

IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2010.

The Commission of the European Communities has adopted a work document of the Montenegro 2010 Analytical Report.

Since in the magazine MATICA we published the Report for the 2006, 2007, 2008 and 2009, in this number, as a part of our regular practice, we are publishing the document for 2010.

A. UVOD

a) Zahtjev za članstvo

Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine. Nakog toga, Savjet Evropske unije je 23. aprila 2009. godine zatražio od Komisije da podnese svoje Mišljenje o ovom zahtjevu, u skladu sa procedurom definisanom članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji, u kojem se kaže: *„Svaka evropska država koja poštuje vrijednosti navedene u članu 2 i koja je posvećena njihovoj promociji može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Evropski parlament i nacionalni parlamenti biće obaviješteni o ovom zahtjevu. Država aplikant podnosi zahtjev Savjetu, koji odlučuje jednoglasno nakon što konsultuje Komisiju i nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova njegovih članova. Uzeće se u obzir uslovi pristupanja utvrđeni od strane Evropskog savjeta“.*

Član 2 navodi da je „Unija utemeljena na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava lica koja pripadaju manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kom preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost među ženama i muškarcima“.

Ovo je zakonski okvir na osnovu kojeg Komisija podnosi Mišljenje¹ i ovaj analitički izvještaj.

Evropski savjet održan u Fieri u junu 2000. godine prepoznao je zemlje zapadnog Balkana koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja kao „potencijalne kandidate“ za članstvo u EU. Evropska perspektiva ovih zemalja je dodatno potvrđena na Evropskom savjetu u Solunu, u junu 2003. godine, kada je odobrena „Solunska agenda za zapadni Balkan“. Ova agenda ostaje kamen temeljac politike EU prema regionu.

- da je zemlja kandidat ostvarila stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;

- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i sposobnost zemlje da se nosi sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga u okviru Unije;

- sposobnost zemlje da preuzme obaveze koje proističu iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije“.

Kapacitet Unije da prihvati nove članice, pri tome održavajući dinamiku evropske integracije, takođe predstavlja značajan faktor u opštem interesu kako Unije, tako i zemalja kandidata.

U decembru 1995. godine, Evropski savjet održan u Madridu se pozvao na potrebu „da se stvore uslovi za postepenu, skladnu integraciju zemalja (aplikanata), posebno kroz razvoj tržišne

¹ COM (2010) 670 od 9. novembra 2010. godine

ekonomije, prilagođavanje njihovih administrativnih struktura i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog ambijenta“.

Savjet je, 31. maja 1999. godine, definisao uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji uključuju saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i regionalnu saradnju. Ovi uslovi predstavljaju osnovni element PSP-a i uključeni su u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Crnom Gorom, koji je stupio na snagu u maju 2010. godine.

U decembru 2006. godine, Evropski savjet je potvrdio da „*strategija proširenja zasnovana na konsolidaciji, uslovljenosti i komunikaciji, zajedno sa kapacitetom EU da integriše nove članice, predstavlja osnovu za obnovljeni konsenzus o proširenju.*“

U ovom Mišljenju, Komisija analizira zahtjev Crne Gore na osnovu kapaciteta zemlje da ispuni kriterijume postavljene na Kopenhaskom Evropskom savjetu 1993. godine, kao i uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja. Rezultati Crne Gore u sprovođenju svojih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu, takođe su razmotreni.

U skladu sa obnovljenim konsenzusom o proširenju, Mišljenje takođe identifikuje ključne oblasti politike koje zahtijevaju posebnu pažnju u svjetlu pristupanja Crne Gore i pružaju početne procjene uticaja politika i sektora. Detaljniju procjenu uticaja za te oblasti politike Komisija daje u kasnijim fazama pretpristupnog procesa. Pored toga, Ugovor o pristupanju Crne Gore bi zahtijevao tehničko prilagođavanje institucija EU, u skladu sa Ugovorom o Evropskoj uniji.

b) Odnosi između EU i Crne Gore

Crna Gora je proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon referendumu održanog 21. maja 2006. godine. U junu 2006. godine, EU je odlučila da uspostavi odnose sa Crnom Gorom kao suverenom i nezavisnom državom. Sve države članice EU su priznale nezavisnost Crne Gore.

U oktobru 2007. godine, potpisani su **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Crne Gore² i Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima. Privremeni sporazum je stupio na snagu u januaru 2008. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u maju 2010. godine nakon što su ga ratifikovale sve potpisnice.

Sastanci političkog dijaloga na ministarskom nivou između EU i Crne Gore se održavaju od februara 2007. godine. Dijalog o politikama između Evropske komisije i Crne Gore se odvija od proglašenja nezavisnosti. Od 2006. godine, održavaju se godišnji među-parlamentarni sastanci na kojima učestvuju predstavnici Evropskog parlamenta i Skupštine Crne Gore.

Stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju podrazumijeva nove važne obaveze i angažovanje zemlje u oblastima pravde, slobode i bezbjednosti, slobodnog kretanja radnika, prava osnivanja preduzeća, slobodnog kretanja kapitala i usluga, kao i saobraćaja, audiovizuelnih usluga i telekomunikacija. Većina ovih obaveza je već bila obuhvaćena Evropskim partnerstvom sa Crnom Gorom. Nadalje, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa tijesnu saradnju između EU i Crne Gore u brojnim oblastima politike EU. Na većini područja saradnje, Crna Gora se obavezala na postepeno uvođenje *acquis*-a EU u svoje zakonodavstvo i saradnju sa EU na zajedničkim ciljevima politike.

Uopšteno, Crna Gora je nesmetano sprovela obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući njegove odredbe koje se odnose na trgovinu, i doprinijela pravilnom funkcionisanju različitih zajedničkih institucija uvedenih Sporazumom. Dva sastanka Privremenog odbora su održana u februaru 2008. i maju 2009. godine. Sastanci Pododbora su održavani tokom 2008., 2009. i 2010. godine. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje se sastao u junu 2010. godine u

² OJ L 108, 29. april 2010. godine, str. 1

Luksemburgu. Prvi sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje je održan u septembru 2010. godine u Briselu³.

Crna Gora učestvuje u ekonomskom dijalogu između Komisije, država članica EU i zemalja potencijalnih kandidata. Ovaj dijalog ima za cilj pripremu zemalja potencijalnih kandidata za učešće u multilateralnoj koordinaciji nadzorne i ekonomske politike koja je trenutno na snazi u EU kao dio Ekonomske i monetarne unije. U okviru toga, od 2006. godine, Crna Gora priprema godišnje Ekonomsko-fiskalne program (EFP).

Savjet je usvojio **Evropsko partnerstvo** sa Crnom Gorom 22. januara 2007⁴.

Nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom, Savjet je, 19. decembra 2009. godine, odobrio viznu liberalizaciju za crnogorske građane. Ona se primjenjuje na vlasnike biometrijskih pasoša koji putuju u zemlje Šengen zone. Ova odluka je zasnovana na značajnom napretku ostvarenom u oblastima pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i ispunjavanju posebnih uslova utvrđenih Mapom puta za viznu liberalizaciju. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore je na snazi od januara 2008. godine.

Crna Gora je potpisala Ugovor o energetske zajednici u oktobru 2005. godine, nakon čega je postala punopravna članica Energetske zajednice jugoistočne Evrope. U junu 2006. godine, Crna Gora je potpisala Sporazum o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru.

U junu 2008. godine, Vlada Crne Gore je usvojila Nacionalni program za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju za period 2008-2012. godine. Ovaj dokument predstavlja nacionalni plan za usvajanje *acquis*-a, kojim se utvrđuju kratkoročni i srednjoročni prioriteti.

³ Izvjestilac za Crnu Goru je g-din Čarls Tanok.

⁴ OJ L 020, 27. januar 2007. godine, str. 1

EU je, zajedno sa potpisnicama CEFTA-e, najznačajniji trgovinski partner Crne Gore. U 2009. godini, međunarodna kriza je uticala na smanjenje otvorenosti zemlje sa 100 na 64% BDP-a. Međutim, trgovinska integracija sa EU ostaje na visokom nivou.

Od ukupnog crnogorskog uvoza, 40% odnosno 533 miliona eura je bilo iz EU (45% je bilo iz zemalja potpisnica CEFTA-e), i uglavnom su ga činila putnička vozila, nafta i naftne pre-
rađevine, električne mašine, industrijske mašine, tekstil, meso i mesni proizvodi, i struja. Od ukupnog crnogorskog izvoza, 48% odnosno 130 miliona eura je otišlo u EU (46% u zemlje potpisnice CEFTA-e), i uglavnom su ga činili obojeni metali, gvožđe i čelik, pluta, drvo i tekstili. Trgovinski deficit Crne Gore sa EU je, u 2009. godini, iznosio 520 miliona eura.

Učešće investicija iz EU u Crnoj Gori je i dalje visoko, i u istoj godini su dostigla skoro 80% stranih direktnih investicija.

Crna Gora je, od 2007. godine, članica CEFTA-e, a pregovori o pristupanju STO-u su u završnoj fazi.

Crna Gora prima **finansijsku pomoć od EU** od 1998. godine. U periodu od 1998. do 2010. godine, EU je za Crnu Goru ukupno opredijelila više od 408,5 miliona eura. Od 1998. do 2006. godine, Crna Gora je primila 277,2 miliona eura pomoći u okviru EU programa CARDS. Od 2007. godine, CARDS je zamijenjen Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA) u okviru kojega je Crna Gora, u periodu od 2007. do 2010. godine, primila pomoć u iznosu od 131,3 miliona eura.

CARDS program u Crnoj Gori se fokusirao na razvoj i infrastrukturu, izgradnju institucija i tehničku pomoć u ispunjavanju prioriteta Evropskog partnerstva. Pružena je i pomoć za rekonstrukciju i za hitne slučajeve, kao i humanitarna pomoć.

IPA program se fokusira na ključne političke kriterijume kao što su reforma pravosuđa, reforma javne uprave i izgradnja institucija, i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Finansijska podrška se pruža i civilnom društvu. Kada je riječ o ekonomskim i drugim kriterijumima za članstvo, IPA program se koncentriše na podršku reformama i jačanju administrativnih kapaciteta u oblastima kao što su unutrašnje tržište, životna sredina, saobraćaj, statistika, obrazovanje, zapošljavanje i socijalna inkluzija. Crna Gora učestvuje u četiri programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama sa zapadnog Balkana (Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom). Takođe, učestvuje u IPA Jadranskom programu prekogranične saradnje sa državama članicama, i u programima transnacionalne saradnje kao što su: „Jugoistočna Evropa“ i „Mediteran“ u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj.

Trenutno, Delegacija EU upravlja IPA pomoći na centralnom nivou. Crna Gora se priprema za decentralizovano upravljanje IPA sredstvima. IPA pomoć se temelji na brojnim strateškim dokumentima, kao što su Evropsko partnerstvo i prioriteti SSP-a, koji se oslikavaju i u Višegodišnjim indikativnim planskim dokumentima i Višegodišnjim indikativnim finansijskim okvirima.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju je omogućeno učešće Crne Gore u programima EU. Crna Gora aktivno učestvuje u tri programa EU: u Sedmom okvirnom programu za istraživanje i tehnološki razvoj, u Programu za preduzeteništvo i inovacije (EIP) i u programu Kultura. IPA sredstva se koriste za pokrivanje dijela troškova učešća u ova tri programa.

c) Sadržaj Analitičkog izvještaja

Analitički izvještaj uzima u obzir zaključke Evropskog savjeta održanog u Kopenhagenu 1993. godine i naknadne zaključke Evropskog savjeta. Izvještaj:

- opisuje odnose između Crne Gore i Unije;
- analizira stanje u pogledu političkih uslova koje je utvrdio Evropski savjet (demokratija, vladavina prava, ljudska prava, zaštita manjina);

- procjenjuje stanje u zemlji i izgledu u pogledu ekonomskih uslova koje je utvrdio Evropski savjet (funkcionalna tržišna ekonomija, sposobnost suočavanja sa pritiscima konkurencije);

- tretira pitanje kapaciteta zemlje da prihvati obaveze koje proističu iz članstva, tj. cjelokupni korpus zakonodavstva EU sadržanog u Ugovorima, sekundarnog zakonodavstva i politika EU (*acquis* Evropske unije);

- u skladu sa zaključcima Evropskog savjeta iz decembra 2006. godine, pruža početnu procjenu uticaja u oblastima slobode kretanja radnika (poglavlje 2), poljoprivrede i ruralnog razvoja (poglavlje 11), regionalne politike i koordinacije strukturnih fondova (poglavlje 22), i finansijskih i budžetskih odredbi (poglavlje 33). Ove oblasti su prepoznate kao glavne oblasti politike koje zahtijevaju posebnu pažnju u slučaju pristupanja Crne Gore.

U procjenjivanju stanja u Crnoj Gori u pogledu ekonomskih kriterijuma i sposobnosti preuzimanja obaveza iz *acquis*-a, Komisija je takođe procijenila napredak koji se realno može očekivati u godinama koje slijede, prije mogućeg članstva, imajući u vidu činjenicu da će *acquis* nastaviti da se razvija.

Komisija se oslonila na brojne izvore informacija: odgovore crnogorskih organa na detaljni Upitnik i dodatna pitanja, konsultacije sa Delegacijom EU u Crnoj Gori, izvještaje ekspertskih misija, izvještaje ambasada država članica u Crnoj Gori, procjene međunarodnih organizacija (uključujući Savjet Evrope, Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj, Organizaciju za bezbjednost i saradnju u Evropi, Međunarodni monetarni fond i Svjetsku banku), kao i na domaće i međunarodne nevladine organizacije.

Ovo Mišljenje je pripremljeno prema metodologiji sličnoj onoj koja je korišćena za prethodna Mišljenja, uz određena prilagođavanja elementima koji su, 2006. godine, uključeni u „obnovljeni konsenzus o proširenju“. Komisija je organizovala brojne ekspertske misije u Crnoj Gori, koje su uglavnom bile

koncentrisane na oblasti obuhvaćene političkim kriterijumima. Ovakav pristup je omogućio procjenu administrativnih kapaciteta crnogorskih institucija, kao i načina na koji se sprovodi zakonodavstvo. Takođe je pomogao u boljem identifikovanju preostalih izazova i prioriteta za buduće aktivnosti. Komisija je analizirala kako trenutno stanje tako i srednjoročne izgleda. Za potrebe ovog Mišljenja i ne prejudicirajući na bilo koji način datum budućeg pristupanja, srednjoročna perspektiva je definisana kao petogodišnji period.

B. KRITERIJUMI ZA ČLANSTVO

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

Evropski savjet, održan u Kopenhagenu 1993. godine, utvrdio je niz političkih kriterijuma za pristupanje koje mora ispuniti zemlja podnosilac zahtjeva. Zemlja mora postići „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, i poštovanje i zaštitu manjina“. U slučaju zapadnog Balkana, uslovi definisani Procesom stabilizacije i pridruživanja takođe predstavljaju osnovni element politike EU, i biće procijenjeni u ovom izvještaju. Ti uslovi obuhvataju regionalnu saradnju, dobrosusjedske odnose i ispunjavanje međunarodnih obaveza, kao što je saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

Politički kriterijumi utvrđeni u Kopenhagenu su izvedeni iz osnovnih prava na kojima počiva EU, utvrđenih članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Ovi principi su naglašeni u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima. U članu 6, stav 1 Ugovora se navodi da „*Unija priznaje prava, slobode i principe utvrđene Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima od 7. decembra 2000. godine, prilagođenom u Strazburu 12. decembra 2007. godine, koja će imati istu pravnu vrijednost kao i Ugovori*“.

Procjena data u nastavku se bavi glavnim načinima organizovanja i funkcionisanja državnih organa, kao i stanjem u pogledu zaštite osnovnih prava. Ona nije organičena na formalni opis, već teži da ustanovi način na koji demokratija i vladavina prava stvarno funkcionišu u praksi.

1.1. Demokratija i vladavina prava

Crna Gora je proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon referenduma održanog 21. maja 2006. godine u skladu sa Ustavnom poveljom Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Rezultat je premašio prag od 55%⁵ potreban za pozitivan ishod dogovoren političkim konsenzusom u Crnoj Gori, u skladu sa preporukama Evropske unije.

Skupština je usvojila **Ustav** u oktobru 2007. godine. Njime se Crna Gora definiše kao građanska država, utvrđuje se okvir parlamentarne demokratije i garantuje nezavisnost sudstva. Ustavom se utvrđuju pravila za poštovanje ljudskih i manjinskih prava, i zabranjuje smrtna kazna. Takođe, njime se obezbjeđuju sredstva koja garantuju građansku kontrolu nad oružanim snagama, snagama bezbjednosti i obavještajnim službama.

Usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa Ustavom je skoro završeno. Međutim, rok za usvajanje zakonodavstva kojim se pravni sistem usklađuje sa novim Ustavom, utvrđen Zakonom za sprovođenje Ustava, je u aprilu 2010. godine po četvrti put produžen do kraja 2010. godine. Usklađivanje zakona o izboru odbornika i poslanika se i dalje očekuje.

Ustav je uglavnom usklađen sa evropskim standardima. Međutim, u određenom broju oblasti, pravni okvir omogućava političko miješanje Skupštine, naročito u pravosuđu, tužilaštvu i izboru Ombudsmana. I dalje su potrebne odredbe za sprovođenje

⁵ Na referendumu, 55,5% je podržalo nezavisnost, dok je 44,5% glasalo protiv.

ovih zakona. Takođe, potrebno je pojasniti ustavnu odredbu o „proporcionalnoj zastupljenosti“ nacionalnih manjina u javnim službama.

Sve u svemu, uspostavljanje pravnog i institucionalnog poretka neophodnog u jednoj nezavisnoj zemlji je skoro završeno. U Crnoj Gori je završena ratifikacija međunarodnih instrumenata kojima je pristupila Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Politički konsenzus o izgradnji države je sve snažniji. Ustav je uopšteno usklađen sa evropskim standardima.

1.1.1. Skupština

Skupštinu čini jedan dom sa 81 poslanikom koji se biraju neposredno, na osnovu opšteg biračkog prava, na period od četiri godine. Zakon o izboru odbornika i poslanika predviđa proporcionalnu zastupljenost (prema D'Hondt-ovom metodu, sa kandidatima koji se biraju sa rangiranih koalicionih lista). Crna Gora se smatra jednom izbornom jedinicom.

OEBS/ODIHR je ocijenio da su posljednji parlamentarni **izbori**, održani u martu 2009. godine, zadovoljili gotovo sve međunarodne standarde, iako i dalje postoje određeni nedostaci. Zakon o izboru odbornika i poslanika još uvijek nije usklađen sa Ustavom. Izborni okvir predviđa slobodne i pravedne izbore. Međutim, pravni okvir ima nekih nedosljednosti i nejasnoća, a postojeći mehanizam procesuiranja pritužbi koje se odnose na izbore ima nedostataka. Navodi o krivičnim radnjama povezanim sa izborima se ne prate pravilno od strane organa odgovornih za sprovođenje zakona. Kao rezultat toga, povjerenje široke javnosti u izborni proces je i dalje ograničeno. Birački spiskovi su generalno precizni. Međutim, postoji potreba za njihovom revizijom na transparentan način i uz konsenzus. Ustavno određenje da pravo glasa na opštim izborima ima državljanin sa najmanje 2 godine prebivališta izaziva zabrinutost sa stanovišta

opšteg biračkog prava. Finansiranje izbornih kampanja je regulisano Zakonom o finansiranju političkih partija iz 2008. godine. Iako je ovaj zakon donio napredak u odnosu na prethodni i to u pogledu izvještavanja i revizije, ostaju sporni transparentnost i odgovornost. Urađene su izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika, ali još uvijek nijesu usvojene. Cilj ovih izmjena i dopuna jeste primjena ustavne obaveze o autentičnoj zastupljenosti manjina. Za usvajanje ovih izmjena i dopuna u Skupštini biće potrebna dvotrećinska većina.

Predsjednik Skupštine se bira na četvorogodišnji mandat na prvoj sjednici novoizabranog saziva. Skupština se može raspustiti većinom glasova svih poslanika. Poslanici uživaju parlamentarni imunitet. Postoji 11 stalnih skupštinskih odbora. Osnovan je i privremeni odbor za praćenje procesa privatizacije. Poslanici iz redova opozicije su predsjednici dva odbora, dok ostalima predsjedavaju poslanici iz vladajuće koalicije.

Svaki poslanik, isto kao i Vlada, ima pravo da predlaže zakone i druge akte. Zakoni se obično usvajaju nakon tri čitanja. Prvo čitanje je na sjednici nadležnog odbora, dok se drugo i treće održavaju na plenumu, i podrazumijevaju načelnu raspravu o razlozima za donošenje, ciljevima i osnovnim elementima predloženog akta, i raspravu u pojedinostima, član po član, prije konačnog donošenja. Postoji i skraćena procedura za hitne prijedloge zakona, koja se može primijeniti i na donošenje zakonskih akata koji imaju za cilj usklađivanje sa *acquis*-em EU. Zakoni se, u principu, usvajaju prostom većinom glasova prisutnih poslanika, a mora biti prisutno više od polovine ukupnog broja poslanika.

Od sticanja nezavisnosti, zakonodavna aktivnost Skupštine je sve intenzivnija, što je omogućilo Crnoj Gori da uspostavi moderan zakonodavni i institucionalni okvir usklađen sa evropskim standardima. Međutim, kapacitet Skupštine da osigura kvalitetno zakonodavstvo usklađeno sa *acquis*-em EU je ostao generalno ograničen, i mora se unaprijediti.

Na parlamentarnim izborima, održanim u martu 2009. godine, učestvovala su ukupno 24 političke partije, od kojih osam pojedinačno, a preostalih 16 u sedam predizbornih koalicija. U Skupštini je trenutno zastupljeno deset političkih partija.

Skupština je snažno posvećena evropskim integracijama, o kojima postoji politički konsenzus u Crnoj Gori. U decembru 2007. godine, Skupština je jednoglasno usvojila rezoluciju o ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nakon čega je, u oktobru 2008. godine, uslijedila rezolucija o neophodnosti ubrzanja procesa integracije Crne Gore u EU, kojom je otvoren put za podnošenje zahtjeva Crne Gore za članstvo u EU. U martu 2008. godine, Skupština je osnovala Nacionalni savjet za evropske integracije (NSEI) kao strateško savjetodavno tijelo, uz široko učešće civilnog društva, Vlade, pravosuđa i opozicije. Zadatak ovog tijela je da prati proces evropskih integracija, uključujući sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). NSEI-em predsjedava poslanik iz redova opozicije. To je tijelo u kojem se najčešće ispoljava nacionalni konsenzus o evropskim integracijama. Međutim, NSEI se ne sastaje redovno, a njegovi administrativni kapaciteti ostaju organičeni. Ulogu NSEI-a je potrebno dodatno razvijati.

Skupština je zadužena da osigura usklađenost novog zakonodavstva sa *acquis*-em EU. Za takve provjere je nadležan Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije, koji ima i ukupnu odgovornost za odnose sa EU. U okviru skupštinske administracije, osnovano je Odjeljenje za evropske integracije kao podrška Odboru u vršenju ove uloge. Međutim, Odjeljenje još uvijek nije odgovarajuće kadrovski popunjeno, i još uvijek ne ispunjava svoje zadatke. Skupština se, stoga, pridržava izjava o usklađenosti novog zakonodavstva sa *acquis*-em EU koje dostavlja Vlada. Prilikom donošenja zakona, trebalo bi sistematičnije ispitati uticaj novog zakonodavstva kao i sredstava koja stoje Vladi na raspolaganju u njegovoj primjeni i sprovođenju.

Uloga Skupštine u nadzoru i kontroli rada Vlade se uglavnom ostvaruje putem poslaničkih pitanja upućenih Vladi, jednom ili više ministara i predsjedniku Vlade. Predsjednik Vlade, jednom mjesečno, prisustvuje sjednici Skupštine i odgovara na usmena pitanja. Redovno izvještavanje o napretku u procesu evropskih integracija se obezbjeđuje kako na nivou odbora tako i na plenumu. Takođe su dozvoljene interpelacije, glasanje o povjerenju i osnivanje anketnih odbora. Međutim, uprkos nedavnim tendencijama ka poboljšanju stanja, ostaje neiskorišćen čitav spektar sredstava nadzora.

Administrativni kapaciteti i drugi resursi potrebni za profesionalan, efikasan i transparentan rad Skupštine, uključujući i ekspertsku podršku, su generalno vrlo ograničeni. Nedostaju prostorni i drugi kapaciteti, između ostalog i za poslanike. Kadrovska i stručna podrška odborima je nedovoljno razvijena, i obično se sastoji od samo jednog službenika u svojstvu sekretara odbora. U posljednje vrijeme, uloženi su napor na jačanju administrativnih i stručnih kapaciteta Skupštine. Postoji snažna posvećenost unaprijeđenju skupštinske administracije, naročito od strane predsjednika i generalnog sekretara Skupštine. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji skupštinske službe je usvojen u julu 2010. godine sa ciljem smanjenja preklapanja aktivnosti i usmjeravanja rada Skupštine, naročito kada je riječ o poslovima vezanim za EU. Istraživački centar Skupštine je već počeo da pruža informacije i analize poslanici-ma. Međutim, potrebno je riješiti pitanja finansijskih i drugih ograničenja. Prioritet se mora dati obuci postojećeg i zapošljavanju novog stručnog kadra.

Radne procedure Skupštine su zasnovane na njenom Poslovniku. Postojeći Poslovnik je usvojen u decembru 2009. godine da bi se prilagodio Ustavu. Iako se Poslovnik uopšteno poštuje, mogućnosti koje nudi u smislu nadzora nad radom Vlade nijesu u potpunosti iskorišćene.

Sve u svemu, izborni standardi u Crnoj Gori su, u principu, zadovoljavajući. Posljednji parlamentarni izbori održani u martu 2009. godine su zadovoljili gotovo sve međunarodne standarde, ali ostaju određeni nedostaci. Preostale preporuke OEBS-a/ODIHR-a o načinu unaprijeđenja izbornog okvira i njegovoj primjeni se moraju ispoštovati. One podrazumijevaju usklađivanje izbornog okvira sa Ustavom i njegovo poboljšanje pomoću kodifikacije i rješavanja postojećih propusta i nejasnoća, pojašnjavanja ovlašćenja Državne izborne komisije i jačanja njenog profesionalizma, osnivanjem sekretarijata i pravne službe. U isto vrijeme, pitanja biračkog prava i biračkih spiskova treba rješavati na transparentniji način, uzimajući u obzir nekonzistentnost podataka o državljanstvu. Pitanje ograničenja biračkog prava na državljane sa najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori takođe treba riješiti, dok mehanizme za procesuiranje pritužbi i istragu navoda o krivičnim radnjama povezanim sa izborima treba ojačati. Mehanizme kontrole finansiranja izbornih kampanja treba unaprijediti.

Od sticanja nezavisnosti 2006. godine, uočena su značajna poboljšanja u funkcionisanju Skupštine. Ukupna privrženost parlamentarnih stranaka poštovanju skupštinskog Poslovnika i vođenju konstruktivnog političkog dijaloga, naročito o evropskim integracijama, ostaje čvrsta osnova za dalji demokratski razvoj. Međutim, potrebni su dalji naponi kako bi se rad Skupštine, kao zakonodavnog i nadzornog tijela, učinio efikasnijim i ojačali njegovi administrativni kapaciteti. Kapacitet Skupštine za proučavanje usklađenosti prijedloga zakonskih propisa sa *acquis*-em EU, i sredstva koja joj za to stoje na raspolaganju, se moraju dodatno razviti. Postoji potreba za reformisanjem i depolitizacijom izborne administracije. Nacionalni savjet za evropske integracije tek treba da dostigne svoj puni potencijal. Skupština može imati snažniju ulogu u evropskim integracijama, naročito razvijanjem aktivnosti na

planu informisanja i komunikacije. Ona igra ključnu ulogu u dijalogu između države i civilnog društva. Ta uloga se može dodatno razvijati.

1.1.2. Izvršna vlast

Predsjednik Crne Gore se bira neposrednim glasanjem, na osnovu opšteg biračkog prava, na period od pet godina, uz mogućnost još jednog izbora. Predsjednik predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu, raspisuje izbore za Skupštinu, predlaže Skupštini mandataru za sastav Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda i Ombudsmana, imenuje i razrješava ambasadore i druge diplomatske predstavnike na prijedlog Vlade, daje pomilovanja i vrši druge poslove utvrđene Ustavom. Predsjednik je Vrhovni komandant oružanih snaga, na osnovu odluke Savjeta za odbranu i bezbjednost (kojeg čine predsjednik Crne Gore kao predsjedavajući, predsjednik Vlade i predsjednik Skupštine). Predsjednik odgovara za bilo kakvu povredu Ustava u vršenju svojih dužnosti. Postupak za utvrđivanje povrede Ustava pokreće Skupština (na prijedlog najmanje 25 poslanika), a odluku donosi Ustavni sud. Ukoliko Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav, Skupština može razriješiti predsjednika Crne Gore.

Trenutni predsjednik je Filip Vujanović, izabran u februaru 2003. godine (kao predsjednik Republike Crne Gore u sastavu Državne zajednice Srbija i Crna Gora), a zatim ponovo izabran u februaru 2008. godine za predsjednika Crne Gore.

Odluku o izboru predsjednika Vlade donosi Skupština na prijedlog predsjednika države. Skupština odobrava sastav Vlade i njen program na prijedlog mandataru. Svi članovi Vlade, uključujući predsjednika, uživaju imunitet i odgovaraju Skupštini.

Predsjednik sadašnjeg sastava **Vlade** je Milo Đukanović. Nakon prijevremenih parlamentarnih izbora održanih u martu

2009. godine, Skupština je sadašnji sastav Vlade izabrala u junu 2009. godine. Vlada ima tri potpredsjednika i 15 ministara, od kojih je samo jedna žena. Ovaj broj uključuje i novog ministra za evropske integracije i jednog ministra bez portfelja.

Ovlašćenja Vlade, njena unutrašnja organizacija i postupci rada regulisani su Ustavom, Zakonom o državnoj upravi, Uredbom o Vladi Crne Gore i Poslovníkom Vlade. Vlada, kao i drugi državni organi, je u obavezi da obezbijedi pristup informacijama o svom radu, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Vlada vrši izvršnu vlast u zemlji. Odgovorna je za vođenje unutrašnje i vanjske politike Crne Gore i sprovođenje zakona i drugih propisa. Ona ima ključnu ulogu u donošenju smjernica politike i strateških dokumenata, kao i u upravljanju reformama u zemlji.

Ministarstvo za evropske integracije (MEI), koje je u junu 2009. godine zamijenilo nekadašnji Sekretarijat za evropske integracije, je zaduženo za koordinaciju poslova vezanih za evropske integracije. U skladu sa Poslovníkom koji je Vlada usvojila u julu 2009. godine, svi prijedlozi zakona koje Vlada dostavlja Skupštini moraju biti praćeni izjavom o usklađenosti i tabelom usklađenosti sa *acquis*-em EU. Izjavu i tabelu usklađenosti popunjava ministarstvo koje je nadležno za nacrt zakona koji je u pitanju. MEI ima zadatak da potvrdi i izjavu i tabelu.

Vlada je procesu evropskih integracija dala visok prioritet, što pokazuje velika zastupljenost evropskih propisa u prijedlozima koji se dostavljaju Skupštini. Ukupna koordinacija je u nadležnosti Ministarstva za evropske integracije. Ostala ministarstva imaju posebno imenovane službenike zadužene za evropske integracije. O cjelokupnoj Vladinoj politici i glavnim strateškim pravicima na području evropskih integracija odlučuje Vladin kolegijum za evropske integracije kojim predsjedava predsjednik Vlade, dok se redovna koordinacija odvija na nivou Komisije za evropske integracije kojom rukovodi ministar za evropske integracije. Za koor-

dinaciju pitanja vezanih za SSP i *acquis* odgovorno je sedam interdisciplinarnih grupa. Ministarstvo vanjskih poslova koordiniše političke aspekte procesa evropskih integracija, uključujući politički dijalog na ministarskom nivou. Koordinacija evropskih poslova na nivou Vlade je jaka.

Crna Gora ima dva nivoa uprave – centralnu i opštinsku. U Crnoj Gori postoji 21 opština. Ustav propisuje pravo na lokalnu samoupravu kao jedno od osnovnih građanskih prava. Opštine predstavljaju samostalna pravna lica. Sve opštine su članice Zajednice opština. Ovo tijelo doprinosi procesu decentralizacije shodno memorandumu o saradnji potpisanom sa Vladom krajem 2006. godine. Ipak, lokalna uprava ostaje slaba.

Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave (KORLS) je osnovan u februaru 2007. godine. Čine ga predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Zajednice opština i pet odabranih opština (primjenjuje se sistem rotacije). Ovaj odbor olakšava institucionalni dijalog i saradnju i koordinaciju između centralne i lokalne uprave. Pod okriljem KORLS-a, osnovane su tri komisije: za međunarodnu saradnju, za fiskalnu decentralizaciju i za upravnu decentralizaciju.

Program rada Vlade je glavni strateški dokument koji služi u svrhu planiranja i praćenja. Takođe postoje sektorske strategije i planovi rada, kao i programi rada ministarstava. Zakonodavni program čini sastavni dio programa rada Vlade. Vlada u principu uključuje sve zainteresovane strane u pripremu zakonskih propisa, uključujući civilno društvo i međunarodne organizacije. Međutim, novo zakonodavstvo nije uvijek bilo zasnovano na jasnoj identifikaciji prioriteta i potreba. Analize isplativosti, ocjene uticaja i sistematske pripreme za sprovođenje zakonodavstva se rijetko sprovode.

Odluke Vlade donose se na nedjeljnim sjednicama, uključujući dostavljanje zakonskih prijedloga Skupštini. Sjednice Vlade

pripremaju dvije Vladine komisije: jedna je zadužena za ekonomsku politiku, finansije i politički sistem, a druga za unutrašnju i spoljnu politiku. Takođe postoji Uži kabinet kojeg čine predsjednik i tri potpredsjednika Vlade, a prisustvuju mu i generalni sekretar Vlade i ministri nadležni za pitanja koja su na dnevnom redu. Uži kabinet odlučuje o prioritetima Vladine politike i arbitrira u slučaju sukoba između ministarstava. Centralna koordinacija odlučivanja postaje sve djelotvornija. Kvalitet konsultacija sa zainteresovanim stranama, uključujući civilno društvo, treba poboljšati, a međusektorsku konzistentnost prijedloga zakona osnažiti. Dodatni naponi će biti potrebni kako bi se unaprijedio kvalitet zakonodavstva i povećali kapaciteti za izradu zakonodavstva.

Uopšteno, Crna Gora ima institucionalni sistem Vladinih tijela koji generalno dobro funkcioniše. Trenutni sistem planiranja rada Vlade i međuresorskih konsultacija je dobar. Naročito su korisne aktivnosti kojima se godišnji plan rada povezuje sa strateškim prioritetima. Postupak odlučivanja Vlade je, u principu, odgovarajući, kao i međuresorska koordinacija. Međutim, kapaciteti ministarstava za pripremu politika i nacrtu zakona ostaju nedovoljni, a nove propise ne prate uvijek budžetske procjene niti ocjene uticaja. Kvalitet konsultacija sa svim zainteresovanim stranama, uključujući civilno društvo, treba poboljšati, a međusektorsku konzistentnost prijedloga zakona osnažiti. Dodatni naponi će biti potrebni kako bi se unaprijedio kvalitet zakonodavstva i povećali kapaciteti za izradu zakonodavstva. Vlada bi trebalo da dodatno osnaži svoje kapacitete kako bi obezbijedila konzistentnost i pažljivo pratila sprovođenje zakona.

Što se tiče lokalne samouprave, i dalje se čeka na usvajanje Zakona o teritorijalnoj organizaciji, kao i izmjena i dopuna Zakona o finansiranju lokalne samouprave i sektorskih zakona. Sve u svemu, decentralizacija je u početnoj fazi. Postoji ozbiljna zabrinutost zbog nedostatka administrativnih kapaciteta,

korupcije i neefikasnosti na opštinskom nivou. Uspostavljanje transparentne i potpuno odgovorne uprave na lokalnom nivou, sposobne da se nosi sa svojim ovlašćenjima, prvenstveno novim fiskalnim ovlašćenjima, ostaje ključni izazov.

1.1.3. Državna uprava

Sveobuhvatan zakonski okvir za državnu upravu je uglavnom uspostavljen. Državna uprava u Crnoj Gori je u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave. Od 2009. godine, potpredsjednik Vlade za politički sistem je zadužen za koordinaciju reforme javne uprave. Vladin Savjet za reformu državne uprave je osnovan u junu 2010. godine. U pripremi je strategija koja za cilj ima uvođenje evropskih principa i standarda.

Prema postojećem uređenju, državna uprava se sastoji od 17 ministarstava, 16 samostalnih uprava, 2 sekretarijata, 10 zavoda, 6 direkcija i 2 agencije. Ova 53 tijela imaju ukupno 11.625 zaposlena⁶. Iako osnaženi, ukupni kapaciteti uprave ostaju slabi.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima reguliše pitanja koja se tiču statusa državnih službenika i namještenika, uključujući zasnivanje i prestanak radnog odnosa, zvanje, prava i obaveze, vrijednovanje rezultata, napredovanje i ocjenjivanje, kao i stručno usavršavanje.

Državni službenici i namještenici se zapošljavaju na osnovu javnog oglašavanja slobodnih radnih mjesta. Međutim, sistem zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga nije jasno regulisan u zakonodavstvu niti se primjenjuje u praksi. Ne postoje jasni, jednoobrazni kriterijumi za izbor kandidata. U završnim fazama izbora kandidata ne postoji vijeće za zapošljavanje, a rukovodioci organa uprave, koji imaju ovlašćenje da donesu

⁶ Ova cifra ne uključuje lokalnu samoupravu, obrazovni i zdravstveni sektor, niti pojedina javna preduzeća koja se djelimično ili u potpunosti finansiraju iz državnog budžeta.

konačnu odluku o izboru, nijesu u obavezi da istu obrazlože. Provjera odluka o zapošljavanju od strane Komisije za žalbe je vrlo ograničena. Testovi su neadekvatni, a od uslova ispitivanja se redovno odstupa. Time se omogućava političko miješanje i nepotizam u zapošljavanju i unaprijeđenju, i podrivaju kvalitet i efikasnost rada državne uprave.

Postupci kojima se obezbjeđuju odgovornost, otvorenost i transparentnost državne uprave podrazumijevaju upravne inspekcije, kao i finansijske i sudske kontrole od strane sudova. Njima se takođe omogućavaju pritužbe i žalbe višim upravnim organima kao što su Ombudsman i Upravni sud. Inspeksijski nadzor je u nadležnosti Upravne inspekcije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave. Kapacitete inspekcije bi trebalo značajno poboljšati kako bi mogla da adekvatno obavlja svoju kontrolnu funkciju.

Upravni sud dobro funkcioniše. Ima punu nadležnost da razmatra upravne akte, uključujući akte centralne uprave i opština, ali ne i akte Vlade. Međutim, upravno pravosuđe se mora osnažiti, između ostalog i boljim sprovođenjem odluka Upravnog suda.

Ustavni sud može ocijeniti ustavnost i zakonitost upravnih odluka.

Na osnovu preporuke **Ombudsmana**, Vlada donosi obavezujuće zaključke koje su organi državne uprave obavezni da primijene. Preporuke se generalno poštuju.

Zakonodavstvo propisuje osnovne principe političke neutralnosti i nepristrasnosti, etički kodeks državnih službenika i princip odgovornosti u slučaju povrede službene obaveze. Državni službenici snose disciplinsku odgovornost u slučaju kršenja standarda i pravila utvrđenih etičkim kodeksom. Međutim, odredbe o disciplinskoj odgovornosti se ne sprovode djelotvorno u praksi.

Ne postoji sveobuhvatan regulatorni okvir za praćenje korupcije i sukoba interesa kroz dosljedne unutrašnje kontrole.

Zakonski i institucionalni okvir se moraju značajno poboljšati, kao i pojačati odgovornost i poštovanje vladavine prava u državnoj upravi, naročito u oblastima kao što su poreska administracija, javne nabavke, urbanizam, izdavanje dozvola u lokalnoj upravi, i carine.

Uprava za kadrove (UZK) je odgovorna za praćenje sprovođenja zakonskih propisa u oblasti državne uprave, oglašavanje slobodnih radnih mjesta i vođenje registra državnih službenika. Međutim, organi državne uprave često ignorišu pravno obavezujuće odluke Uprave. Njen zakonski mandat i kapacitete treba osnažiti kako bi bila u mogućnosti da ispuni svoju ulogu u praćenju sprovođenja zakonodavstva i konzistentnom upravljanju ljudskim resursima na nivou cjelokupne uprave. Programi obuke koji su u nadležnosti Uprave su poboljšani. Međutim, obuka se mora intezivirati kako bi se poboljšala efikasnost i ukupni kapaciteti državne uprave.

Spoljna revizija ima valjanu zakonsku osnovu u Crnoj Gori, a njena nezavisnost je osigurana zakonom. Državna revizorska institucija (DRI) je osnovana 2004. godine, a 2008. godine je postala članica Evropske organizacije vrhovnih revizorskih institucija (EUROSAI). DRI je počela da daje svoj doprinos pravilnom upravljanju javnim finansijama i unaprijeđenju odgovornosti administracije. Kapaciteti za reviziju izvršenja budžeta i unutrašnju finansijsku kontrolu se moraju poboljšati. Dugoročno posmatrano, DRI bi trebala dodatno razviti svoje kapacitete. Time bi se unaprijedila njena uloga kao institucionalnog pokretača napretka u državnoj upravi.

U skladu sa principima otvorenosti i transparentnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa da pravna i fizička lica imaju pravo pristupa informacijama koje posjeduju državni organi i lica koja vrše javne funkcije. Ovaj Zakon pruža dobru osnovu za transparentnost, ali njegovo sprovođenje treba značajno poboljšati.

Sve u svemu, državna uprava ostaje slaba i visoko ispolitizovana. Opšti upravni okvir, uključujući Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, treba revidirati i prilagoditi evropskim standardima i principima. Upravni postupci su komplikovani i dugački, i moraju se pojednostaviti. Transparentnost bi trebalo poboljšati, olakšavanjem pristupa javnim informacijama uključujući i one o privrednom upravljanju i raspodjeli državne imovine.

