strateškog okvira usklađenosti i nacrtu Operativnog programa razvoja ljudskih resursa, razviće se aktivnosti u sljedećim osama prioriteta:

- Aktivne mjere zaposlenja i integracija tržišta rada, sa sljedećim mjerama: promovisanje lokalnog partnerstva, promovisanje zapošljavanja i optimizacija mjera na tržištu rada, unaprijeđivanje obrazovanja odraslih i cjeloživotno učenje;
- Investiranje u ljudski kapital i zaposlenje, sa sljedećim mjerama: investiranje u ljudski kapital, istraživanje i inovacije;
- Unaprijeđivanje socijalne inkluzije ljudi sa posebnim potrebama, sa sljedećim mjerama: podrška djeci, starijim osobama i osobama sa invaliditetom (pri tome imati u vidu da su druge grupe sa posebnim potrebama, kao što je RAE populacija, uključene u Ose prioriteta 1 i 2) i
- Tehnička pomoć.

U cilju utvrđivanja realizacije ovih ciljeva, mogući kvalitativni indikatori mjerljivosti ovih rezultata, predstavljeni u nacrtu Operativnog programa, mogu uključivati sljedeće:

- stepen nezaposlenosti;
- stepen pohađanja škole, naročito za ugroženu populaciju;
- učestalost žalbi protiv diskriminacije u svim oblastima (pol, RAE, osobe sa invaliditetom, ...);
- indikatori za nadzor socijalne inkluzije i socijalne zaštite;
- implementacija održivih mjera u korist populacije područja kampa Konik;
- izrada programa za trening osoblja u centrima za djecu;
- poboljšanje obrazovnih/ trening programa, namijenjenih osobama sa specijalnim potrebama;
- sprovedena kampanja namijenjena podizanju svijesti.

3.6. Ruralni razvoj

3.6.1. Opis sektora

Crna Gora ima površinu od oko 13,812 kvadratnih kilometara, sa poljoprivrednim zemljištem koje zauzima 38% (516,067 hektara) ukupne teritorije. Najveći dio poljoprivrednih resursa sastoji se od pašnjaka i livada (88%; 454,138 hektara), koji se intenzivno koriste. S obzirom da pokriva relativno malo područje i uz značajan uticaj Mediteranske klime, poljoprivreda Crne Gore je vrlo raznovrsna - od uzgajanja maslina i citrusa u primorskom regionu, preko ranog povrća i duvana u centralnim područjima, sve do uzgajanja stoke na sjeveru. Poljoprivreda je daleko najveća aktivnost među ruralnim stanovništvom - više od 60,000 domaćinstava djelimično ili u potpunosti živi od poljoprivrednih prihoda. Proizvodnja hrane i poljoprivreda igraju značajnu ulogu u ekonomiji Crne Gore, gdje samo primarni sektor daje više od 10% ukupnog bruto domaćeg proizvoda (GDP). Poljoprivredna proizvodnja je u 2007. iznosila 8,3%.

Podrška koju Vlada upućuje poljoprivredi je u porastu, ali se sa pružanja jednostavne, direktne podrške nastoji preći na druge mjere koje će sa više vjerovatnoće voditi

dugoročnom održivom razvoju u ovom sektoru. U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, crnogorsko tržište će kroz pet godina biti otvoreno za poljoprivredne proizvode iz EU. Kroz program CEFTA, Crna Gora je u potpunosti liberalizovala trgovinu poljoprivrednim proizvodima sa Bosnom i Hercegovinom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Srbijom; usaglasila je dodatne ustupke sa Albanijom i Hrvatskom. Crna Gora je takođe postala članica nekolicine međunarodnih organizacija, uključujući Međunarodnu organizaciju loze i vina (OIV) i na statusu je razmatranja u Organizaciji za hranu i poljoprivredu (FAO). Sa izuzetkom u sektoru vina, Crna Gora nema sveobuhvatno zakonodavstvo o pokazateljima porijekla hrane i pića. Iako poljoprivreda nikada neće biti glavni izvoznik, domaće tržište ima potencijala, naročito ako u obzir uzmemo rastući broj turista.

Agrarna politika Crne Gore je bazirana na Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju iz 2009. Ovaj zakon postavlja ciljeve poljoprivredne politike i obezbijuje opšti okvir za razvoj i podršku ruralnih područja, grupisanih u okviru četiri ključne oblasti: cijena na tržištu, razvoj ruralne politike, aktivnosti od opšteg interesa i socijalni transferi prema ruralnom stanovništvu. Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija za pristup EU i Poljoprivredna strategija, identifikuju potrebe za razvoj i diversifikaciju ruralne ekonomije.