Neophodno je da Crna Gora uloži značajne napore kako bi uspostavila čvrstu i odgovornu državnu upravu, oslobođenu politizacije. Kvalitet zakonskih propisa, odluka i akata koje donosi državna uprava se mora značajno poboljšati. To je neizbježno povezano sa unaprijeđenjem kvaliteta, sposobnosti i stručnosti državnih službenika, uz pomoć zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga kao i stalne obuke. Takođe je potrebno uložiti značajne dodatne napore na jačanju administrativnih kapaciteta koji će se baviti obavezama koje proističu iz budućeg pristupanja EU.

1.1.4. Pravosudni sistem (Vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava)

Pravosudni sistem je organizovan kao trostepeni sudski sistem. Sastoji se od 15 osnovnih sudova, dva **Viša suda**, **Apelacionog suda** i **Vrhovnog suda**. On takođe uključuje i dva Privredna suda i Upravni sud. Sudsku vlast vrše 252 sudije, kojima pomaže 49 izvršitelja i 1.073 službenika i namještenika.

Osnovni sudovi djeluju kao prva instanca i nadležni su za krivične, građanske i radne sporove, kao i za izvršne postupke. Viši sudovi djeluju kao prva instanca za krivična djela za koja je zapriječena zatvorska kazna od preko deset godina, kao i za slučajeve organizovanog kriminala i korupcije. Kao druga instanca djeluju u slučajevima žalbi na presude osnovnih suda-

va. Privredni sud djeluje kao prvostepeni sud u privrednim predmetima, uključujući i sporove između crnogorskih i stranih privrednih društava.

Apelacioni sud je nadležan za cijelu teritoriju Crne Gore i odlučuje o žalbama na prvostepene presude viših sudova i privrednih sudova, i rješava sukob nadležnosti između osnovnih, viših i privrednih sudova. Upravni sud ima nadležnost da odlučuje o upravnim sporovima i o vanrednim pravnim lijekovima u prekršajnim postupcima.

Vrhovni sud predstavlja najvišu sudsku instancu u Crnoj Gori. On osigurava jednoobraznu primjenu zakona od strane sudova. Djeluje kao sud treće instance u slučajevima žalbi na odluke viših sudova, Apelacionog suda i Upravnog suda. Takođe odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv odluka drugih sudova i o pitanjima teritorijalne nadležnosti. Vrhovni sud čine predsjednik i 22 sudije. Predsjednika Vrhovnog suda bira Skupština na period od 5 godina. Predsjednik Vrhovnog suda je, po položaju, i predsjednik Sudskog savjeta.

Ustavni sud čine sedam sudija koje bira Skupština prostom većinom na period od devet godina. Ovaj sud odlučuje o usklađenosti zakona sa Ustavom i sa ratifikovanim međunarodnim sporazumima, kao i tome da li je predsjednik Crne Gore prekšio Ustav.

Sudski savjet je tijelo koje upravlja radom sudova. Čine ga predsjednik i devet članova. Predsjednik Vrhovnog suda je predsjednik Sudskog savjeta. Četiri člana Savjeta su sudije koje bira Konferencija sudija, dva člana su iz reda uglednih pravnika i bira ih predsjednik Crne Gore, dok su dva člana iz redova poslanika koje bira Skupština. Član Savjeta je i ministar pravde. Sudski savjet je tijelo odgovorno za izbor, imenovanje, napredovanje i razrješenje sudija, kao i za disciplinske mjere protiv njih.

Državna **tužilaštva** uglavnom slijede strukturu sudskog sistema. Svako državno tužilaštvo vodi državni tužilac, u čemu su

pomažu jedan ili više zamjenika tužilaca. Pri Vrhovnom državnom tužilaštvu osnovano je odjeljenje Specijalnog tužioca za organizovani kriminal, korupciju, finansiranje terorizma i ratne zločine. U Crnoj Gori postoji ukupno 86 tužilaca, od čega je 17 državnih tužilaca i 69 zamjenika državnih tužilaca.

Državne tužioce, uključujući i Vrhovnog državnog tužioca, imenuje Skupština na osnovu neobavezujućeg prijedloga Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet bira Skupština na prijedlog Vrhovnog državnog tužilaštva. Čine ga predsjednik i deset članova. Šest članova se bira iz reda državnih tužilaca i zamjenika državnih tužilaca, jedan iz reda profesora prava, dva iz reda istaknutih pravnika u Crnoj Gori i jedan je predstavnik Ministarstva pravde. Vrhovni državni tužilac je predsjednik Tužilačkog savjeta. Savjet je odgovoran za imenovanje, napredovanje i razrješenje zamjenika državnih tužilaca, kao i za disciplinske mjere protiv njih.

Sve odluke Skupštine o imenovanjima u pravosuđu se donose prostom većinom.

Crna Gora čvrsto nastavlja sa pravosudnom reformom, koja generalno rezultira određenim valjanim napretkom. Strategija reforme pravosuđa, koja obuhvata period 2007-2012. godine, predviđa mjere koje za cilj imaju unaprijeđenje rezultata pravosuđa u svjetlu Ustava iz 2007. godine. Napori na njenom sprovođenju se moraju intezivirati.

Nezavisnost pravosuđa, autonomija državnog tužilaštva i nepristrasnost sudija su predviđeni Ustavom. Međutim, postoji ozbiljna zabrinutost povodom nezavisnosti pravosuđa, s obzirom da zakonski okvir ostavlja prostor za nesrazmjerni politički uticaj. Iako sudije bira Sudski savjet, većinu njegovih članova bira Skupština ili Vlada. Sve državne tužioce bira Skupština. Zamjenike državnih tužilaca imenuje Tužilački savjet, kojeg bira Skupština. Zakonodavstvo takođe omogućava

pretjerano gomilanje ovlašćenja u funkciji predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca, koje takođe bira Skupština prostom većinom. Predsjednik Vrhovnog suda predsjedava i Sudskim savjetom i tročlanom Komisijom za imenovanje sudija, uz ovlašćenje da upravlja i organizuje rad Konferencije sudija. Imenovanje Vrhovnog državnog tužioca od strane Skupštine izaziva dodatnu zabrinutost zbog hijerarhijske strukture tužilačke službe.

Postupak izbora i imenovanja sudija i tužilaca je u nadležnosti dva savjeta. Kriterijumi za izbor novih kandidata u pravosudnom sistemu ostavljaju prostora za diskreciju Sudskog savjeta i na taj način podrivaju transparentnost postupka izbora. Ne postoji opšti postupak izbora za ulazak u sistem. Takođe, ne postoji zakonska obaveza primjene pismenog, anonimnog testiranja niti vrjednovanja individualnih dostignuća, uključujući pismene testove. I nezavisnost i kvalitet pravosuđa su oslabljeni nepostojanjem potpuno izgrađenog sistema napredovanja u karijeri na osnovu zasluga.

Tužioce bira Skupština na period od pet godina sa mogućnošću ponovnog izbora. Skupština ih takođe razrješava dužnosti. Tužilački savjet, čije članove takođe bira Skupština, odlučuje o imenovanju, unaprijeđenju i razrješenju zamjenika državnih tužilaca. Kriterijumi za razrješenje i pokretanje disciplinskog postupka takođe nijesu transparentni, stvarajući rizik od njihove diskrecione primjene.

Odgovornost sudstva se osigurava nadzornom ulogom Sudskog savjeta i njegove uloge u disciplinskim postupcima. Konferencija sudija je, 2008. godine, usvojila etički kodeks. Sudski savjet je osnovao komisiju za praćenje poštovanja kodeksa, prvenstveno od strane sudija. Do sada nije pokrenut nijedan disciplinski postupak za kršenje ovog kodeksa. Disciplinske postupke za tužioce sprovodi Skupština, na prijedlog Tužilačkog savjeta, dok za zamjenike tužilaca ove postupke

sprovodi Tužilački savjet. Ovaj sistem je potrebno osnažiti kako bi se povećala transparentnost i osigurala pravilna primjena etičkog kodeksa. Pri Sudskom savjetu, osnovana je Kancelarija za prijavu korupcije. Potrebno je uvesti evidenciju o borbi protiv korupcije u pravosuđu. Međutim, korupcija i primjena pravila o sukobu interesa se ne prate dovoljno. Kao rezultat toga, korupcija se smatra široko rasprostranjenom u pravosuđu. Odgovornost u pravosuđu se mora unaprijediti.

Nepriistrasnost sudija se osigurava slučajnom dodjelom predmeta i primjenom pravila o sukobu interesa i odredbi o izuzeću utvrđenih zakonom. Međutim, pravila o slučajnoj dodjeli predmeta nijesu dovoljno čvrsta i ne garantuju istinski slučajnu dodjelu predmeta, naročito u manjim sudovima.

I sudije i tužioci uživaju funkcionalni imunitet. Ukidanje imuniteta sudijama i zamjenicima državnih tužilaca je u nadležnosti Sudskog odnosno Tužilačkog savjeta, dok Skupština ukida imunitet državnim tužiocima. Predsjednik Vrhovnog suda uživa puni imunitet koji može ukinuti samo Skupština.

Efikasnost pravosuđa je poboljšana od 2008. godine. To podrazumijeva usvajanje značajnih izmjena krivičnog postupka i materijalnih propisa, kao i unaprijeđenje kapaciteta i smanjenje broja zaostalih predmeta.

Sprovođenje novog Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) i izmjena i dopuna Krivičnog zakonika će doprinijeti djelotvornijem djelovanju sudskog sistema. Novo krivično zakonodavstvo pojednostavljuje pretkrivični postupak i uvodi sporazum o priznanju krivice, skraćeni postupak i instrumente kao što su obrnuti teret dokazivanja za imovinu u čije se zakonito porijeklo sumnja i prošireno oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom. Međutim, novi Zakonik o krivičnom postupku je stupio na snagu u avgustu 2010. godine samo u dijelu koji se tiče organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina. Njegova opšta primjena je odložena za godinu dana. Kapacitet državnih tužila-

ca da primijene nove propise, obezbijede smjernice i koordinišu policiju i druge organe za sprovođenje zakona će biti od ključne važnosti za poboljšanje efikasnosti. Crna Gora se mora u potpunosti posvetiti valjanom sprovođenju ZKP-a i obezbijediti neophodna sredstva kojima će se to osigurati.

Crna Gora je preduzela mjere za smanjenje broja zaostalih predmeta. Podaci prezentovani od strane crnogorskih organa pokazuju da je, na početku 2010. godine, zabilježeno smanjenje od preko 75% na godišnjem nivou. Ipak, postoji zabrinutost u pogledu valjanosti pristupa i transparentnosti korišćene metodologije.

Ustav garantuje pristup pravdi, pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku i pretpostavku nevinosti. Podrška žrtvama je regulisana Zakonikom o krivičnom postupku i Krivičnim zakonikom. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku se ne sprovodi djelotvorno, s obzirom da se skoro sve žalbe odbacuju na proceduralnoj osnovi. Dugo trajanje sudskih postupaka ostaje predmet zabrinutosti. Ustavna odredba o pravu na pravni lijek se ne slaže u potpunosti sa članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Izvršenje presuda u parničnim i krivičnim postupcima je slabo. Potrebne su dodatne mjere kako bi se poboljšalo izvršenje.

Logistički i administrativni kapaciteti crnogorskog pravosuđa su uglavnom dovoljni za normalno djelovanje sudskog sistema. Nedostatak infrastrukture i opreme ugrožava efikasnost pravosuđa, ali se ulažu naponi da se stanje poboljša. Ovi naponi se moraju intezivirati. Izdvajanja iz budžeta za sudove su porasla u posljednjih nekoliko godina, ali ukupna izdvajanja ostaju niska u odnosu na potrebe, naročito kada je riječ o ulaganjima.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije pruža i početnu i kontinuiranu obuku sudija i tužilaca. Međutim, ne postoje stalni obavezni kursevi niti utvrđeni program edukacije. Pored toga, centar je zavisian od oskudnog finansiranja iz cen-

tralnog budžeta ili od međunarodnih donatora. Potrebno je osmisliti obuku sa utvrđenim nastavnim programom za sve članove pravosuđa. Takođe je prijeko potrebna napredna obuka za tužioce o primjeni novog ZKP-a.

Uopšteno posmatrajući, Crna Gora sprovodi reformu pravosuđa od sticanja suvereniteta. Osnovala je nove institucije kao što su Sudski savjet i Tužilački savjet, i donijela druge mjere koje za cilj imaju jačanje nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa. Međutim, zemlji nedostaje tradicija nezavisnosti pravosuđa. Uloga Skupštine u imenovanju nosilaca pravosudne funkcije ostaje predmet ozbiljne zabrinutosti. Većinu članova Sudskog i Tužilačkog savjeta neposredno ili posredno biraju Skupština, prostom većinom, ili Vlada, dok sve državne tužioce bira Skupština. Kao posljedica toga, izbor, napredovanje i razrješenje sudija i tužilaca ostavlja prostor za političko miješanje. To izaziva zabrinutost oko poštovanja podjele vlasti u odnosu na pravosuđe. Praćenje korupcije i sukoba interesa u redovima sudija i tužilaca se mora osnažiti.

Kapacitet tužilaštva se mora ojačati, naročito u smislu vodeće uloge koju tužilaštvo ima prema novom ZKP-u. Saradnju sa sudskim i tužilačkim organima susjednih zemalja bi trebalo dalje razvijati, između ostalog i po pitanju ekstradicije. Trebalo bi uvesti sistematsku obuku za sve sudije i tužioce, naročito o novom zakonodavstvu i pravu EU. Postizanje rezultata u složenim predmetima će zavisi od valjane primjene novog zakonodavstva.

Administrativni kapaciteti pravosuđa su i dalje slabi. Postoji pozitivna tendencija unaprijeđenja efikasnosti. Ipak, većina reformi je u početnoj fazi. Nedostatak kvalitetne infrastrukture i opreme, kao i sudnica, i dalje ugrožava efikasnost pravosuđa. Reorganizacija mreže sudova u kontekstu reforme krivičnog i prekršajnog pravosuđa zahtijeva bolju pravosudnu statistiku. Pravosuđe ipak mora pokazati svoju nezavisnost, odgovornost i efikasnost, naročito u postizanju uvjerljivih rezultata, uključujući

jući i pravosnažne presude u predmetima korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima.

1.1.5. Antikorupcijska politika (Vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava)

Crna Gora je uložila značajne napore da uspostavi pravni i institucionalni okvir potreban za suzbijanje korupcije. Ipak, korupcija ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i predstavlja izuzetno ozbiljan problem.

Usvojeni su važni zakonski propisi, kao što je novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP), izmjene i dopune Krivičnog zakonika, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

Prvi strateški okvir obezbijeđen je strategijom i akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2006-2009. godine. Mehanizam za praćenje njenog sprovođenja je uspostavljen 2007. godine. Međutim, do sada, rezultati su bili neujednačeni. Usvojeni su nova strategija i novi akcioni plan za period 2010-2014. godine. Oni su detaljniji i eksplicitniji u definisanju ciljeva, aktivnosti i podjeli nadležnosti između ključnih institucija, sa akcentom na sprovođenju. Međutim, ne postoji zadovoljavajuća procjena rizika.

Postojeći institucionalni okvir za sprječavanje i suzbijanje korupcije se mora racionalizovati i pravilno koordinisati. Potrebno je osigurati finansiranje. Ne postoji jedinstveno tijelo sa jasnim zakonskim ovlaštenjima i kapacitetom da nadzire sprovođenje obaveza od strane vladinih tijela, niti da prati optužbe javnosti na račun korupcije. Ne postoji jasna podjela nadležnosti između različitih agencija. Nacionalna komisija prati sprovođenje strateških dokumenata. Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI), kojoj 54 institucije podnose izvještaje o

korupciji, ima uglavnom konsultativnu ulogu koja se svodi na blage preventivne mjere, kao što su edukacija i podizanje svijesti. Uprava je, međutim, odgovorna za provjeru novog zakonodavstva sa antikorupcijskog stanovišta, prateći ispunjavanje antikorupcijskih obaveza, sprovodeći ankete, obuke i kampanje podizanja svijesti, i centralizujući optužbe na račun korupcije.

Planovi integriteta su predviđeni za određeni broj državnih institucija. Opštine i zdravstvene i obrazovne ustanove su ohrabrivane da razviju planove borbe protiv korupcije. UAI i Uprava za kadrove su organizovale obuke o borbi protiv korupcije i kampanje podizanja svijesti. Međutim, efekat ovih aktivnosti je do sada bio ograničen. Izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2008. godine uvedene su odredbe o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, ali to nije podstaklo prijavljivanje korupcije u praksi. Napore bi trebalo intezivirati kako bi se osiguralo aktivno i sistematsko prijavljivanje korupcije.

Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija je na snazi od 2009. godine, ali nije usklađen sa evropskim standardima. Prije svega, Zakon ostaje nedjelotvoran kada je riječ o poslanicima i političarima koji obavljaju funkciju članova upravnih i nadzornih odbora. Pored toga, Komisija za sprječavanje konflikta interesa ne vrši svoju nadzornu ulogu na odgovarajući način, s obzirom da nema ovlašćenja da provjeri izvještaje o imovini koje dostavljaju javni funkcioneri, a njena ovlašćenja za izricanje sankcija ostaju ograničena.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu je do kraja 2009. godine radilo u sklopu Uprave policije. Uglavnom se bavilo zakonitošću rada i ponašanja policajaca, kao i pritužbama javnosti, bez fokusiranja na otkrivanje i krivično gonjenje korupcije. Iz Uprave policije, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu je 2010. godine premješteno u Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave. Praćenje sukoba interesa u sudovima i tužilaštvima –

koje je, u širem smislu, jedan od disciplinskih zadataka Sudskog odnosno Tužilačkog savjeta – je bilo ograničenog efekta. Takođe, mogućnost direktnog političkog miješanja u izbor tužilaca, odnosno indirektnog u izbor sudija, ograničava objektivnost istraga korupcije na visokom nivou.

Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine pružaju okvir za transparentno finansiranje iz državnog budžeta; oni pokrivaju troškove izborne kampanje i zabranjuju anonimne donacije. Međutim, nadzorni kapaciteti u slučaju oba zakona su neodgovarajući. Ministarstvo finansija prikuplja obrasce finansijskih izvještaja od partija, ali ne vrši provjeru niti preduzima mjere nakon toga. Finansiranje izbornih kampanja nadzire Državna izborna komisija, čija ovlaštenja u tom pogledu tek treba da budu utvrđena. Kao posljedica manjkavih kontrola, potencijalno nezakonito finansiranje može ostati neotkriveno.

Skupština mora značajno ojačati svoju ulogu u borbi protiv korupcije, daljim unaprijeđenjem opsega i kvaliteta zakonskog okvira (na primjer, Zakon o sprječavanju sukoba interesa izuzima poslanike) i pojačanim nadzorom nad izvršnom vlašću. Civilno društvo i nevladine organizacije su veoma aktivne u podizanju svijesti, istraživanjima i kontrolnim aktivnostima. Saradnja između Vlade i civilnog društva na ovom području je poboljšana, između ostalog i učešćem civilnog sektora u formisanju politika i zakonskih propisa. Međutim, ovu saradnju bi trebalo dodatno osnažiti.

U Crnoj Gori, oblasti sa najvećim rizikom od korupcije su građevinarstvo, inspekcija, nadzor, urbanizam i prostorno planiranje, uključujući zemljišne knjige. Rizik od korupcije je visok i u poreskoj odnosno carinskoj upravi, u pravosudnom sistemu, policiji i lokalnoj samoupravi, dok dodatnu zabrinutost izazivaju i oblasti javnih nabavki, zdravstva, obrazovanja i privatizacije.

Rezultati istraga, krivičnih gonjenja i pravosnažnih presuda u predmetima korupcije na svim nivoima ostaju slabi. Iako su operativni i istražni kapaciteti nadležnih organa ojačani, sprovođenje zakona ipak ostaje slabo.

Crna Gora je osnažila mehanizme za borbu protiv korupcije tako što je nadležnim organima obezbijedila odgovarajuće ljudske resurse, finansijska sredstva i opremu. Uprava policije, državno tužilaštvo i Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (finansijska obavještajna jedinica) imaju dovoljno operativnih sposobnosti za istragu i sprječavanje korupcije. Ipak, njihovi kapaciteti se moraju ojačati. Nedostatak stručnog znanja u oblasti modernih finansijskih istraga i dalje predstavlja ozbiljnu prepreku rješavanju problema korupcije. Postoje ozbiljni propusti u koordinaciji između organa za sprovođenje zakona, između ostalog i u početnim fazama istrage, prikupljanju dokaza i naročito u fazama krivičnog gonjenja i suđenja. Kapacitet za istragu korupcije ostaje veoma ograničen, a rijetko se pravi veza između korupcije, pranja novca, utaje poreza i organizovanog kriminala. Ocjena ugroženosti i analiza rizika se ne koriste za usmjeravanje istraga.

Ukupno, Crna Gora je napredovala u naporima da uspostavi strateški, zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Međutim, strateški okvir se i dalje ne zasniva na analizi rizika, što ima negativne posljedice po njegovu djelotvornost. Ključni zakonski propisi se moraju izmijeniti i dopuniti kako bi se proširilo područje njihove primjene i poboljšalo sprovođenje. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije treba učiniti djelotvornijim i ojačati, kako bi se pažljivo pratile i rigorozno sprovodile obaveze državnih organa.

Nezavisnost i kapacitete nadzornih organa treba unaprijediti kako bi se osigurala usklađenost sa propisima o sukobu interesa i finansiranju političkih partija i kampanja, i kako bi se pratila primjena vladavine prava, transparentnosti i odgovornosti u

oblastima kao što su javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, građevinske dozvole i lokalna samouprava. Administrativne kapacitete kako za sprječavanje tako i za suzbijanje korupcije treba osnažiti. Statističke podatke o sprovođenju zakona treba značajno poboljšati. Rezultati istraga, krivičnih gonjenja i pravosnažnih presuda se moraju poboljšati. Ispolitizovani izbor tužilaca i sudija, i ograničeni istražni kapaciteti naročito u oblasti finansijskog kriminala, podrivaju djelotvornost sprovođenja zakona. Potrebna je jaka politička volja kako bi se značajno poboljšali rezultati u borbi protiv korupcije.

1.1.6. Civilna kontrola snaga bezbjednosti

Civilna kontrola oružanih snaga, snaga bezbjednosti i obavještajnih službi je regulisana sveobuhvatnim zakonskim i političkim okvirom⁷, kojim se garantuje razvoj sektora bezbjednosti.

Snage bezbjednosti u Crnoj Gori čine policija, vojska i Agencija za nacionalnu bezbjednost. Službe policije (5.566 zaposlenih) su odgovorne za unutrašnju bezbjednost, sa zadatkom sprječavanja i suzbijanja svih vidova kriminala. One takođe pomažu civilnim organima prilikom prirodnih katastrofa ili nesreća prouzrokovanih ljudskim faktorom. Kada je riječ o djelovanju policije na nacionalnom nivou, Sektor kriminalističke

⁷ Njega čine odgovarajući djelovi Ustava (iz 2007. godine), Zakona o policiji (iz 2005. godine), Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (iz 2005. godine), Zakona o vojsci (iz 2007. godine), Zakonika o krivičnom postupku (iz 2009. godine), nacrtu strategije o policiji (iz 2005. godine), strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2005-2008. godine (koji je produžen do kraja 2009. godine), strategije nacionalne bezbjednosti, odbrambene strategije (iz 2008. godine) i strategije reforme pravosuđa za period 2007-2012. godine. Strategija za borbu protiv terorizma je u pripremi.

policije (sa posebnim Odsjekom za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, i Odsjekom za borbu protiv privrednog kriminala) i Sektor granične policije igraju ključnu ulogu u suzbijanju teških oblika kriminala. Pored policijskih službi na nacionalnom nivou, postoji još osam područnih jedinica, jedanaest ispostava i specijalna antiteroristička jedinica. Iako su kapaciteti policije osnaženi, potrebno je dodatno razmotriti njenu strukturu i sposobnosti, naročito radi tretiranja prijetnji koje nose organizovani kriminal i korupcija. Potrebno je preispitati ukupan broj policijskih službenika, koji je među najvećima po glavi stanovnika u regionu, kako bi se osigurala efikasnost u srednjem roku. Važno je dalje unaprijeđenje saradnje sa tužilaštvom i drugim organima za sprovođenje zakona. U tom kontekstu, u srednjem roku bi moglo biti potrebno dodatno razviti strateški okvir za reformu policije. Vojska (2.090 članova), pod komandom ministra odbrane, je odgovorna za odbranu, i saraduje sa civilnim organima prilikom prirodnih katastrofa ili nesreća prouzrokovanih ljudskim faktorom. Ona takođe pruža podršku policiji u borbi protiv terorizma.

Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB, 391 zaposleni), koja je prethodno bila sastavni dio Ministarstva unutrašnjih poslova, postala je zaseban državni organ, shodno Zakonu o Agenciji za nacionalnu bezbjednost iz maja 2005. godine. Zadužena je za prikupljanje i analiziranje podataka od značaja za nacionalnu bezbjednost i vođenje operacija zaštite nacionalne bezbjednosti. Odgovorna je Vladi i podliježe kontroli Skupštine. Vlada imenuje direktora ANB-a i posredstvom generalnog inspektora vrši redovnu unutrašnju kontrolu njenog rada. ANB podnosi godišnje izvještaje o radu Skupštini, koja može i sprovesti kontrolu.

Pored ovih službi, pitanjima unutrašnje bezbjednosti bavi se i Savjet za odbranu i bezbjednost, kojeg čine predsjednik Crne Gore, kao predsjedavajući, predsjednik Skupštine i predsjednik

Vlade. Savjet za odbranu i bezbjednost analizira i procjenjuje bezbjednosnu situaciju u Crnoj Gori i odlučuje o mjerama koje podrazumijevaju upotrebu oružanih snaga.

Skupština nadgleda organe odbrane i bezbjednosti. Ona neposredno imenuje direktora Uprave policije. Odbor za bezbjednost i odbranu je organizovao saslušanja direktora Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost. Ispitivanja i saslušanja održana povodom posebnih slučajeva su pokazala posvećenost članova odbora, iz širokog političkog spektra, vršenju svojih dužnosti na nezavisan i profesionalan način. Mogućnosti za nadzor su poboljšane izmjenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka, kojima se Skupštini daje širi pristup relevantnim podacima.

Sve u svemu, postojeći okvir garantuje osnovne principe kojima se osigurava civilna kontrola snaga bezbjednosti. Uloga Skupštine je osnažena. Ipak, postoji prostor za dalje jačanje kontrole bezbjednosnih i odbrambenih struktura, naročito usvajanjem posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane i bezbjednosnih snaga, kao i poboljšanjem kapaciteta odbora.

1.2. Ljudska prava i zaštita manjina (Vidjeti Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava)

Poštovanje međunarodnog prava u oblasti ljudskih prava

Ustavni i zakonski okvir za ljudska prava u Crnoj Gori je dobro razvijen i generalno usklađen sa standardima EU. Crna Gora je ratifikovala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, zajedno sa njenim glavnim dodatnim protokolima, i ostale važne međunarodne **instrumente za zaštitu ljudskih prava**. Međutim, primjena Konvencije u periodu prije sticanja nezavisnosti još uvijek nije u potpunosti razjašnjena. Ustav (član 20) se mora uskladiti sa članom 13 Konvencije kako bi se zaštitilo

pravo na djelotvoran pravni lijek pred domaćim organima za kršenje prava zagwarantovanih Konvencijom. Direktna primjena standarda međunarodnog prava i dalje ostaje ograničena na slučajeve sukoba sa domaćim zakonodavstvom.

Pojedinci mogu podnijeti predmet **Evropskom sudu za ljudska prava**. Od polovine septembra 2010. godine, 622 predmeta protiv Crne Gore su u toku pred ovim Sudom, uglavnom u vezi sa nesprovođenjem odluka suda, neusklađenošću domaćeg prava sa sudskom praksom ovog Suda, slobodom informacija, pristupom pravdi i trajanjem postupka. Tri odluke su donijete na štetu države, zbog kršenja protokola 1 Konvencije koja se tiče zaštite imovinskih prava.

Kada je riječ o **promovisanju i ostvarivanju ljudskih prava**, Ombudsman predstavlja glavnu instituciju. Odgovoran je za praćenje zaštite ljudskih prava i sloboda. Zakon o zabrani diskriminacije predviđa Ombudsmana kao nacionalni mehanizam zaštite od diskriminacije. Očekuje se da će ovo biti potvrđeno i novim Zakonom o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kojim će se Ombudsman definisati i kao nacionalni mehanizam zaštite od torture. Nadležne institucije se gotovo uvijek pridržavaju preporuka Ombudsmana, doduše uz određeno kašnjenje. Međutim, postojeći finansijski i ljudski resursi nijesu dovoljni za efikasno vršenje zadataka koje Ombudsman ima. Ne postoji nijedno drugo nezavisno tijelo koje se bavi osnovnim pravima. Ombudsman je, za sada, nadležan jedino za slučajeve diskriminacije u javnom sektoru. Nezavisnost Ombudsmana može izazvati zabrinutost, s obzirom da se bira prostom većinom u Skupštini. Aktivnosti Ombudsmana su trenutno uglavnom vezane za funkcionisanje pravosuđa. Broj mjera preduzetih na sopstvenu inicijativu je mali (ispod 2,3%), a nije ni dovoljno angažovan na unaprijeđenju zakonskog okvira kojim se regulišu ljudska prava. Uprkos poboljšanjima u skorije vrijeme, svijest o ulozi Ombudsmana treba dodatno jačati, naroči-

to na lokalnom nivou. Saradnja Ombudsmana sa nevladinim organizacijama u praćenju poštovanja osnovnih prava i sloboda i poboljšanju zakonskog okvira je i dalje slaba.

U Skupštini je osnovan Odbor za ljudska prava i slobode, ali njegove aktivnosti treba dodatno osnažiti. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava se pretežno fokusira na promovisanje prava etničkih manjina i jednakosti polova, ali mu nedostaje senzibilitet za druga područja ljudskih prava, prvenstveno kada je riječ o pravima homoseksualaca, biseksualaca i transseksualaca (LGBT populacije). Sudije još uvijek nijesu u potpunosti svjesne standarda u oblasti ljudskih prava i ne pozivaju se na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u domaćim sudskim postupcima.

Građanska i politička prava

Ustav garantuje **pristup pravdi**. Međutim, dugo trajanje sudskih postupaka i broj zaostalih sudskih predmeta, iako je smanjen, ostaju razlozi za zabrinutost. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku se ne sprovodi djelotvorno, s obzirom da se skoro sve žalbe odbacuju na proceduralnoj osnovi. Na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći se i dalje čeka. Odlaganja sudskih postupaka, u kombinaciji sa poteškoćama sa kojima se pritvorenici suočavaju u ispunjavanju uslova za kauciju, često uzrokuju dugo trajanje pritvora u pretrkrivičnom postupku.

Ustavom je zabranjena **smrtna kazna**. Crna Gora je ratifikovala Protokol br. 13 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se ukida smrtna kazna u svim okolnostima, a koji je stupio na snagu 2006. godine.

Uslovi u **zatvorskom sistemu** se poboljšavaju. Uveden je video nadzor kako bi se spriječilo zlostavljanje, a trenutno se ulažu naponi na poboljšanju internih pravila. Međutim, iako u Ministarstvu pravde postoji mjesto pomoćnika ministra, ono je i

dalje upražnjeno. To potencijalno slabi političku odgovornost za nadzor osuđenika, sprovođenje alternativnih sankcija i funkcionisanje sistema uslovne osude. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, zajedno sa internim pravilima kojima se reguliše sistem izvršenja krivičnih sankcija, treba uskladiti sa evropskim standardima, između ostalog u pogledu pristupa obrazovanju, odgovarajuće zdravstvene zaštite i trajanja mjera izolacije. Zatvori, a naročito pritvorske jedinice, su i dalje pretrpani. Životni uslovi u starijim djelovima pritvorskih jedinica su neodgovarajući. Da bi se prevazišao problem loših zatvorskih uslova, potrebno je razviti alternativne sankcije i aktivnosti rehabilitacije. Trajanje i učestalost posjeta zatvorenicima se moraju uskladiti sa evropskim standardima.

Ustav zabranjuje **torturu i zlostavljanje**. Crna Gora je ratifikovala Evropsku i Konvenciju UN-a o zabrani mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kao i opcioni protokol uz konvenciju UNa. Usvojen je Akcioni plan za prevenciju torture. Zakonikom o krivičnom postupku se zabranjuje i kažnjava bilo kakva upotreba nasilja nad pritvorenicima i zatvorenicima. Policija je aktivnije uključena u sprječavanje torture i zlostavljanja. Broj incidenata u zatvorima je počeo da opada. Međutim, i dalje se čeka na uspostavljanje nacionalnog mehanizma za prevenciju torture i zlostavljanja. I dalje se prijavljuju slučajevi zlostavljanja u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, a naročito slučajevi pretjerane upotrebe sile od strane policije. Krivične sankcije i disciplinski postupci za zloupotrebu položaja i prekorachenje službenih ovlašćenja nijesu dovoljno destimulativni, i rijetko se primjenjuju. Ne postoji konzistentna obuka zatvorskih službenika o ljudskim pravima. Postupak evidentiranja povreda i dalje nije zadovoljavajući. Potrebna je pravilna primjena prava na naknadu.

Crna Gora ostaje tranzitna zemlja za **trgovinu ljudima**. Međutim, da bi se riješilo ovo pitanje, definisani su nacionalna

strategija za borbu protiv trgovine ljudima i odgovarajući akcioni plan. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima. Radna grupa za borbu protiv trgovine ljudima, koja okuplja predstavnike nekoliko ministarstava, državnog tužilaštva, dvije nevladine organizacije, Međunarodne organizacije za migracije i OEBS-a, koordiniše napore Vlade na suzbijanju trgovine ljudima. Imenovanje novog nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima je dovelo do energičnijih napora na zastrašivanju, identifikovanju i krivičnom gonjenju trgovaca ljudima. Takođe, koordinator posvećuje više pažnje trgovini djecom, naročito romskom djecom i siročadima. Crnogorski organi su aktivno uključeni u regionalnu saradnju u ovoj oblasti. Vlada nastavlja sa politikom dodjele privremenih viza i pružanja skloništa žrtvama trgovine ljudima koje pristaju da svjedoče protiv trgovaca. Vlada je finansirala jedno sklonište u Podgorici, koje vodi lokalna NVO. Uprava policije i pravosudni organi su aktivni u krivičnom gonjenju trgovaca ljudima.

Zaštita ličnih podataka je regulisana Ustavom, Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Pravna sredstva omogućavaju pojedincima pravo na naknadu štete zbog povrede privatnosti. Agencija za zaštitu ličnih podataka je i dalje u osnivanju. Međutim, zakonodavstvo u ovoj oblasti tek treba da bude usklađeno sa *acquis*-em EU, i mora se obezbijediti puna nezavisnost Agencije za zaštitu ličnih podataka. Postoje slučajevi nepoštovanja prava djeteta na privatnost u medijima.

Sloboda izražavanja (uključujući medije) je zagarantovana Ustavom i široko se primjenjuje u praksi. Medijska panorama je raznovrsna i pluralistična, iako je finansijska održivost medija često slaba. Novi Zakon o elektronskim medijima, zajedno sa izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, postavlja dobru osnovu za razvoj i regulisanje javnih emitera i, šire posmatrano, za nezavisnost i profesionalnost medija.

Međutim, trebalo bi učvrstiti nezavisnost regulatora za audiovizuelnu oblast, kao i pravilno sprovođenje prethodno pomenutih zakona. Kapacitete i nezavisnost javnih emitera treba dodatno jačati. Potrebno je uspostaviti bolju ravnotežu između Zakona o tajnosti podataka, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kako bi se spriječila neopravdana ograničenja pristupa informacijama koje se moraju učiniti javnima i konsolidovala nadzorna uloga civilnog društva.

U prošlosti se desilo nekoliko slučajeva ozbiljnog nasilja nad novinarima u Crnoj Gori, koji nijesu uvijek bili istraženi i propraćeni na odgovarajući način. Novinari istraživači se i dalje suočavaju sa zastrašivanjem.

Zatvorske kazne za slučajeve klevete su ukinute, i sudovi sada mogu donijeti odluku da ne izreknu kaznu u slučajevima kada utvrde da je novinar djelovao u skladu sa standardima i etikom profesije. Ipak, parnični postupci za nadoknadu štete zbog klevete i visoke novčane kazne, iako sve rjeđi, se i dalje koriste za vršenje pritiska na medije. Crna Gora se ne pridržava dosljedno sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava⁸.

Poštovanje profesionalne etike i standarda među novinarima i dalje treba unaprijediti. Medijsko samoregulatorno tijelo je trenutno podijeljeno i ne vrši na odgovarajući način svoju ulogu u promovisanju visokih profesionalnih standarda, s obzirom da glavni mediji nijesu njegovi članovi. Etički kodeks novinara treba osnažiti.

Ustav garantuje **biračko pravo** svim državljanima Crne Gore sa navršenih 18 godina života, uz uslov da imaju najmanje dvije godine stalnog prebivališta u Crnoj Gori.

⁸ Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava osporava veću zaštitu javnih ličnosti, utvrđuje da visina novčane kazne ne smije ugroziti održivost optuženog medija i naglašava da izjave ili tvrdnje izrečene u javnom interesu ne treba kažnjavati.

Sloboda okupljanja i sloboda održivanja su zagarantovane Ustavom i generalno se poštuju. Ustav zabranjuje političko organizovanje u državnim organima, kao i političko djelovanje stranaca i političkih organizacija čije je sjedište u inostranstvu. To nije u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Što se tiče **organizacija civilnog društva**, nevladine organizacije se mogu osnivati slobodno, u skladu sa prilično liberalnim Zakonom o nevladinim organizacijama. Nevladine organizacije u Crnoj Gori su vrlo raznovrsne, i nekoliko njih ima važnu ulogu u javnom i političkom životu. Vlada obezbjeđuje finansijsku podršku nevladinim organizacijama iz državnog budžeta i prihoda od igara na sreću. Djelatnosti i radne prostorije nevladinih organizacija su oslobođene plaćanja poreza do određenog iznosa. U junu 2010. godine, Vlada je odlučila da osnuje Savjet za saradnju sa nevladinim organizacijama. Ipak, on još uvijek nije počeo sa radom. U pojedinim slučajevima, nevladine organizacije koje najviše kritikuju su bile izložene političkom i administrativnom pritisku. Postupak za izbor predstavnika nevladinog sektora u Nacionalni savjet za evropske integracije treba unaprijediti, kao i transparentnost i praćenje finansiranja nevladinih organizacija iz budžeta i oslobađanje od plaćanja poreza. Finansijska pomoć države nevladinim organizacijama koje se bave socijalno ugroženim grupama je često nedovoljna u poređenju sa socijalnim značajem njihovih aktivnosti. Potrebno je redovno ažurirati registar nevladinih organizacija. Saradnja Vlade sa nevladinim organizacijama, naročito u zakonodavnom procesu i definisanju glavnih javnih politika i projekata, ostaje nedovoljna. Zakon o volonterizmu utvrđuje vrlo restriktivne uslove za volonterske aktivnosti nevladinih organizacija.

Sloboda vjeroispovijesti je garantovana Ustavom i poštuje se. Ograničenja ove slobode su dozvoljena samo u slučajevima predviđenim Ustavom. Poštovanje vjerskih prava je regulisano

Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica i Zakonom o svetkovanju vjerskih praznika. U Crnoj Gori ne postoji državna religija. Država finansijski pomaže određene aktivnosti glavnih vjerskih zajednica. Međuvjerski odnosi su generalno dobri, iako između Srpske pravoslavne crkve (SPC) i Crnogorske pravoslavne crkve (CPC) postoje tenzije zbog kanonskog priznanja i pitanja imovine. Tenzije su takođe utemeljene i u istoriji i kulturi pravoslavne crkve u Crnoj Gori. Uprkos ustavnom razdvajanju države i crkve, bilo je slučajeva miješanja vlasti u sporove između SPC i CPC, naročito povodom pitanja imovine. Napredak nije primijećen po pitanju restitucije imovine oduzete od vjerskih zajednica nakon 1945. godine. Zahtjeve su podnijele dvije pravoslavne crkve, katolička crkva, kao i islamska i jevrejska zajednica.

Crna Gora je poboljšala svoje zakonodavstvo kojim se reguliše pristup **državljanstvu** u okviru državne sukcesije, i to izmjenama i dopunama Zakona o crnogorskom državljanstvu i ratifikovanjem Evropske konvencije o državljanstvu i Konvencije o izbjegavanju apatridnosti u odnosu na države sukcesore. Međutim, zakonski okvir (Zakon o crnogorskom državljanstvu i Zakon o strancima) treba u potpunosti uskladiti sa evropskim standardima. Oko 1.500 domicilnih Roma, Aškala i Egipćana, naročito djece, je izloženo riziku da postanu apatridi zbog neposjedovanja ličnih dokumenata. Elektronski centralni registar stanovništva, kao elektronska baza podataka o cjelokupnom stanovništvu (i državljanima i strancima), još uvijek nije u potpunosti funkcionalan. Procedure provjere podataka prilikom upisivanja u matične evidencije treba unaprijediti. Svijest sudija o evropskim konvencijama kojima se reguliše državljanstvo je nezadovoljavajuća. Novi Zakon o crnogorskom državljanstvu sadrži stroge kriterijume za prijem u državljanstvo, čime se ograničavaju mogućnosti raseljenih lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske za sticanje državljanstva. Prema ovom Zakonu, rasel-

jena lica⁹ sa Kosova¹⁰ ne ispunjavaju uslove za prijem u državljanstvo. Treba nastaviti pregovore o dvojnomo državljanstvu sa susjednim zemljama, prvenstveno sa Srbijom. Zakon o crnogorskom državljanstvu predviđa da osoba može steći crnogorsko državljanstvo prijemom zbog posebnog doprinosa privrednom i kulturnom razvoju Crne Gore. Odluka koju je Vlada usvojila u maju 2010. godine, kojom se utvrđuju kriterijumi za primjenu ove odredbe Zakona o crnogorskom državljanstvu, izaziva zabrinutost zbog moguće zloupotrebe kada je riječ o sticanju državljanstva prijemom zbog posebnog značaja za privredni interes Crne Gore. Sprovođenje ove odredbe je obustavljeno.