„Nacionalni program za proizvodnju hrane i razvoj poljoprivrednih područja za period 2009. – 2013.“, fokusira se na centralnu ulogu poljoprivrede i na „Strategiju poljoprivrednog i ruralnog razvoja – Poljoprivreda Crne Gore i EU“ (usvojene 2006.), koja pruža osnovu za krupne reforme i zakonodavnu aktivost, potrebnu za modernizaciju poljoprivrede. Tu su takođe sadržane i ključne strukturne informacije potrebne za pripremu sektorskih studija.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede ima opštu odgovornost nad politikom ruralnog razvoja i nad njenom implementacijom, iako sa ograničenim kapacitetom. Neophodno će biti sprovesti temeljne pripreme, kako bi se usvojile mehanizmi isporuke, u skladu sa EU standardima. Prvi značajan korak je pravovremeno uspostavljanje kompletne IPARD strukture (Instrumenta za pred-pristupnu podršku ruralnom razvoju), za implementaciju pred-pristupne podrške. Saradnja između svih zainteresovanih sektora ministarstva i struktura u vezi sa IPA programom, treba biti ojačana.

3.6.2. Prošla i sadašnja pomoć (EU i drugi donatori)

Ovaj sektor je dobio pomoć kroz CARDS i IPA programe. Tekuća pomoć od IPA 2008. projekta, u uskoj saradnji sa kreditom Svjetske banke, pomaže usklađivanju domaće poljoprivredne politike sa principima politike ruralnog razvoja EU, kako bi se implementirala reforma institucija u poljoprivredi i obezbijedili mehanizmi za podršku poljoprivredi.

Lux Development je 2007. okončao prvu fazu projekta razvoja šumarstva u Crnoj Gori i 3 miliona eura vrijedan projekat za podsticanje razvoja mliječnog preduzetništva na sjeveroistoku Crne Gore. Druga faza koja obuhvata šumarstvo je finansirana kroz IPA (2010). DANIDA podržava 2 miliona eura vrijedan Program za razvoj organske poljoprivrede, uključujući i grant i uznosu od preko 1 miliona eura. Svjetska banka se složila sa Vladom da sprovede projekat u vrijednosti od 11 miliona eura (uključujući i

iznos od 3 miliona Vladinog kofinansiranja), nazvan „Institucionalni razvoj Crne Gore i jačanje poljoprivrede (MIDAS)“. Glavni ciljevi su jačanje programa ruralnog razvoja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, uključujući administrativne i upravljačke kapacitete. Ovaj program također uključuje iznos granta od otprilike 5 miliona eura, koji će implementirati Proto agencija za plaćanje (prethodnik agencije IPARD).

3.6.3. Sektorski ciljevi za podršku EU u naredne tri godine

Opšti cilj je podrška ekonomskom rastu i ruralnoj ekonomiji, naročito u pogledu nastojanja Crne Gore da poveća svoje prihode od turizma. To će poboljšati pristup nezaposlenih tržištu rada u najsiriromašnijim sjevernim područjima i podstaći socijalnu inkluziju ugroženih grupa. Preciznije, IPA će podržati Vladu u implementaciji „Nacionalnog programa za proizvodnju hrane i razvoj ruralnih područja“, uključujući i procjenu potreba, dugoročne i srednjoročne ciljeve, selekciju i opis grupnih i individualnih mjera za politiku tržišta i cijena, ruralni razvoj i službe javne podrške za poljoprivredna i ruralna područja. Ovo također uključuje i finansijski budžetski okvir za period od 5 godina, na nivou individualnih mjera, kao i predselekciju IPARD mjera. IPARD će, prema tome, zahtijevati strukture sposobne za programiranje i upravljanje razvojem ruralne politike.

Postoji potreba da se izade u susret izazovima prilagođavanja poljoprivrednog sektora i ruralnih područja, shodno zahtjevima Zajedničke poljoprivredne politike (CAP). IPA regulativa ukazuje na stvaranje Agencije za plaćanje IPARD, kao sredstva za upravljanje finansijskom podrškom pod komponentom V, nakon odobravanja statusa zemlje kandidata. Pored IPA fondova, Agencija za plaćanje IPARD će biti odgovorna za vođenje nacionalno finansiranih mjera za ruralni razvoj i trebala bi da postane centralna agencija za sprovođenje subvencija i podrške, u okviru Zajedničke poljoprivredne politike (CAP), ako i ukoliko Crna Gora postane članica EU. Pored sistema za upravljanje finansijskim tokovima, potrebno je i uspostavljanje posebnog informatičkog sistema za praćenje sprovođenja politike.