Ekonomska i socijalna prava

Što se tiče **politika antidiskriminacije**, Ustav zabranjuje svaku neposrednu i posrednu diskriminaciju po bilo kom osnovu. Ova zabrana je dalje razrađena kroz nekoliko zakonskih propisa, između ostalog i u Zakonu o zabrani diskriminacije iz jula 2010. godine, koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući i po osnovu seksualnog opredjeljenja i pola. Ovaj Zakon predstavlja značajan iskorak; međutim, on još uvijek nije u potpunosti usklađen sa standardima EU, s obzirom da omogućava opravdavanje neposredne diskriminacije u određenim slučajevima. U Krivičnom zakoniku, diskriminacija je definisana kao krivično djelo. Međutim, i dalje je potrebno snažiti primjenu mehanizama za sprječavanje, praćenje, sankcionisanje i krivično gonjenje slučajeva diskriminacije, između ostalog usvajanjem Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, i obezbjeđenjem dovoljno sredstava za Kancelariju Ombudsmana. Romi, Aškali i Egipćani, lica sa invaliditetom, kao i

⁹ U Crnoj Gori, raseljena lica sa Kosova se tretiraju kao „interno raseljena lica“.

¹⁰ Prema Rezoluciji Savjeta bezbjednosti UN-a 1244/1999.

homoseksualci, biseksualci i transseksualci (LGBT) su u praksi i dalje izloženi diskriminaciji, dijelom i od strane državnih organa. Prijavljeno je nekoliko slučajeva nasilja nad pripadnicima LGBT populacije, ali policiji nijesu podnijete prijave; razlog za to je strah žrtava da će se otkriti njihovo seksualno opredjeljenje. Kampanje podizanja svijesti o borbi protiv diskriminacije su nezadovoljavajuće.

Kada je riječ o **pravima žena**, jednakost polova se garantuje Ustavom. Ona je regulisana Zakonom o jednakosti polova (iz 2007. godine) i promovisana odgovarajućim akcionim planom (iz 2008. godine). Njihovo sprovođenje prate Skupština, Vlada i Ombudsman. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. U državnoj upravi se redovno sprovode kampanje podizanja svijesti. Šest opština je usvojilo lokalne akcione planove o jednakosti polova. Međutim, potrebni su dodatni naponi na podizanju svijesti o jednakosti polova, posebno u seoskim područjima. Zakon o jednakosti polova predviđa ograničen spektar sankcija, i ne tretira na jasan način princip jednakih zarada. Akcioni plan o jednakosti polova se ne sprovodi pravilno. Žene su premalo zastupljene u Skupštini, na rukovodećim položajima u Vladi i pozicijama odlučivanja u lokalnoj upravi i javnim preduzećima. Zaštita žena od svih vidova nasilja ostaje nedovoljna. Seksualno uznemiravanje na poslu i slučajevi silovanja se ne procesuiraju na odgovarajući način. U seoskim područjima, žene ne mogu uvijek iskoristiti svoje pravo na upravljanje imovinom, a muževi povremeno utiču i na glasanje njihovih žena.

Nasilje u porodici nad ženama (koje su mu najizloženije), djecom i starim osobama izaziva zabrinutost, uprkos poboljšanju zakonskog okvira i određenim naporima koji se ulažu na podizanju svijesti i poboljšanju stava među pripadnicima policije. Potrebni su mnogo snažniji naponi da bi se žene i ostale žrtve zaštitile od svih oblika nasilja. Zakon o zaštiti od nasilja u

porodici je usvojen u julu 2010. godine. I dalje se čeka na strategiju i akcioni plan za njegovo sprovođenje. Ne postoje potpuni statistički podaci o nasilju u porodici. Mehanizam za praćenje ove pojave se mora unaprijediti. Samo tri policijske stanice imaju službenike koji se bave nasiljem u porodici, a samo jedna opština ima specijalizovanu socijalnu službu koja pruža zaštitu djeci i ženama žrtvama ove vrste nasilja. Sudije ostaju blage prema počiniocima nasilja u porodici. Koordinacija između Ministarstva pravde i Ministarstva rada i socijalnog staranja je slaba. Podrška koju žrtvama pružaju državni organi i socijalne službe je vrlo ograničena, isto kao i naponi na podizanju svijesti. Ne postoje redovna izdvajanja iz budžeta za skloništa za žrtve nasilja u porodici. Zaštitu i sklonište žrtvama, uključujući djecu, pružaju nevladine organizacije, bez finansijske pomoći države.

Kada je riječ o **pravima djeteta**, Crna Gora je ratifikovala evropske i konvencije UN-a koje se tiču prava djeteta, i usvojila nacionalni akcioni plan za djecu za period 2004-2010. godine. Uloženi su naponi da se nacionalni zakonski okvir uskladi sa međunarodnim pravom, naročito kada je riječ o maloljetničkom pravosuđu. Međutim, definicija „djeteta“ nije sadržana u Ustavu, niti ta definicija postoji u propisima za sprovođenje. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti tek treba uskladiti sa Konvencijom UN-a o pravima djeteta. Nacionalni akcioni plan za djecu se ne sprovodi na odgovarajući način. Potrebna je politička podrška sa višeg nivoa kao i bolja međuresorska saradnja u ovoj oblasti. Savjet za prava djeteta, kao glavno tijelo za koordinaciju sprovođenja nacionalnog plana, ne funkcioniše. Njegovi kapaciteti ostaju slabi, a nadležnosti nijesu jasno definisane. Mandat zamjenika Ombudsmana za prava djeteta, imenovanog 2009. godine, nije eksplicitno i zakonski definisan. Sredstva koji se Kancelariji Ombudsmana dodjeljuju za pitanja povezana sa pravima djeteta su nedovoljna. Uprkos određenim poboljšanjima u skorije vrijeme, djeca sa teškoćama u razvoju

se suočavaju sa izraženom diskriminacijom, naročito ona iz zavoda „Komanski most“ za djecu sa mentalnom ometenošću. Potrebno je razviti alternativna rješenja za smještanje u ustanove, između ostalog i radi sprječavanja odvajanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Ukupna reforma je neophodna u više sektora sistema dječije i socijalne zaštite, u skladu sa standardima UNICEF-a.

Pravo na **obrazovanje** pod jednakim uslovima garantovano je Ustavom. Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno. Bolonjski reformski proces je u toku. Međutim, treba unaprijediti kvalitet obrazovanja kako bi se bolje zadovoljili zahtjevi tržišta rada. Pravo na obrazovanje djece Roma, Aškala i Egipćana nije valjano zaštićeno. U cilju unaprijeđenja učinkovitosti i kvaliteta obrazovanja, potrebne su strukturne reforme koje bi ograničile rizik od korupcije i ojačale sistem monitoringa i evaluacije. Crna Gora mora da unaprijedi pristup osnovnom obrazovanju. Mora se poštovati pravo na obrazovanje djece sa invaliditetom, što podrazumijeva i valjano sprovođenje strategije za inkluzivno obrazovanje.

Prava **osoba sa invaliditetom** su zaštićena Ustavom. Crna Gora je ratifikovala UN Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i njen Opcioni protokol. Vlada je usvojila strategiju za integraciju osoba sa invaliditetom za 2008- 2016 i nekoliko zakona koji se bave njihovim posebnim potrebama. Međutim, nivo sprovođenja ovog zakonodavstva ostaje nizak. Nadležni organi aktivno ne gone slučajeve kršenja prava osoba sa invaliditetom i javna uprava ne izvršava adekvatno sudske odluke. Nezaposlenost ostaje ozbiljan problem za osobe sa invaliditetom, naročito zbog nedostatka institucionalne mreže za rehabilitaciju. Vrlo mali broj objekata i prostorija, čak i novoizgrađenih, sudova i javnih ustanova ima prilaz za osobe sa invaliditetom.

Socijalna inkluzija osoba sa invaliditetom (pristup socijalnim službama, zapošljavanje, pomoć izdržavanim licima i valjana

zdravstvena zaštita) ostaje na nezadovoljavajućem nivou i ova lica se i dalje suočavaju sa diskriminacijom u društvu. Osobe sa smetnjama u duševnom razvoju, uključujući djecu, su najranjivija i najviše diskriminisana kategorija, pored ostalog i po pitanju pristupa odgovarajućoj zdravstvenoj zaštiti. Uloženi su napori u cilju unaprijeđenja uslova života i tretmana odraslih pacijenata u instituciji za osobe sa smetnjama u duševnom razvoju - Komanski most. Ipak, uslovi njihove institucionalizacije ostaju veliki problem naročito u pogledu deficita adekvatno obučenog osoblja i prostoriya koje su ispod standarda.

U pogledu **radnih i sindikalnih prava**, sloboda pridruživanja sindikatima je zagantovana Ustavom a detaljnije je regulisana Zakonom o radu. Jedino licima koja su pripadnici bezbjednosnih snaga nije dozvoljeno da pristupe sindikatima. Novi Zakon o reprezentativnosti sindikata omogučava pluralističku reprezentativnost sindikata na državnom nivou. Crna Gora je ratifikovala 8 ključnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO) o radnim pravima kao i revidiranu Evropsku socijalnu povelju. Inspekcija rada je nedavno otvorila besplatnu telefonsku liniju za prijavu nelegalnog rada i drugih neregularnosti u radnim odnosima. Ipak, socijalni dijalog je ograničen. Transparentnost i učinkovitost Socijalnog savjeta treba unaprijediti. Postoji samo jedno udruženje poslodavaca sa statusom socijalnog partnera. Reprezentativnost socijalnih partnera treba da bude dio procesa integracije zemlje u EU. Radna prava osoba sa invaliditetom se ne poštuju u potpunosti. (*Vidjeti Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*).

Imovinska prava su garantovana Ustavom. Zakon o svojinsko-pravnim odnosima obezbjeđuje jednaktretman stranaca i crnogorskih državljana. Zakon o ekspropriaciji predviđa da se vlasništvo može ograničiti kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu. Zakon o državnom vlasništvu jasno definiše šta je u vlasništvu države odnosno opština. Međutim, ne posto-

je precizni statistički podaci o nacionalizaciji imovine od strane komunističkog režima. Vlada je 2004. godine osnovala specijalne odbore za denacionalizaciju ali proces teče vrlo sporo. Od 10.738 zahtjeva za restitucijom, razmotrena su samo 2.791 (26%). Za restituciju su prihvaćena 2.205 zahtjeva ali je povratak imovine izvršen do sada u samo 142 sučaja (5% prihvatljivih slučajeva). Bilo je slučajeva gdje je imovina koja je predmet restitucije u međuvremenu privatizovana. Potrebno je uložiti posebne napore u cilju rješavanja takvih slučajeva. Zakon kojim se uređuje pitanje vlasništva konfiskovanog od vjerskih zajednica još uvijek nije usvojen. Treba jačati sistem katastra naročito na opštinskom nivou.

Poštovanje i zaštita manjina, kulturna prava

Pitanje poštovanja i zaštite **manjina** je sadržano u Ustavu. Regulisano je širokim zakonskim okvirom, uključujući strategiju, kojom se garantuje zaštita manjina, naročito u oblastima obrazovanja, kulture, pristupa informacijama i upotrebe jezika manjinskih naroda. Crna Gora je ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima. Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava i Ombudsman, sa zamjenikom za prava manjina čine srž institucionalnog okvira. U zemlji vladaju dobri među-nacionalni odnosi. Savjeti manjina (albanski, bosanski, hrvatski, muslimanski, romski i srpski) su zvaničan kanal komunikacije između Vlade i manjina. Država iz državnog budžeta obezbjeđuje finansijsku podršku savjetima manjina za administrativno funkcionisanje i Fondu za manjine za projekte vezane za manjinske narode, proporcionalno zastupljenosti manjine.

Međutim, Zakon o manjinskim pravima i slobodama definiše manjine po osnovu državljanstva. To nije u skladu sa opštim principima Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina prema

kojoj ne treba praviti razliku između državljana i onih koji to nisu kada su u pitanju prava lica koja pripadaju manjinskim narodima. Zakon o izboru odbornika i poslanika treba uskladiti sa Ustavom kako bi se osigurala autentična zastupljenost manjina u Skuptini i opštinskim parlamentima. Treba pojasniti i sprovesti ustavnu odredbu o „srazmjernoj zastupljenosti“ nacionalnih manjina u javnim službama, državnim organima i tijelima lokalne samouprave. Predstavnici manjina, koje podržavaju neke nevladine organizacije, tvrde da nisu dovoljno zastupljeni u upravi, pravosuđu i policiji. Treba unaprijediti saradnju između Vlade i manjinskih savjeta u smislu pravnog okvira i definisanja projekata vezanih za manjine. Fond za manjine još uvijek ne funkcioniše kako treba. Očekuju se izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama, koje treba da pojasne rad Fonda. Izabrani predstavnici savjeta manjina treba da budu više uključeni u postupak opredjeljivanja sredstava iz Fonda za manjine. Fond za manjine i dalje ne prati u dovoljnoj mjeri korišćenje finansijskih sredstava. Vezano za kulturna prava, iako Ustav jamči manjinama pravo na obrazovanje na svom jeziku i pravo da se u nastavni program uvrste i istorija i kultura manjinskih naroda, izražena je zabrinutost vezano za kvalitet postojećih udžbenika – naročito na albanskom jeziku. U posljednje vrijeme, pitanje izmjena i dopuna Zakona o opštem obrazovanju, prema kome će se u obrazovnom procesu u Crnoj Gori koristiti crnogorski jezik, je ispolitizovano.

Romi, Aškali i Egipćani ostaju najugroženije i najviše diskriminisane grupe. Oni se suočavaju sa veoma teškim životnim uslovima i čestom diskriminacijom, pogotovo u smislu pristupa ekonomskim i socijalnim pravima. Vlada je usvojila strategiju za unaprijeđenje statusa Roma, Aškala i Egipćana za 2008-2012 i finansira njeno sprovođenje. Ipak, ova strategija ne tretira na zadovoljavajući način rodnu dimenziju inkluzije ovih osoba. Rezultati integracije ovih zajednica su nedovoljni. Učinjeni su

napori u cilju registracije Roma, Aškala i Egipćana, naročito u pogledu evidencije rođenja. Međutim, oko trećine ovih osoba, domicilnih ili raseljenih, uglavnom djece, nemaju lična dokumenta što ih onemogućava da realizuju svoja osnovna prava. Najveći dio sredstava namijenjen Romima, Aškalima i Egipćanima odvaja se za njihov smještaj ali u odvojenim oblastima. Uprkos naporima koje ulažu državni organi i izvjesnom napretku, pristup osoba koje pripadaju ovim zajednicama obrazovanju i stručnom usavršavanju ostaje na nezadovoljavajućem nivou i oni se suočavaju sa značajnom diskriminacijom po pitanju pristupa radu, uključujući javnu upravu. Nema niti jednog izabranog Roma, Aškala ili Egipćanina u Skupštini a samo je jedan na nivou opštinskih skupština.

U Crnoj Gori ima oko 17.000 **raseljenih lica** iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Kosova. Crnogorski organi su 2009. godine usvojili akcioni plan za rješavanje njihovog statusa. U julu 2010. godine, smanjene su sve odgovarajuće administrativne takse na 10 eura i usvojena je Uredba kojom se raseljenim licima obezbjeđuje pristup socijalnim i ekonomskim pravima do januara 2012. godine. Ipak, sprovođenje Zakona o strancima i akcionog plana ostaje nedovoljno. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Zakon o radu i zapošljavanju stranaca i njihovi podzakonski akti, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i drugi relevantni zakoni još uvijek nisu harmonizovani sa izmijenjenim Zakonom o strancima. Pristup raseljenih lica pravnom statusu otežan je neophodnim obezbjeđivanjem izvoda iz matične knjige rođenih i uvjerenja o državljanstvu. Saradnja Crne Gore i Kosova po pitanju olakšavanja pristupa raseljenih lica ličnim dokumentima je i dalje u početnoj fazi. Oko 2.200 ovih ljudi, velikom većinom Romi, Aškali i Egipćani trenutno ne posjeduju lična dokumenta. Uslovi života u Kampu Konik, gdje je smještena većina raseljenih Roma, Aškala i Egipćana sa Kosova, su vrlo alarmantni. Zabrinjava slučaj odvajanja djece iz Kampa Konik u

osnovnoj školi. Saradnja Odbora za koordinaciju sa UNHCR-om ostaje ograničena. Treba valjano sprovesti principe sarajevske Deklaracije o povratku izbjeglica.

Sve u svemu, dok je pravni okvir kojim se regulišu ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina uglavnom uspostavljen i generalno odgovara evropskim standardima, sprovođenje zaostaje uglavnom usljed nedovoljne svijesti dijela organa (uprava, pravosuđe, opštine). Osnovni razlozi za zabrinutost su upotreba slučajeva klevete za ograničenje slobode medija, pritisak na novinare i nevladine organizacije kao i diskriminacija Roma, Aškala i Egipćana (domicilnih ili raseljenih), osoba sa invaliditetom (uključujući djecu) i homoseksualca, biseksualca, transseksualca. U dovoljnoj mjeri se ne uzimaju u obzir rodna ravnopravnost, nasilje u porodici, zlostavljanje zatvorenika od strane policije, zatvorski uslovi ispod standarda i drugi problemi.

1.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Saradnja sa **Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY)** je dobra. Od 2005. godine, Crna Gora je primila 21 zahtjev za pomoć i ispoštovala ih je. Tribunal je započeo postupke protiv dva Crnogorca (koji imaju i srpsko državljanstvo). Nijedan slučaj nije poslat iz Tribunala domaćim nadležnim organima na moguću dalju istragu. U Crnoj Gori postoji mali broj slučajeva lokalnih ratnih zločina. Trenutno u dva predmeta suđenje je u toku a u dva suđenje još nije počelo. U ovim predmetima nema neopravdanih odlaganja i postoji dovoljno kapaciteta za njihovo rješavanje.

Vezano za međunarodnu pravosudnu saradnju u krivičnim i građanskim stvarima, Crna Gora je zaključila (ili je naslijedila) bilateralne sporazume sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Srbijom.

Crna Gora je takođe zaključila (ili je naslijedila) sporazume o međusobnom sprovođenju sudskih odluka sa Bosnom i Hercegovinom, Srbijom i Hrvatskom. Sporazum sa Bosnom i Hercegovinom o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima je parafiran. Vrhovni državni tužioci potpisali su Memorandum o razumijevanju između Crne Gore i Kosova o zajedničkoj borbi protiv terorizma, krijumčarenja i drugih oblika prekograničnog kriminala. Sporazumi o saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima, trgovine narkoticima i terorizma su potpisani sa Bosnom i Hercegovinom, bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom, Hrvatskom, Abanijom, Srbijom i Italijom. Ipak, implementaciju sporazuma o sudskoj saradnji treba jačati kako bi se proizveli bolji vidljivi rezultati. Crna Gora učestvuje i u regionalnoj policijskoj saradnji.

U maju 2009. godine, sa Srbijom je potpisan sporazum o ekstradiciji. Evropska konvencija o ekstradiciji predstavlja pravnu osnovu za postupak ekstradicije sa Slovenijom, Hrvatskom, bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom. U odsustvu međunarodnog sporazuma, međunarodna pravna pomoć i ekstradicija sa Kosovom regulisane su Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Međutim, crnogorski Ustav predviđa da se crnogorski državljanin ne može depotovati ili izručiti osim pod međunarodnom obavezom. Hrvatska je jedina zemlja sa kojom je potpisan sporazum o izručenju sopstvenih građana optuženih za organizovani kriminal ili korupciju. Sličan sporazum se pregovara sa Srbijom. Izručenje u slučajevima ratnih zločina nije predviđeno ovim ugovorima.

Sarajevski proces je započet sarajevskom Deklaracijom 31. januara 2005. godine. U okviru ovog procesa, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija saraduju u cilju pronalazjenja rješenja za izbjeglice i druga lica raseljena za vri-

jeme oružanih konflikata u bivšoj Jugoslaviji u periodu 1991-1995. Ministarski sastanak u Beogradu, marta 2010., dao je još jedan podsticaj **Sarajevskom procesu**. Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija dogovorile su se da rade zajedno u rasvjetljavanju statističkih podataka o izbjeglicama. Države su se takođe obavezale da do kraja godine zajednički rade u cilju rješavanja otvorenih pitanja .

Crna Gora i dalje ima bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama iz 2007. godine kojim se garantuje izuzeće iz nadležnosti **Međunarodnog krivičnog suda**. Ovo nije saglasno zajedničkim stavovima EU o integritetu Rimskog statuta i srodnim glavnim načelima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Crna Gora treba da se uskladi sa stavom EU.

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi predstavljaju suštinu kretanja Crne Gore prema Evropskoj uniji. Crna Gora je konstruktivan regionalni partner koji ima ulogu stabilizatora na zapadnom Balkanu. Crna Gora je aktivni član većine regionalnih i podregionalnih inicijativa. Pristupanjem Forumu ministara odbrane jugoistočne Evrope (SEDM), Crna Gora je postala član svih regionalnih inicijativa za odbarnu i procesa saradnje. U periodu 2009-2010., Crna Gora je predsjedavala Centralnoevropskim ugovorom o slobodnoj trgovini (CEFTA), Centralnoevropskom inicijativom (CEI) i Jadransko-jonskom inicijativom (AII). Predsjedava Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF) u periodu 2010-2011. Sjedište Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) je u Danilovgradu, blizu Podgorice. Predsjednik Vujanović je u maju 2010., zajedno sa predsjedavajućim Predsjedništva Bosne i Hercegovine i predsjednicima Hrvatske i Srbije učestvovao na samitu Igmanske inicijative u Sarajevu. Tom prilikom obilježena je deseta godišnjica inicijative a učestvovalo je preko 140 nevladinih organizacija iz regiona a cilj je bio promocija i poboljšanje lokalne i

regionalne saradnje. Crna Gora je, 2. juna 2010., učestvovala na ministarskom sastanku EU-zapadni Balkan.

Crna Gora ima dobre **bilateralne odnose sa ostalim zemljama obuhvaćenim procesom proširenja i susjednom EU državom** Italijom. Saradnja je naročito dobro razvijena sa zemljama zapadnog Balkana po pitanju ekonomske razmjene, turizma, odbrane, upravljanja granicama, saobraćaja i energetike. Zajednički granični prelaz, prvi u regionu, otvoren je nedavno između Crne Gore i Albanije. Crna Gora je potpisala i sveobuhvatni sporazum o graničnom prelazu sa Bosnom i Hercegovinom. Međutim, još se očekuje razgraničenje sa Hrvatskom, Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i Kosovom. Bivša jugoslovenska Republika Makedonija je jedina zemlja u regionu sa kojom je potpisan sporazum o dvojnog državljanstvu.

Politički sporazum sa *Hrvatskom* o zajedničkom podnošenju pitanja razgraničenja na Prevlaci Međunarodnom sudu pravde još uvijek nije praćen formalnim sporazumom o podnošenju. I pored toga, privremeni granični aranžman, uspostavljen protokolom iz 2002. godine funkcioniše nesmetano.

U odnosima sa *Srbijom* povremeno postoje trzavice, uglavnom zbog toga što je Crna Gora priznala Kosovo. Raspad državne zajednice je protekao glatko. Međutim, postoje otvorena pitanja kao na primjer: okončanje raspodjele imovine (pokretne i nepokretne) i odgovornosti i pravo na državljanstvo (naročito u pogledu dvojnog državljanstva).

Odnosi sa *Kosovom* su generalno dobri. Ipak, Crna Gora je, pored otvorenog pitanja razgraničenja, postavila pitanje eksplicitnog priznavanja crnogorske manjine na Kosovu. Crna Gora takođe očekuje da Kosovo unaprijedi uslove za povratak raseljenih lica. Odgovor Kosova na ova pitanja je u velikoj mjeri pozitivan.

Sve u svemu, Crna Gora zadovoljava uslove **Procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP)** o saradnji sa Međunarodnim

krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i regionalnoj saradnji. Crna Gora je ohrabrena da nastavi svoj angažman u regionalnoj saradnji i da jača bilateralne odnose sa susjednim zemljama. Otvorena bilateralna pitanja treba riješiti.

1.4. Opšta ocjena

Ova ocjena je sačinjena na osnovu Kopenhaških kriterijuma koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina i uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Crna Gora je parlamentarna demokratija utemeljena na ustavnom i zakonskom okviru koji je uglavnom usklađen sa evropskim principima i standardima. Crna Gora je 2006. godine uspješno sprovela referendum o nezavisnosti, u skladu sa preporukama EU, na osnovu pravila usvojenih političkim konsenzusom. Konsenzus političkih partija o jačanju države postaje sve snažniji. Konsenzus takođe postoji i po pitanju članstva u Evropskoj uniji. Ipak, iako država ima opšti pravni i institucionalni temelj, preostaju nedostaci u funkcionisanju demokratskih institucija i nedostaci u sprovođenju zakonodavstva. Ukupan kapacitet Skupštine za obezbijedivanje pregleda nad djelovanjem Vlade ostaje ograničen. Podjela vlasti nije u potpunosti ispoštovana u pravosuđu. Javna uprava je i dalje slaba i visoko politizovana.

Izbori u Crnoj Gori su generalno sprovedeni u skladu sa međunarodnim standardima za demokratske izbore. Posljednji parlamentarni izbori, održani u martu 2009. godine, ocijenjeni su od strane OEBS-a i ODIHR-a kao izbori koji su ispunili gotovo sve međunarodne standarde ali se treba pozabaviti postojećim nedostacima. Naročito, izborno pravo nije u potpunosti saglasno sa Ustavom.

Proteklih godina, Crna Gora je ojačala pravni i institucionalni okvir **vladavine prava**. Ipak, sprovođenje je nedovoljno.

Osnovna zabrinutost veže se za politizaciju pravosuđa i nedostatke u funkcionisanju tijela za sprovođenje zakona, naročito u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Reforme u pravosuđu se sprovode. Postignuti rezultati uključuju osnivanje novih institucija kao to su sudski i tužilački savjet i mjere usvojene u cilju unaprijeđenja nezavisnosti i učinkovitosti. Međutim, zabrinjava uloga Skupštine u biranju sudskog i tužilačkog savjeta i državnih tužilaca. Postoji zabrinutost i zbog učinkovitosti i odgovornosti pravosuđa.

Crna Gora je uglavnom uspostavila pravni i institucionalni potrebni okvir za suzbijanje korupcije. Međutim, korupcija prevladava u mnogim oblastima i predstavlja naročito ozbiljan problem. Antikorupcijsko zakonodavstvo se ne sprovodi dosljedno. Štaviše, zakonski okviri za spriječavanje konflikta interesa i finansiranje političkih partija i izbornih kampanja imaju značajne nedostatke. Nadzorna tijela nemaju dovoljno pravne moći i kapaciteta da obezbijede sprovođenje zakonodavstva u oblasti spriječavanja konflikta interesa i kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Takođe postoji zabrinutost i u vezi nadzora nad javnim nabavkama, privatizacijom, prostornog planiranja i dozvola za gradnju. Ne postoji dosljedna interna kontrola za praćenje korupcije i obezbjeđivanje odgovornosti i poštovanja vladavine prava u državnim organima. To se prije svega odnosi na oblasti kao što su poreska uprava i carine, policija i sudstvo i lokalna uprava. Istražni kapaciteti i koordinacija sprovođenja zakona ostaju slabi. Potrebna je jaka politička volja da bi se značajno unaprijedili rezultati u suzbijanju korupcije. Rezultati istraga, gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima ostaju mali.

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, Crna Gora je razvila generalno adekvatan pravni okvir i unaprijedila kapacitete. Međutim, organizovani kriminal ostaje ozbiljan problem. Pranje novca i nelegalna trgovina narkoticima su

glavni razlozi za zabrinutost. Kapaciteti za sprovođenje zakona i koordinaciju ostaju slabi a rezultati implementacije su ograničeni. Proaktivni istražni kapaciteti ostaju neadekvatni. Procjena ugroženosti, sakupljanje i obrada kriminalističkih obavještajnih podataka nisu zadovoljavajući. Treba obezbijediti kapacitete tužilaštva za puno sprovođenje novog Zakonika o krivičnom postupku. Potrebno je dalje jačanje saradnje na međunarodnom nivou uključujući i susjedne zemlje.

Crnogorski pravni i okvir politike kojim se reguliše oblast ljudskih prava i poštovanje i zaštita manjina je uglavnom uspostavljen i uglavnom odgovara evropskim i međunarodnim standardima. Institucionalni okvir je uglavnom adekvatan. Ipak, postoje propusti u sprovođenju zakonodavstva i postojećih strategija i akcionih planova. Potrebna je veća svijest i razumijevanje standarda od strane uprave, policije i pravosuđa.

Ljudska prava se u Crnoj Gori uglavnom poštuju. Međutim, postoji zabrinutost vezano za učinkovitost politike u oblasti sprječavanja diskriminacije, slobode izražavanja i odnosa sa civilnim društvom. Pravni okvir u oblasti sprječavanja diskriminacije je znatno unaprijeđen. Ipak, u praksi Romi, Aškali i Egipćani, lica sa invaliditetom, homoseksualci, biseksualci, transseksualci (LGBT) su još uvijek izloženi diskriminaciji, i od strane državnih organa. Treba jačati mehanizme za sprječavanje, praćenje, sankcionisanje i gonjenje slučajeva diskriminacije. Zakon o sprječavanju diskriminacije iz jula 2010. godine treba u potpunosti sprovoditi. U praksi, rodna ravnopravnost nije u potpunosti obezbijedena. Postoji zabrinutost vezano za slobodu medija, prijatnje novinarima i nesrazmjerne kazne za klevetu. Zakonodavstvo i praksu u pogledu klevete treba u potpunosti usaglasiti sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Treba očuvati nezavisnost medijskog regulatora. Što se tiče odnosa sa civilnim društvom, postojeći dijalog ne zadovoljava u potpunosti. U nekim slučajevima, ključne nevladine orga-

nizacije su bile izložene političkim i administrativnim pritiscima. Razlog za zabrinutost daju i porodično nasilje, zlostavljanje i zatvorski uslovi ispod standarda.

Poštovanje i zaštita manjina su uglanom garantovani. Međutim, treba unaprijediti saradnju između Vlade i savjeta manjina kao i zastupljenost predstavnika manjinskih naroda u javnim službama, organima državne uprave i organima lokalne samouprave. Pristup Roma, Aškala i Egipćana ekonomskim i socijalnim pravima, naročito obrazovanju i zapošljavanju, nije na zadovoljavajućem nivou. Što se tiče raseljenih lica iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Kosova, kojih je procijenjeno da ima oko 17.000, Zakon o strancima iz 2009. godine za njih predviđa pristup statusu rezidenta. Redukovanje administrativnih taksi u julu 2010. godine stvorilo je bolje uslove za njihov pristup statusu. Crnogorski organi su, u julu 2010., usvojili prelazne mjere kojima se omogućava pristup raseljenim licima socijalnim i ekonomskim pravima u periodu koji prethodi dobijanju statusa rezidenta. Ipak, akcioni plan za raseljena lica se slabo sprovodi u praksi. Broj osoba koje su dobile status rezidenta ostaje nizak, ponajprije zbog poteškoća sa kojima se suočavaju pri obezbjeđivanju svih potrebnih dokumenata. Zakoni kojima se garantuje pristup ekonomskim i socijalnim pravima treba harmonizovati sa Zakonom o strancima. Uslovi života u Kampu Konik, u kojem su smješteni raseljeni Romi, Aškali i Egipćani sa Kosova su predmet velike zabrinutosti.

Crna Gora uglavnom ispunjava uslove **Procesa stabilizacije i pridruživanja**. Saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju je zadovoljavajuća. Zemlja je snažno posvećena regionalnoj saradnji i ima konstruktivnu regionalnu ulogu. Crna Gora aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama. Bilateralni odnosi sa susjedima su generalno dobri i dalje se razvijaju. Odnosi sa Srbijom, nakon raspada državne zajednice, su generalno dobri iako postoje neka otvorena pitanja.

Razgraničenje sa susjednim zemljama još uvijek nije završeno. Na osnovu prethodno postignutog političkog dogovora, Crna Gora treba zajedno sa Hrvatskom da podnese slučaj poluostrva Prevlaka Međunarodnom krivičnom sudu (ICJ). Crna Gora je potpisnica Rimskog statuta, Ipak, država je ratifikovala bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama vezano za Međunarodni krivični sud, što nije u skladu sa zajedničkim stavovima i glavnim načelima EU. Država treba da se uskladi sa stavom EU.

2. EKONOMSKI KRITERIJUMI

Evropski savjet u Kopenhagenu je 1993. godine definisao sljedeće ekonomske kriterijume za pristupanje Evropskoj uniji.

- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije;
- kapacitet zemlje da se nosi sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga u okviru Unije;

Ovi kriterijumi su povezani. Funkcionalna ekonomija će se bolje nositi sa pritiscima konkurencije i, u kontekstu članstva u Uniji, govorimo o unutrašnjem tržištu.

Nakon kratkog istoriskog pregleda ekonomskog razvoja i politika, izvještaj nastavlja sa sagledavanjem obima u kojem je Crna Gora ispunila dva ekonomska kriterijuma koje je uspostavio Kopenhaški Evropski savjet.

2.1. Ekonomska kretanja

Crna Gora je vrlo mala ekonomija sa populacijom od otprilike 630.000 na brdovitoj teritoriji od 13.812 kvadratnih kilometara. Zemlja ima prirodna bogatstva, uglavnom boksita, čelika i drva ali i značajan vodeni potencijal i povoljnu klimu za poljoprivredu i turizam. Posljednjih decenija, zemlja je prošla kroz duboku

transformaciju svoje ekonomske strukture, od socijalističke republike bivše Jugoslavije, koja je zavisila od teške industrije do otvorene uslužne ekonomije. Bruto domaći proizvod dostigao je 3 milijardi eura u 2009. godini ili 0.02% bruto domaćeg proizvoda EU-27. U smislu pariteta kupovne moći (PPP), BDP per capita dostigao je 10.200 eura u 2009. godini ili 43% prosjeka EU-27, sa 29% u 2000. godini. Postoje značajne razlike u zaradama između naseljenijeg i bogatijeg juga i manje razvijenog sjevera zemlje.

Makroekonomski podaci

Crna Gora, sa BDP-om po glavi stanovnika od otprilike 75% nacionalnog prosjeka bila je jedna od najsiromašnijih republika bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i visoko zavisna od tradicionalno zagarantovanog jugoslovenskog tržišta. Devedesetih godina, zemlja je pogođena gubitkom internog jugoslovenskog tržišta i nekoliko godina dugim međunarodnim embargom, koji je ozbiljno pritisnuo sektor industrije. To je rezultiralo dramatičnim sužavanjem ekonomske aktivnosti, hiperinflacijom i bankovnim sistemom koji nije sposoban da se bavi posredovanjem. Njemačka marka je postala *de facto* paralelna valuta. Nelegalne aktivnosti, kao što su: krijumčarenje cigareta i nafte, izbjegavanje zvaničnih kanala finansijskih transakcija, prenisko fakturisanje izvoza, neformalno zapošljavanje i siva ekonomija su tolerisane i cvjetale su.

U Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ), osnovanoj zajedno sa Srbijom 1992. godine, Crna Gora je postala odgovorna za sopstvenu monetarnu politiku i carine ali sa Srbijom je dijelila savezni budžet i valutu. Oporavak privrede uslijedio je tek nakon 2000. godine kada je Crna Gora počela da se odvaja od Srbije i politički i ekonomski, naročito u smislu javnih finansija i valute. Fiskalni deficit u 2000. godini stabilizovan je na preko 8% BDP-a a

finansiran je od urgentne post-konfliktne pomoći MMF-a i EU. U godinama koje slijede, i dalje je padao dok 2006. i 2007. nije prešao u značajan višak. Prospekti spoljne održivosti takođe su osnaženi odlukom Pariskog kluba 2001. godine da otplati 66% duga SRJ. Do 2000., računi javnog sektora nisu bili dovoljno transparentni, sa sve većim vanbudžetskim računima sa namjenskim prihodima i računovodstvenom praksom u suprotnosti sa međunarodnim standardima. U cilju spriječavanja ovih pojava, donesen je set poreskih zakona za modernizovanje uprave, a uvođenjem PDV-a poresko opterećenje preneseno je na indirektno oporezivanje. Socijalni doprinosi i stope poreza na dohodak fizičkih lica su snižene. Svi fiskalni prihodi od carina i indirektnog oporezivanja, kao i od privatizacije usmjereni su na državni trezor. Na taj način unaprijeđeni su upravljanje postupkom naplate poreza i fiskalna transparentnost.

Od svog osnivanja 2000. godine, Centralna banka Crne Gore (CBCG) je posvećena reformi bankarskog sektora sa ciljem jačanja sigurnosti bankarskog sistema, usvaja prudencijalne propise i vrši nadzor u skladu sa međunarodnim standardima. Njemačka marka je 2001. godine postala jedina zakonska valuta u Crnoj Gori koja je godinu dana kasnije jednostrano zamijenjena eurom (*vidjeti poglavlje 17, Ekonomska i monetarna politika*). Ustavom Državne zajednice Srbija i Crna Gora iz februara 2003., potvrđeno je postojanje različitih monetarnih deviznih, carinskih i poreskih režima u dvije republike.

Velika nezaposlenost predstavljala je ključni problem u periodu devedesetih, kada su plate zabilježile drastičan pad a socijalni programi se urušili. Vremenom su se indikatori tržišta rada popravili zbog reformi tržišta rada i jačeg ekonomskog rasta. Zabilježena stopa nezaposlenosti koja je iznosila 32.7% u 2000. godini pala je na 10.7% u 2008. prije nego što je, kao rezultat krize, dostigla 11.9% sredinom 2010. godine. Ipak, stopa aktivnosti ostala je na blizu 50%.

Nakon urušavanja u devedesetim, ekonomija se postepeno oporavljala nakon 2000. godine da bi u periodu 2006-2008 dostigla vrhunac, kada je na godišnjem nivou bilježila rast od 8.7%. Povraćena vjera u bankarski sistem, veliki upliv stranih direktnih investicija, turizam u porastu i ključne privatizacije podstakle su pomenuti rast. Ipak, rapidna ekspanzija finansijskog sektora učinila je Crnu Goru veoma ranjivom tokom globalne finansijske krize koja je počela u oktobru 2008. Kao posljedica, 2009. godine BDP je zabilježio pad od 5.7%. Ekonomija je pokazala neke znake oporavka sredinom 2010, bankarski sektor se postepeno stabilizovao a turizam se pokazao otpornim na krizu.

Strukturne promjene

Crna Gora se rapidno industrijalizovala sedamdesetih godina prošlog vijeka i osnovala kompleks za proizvodnju aluminijuma i veliku prateću infrastrukturu (željeznicu, luku i elektrane). Osamdesetih godina, proizvodnja aluminijuma i srodne aktivnosti iznosile su 50% BDP-a i izvoza. Nakon devedesetih, istovremeno sa tranzicijom u tržišnu ekonomiju, Crna Gora se značajno preorijentisala ka više uslužnoj ekonomiji. U periodu 2000-2009., udio industrije u bruto dodatoj vrijednosti pala je za 29% i trenutno predstavlja nekih 13.6% bruto dodate vrijednosti, dok građevinarstvo, usluge i poljoprivreda čine 6.5%, 70% i 10% (istim redom) bruto dodate vrijednosti.

Liberalizacija cijena koja je započeta u kasnim osamdesetim uglavnom je postignuta do 2001. Privatizacija drštvenog vlasništva, započeta 1989. godine, nastavljenja je 12 godina kasnije kada je Vlada pristupila privatizaciji kroz dvojni pristup: sa jedne strane, postignuta je masovna privatizacija kroz podjelu vaučera građanima; sa druge strane prodaja većinskog udjela 15 velikih preduzeća putem međunarodnih tendera. Do 2006. godine, otpri-

like 86% ukupnog državnog kapitala je privatizovano. Od tada Vlada je postepeno prodavala ostatak državnog vlasništva.

Preduzet je niz reformi za jačanje povjerenja i omogućavanje da finansijsko posredovanje postane važni faktor ekonomskog rasta. Podstaknut završetkom procesa privatizacije, bankarski sektor je rapidno doživio ekspanziju i njime trenutno dominira strani kapital (81%). Iako predstavlja najrazvijeniju komponentu finansijskog sektora, njegova struktura je visoko koncentrisana a kapitalizacija je niska.

Doprinos domaćeg kapitala rastu je uvijek bio ograničen. Nakon unaprijeđenja poslovnog ambijenta i liberalizacije, SDI postaju osnovni izvor investicija, sa jakim prosjekom od preko 20%BDP-a od 2005. godine. Infrastruktura u drumskom i željezničkom saobraćaju kao i u prenosnoj mreži električne energije je uvijek bila neadekvatna. Crna Gora je počela sa izgradnjom elektrana ali je instalirana snaga trenutno nedovoljna. U proteklih nekoliko godina, sprovedeno je nekoliko reformi obrazovnja i stručnog usavršavanja sa ciljem uslađivanja ponude i potražnje na tržištu. Međutim, nepodudarnost u vještinama i znanjima je i dalje značajana a u izvjesnom broju nisko kvalifikovanih sektora rada, država nastavlja da zapošljava strance.

2.2. Procjena u smislu Kopenhaških kriterijuma

2.2.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije podrazumijeva da su cijene, kao i trgovina, liberalizovane i da je uspostavljen primjenjiv pravni sistem, uključujući imovinska prava. Makroekonomska stabilnost i konsenzus o ekonomskoj politici unaprijeđuju učinkovitost tržišne ekonomije. Dobro razvijeni finansijski sektor i odsustvo svih bitnijih prepreka za ulazak i izlazak sa tržišta unaprijeđuju efikasnost ekonomije.

Osnovni elementi ekonomske politike

Crna Gora je postigla široki domaći konsenzus u zemlji o osnovnim elementima ekonomske politike koji su zahtijevani članstvom u EU kao i rezultate u sprovođenju ekonomskih reformi. Od ranih 2000-ih, vladajuća koalicija je ostala složna i snažno fokusirana na ekonomske reforme i pristupanje Evropskoj uniji. Zemlja je sprovela suštinske reforme koje su vremenom nastavljene bez političkih obrta. Crna Gora aktivno učestvuje u Komisijinim aranžmanima fiskalnog nadzora i izvještavanja koji se primjenjuju u zemljama potencijalnim kandidatima od 2006. godine. *Sve u svemu*, organi uprave održavaju dinamiku reformi ulaganjem napora u stvaranje povoljne klime, naročito u pogledu privlačenja stranih investicija.

Makroekonomska stabilnost

Od sticanja nezavisnosti, ekonomija je u snažnom porastu u prosjeku od 8.7% u periodu 2006-2008., podstaknuta jakim uplivom SDI i veoma visokim kreditnim rastom koji su pokrivali snažan porast domaće potražnje. Usluge, naročito turizam, finansijsko posredovanje i nekretnine ostali su osnovni pokretači razvoja. Štaviše, godišnji udio investicija (GFCF) ostao je na visokom nivou, u prosjeku na 30.8% BDP-a u posljednih tri godine. Što se tiče potražnje, velika sopstvena potrošnja sa realnim porastom maloprodajnih cijena od 35% u periodu 2006-2008. godine podstaknuta je rastućim prihodima domaćinstava zbog povećanja realnih zarada i bankovnih kredita od 21% na godišnjem nivou i 105% retrospektivno. Ipak, globalna kriza je 2009. imala jak uticaj na ekonomiju i otkrila je slabosti u šemi rasta. BDP je pao za 5.7% podstaknut naglim slabljenjem proizvodnje i rudarstva ali i investicija i soptvene potrošnje.

Samo su bruto izvoz i javna potrošnja doprinijeli pozitivno realnom rastu BDP-a. U prvom kvartalu 2010., ekonomija je nastavila da slabi realno procijenjeno za 1.5%. Nakon 18 uzastupnih mjeseci pada, u aprilu 2010. indeksi industrijske proizvodnje postali su pozitivni (8.7% na godišnjem nivou) uglavnom zbog pozitivnog rasta industrije metala prozrokovanog rastom robnih cijena i sprovođenjem programa rekonstrukcije. Ipak oporavak industrijskog sektora je i dalje osjetljiv dok je potražnja ograničena čvrstim kreditnim uslovima. *Sve u svemu*, ekonomija je do 2008. doživljavala snažan rast prouzrokovan domaćom potražnjom i stranim investicijama. Ipak, finansijska kriza je imala veliki uticaj na ekonomski rast.

Sa spolja, deficit tekućeg računa porastao je uglavnom zbog propusta u trgovini robom. Izvoz je bio visoko koncentrisan u nekoliko sektora, naročito matala i turizma. Nivo izvoza roba je tradicionalno vrlo nizak sa vrhunem koji je iznosio 30% BDP-a u 2006. godini a koji je postupno pao na 10% BDP-a u 2009. Uopšteno, nivo dodatne vrijednosti i diversifikacija izvoza je niska pri čemu aluminijum čini 50% ukupnog izvoza roba a čelik dodatnih 15%. Međutim, obim izvoza usluga, naročito u turizmu, bio je u stalnom rastu i dostigao je otprilike 23% BDP-a u 2009. godini. Za razliku od izvoza, uvoz je od sticanja nezavisnosti porastao (40% godišnji rast) kao rezultat vrlo jakog porasta u domaćoj potražnji. To je praćeno jakim padom trgovine i bilansa tekućeg računa. Bilans tekućeg računa je porastao naglo, od deficita koji je iznosio 8.5% BDP-a u 2005. do rekordno visokog - 51% u 2008 da bi pao na 30% na kraju 2009. zbog promjena prouzrokovanih krizom. Rast izvoza je u 2010. porastao dok je slabljenje uvoza nastavljeno do juna što je rezultiralo daljim jačanjem trgovinskog bilansa. Deficit tekućeg računa je krajem juna dostigao 29% BDP-a. Pad je uslijedio nakon smanjenja trgovinskog deficita za robe od 5% na godišnjem nivou koji ipak ostaje vrlo visok (45% BDP-a). Bilans uslu-

ga i tekući transferi su porasli u prvoj polovini 2010. za 8% i 40% na godišnjem nivou dok je balans prihoda ostao marginalno pozitivan. U prvoj polovini 2010. deficit tekućeg računa praktično je pokriven neto SDI dok su rezerve Centralne banke porasle za 35 miliona eura. Sve u svemu, spoljni disbalansi i zavisnost od spoljnjeg finansiranja su i dalje vrlo visoki.

Neto uplivi SDI su se održali od 2006. do sredine 2010 (22% BDP-a u prosjeku godišnje). Iako su značajno doprinjeli finansiranju deficita tekućeg računa, njihova koncentracija u sektoru nerazmjenjive robe, naročito u nekretninama, finansijskom sektoru i turizmu takođe su doprinijeli porastu nestabilnosti cijena nekretnina. Kriza je dovela do održivije šeme alokacije u 2009., manje zavisnoj od ulaganja u nekretnine koja je činila 47% ukupnog upliva u periodu 2006-2008 dok je u 2009. pala na 16%. U međuvremenu, investicije u domaća preduzeća, naročito kapitalizacija banaka, privatizacija preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije i dodatne investicije u telekomunikacije porasle su sa 36% u 2008. na 69% ukupnih ulaganja u 2009. *Sve u svemu*, dok je posljednjih godina veliki upliv SDI i privatnog kreditiranja pokrivaio velike spoljne disbalanse održivost ovog upliva nije osigurana.

Kao i cjelokupna ekonomija, tržište rada je proteklih godina zabilježilo strukturnu promjenu. Zapošljavanje u rudarstvu i teškoj industriji bilo je u padu, dostigavši 14% u 2009. dok je zapošljavanje u turizmu i građevinarstvu poraslo do 15% u 2009. Zapošljavanje u javnom sektoru predstavlja 25% ukupnog zapošljavanja dok je zapošljavanje u poljoprivredi na prilično niskom nivou (6.5% radne snage u 2009.). Otprilike 60% radno aktivnog stanovništva trenutno učestvuje na tržištu rada. Podaci o nezaposlenosti prilično variraju sa registrovanim stopama nezaposlenosti između 10 i 15% dok podaci ankete o radnoj snazi (LFS) ukazuju na stopu nezaposlenosti do 20%. U periodu koji je prethodio krizi, zaposlenost je rasla pomognuta snažnim

ekonomskim rastom i pozitivnim uticajima reformi tržišta rada. Zaposlenost je rasla do 4.8% na godišnjem nivou sa postepenim pomjeranjima sa industrije na usluge. Registrovana stopa nezaposlenosti pala je sa 14.7% koliko je iznosila 2006. na 10.7% u 2008. godini ali je ponovo porasla na 11.4% na kraju 2009. U prvih tri mjeseca 2010. godine nezaposlenost je nastavila sa rastom do 12.4% uglavnom zbog restrukturiranja sektora metala i rudarstva. Stopa zaposlenosti za žene porasla je sa 27.6% u 2005. na 34.4% u 2009. Ipak, shodno anketama o radnoj snazi njihovo učešće ostaje stabilno na nekih 40% ukupne radne snage. U istom periodu, stopa nezaposlenosti kod mladih (od 15 do 24 godina) je pala sa 58% u 2005. na 35.6% u 2009. godini.

Neformalno zapošljavanje, koje je saglasno procjenama Zavoda za zapošljavanje činilo jednu trećinu ukupne zaposlenosi 2003. godine, je palo tokom tri godine snažnog rasta ali se čini da je uslijed krize opet zabilježilo porast na otprilike 25% radne snage u 2009. Perzistentnost visokog nivoa neformalnog zapošljavanja ukazuje na neke strukturne rigidnosti. Štaviše, oslanjanje na privremene radnike migrante za sezonske poslove u poljoprivredi, građevinarstvu i turizmu i visoka stopa upražnjenih radnih mjesta za visoko zahtjevne poslove ukazuje na nesklad između traženih i raspoloživih vještina. Sve u svemu, situacija na tržištu rada se popravila u posljednjih nekoliko godina. Ipak, perzistentna strukturna nezaposlenost i velika zastupljenost neformalnog zapošljavanja ukazuje na postojanje strukturnih rigidnosti.

Od 2002. godine, Crna Gora koristi euro kao legalnu valutu. To je doprinjelo da se stabilizuje inflacija ali se i onemogućava upotreba monetarne i devizne politike kao sredstava makroekonomske politike u podršci ekonomiji, naročito u kontekstu ekonomske krize. Upotreba eura rezultirala je niskom stopom inflacije (u prosjeku 3.6% do 2007.). Međutim, zbog obima ekonomije i njene zavisnosti od uvoza, inflacija u velikoj mjeri zavisi od međunarodnih cijena, naročito energije i hrane.

Stoga su potrošačke cijene naglo porasle nakon globalnog porasta cijena hrane i energije 2008. godine i dostigle vrhunac od 11.4% u junu. Ekonomska kriza je imala izrazit uticaj smanjenja stope inflacije i potrošačke cijene su pale na 1.5% do kraja 2009. godine i zabilježile su skroman kumulativni rast od 0.5% u prvih sedam mjeseci 2010. godine.

Vrlo brzi kreditni rast pomognut niskim kamatnim stopama i jakom konkurencijom za tržišnim udjelom u bankarskom sektoru doveo je do rapidnog rasta novčane mase od 74% BDP-a u 2006. do 112% u 2007. Nakon sve većih znakova za uzbunu, Centralna banka je uvela restriktivne mjere 2008. godine na osnovu povećanih zahtjeva obaveznih rezervi i uvođenja kreditnih plafona. Ova administrativna ograničenja su do kraja godine, sa pojavom ekonomske krize, ukinuta. Kasnije 2009. godine, kako se kriza razvijala, Centralna banka je mogla da ublaži njen uticaj smanjenjem zahtjeva za bankovnim rezervama. *Sve u svemu*, dok se rizici po stabilnost cijena čine niskim, postoje ograničenja monetarne politike zbog jednostranog usvajanja eura.

Od jeseni 2008., Centralna banka je vrlo aktivno pokušavala da održi stabilnost finansijskog sistema države. Vlada i Centralna banka su usvojile set mjera za očuvanje stabilnosti bankovnog sistema koje uključuju punu garanciju za bankovne depozite i mogućnost Vladine kreditne podrške za eventualni manjak likvidnosti banaka u poteškoćama. Relativno mladi bankovni sektor, koji prošao brzi proces finansijskog produbljanja, bio je osnovni kanal prenosa globalne krize. U oktobru 2008., značajan pad akcija mađarske OTP banke doveo je do navale štediša na CKB banku, najveću banku sa udiom dionica na tržištu od 41%. U međuvremenu, druga najveća banka, Prva Banka, odložila je isplatu svojim deponentima zbog problema sa likvidnošću koja je uzrokovana veoma nekvalitetnom aktivom i velikom izloženosti padajućim tržištem nekretnina. Do decembra 2009., depoziti banaka su nastavili sa padom od 8.3% na

godišnjem nivou a krediti od 14.3% dok su nekvalitetni krediti porasli sa 4.6% sa kraja 2008. na 10.3%. Banke su smanjile svoju izloženost kreditnom riziku kako bi poboljšale svoj bilans stanja. Nakon 16 mjeseci konstantnog smanjivanja, rast depozita je u martu 2010. postao pozitivan. Međutim, kreditnoj aktivnosti banaka trebalo je vremena da se oporavi - ona je registrovala negativan rast do jula (-11.4% na godišnjem nivou). *Sve u svemu*, dok banke postepeno obnavljaju svoju depozitnu bazu, kreditna aktivnost ostaje vrlo ograničena.

Prihodi i rashodi javnog sektora u prosjeku čine 45% BDP-a u posljednjih pet godina. Tokom ekonomskog buma i kasnijih reformi u cilju širenja fiskalne baze, prihodi su rasli. Međutim, javni rashodi su takođe porasli, naročito tekući na plate javnoj upravi i penzije koji su porasli za 40% u periodu 2006-2008. slabeći dugoročnu stabilnost javnih finansija. Kao rezultat, javna potrošnja porasla je sa 42.7% BDP-a iz 2006. na 50% BDP-a 2008. godine. 2009. godine, organi uprave su pokušali da usklade oštri pad prihoda konsolidujući potrošnju: neto zarada javne uprave smanjena je za 7%, troškova održavanja za dvije terčine, troškova za robe i usluge za skoro 10%. Kapitalna potrošnja je takođe smanjena kroz redukciju planiranih radova za više od jedne polovine. Ove mjere su rezultirale konsolidovanim deficitom budžeta od 3.5% BDP-a u 2009. koji je pokriven stranim zajmovima kao i kroz privatizaciju. U prvoj polovini 2010., opšte izvršenje državnog budžeta bilježio je deficit od 0.4% BDP-a kao rezultat restriktivne fiskalne politike kojom su troškovi na godišnjem nivou redukovani za 6.3%. *Sve u svemu*, fiskalna politika je bila prociklična posljednjih godina pogoršavajući pregijavanje ekonomije u periodu buma i u periodu ekonomske krize.

U periodu koji je prethodio krizi, javni dug je pao sa 38.6% BDP-a u 2005. na 27.5% BDP-a u 2007., uprkos prethodnoj otplati duga iz 2001. Udio spoljnog duga je ostao stabilan na

70% ukupnog javnog duga. Od 2008., javni dug je opet u porastu i dostigao je gotovo 37% BDP-a do 2009. Domaći javni dug rastao je brže od spoljnog pošto je država preuzela obaveze restitucije, neisplaćenih penzija i prestrukturiranih državnih preduzeća. U isto vrijeme, spoljni dug koji je uglavnom finansiran od strane međunarodnih finansijskih institucija, je takođe rastao da bi pokrio potrebe u infrastrukturi, prestrukturiranje fabrika u poteškoćama kao i finansiranje budžeta. Udio stranog duga trenutno predstavlja oko 60% ukupnog javnog duga. Javni dug je zabilježio lagani pad na 35.8% BDP-a u prvoj polovini 2010. da bi početkom septembra porastao na gotovo 40% pošto je Vlada uspješno plasirala emisiju Eurobond obveznica u iznosu od 200 miliona eura. Dio ovih sredstava će biti iskorišćen za povraćaj postojećih obaveza kao i za povećanje rezervi. *Sve u svemu*, iako je još uvijek relativno umjeren, javni dug je i dalje izložen potencijalnim obavezama uključujući i one koje prističu iz kredita za koje garantuje država.

Globalna finansijska kriza dovela je u pitanje temelje i održivost modela rasta od prethodnih godina koji su se oslanjali na samo nekoliko cikličnih sektora, rapidni kreditni rast i visoke uplive kapitala u rast finansija. Mješavina makroekonomske politike se snažno oslanja na fiskalnu politiku. Korišćena je donekle uspješno do 2006. kada je sprovedena značajna fiskalna konsolidacija. Ipak, javna potrošnja je znatno povećana u periodu 2007-2008. pojačavajući tako pregrijavanje ekonomije. Kao posljedica, kada je krajem 2008., ekonomska kriza pogodila Crnu Goru prostora za manevar je bilo malo i zemlja je morala da prociklički smanjuje budžat tokom 2009. godine kao i državno zagarantovane kredite. Intervencije Centralne banke – iako ograničene na obavezne rezerve – doprinjele su smanjenju kreditnog rasta u periodu buma i ublažavanja efekata krize. Važnost strukturnih reformi uvećana je tokom krize vodeći do jačanja nadzorne uloge Centralne banke i prestrukturiranja

industrije u cilju unaprijeđenja konkurentnosti. *Sve u svemu*, s obzirom na jaka ograničenja sa strane monetarne politike i ograničeni fiskalni prostor, breme ekonomskog prilagođavanja u velikom dijelu leži u strukturnim reformama.

Međusobno djelovanje tržišnih sila

Do ranih 2000-ih, većina cijenovnih kategorija je liberalizovano. Od 2005. godine, Regulatorna agencija za energetiku određuje cijene električne energije u odnosu na pragove troškova proizvodnje. Samo mali broj proizvoda trenutno podleže administrativnoj kontroli cijena, uključujući ljekove i poštanske usluge dok lokalni organi mogu kontrolisati određene komunalne usluge. Potrošnja ovih regulisanih proizvoda (električna energija, ljekovi, vodosnabdijevanje, kanalizacija i prikupljanje otpada) trenutno predstavlja oko 9% ukupne potrošnje prosječnog domaćinstva. *Sve u svemu*, uticaj države na dinamiku cijena ograničen je na neke komunalne usluge.

Od 2006., oko 86% državne imovine je privatizovano. Proces privatizacije trenutno je u završnoj fazi. Ključni sektori kao što su bankarstvo, osiguranje i telekomunikacije su u potpunosti privatizovani. Velika većina (73%) akcionarskih društava su potpuno privatizovani. Dodatnih 17% raspolažu sa više od polovine privatnog kapitala a ostalih 10% su u državnom vlasništvu od preko 50%. Dalji napredak zabilježen je sa djelimičnom privatizacijom (44%) Elektroprivrede Crne Gore 2009. godine. Država je i dalje većinski akcionar u velikim uvezanim industrijama: lokalnim napajачima električnom energijom, željeznici, lukama, brodogradilištu, Montenegro Airlinesu i aerodromima. *Sve u svemu*, proces privatizacije je prilično napredan i državno vlasništvo je smanjeno na otprilike 14% ukupne imovine.

Ulazak i izlazak sa tržišta

Od 2006., proces registracije poslovanja je unaprijeđen, smanjujući broj procedura sa 15 u prosjeku u 2006 na 12 u 2009. godini dok je trajanje smanjeno sa 24 na 13 dana. Moguće da je to doprinijelo porastu registracije novih poslovanja za 26% u periodu između 2006-2009. Ipak, potrebno vrijeme i sredstva za dobijanje dozvole za pokretanje poslovanja je i dalje je osnovni ograničavajući faktor. Nadalje, razlike u zahtjevima i troškovima među opštinama stvaraju dodatne smetnje. U 2008. godini, osnovan je Savjet za eliminaciju biznis barijera koji je godinu dana kasnije prerastao u Savjet za regulatornu reformu i unaprijeđen je poslovnog ambijenta. Jedan od osnovnih rezultata jeste usvajanje Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta u Skupštini u julu 2010., čime je ukinut zahtjev za godišnjom revizijom preduzeća u poslovnom registru kao i skraćenje rokova i smanjenje taksi za nekoliko administrativnih postupaka. *Sve u svemu*, uprkos nedavnom napretku, postupak dodjeljivanja dozvole je i dalje dugačak i odlaže ulazak novih preduzeća na tržište.

Slabi kvalitet kreditnog portfolija domaćih banaka i, u posljednje vrijeme, slabo finansiranje iz inostranstva, imaju značajan uticaj na premije za rizik i postojano visoke skoro dvo-cifrene kamate. Veliki troškovi i dalje predstavljaju osnovnu prepreku za uspostavljanje i razvoj preduzeća. *Sve u svemu*, poslovanje se suočava sa slabim i skupim finansiranjem.

U vrijeme usvajanja Zakona o strečaju 2002. godine, stečajni postupak je trajao više od jedne godine. Kako bi se situacija popravila, 2007. godine usvojen je novi zakon kojim se olakšava sprovođenje Zakona o insolventnosti privrednih društava i njegova izmjena. Novo zakonodavstvo pomoglo je u smanjenju zaostalih predmeta u parnici i krivici. Postupci su smanjeni na šest mjeseci u prosjeku iako većina složenih slučajeva može ter-

ajati i do godinu dana. Ukupno 2.314 privrednih društava je podvrgnuto likvidaciji 2008. godine a 2.259 u 2009. godini. *Sve u svemu*, procedure izlaska sa tržišta su pojednostavljene i ubrzane.

Pravni sistem

Nedostatak pouzdanog vlasništva nad zemljom u prošlosti predstavljao je veliki problem za investitore. Od 2007. godine, uvedeni su i sprovode se novi propisi što je dovelo do smanjenja prosječnog potrebnog vremena za registraciju imovine na 21 dan. Dodatne reforme u 2009. redefinisale su i pojasnile koncesiona prava javnih dobara i vlasništva. Zakon o svojinsko-pravnim odnosima i stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju omogućavaju isti tretman građanima EU kao i državljanima u smislu sticanja nekretnina. *Sve u svemu*, registracija imovina je dobro unaprijeđena.

Dva privredna suda su glavne institucije za sprovođenje ugovora. Posljednjih godina, situacija se postepeno poravila. U 2008 i 2009. godini, sudovi su registrovali oko 1000 novih slučajeva na godišnjem nivou sa otprilike 800 zaostalih predmeta iz prethodnih godina. U međuvremenu zaostatak je polako umanjen. Prosječno trajanje postupka je smanjeno sa 6 mjeseci iz 2008. na 5 mjeseci u 2009. godini. Trenutno, 90% predmeta se rješava za tri mjeseca. Regulatorni okvir je takođe unaprijeđen osnivanjem centra za posredovanje koji olakšava rješavanje privrednih sporova. Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, koja je osnovana 2010., treba da obezbijedi radnicima rješavanje svojih individualnih ili kolektivnih sporova bez parnice. Napori u borbi protiv korupcije su podijeljeni jer se nekoliko institucija bavi ovim zadatkom sa različitih nivoa. Štaviše, kapaciteti za finansijsku istragu još uvijek nisu dovoljni; naročito kada se ona koristi kao sredstvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (*vidjeti poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava*).

Perzistentne slabosti u sprovođenju zakona potpomažu neformalni sektor. *Sve u svemu*, sa postepenim jačanjem administrativnih kapaciteta obraćanje pravosudnim organima je progresivno povećano posljednjih godina. Slabosti u vladavini prava i dominantna korupcija nastavljaju da negativno utiču na poslovni ambijent.

Razvoj finansijskog sektora

Malo tržište nije bilo prepreka za rapidni razvoj bankarskog sektora koji je postao jedan od najznačajnijih u doprinosima razvoju. Rast aktive bio je veoma brz. Udio aktive bankarskog sektora BDP-u porastao je sa 56% u 2005. na 131% BDP-a u 2007. godini. Iako je svjetska finansijska kriza dovela do značajnog pada, predstavljala je 95.7% BDP-a krajem juna 2010. Struktura aktive je sačinjena uglavnom od kredita (78%), od čega su korisnici privredna društva 55%, domaćinstava 38%, javni sektor 2.4% i ostalo finansijske institucijame. Nakon reforme bankarskog sektora u 2005., krediti su porasli za 105% u prosjeku od 2006-2008 ali su smanjeni za 14% u 2009. zbog uticaja svjetske krize. Ipak, prosječne realne efektivne kamatne stope na kredite ostale su čvrsto na otprilike 9.5% u cijelom periodu (2006-jun 2009). Aktivnosti sa derivatima uvedene su 2009. godine iako su ostale marginalne (1.2. miliona eura u 2009.).

Bankarskim sektorom u Crnoj Gori dominira strani kapital (81.3%), dok domaći privatni kapital čini 16% i državno vlasništvo 2.6%. Ovaj sektor ostaje visoko koncentrisan na četiri banke koje raspoložu sa 75% aktive, kredita i ukupnih depozita. Crnogorske banke su tradicionalno bile među najmanje kapitalizovanim u regionu. Od 2003., kada je kapital banaka iznosio u prosjeku 25% ukupne aktive, koeficijent je smanjen rastom kredita dostigavši 8% u 2007., da bi se polako oporavio i dostigao 10.4% sredinom 2010. *Sve u svemu*, bankarski sistem zabil-

ježio je vrlo brzi rast uzrokovan niskom inicijalnom osnovom i ulaskom nekoliko najvećih regionalnih igrača. Sektor ostaje visko koncentrisan.

Svjetska kriza dovela je do naglog pogoršanja u bankovnom sektoru koja je otpočela masivnim povlačenjem depozita krajem 2008. Organi uprave su brzo reagovali kroz mjere za povećanje povjerenja koje su, zajedno sa likvidnošću stranih matičnih banaka, dovele su do stabilizacije u 2009. Vlada je obezbijedila likvidnost kroz kredit domaćoj banci u poteškoćama – Prvoj banci CG, dok su se devet drugih banaka obratile stranim matičnim bankama za podršku. Četiri od jedanaest banaka zabilježile su kombinovani gubitak od 33.7% miliona do kraja 2009. Prudencijalni indikatori su se nastavili pogoršavati u toku krize. Kroz brzu kreditnu ekspanziju u periodu 2006-2008., kreditni portfolio banaka se rapidno pogoršao a udio nekvalitetnih kredita ostao je na 6.7% ukupnih kredita u prosjeku. Do juna 2009., nivo nekvalitetnih kredita se udvostručio dostižući 14.8%. Usljed pogoršanja kvaliteta aktive zbog visokog nivoa nekvalitetnih kredita i konsekvantne opskrbe, prinos banaka na aktivu (ROA) je pao sa 1% u 2006. na negativnu vrijednost sredinom 2010 (-3.5%) a pronos na kapital (ROE) je još više pao sa preko 6% u 2006. i 2007. na jake negativne vrijednosti u junu 2010 (-34%). Rezultati kvartalnog testa - simulacija kriznih situacija u bankarskom sektiru- koje je sprovedla Centralna banka 2009. i 2010. godine potvrdili su važnost kreditnog i rizika likvidnosti, pogotovo za jednu veliku banku i potrebu za ulaskom kapitala. *Sve u svemu*, pad ekonomije otkrio je slabosti i potrebu za adekvatnom dokapitalizacijom. Štaviše, pravi značaj uticaja svjetske krize na finansijski sektor ostaje nepoznat.

Skupština je u julu 2010. usvojila paket propisa u cilju jačanja stabilnosti finansijskog sektora i kapaciteta za intervenisanje Centralne banke. Izmijenjeno je nekoliko zakona: Zakon o Centralnoj banci, Zakon o bankama, kojim su sada predviđeni

uslovi za kvalifikovano učešće uprave preduzeća i mogućnost privremene uprave banke u poteškoćama; Zakon o stečaju i likvidaciji banaka kojim se definiše uloga privremene uprave, zaštita stečajnog upravnika i predviđa mogućnost da Centralna banka odluči o prodaji imovine banke u poteškoćama. Novi Zakon o zaštiti depozita predviđa (progresivno) garancije bankovnih depozita od 50.000 eura po depozitoru. *Sve u svemu*, organi uprave su ojačali pravni okvir za tretiranje nedotataka u finansijskom sektoru čime se unaprijeđuju nadzor i stabilnost.

Kapitalizacija tržišta berze dostigla je 272% BDP-a u 2007., što je praćeno značajnim pogoršanjem u 2008. na 110% BDP-a. Berze su pokazale neke znakove poboljšanja u toku 2009., sa kapitalizacijom tržišta koja je postigla 162% BDP-a da bi ponovo pala u 2010 na 142% BDP-a na kraju jula. Spajanje dvije berzovne kompanije odobreno je u avgustu 2010 uz pristanak Komisije za hartije od vrijednosti. Uprkos dinamičnom razvoju, uloga tržišta kapitala u finansiranju domaćih preduzeća ostaje ograničena.

Tržište osiguranja je postepeno raslo, iako sa slabe osnove, i činilo je svega 3% BDP-a na kraju 2008. Iako 2010. postoji 11 aktivnih preduzeća u ovom sektoru, koncentracija je izuzetno visoka a jedno preduzeće drži 60% udjela na tržištu. U sektoru dominiraju osiguranje automobila, dok segment života, iako se brzo razvija sa niske osnove, čini 12% ukupnih premija. Zakon o osiguranju, koji je usvojen 2006., predviđa osnivanje agencije za nadzor, nezavisne od Centralne banke. Zakon o stečaju i likvidaciji osiguravajućih društava iz 2007. je upotpunio zakonski okvir i definisao uslove i postupak stečaja, dobrovoljnu i sudsku likvidaciju osiguravajućih društava i prava i odgovornosti strana.

Usvajanje Zakona o finansijskom lizingu iz 2005. omogućilo je brzi razvoj ovog sektora. Međutim, u 2009. godini tržište je ozbiljno pogođeno krizom i palo je na 1.1% BDP-a u poređenju sa 5.5% od prethodne godine. Sve u svemu, nebankovne finan-

sijske institucije igraju ograničenu ulogu kao izvor finansiranja privatnog sektora.

2.2.2. Kapacitet za suočavanje sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u Uniji

Sposobnost za ispunjavanje ovog kriterijuma zavisi od postojanja tržišne ekonomije i stabilnog makroekonomskog okvira koji omogućava privrednim subjektima da donose odluke u predvidljivom ambijentu. Takođe zahtijeva dovoljne ljudske i fizičke kapacitete. Preduzeća treba da ulažu u unaprijeđenje svoje učinkovitosti i u inovacije za adaptiranje na globalizovanu i visoko konkurentnu spoljnu okolinu. *Sve u svemu*, što je ekonomija više integrisana u Uniju prije pristupa više će biti sposobna da preuzme obaveze koje proističu iz članstva.

Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora je mala i vrlo otvorena ekonomija sa privatnim sektorom koji trenutno čini nekih 84% ukupnog udijela u akcijama. Cijene, devizni i trgovinski režim su liberalizovani. S obzirom na oštra ograničenja monetarne politike, sastav politike se snažno oslanja na fiskalnu politiku. Ipak, zbog zastoja u ekspanziji protekle dvije godine, prostor za manevar znatno je sužen kada je u oktobru 2008. kriza pogodila Crnu Goru. Štaviše, veliki spoljni disbalansi, ojačani zbog nepostojanja snažnog predupređenja, i kombinovani sa kreditnim i bumom nekretnina učinili su zemlju nezaštićenom kako je kriza napredovala. Izvjestan broj vežnih izazova još predstoji, kao što je čuvanje stabilnosti finansijskog sektora i jačanje administrativnih kapaciteta, učinak podsticanja novih aktivnosti privatnog sektora i unaprijeđenje proizvodnje kako bi se unaprijedila stabilnost ekonomskog rasta, konkurentnosti i javnih finansija. *Sve*

u svemu, Crna Gora je postigla nivo ekonomske stabilnosti koji privrednim subjektima dozvoljava da donose odluke u predvidljivom ambijentu. Međutim, makroekonomski disbalansi povećali su izloženost zemlje globalnoj ekonomskoj i finansijskoj krizi. Kako bi postala funkcionalna tržišna ekonomija, Crna Gora treba da se pozabavi ovim disbalansima kao i postojećim slabostima naročito u finansijskom sektoru u funkcionisanju tržišta rada.

Ljudski i fizički kapital

Što se tiče *ljudskog kapitala*, nivo školovanja u osnovnim i srednjim školama je relativno visok i dostiže 89% u starosnoj grupi 5-14 godina i 69% u grupi 15-19 godina. Vremenom je porastao. Broj studenata na univerzitetu rastao je najbrže do sada dostižući 3.6% ukupnog stanovništva. Sve u svemu, javna potrošnja za obrazovanje ostala je na stabilna na 4.5% BDP-a u prosjeku od 2006. Ipak, unaprijeđenje mehanizama osiguravanja kvaliteta i sveukupni strateški pristup obrazovanju koji je povezan sa tržištem rada ostaju glavni izazovi (*vidjeti poglavlje 26: Obrazovanje i kultura*). Vezano za razvoj ekonomije zasnovane na znanju, posljednji raspoloživi podaci pokazuju da je bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u Crnoj Gori predstavljala 0.1% BDP-a u 2008. godini.

Strukturalna nezaposlenost zahtijeva dalje reforme obrazovnog sistema naročito sistema stručnog obrazovanja (VET) i dalje usavršavanje radne snage u skladu sa potrebama tržišta radne snage. Odnos objavljenih nepopunjenih radnih mjesta je prilično visok (63% u 2009.) što ukazuje na neusklađenost znanja ali i na permanentni nedostatak mobilnosti s obzirom da se većina ponuda tiče obalne i centralne regije. Trenutni podaci o nezaposlenosti ukazuju na slabosti stručnog obrazovanja. 66% nezaposlenih registrovanih u Birou za zapošljavanje prošli su

stručno obrazovanje dok njihov udio u ukupnom zapošljavanju čini svega 20%. Nastoji se da se kroz nekoliko obrazovnih reformi uskladi ponuda sa zahtjevima tržišta. Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama sa novim i širim sistemom kvalifikacija odobren je 2008. godine. Ipak sistem stručnog obrazovanja se i dalje suočava sa ozbiljnim problemima u obezbjeđivanju visoko-kvalitetnog obrazovanja. Biro za zapošljavanje ima za cilj da ublaži prelaz sa obrazovanja na rad kroz saradnju sa akademskim institucijama, profesionalno usmjeravanje, programe kao što su programi za mlade menadžere koji su već diplomirali. Zajedno sa Direkcijom za razvoj malih i srednjih preduzeća (SMEDA), promoviše samozapošljavanje i stručno obrazovanje u skladu sa strategijom za doživotno preduzetničko učenje. Procijenjeno je da su ove mjere rezultirale sa otprilike 4000 novih zaposlenja u periodu od septembra 2009 i juna 2010. *Sve u sve-mu*, pitanje nesklada kvalifikacija i znanja ostaje važno pitanje.

Što se tiče *fizičkog kapitala*, u pogledu velikih ušteda i propusta u ulaganju mjereno deficitom tekućeg računa, doprinos akumulacije domaćeg kapitala bio je ograničen. Tako su napori bili usredsređeni na unaprijeđenje uslova za ulaganje kako bi se privukle SDI koje su ostale osnovni izvor ulaganja. Sektori koji su imali najviše koristi od SDI su bili: telekomunikacije, nekretnine i turizam, zatim finansijsko posredovanje i odnedavno energetika. Bruto investicije u osnovna sredstva (GFCF) su bile u čvrstom porastu dostignuvši 38% BDP-a u 2008. ali su pale na 26.7% BDP-a u 2009. U ovom periodu, građevinarstvo je činilo nekih 24% investicija. Hoteli, maloprodaja, saobraćaj i telekomunikacije činile su oko 20% bruto investicija u osnovna sredstva dok je proizvodnja doprinosila oko 8%. Javna kapitalna potrošnja pala je na 3.4% BDP-a u 2009. sa 8.1% u 2008. *Sve u svemu*, dok je nivo ulaganja ostao visok, njegov doprinos rastu proizvodnih kapaciteta ostao je ograničen s obzirom da je značajan dio stranih i domaćih investicija usmjeren na sektor nerazmjnjive robe.

Proizvodnja električne energije i prenosni sistem nisu dovoljno razvijeni što prouzokuje nestanke struje pogotovo tokom zimske sezone. Prosječna cijena električne energije, iako 60% niža nego u EU, ostaje viša nego u većini susjednih zemalja. Kako bi se riješili ovi problemi a i u cilju da u srednjeročnom periodu postane neto izvoznik energije, nedavno je pokrenuto nekoliko projekata kako bi se ojačali različiti kapaciteti (hidroenergija, termoenergija, vjetrenjače) iako će za njihovu implementaciju biti potrebno nekoliko godina. U međuvremenu, elektroprivreda je sprovedla nekoliko aktivnosti u cilju smanjenja gubitka prenosa i unaprijeđenja učinkovitosti distribucije. *Sve u svemu*, fizička infrastruktura je i dalje nedovoljna za pokrivanje domaće potrebe za energijom i zemlja se oslanja na uvoz energije.

Saobraćajna infrastruktura je uvijek bila neadekvatna i ometa efikasan transport putnika i robe. Nakon nekoliko godina zane-marivanja tog problema, željeznica ulaže u jačanje infrastrukture. *Sve u svemu*, saobraćajna infrastruktura je pogođena nedovoljnim ulaganjima i teškom topografijom.

Sve telefonske linije su digitalizovane. Postoje tri operatora mobilne telefonije sa ukupnim prodorom na tržište od nešto preko 200% u 2009% a četvrtina dozvola operatorima dodijeljena je početkom 2010. Ipak, u zemlji postoji samo 25.800 pretplatnika na brzi internet (ili 4 % ukupnog stanovništva) a upotreba interneta u preduzećima još uvijek nije široko rasprostranjena. *Sve u svemu*, telekomunikacije su već prilično razvijene ali su neki segmenti tržišta, kao što je brzi internet, na niskom stupnju razvoja.

Sektorska i struktura preduzeća

Doprinos različitih sektora ishodu evoluirala je u protekloj dekadi. Poljoprivreda je predstavljala 12.5% ukupne bruto dodate vrijednosti u 2000. godini i uprkos naglom smanjenju zaposlenosti, ostala je na 10% u 2009. godini što ukazuje na

povećanu proizvodnju u sektoru. Najveći padovi u ovom periodu zabilježeni su u aktivnostima koje su usko povezane sa metalurgijom: rudarstvo (od 2.9% na 0.8% bruto dodate vrijednosti) i proizvodnji (od 10.2% na 5.9% bruto dodate vrijednosti). Građevinarstvo, na drugoj strani, je povećalo svoj udio u bruto dodatoj vrijednosti i sa 4.3 koliko je iznosio 2000. porastao je na 6.5% u 2009. Udio veleprodaje i maloprodaje je ostao stabilan ali je i dalje najviši u ekonomiji (14.7% bruto dodate vrijednosti u prosjeku u periodu 2000- 2009). Saobraćaj čini 11.5% bruto dodate vrijednosti u 2009; finansijsko posredovanje 4.2% u prosjeku u periodu 2000-2009 a hoteli i restorani su povećali svoj udio u bruto dodatoj vrijednosti sa 2.8% iz 2000. na 6.2% u 2009. godini. Neformalni sektor, podstaknut slabostima u poreskoj i politici rashoda kao i u sprovođenju zakona, uključujući borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je i dalje velik. *Sve u svemu*, ekonomska struktura se tokom protekle decenije značajno okrenula uslugama. Neformalni sektor predstavlja veliki izazov.

Industrijskim sektorom oduvijek dominira industrija metala sa proizvodnjom aluminijuma i čelika sa svojim pridruženim industrijama i uslugama (rudarstvo, željeznica, luka i energetika) čineći 48.6% BDP-a u 2002. godini. Osam godina kasnije, doprinos metala domaćoj ekonomiji značajno je opao. Prije krize, bruto proizvodnja aluminijuma iznosila je manje od 15% BDP-a a čelika 2.7% iako je njihov udio u izvozu ostao značajan (39% i 11%). Pad međunarodnih cijena metala je dodatno ugrozio održivost industrija aluminijuma i čelika. Željezara Nikšić se rekonstruisana uz državnu pomoć, uglavnom u formi bankovnih garancija i subvencija na energiju. Međutim, ugroženiji kombinat aluminuma prošao je djelimičnu denacionalizaciju sa 30% akcija preduzeća datih državi u zamjenu za paket rješenja, uključujući kreditna jamstva i ambiciozni plan prestrukturiranja kako bi se prepolovili troškovi proizvodnje.

Drugi ekonomski sektori, naročito turizam se se razvijali dinamičnije, doprinoseći od manje od 10% BDP-a u 2000. do 16% BDP-a 2009. godini. Sve u svemu, važnost crnogorske industrije metala za ekonomiju je opala s obzirom da joj je narušena konkurentnost i zahtijeva obuhvatnu rekonstrukciju.

U sektoru energetike, resrukturiranje Elektroprivrede Crne Gore pokrenuto je 2008. godine. Nakon odvajanja prenosne jedinice iz kompanije 2009. godine, definisane su tarife za upotrebu mreže a podzakonska akta su usvojena u kontekstu Ugovora o energetici u jugoistočnoj Evropi koja su formalno ispunila sve neophodne preduslove za razvoj konkurentnog tržišta električne energije.

U sektoru saobraćaja, dok je prestrukturiranje prilično napredno, rezultati privatizacije su pomiješani. Željeznica je odvojila svoju putničku jedinicu od teretne jedinice Montecargo i ovu drugu ponudila na prodaju 2010. godine međunarodnom operatoru za teretnu željeznicu. Tender za prodaju kontejnera Luke Bar i opšteg teretnog operatora nije uspio. U oba slučaja, željeznice i luke, Vlada ima vlasništvo nad infrastrukturom. Do sada, nacionalni avio prevoznik, Montenegro Airlines je sproveo prvu fazu rekonstrukcije transformacijom u akcionarsko društvo. Sve u svemu, veliko prestrukturiranje najvećih preduzeća i sektora je u toku.

Udio malih i srednjih preduzeća (MSP) u ekonomiji je konstantno rastao tokom posljednjih godina. Međutim, MSP ostaju uglavno fokusirani na domaće tržište i samo oko 15% njih izvoze van teritorije bivše Jugoslavije. Pošto su imali koristi tokom velike kreditne aktivnosti banaka do 2008., sada se suočavaju sa smanjenom potražnjom, sve većim dospjelim neisplaćenim obavezama i strožijim kreditnim uslovima zbog krize. 2009. godine, sektor MSP predstavljao je nekih 60% BDP-a i zapošljavao je 67% ukupne radne snage. Mala i srednja preduzeća su se suočavala sa brojem perzistentnih prepreka kao što

su odlaganje i troškovi obezbjeđivanja opštinskih dozvola ili nedostatak prostorno-planskih dokumenata u nekim opštinama. Sve u svemu, mala i srednja preduzeća su povećala svoj značaj u ekonomiji ali još uvijek postoji veliki prostor za razvoj.

Uticaj države na konkurentnost

Subvencije u konsolidovanom budžetu su uvijek bile male i iznosile su manje od 1% BDP-a u prosjeku od 2003. godine i vrlo često povezane sa klauzulama u privatizaciji u cilju prestrukturiranja industrije metala. Tokom krize 2009 i 2010. godine, podrška preduzećima u poteškoćama uglavnom se pružala kroz državne garancije (4.7% BDP-a za spoljne izvore finansija i dodatnih 1.8% BDP-a za domaće), podižući naknadne potencijalne obaveze javnih finansija koje se kasnije mogu materijalizovati. Međusobno finansiranje cijene električne energije između različitih kategorija potrošača se snižavaju i zamjenjuju direktnim budžetskim subvencijama sa ciljem da se izbjegne narušavanje tržišta. Uprava za zaštitu konkurencije i Komisija za državnu pomoć su osnovane 2008. godine (*vidjeti poglavlje 8: Konkurencija*). Sve u svemu, direktna državna pomoć je bila ograničena ali velike aktivnosti podrške od strane države su nedavno sprovedene u formi državnih garancija za bankovne kredite preduzećima u poteškoćama.