IPA podrška će biti realizovana kroz komponente I i V. Ona će podržati administrativne strukture IPARD-a, kako bi realizovao svoje odgovornosti: (i) identifikacija strukturnih potreba ruralnih područja; (ii) razvoj, implementacija i upravljanje programima ruralnog područja; (iii) kontrola finansijskih tokova i novih mjera; (iv) praćenje, izvještavanje, kontrola i evaluacija programa i (v) priprema za uspješno programiranje, implementaciju i usvajanje pred-pristupnih fondova (IPARD).

IPA će razviti aktivnosti za pripremu i implementaciju budućih komponenti ruralnog razvoja i IPARD sistema. Ovo zahtijeva unaprijeđivanje institucionalnih kapaciteta i zakonodavnih amandmana u zakone o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Proces harmonizacije zakonodavstva će biti praćen jačanjem institucionalne strukture Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u vršenju analiza i razvoju politike. Proces će biti baziran na rezultatima postojećih projekata i procjeni potreba.

U cilju utvrđivanja realizacije ovih ciljeva, mogući kvalitativni indikatori mjerljivosti ovih rezultata, mogu uključivati sljedeće:

- Porast kupovne moći ruralne populacije;

- Porast broja radnih mjesta u ruralnim područjima;
- Broj projekata financiranih kroz javne pozive;
- Istraživanja u prehrambenim prodavnicama i inspekcije u sistemu trgovina;
- Dobrobit populacije.

DRAFT

Dodatak:

Lista skraćenica

CEB	Savjet Evropske razvojne banke
CAO	Ovlašćeni predstavnika za akreditaciju
CAP	Zajednička poljoprivredna politika
CCLSGR	Odbor za koordinaciju reforme Vladine samouprave
CEFTA	
CIP	Program za konkurentnost i inovativnost (Program Zajednice)
CPC	Zakonik o krivičnom postupku
CSOs	Organizacije civilnog društva
DACI	Uprava za antikorupcijsku inicijativu
DANIDA	
DPS	Demokratska Partija Socijalista
EAR	Evropska agencija za rekonstrukciju
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
ECAA	Zajednički evropski vazdušni prostor
EIA	Procjena uticaja na životnu sredinu
EIB	Evropska investiciona banka
EP	Evropsko partnerstvo
FAO	Organizacija za hranu i poljoprivredu
FDI	Strane direktne investicije
GRECO	
HRMA	Uprava za kadrove
IDA	Međunarodna organizacija za razvoj i drugo
IFI(s)	Međunarodne finansijske institucije
IPARD	Agencija za finansijsko upravljanje poljoprivredom i ruralnim razvojem
KfW	Institut za kreditnu obnovu
MAFWM	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MEI	Ministarstvo evropskih integracija
MIDAS	Institucionalni razvoj Crne Gore i jačanje poljoprivrede
MIFF	Višegodišnji indikativni finansijski okvir
MIPD	Višegodišnji indikativni planski dokument
NHDR	Nacionalni izvještaj o razvoju ljudskih resursa (2009)
NPI	Nacionalni program za integraciju 2008-2012
NTS	Nacionalna strategija za obuku
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OSCE	Organizacija za evropska bezbjednost i saradnju
PACE	
PAO	Službenik za ovjeravanje programa
PAR	Reforma javne uprave
RAE	Populacija Roma, Aškalija i Egipćana

SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SCF	Strateški okvir usklađenosti
SEETO	Regionalni Sekretarijat za posmatranje saobraćaja u jugoistočnoj Evropi
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj
SIGMA	Zajednična inicijativa EU i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj
SMEDA	Direktorat za mala i srednja preduzeća
SPOs	Visoki službenik za programe pomoći
SWAP	Sektorski pristup
SWOT	Analize
TEN	Trans-evropske mreže
UNDP	Program Ujedinjenih Nacija za razvoj
UNICEF	Dječiji fond Ujedinjenih nacija
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
WB	Svjetska banka
WFD	Westminsterska fondacija za demokratiju