Ekonomska integracija i konvergenicija prema EU

Crna Gora ostaje vrlo otvorena ekonomija sa ukupnom trgovinom (defisanom kao iznos uvoza i izvoza roba) blizu 100% BDP-a do 2008. godine. Ipak, 2009. došlo je do značajnog pada trgovine, a koeficijent otvorenosti spustio se na 64% BDP-a pošto su najznačajniji trgovinski partneri (EU i CEFTA) takođe bili pogođeni ekonomskom krizom. Izvoz u EU je smanjen sa 65% ukupnog izvoza u 2008. na 48% u 2009. dok je izvoz

u CEFTA zemlje porastao sa 33% u 2008. na 46% u 2009. godini. Međutim, udio uvoza iz EU (40% ukupnog uvoza u 2009.) ostao je nepromijenjen u poređenju sa 2008. dok je uvoz iz zemalja CEFTA-e opao na 45% u 2009. sa 50% od prethodne godine. Tokom prvih šest mjeseci 2010. godine, izvoz na tržišta susjednih zemalja doživio je vidan napredak dok je izvoz prema zemljama EU i uvoz sa tržišta CEFTA-e i EU ostao negativan. Ipak, nivo EU investicija je ostao visok dostigavši u 2009. godini skoro 80% ukupnih SDI. Relativno visoka inflacija i rast zarada nakon 2007. doveli su do aprecijacije realnog efektivnog deviznog kursa (za 1.5% u 2008 i 5% u 2009) koji zajedno sa nedostatkom adekvatne infrastrukture ometaju međunarodnu konkurentnost Crne Gore. *Sve u svemu*, posljednjih godina međunarodna konkurentnost Crne Gore je oslabila. Ipak, nivo investitorske integracije sa EU ostaje visok.

2.3. Opšta ocjena

Ova ocjena sačinjena je na osnovu Kopenhaških kriterijuma koji se tiču postojanja **funkcionalne tržišne ekonomije** kao i sposobnosti suočavanja sa **pritiskom konkurencije** i tržišnim silama u Uniji.

Crna Gora je postigla široki domaći konsenzus o osnovama ekonomske politike kao i o rezultatima sprovođenja ekonomskih reformi. Ekonomska stabilnost dostigla je nivo koji se smatra dovoljnim da bi se ekonomskim subjektima omogućilo donošenje odluka u predvidljivim uslovima. To je rezultiralo visokim stopama rasta koji su iznosili u prosjeku iznad 5% u godinama koje prethode krizi. Deficit budžeta i javni dug su ostali umjereni. Nezaposlenost je 2009. godine smanjena na ispod 12% a zakonodavstvo u oblasti rada je modernizovano. Slobodno djelovanje tržišnih sila se posljednju deceniju razvijalo kroz privatizaciju i ukidanje kontrole cijena, deviznim i trgovinskim režimima. Strane investicije privučene su unaprijeđenim poslovnim

okruženjem. Proces prestrukturiranja strateških preduzeća i sektora je u toku. Državna pomoć je bila niska i često vezana za privatizaciju i podršku preduzećima u poteškoćama. Crnogorska ekonomija ostaje vrlo otvorena i nivo trgovinske i investicione integracije u EU i region zapadnog Balkana je visok.

Međutim, nakon godina snažnog upliva kapitala koji su podržavali rapidni ekonomski rast, globalna kriza je otkrila značajne unutrašnje i spoljne disbalanse koji su učinili državu nezahćenom i ugrozili makroekonomsku stabilnost. Kriza je takođe otkrila slabosti u regulaciji i nadzoru bankarskog sektora što je zahtijevalo dokapitalizaciju banaka. U nedostatku fiskalnog prostora, Vlada je uglavnom mogla da reaguje davanjem garancija firmama u poteškoćama što je prijetilo da preraste u rastući javni dug. Perzistentna nezaposlenost, neformalno zapošljavanje ukazuju na slabosti u sistemima obrazovanja i stručnog usavršavanja kao i na neke rigidnosti tržišta rada. Država još uvijek ima nedostatak energetske i saobraćajne infrastrukture. Mala preduzeća su naročito sučena sa slabim i skupim finansiranjem. Slabosti u vladavini prava negativno utiču poslovno okruženje. Neformalni sektor i dalje predstavlja važan izazov.

3. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA U EU

Evropski savjet u Kopenhagenu je u junu 1993 u kriterijume za pristupanje uvrstio „sposobnost zemlje da preuzme obaveze koje proističu iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije“.

Podnošenjem zahtjeva za članstvo na osnovu Ugovora, Crna Gora je bez rezerve prihvatila osnovne ciljeve Unije, uključujući njene politike i instrumente.

Ovaj dio analitičkog izvještaja sagledava sposobnost Crne Gore da preuzme detaljne obaveze iz članstva – odnosno *acquis*,

kao što je naglašeno u Ugovoru, sekundarno zakonodavstvo i politike Unije. Ovaj dio prati strukturu 33 pregovaračka poglavlja na koje je *acquis* podijeljen u cilju vođenja pristupnih pregovora. Svako poglavlje razmatra trenutnu situaciju i prospekte u Crnoj Gori.

Kako se Unija razvijala, *acquis* se progresivno uvećavao i predstavlja veći izazov za buduća pristupanja nego što je to bio slučaj u prošlosti. Sposobnost Crne Gore da sprovede *acquis* biće ključni faktor u njenoj sposobnosti da uspješno funkcioniše u Uniji.

U ovom smislu, usklađivanje sa *acquis*-em je neophodan ali ne i dovoljan uslov za ispunjavanje obaveza iz članstva u EU. Crna Gora mora i da preduzme sve neophodne mjere za stvaranje neophodnih struktura za sprovođenje, da svoje administrativne kapacitete unaprijedi do zahtijevanog nivoa i da osigura efektivno sprovođenje. Analiza i ocjenjivanje administrativnih kapaciteta zemlje je stoga uključena u svako od razmatranih poglavlja.

U svrhu ovog analitičkog izvještaja i bez prejudiciranja budućeg datuma pristupanja, srednjoročna perspektiva je definisana kao period od pet godina.

3.1. Poglavlje 1: Slobodno kretanje roba

Načelo slobodnog kretanja roba podrazumijeva da se proizvodima mora trgovati slobodno sa jednog na drugi kraj Unije. U jednom broju sektora, ovo opšte načelo je pomognuto harmonizovanim regulatornim okvirom koji prati „stari pristup“ (koji definiše precizne specifikacije proizvoda) ili „novi pristup“ (definiše opšte zahtjeve proizvoda). Prenošnje harmonizovanog zakonodavstva kojim se regulišu proizvodi podrazumijeva set obaveza koje se razmatraju u okviru ovog poglavlja. Nesmetano sprovođenje i valjana primjena *acqius*-a zahtijeva dovoljan administrativni kapacitet za prijavu ograničenja u trgovini i za sprovođenje horizontalnih i proceduralnih mjera u

oblastima kao što su standardizacija, ocjena usaglašenosti, akreditacija, metrologija i nadzor nad tržištem.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stvara niz obaveza u oblasti slobodnog kretanja roba, kao što je uspostavljanje slobodne zone trgovine. Takođe predviđa postepeno usklađivanje sa tehničkim propisima i standardima EU kao i sa postupcima metrologije, akreditacije i usaglašenosti proizvoda.

Vežano za **opšte principe**, Crna Gora treba da osigura da nacionalno zakonodavstvo, uključujući određeno i neodređeno primjenjljive mjere, bude usaglašeno sa članovima 34-36 Ugovora o funkcionisanju EU i odgovarajućom sudskom praksom Evropskog suda pravde (sa posebnim naglaskom na princip obostranog priznavanja).

U oblasti **horizontalnih mjera**, Crna Gora je usvojila novo zakonodavstvo u oblasti standardizacije i metrologije u 2008. i 2009. Usvajanje Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti 2008. godine predstavlja dio postepene harmonizacije sa principima novog i globalnog pristupa. Ovaj zakon će se dodatno revidirati kako bi se u potpunosti ispoštovali opšti principi novog pristupa i horizontalni *acquis* iz 2008.

U oblasti *standardizacije*, Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) osnovan je u aprilu 2007. godine a važeći okvirni zakon je na snazi od 2008. Institut za standardizaciju je trenutno pridruženi član Evropskog odbora za standardizaciju (CEN) i Evropskog odbora za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC) a u planu je da u toku 2010. postane član Evropskog instituta za standarde u oblasti telekomunikacija (ETSI). Institut za standardizaciju je takođe aktivan u međunarodnim organizacijama za standardizaciju. Ipak, procijenjeno je da će za punopravno članstvo u tri Evropske organizacije za standardizaciju (ESO) što predstavlja preduslov za pristupanje EU, trebati otprilike pet godina. U institutu je trenutno zaposleno 18 od 32 planirana službenika, uglavnom zbog nedostatka kvalifiko-

vanih aplikanata i neadekvatnih prostorija za rad. Postoje ograničeni finansijski resursi za dalji razvoj Instituta i prenošenje evropskih standarda u nacionalne. Trenutno u 4.150 crnogorska standarda se prenose evropski i međunarodni standardi. Uvedeni propisi omogućavaju ukidanje starih i često obaveznih jugoslovenskih standarda. Nadalje, Institut je nedavno kreirao svoju prvu bazu podataka novih usvojenih crnogorskih standarda i relevantne dokumentacije. Ipak, neki stari zakoni i dalje normativno upućuju na stare standarde.

Vezano za *ocjenu usaglašenosti*, crnogorski okvirni Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti i neki propisi za sprovođenje su usvojeni ali će revizije biti potrebne kako bi se preuzeo najnoviji horizontalni *acquis*. Do sada je akreditovano deset tijela za ocjenu usaglašenosti. U skladu sa Regulativom (EZ) 765/2008, akreditacija u načelu ostaje dobrovoljna. Još uvijek postoji mreža laboratorija, tijela za potvrdu i kontrolu koji su bili autorizovani za sprovođenje aktivnosti ocjene usaglašenosti, shodno starom zakonskom okviru koji je bio na snazi prije sticanja nezavisnosti. U budućnosti, oni će biti imenovani i akreditovani u skladu sa novim crnogorskim horizontalnim zakonodavstvom i relevantnim međunarodnim i evropskim standardima.

Važeći zakon kojim se definišu zahtjevi za akreditaciju usvojen je 2009. godine. Akreditaciono tijelo, koje je osnovano 2007. godine, je javno, neprofitabilno tijelo za akreditaciju sa 6 zaposlenih. Načela crnogorske akreditacione politike su uglavnom usklađena sa načelima EU, pogotovo sa javnom nezaprofit osnovom akreditacije i njenom profesionalnom nezavisnošću od potencijalnih klijenata. Akreditaciono tijelo je 2008. godine potpisalo sporazum o saradnji sa Evropskom saradnjom za akreditaciju (EA).

Shodno Zakonu o metrologiji iz 2008., Zavod za metrologiju je nadležan za pravnu i naučnu metrologiju. Od svog osnivanja

2006. godine, u okviru Ministarstva za ekonomski razvoj, zavod se suočava sa nedostatkom adekvatnog prostora i opreme za metrološke laboratorije. Prekinuti lanac sljedljivosti je sada ponovo uspostavljen za masovne standarde. Zavod će prvo težiti da bude akreditovan od strane stranih akreditacionih tijela i, kad to bude moguće, od strane crnogorskog akreditacionog tijela.

Vezano za *nadzor nad tržištem*, crnogorski sistem je osnovan na setu zakona i podzakonskih akata, uključujući Zakon o inspeksijskom nadzoru iz 2003., Zakonu o opštoj bezbjednosti proizvoda iz 2008., Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti iz 2008 kao i zakonima o posebnim proizvodima i tehničkim propisima. Ipak, sistemu nedostaje koordinacija i potrebne su dodatne mjere za dalje usklađivanje sa *acquis*-em. Sveobuhvatnu strukturu nadzora nad tržištem predviđenu Regulativom (EZ) 765/2008 treba dalje razvijati i treba ukinuti postojeće nedosljednosti sa *acquis*-em.

Crna Gora još nije uskladila svoje zakonodavstvo sa velikom većinom evropskih propisa u posebnim sektorima. U oblastima pokrivenim **zakodavstvom starog pristupa u oblasti proizvoda**, ostaju da se usaglase osnovne nedosljednosti sa *acquis*-em. Propisi kojim se regulišu motorna vozila, emisija zagađivača iz ne-putnih mobilnih motora, hemikalije uključujući REACH (registraciju, evaluaciju, autorizaciju i ograničavanje hemikalija), medicinski proizvodi za ljudsku upotrebu, medicinski proizvodi za upotrebu u veterinarstvu, kozmetika, pred-pakovanje, tekstil, obuća, aerosolni raspršivači, kristalno staklo treba da se harmonizuju sa *acquis*-em.

Vezano za **zakodavstvo novog i globalnog pristupa u oblasti proizvoda**, Crna Gora još uvijek nije usaglasila svoje zakonodavstvo sa većinom direktiva. U ovoj fazi, usvojila je zakonodavstvo za usklađivanje samo u oblasti plovila za rekreaciju, neautomatskih vaga i zahtjeva eko dizajna za proizvode u oblasti energetike. Propisi u oblasti niskonaponske opreme,

elektromagnetne kompatibilnosti, igrački, mehanizacije, buke koju emituje oprema koja se koristi na otvorenom, liftova, lične zaštitne opreme, opreme i sistema zaštite koja se koristi u potencijalno eksplozivnim sredinama, medicinskih sredstava, gasnih uređaja, opreme pod pritiskom, jednostavnih sudova pod pritiskom, žičara, građevinskih proizvoda, radio i telekomunikacijske terminalne opreme i mjerila nisu usaglašeni sa *acquis*-em.

Što se tiče **proceduralnih mjera**, Crna Gora još uvijek nije usaglasila svoje zakonodavstvo sa Direktivom 98/43 izmijenjenom i dopunjenom Direktivom 98/48 o dostavljanju informacija u oblasti tehničkih standarda i regulativa. Vezano za *provjere na spoljnim granicama*, crnogorsko zakonodavstvo još uvijek nije uvrstilo sve zahtjeve EU *acquis*-a o kontroli proizvoda iz trećih zemalja. Zakon o oružju koji je usvojen u januaru 2004 a izmijenjen 2008. ima za cilj da harmonizuje nacionalno zakonodavstvo sa *acquis*-em u oblasti civilnog *vatreno naoružanja*. Crnogorski Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene iz 2008. predstavlja dobru osnovu za sprovođenje relevantne direktive o prenošenju proizvoda za odbranu unutar EU. Vezano za povraćaj *kulturnih dobara* nezakoniski uklonjenih sa teritorije država članica EU, Crna Gora nije uskladila svoje zakonodavstvo sa relevantnim dijelom *acquis*-a.

Zaključak

Iako je Crna Gora preduzela inicijalne korake za približavanje svog nacionalnog zakonodavstva principima slobodnog kretanja roba, većina elemenata predviđenih EU *acquis*-em još uvijek nije uspostavljena.

Pogotovo horizontalne i proceduralne mjere i zakonodavstvo starog i novog pristupa u oblasti proizvoda tek treba harmonizovati sa EU zakonodavstvom. Okvirno zakonodavstvo o

tehničkim propisima za proizvode i procedure procjene usklađenosti treba uskladiti sa *acquis*-em. Osnovno razdvajanje funkcija standardizacije, akreditacije i metrologije je uspostavljeno ali su potrebne mjere za dalje sprovođenje. Administrativni kapaciteti se moraju jačati u relevantnim ministarstvima i tehničkim organizacijama a na vladinom nivou je potrebna valjana koordinacija mjera koje se tiču slobodnog kretanja roba. Biće potrebni veliki napori u cilju usklađivanja sa *acquis*-em.

Sve u svemu, u oblasti slobodnog kretanja roba, Crna Gora treba da unaprijedi pripreme i da uloži značajne i kontinuirane napore u usklađivanje sa *acquis*-em i da ih efektivno sprovede u srednjeročnom periodu.

3.2. Poglavlje 2: Slobodno kretanje radnika

Aquis u ovom poglavlju predviđa da državljani jedne države članice imaju pravo da rade u drugoj državi članici, da u tu svrhu tamo borave sa svojom porodicom i da imaju isti tretman kao domaći zaposleni u smislu uslova rada i socijalnih i poreskih davanja. Nadalje, *acquis* predviđa instrumente EU za koordinaciju različitih nacionalnih sistema socijalne sigurnosti.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa da shodno uslovima i modalitetima koji se primjenjuju, Crna Gora i države članice EU obezbjeđuju da njihovi državljani koji su legalno zaposleni na teritoriji države partnera neće biti podvrgnuti nijednom obliku diskriminacije na osnovu državljanstva u pogledu radnih uslova, naknade za rad ili otpuštanja.

Crnogorsko zakonodavstvo zabranjuje diskriminaciju zaposlenih kao i lica koje traže zaposlenje na osnovu, *između ostalog*, nacionalnosti.

Vezano za **pristup tržištu rada**, crnogorskim propisima se od građana EU zahtijeva da obezbijede dozvolu za rad. Zakon o zapošljavanju i radu stranaca u ovom smislu ne pravi razliku

između državljana EU zemalja i trećih zemalja. Pored dozvole za rad, prije nego što stranac pristupi crnogorskom tržištu rada potrebni su dozvola privremenog ili stalnog boravka i validni ugovor o radu.

Vlada Crne Gore donosi godišnje kvote za davanje dozvola stranim građanima na osnovu predloga Ministarstva rada i socijalnog staranja, nakon konsultacija sa ostalim uključenim ministarstvima i socijalnim savjetom.

Do crnogorskog pristupanja u EU, nacionalni zakon će morati da omogući građanima EU traženje posla i zapošljavanje u Crnoj Gori bez ikakvih ograničenja i bez podvrgavanja šemama za radnu dozvolu. Zakon će takođe morati da obezbijedi državljanima EU zemalja koji su iskoristili svoje pravo zapošljavanja da imaju pravo boravka u zemlji. Štaviše, crnogorski zakon će morati da obezbijedi pravo članova porodice da borave u zemlji kao i pravo zapošljavanja i samozapošljavanja. Djeca radnika iz EU će takođe biti primljeni u obrazovne institucije pod istim uslovima kao crnogorski državljani.

Vezano za zapošljavanje u javnom sektoru, crnogorsko zakonodavstvo će morati uzeti u obzir *acquis* (naročito sudsku praksu) u ovoj oblasti prema kojem države članice EU mogu ograničiti zapošljavanje na mjestima u javnoj upravi na svoje državljane ukoliko su povezana sa posebnim aktivnostima javne službe, odnosno uključuju javna ovlašćenja i odgovornosti za zaštitu opšteg interesa države (uključujući lokalne organe).

Vezano za buduće učešće Crne Gore u mreži Evropske službe za zapošljavanje (**EURES**), treba obratiti pažnju na odgovarajuće pripreme. Osim obezbjeđenja da baza podataka bude raspoloživa na engleskom i provjeravanja znanja jezika potencijalnih EURES savjetnika, treba obratiti pažnju da lokalni i regionalni službenici imaju mogućnost da podijele podatke o upražnjenim mjestima ne samo sa centralnim agencijama za zapošljavanje već i među sobom.

Što se tiče **koordinacije sistema socijalne sigurnosti**, crnogorski sistem socijalne sigurnosti uključuje sve tradicionalne grane socijalne sigurnosti koje potpadaju pod pravila koordinacije EU. Sistem je osnovan na principu obaveznog osiguranja u zemlji rada. Ne-crnogorski državljani nisu diskriminirani u obaveznoj šemi osiguranja. Crna Gora takođe ima izvjestan broj posebnih benefita za žrtve rata.

Nakon sticanja nezavisnosti u junu 2006., Crna Gora je potpisala ograničeni broj sporazuma o socijalnom osiguranju sa drugim zemljama uključujući četiri države članice EU (Austrija, Belgija, Mađarska i Luksemburg). Na osnovu sukcesije, Crna Gora primjenjuje različite bilateralne sporazume o socijalnom osiguranju zaključenim sa SFRJ, SRJ i Državnom zajednicom Srbija i Crna Gora. Jačanje administrativnih kapaciteta u cilju primjene Regulative 883/2004 o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti predstavljaje glavni izazov za zemlju u ovom kontekstu nakon pristupanja. Crnogorski fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fond zdravstvenog osiguranja i Zavod za zapošljavanje bi bili osnovne administrativne strukture odgovorne za primjenu evropskih odredbi u ovoj oblasti.

Nakon pristupanja, osnovni izazov za Crnu Goru biće jačanje neophodnih administrativnih kapaciteta za potpunu primjenu Regulativa 883/2004 i 987/2009 kojima se koordiniraju sistemi socijalne sigurnosti država članica. Nadalje, pripreme za učešće u Elektronskoj razmjeni podataka o socijalnoj sigurnosti (EESSI) biće potrebne što će zahtijevati ulaganja u informatičku infrastrukturu. Pored toga, Crna Gora će nakon pristupanja morati da uvede i **Evropsku kartu zdravstvenog osiguranja**.

Uticaj

Procijenjeni uticaj eventualnog pristupa Crne Gore na tržište rada EU mora biti povezan sa nizom faktora, kao što su broj radno aktivnih lica, starosna struktura i migraciona kretanja.

Broj ukupnog stanovništva Crne Gore je procijenjen na oko 630.000 i ne očekuje se da će se taj broj značajno povećati u toku narednih deset godina (uz očekivani rast od 0.1%¹¹ godišnje do 2020.godine). Što se tiče strukture, učešće namlađe populacije (15 godina i manje) je tek nešto veće (19,7%) od učešća iste populacije u Evropskoj uniji (15,4%).

Broj radno sposobnog stanovništva (između 15 i 64 godina) u Crnoj Gori je u 2009. godine procijenjen na 434.300, među kojima je 262,100 bilo ekonomski aktivno, što čini 0,1% od ekonomski aktivnog stanovništva u EU. Procijenjeno je da je stopa zaposlenosti u 2009.godini iznosila 48,7% (u poređenju sa 65,9% u EU). Podaci o nezaposlenosti snažno variraju zavisno od načina obračunavanja, gdje registrovane stope nezaposlenosti iznose između 10 i 15%, dok taj procenat prema podacima dobijenih iz istraživanja radne snage iznosi blizu 20%. Ova stopa se znatno smanjila u poređenju sa visokom stopom u 2005. godini (oko 30%). Osim toga, znatan broj osoba radi u neformalnoj ekonomiji.

Uprkos snažnom godišnjem rastu bruto domaćeg proizvoda u poslednjoj deceniji (u Crnoj Gori se od 2000. godine BDP po glavi stanovnika više nego udvostručio), još postoje značajne razlike između Crne Gore i EU. BDP po glavi stanovnika Crne Gore prema paritetu kupovne moći iznosi 43% od prosjeka EU 27.

Istorijski posmatrano, migraciona kretanja iz Crne Gore su postojala na teritoriji bivše Jugoslavije i, malo ograničenije, prema trećim zemljama, uključujući države članice EU. Dok precizni podaci o crnogorskoj dijaspori ne postoje, postojeće indikacije ukazuju na veoma nisku stopu migracije u toku prethodnih godina.

Bez obzira na ograničenja zbog nedostatka pouzdane statistike o crnogorskom tržištu rada i uporedivosti sa statistikom EU,

¹¹ Projekcije stanovništva Ujedinjenih nacija.

Vidjeti: <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>

sveukupno posmatrano, gore navedenom preliminarnom ocjenom se teži ukazati na to da bi članstvo Crne Gore u EU imalo manji uticaj na tržište rada EU. Međutim, ovo stanje bi trebalo pratiti uzimajući u obzir dešavanja u Crnoj Gori i EU.

Zaključak

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquisem* i da ga u srednjem roku efektivno sprovede u oblasti slobodnog kretanja radnika. Na osnovu postojećih bilateralnih sporazuma, Crna Gora je stekla određeno iskustvo kada je riječ o primjeni principa koordinacije socijalne sigurnosti. Međutim, potrebno je uložiti dalje napore u jačanje administrativnog kapaciteta za obavljanje ovih zadataka.

3.3. Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga

Države članice moraju osigurati da pravo osnivanja preduzeća državljana EU i pravnih lica u bilo kojoj državi članici, kao i sloboda pružanja prekograničnih usluga, kao što je utvrđenom članovima 49 i 56 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, nisu ograničeni nacionalnim zakonodavstvom, sa izuzecima utvrđenim u Ugovoru. Ključni dio *acquis*-a za ovu oblast je Direktiva o uslugama. *Acquis* takođe usklađuje pravila u vezi sa regulisanim profesijama kako bi se osiguralo priznavanje kvalifikacija i diploma među državama članicama. Za određene regulisane profesije se treba držati zajedničkog nastavnog plana i programa minimalne obuke kako bi kvalifikacija bila automatski priznata u državi članici EU. Reformom poštanskih usluga EU ima za cilj obezbjeđivanje iniverzalne poštanske usluge, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta za poštanske usluge i poštansku uslugu dobrog kvaliteta za krajnje korisnike.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju se predviđa postepena liberalizacija prava osnivanja preduzeća i slobode pružanja usluga između EU i Crne Gore. Sporazum sadrži klauzulu o mirovanju koja se odnosi na ograničenja na pružanje usluga od strane pružaoca usluga osnovanih u zemlji koja nije zemlja lica kojem su te usluge namijenjene.

U oblasti **prava osnivanja preduzeća**, zakonodavstvo Crne Gore ne diskriminiše strane privredne subjekte ili njihove podružnice ili filijale. Procedure za registraciju u privrednom registru nisu diskriminatorne.

Kada je riječ o **slobodi pružanja prekograničnih usluga**, zakonodavstvo Crne Gore nije usklađeno sa *acquis*-em, a naročito sa Direktivom o uslugama. Postojećim zakonodavstvom se uređuje pružanje usluga od strane preduzeća sa sjedištem u Crnoj Gori, ali ne i pružanje prekograničnih usluga. Potpuno usklađivanje sa Direktivom o uslugama i sprovođenje iste će zahtijevati izgradnju i jačanje administrativnog kapaciteta. Takođe, djelotvorno usklađivanje sa *acquis*-em će podrazumijevati adekvatnu koordinaciju na nacionalnom nivou između svih relevantnih organa uprave i, eventualno, nakon pristupanja, sa državama članicama EU.

U oblasti **poštanskih usluga**, primarno zakonodavstvo Crne Gore poštuje principe i ciljeve definisane u *acquis*-u. Strategija razvoja poštanske djelatnosti uzima u obzir najnoviji razvoj *acquis*-a, sadržan u Trećoj Direktivi o poštanskim uslugama, i predviđa punu liberalizaciju sektora poštanskih usluga do početka 2013.godine. U vezi sa tim, posebnu pažnju će biti potrebno posvetiti nizu posebnih pitanja vezanih za obavezu pružanja univerzalne usluge, kao što je izuzeće od plaćanja PDV-a, procedura kojom se omogućavaju izuzeća od obaveze pružanja univerzalne usluge, transparentni kriterijumi za period određivanja pružaoca univerzalne usluge i nadzor nad njima. Dodatni naporu se moraju uložiti u pogledu rezervisanog

područja, sistema ovlašćivanja, određivanja tarifa i žalbenog postupka. Kada je riječ o administrativnom kapacitetu, Vlada usvaja odluke o politici poštanskih usluga i izrađuje strategiju. Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija određuje tarife za univerzalne poštanske usluge i bavi se žalbama na odluke Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, nacionalne regulatorne agencije. Dok je finansijska nezavisnost nacionalne regulatorne agencije obezbijedena kroz prihode od odobrenja i dozvola, postoji potreba da se obezbijedi razdvajanje regulatornih funkcija koje trenutno vrši odgovorno ministarstvo. Potrebno je povećati broj radnika koji će se baviti poštanskim uslugama, kao i jasno razdvojiti regulatorne zadatke i zadatke upravljanja.

U oblasti **međusobnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, područje regulisanih profesija se podudara sa glavnim Direktivom o priznavanju stručnih kvalifikacija. Izuzetak čine hirurzi i babice u veterinarskom sektoru kojima se ne nudi nikakva obuka. Međutim, dalja prilagođavanja pravnog okvira su neophodna da bi se ostvarila usklađenost sa *acquis*-em. Ovo bi podrazumijevalo ukidanje svih zahtjeva koji se tiču nacionalnosti, prebivališta i neprikladnih lingvističkih zahtjeva, kao i klauzula o reciprocitetu, i uvođenje pravne distinkcije između profesije doktora, zubara i farmaceuta kada je riječ o obuci i pristupu obavljanju ovih profesija. Crnogorskim zakonodavstvom se predviđa međusobno priznavanje stranih kvalifikacija visokog obrazovanja, ali ne i stručnih kvalifikacija. Priznavanje vrši Ministarstvo prosvjete i nauke, ali ostaje nejasno u kojoj mjeri takvo priznavanje stvarno omogućava pristup regulisanim profesijama. Biće potrebno uspostaviti upravne strukture i postupke kako bi se omogućilo međusobno priznavanje svih vrsta stručnih kvalifikacija.

Zaključak

Ne postoje nikakve diskriminatorne pravne barijere kada je riječ o pravu privrednih subjekata iz EU da osnivaju preduzeća u Crnoj Gori. Međutim, potrebno je uložiti značajne napore radi usklađivanja zakonodavstva iz oblasti slobode pružanja prekograničnih usluga sa *acquis*-em, kao i kada je riječ o administrativnom kapacitetu i međuinstitucionalna saradnja. Crna Gora bi trebalo da bude u mogućnosti da u srednjem roku uskladi svoje zakonodavstvo iz oblasti postanskih usluga sa *acquis*-em, ali će biti neophodno obezbijediti potpunu nezavisnost nacionalne regulatorne agencije i integritet njenih regulatornih funkcija. Potrebno je uskladiti nastavne planove i programe stručne obuke sa *acquis*-em, kao i uspostaviti odgovarajuće upravne strukture i postupke kako bi se osiguralo priznavanje stručnih kvalifikacija.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će trebati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em i da ga u srednjem roku efektivno sprovede. Rane pripreme i održivo ulaganje posebnih napora će biti neophodni u oblasti slobode pružanja usluga.

3.4. Poglavlje 4: Slobodno kretanje kapitala

Od država članica se očekuje da ukinu sva ograničenja na kretanje kapitala i plaćanja kako u okviru EU tako i između država članica i trećih zemalja. *Acquis* sadrži i pravila o prekograničnim plaćanjima i realizaciji naloga za prenos koji se odnose na hartije od vrijednosti. Direktivom o borbi protiv pranja novca i finansiranju terorizma se od banaka i ostalih privrednih subjekata zahtijeva da identifikuju mušterije i prijave određene transakcije, posebno kada je riječ o predmetima velike vrijednosti i velikim gotovinskim transakcijama. Ključni uslov za suzbijanje finansijskog kriminala je uspostavljanje efektivnog

administrativnog kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje, uključujući saradnju između nadzornih organa, organa za sprovođenje zakona i organa za krivično gonjenje.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju utvrđuje vremenski raspored za liberalizaciju kretanje kapitala. Njime se takođe predviđa sloboda i konvertibilnost plaćanja i transfera na tekućem računu.

Kada je riječ o **kapitalnim kretanjima**, Crna Gora je januara 2007. godine postala članica Međunarodnog monetarnog fonda i preuzela obaveze utvrđene članom VIII Statuta Međunarodnog monetarnog fonda, a time i potpunu konvertibilnost tekućeg računa. Strana direktna ulaganja su bila glavni faktor u razvoju Crne Gore u toku prethodnih godina. Ukupan priliv stranih direktnih ulaganja u periodu januar 2002. godine-decembar 2009. godine je iznosio preko 4 milijarde eura. Od ovoga je 51% uloženo u privredna društva i banke, 34,5% u nekretnine, dok je 14,1% izdvojeno za dug između privrednih društava, a 0,4% za druga ulaganja. Učešće stranih direktnih ulaganja u bruto domaćem proizvodu je 2009. godine iznosilo 30,6%, dok je 2002. godine iznosilo 5,6%. Većina ovih priliva (oko 64%) je poticala iz EU. Tokom referentnog perioda, ostvarena su znatna direktna ulaganja u privatizovana preduzeća (preduzeća za telekomunikaciju, banke i finansijske usluge i metalnu industriju), kao i u sektor turizma.

Zakon o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom, koji je usvojen jula 2005. godine (poslednje izmjene i dopune izvršene 2008. godine), je uglavnom usklađen sa *acquis*-em i u potpunosti liberalizuje tekuće i kapitalne transakcije, sa nekoliko izuzetaka opravdanih javnim interesom, odbranom i međunarodnim sporazumima. Nikakva ograničenja se ne primjenjuju na dugoročne zajmove, koncesije ili BOT aranžmane za nepokretnu imovinu, mada, kada je riječ o ulaganju nerezidenata u nepokretnu imovinu u državi, i dalje postoje neka

ograničenja na vlasništvo stranih fizičkih i pravnih lica nad imovinom. Međutim, ova ograničenja se ne odnose na državljane EU, podružnice i filijale, pošto im je stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u maju 2010.godine, obezbijeđen nacionalni tretman pri kupovini nekretnina. U slučaju ozbiljnog ugrožavanja monetarne politike ili finansijske situacije, na kapitalna kretanja mogu biti primijenjene zaštitne mjere za period ne duži od šest mjeseci. Crna Gora nije zadržala posebna prava u privatizovanim preduzećima. Međutim, pravila investiranja za institucionalne investitore, kao što su penzioni fondovi, još uvijek nisu usklađena sa *acquis*-em.

Što se tiče **systema plaćanja**, biće potrebno da se Crna Gora uskladi sa Direktivom 2007/64/EZ i Direktivom 2009/110/EZ. Postojeće zakonodavstvo ne uređuje institucije za usluge plaćanja i ne primjenjuje se na prekogranična plaćanja. Neophodna upravna struktura koja obezbjeđuje sprovođenje *acquis*-a u oblasti plaćanja postoji. Ipak, uzimajući u obzir porast opterećenja, sve više obaveza nadzora i sprovođenja, kao i nove odgovornosti po usvajanju zakonodavstva EU u oblasti sistema plaćanja, dodatni kadar će možda će biti neophodan.

Kada je riječ o **borbi protiv pranja novca**, zakonodavstvo Crne Gore je djelimično usklađeno sa *acquis*-em. Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se uklonili postojeći nedostaci (vidjeti Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost). Ovo podrazumijeva postojeće definicije stvarnog vlasnika, *shell bank**, finansijske institucije, mjera detaljnog pregleda poslovanja (CDD) i politički izloženih osoba. Crnogorsko zakonodavstvo izričito ne zabranjuje otvaranje i vođenje anonimnih računa i ne predviđa provjeru klijentovog identiteta. Domaće zakonodavstvo nije ni potpuno usklađeno sa *acquis*-em u pogledu punog izuzeća od mjera detaljnog pregleda poslovanja u

* *prim.prev.* finansijski termin za finansijsku instituciju koja nije fizički prisutna u nekoj zemlji niti vode poslove sa područja te zemlje.

određenim slučajevima, odredbi kojima se od obaveznika zahtijeva obrate posebnu pažnju na bilo koju aktivnost koja bi vrlo lako mogla biti povezana sa pranjem novca ili finansiranjem terorizma, kao i da prijaveslučaj ukoliko postoji sumnja da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma. Nikakve odredbe se ne primjenjuju za prekid poslovnog odnosa i popunjavanje izvještaja o sumnjivoj transakciji u slučaju da obaveznici nisu u mogućnosti da zadovolje zahtjeve detaljnog pregleda poslovanja. Na kraju, nijedan izričit pravni zahtjev ne obavezuje nadzorne organe da finansijsku obavještajnu jedinicu obavijeste o sumnjivim transakcijama, osobama i činjenicama otkrivenim tokom njihovog nadzora. Nadležni nadzorni organi su Centralna banka Crne Gore, Agencija za nadzor osiguranja, Komisija za hartije od vrijednosti i Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma (finansijska obavještajna jedinica)¹². Režim nadzora u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma obuhvata, između ostalog, banke, privredna društva i agente za životno osiguranje, investicione fondove, penzione fondove, posrednici na berzi, lizing društva i mjenjačnice. Međutim, finansijska obavještajna jedinica, koja ima centralnu ulogu u sistemu, nema dovoljno osoblja da obavi sve dodijeljene zadatke i veoma je ograničena u smislu fluktuacije zaposlenih, radni prostor i informatičke opreme. Centralna banka Crne Gore je uspostavila jedinicu posvećenu borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, koja se bavi nadzorom bankarskog sektora, a trenutno su u njoj zaposlena 3 službenika od planiranih 5. Agencija za nadzor osiguranja, odgovorna za sektor osiguranja, počela je sa radom 2008. godine, ali još uvijek nije

¹² Postoje i drugi nadzorni organi koji se bave nadzorom uskladenosti u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma: Agencija za telekomunikacije i poštansku djelatnost za pošte, Uprava za igre na sreću za lutrije, i Poreska uprava za zalagaonice

razvila nijednu aktivnost u pogledu borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Ne postoje nadzorni organi za nadzor advokata i notara, dok finansijska obavještajna jedinica vrši nadzor nad agentima za nekretnine. Pošto je ovaj sektor prepoznat kao područje u kojem postoji poseban rizik od pojave pranja novca, finansijska obavještajna jedinica je preduzela dodatne mjere, uključujući dnevno prikupljanje ugovora o nekretninama od sudova. Saradnja između Centralne banke Crne Gore, Komisija za hartije od vrijednosti, Agencija za nadzor osiguranja i, donekle, finansijske obavještajne jedinice se treba poboljšati.

Zaključak

Kapitalna kretanja u Crnoj Gori su u osnovi liberalizovana, ali je neophodno uložiti dalje napore kako bi se ostvarila potpuna usklađenost sa *acquis*-em. Kada je riječ o sistemima plaćanja, zakonodavstvo još uvijek nije usklađeno sa *acquis*-em. Ipak, Crna Gora bi trebalo da bude u mogućnosti da u srednjem roku uskladi svoje zakonodavstvo i efektivno sprovede *acquis* ukoliko se na ove zadatke rasporedi dovoljno ljudskih kapaciteta. Što se tiče borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, ostvaren je dobar napredak usvajanjem osnovnog pravnog okvira koji dalje treba prilagoditi. Međutim, potrebno je uspostaviti ili dalje unaprijediti mehanizme za primjenu i sprovođenje. Posebno, Crna Gora treba da ojača kapacitet finansijskih nadzornih organa i agencija za sprovođenje. Faktori, kao što je visok nivo upotrebe gotovine u privredi i za korupciju, mogu uticati na efikasnost borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Potrebno je preduzeti mjere kako bi se ovi rizici ograničili. Takođe, potrebno je da relevantne institucije ostvare bližu saradnju i koordinaciju, kao i široko uključivanje privatnog sektora za koji je neophodna obuka i nad kojim se mora vršiti nadzor na adekvatan način. Sveukupno posmatrano, Crna

Gora će morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em i da ga u srednjem roku efektivno sprovede u ovoj oblasti. Posebno je potrebno uložiti dalje napore po pitanju jačanja nezavisnosti i kapaciteta nadzornih organa i agencija za sprovođenje.

3.5. Poglavlje 5: Javne nabavke

Acquis u oblasti javnih nabavki sadrži opšte principe transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije. Takođe, posebna pravila EU se primjenjuju na koordinaciju dodjele javnih ugovora za izvođenje radova, usluge i nabavke, za klasični sektor, za komunalne usluge i za oblast odbrane i bezbjednosti. Područje primjene je definisano prema ugovornim stranama, obuhvaćenim ugovorima i pragom primjene i posebnim izuzecima. *Acquis* takođe utvrđuje pravila o procedurama revizije i raspoloživosti pravih lijekova.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju je utvrđeno da privredna društva EU, bez obzira da li su osnovana u Crnoj Gori ili nisu, moraju imati pristup procedurama dodjele ugovora u Crnoj Gori pod uslovima ne manje povoljnim od uslova koji se primjenjuju na crnogorska preduzeća.

Budući da su **opšti principi** koji se primjenjuju na javne nabavke na unutrašnjem tržištu većim dijelom prenešene u crnogorsko zakonodavstvo, njihovo sprovođenje i primjenu je potrebno unaprijediti povećanjem razumijevanja i poboljšanjem administrativnog kapaciteta na lokalnom nivou i nastavljanjem politika u borbi protiv korupcije u javnim ugovorima.

Dodjela javnih ugovora je uređena reformom zakonodavstva u oblasti javnih nabavki od jula 2006.godine. Crnogorski zakon je modeliran prema direktivama EU o javnim nabavkama i odražava osnovne zahtjeve klasične direktive (Direktiva 2004/18/EZ); međutim, i dalje postoje određene proceduralne

slabosti u pogledu ograničenih ponuda, administrativnih opterećena nametnutih ponuđačima i prekratkim rokovima. Takođe, nije obezbijeđen odgovarajući pravni okvir za nabavljače koji su aktivni u komunalnom sektoru. Nedostaci se odnose na djelo-krug i procedure i na činjenicu da se zakonodavstvo iz oblasti javnih nabavki ne primjenjuje na privatna privredna društva koja posluju u komunalnom sektoru na osnovu posebnih ili ekskluzivnih prava. Politika za zelene i socijalne nabavke (*social procurement*) još uvijek nije uspostavljena. Novi Zakon o koncesijama je usvojen januara 2009. godine. Međutim, ovaj zakon ne uspijeva da ispuni neke osnovne zahtjeve *acquis*-a u oblasti javnih nabavki, a posebno u smislu definicija i procedura.

Kada je riječ o administrativnom kapacitetu, Direkcija za javne nabavke je uspostavljena 2006.godine i ima velik broj zadataka, uključujući učešće u pripremi i praćenju crnogorskog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki i primjenu istog. Potrebno je ojačati kapacitete Direkcije kroz dodatne resurse. Komisija za koncesije je osnovana u skladu sa novim Zakonom o koncesijama i potrebno je ojačati kako bi valjano obavljala zadatke koji su joj dodijeljeni ovim Zakonom.

Što se tiče **sistema pravnih lijekova**, žalbe na javne ugovore razmatra Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, koja je samostalan i nezavisan organ. Svaka osoba oštećena odlukom naručioca može podnijeti prigovor ugovornom subjektu u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke. Prigovor ima trenutno suspenziono dejstvo na naručioca. Rješenje naručioca kojim je odlučeno po podnijetom prigovoru može biti može osporiti Državna komisija. Ovim se sprovode osnovni zahtjevi u pogledu nezavisnog sistema revizije, uključujući period mirovanja, kao što je utvrđeno Direktivom o pravnom lijeku, izuzimajući rokove za podnošenje prigovora i žalbi. Ipak, potrebno je da se Crnogorsko zakonodavstvo uskladi sa ostalim odredbama nove Direktive o pravnom lijeku obezbjeđujući veću jasnoću i mod-

ernizovani režim u oblasti pravnog lijeka. Komisija prilično uspješno radi u veoma kratkim rokovima. Međutim, zbog veoma ograničenih resursa, možda će joj biti teško da obavlja sve svoje zadatke ukoliko broj prigovora nastavi da raste. Takođe, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki obezbjeđuje izjave o pravilnoj primjeni zakona. Ovo pokreće pitanje konflikta interesa prilikom rješavanja žalbi na prethodno izdate izjave od strane same Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.

Zaključak

Crna Gora je uložila značajane napore kako bi ispunila zahtjeve *acquis*-a u ovoj oblasti i ostvarila značajan napredak u pogledu usklađivanja. Međutim, biće potrebno uložiti dodatne napore kako bi se se crnogorsko zakonodavstvo u potpunosti uskladilo sa *acquis*-em EU. Ovo posebno odnosi na komunalne djelatnosti, koncesije i novu Direktivu o pravnom lijeku.

Zahtjevi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su ispunjeni, iako će tržište komunalnih usluga EU biti otvoreno za Crnu Goru kada usvoji zakonodavstvo kojim se u tu oblast uvode pravila EU.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će u oblasti javnih nabavki morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em i da ga u srednjem roku efektivno sprovede. Potrebno je ojačati administrativni kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou – za sprovođenje zakonodavstva i praćenje. Takođe, potrebno je intenzivirati napore u borbi protiv korupcije u oblasti javnih ugovora.

3.6. Poglavlje 6: Privredno pravo

Acquis u oblasti prava privrednih društava sadrži pravila o zahtjevima objavljivanja, formiranju, održavanju i promjeni kapitala, pripajanjima i podjelama, ponudama za preuzimanje i pravima akcionara, kao i principe korporativno upravljanja. U

oblasti finansijskog izvještavanja, *acquis* utvrđuje pravila za podnošenje godišnjih i konsolidiranih računa, uključujući pojednostavljena pravila za mala i srednja preduzeća. Posebna računovodstvena pravila se primjenjuju na bankarski sektor i sektor osiguranja. Primjena Međunarodnih računovodstvenih standarda je obavezna za neke subjekte od javnog interesa. Takođe, *acquis* određuje pravila o odobrenju, profesionalnom integritetu i nezavisnosti zakonom ovlašćenih revizora za pregled završnih izvještaja.

Privredno pravo Crne Gore je u velikoj mjeri usklađeno sa *acquis*-em EU u pogledu zahtjeva objavljivanja za podružnice, jednočlanih privatnih društava sa ograničenom odgovornošću, zahtjeva objavljivanja za državna i privatna društva sa ograničenom odgovornošću, formiranja državnih društava sa ograničenom odgovornošću, održavanja i promjene kapitala, i u pogledu pripajanja i podjela. Međutim, postoje neslaganja u ovim oblastima koja se uglovnom odnose na razvoj *acquis*-a od 2003. godine. Ta neslaganja se posebno odnose na zahtjeve objavljivanja privrednih društava, osnove za poništenje privrednog društva, elektronsko vođenje poslovnih registara, kao i na održavanje i promjenu kapitala. Crna Gora se jo nije uskladila sa Direktivom o pravima akcionara i sa Direktivom o ponudama za preuzimanje, iako crnogorski Zakon o preuzimanju akcionarskih društava sadrži određene elemente Direktive o o ponudama za preuzimanje. Maja 2009. godine je usvojen Kodeks korporativnog upravljanja koji je baziran na principu „primijeni ili objasni“, ali ali korporativnu kulturu i korporativno upravljanje tek treba razviti u pravom smislu te riječi.

Kada je riječ o administrativnim strukturama, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija su nadležni ministarstva za predlaganje propisa iz oblasti koje su uređene Zakonom o privrednim društvima. Centralni registar privrednih subjekata je samostalan državni organ uspostavljen kao

dio Privrednog suda u Podgorici i nadležan je za sprovođenje Zakona o privrednim društvima i registraciju poslovnih organizacija u Crnoj Gori. U njemu je zaposleno 17 službenika, a dalje povećanje broja zaposlenih nije planirano. Krajnji rok utvrđen Zakonom za registraciju ili odbijanje privrednog društva je četiri dana od dana podnošenja zahtjeva za registraciju, dok je prosječni period koji je stvarno potreban dva dana. Izvršene su izmjene i dopune Zakona o elektronskim potpisima, ali dalje usklađivanje sa odgovarajućim zakonodavstvom EU je neophodno.

Registracija u Poreskoj upravi, Zavodu za zapošljavanje, Fondu za zdravstveno osiguranje i Fondu za penzijsko osiguranje je objedinjena i obavlja se u Poreskoj upravi. Procenat društava sa ograničenom odgovornošću koja su dostavila finansijski izvještaj je nizak (68% u 2008. godini i 62% u 2009. godini). Odgovarajuće sankcije su predviđene Zakonom o računovodstvu i reviziji. Ministarstvo finansija je ovlašćeno da provjerava godišnje i kvartalne finansijske izvještaje akcionarskih društava i drugih pravnih lica koja izdaju hartije od vrijednosti, druge finansijske instrumente kojima se trguje na organizovanom tržištu i matična pravna lica od kojih se zahtijeva da pripremaju finansijske izvještaje. Takođe, Ministarstvo finansija, u saradnji sa Vijećem za prekršaje, je utvrdilo proceduru podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnih lica i odgovornih lica u pravnom licu koja nisu dostavila finansijske izvještaje.

Oblast **korporativnog računovodstva** uređuje Zakon o računovodstvu i reviziji iz 2008. godine, dok su podzakonskim aktima uređene pojedine oblasti njihove primjene. Od pravnih lica koja imaju kontrolu (matično pravno lice) nad jednim ili više pravnih lica (zavisna pravna lica) se zahtijeva da sastavljaju, dostavljaju i objavljuju konsolidovane finansijske izvještaje u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja. Usklađivanje sa *acquis*-em EU, koje je počelo

2002.godine, još uvijek nije završeno i najvjerovatnije i neće prije 2012. godine.

U skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji, Crna Gora je osnovala Savjet za računovodstvo i reviziju, koji je savjetodavno tijelo čiji je zadatak da razmatra i zauzima stavove o pitanjima razvoja i unapređivanja računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori; pružanja savjeta licima koja kreiraju politiku, regulatorima i državnim organima; pružanja stručne pomoći za poboljšanje kvaliteta finansijskog izvještavanja i druga pitanja značajna za ostvarivanje i unapređenje računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori, u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja.

Kada je riječ o **statutarnoj reviziji**, Zakon o računovodstvu i reviziji djelimično prenosi Direktivu o statutarnoj reviziji (2006/43/EZ) i uzima u obzir neke aspekte Preporuka Komisije iz 2008.godine vezane za spoljno osiguranje kvaliteta i ograničenje građansko-pravne odgovornosti statutarnih revizora i revizorskih firmi. Nekoliko podzakonskih akata uređuje posebne oblasti revizije, kao što su registracija revizorskih firmi i ovlašćenih revizora, zahtjevi za izdavanje dozvola ovlašćenim revizorima, i obavezna osiguranja od odgovornosti revizorskih firmi i ovlašćenih revizora. Međutim, potrebno je razviti zakonodavstvo u pogledu osnivanja i odobravanja revizorskih firmi; specifičnih zahtjeva za statutarne revizore i revizorske firme koje obavljaju reviziju za subjekte od javnog interesa, kao što su banke, osiguravajuća društva ili nabrojana privredna društva.; uspostavljanja sistema spoljno osiguranje kvaliteta za statutarne revizore i revizorske firme; nezavisnog tijela za javni nadzor revizora; saradnje i razmjene informacija sa ostalim regulatornim i nadzornim organima; regulisanja revizora i revizorskih firmi iz trećih zemalja, kao i u pogledu saradnje sa nadležnim organima iz trećih zemalja.

Zaključak

Privredno pravo Crne Gore je u većini oblasti pokrivenih ovim poglavljem usklađeno sa *acquis*-em EU.

Međutim, posebnu pažnju je potrebno posvetiti usklađivanju sa *acquis*-em po pitanju osnova za poništenje privrednog društva, elektronsko vođenje poslovnih registara, zahtjeva objavljivanja kao održavanje i promjenu kapitala, prava akcionara, ponuda za preuzimanje i korporativnog računovodstva. Neophodno je dalje usklađivanje sa važnim aspektima Direktive o statutarnoj reviziji. Pored usklađivanja, Crna Gora se suočava sa dodatnim izazovima u pogledu efektivnog sprovođenja i primjene u oblastima kao što je elektronsko vođenje poslovnih registara. Potrebno je preduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi se poboljšala korporativna kultura i dalje razvili sistemi korporativnog upravljanja. Pored toga, potrebno je uspostaviti nezavisno tijelo za javni nadzor revizora, kao i sistem kontrole kvaliteta.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquis*em i da ga u srednjem roku efektivno sprovede

3.7. Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

Primarni cilj *acquis*-a u oblasti prava intelektualne svojine je da se osigura pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta istovremeno sa uspostavljanjem prave ravnoteže između prava nosioca prava i interesa korisnika i sa prilagođavanjem prilagođavanjem pravnog okvira tehnološkom ambijentu koji se stalno mijenja. *Acquis* iz oblasti autorskog prava usklađuje pravila o pravnoj zaštiti autorskog i srodnih prava. Posebne odredbe se primjenjuju sa ciljem zaštite baza podataka, kompjuterskih programa, topografija poluprovodnika, satelitskog emitovanja i

kablovskog prenosa. *Acquis* iz oblasti prava industrijske svojine utvrđuje usklađena pravila za pravnu zaštitu žigova i dizajna. Posebne odredbe se primjenjuju na biotehnoške inovacije, farmaceutske proizvode i sredstva za zaštitu bilja. *Acquis* takođe utvrđuje žig i dizajn EU. Na kraju, *acquis* sadrži usklađena pravila o ostvarivanju autorskog i srodnih prava i prava industrijske svojine. Njime se država članica zahtijeva da uspostave odgovarajuće implementacione mehanizme, a posebno kapaciteta za efektivnu primjenu.

Shodno *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju*, Crna Gora mora preduzeti neophodne mjere kako bi do januara 2013.godine obezbijedila nivo zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koji je sličan zaštiti koja postoji u EU, uključujući efikasna sredstva za sprovođenje tih prava.

U oblasti **autorskog i srodnih prava**, domaće relevantno zakonodavstvo koje je na snazi, iz 2005. godine, pokazuje neke važne razlike i neusklađenosti sa *acquis*-em. Ovo podrazumijeva ključne odredbe o pravu preprodaje, prava kablovske retransmisije, kao i o zaštiti tehnoloških mjera. Međutim, očekuje se da će neka od ovih neslaganja biti riješena u revidiranom Zakonu o autorskom pravu, koji će biti usvojen do kraja 2010.godine. Nadležnosti iz ove oblasti su sa Ministarstva kulture prenešene na na Ministarstvo ekonomije, što je bilo uslovljeno potrebom objedinjavanja svih poslova intelektualne svojine u istom resoru. Međutim, ovaj je proces u veoma ranoj fazi.

Crnogorski zakonodavni okvir iz oblasti **prava industrijske svojine** je u velikoj mjeri usklađen sa *acquis*-em, mada i dalje postoje neka nepodudaranja. Sporazum o saradnji i proširenju sa Evropskom patentnom organizacijom je stupio na snagu 1. marta 2010. godine. Međutim, potrebno je izvršiti određeni broj izmjena i dopuna zakona o žigovima i dizajnima kako bi se ostvarila usklađenost sa *acquis*-em EU. Takođe, neophodan je određeni broj pravila o sprovođenju kako bi se osiguralo efek-

tivno sprovođenje Zakona o intelektualnoj svojini po pitanju patenata. U crnogorskom Zavodu za intelektualnu svojinu, koji je otvoren 2008. godine, su trenutno stalno zaposlena 24 službenika od planiranih 31. U okviru Zavoda se nalazi Sektor za industrijsku svojinu, koji trenutno ima jednog ispitivača žigova. Zavod za intelektualnu svojinu trenutno nije u poziciji da ispuni svoje pravne obaveze vezane za obradu prava intelektualne svojine. Tehnička infrastruktura, uključujući obezbijedene prostorije, konfigurisanu mrežu, baze podataka i registre, instrumente za upravljanje tokom rada, još uvijek nije uspostavljena. Nedostatak radnih procedura, kao i ograničeno stručno znanje u oblasti intelektualne svojine, otežava uključivanje Zavoda za intelektualnu svojinu u reformisanje sistema prava industrijske svojine.

Odredbe koje se tiču **sprovođenja** prava intelektualne svojine se mogu naći u pravnim tekstovima kojima se uređuju prava intelektualne svojine. Takođe, postoji Zakon za sprovođenje propisa kojim se uređuje zaštita prava intelektualne svojine, koji obuhvata upravne postupke (inspekcije, uništenje, itd) i krivične sankcije. Direktiva 2004/48/EZ nije u potpunosti implementirana. Previše je odredbi koje nisu usklađene sa standardima Direktive (pravila o dokazu i mjere za čuvanje dokaza, privremene mjere, pravo na informisanost, korektivne mjere), a nekoliko instrumenata uopšte nema (npr. povratne kazne i mjere u slučaju navodnih prekršaja komercijalnih razmjera). Značajne napore je potrebno uložiti kako bi se zakonodavstvo u potpunosti usaglasilosu *acquis*-em.

Glavni organi za sprovođenje su Zavod za intelektualnu svojinu, Uprava carina, Nacionalna policija, Služba za istraživanje tržišta, Privredni sud i osnovni sudovi. Takođe, inspektorati za lijekove i medicinska sredstva, inspektorat za građevinarstvo, inspektorat za turizam i ovlašćeni službenik nezavisnog regulatornog tijela koje je nadležno za emitovanje, su nabrojani u Zakonu za sprovođenje propisa kojim se uređuje zaštita prava

intelektualne svojine Sva ova tijela nemaju adekvatne prostorije i osoblje i/ili nemaju specijalizovano stručno znanje iz oblasti intelektualne svojine. Koordinacija između ovih tijela je nesistematska i ograničena na određene slučajeve. Razmjena i pružanje informacija su epizodični i nisu zasnovani na modernim informatičkim platformama koje bi obezbijedile kvalitet i ažurnost informacija. Nivo aktivnosti je prilično nizak, osim kada je riječ o Službi za istraživanje tržišta, koja je u toku 2009. godine zabilježila brojne aktivnosti čiji je nivo višiji od nivoa aktivnosti ostalih tijela. Učešće privrednih subjekata i potrošača u sprečavanju falsifikovanja i piraterije je sporadično. Proces izgradnje stabilnog sistema zaštite intelektualne svojine u Crnoj Gori treba da se nadoveže na prvi korak, a to je obezbjeđivanje neophodnih resursa i stručnog znanja za tijela uključena u borbi protiv falsifikovanja i piraterije. Neophodno je uspostaviti efektivne koordinacione mehanizme, i intezivirati aktivnosti na podizanju svijesti. Do sada, Crna Gora se ne može efikasno i efektivno boriti protiv falsifikovanja i piraterije, što dovodi do značajnih ekonomskih, društvenih i razvojnih gubitaka.

Zaključak

Crnogorski zakonodavni okvir u oblasti intelektualne svojine je djelimično usklađeno sa *acquis*-em, ali se sa preostalim nepodudaranjima neophodno blagovremeno pozabaviti, uz posebnu pažnju posvećenu parničnom pravnom lijeku. Značajno jačanje administrativnih kapaciteta, ne samo kroz stručnu obuku i razvoj neophodnih nadležnosti, posebno kada su sudije u pitanju, je od vitalnog značaja za ostvarivanje daljeg napretka u ovoj oblasti. Efektivno sprovođenje prava intelektualne svojine će zahtijevati ulaganje daljih značajnih napora na osnovu političke odlučnosti i raspodjele ljudskih resursa, kao i finansijskih i tehničkih sredstava relevantnim organima i sudstvu. Jačanje i

racionalizacija sredstava i sposobnost nadležnih organa moraju biti praćeni efikasnim koordinacionim mehanizmom.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će morati poboljšati pripreme i preduzeti značajne i kontinuirane napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em EU u ovoj oblasti i da ga u srednjem roku efektivno sprovede. Ovo biva još hitnije ako se uzmu u obzir obaveze Crne Gore koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

3.8. Poglavlje 8: Politika konkurencije

Acquis u oblasti konkurencije obuhvata politike kontrole tržišnog nadmetanja (antitrust), koncentracije i državne pomoći. Uključuje i pravila i procedure za borbu protiv nekonkurentnog ponašanja od strane privrednih društava (restriktivni sporazumi između preduzeća i zloupotreba dominantnog položaja), za pažljivo ispitivanje koncentracije, kao i za sprečavanje vlada da dodjeljuju državnu pomoć koja remeti konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Pravila o konkurenciji se direktno primjenjuju unutar Unije i države članice moraju u potpunosti saradivati sa Komisijom kako bi se ista sprovela.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži odredbe koje su blisko usklađene sa velikim dijelom *acquis*-a u oblasti konkurencije, a one se odnose na sporazume o nekonkurenciji između privrednih društava, zloupotrebu dominantnog položaja i državnu pomoć koja narušava konkurenciju. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* sadrži pravila koja se primjenjuju na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodijeljena posebna i ekskluzivna prava i zabranjuje kvantitativna ograničenja na uvoz iz EU u Crnu Goru. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* predviđa osnivanje operativno nezavisnog tijela koje će vršiti nadzor nad primjenom pravila o konkurenciji. Takođe sadrži Protokol o državnoj pomoći u industriji čelika.

Kada je riječ o **antitrastu i koncentraciji**, na zadovoljavajući način je uspostavljen neophodan pravni i institucionalni okvir, ali određene pravne odredbe je potrebno poboljšati radi boljeg usklađivanja sa *acquis*-em. Pravila koja se primjenjuju na sporazume o nekonkurenciji, zloupotrebu dominantnog položaja i kontrolu koncentracije su zasnovana na članovima 101 i 102 Ugovora o funkcionisanju EU, kao i na Regulativu Savjeta br. 139/2004. Zakon o konkurenciji se primjenjuje na sve sektore ekonomije, na robu i usluge, kao i na državna i privatna preduzeća. Takođe, Zakon uključuje i principe člana 106(2) Ugovora o funkcionisanju EU koji se tiču usluga od opšteg ekonomskog interesa. Grupna izuzeća, usklađena sa Regulativama EU, posebno su regulisana podzakonskim aktom. Pravila o koncentraciji utvrđuju da se predložena koncentracija mora prijaviti organu za konkurenciju na osnovu „graničnih vrijednosti“ koja su odgovarajuća u pogledu ekonomskih uslova u zemlji. Međutim, procjena koncentracije i kupovina se idalje zasniva na „testu dominantnosti“ umjesto na „SIEC (značajne prepreke za efektivnu konkurenciju) testu“. Definicija dominantnog položaja je prilično jednostavna. Konačno, utvrđivanje novčanih kazni u višestrukom iznosu minimalne zarade-umjesto u funkciji obrta firme- ima regresivne posledice kojima se kažnjavaju mala i srednja preduzeća.

Uprava za zaštitu konkurencije, osnovana 2008.godine, ima istražna ovlašćenja i može nametnuti novčane kazne preduzećima i državnim organima u slučaju nepoštovanja pravila o konkurenciji. Odluke nadležnog organa podliježu sudskoj reviziji Upravnog suda Crne Gore. U Upravi za zaštitu konkurencije je zaposleno 10 državnih službenika, što je nedovoljno za obavljanje svih zadataka koji su u njenoj nadležnosti. Administrativni kapacitet Uprave je potrebno unaprijediti obezbijediti adekvatna finansijska sredstva kako bi se na odgovarajući način sprovodilo zakonodavstvo iz oblasti konkurencije.

Neophodni pravni okvir za kontrolu **državne pomoći** je uspostavljen na zadovoljavajući način. Međutim, određene zakonodavne odredbe je potrebno što bliže uskladiti sa pravilima EU, npr. pravo trećih strana na podnošenja žalbi. Revidirani crnogorski Zakon o državnoj pomoći (revidiran 2009. godine), je usklađen sa članom 107 Ugovora o funkcionisanju EU i Regulativama koje su bile na snazi u trenutku njegovog usvajanja. Popis (inventar) državnih pomoći je urađen u septembru 2009. godine, a čija se baza podataka redovno ažurira.

U pogledu administrativnog kapaciteta, nadležni organ u oblasti državne pomoći je Komisija za kontrolu državne pomoći, kolegijalno tijelo koje donosi konačne odluke na osnovu procjene pripremljene od strane Jedinice za praćenje državne pomoći, posebne kancelarije u okviru Ministarstva finansija. Komisiju za kontrolu državne pomoći čini predsjednik, kojeg imenuje Ministarstvo finansija, i osam članova imenovanih od strane državnih organa, udruženja opština i poslodavaca. Komisija odobrava obaviještene šeme državne pomoći i pojedinačnu pomoć. Takođe, Komisija može narediti povraćaj nezakonito dodijeljene pomoći. Ukoliko se organ koji dodjeljuje pomoć ne pridržava uputstva Komisije, Komisija o tome obavještava vladu i predlaže preduzimanje mjera. Komisija može pokrenuti *ex officio* (po službenoj dužnosti) istragu, ali Zakon o državnoj pomoći isključivo ne dozvoljava trećim stranama da podnose žalbe. Jedinica za praćenje državne pomoći, koja broji 5 zaposlenih, obavlja stručne, administrativne i tehničke zadatke u ime Komisije za kontrolu državne pomoći i priprema nacрте odluka za *ex ante* i *ex post* kontrolu državne pomoći. Tokom 2009. godine je ocijenjeno 19 slučajeva predložene državne pomoći, što je kao rezultat imalo 15 odluka o usklađenosti i 4 zaključka o neprimjenjivosti i nedostatku nadležnosti. Do sada nije otvoren nijedan *ex officio* slučaj.

Ne postoje sistemski problemi u pogledu sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva u EU u oblasti državne pomoći. Međutim, potrebno je uložiti napore kako bi se ojačao institucijalni kapacitet i nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći. Njene zapise o sprovođenju i kvalitet odluka je potrebno ubuduće blisko pratiti. Ovo posebno uključujec usklađenost pomoći za prestrukturiranje koja se dodjeljuje metalnoj industriji sa obavezama Crne Gore koje su utvrđene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju.

Kada je riječ o **liberalizaciji**, određeni broj crnogorskih preduzeća uživa posebna i ekskluzivna prava, npr. u oblasti struje, farmaceutskih proizvoda, putne i željezničke infrastrukture, poštanskih usluga, radija i televizije, šumarstva, komunalnih djelatnosti, upravljanja pomorskim uslugama, kao i u oblasti upravljanja robama od opšteg interesa. Biće potrebno obavljati dalje analize i praćenje napretka koji Crna Gora ostvaruje u tom pogledu, iako se ne može identifikovati nijedan sistemski problem u ova fazi u pogledu preduzeća koja uživaju posebna i ekskluzivna prava i usluga od opšteg interesa.

Zaključak

Crnogorski pravni okvir u oblasti konkurencije je zasnovan na pravilima EU, ali je neophodno ukloniti idiosinkrazije koje nisu u potpunosti usklađene sa *acquis*-em. Relevantne administrativne strukture su uspostavljene, međutim, potrebno je pomno pratiti *de facto* nezavisnost organa nadležnog za državnu pomoć, a kvalitet odluka donesenih od strane organa nadležnih za oblast konkurencije i za oblast državne pomoći je potrebno redovno provjeravati. Biće potrebno obavljati dalje analize i praćenje napretka koji Crna Gora ostvaruje u pogledu liberalizacije tržišta u rezervisanim sektorima, a sve u skladu sa *acquis*-em.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquisem* u oblasti konkurencije i da ga u srednjem roku efektivno sprovede, uključujući jačanje administrativnog kapaciteta i obezbjeđivanje operativne nezavisnosti organa nadležnih za državnu pomoć i konkurenciju.

3.9. Poglavlje 9: Finansijske usluge

Glavni cilj *acquis*-a u oblasti finansijskih usluga je da se osigura finansijska stabilnost, finansijska valjanost privrednih društava koja posluju u finansijskom sektoru, kao i odgovarajuća zaštita potrošača, investitora i osiguranika. Cilj je izgraditi povjerenje u finansijska tržišta i obezbijediti jednaka pravila igre za sve. *Acquis* u oblasti finansijskih usluga obuhvata pravila o ovlašćivanju, radu i nadzoru finansijskih institucija u oblasti bankarstva, osiguranja, dopunskih penzija, investicionih usluga i tržišta hartija od vrijednosti, kao i o infrastrukturi finansijskih tržišta. Finansijske institucije mogu poslovati unutar EU u skladu sa principom „jedinственog pasoša“ i principom „kontrolе zemlje porijekla“, bilo putem uspostavljanja podružnica ili pružanjem prekograničnih usluga.

Kada je riječ o **bankama i finansijskim konglomeratima**, bankarski sektor je najrazvijenija komponenta finansijskog sektora u Crnoj Gori. U Crnoj Gori posluje 11 banaka. Na kraju 2009. godine, njihov ukupan bilans stanja je iznosio 3.025,2 miliona, eura sa nominalnim padom od € 284,4 miliona (8,59%) u poređenju sa 2008. godinom. Zvanični statistički podaci ukazuju na to da je bankarski sistem u Crnoj Gori značajno koncentrisan. Učešće na tržištu četiri najveće banke, u smislu ukupne imovine, iznosi 76,5%; njihovo učešće zajmova je 79,4%, a depozita 80,1%. Učešće na tržištu devet banaka u stranom vlasništvu, u smislu ukupne imovine, iznosi 77%.

Zakon o bankama, koji je usvojen u februaru 2008.godine, a revidiran u julu 2010. godine, i nekoliko odluka o sprovođenju istog, usvojenih od strane Centralne Banke Crne Gore, zajedno čine zakonodavstvo koje se primjenjuje u ovom sektoru. Zakon i odluke su u velikoj mjeri usklađene sa Direktivom o kapitalnim zahtjevima. Međutim, potrebno je ostvariti dalji napredak u ovoj oblasti kako bi se ostvarila puna usklađenost sa ovom Direktivom i *acquis*-em EU. Poboljšanja su posebno neophodno ostvariti u pogledu sopstvenih sredstava, uvođenja unutrašnjih modela za kreditne i operativne rizike, umanjnja kreditnog rizika, velike izloženosti riziku, operativnog rizika druge strane u poslu, pravila konsolidacije i unutrašnjih pitanja. Proces unutrašnje kapitalne procjene, regulatornog nadzora i transparentnost aktivnosti banaka na izgradnji i održavanju održivog finansijskog sistema, nisu dovoljno pokriveni i dalji intezivni rad u ovoj oblasti je neophodan. Skorim izmjenama i dopunama Zakona o bankama uvedena je rana intervencija i aranžmani spašavanja banaka, koji su na pregledu i razvoju u EU. Zakon o Savjetu za finansijsku stabilnost ima za cilj da se poboljša prepoznavanje i umanjnje sistemskih rizika u finansijskom sektoru kako bi se osigurala finansijska stabilnost. Trenutni pravni okvir za šemu garancije depozita nije usklađen sa *acquis*-em. Izmjenjeni i dopunjeni Zakon o stečaju i likvidaciji banaka nije usklađen sa Direktivom EU o reorganizaciji i likvidaciji.

Crnogorska Skupština usvaja primarno zakonodavstvo u oblasti finansija. Ministarstvo finansija je odgovorno za podnošenje Skupštini nacrta novih zakona, kao i za koordinaciju procesa izrade zakonodavstva između Skupštine, Centralne banke Crne Gore i Komisije za hartije od vrijednosti

Međutim, potrebno je poboljšati proces koordinacije s obzirom na to da su u prošlosti zabilježeni slučajevi gdje su zakonodavni predlozi Centralne banke Crne Gore bili naknadno izmijenjeni prije konačnog glasanja u Skupštini, a bez koordi-

nacije izmjena i konsultacije sa ostalim uključenim organima. Centralna banka Crne Gore aktivno učestvuje u procesu tehničke pripreme zakonodavnih akata, i uspostavila je odgovarajuće mehanizme za sprovođenje istih. Međutim, potrebno je osnovati tim koji će biti posvećen procesu usklađivanja sa zakonodavnim aktima EU. Neophodno je ostvariti dalji napredak u pogledu sprovođenja nekih oblasti zakonodavstva, kao što su npr. konsolidovani nadzor i finansijsko izvještavanje.

Nadzor nad bankama jedina odgovornost Centralne banke Crne Gore. Takođe, Centralna banka vrši nadzor nad pet mikrokreditnih institucija. Prema Zakonu, odgovorna je za nadzor kreditnih unija koje još uvijek ne postoje u Crnoj Gori. Sektor Centralne banke za kontrolu, koja broji 45 zaposlenih, vrši specijalizovani nadzor i nadzor sistemskog rizika. Ova struktura je prilično nova i uvedena je prije dvije godine sa ciljem promovisanja efektivnog procesa na-riziku-zasnovanog nadzora u Centralnoj banci. Ovaj Sektor ima pravo da izdaje uputstva i propisane smjernice. U svjetlu budućih izazova koji će stajati pred regulatornim okvirom, postoji potreba za dodatnim znanjem i stručnošću.

Kada je riječ o šemi garancije depozita, iako je Fond za zaštitu depozita svjestan zahtjeva EU, ograničeni resursi kojima raspolaže ugrožavaju dalja usklađivanja, tako da je poboljšanje kapaciteta od vitalnog značaja.

U oblasti **osiguranja i profesionalnih penzija**, sektor osiguranja, uključujući privatno penzijsko osiguranje, ostaje relativno mali. Bruto underwritten premije za 2009. godinu su iznosile € 64,22 miliona, od čega 87,42 čini neživotno osiguranje. Pet najvećih društava za osiguranje imaju učešće od 93% na tržištu osiguranja, a samo dva nude životno osiguranje.

Glavno zakonodavstvo u oblasti osiguranja je Zakon o osiguranju iz 2006. godine, dok Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju uređuje minimalni iznos pokrića za obavezno osigu-

ranje motornih vozila. Nedostaju neki važni principi i potrebno je izvršiti izmjene i dopune radi usklađivanja sa *acquis*-em. Nikakvo pružanje prekograničnih usluga nije dozvoljeno, zahtijeva se nacionalna inkorporacija, a minimalni iznosi naknada za materijalne i nematerijalne štete na licima su daleko ispod iznosa utvrđenih *acquis*-em u oblasti osiguranja motornih vozila. U Crnoj Gori ne postoje finansijski konglomerati, a relevantni dio *acquis*-a nije prenesen u domaće zakonodavstvo. Agencija za nadzor osiguranja je ovlašćena da reguliše i vrši nadzor nad tržištem osiguranja. Agencija je nezavisno regulatorno tijelo, koje direktno podnosi izvještaje Skupštini. Ona daje preporuke, smjernice i mišljenja, i godišnje sastavlja izvještaje o stanju na tržištu osiguranja. Agenciji za nadzor osiguranja su sa razlogom data odgovarajuća ovlaštenja i odgovornosti, ali je, zbog ograničenih resursa ozbiljno opterećena, a posebno u pogledu osoblja. Potrebno je obezbijediti dodatna sredstva kako bi se kapacitet Agencije dalje jačao.

Kada je riječ o **tržištu hartija od vrijednosti i investicionim uslugama**, tržište hartija od vrijednosti u Crnoj Gori je malo. Spajanje dvije domaće berze je odobreno u avgustu 2010. godine uz saglasnost Komisije za hartije od vrijednosti, time uspostavljajući jedinstveno tržište kapitala. Na tržištu hartija od vrijednosti su 30. septembra 2010. godine bila 23 ovlašćena učesnika, od kojih 10 ima licencu za brokerske poslove, a 13 ima licencu za brokersko-dilerske poslove; šest banaka ima licencu za pružanje kastodi usluga. Trgovina hartijama od vrijednosti se isključivo obavlja na regulisanim tržištima, a zakonodavstvo ne nudi nijedno alternativno mjesto obavljanja trgovine, kao što su Multilateralne trgovinske platforme ilisistematski interanalizatori, kao što je definisano u Direktivi o tržištima finansijskih instrumenata.

Regulatorni okvir za sektor hartija od vrijednosti se čini Zakon o hartijama od vrijednosti, usvojen 2000. godine i izmijenjen i

dopunjen 2006. godine, zajedno sa zakonodavstvom za sprovođenje, a obuhvataju većinu principa *acquis*-a. Međutim, ne postoji zakonodavstvo kojim se uređuju šema kompenzacije za investitore i agencije za kreditni rejting. Odredbe Direktive o koordinaciji propisa o institucijama kolektivnog investiranja u prenosive hartije od vrijednosti nisu prenešene u crnogorsko zakonodavstvo, koje uređuje samo investicione fondove zatvorenog tipa. Nedostaci u usklađivanju se odnose na definicije, izuzeća i zahtjev za sažetak; mogućnost objedinjavanja informacija po referencama, ili pripremu prospekta koji se sastoji od nekoliko dokumenata; određene zahtjeve za prijem akcija; zahtjeve za obavještanje većinskih vlasnika o pravima glasanja; niz definicija (npr. sistemski internalisers, market makers, market operators, Multilateralne trgovinske platforme), kao i na neke principe vezane za investicione posrednike; i konačno, manje aspekte vezane za Direktivu o zloupotrebama na tržištu.

Crnogorska Komisija za hartije od vrijednosti je nadležno regulatorno i nadzorno tijelo u sektoru hartija od vrijednosti. Komisiju čini predsjednik, zamjenik predsjednika i još tri člana. Trenutno je u njoj zaposleno 28 službenika od planiranih 39. Komisija se u potpunosti sama finansira, i to kroz oporezivanje preduzeća. Komisija je potpisala IOSCO (Međunarodna organizacija komisija za hartije od vrijednosti) Multilateralni Memorandum o razumijevanju o razmjeni informacija i saradnji, time postajući dio međunarodne mreže regulatora, čime se poboljšao njen kapacitet da preduzima prekogranične aktivnosti i povećala mogućnost razmjene informacija sa svim jurisdikcijama u svijetu.

Komisija izdaje dozvole učesnicima na tržištu i vrši registraciju izdavalaca. Ima dovoljna istražna ovlašćenja i može povući ili suspendovati dozvole ili trgovinu hartijama od vrijednosti, ali ne može nametnuti novčane kazne niti druge administrativne kazne. Ona se mora oslanjati na upravni ili krivični sud

po pitanju nametanja sankcija kako regulisanim tako i neregulisanim subjektima. Sve odluke Komisije za hartije od vrijednosti mogu biti osporavane pred Upravnim sudom Crne Gore.

Zaključak

Iako zakonodavstvo u oblasti finansijskih usluga u značajnoj mjeri obuhvata zahtjeve *acquis*-a EU, neophodno je izmijeniti i dopuniti brojne odredbe. Posebnu pažnju će biti neophodno posvetiti kompetentnosti osoblja Sektor Centralne banke za kontrolu posebno uzimajući u obzir Basel II preporuke. Neophodno je da nadzor nad bankama bude efektivan. Kapaciteti Fonda za zaštitu depozita je takođe potrebno ojačati. Kada je riječ o osiguranju, potrebno je unaprijediti kako zakonodavstvo, tako i odgovarajući nadzorni okvir, uključujući sprovođenje.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquisem* i da ga u srednjem roku efektivno sprovede

3.10. Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji

Acquis u oblasti informacionog društva i medija ima za cilj uklanjanje prepreka efektivnom funkcionisanju unutrašnjeg tržišta u oblasti usluga elektronske komunikacije i mreža, , promovisanje konkurencije i zaštitu interese potrošača u sektoru, uključujući univerzalnu dostupnost osnovnih savremenih usluga. Takođe obuhvata pravila o uslugama informacionog društva i transparentan, predvidljiv i efektivan regulatorni okvir za audiovizuelne medijske usluge u skladu sa evropskim standardima.

Kada je riječ o **elektronskim komunikacijama i informacionim tehnologijama**, u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju se navodi krajnji cilj Crne Gore, a to je usvajanje *acquisa* u sektoru mreža i usluga elektronskih komunikacija i usluga tri

godine nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma. Znači, do maja 2013.godine. Ovo znači da će znatan broj Direktiva, koje formiraju odgovarajući *acquis* EU, kao što su Direktiva o pristupu, Direktiva o odobrenju, Okvirna direktiva, Direktiva o univerzalnom servisu i Direktiva o čuvanju podataka, morati biti prenešene u crnogorsko zakonodavstvo, a neophodne administrativne strukture moraju do tada biti uspostavljene.

Sektor elektronskih komunikacija je zvanično liberalizovan 31. decembra 2003.godine, a od tada se konkurencija pojavljivala uglavnom na tržištu mobilne telefonije. Konkurencija u ostalim segmentima tržišta (fiksna telefonija, internet, fiksni bežični pristup, itd) je ograničena i to uglavnom zbog veoma malog učešća kojeg novi operateri imaju na tržištu. Država nema nikakvog udjela u nijednom od operatera koji su trenutno aktivni na tržištu. Veoma malo zaštitnih mjera u pogledu konkurencije je uvedeno na tržište, a nema ni potpunog rebalansa tarifa, niti je metodologija određivanja cijena razvijena i primijenjena. U kombinaciji, ovi uslovi otežavaju ulazak novih operatera na crnogorsko tržište.

Politika Crne Gore u oblasti elektronskih komunikacija je utvrđena u petogodišnjoj Strategiji sektora elektronskih komunikacija, koju je Vlada usvojila u junu 2006. godine. U skladu sa ovom strategijom, u julu 2008. godine je usvojen Zakon o elektronskim komunikacijama, koji je zamijenio Zakon o telekomunikacijama iz 2000. godine. Zakon o elektronskim komunikacijama predstavlja novi zakonodavni okvir koji za cilj ima usklađivanje sa regulatornim okvirom EU. Izmjene i dopune Zakon o elektronskim komunikacijama i Zakona o audiovizuelnim medijima su usvojene u julu 2010.godine, a međusobno su uslađene i zajedno jasno utvrđuju finansiranje buduće agencije za elektronske medije i njenu ulogu u proceduri dodjele dozvola za emitovanje radio-difuznih signala. Međutim, s obzirom da su izmjene i dopune stupile na snagu tek u avgustu 2010.godine, u

ovoj fazi se ne može ocijeniti njihovo stvarno sprovođenje, tako da će biti neophodno to vidjeti u narednim mjesecima. Dosadašnje sprovođenje Zakona o elektronskim komunikacijama, kroz usvajanje sekundarnog zakonodavstva i sprovođenje regulatornih odluka, je još uvijek u ranoj fazi. U septembru 2010. godine je usvojeno nekoliko uredbi o univerzalnim servisima. Uprkos uslađenosti Zakona o elektronskim komunikacijama sa Zakonom o elektronskim medijima, i dalje postoji zabrinutost u pogledu nekoliko odredbi Zakona o elektronskim komunikacijama, između ostalog one koje se tiču funkcije ministarstva da reguliše i vrši nadzor regulatornog organa i nezavisnošću istog. Zakonom o elektronskim komunikacijama se predviđa uspostavljanje Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, koja je počela sa radom krajem 2008. godine. Pet članova odbora ove agencije direktno imenjuje Vlada, što nosi potencijalni rizik od političkog uticaja. Ova procedura imenovanja nije u skladu sa regulatornim okvirom EU, koji ima za cilj da se osigura zaštita nacionalnih regulatornih tijela od spoljnih intervencija koje ugrožavaju njihovu nezavisnu procjenu. Nadalje, Shodno Zakonu o elektronskim komunikacijama, Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija ima sveobuhvatna nadzorna ovlašćenja. Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, što takođe ugrožava nezavisnost Agencije. Administrativni kapacitet Agencije da usvaja i sprovodi regulatorne odluke/sekundarno zakonodavstvo, kako je i utvrđeno Zakonom o elektronskim komunikacijama, je ograničen; administrativni kapacitet Ministarstva je čak ograničeniji.

U oblasti **usluga informacionog društva**, Crna Gora je početkom 2009. godine usvojila Strategiju razvoja informacionog društva u Crnoj Gori za period od 2009. do 2013. godine; međutim, broadband politika nije uključena. Ministarstvo za informaciono društvo, formirano na početku 2009. godine, je nadležno za sprovođenje i koordinaciju sa ostalim državnim organima i

institucijama. Opredijeljena budžetska sredstva postoje, ali je administrativni kapacitet Ministarstva prilično ograničen.

Biće potrebno unaprijediti zakonodavstvo o uslovnom pristupu, kao i uskladiti ga sa *acquis*-em. Zakon o elektronskim potpisima i Zakon o elektronskoj trgovini su izmijenjeni i dopunjeni u julu 2010. godine. Dok je Zakon o elektronskoj trgovini dobro usklađen sa sa *acquis*-em, biće potrebno dalje usklađivanje Zakona o elektronskim potpisima sa odgovarajućim zakonodavstvom EU.

Kada je riječ o **audio-vizuelnim politikama**, Crna Gora je jula 2010. godine usvojila Zakon o elektronskim medijima ima za cilj usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa evropskim standardima o regulisanju medija i sa Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama. Zakonom se uspostavlja Agencija za elektronske medije, bivša Agencija za radio-difuziju, kao nezavisan regulatorni organ u ovoj oblasti, kao i njene nadležnosti. Njime se, zajedno sa izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacija, jasno utvrđuje da će Agencija za elektronske medije biti nadležna za dodjelu radio-difuznih frekvencija, Novi Zakon takođe redefiniše izvore finansiranja regulatornog organa i predviđa da će prihodi od tendera za raspodjelu frekvencija biti dodijeljeni Agenciji za njene aktivnosti, time doprinoseći njenoj finansijskoj nezavisnosti. Sveukupno posmatrano, Zakon o elektronskim medijima je u velikoj mjeri usklađen sa Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama.

Kada je riječ o **filmskom nasljeđu**, aktivnosti koje se preduzimaju su zadovoljavajuće. Neophodno je povećati napore u pogledu zaštite maloljetnika. Crna Gora je potpisnica Konvencije o prekograničnoj televiziji Savjeta Evrope, kao i UNESCO (Obrazovna, naučna i kulturna organizacija Ujedinjenih nacija) Konvencije o zaštiti i promociji raznolikosti kulturnih izraza.

Zaključak

Kada je riječ o elektronskim komunikacija i informacionim tehnologijama, Crna Gora je djelimično uskladila svoje zakonodavstvo sa *acquis*-em. Međutim, zemlja je u početnoj fazi sprovođenja zakonodavstva. Liberalizacija tržišta je sporo napredovala. Takođe, nedostaje administrativni kapacitet i postoji potencijalni rizik od političkog uticaja, a misli se na imenovanje članova Odbora Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost.

Na području informacionog društva, osvaren je napredak u pogledu zakonodavnog usklađivanja i sada pažnju treba posvetiti sprovođenju, koje je u početnoj fazi. Administrativni kapacitet novoosnovanog Ministarstva za informaciono društvo je prilično ograničen. Kada je riječ o audio-vizuelnim medijima, crnogorsko zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađen sa Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama i evropskim standardima regulisanja medija. Neophodno je da Crna Gora poveća napore u pogledu zaštite maloljetnika.

Sveukupno posmatrano, Crna Gora će morati da uloži dodatne napore kako bi se uskladila sa *acquisem* u oblasti informacionog društva i medija i da ga u srednjem roku efektivno sprovede

3.11. Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Acquis u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja obuhvata veliki broj obavezujućih pravila, od kojih se mnoga direktno primjenjuju. Pravilna primjena ovih pravila i njihovo efektivno sprovođenje, kao i kontrola od strane efikasne državne uprave, su ključni za funkcionisanje Zajedničke poljoprivredne politike. Sprovođenje Zajedničke poljoprivredne politike zahtijeva uspostavljanje agencije za plaćanje i sistema upravljanja i kont-

role, kao što je Integrisani sistem administracije i kontrole, kao i sposobnost sprovođenja mjera ruralnog razvoja. Države članice moraju biti u stanju da primjenjuju zakonodavstvo EU o šemama direktne podrke i da sprovode organizaciju zajedničkog tržišta za razne poljoprivredne proizvode.

Do stupanja na snagu *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* između Crne Gore i EU 1. maja 2010. godine, Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima je na snazi od januara 2008. godine i već je obezbijedio postepenu liberalizaciju poljoprivredne trgovine.

Poljoprivredno zemljište zauzima 38 % (518,067 ha) ukupne teritorije Crne Gore, koja zauzima približno 13.812 kvadratnih kilometara. U strukturi poljoprivrednih površina najveće je učešće pašnjaka i prirodnih livada (88 %; 454.138 ha), koje se ekstenzivno koriste. Pokrivajući relativno mali prostor, i zahvaljujući medietaranskoj klimi, crnogorska poljoprivreda je prilično raznovrsna – od gajenja maslina i citrusa na primorju, preko gajenja ranog povrća i duvana u centralnom dijelu, pa do ekstenzivnog stočarstva u sjevernom dijelu. Poljoprivreda je još uvijek daleko najvažnija djelatnost seoskog stanovništva – više od 60.000 seoskih domaćinstava, dijelom ili u potpunosti, obezbjeđuje prihod u poljoprivredi. Proizvodnja hrane i poljoprivreda imaju značajnu odluku u crnogorskoj privredi, sa učešćem samo primarne poljoprivrede u Bruto domaćem proizvodu sa od više od 10 %. Procenat zaposlenosti u poljoprivredi je 2007. godine iznosio 8.3.

Crna Gora je neto uvoznik prehrambenih proizvoda, sa negativnim trgovinskim bilansom (približno 350 miliona eura u 2009. godini). Poljoprivredna trgovina prati uzlazni trend, dostižući 440 miliona eura u 2009. godini, što čini rast od 17% u odnosu na 2007. godinu. Zemlje potpisnice Sporazuma o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) su glavne izvozne/uvozne destinacije, čineći 80 % trgovine. Srbija je

glavni partner, koji učestvuje sa preko 55 % u ukupnom uvozu i sa 40 % u ukupnom izvozu. Učešće EU u ukupnoj poljoprivrednoj trgovini je raslo u toku prethodnih godina raslo, čineći oko 28 % od ukupnog crnogorskog uvoza i 18 % od ukupnog crnogorskog izvoza u 2009. godini. Po pristupanju, Crna Gora će morati uskladiti svoje tarife sa tarifama na nivou EU.

Trenutni administrativni kapacitet Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je ograničen, a ima 72 zaposlenih koji se bave formulisanjem politike i preduzimanjem neophodnih mjera za sprovođenje te politike. Trenutni raspoloživi statistički podaci o poljoprivredi su prilično ograničeni i nepouzdana. Međutim, popis poljoprivrede je obavljen sredinom juna 2010. godine. Rezultati popisa se trenutno analiziraju i očekuje se da će obezbijediti pouzdaniju osnovu za kreiranje poljoprivredne i politike ruralnog razvoja. (*Vidjeti Poglavlje 18 – Statistika*)

Crnogorska poljoprivredna politika se zasniva na Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju iz 2009. godine. Ovaj Zakon utvrđuje ciljeve poljoprivredne politike i obezbjeđuje osnovni okvir za razvoj i podršku poljoprivredi i ruralnim područjima, razvrstan u četire osnovne grupe: tržišno-cjenovnu, politiku ruralnog razvoja, poslove od javnog interesa i socijalne transfere seoskom stanovništvu. Crnogorsku poljoprivredu i dalje karakterišu naturalna poljoprivreda i tradicionalna proizvodnja, što kao rezultat ima manje povoljnu strukturu i nisku produktivnost. Mnogo je izazova pred crnogorskom poljoprivredom, sa naglaskom na povećanje konkurentnosti i jaču integraciju u lanac ishrane. Ukupna pomoć poljoprivredi od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je u 2010. godini iznosila 26,75 miliona eura.

Kada je riječ o **horizontalnim pitanjima**, glavni vid podrške proizvodnji su direktna plaćanja po grlu u stočarskoj i po hektaru površine u biljnoj proizvodnji. S obzirom da je *acquis* o agenciji za plaćanja i Integrisanom sistemu administracije i kontrole –

centralni elementi za upravljanje i kontrolu Zajedničke poljoprivredne politike – veoma zahtjevan, planiranje i pripreme će podrazumijevati opsežna ulaganja i institucionalnu izgradnju prije pristupanja. Crnoj Gori će biti potrebna mreža poljoprivrednih računovodstvenih podataka u skladu sa *acquis*-em.

Direktna plaćanja u Crnoj Gori nisu u skladu sa pravilima EU. Postoje značajne razlike u načinu pružanja direktne pomoći poljoprivrednicima. Za razliku od reformisane Zajedničke poljoprivredne politike, koja predviđa 85 % razdvajanja direktnih plaćanja od proizvodnje (93 % u 2013. godini), u Crnoj Gori su direktna plaćanja povezana sa proizvodnjom, i biće ih potrebno uskladiti sa *acquis*-em EU. Direktna pomoć se trenutno dodjeljuje ključnim sektorima proizvodnje: mlijeko, duvan, plaćanja po grlu za krave, bikove, ovce i koze. U svim slučajevima, određena je godišnja gornja granica budžeta, čime se ograničavaju pojedinačna plaćanja. Stoga, stopa pomoći se može godišnje mijenjati. Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009.-2013. predviđa uvođenje principa obaveznog ispunjavanja određenih zahtjeva, ali tačan okvir i opseg ostaju nejasni. Takođe, Crna Gora će morati uspostaviti informacioni sistem, pod zajedničkom upravom, za korisnike plaćanja po osnovu Zajedničke poljoprivredne politike, i obezbijediti godišnje obavljanje imena korisnika.

Kada je riječ o *državnoj pomoći*, umjesto za-tržište-vezanih subvencija i mjera ruralnog razvoja, Crna Gora primjenjuje izvjestan broj dodatnih mjera za dodjelu državne pomoći. Biće potrebno da Crna Gora uskladi sve svoje mjere državne pomoći sa pravilima i smjernicama EU.

Crna Gora, usljed specifičnih prirodnih uslova, raspolaže malim površinama obradivog zemljišta koje su nedovoljno iskorišćene, tako da je proizvodnja **ratarskih kultura** ograničena. *Žitarice* se uzgajaju na površini od 5.000 ha, sa subvencijama koje se dodjeljuju za proizvodnju pšenice, kukuruza, ječma,

raža, ovasa, heljde i *krmnog* bilja (lucerne, djetelinsko-travne smješe). Proizvodnja *krompira* na površini od oko 10.000 ha je veoma važan sektor, koji se tokom prethodnih godina razvijao. Proizvodnja drugih proizvoda iz sektora ratarskih kultura je od malog značaja u Crnoj Gori.

Stočarstvo je najveći podsektor u ukupnoj životinjskoj proizvodnji, u kojem preovladava proizvodnja dvostruke namjene, sa ukupnim brojem od 106.000 grla, dok krave i junice čine 73 %, i sa godišnjom proizvodnjom od 160.000 t mlijeka 7.500 t mesa. Samo 15-20% od ukupne proizvodnje mlijeka se isporučuje mljekarama, dok se ostatak koristi u domaćinstvima. Prosječni prinos po kravi je veoma nizak, manje od 2.500 kg, a rasna struktura nije povoljna, s obzirom da oko 50 % kravljih stada u Crnoj Gori je niže produktivnosti. Sektor uzgajanja *ovaca* karakteriše poluintenzivna proizvodnja i fokusiran je većinu ruralnih područja. Zasniva se na uzgoju lokalnih rasa radi mlijeka i mesa, sa godišnjom proizvodnjom od 7.000 t mlijeka i 3.500 t mesa. Uzgoj *koza* je takođe važan. Proizvodnja *svinskog mesa* je slaba.

Kada je riječ o **specijalizovanim kulturama**, u oblasti voća i povrća, površina pod voćem se u periodu od 2001. do 2008. godine povećala za oko 20 %. Ukupna godišnja proizvodnja svježeg voća dostiže iznos od 30.000 t (uglavnom se radi o pomorandžama, mandarinama, šljivama i jabukama). Crna Gora primjenjuje subvencije po hektaru za sadnju novih voćnjaka. Ova mjera nije u skladu sa *acquis-em* EU. Dok u Crnoj Gori postoje udruženja proizvođača koja obavljaju određene funkcije, organizacije proizvođača, kako je utvrđeno *acquis-em* EU, ne postoje. Potrebno je razviti administrativni kapacitet kako bi se ova šema realizovala u budućnosti. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti usklađivanju postojećih tržišnih standarda sa standardima EU, a potrebno je i uspostaviti kvalitetno inspekcijsko tijelo. U Crnoj Gori već postoji sistem izvještavanja o cijenama

domaćeg i uvezenog voća i povrća. U sektoru *vina*, proizvodnja grožđa i vinogradi obuhvataju površinu od 4.300 ha, sa trendom rasta u toku prethodnih godina. Crna Gora dodjeljuje subvencije po hektaru za sadnju novih vinograda. Subvencije za *maslinovo ulje* postoje i to u svrhu podizanja novih i rekonstrukcije postojećih maslinjaka. Ove mjere nisu u skladu sa *acquis*-em. Kao članica Međunarodnog savjeta za maslinovo ulje, Crna Gora primjenjuje tržišne standarde o maslinovom ulju koje su usklađene sa EU.

Crnogorska politika pokazuje posvećenost **ruralnom razvoju**, sa pristupom sličnim pristupu EU, kao i postojanju strategije i nacionalnog programa. Međutim, određene mjere, ili njihovi djelovi, nisu usklađene sa *acquis*-em EU. Kriterijumi odabira i usmjeravanje mjera moraju biti uspostavljeni, a praćenje i evaluacija se moraju dalje sprovoditi. Agro-ekološka orijentacija crnogorske politike ruralnog razvoja je i dalje slaba. Takođe, ograničena pažnja je posvećena proširenju i savjetodavnim službama ili unapređivanju ljudskog kapitala. Ukupan pristup politici ruralnog razvoja je potrebno dalje jačati i konsolidovati u skladu sa zahtjevima EU. Iako ograničenog kapaciteta, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede ima ukupnu odgovornost za politiku ruralnog razvoja i sprovođenje iste. Temeljne pripreme će biti neophodne radi usvajanja mehanizama isporuke usklađenih sa EU. Prvi važan korak je blagovremeno uspostavljanje svih IPARD (Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj) struktura za sprovođenje pretpristupne pomoći.

U pogledu **politike kvaliteta**, Crna Gora primjenjuje šemu upravljanja kvalitetom sličnu šemi geografskih oznaka i tradicionalnih naziva Evropske unije. Sektor **organskog uzgoja** u Crnoj Gori je relativno mali, ali se očekuje da će se razviti zahvaljujući domaćoj podršci, tekućim međunarodnim projektima i trendovima. U ovom sektoru postoji 88 proizvođača, ali ne postoje precizni podaci o zasađenoj površini. Potrebno je uskladiti

crnogorsko zakonodavstvo o organskom uzgoju sa *acquis*-em, kao i ojačati nadzorne aktivnosti.

Uticaj

Predviđeni uticaj pristupa Crne Gore Evropskoj uniji na Zajedničku poljoprivrednu politiku EU je povezan sa strukturom i veličinom crnogorskog poljoprivrednog sektora. Poljoprivredni sektor u Crnoj Gori učestvuje sa 9,3 % u Bruto domaćem proizvodu (2008. godina). Ukoliko pristupi Evropskoj uniji, Crna Gora bi dodala 516.067 hektara poljoprivrednog zemljišta poljoprivrednom sektoru EU (jednako 0,3 % iskorištene obradive površine u EU-27). Proizvodnja mlijeka, govedine i ovčetine bi činila mali procenat ukupne proizvodnje u EU-27. Biljna proizvodnja je zanemariva u poređenju sa proizvodnjom u EU. Sveukupno posmatrano, preliminarna procjena pokazuje da bi članstvo Crne Gore u EU imalo ograničen uticaj na Zajedničku poljoprivrednu politiku.

Zaključak

Sveukupno posmatrano, u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, Crna Gora će morati uložiti značajne i kontinuirane napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em i efektivno ga sprovela u srednjem roku. Prilagođavanje poljoprivredne politike će biti potrebno, u smislu prelaska na mjere razdvajanjem direktnih plaćanja od proizvodnje. Crna Gora će morati da ojača svoj administrativni kapacitet i fokusirati pripreme na uspostavljanje osnovnih instrumenata i institucija za upravljanje Zajedničkom poljoprivrednom politikom, a posebno u pogledu agencije za plaćanje i sistema integrisane administracije i kontrole. Važna aktivnost je blagovremeno uspostavljanje svih operativnih struktura za sprovođenje pretpristupne pomoći ruralnom razvo-

ju. Crna Gora treba da uspostavi solidnu osnovu za precizne statističke podatke o poljoprivredi. Posebna pažnja se mora posvetiti jačanju administrativnog kapaciteta za upravljanje organizacijom zajedničkog tržišta i aktivnostima ruralnog razvoja.

3.12. Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Evropska unija ima integrisan pristup koji ima za cilj da se osigura visok nivo javnog zdravlja, zdravlja životinja, dobrobit životinja i zdravlje bilja kroz koherentne „od farme do stola“ mjere i odgovarajući monitoring, u isto vrijeme osiguravajući efektivno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. *Acquis* utvrđuje pravila o higijeni u proizvodnji hrane i pravila za oblast veterinarstva, koja su od ključnog značaja za zaštitu zdravlja životinja, dobrobiti životinja i za bezbjednost hrane životinjskog porijekla na unutrašnjem tržištu. U fitosanitarnoj oblasti, pravila EU pokrivaju pitanja vezana za kvalitet sjemena, sredstva za zaštitu bilja, štetne organizme i ishranu životinja. Države članice moraju imati odgovarajuće administrativne strukture za inspekciju i kontrolu prehrambenih proizvoda, uključujući i odgovarajući laboratorijski kapacitet.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo zdravlja su nadležni za planiranje politike, usvajanje sekundarnog zakonodavstva i za nadzor. Glavni dio zakonodavstva u ovoj oblasti je Zakon o bezbjednosti hrane iz 2007. godine, koji je samo djelimično usklađen sa *acquis-em*. Veterinarska uprava i Fitosanitarna uprava, u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Odsjek za bezbjednost hrane, u okviru Ministarstva zdravlja su glavna upravna tijela odgovorna za sprovođenje. Kada je riječ o procjeni rizika, u septembru 2009. godine je osnovan Nacionalni savjet za procjenu bezbjednosti

hrane, koji pruža naučne savjete i pomoć pri svim aktivnostima procjene rizika u pogledu bezbjednosti hrane i hrane za životinje. Kontrole bezbjednosti hrane obavljaju Fitosanitarna i Veterinarska uprava Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Osjek za poslove zdravstveno-sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja, kao i osam opštinskih jedinica. Kapacitet ovih službi je veoma ograničen i biće ga potrebno značajno ojačati kako bi se ispunile obaveze iz *acquis*-a. Laboratorije vrše testiranja u Crnoj Gori, izuzev za analize genetički modifikovanih organizama, koje se obavlja u stranim laboratorijama. Oprema kojom raspolažu laboratorije je zastarjela i neadekvatna, a time i ukupan kapacitet testiranja hrane ograničen. Nekoliko laboratorija prolazi kroz proces akreditacije za različite analitičke metode. Crna Gora nema uspostavljen sistem brzog uzbunjivanja.

U sektoru veterinarske politike, zakonodavni okvir i osnovu za sekundarno zakonodavstvo utvrđuje Zakon o veterinarstvu, Zakon o zaštiti dobrobiti životinja i Zakon o identifikaciji i registraciji životinja. Crna Gora je započela usklađivanje sa odgovarajućim *acquis*-em, ali ovo zahtijeva ulaganje daljih napora, sa posebnim osvrtom na nusproizvode životinjskog porijekla. Veterinarska uprava Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je nadležna za *identifikaciju životinja*, zdravlje životinja i *dobrobit životinja*, kao i za bezbjednost proizvoda životinjskog porijekla.

Crna Gora je članica Svjetske organizacije za zdravlje životinja, a volontarno se pridružila Sistemu za prijavu bolesi životinja (ADNS). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede usvaja godišnje programe koje se tiču mjera zaštite zdravlja životinja. Međutim, određeni kontingentni planovi za *bolesti životinja* još uvijek ne postoje, a biće i neophodan sveobuhvatan program za kontrolu i praćenje prenosive spongiformne encefalopatije, a sve sa ciljem ispunjavanja zaht-

jeva *acquis*-a. Osnovni elementi *sistema kontrole* koji se zahtijevaju na unutrašnjem tržištu postoje, ali ih je potrebno ojačati. Usvojeno je zakonodavstvo kojim se uspostavlja sistem za identifikaciju životinja i registraciju njihovog kretanja, je usvojeno. Međutim, određeno sekundarno zakonodavstvo se i dalje zahtijeva (za ovce i koze, svinje i kopitare), a neophodno je da sistem postane potpuno operativan.

Životinje i proizvode životinjskog porijekla je moguće uvesti u Crnu Goru preko devet graničnih prelaza. Opremu i procedure bi bilo neophodno unaprijediti i izmijeniti kako bi se se ispunili zahtjevi koji se primjenjuju na mjesto (punkt) granične inspekcije EU.

Kada je riječ o **plasmanu hrane, hrane za životinje i nusproizvoda životinjskog porijekla**, postojeće crnogorsko zakonodavstvo je neophodno dalje uskladiti sa *acquis*-em, a posebno kroz izmjene i dopune Zakona o bezbjednosti hrane i kroz usvajanje Zakona o nusproizvodima životinjskog porijekla. *Pravila o higijeni* su već djelimično usklađena sa zahtjevima EU, sa izuzimanjem određenih mikrobioloških kriterijuma za prehrambene proizvode. Novi zahtjevi o higijeni se postepeno sprovode, počev od novih preduzeća. Pravne odredbe za kontrole zasnovane na Analizi opasnosti i kontroli kritičnih tačaka (HACCP) su usvojene, a finansijska podrška za njihovo uvođenje se pruža subjektima u poslovanju hranom iz državnog budžeta. Postojeći *sistem za kontrole* proizvoda i nusproizvoda životinjskog porijekla nije usklađen sa zahtjevima EU; naročito, ne postoje odredbe koje se tiču kontrole specifično rizičnog materijala. Usklađivanje će takođe biti neophodno u oblasti higijene hrane za životinje.

U Crnoj Gori trenutno posluje 76 preduzeća za proizvodnju mesa, 22 za proizvodnju mlijeka i 9 zaproizvodnju ribe. Da bi se ispunili zahtjevi EU, vjerovatno će veliki broj ovih preduzeća trebati značajno unaprijediti svoje objekte.

Kada je riječ o **pravilima bezbjednosti hrane**, domaće zakonodavstvo ispunjava neke od zahtjeva EU koji se odnose na

etiketiranje, aditive, enzime u hrani, sredstva za aromatizaciju, materijale koji dolaze u kontakt sa hranom, dodatke i zaraze, ali će biti neophodno dalje usklađivanje sa acquis-em. Crnogorsko zakonodavstvo o posebnim pravilima za hranu za životinje sadrži neke elemente koji se zahtijevaju u acquis-u. Međutim, zakonodavstvo o hranama za životinje koje su predviđene za određene prehrambene potrebe i o određenim proizvodima koji se koriste u ishrani životinja ne postoji. U ovoj oblasti postoje dva bilateralna sporazuma koja su zaključena sa Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom. Po pristupanju, moraće se obezbijediti da svi relevantni međunarodni sporazumi budu usklađeni sa zahtjevima EU.

Što se tiče **fitosanitarnog sektora**, Zakon o zaštiti zdravlja bilja čini glavnu pravnu osnovu. Crna Gora je započela proces prenošenja *acquis*-a u ovaj sektor usvajanjem ili usklađivanjem okvirnog zakonodavstva. Međutim, trenutno ne postoji posebno zakonodavstvo kojim se uređuju zaštićene zone, registracija subjekata, pasoši, obavještenja o zadržavanju i potrošnju. Fitosanitarna uprava Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je glavni nadležni organ. Uprava je nadležna za sprovođenje, a u saradnji sa Ministarstvom zdravlja uspostavlja i prati najveću granicu rezidua pesticida. Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine saraduju po pitanju plasmanu na tržište *sredstava za zaštitu bilja*. Crna Gora je 2007. godine postala članica Međunarodne unije za zaštitu novih biljnih sorti. Testovi za utvrđivanje različitost, uniformnosti i stabilnost sorte (DUS) se ne obavljaju u Crnoj Gori, ali se priznaju testovi obavljeni u inostranstvu. Laboratorijski kapacitet za kontrolu sjemena i sadnog materijala i za analizu rezidua pesticida je ograničen i potrebno ga je znatno ojačati kako bi se ispunili zahtjevi EU.

Zaključak

Crna Gora je započela proces usklađivanja svog zakonodavstva sa zahtjevima EU. Sveukupno posmatrano, međutim, biće neophodno da uloži značajne i kontinuirane napore kako bi se ostvarila potpuna usklađenost sa *acquis*-em i kako bi ga efektivno sprovela u srednjem roku. Administrativni kapacitet svih organa aktivnih u sektoru, a posebno kapacitet Fitosanitarne uprave i Veterinarske uprave u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, je neophodno ojačati kako bi se mogli suočiti sa zahtjevima EU. Ovo se posebno važi za sve aktivnosti vezane za inspeksijske i kontrolne mjere.

3.13. Poglavlje 13: Ribarstvo

Acquis u oblasti ribarstva sastoji se od direktno primjenjivih regulativa, koje ne zahtijevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, zahtijeva se uvođenje mjera kojima će se uprava i nosioci aktivnosti pripremiti za učešće u Zajedničkoj politici ribarstva, koja obuhvata upravljanje resursima i flotom, inspekcije i kontrole, strukturne aktivnosti, tržišnu politiku i kontrolu državne pomoći. U pojedinim slučajevima, moraju se prilagoditi postojeći sporazumi i konvencije o ribarstvu zaključene sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju reguliše preferencijalnu trgovinu ribom i ribljim proizvodima, i podstiče saradnju u oblasti ribarstva.

Crna Gora ima veoma mali sektor ribarstva, sa samo 0,5% učešća u BDP-u. Sektor pomorskog ribarstva trenutno zapošljava oko 160 osoba (sa punim ili skraćenim radnim vremenom), a sektor marikulture 36. zvanični godišnji izlov se kreće oko 700 tona, uglavnom plave i bijele ribe i školjki.

Crnogorska Uprava za ribarstvo je takođe mala. Jedinica za ribarstvo u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede se sastoji od jednog savjetnika (koji polovinu svog radnog vremena posvećuje ribarstvu) i dva mlađa saradnika. Institut za biologiju mora u Kotoru ima značajnu ulogu, ne samo kao naučno savjetodavno tijelo, već i u smislu pružanja podrške u upravljanju flotom i prikupljanju podataka. Generalno, kapaciteti postojeće Uprave za ribarstvo su veoma ograničeni i moraće se značajno osnažiti kako bi preuzeli zadatke koje im nameće Zajednička politika ribarstva.

Zakon o morskome ribarstvu i marikulturi iz 2009. godine i Zakon o slatkovodnom ribarstvu iz 2007. godine predstavljaju zakonsku osnovu. Nacionalni strateški plan za sektor ribarstva za period 2009- 2013. godine utvrđuje ciljeve razvoja akvakulture i morskog ribarstva, uključujući naučnu procjenu ribljeg fonda.

Kada je riječ o **upravljanju resursima i flotom** u Crnoj Gori, nijedna od ribljih vrsta koje izlovljavaju ribari u Crnoj Gori ne podliježe ograničenjima izlova. Crna Gora nije članica Međunarodne komisije za očuvanje atlantske tune (ICCAT) i nema kvote za plavorepu tunu. Crnogorska flota obuhvata oko 200 malih brodova, uključujući 21 komercijalni brod duži od 12 metara. Registracija se vrši ručno u lokalnim lučkim kapetanijama. Registar flote kao dio ribarskog informacionog sistema (koji uključuje prikupljanje podataka i program uzorkovanja za male ribarske flote) je dizajniran u okviru projekta koji je finansirala EU, ali još uvijek nije u upotrebi. On će se morati dodatno razvijati i primjenjivati kako bi postao kompatibilan sa registrom ribarske flote EU.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je utvrdilo godišnji broj ribarskih dozvola, na prijedlog Instituta za biologiju mora, i to na osnovu podataka o izlovu. Međutim, postoji potreba za pouzdanijim, sistematičnijim i boljim prikupljanjem podataka o ribarskoj floti, izlovu, iskrcaju i biološkom sta-

nju ribljeg fonda u crnogorskim vodama, kako bi se omogućila sveobuhvatna procjena resursa i sprovele pripreme za Zajedničku politiku ribarstva EU.

Crna Gora će morati uskladiti svoje zakonodavstvo sa pojedinim odredbama *acquis*-a, naročito sa Regulativom br. 1967/2006 o mjerama upravljanja za održivo iskorišćavanje ribljih resursa Sredozemnog mora, i Regulativom br. 2371/2002 o očuvanju i održivom iskorišćavanju ribljih resursa u okviru Zajedničke politike ribarstva.

Što se tiče **inspekcije i kontrole**, crnogorski Zakon o morskome ribarstvu reguliše zahtjeve u pogledu dnevnika ulova za brodove duže od 10 metara, ali je njihova primjena u praksi problematična. Ne postoji sistematska obrada dnevnika, nema odgovarajuće registracije ulova i iskrcaja, a nema ni računa. Samim tim, nemoguće je izvršiti sistematsku unakrsnu provjeru sastava izlova i podataka iz dnevnika. Crna Gora će, kao pitanje prioriteta, morati obezbijediti pravilnu registraciju i unakrsnu provjeru izlova, iskrcaja i računa.

Država će se takođe morati pripremiti za buduću obavezu elektronskog evidentiranja svih izlova i elektronskog dostavljanja ovih informacija nadležnim organima (ova obaveza „elektronskog dnevnika“ će se, od 1. januara 2012. godine, primjenjivati na brodove registrovane u državama članicama EU dužine preko 12 metara). Crna Gora će morati dodatno objasniti kako će se nositi sa zahtjevima *acquisa* u pogledu sistema praćenja plovila (VMS – Vessel Monitoring System). Iako će se to odnositi na mali broj crnogorskih plovila, Crna Gora treba da uspostavi centar za praćenje ribarstva ili da se sa susjednom zemljom dogovori o zajedničkom korišćenju jednog centra.

Kada je riječ o ljudskim resursima, u Crnoj Gori trenutno tri inspektora prate morsko ribarstvo. Uspostavljena je određena saradnja sa graničnom pomorskom policijom, ali se ona slabo uključuje u kontrolu ribarstva zbog sopstvenih prioriteta u radu.

Što se tiče **strukturnih aktivnosti i državne pomoći**, Crna Gora pruža vrlo ograničenu finansijsku pomoć sektoru ribarstva. Osim određene pomoći za slatkovodno poribljavanje endemskim vrstama, mjere podrške su slične onima koje pruža Evropski fond za ribarstvo. Nakon pristupanja, sve mjere državne pomoći, uključujući neposrednu i posrednu podršku sektoru ribarstva, će se morati uskladiti sa *acquis*-em.

Kako bi koristila pomoć EU nakon pristupanja, Crna Gora će se morati prilagoditi mehanizmima programiranja Evropskog fonda za ribarstvo. Takođe, Crna Gora će morati da uspostavi odgovarajući sistem upravljanja i kontrole, kako bi se obezbijilo valjano i efikasno upravljanje sredstvima Fonda u okviru zajedničkog upravljanja. To će zahtijevati jačanje ljudskih resursa, a naročito obuke.

Kada se radi o **tržišnoj politici**, tržišne mjere u Crnoj Gori su tek u začetku, naročito kada je riječ o osnivanju udruženja proizvođača i prikupljanju podataka o tržištu. Bilo bi potrebno usklađivanje sa *acquis*-em.

Što se tiče **međunarodnih sporazuma**, Crna Gora je članica Generalne komisije za ribarstvo Mediterana (GFCM) i učestvuje u projektu FAO AdriaMed „Naučna saradnja kao podrška ribarstvu u Jadranskom moru“, koji sufinansira EU. Protokol iz 2002. godine o poluostrvu Prevlaka, na granici između Crne Gore i Hrvatske, sadrži i odredbu o ribolovnim aktivnostima. Do sada nijesu prijavljenje teškoće u sprovođenju ove odredbe.

Zaključak

Sektor ribarstva u Crnoj Gori je veoma mali, a postojeći kapaciteti Uprave za ribarstvo za upravljanje i inspekciju su naročito ograničeni. *Sve u svemu*, Crna Gora će morati uložiti značajne i održive napore da se prilagodi sa *acquis*-u i da ga djelotvorno primijeni u srednjem roku. Naročito je izražena

potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta i poboljšanja prikupljanja podataka o ribolovnoj floti, izlovu, iskrcaju i biološkom stanju ribljeg fonda.

3.14. Poglavlje 14: Saobraćajna politika

Zakonodavstvo EU u oblasti saobraćaja ima za cilj poboljšanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, podsticanjem efikasnih, ekoloških i pristupačnih saobraćajnih usluga. *Acquis* u oblasti saobraćaja obuhvata drumski, željeznički, vazdušni i pomorski saobraćaj kao i unutrašnje plovne puteve. On reguliše tehničke i sigurnosne standarde, socijalne standarde, i liberalizaciju tržišta u kontekstu jedinstvenog evropskog saobraćajnog tržišta.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) uvodi obavezu Crne Gore da obezbijedi nesmetani pristup tranzitnom saobraćaju iz EU da pređe preko njene teritorije i predviđa primjenu nediskriminatornih putarina kao i raspored za usklađivanje sa zakonodavstvom EU u oblasti drumskog saobraćaja.

U oblasti **drumskog saobraćaja**, Crna Gora mora pojačati svoje napore kako na usklađivanju sa *acquis*-em tako i na njegovom sprovođenju. Pristup tržištu za prevoz roba i usluga je regulisan i za domaće i za inostrane operatere, ali četiri kriterijuma za sticanje zvanja (stručna sposobnost, finansijsko stanje, dobra reputacija i stvarno preduzeće) još uvijek nijesu ispunjena. Kada je riječ o *acquis*-u u oblasti naplate putarina, Crna Gora primjenjuje diskriminatorne dažbine za drumska vozila iz EU, pored takozvane eko-takse koja nije proporcionalno izračunata za drumska vozila porijeklom iz EU osim za teretna vozila. Iako postoji zakonodavno i organizaciono uređenje provjere tehničke ispravnosti vozila, tehnički dio *acquis*-a o težini i dimenzijama vozila se i dalje ne primjenjuje. U socijalnoj oblasti *acquis*-a, zakonski okvir kojim se reguliše vrijeme vožnje i uvode tahografi je usvojen sredinom 2010. godine. Poštovanje

obaveznih pravila o vremenu vožnje, periodu odmora i upotrebi tahografa, tek treba provjeriti. Potrebni su bolji administrativni kapaciteti kako bi se prevazišlo kašnjenje u primjeni digitalnih tahografa. Što se tiče prevoza opasnih proizvoda, Zakon o prevozu opasnih supstanci je na snazi, a država je potpisnica Evropskog sporazuma o međunarodnom drumskom transportu opasne robe (ADR). Međutim, Crna Gora mora osnažiti mehanizme za praćenje sprovođenja relevantnih međunarodnih pravila i zakonodavstva EU, između ostalog i onog koje se tiče prenosive opreme pod pritiskom, kontrola na putevima i savjetnika za bezbjednost.

Što se tiče **drumskog saobraćaja**, Crna Gora je postigla izvjesni napredak u sprovođenju reforme željeznice. Razdvojeni su infrastruktura i prevoz u državnom željezničkom preduzeću, čime je ispunjen glavni zahtjev zakonodavstva EU u oblasti željeznice. Crna Gora je potpisala sporazuma o graničnom prelazu sa Srbijom (po modelu sporazuma između Bugarske i Srbije), koji međutim nije u potpunosti usklađen sa zakonodavstvom EU. Nakon krize u 2009. godini, zabilježen je snažan rast međunarodnog željezničkog teretnog saobraćaja sa Srbijom i Albanijom. Saradnja sa Srbijom na ovoj ruti je povećala stratešku i komercijalnu vrijednost željezničkog sektora u Crnoj Gori. Crna Gora nastoji da razvije željeznički putnički saobraćaj. Međutim, zakonski okvir u ovoj oblasti ne zadovoljava zahtjeve prava EU. Treći željeznički paket i najnovije zakonodavstvo EU još uvijek nijesu preneseni. Sprovođenje Regulative EU o pravima i obavezama putnika nije zadovoljavajuće. *Acquis* u oblasti bezbjednosti željezničkog saobraćaja se mora prenijeti i sprovesti, naročito direktive o dozvolama za mašinovođe i o interoperabilnosti. I dalje se očekuje računovodstveno odvajanje aktivnosti prevoznika koji dobija državnu naknadu od ostalih aktivnosti, kao što je teretni prevoz. Nepostojanje infrastrukturnih dažbina za putničke vozove nije usklađeno sa pravom

EU, a rizici ugrožavaju konkurentsku poziciju teretnog željezničkog prevoza. Direkcija za željeznice, zadužena za bezbjednost i propise, je osnovana 2009. godine. Međutim, usljed nedostatka kadra i sredstava, nije u potpunosti funkcionalna. Ovlašćenja Direkcije za željeznice treba unaprijediti, tako što će joj se dodijeliti pravo da uvodi novčane kazne i traži informacije, kao i kroz mehanizme za sprovođenje njenih odluka. Potrebno je uspostaviti nezavisno tijelo za istragu nesrećnih slučajeva, kao i odgovarajući žalbeni mehanizam.

U Crnoj Gori ne postoji **saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima**.

Kada je riječ o **kombinovanom prevozu**, Crna Gora je u početnoj fazi njegovog razvoja.

Kada je u pitanju **vazdušni saobraćaj**, sudeći prema posljednjoj procjeni eksperata Evropskog zajedničkog vazdušnog promotora (ECAA) (iz septembra 2010. godine), Crna Gora je postigla značajan napredak u pogledu realizacije prve prelazne faze ECAA sporazuma i daljih zahtjeva koji se tiču druge faze. Stepenn usklađenosti vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori je zadovoljavajući. Država je na putu da ispuni uslove prve faze tokom 2011. godine. Međutim, treba riješiti pitanje nezavisnosti tijela za istragu nesrećnih slučajeva i primjene sistema upravljanja bezbjednošću na aerodromima, kako zahtijeva Konvencija iz Montreala. Potrebne su takođe određene izmjene i dopune Zakona o vazdušnom saobraćaju u oblasti ekonomskog uređenja, između ostalog i u pogledu primjene direktive o radnom vremenu. Potrebno je imenovati tijela zadužena za Nacionalni plan bezbjednosti u civilnom vazduhoplovstvu i za Program kontrole kvaliteta. Posebni napor se moraju uložiti kako bi se sproveo *acquis* u oblasti bezbjednosti i „Jedinstvenog evropskog neba“, kroz Program informacionog sistema sa integrisanim standardima (ISIS). U tom pogledu je već postignut određen napredak, pripremom nacrtu zakonodavstva za sprovođenje *acquis*-a u

oblasti „Jedinstvenog evropskog neba“. Crna Gora mora osigurati usvajanje ovog zakonodavstva što je prije moguće, kako bi se obezbijedila regulatorna konvergencija u oblasti upravljanja vazдушnim saobraćajem.

Sektor **pomorskog saobraćaja** u Crnoj Gori je ograničen. Međutim, potreban je značajan napredak kako bi se poboljšala kontrola državne zastave i lučka kontrola. Crna Gora je članica Međunarodne pomorske organizacije (IMO) i Međunarodne organizacije rada (ILO). Iako nijesu dostupni potpuni statistički podaci shodno Pariskom memorandumu o razumijevanju o lučkoj kontroli, stopa zadržavanja plovila pod crnogorskom zastavom je bila 23% u 2009. godini, u poređenju sa prosjekom od 2,2% zadržavanja plovila pod zastavom EU u istoj godini.

Kada je riječ o **satelitskoj navigaciji**, Crna Gora je posvećena učešću u programu satelitske navigacije Galileo, čim isti počne sa radom.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, zemlja će morati uložiti dodatne napore u cilju usklađivanja sa evropskim propisima u oblasti saobraćaja da bi ih efektivno primijenila u srednjem roku. Potrebno je dodatno prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira a naročito jačanje administrativnih i kapaciteta za primjenu. Naročitu pažnju treba posvetiti daljem usklađivanju zakonodavstva o eko-taksama i putarinama kao i prenošenju trećeg željezničkog paketa. Crna Gora takođe treba da osigura kvalitetnu primjenu socijalnih i tehničkih pravila u drumskom saobraćaju, sigurnosnih i bezbjednosnih zahtjeva u pomorskom sektoru kao i standarda za drumski transport opasne robe.

3.15. Poglavlje 15: Energetika

Energetska politika Evropske unije ima za cilj da unaprijedi konkurentnost, osigura bezbjednost nabavke i zaštiti životnu sredinu. Evropski propisi u oblasti energetike sastoje se od pravila i politika koje pokrivaju konkurenciju i državnu pomoć, unutrašnje energetske tržište (posebno otvaranje tržišta električne energije i gasa), unapređenje izvora obnovljive energije, energetske efikasnost, upravljanje krizama i obaveze u odnosu na bezbjednost naftnih zaliha, nuklearnu energiju i nuklearnu bezbjednost i zaštitu od radijacije.

Ukupan energetske balans sadrži hidroenergiju, naftne derivate, ugalj, drvo i drveni otpad, kao i uvezenu električnu energiju. U 2008. godini tri najveće energetske grupe u ukupnom energetskom balansu bili su naftni derivati (37%), ugalj (34%) i hidroenergija (12%). Domaća proizvodnja čini otprilike polovinu ukupne primarne energetske potrošnje, sa lignitom kao najvažnijim izvorom (oko 69% ukupnog domaćeg proizvoda). Sva nafta i naftni proizvodi su uvezeni. Crna Gora trenutno nema gasnu infrastrukturu; međutim postoji namjera da se gas dovede u zemlju.

Kao član Energetske zajednice, Crna Gora je zakonski obavezna da primijeni znatne djelove evropskog zakonodavstva iz oblasti energije. Novi Zakon o energetici koji je usvojen u aprilu 2010. godine jeste osnovni dokument koji određuje osnovne principe za primjenu energetske politike i strategije, nadležnosti vlade u energetskom sektoru, kao i uspostavljanje uloge i odgovornosti regulatornog tijela. Ovaj zakon je generalno usklađen sa energetske *acquis*-em ali je i dalje potrebno obimno zakonodavstvo kojim se reguliše primjena.

Što se tiče **bezbjednosti zaliha**, novi Zakon o energetici postavlja pravni okvir za zadržavanje zaliha naftnih proizvoda 90 dana u skladu sa prethodnom Direktivom o naftnim zali-

hama. Međutim, ovim zakonom nijesu postavljeni uslovi i vremenski okvir. On će biti praćen Uredbom o obaveznim strateškim zalihama nafte i naftnih derivata u skladu sa novom Direktivom o naftnim zalihama. Neke odredbe Direktiva o bezbjednosti električnih i gasnih zaliha su prenesene novim zakonom o energetici, ali potrebni su dalji napori, naročito u pogledu učešća Crne Gore u regionalnim projektima za gasnu infrastrukturu („Gasni prsten“).

U oblasti konkurentnosti i unutrašnjeg energetskog tržišta, novi Zakon o energetici (i prateće zakonodavstvo za primjenu) ima za cilj da postigne viši stepen usaglašenosti sa direktivama Evropske unije o tržištima električne energije i prirodnog gasa i bolje će odrediti ukupne nadležnosti u energetskom sektoru, prava i obaveze energetskih subjekata i regulatora. Tržište električne energije je *de jure* otvoreno za sve velike potrošače od 1. januara 2009. godine (oko 40% tržišta). Stvarno otvaranje tržišta i dalje zaostaje. U decembru 2009. godine, regulator je izdao prvu dozvolu za trgovinu i nabavku drugoj kompaniji pored EPCG-a.

Operativna funkcija distributivnog sistema ostaje pri vertikalno integrisanim komunalnim uslugama. Ne postoji predviđeni rok za pravno raščlanjivanje operatora distributivnog sistema. Prenosna kompanija (Prenos) je pravno raščlanjena 2009. godine. Njena operativna transparentnost se poboljšava, ali i dalje ne ispunjava u potpunosti zahtjeve *acquis*-a (kao što su objavljivanje mrežnih naplata i investicionih prognoza). Energetska regulatorna agencija Regagen razvija pravila i procedure za izdavanje licenci, tarifnu metrologiju i pravila za rješavanje sporova. Potrebno je dalje jačanje njene nezavisnosti.

U skladu sa obavezama u okviru Energetske zajednice, Crna Gora mora uspostaviti pravni okvir za svoje buduće tržište gasa.

Potrebno je napraviti dodatne napore u usklađivanju nacionalnih zakona iz oblasti energetike sa novim odredbama Trećeg paketa unutrašnjeg energetskog tržišta.

Kameni ugali se ne eksploatiše u Crnoj Gori koja proizvodi oko 1,5 miliona tona lignita godišnje. Ne postoji shema državne pomoći za podršku proizvodnji uglja, iako vladina pomoć postoji u obliku odloženih isplata obaveza rudnika *Pljevlja* prema vladi (koncesije, PDV, doprinosi).

Zakon o istraživanju i proizvodnji hidrokarbonata koji je usvojen u julu 2010. godine obezbjeđuje djelimičnu usklađenost sa Direktivom o hidrokarbonatima.

Što se tiče **obnovljive energije**, Crna Gora ima veoma značajan hidroenergetski potencijal. Tenderi za izgradnju kako velikih tako i malih hidroelektrana dobro napreduju. Zemlja takođe ima potencijala za solarnu energiju i energiju vjetra i biomase. Cilj je da se Zakon o energetici uskladi sa Direktivom o obnovljivoj energiji koja postavlja cilj minimalnog udjela obnovljive energije do 2020. godine. Svaka ugovorna strana će morati da preko Energetske zajednice uspostavi nacionalni cilj prema istoj metrologiji kao za države članice. Crna Gora još uvijek nije zacrtala cilj, a ključni izazov bi bio uspostavljanje pouzdane vrijednosti za udio obnovljive energije u Crnoj Gori u 2005. godini (osnovna godina za obračunavanje). Trenutni planovi Crne Gore vezani za obnovljivu energiju nijesu dovoljni za potpunu usklađenost sa ciljem za 2020. godinu. Trenutni napori da se unaprijede obnovljivi izvori su fokusirani na sektor električne energije, ali ne i na saobraćaj i grijanje. Ne postoje rokovi za usvajanje nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na zahtjeve Direktive o obnovljivoj energiji. Crna Gora se obavezuje da ispuni ovaj budući cilj, ali ne dajući nacrt ili rokove za usvajanje.

Crna Gora je usvojila strategiju **energetske efikasnosti** 2005. godine. Ona je dopunjena akcionim planom za period 2008-2012. godine koji postavlja mjere, odgovornosti i rokove. Međutim, on ne ispunjava u potpunosti zahtjeve *acquis*-a. Naročito mu nedostaju nacionalni indikativni ciljevi za

unapređenje energetske efikasnosti. Ovaj plan je trenutno u proceduri revizije. Zakon o energetskej efikasnosti je usvojen u maju. On sadrži odredbe koje se odnose na efikasnost finalne upotrebe energije, energetski učinak zgrada, eko-dizajn proizvoda, označavanje kućnih aparata, kao i obaveze dobavljača i distributera električnih aparata. Međutim, ovim zakonom nije predviđeno posebno tijelo za sprovođenje ili fond za energetske efikasnost. Unapređenje visokoeffikasne kombinovane proizvodnje je regulisano Zakonom o energetici od aprila 2010. godine. Crna Gora priprema novi nacionalni akcioni plan za energetske efikasnost kojim bi trebalo postaviti strategiju za postizanje uštede energije od 9% do 2018. godine, u skladu sa obavezama Energetske zajednice. Crna Gora nema planova za primjenu nove evropske Regulative o označavanju guma.

Kada su u pitanju **nuklearna energija, nuklearna bezbjednost i zaštita od zračenja**, Crna Gora je ratifikovala sve međunarodne konvencije i sporazume značajne za članstvo u Evropskoj uniji osim Konvencije o nuklearnoj bezbjednosti. Zakon o zaštiti od radijacije iz 2009. godine daje pravni okvir za nuklearni sektor u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim Crna Gora mora da razvije propise za primjenu kao i radne procedure u skladu sa evropskim pravom. Regulatorno tijelo je integrisano u Agenciju za zaštitu životne sredine, ali u agenciji ne postoji poseban sektor koji je zadužen za nuklearna pitanja. Agencija takođe nema dovoljno ljudskih resursa da obavlja zadatke postavljene u nuklearnom sektoru. Ne postoji odvojeni/namijenjeni budžet za regulaciju u ovoj oblasti. Sposobnosti Agencije za reviziju i ocjenu treba unaprijediti. Ne postoji program za praćenje radioaktivnog zračenja u životnoj sredini koji je u potpunosti usklađen sa Članom 35 i Članom 36 Ugovora EURATOM-a. Ne postoji nacionalni plan hitnog djelovanja u nuklearnim nesrećama i nesrećama vezanim za radijaciju. Izdavanje dozvola za skladišta radioaktivnog otpada treba da

bude licencirano u skladu sa međunarodnim standardima i Direktivama Evropske unije, uz poseban osvrt na procjenu uticaja na životnu sredinu.

U oblasti nuklearne zaštite, Crna Gora je potpisala Sveobuhvatni sporazum o mjerama zaštite kao i Dodatni protokol, a takođe je potpisala i Protocol o malim količinama. Međutim, nijedan od ovih instrumenata nije na snazi.

Crna Gora je potpisnica Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, ali ne i dopunjene Konvencije.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, uprkos skorijem razvoju zakonodavstva, Crna Gora će morati preduzeti dodatne napore u usklađivanju sa evropskim zakonima u oblasti energetike i njihovoj efektivnoj primjeni u srednjem roku, uz poseban osvrt na stvarno otvaranje energetskog tržišta, bezbjednost naftnih zaliha, postizanje ciljeva za unapređenje energetske efikasnosti i upotrebu obnovljive energije. Potrebno je postići veliki napredak u oblasti nuklearne bezbjednosti i zaštite od radijacije. Takođe je potrebno dalje usklađivanje pravnog i institucionalnog okvira a naročito jačanje administrativnih i implementacionih kapaciteta.

3.16. Poglavlje 16: Oporezivanje

Evropski propisi u oblasti oporezivanja pokrivaju oblast indirektnog oporezivanja u pogledu PDV-a i akciza i postavljaju definicije i principe PDV-a. Akcize na energiju, duvanske proizvode i alkoholna pića su predmet evropskih direktiva koje pokrivaju strukture dadžbina, nivoa minimalnih stopa i držanje i kretanje akcizne robe. Što se tiče direktnog oporezivanja *acquis* pokriva neke aspekte poreza na dobit pravnih lica i uglavnom ima za cilj uklanjanje prepreka za prekogranične aktivnosti

između preduzeća. Evropsko zakonodavstvo u oblasti administrativne saradnje i uzajamne pomoći nudi instrumente za sprečavanje izbjegavanja plaćanja poreza unutar Evropske unije.

Kada je u pitanju **indirektno oporezivanje** i *porez na dodatu vrijednost*, zakonodavstvo je široko usklađeno sa Direktivom; međutim, Crna Gora treba da nastavi zakonodavno usklađivanje do koncepta nulte stope; investiciona zlatna shema (koja nije primijenjena); umanjene stope koje se primjenjuju na npr. računarsku opremu.

Što se tiče akciza, odredbe o oporezivanju energije Zakona o akcizama su samo djelimično usklađene jer ovaj zakon u suštini pokriva samo mineralna ulja. U cilju daljeg usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim na polju oporezivanja energenata, potrebno je staviti akcize na prirodni gas (koji se koristi kao motorno gorivo ili za grijanje, industrijske i komercijalne svrhe), koks i ugalj (grijanje) i električnu energiju.

Fiskalno obilježavanje mineralnih ulja nije u skladu sa nivoom obilježavanja Unije koji je definisan Članom 1 Odlukom Komisije 2006/428/EC.

Zakon o akcizama na duvanske proizvode predviđa poresku strukturu uporedivu s onom koja se može primijeniti u Evropskoj uniji. Međutim, nakon stupanja na snagu nove Direktive o duvanu 2010/2012 na dan 1. januara 2011. godine, crnogorsko zakonodavstvo u oblasti duvana značajno će se razlikovati od evropskog zakonodavstva. Akcize na cigarete su i dalje ispod minimalnog evropskog nivoa.

Trenutno, za putnike, izuzeci za alkoholne proizvode razlikuju se od onih koji se primjenjuju u Evropskoj uniji, kao i prag vrijednosti.

Kategorije alkoholnih proizvoda (pivo, vino, druga fermentisana pića, alkoholni međuproizvodi i etil alkohol) i definicije proizvoda su slične onima koje su date zakonom Evropske unije. Vino, druga fermentisana pića i međuproizvodi su opore-

zovani po hektolitr, dok su pivo i etil alkohol oporezovani po procentu alkohola po hektolitr što je slično evropskom zakonu. Poreske stope koje se primjenjuju su ili iste ili više od minimalnih stopa naznačenih Direktivom 92/84EEC. Odredbe u Članu 45 koje se tiču lične upotrebe alkohola manjih komercijalnih proizvođača još uvijek nijesu predviđene zakonom Zajednice.

Što se tiče oporezivanja putničkih vozila, maksimalni nivo amortizacije od 70% nije dovoljan da omogući razumno ujednačavanje vrijednosti određenog korištenog vozila.

Što se tiče **direktnog oporezivanja**, Crna Gora mora da sprovede sve djelove evropskog zakonodavstva propisanog u oblasti direktnih poreza, koji se trenutno samo djelimično oslikavaju u njenom poreskom sistemu. Odredbe koje se tiču direktnog oporezivanja ograničenih komercijalnih aktivnosti nevladinih organizacija nijesu u skladu sa evropskim zakonodavstvom.

Kada je u pitanju štetna poreska konkurencija (Kodeks ponašanja o poslovnom oporezivanju) sljedeće mjere treba formalno ocijeniti prema kriterijumima Kodeksa ponašanja Evropskog savjeta: poreske olakšice za djelatnosti u ekonomski slabije razvijenim opštinama; poreske olakšice za nova zapošljavanja; poreske olakšice za nevladine organizacije; poreske olakšice za investicije u pojedinim fiksnim aktivama; izuzimanje od poreza za dividende; izuzimanje od poreza na dobit pravnih lica u skladu sa Članom 25 ili 34 Zakona o slobodnim zonama.

Što se tiče administrativne **saradnje ili međusobne pomoći** na polju povraćaja, zemlja za sada nema nikakav sporazum. Crna Gora je sklopila nekoliko bilateralnih sporazuma za uzajamnu pomoć i izbjegavanje duplog oporezivanja. Mjere za sprovođenje evropskog zakonodavstva primjenljivog na polju uzajamne pomoći za procjenu u pitanjima direktnog oporezivanja treba sprovesti.

Do momenta pristupanja, od poreske uprave će se zahtijevati da obavlja dodatne zadatke u smislu administrativne saradnje (u

direktnoj i indirektnoj oblasti) kao i u okviru Direktive o štednji. Stoga, neophodni su dodatni napor i za poboljšanje kapaciteta ljudskih resursa.

Kada su u pitanju **operativni kapaciteti i kompjuterizacija**, čini se da je osnovno pravilo da uprava zapošljava kompetentno, dobro obrazovano i posvećeno osoblje na svim nivoima organizacije. Uprava je ohrabrena da povećava aktivnosti obuke i da one budu široko pristupačne svim članovima osoblja. Poreska uprava je uložila značajne napore da poveća dobrovoljno pridržavanje poreskih obveznika, uz pomoć transparentnosti, uključujući internetski sajt, pozivni centar, obuke, informativne kampanje i visok nivo usluga za poreske obveznike. Kao rezultat, uprava uspijeva da efektivno sakuplja velike količine poreskih dugova. Međutim, uprava je ohrabrena da pojača svoju analizu rizika i instrumente inspekcije u cilju identifikovanja neregistrovanih poreskih obveznika. Pored toga, potrebni su dodatni napor i za regulisanje pravnih efekata pisanih odgovora koje poreska uprava daje poreskim obveznicima. Unutrašnje i spoljašnje inspekcijske revizije obavljaju se na osnovu fleksibilnog planiranja i rezultati se prenose kroz organizaciju. Međutim, mehanizmi unutrašnje kontrole za otkrivanje nedoličnog ponašanja i korupcije još uvijek ne daju rezultate; Crna Gora je stoga ohrabrena da istražuje efikasnost sistema unutrašnje kontrole poreske uprave.

Poreska uprava je razvila nacionalni poreski IT sistem koji omogućava registraciju poreskih obveznika, prijem i obradu povraćaja poreza za različite tipove poreza, sprovođenje ubiranja, inspekcijisku reviziju, računovodstvo i knjigovodstvo javnih prihoda, preduzetništvo, ovjeru i arhiviranje podataka, unutrašnju kontrolu i sigurnost, pripremu izvještaja i ovjeru i arhiviranje podataka. Sve jedinice crnogorske poreske uprave imaju pristup mreži poreskog IT sistema.

Iako centralni IT sistem dobro funkcioniše, automatizovana aplikacija parametara rizika ima nedostataka, kao i mogućnost podnošenja automatizovanih porezkih povraćaja. U cilju povećanja efikasnosti sistema podataka, unutrašnja provjera informacija koje poreski službenici pohranjuju u te sisteme treba biti proširena.

U oblasti administrativne pomoći Crna Gora će započeti pripremu relevantnog zakonodavstva i postavljanje potrebne infrastrukture (CLO, ELO, FN, EMCS, VIES, itd.) tek malo prije pristupanja. Svi nacionalni djelovi transevropskih poreskih i akciznih IT sistema treba da budu razvijeni i u potpunosti operativni do trenutka pristupanja.

Poreska uprava ima pravne i administrativne strukture i adekvatne resurse da u dovoljnoj mjeri sprovede relevantno zakonodavstvo. Stoga, može se smatrati da je ova uprava postigla dovoljan nivo administrativnih kapaciteta za preuzimanje obaveza iz *acquis*-a u srednjem roku.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, poresko zakonodavstvo u Crnoj Gori je djelimično usaglašeno sa evropskim zakonodavstvom. Mogu se uočiti neka neslaganja u oblasti indirektnog oporezivanja, npr. PDV gdje nulte stope, zlatna shema i redukovane stope nijesu u saglasnosti sa zakonima Unije. U sektoru akciza potrebno je pokriti još neke energetske proizvode, mada nivo akciznih obaveza za proizvode koji jesu pokriveni zadovoljavaju minimume Evropske unije. Osim cigareta, većina proizvoda je oporezovano na minimalnom nivou Evropske unije, mada nova Direktiva o duvanu može prouzrokovati nova neslaganja između crnogorskog i evropskog zakonodavstva. Akcizna stopa koja se primjenjuje na vino i druga fermentisana pića treba da se adaptira prema evropskoj stopi. Na kraju, amortizacija vrijed-

nosti auta nije u skladu sa *acquis*-em. U direktnom oporezivanju, Crna Gora mora da primijeni poreske direktive Evropske unije do dana pristupanja. Pojedini aspekti zakona o poreskim olakšicama treba da budu preispitani kako bi se provjerilo da li se mogu smatrati štetnim. Informaciono tehnološki sistem (IT) funkcioniše i potrebno ga je dodatno modernizovati. U pogledu administrativnih kapaciteta, poreska uprava funkcioniše na zadovoljavajućem nivou, iako treba riješiti neka organizaciona pitanja. Potrebno je pojačati unutrašnju kontrolu kako bi se djelotvorno spriječili i otkrili korupcija i nedolično ponašanje.

Sveukupno gledajući, uprkos činjenici da se poreska uprava Crne Gore i dalje suočava sa izazovima u oblasti zakonskog usklađivanja i administrativnih kapaciteta, ukoliko nastavi svoje napore, Crna Gora bi trebala u srednjem roku da ima kapaciteta za ispunjavanje zahtjeva koji proizilaze iz *acquis*-a.

3.17. Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika

Evropsko pravo u oblasti ekonomske i monetarne politike sadrži pravila kojim se zahtijeva nezavisnost centralnih banaka u državama članicama i zabrana kako direktnog finansiranja javnog sektora od strane centralnih banaka tako i privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama. Od država članica se očekuje da koordiniraju svoje ekonomske politike i da poštuju pravila opsežne procedure u slučaju manjka kao i Pakta o stabilnosti i rastu. Nacionalne centralne banke će poštovati Statut Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB) kao i Evropske centralne banke (ECB). Nove članice takođe imaju obavezu da ispune kriterijume za usvajanje eura. Dok ne pristupe euro-zoni, one će učestvovati u ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) kao države članice sa izuzećem i moraće tretirati svoju politiku stope razmjene kao stvar od opšteg interesa.

U oblasti **monetarne politike**, Crna Gora trenutno koristi euro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja. Jednostrana euroizacija funkcionira suprotno osnovnoj ekonomskoj logici Ekonomske monetarne unije u Ugovoru, koji predviđa usvajanje eura kao krajnju tačku struktuiranog procesa konvergencije unutar multilateralnog okvira. Uvođenje eura u Crnoj Gori je rezultat istorije i nije povezano sa njenim ambicijama da postane članica EU. Porijeklo euroizacije Crne Gore seže od novembra 1999. godine kada je njena vlada jednostrano odlučila da uvede njemačku marku, koja je već bila u širokoj upotrebi kao paralelna valuta, kao svoju zvaničnu valutu koju je zamijenio euro 2002. godine. Centralna banka je osnovana 2000. godine sa funkcijama koje su se uglavnom odnosile na bankarsku superviziju i vođenje platežnog sistema, pri čemu je jedini efektivan monetarni instrument bila njena politika obaveznih rezervi.

Funkcionalna nezavisnost Centralne Banke Crne Gore je sačuvana novim Zakonom o nacionalnoj banki koji je usvojen 16. jula 2010. godine koji je skoro usaglašen sa evropskim zakonodavstvom. Zakonom se navodi da Banka neće niti tražiti niti prihvatati instrukcije od drugih organa. Banka je finansijski nezavisna i jedina je institucija odgovorna za politike monetarne i spoljne razmjene u Crnoj Gori. Primarni cilj Banke jeste postizanje i održavanje stabilnosti cijena. Međutim, neke zakonske odredbe potrebno je dodatno uskladiti sa *acquis*-em. U pogledu institucionalne nezavisnosti, obaveze izvještavanja o monetarnoj politici bi trebale biti samo *ex-post*, kako bi se spriječila bilo kakva mogućnost spoljnog uticaja. U oblasti lične nezavisnosti, odredbe koje se tiču osnova za razrješenje Guvernera ne oslikavaju Statut ESCB-a i ECB-a. Što se tiče zabrane direktnog finansiranja i privilegovanog pristupa javnog sektora, zakon eksplicitno zabranjuje produžavanje kredita direktno Republici Crnoj Gori. Međutim, Zakon o osiguranju sadrži donje granice ili pragove u odnosu na javne crnogorske hartije od vrijednosti.

Ovo je ekvivalentno stvaranju privilegovanog pristupa za Republiku Crnu Goru u odnosu na druge države i institucije. Ove odredbe je potrebno prilagoditi.

U oblasti ekonomske politike, od 2006. godine Crna Gora učestvuje u pretpristupnom nadgledanju ekonomske politike čiji je cilj jačanje kapaciteta za ekonomsko planiranje u zemlji za pripremu za moguće učešće u koordinaciji ekonomske politike i mehanizmima budžetskog nadgledanja Evropske monetarne unije (EMU). U ovom kontekstu, Crna Gora podnosi redovne ekonomske i fiskalne programe (EFP). EFP za 2010. godinu pokriva period 2010-2012. godine, daje koncizan pregled skorijih makroekonomskih zbivanja i trenutnih različitih scenarija o budućim makroekonomskim dešavanjima i okviru strukturnih reformi. Međutim, potkrijepljenost podacima ostaje slaba; neka neslaganja se održavaju kao i potreba za racionalizovanjem.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, Crna Gora će morati preduzeti dodatne napore da se uskladi sa *acquis*-em i da ga djelotvorno primijeni u srednjem roku na polju ekonomske i monetarne politike. Pojedini aspektima zakonodavstva o nezavisnosti Centralne banke, monetarnog finansiranja, povlašćenog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i zaštiti eura treba posvetiti dodatnu pažnju.

Trenutna upotreba eura u Crnoj Gori se razlikuje od članstva u euro-zoni, što je krajnja tačka struktuiranog procesa konvergencije unutar multilateralnog okvira. Za postizanje ovog cilja Crnoj Gori će možda biti potrebno dosta vremena poslije pristupa Evropskoj uniji. Posljedice okvira Ugovora za crnogorski monetarni režim biće u budućnosti detaljno opisane u budućim pristupnim pregovorima.

3.18. Poglavlje 18: Statistika

Evropsko zakonodavstvo o statistici sastoji se gotovo isključivo od zakonodavstva koje je direktno primjenljivo u državama članicama, kao što su regulative Evropskog parlamenta i Savjeta i odluke i regulative Komisije. Ono takođe uključuje niz metodoloških priručnika i uputstava. Međunarodni sporazumi daju dalju osnovu za pravljenje statistike.

U oblasti **statističke infrastrukture**, potrebni su dodatni napori. Monstat, nacionalna statistička institucija je glavni proizvođač zvanične statistike i odgovoran je za koordinaciju crnogorskog statističkog sistema. Nakon obnove nezavisnosti 2006. godine, funkcije i odgovornosti Monstata naglo su porasle. Međutim, odgovarajući porast resursa nije bio dovoljan a manjak ljudskih resursa ostaje kritičan problem. Monstat trenutno ima 127 zaposlenih, od kojih 34 radi u regionalnim kancelarijama. Dodatni kancelarijski prostor je potreban budući da su postojeće kancelarije Monstata već iskorištene do krajnjih granica. Upravljačke kapacitete Monstata potrebno je pod hitno ojačati i obezbjediti adekvatne resurse kako bi Crna Gora ispunila zahtjeve iz *acquis-a*.

Zakon o statistici je usvojen 2005. godine, i široko je usklađen sa međunarodnim standardima. On garantuje profesionalnu nezavisnost proizvođača zvanične statistike i povjerljivost podataka. Međutim, u Zakonu postoje slabosti kojima se treba pozabaviti kako bi se ojačala pozicija Monstata u nacionalnom statističkom sistemu i razjasnile nejasnoće vezane za ulogu Statističkog savjeta.

Nacionalni statistički sistem sastoji se od nekoliko proizvođača zvanične statistike, uključujući Centralnu banku, Ministarstvo finansija, Komisiju za hartije od vrijednosti i druge. Koordinacija nacionalnog statističkog sistema se

poboljšala, ali Monstat i dalje ne ispunjava svoju ulogu glavnog koordinatora. Program statističkih anketa 2009-2013. je veoma ambiciozan ali može biti postignut samo ukoliko budu na raspolaganju odgovarajući ljudski i finansijski resursi. Stoga, planiranje mora biti bolje povezano sa raspoloživim resursima.

U oblasti **klasifikacija i registara** potrebni su značajni napori za usklađivanje sa *acquis*-em. Priprema Zakona o nacionalnoj statističkoj klasifikaciji ekonomskih aktivnosti u skladu sa evropskom klasifikacijom NACE Rev. 2 je u ozbiljnom zaostatku. Revizija nacionalne klasifikacije proizvoda po djelatnostima prema Statističkoj klasifikaciji proizvoda po djelatnostima u Evropskoj ekonomskoj zajednici (CPA 2008) treba da počne što je prije moguće. Statistički poslovni registar je operativan, ali preostaju brojni nedostaci. U toku je anketa za poboljšanje kvaliteta statističkog poslovnog registra. Monstat ima u planu da uspostavi statistički poljoprivredni registar koje se zasniva na poljoprivrednom popisu koji je sproveden u junu 2010. godine. Regionalna statistička klasifikacija u skladu sa Regulativom EU NUTS-a dogovorena je sa Evropskom komisijom. Prema klasifikaciji, Crna Gora čini jedan klasifikacioni region koji je ekvivalentan NUTS nivoima 1, 2 i 3, tako da će nacionalna statistika služiti kao unos za regionalne statistike na sva tri NUTS nivoa.

U oblasti **sektorske statistike** ostaju znatni izazovi prije nego Crna Gora bude usklađena sa *acquis*-em. Ukupno gledajući, postignut je napredak u mnogim oblastima tokom posljednje dvije godine. Nekoliko novih statističkih proizvoda su u fazi razvoja i trebalo bi da proizvedu vidljive rezultate u narednim godinama. Obezbijedena je tehnička pomoć u nizu oblasti radi postizanja usklađenosti sa *acquis*-em. Međutim, administrativni kapaciteti ostaju ograničeni i nekoliko projekata je trpjelo zbog odlaganja prouzrokovanih nedostatkom osoblja.

Poljoprivredni popis je sproveden u junu 2010. godine. Monstat priprema uvođenje agromonetarne statistike (2012.). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede priprema statistiku ribarstva. Monstat priprema popis stanovništva i domaćinstava koji je planiran za april 2011. godine. Skupština je usvojila zakon o popisu stanovništva. Ministarstvo unutrašnjih poslova i državne uprave je razvilo novi registar stanovništva koji će biti važan izvor statistike o stanovništvu u budućnosti. Vitalna statistika i statistika migracija uglavnom se zasnivaju na registrima, ali uvedena je nova anketa o migracijama 2009. godine. Što se tiče statistike tržišta rada, Monstat sprovodi kvartalne ankete o tržištu rada od 2008. godine. Metodologija je usklađena sa evropskim standardima. Ispitivanje cijene rada je prvi put sprovedeno 2009. godine za 2008. referentnu godinu. Statistika o praznim radnim mjestima vodi se u Zavodu za zapošljavanje. Što se tiče ostalih društvenih statistika, Crna Gora svake godine sprovodi istraživanje o budžetu domaćinstva od 2005. godine. Monstat sakuplja podatke i o obrazovnoj statistici.

Postignut je napredak u oblasti godišnjih i kvartalnih nacionalnih računa, ali ostaje dosta toga da se uradi u cilju punog usklađivanja sa Evropskim sistemom nacionalnih računa (ESA 95). Blagovremenost godišnjih nacionalnih računa je znatno poboljšana. Finansijski računi još nijesu stvoreni. Vladinu finansijsku statistiku pravi Ministarstvo finansija i u velikom dijelu ona prati uputstva

MMF-a o Vladinoj finansijskoj statistici. Centralna banka sastavlja statistiku o platnom bilansu, stranim direktnim investicijama i monetarnu i finansijsku statistiku. Statistika trgovine inostranih filijala (unutrašnja i spoljašnja FATS) još uvijek se ne sakuplja. Što se tiče statistike cijena, indeks potrošačkih cijena je zvanični indeks inflacije u Crnoj Gori. Poboljšanja u kvalitetu su i dalje neophodna. Anketa o prikupljanju cijena je unaprijeđena 2010. godine kada je uključila sve proizvode potrebne za

harmonizovani indeks potrošačkih cijena. Pariteti kupovne moći su djelimično usklađeni i u toku je projekat na daljim poboljšanjima. Pravljenje statistike o sopstvenim resursima je u ranoj fazi. Započeta je analiza raspoloživih izvora podataka za sastavljanje bruto nacionalnog prihoda. U oblasti statistike spoljne trgovine, Crna Gora ima djelimičnu usklađenost i podaci su dostavljeni Eurostatu. Potrebno je još poboljšati kvalitet podataka, naročito nema dovoljno podataka o izvozu. Carinski organi su primijenili jedinstveni upravni dokument i primjenjuju posljednju evropsku klasifikaciju CN2010. Za kratkoročnu statistiku, napravljeno je nekoliko poboljšanja na postojećim upitnicima i novom kvartalnom istraživanju koje je uspostavljeno na početku 2010. godine. U oblasti turizma, saobraćaja, energetike i životne sredine statistika Crne Gore nije usklađena sa *acquis*-em.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, proizvodnja statističkih podataka u Crnoj Gori još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou usklađenosti sa *acquis*-em. Postignut je napredak u nekoliko oblasti i opseg statistike se povećava, ali preostaju značajni izazovi. Crna Gora će morati uložiti značajne i održive napore da se uskladi sa evropskim propisima i da ih djelotvorno primijeni u srednjem roku. Ovo zahtijeva posebno dostupnost neophodnih ljudskih i finansijskih resursa kao i pomno praćenje napretka. U oblasti sektorske statistike, nedostacima se treba pozabaviti između ostalog na polju poljoprivredne, poslovne i makroekonomske statistike. Sprovođenje poljoprivrednog popisa u junu 2010. godine i usvajanje Zakona o popisu stanovništva pokazuje da se stvari odvija u pravom smjeru. Neophodna sredstva za popis stanovništva i domaćinstava koji je planiran za 2011. godinu treba da se obezbijede blagovremeno. S obzirom na slabi institucionalni status Monstata, zakon o statistici potrebno je revidirati radi jačanja

njegove pozicije u nacionalnom statističkom sistemu. Koordinaciju statističkog sistema treba i dalje poboljšavati.

3.19. Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

Evropsko zakonodavstvo o socijalnoj politici i zapošljavanju uključuje minimalne standarde u oblasti radnog prava, jednakih mogućnosti, zdravlja i sigurnosti na radu i antidiskriminacije. Države članice učestvuju u evropskim političkim procesima u oblastima politike zapošljavanja, socijalne inkluzije i socijalne zaštite. Socijalni partneri država članica učestvuju u socijalnom dijalogu na evropskom nivou. Evropski socijalni fond (ESF) je glavni finansijski instrument putem kojeg EU podržava sprovođenje njenih strategija zapošljavanja i doprinosi naporima socijalne inkluzije.

Što se tiče **radnog prava**, crnogorsko zakonodavstvo, tačnije Zakon o radu iz 2008. godine, sadrži nekoliko osnovnih principa koji su postavljeni evropskim direktivama o radnom pravu. Međutim, određeni broj izmjena nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti biće i dalje potreban kako bi se *acquis* u potpunosti bio prenesen. Pored toga, Crna Gora će morati da uspostavi zakonodavstvo kojim se prenose Direktive o informacijama i konsultacijama na transnacionalnom nivou, tj. koje se odnose na evropske Radničke savjete, Evropsko trgovačko društvo i Evropsku zadrugu, kao i Direktiva o slanju radnika.

Centralni dio zakonodavstva iz oblasti **zdravlja i sigurnosti na radu** jeste Zakon o sigurnosti na radu koji obuhvata kako javni tako i privatni sektor. Cilj ovog zakona je da se njime prenesu glavne odredbe Okvirne direktive 89/391/EEC o uvođenju mjera za stimulisanje unapređenja sigurnosti i zdravlja radnika na radu i takođe sadrži odredbe relevantne za pojedine specifične oblasti i predmete (kao što je građevinarski sektor, lična zaštitna oprema, zdravlje i sigurnosni znaci i hemijska opas-

nost). Tu su takođe i drugi povezani zakonodavni akti na snazi koji su usvojeni još u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji koji regulišu specifične predmetne oblasti i sektore. U nekim oblastima primjenjuju se instrumenti Međunarodne organizacije rada (MOR) (npr. sigurnost pri upotrebi azbesta). Ne postoji nacionalno zakonodavstvo koje odgovara Direktivama Evropske unije a tiču se ekranske opreme, ribarskih plovila i vještačke optičke radijacije.

Inspektorat za sigurnost na radu pri Ministarstvu radu i socijalnog staranja nadgleda sprovođenje Zakona o sigurnosti na radu i pratećeg sekundarnog zakonodavstva. Trenutno postoji 12 inspektora za sigurnost na radu koji pokrivaju oko 212 000 zaposlenih osoba, što čini približni odnos od jednog inspektora na 17 600 radnika (preporuke MOR-a je 1 inspektor na 10 000 radnika). Prema tome, inspekcijски kapaciteti moraju biti značajno ojačani kako bi se obezbijedilo djelotvorno sprovođenje.

Socijalni dijalog održava se uglavnom na tripartitnom nivou u okviru Socijalnog savjeta. Socijalni savjet je osnovan u junu 2008. godine kao konsultativno tijelo sa zadatkom da prati, ohrabruje i analizira socijalne i ekonomske aktivnosti u Crnoj Gori. Njega sačinjavaju predstavnici vlade, radničkih udruženja i udruženja poslodavaca i radi sa sedam komisija koje pokrivaju različite socioekonomske oblasti. Transparentnost i efektivnost njegovog rada treba unaprijediti. Vladin plan da razvije tehničke i administrativne kapacitete Sekretarijata Socijalnog savjeta je odložen zbog trenutnih budžetskih restrikcija.

Opšti kolektivni ugovor potiče iz 2004. godine je izmijenjen i dopunjen 2006. godine; pregovori za dalje izmjene održani su 2010. godine.

Bipartitni socijalni dijalog je malo razvijen i broj sporazuma zaključenih tokom posljednjih godina ukazuje na opadajući trend u razvoju autonomnog socijalnog dijaloga. Napori u cilju unapređenja bipartitnog socijalnog dijaloga, naročito na nivou

ogranaka, moraju se intentivizovati.

Najistaknutije sindikatske organizacije su Savez sindikata Crne Gore (SSCG) i Unija slobodnih sindikata Crne Gore (USSCG) koja se odvojila od SSCG-a 2008. godine. SSCG je član Međunarodne konfederacije sindikata (MKS) i u proceduri je da se pridruži Evropskoj konfederaciji sindikata (EKS) kao posmatrač. Novi Zakon o reprezentativnosti sindikata je usvojen u maju 2010. godine i njime se uspostavljaju novi kriterijumi reprezentativnosti i time otvaraju put sindikalnom pluralizmu.

Poslodavce u Crnoj Gori predstavlja Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG), dobrovoljna organizacija osnovana 2002. godine. UPCG je član Međunarodne organizacije poslodavaca i ima status posmatrača u konfederaciji BUSINESSEUROPE.

Agencija za mirno rješavanje radničkih sporova je osnovana u aprilu 2010. godine, sa tripartitnim upravnim odborom kao vodećim tijelom. Ovo je prvi organ tog tipa u Crnoj Gori i trenutno je u proceduri osnivanja; odabir i obuka osoblja su u toku i potrebni su dodatni naponi prije nego što postane u potpunosti operativan.

Što se tiče **politike zapošljavanja**, zabilježena stopa nezaposlenosti na kraju 2009. godine iznosila je preko 11% prema administrativnim podacima, a na mnogo višem nivou prema istraživanju radne snage, sa tendencijom rasta zbog uticaja ekonomske i finansijske krize i velikog udjela onih koji nijesu dugoročno zaposleni. Relativno niska stopa aktivnosti (oko 60% u 2009. godini) je predmet brige za budući razvoj Crne Gore kao i jaz u razvoju i zapošljavanju između sjevernih i drugih djelova zemlje. Druge problematične oblasti su znatan nivo neformalnog zapošljavanja, uvećana segmentacija tržišta rada, sa povećanom upotrebom ugovora na određeno vrijeme i konstantnim neslaganjem vještina. Razvoj pouzdanih podataka i statistike ostaje izrazit problem u nekoliko oblasti, naročito za analizu tržišta rada.

Crna Gora ima nacionalnu strategiju za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa za period 2007-2011. godine koja je dopunjena nacionalnim akcionim planom zapošljavanja (NAPZ) koji trenutno pokriva period 2010-2011. Međutim, sprovođenje NAPZ-a do sada nije ispunjavalo svoj glavni cilj povećanje stope zaposlenosti, djelimično zbog uticaja ekonomske i finansijske krize. Politika zapošljavanja uglavnom se sastoji iz određenog broja mjera aktivne politike tržišta rada (npr. sufinansiranje pripravnika, obuka, ponovnih obuka i kredita za samozapošljavanje), koje su do 2009. godine uzele više od 50% ukupnog budžeta za mjere tržišta rada. Neslaganja na tržištu rada se tretiraju kroz novu strategiju stručne obuke i napore Zavoda za zapošljavanje da razvije savjetovanje za izbor struke. Međutim, čini se da su programi obuke nedovoljno iskorišteni, a saradnja između kancelarija za zapošljavanje i institucija za obuke bi trebala biti ojačana.

U smislu priprema za Evropski socijalni fond (ESF), brojni elementi koji se zahtijevaju *acquis*-em u oblasti kohezione politike još uvijek nijesu uspostavljeni. Crna Gora će morati da usvoji svoje zakonodavstvo i strukture kako bi mogla uspješno da vodi, sprovodi, prati, vrši reviziju i kontroliše mjere kao što su one Socijalnog fonda. Administrativni kapaciteti svih uključenih organa, uglavnom vladinih tijela, ali takođe i opštinskih i obrazovnih institucija treba da budu ojačani. Dobar napredak u pripremi i sprovođenju Četvrte komponente IPA-e o razvoju ljudskih resursa, uključujući i finalizaciju izrade nacrtu Strateškog okvira usklađenosti (SOU) i Operativnog programa (OP) će biti pokazatelj kapaciteta za efikasno vođenje fondova ESF-a nakon pristupanja. (*Vidjeti poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*)

Potrebni su dodatni naponi kako bi se obezbijedila socijalna inkluzija socijalno i ekonomski ugroženih i ranjivih grupa, kao što su Romi, Aškali i Egipćani, osobe sa invaliditetom, omladi-

na i stari ljudi. Statistika vezana za ovu oblast mora biti unaprijeđena a naročito je potrebno razviti bazu podataka i indikatore koji se koriste u Evropskoj uniji za praćenje socijalne inkluzije i socijalne zaštite.

Što se tiče osoba sa invaliditetom, Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom i nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa ovom konvencijom. Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom za 2008 – 2016, sa pratećim akcionim planom usvojena je 2008. godine. Sistem kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom uveden je u maju 2009. godine. Međutim, većina uključenih kompanija preferira da plaća nadoknadu za neusklađenost sa sistemom. Postoji potreba da se pređe na sveobuhvatniji pristup unapređenja pristupa osoba sa invaliditetom otvorenom zapošljavanju i za uspostavljanje pouzdanih podataka.

Crna Gora je sprovela određeni broj reformi na polju **socijalne zaštite**, naročito penzija, npr. povećanje starosne dobi za odlazak u penziju. Kako bi se suočila sa demografskim izazovom koji se ogleda u sve starijoj populaciji, moraju uslijediti napori za unapređenje zapošljavanja žena i starijih radnika. Potreban je dalji napredak u uvođenju međunarodno uporedivih indikatora adekvatnosti penzija. U sektoru zdravstva mora se osigurati jednak pristup zdravstvenim uslugama, takođe i za predstavnike socijalno ugroženih grupa kao što su Romi, Aškali i Egipćani i raseljena lica.

Što se tiče **antidiskriminacije**, Ustav Crne Gore zabranjuje diskriminaciju na bilo kojoj osnovi a sveobuhvatan Zakon o antidiskriminaciji je usvojen u julu 2010. godine. Usvojeni zakon je široko usklađen sa odgovarajućim evropskim propisima, ali pojedine aspekte, kao definiciju direktne diskriminacije, potrebno je dodatno uskladiti. Zakon sadrži i odredbe o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) koje određuju ovu instituciju kao organ jednakosti sa nadležnostima koje odgovaraju onima

istaknutim u odnosnim evropskim direktivama. Ovo će morati biti dopunjeno dodatnim garancijama za efektivno i nezavisno funkcionisanje Ombudsmana u Zakonu o Ombudsmanu. Nekoliko drugih zakona, uključujući i Zakon o radu takođe sadrže odredbe kojima je zabranjena diskriminacija na određenom broju specifičnih osnova koje pokriva zakonodavstvo EU.

U oblasti **jednakih mogućnosti**, Crna Gora je potpisnica nekoliko relevantnih konvencija, uključujući Konvenciju Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika diskriminacije protiv žena. Rodna diskriminacija u zapošljavanju je zabranjena crnogorskim zakonom, npr. Zakonom o radu i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti koji su glavni instrumenti. Crna Gora ima uspostavljeno neophodno osnovno zakonodavstvo u ovoj oblasti, koje obuhvata jednake plate, pristup zapošljavanju i zaštitu materinstva, uključujući porodično odsustvo. Usvajanje Zakona o antidiskriminaciji u julu 2010. trebalo bi dodatno da poboljša zakonodavni okvir. Dodatna zakonska prilagođavanja su međutim neophodna što se tiče npr. pretjerane zaštite žena, uvođenja roditeljskog odsustva u skladu sa evropskim zakonodavstvom ili unapređenja zakonodavstva o jednakom plaćanju. Generalno gledajući, što se tiče kako antidiskriminacije tako i rodne ravnopravnosti efektivno sprovođenje postojećeg zakonodavstva i jačanje uključenih administrativnih kapaciteta predstavlja glavni izazov.

Zakon o sprječavanju porodičnog nasilja je usvojen u julu 2010. godine. Zakon ima za cilj sprječavanje i redukovanje svih oblika porodičnog nasilja predviđajući različite mjere zaštite, određujući prava žrtava kao i povezane procedure. Priprema prateće strategije i akcionog plana je takođe predviđena Zakonom.

Zaključak

Crna Gora je započela usklađivanje sa *acquis*-em u oblastima radnog prava, zdravstva i sigurnosti na radu, jednakog tretmana

žena i muškaraca, kao i antidiskriminacije. Međutim, napredak je neujednačen u oblastima i preostaju značajne praznine do potpunog prenošenja i efektivnog sprovođenja evropskog prava koje je vezano za zdravlje i sigurnost na radnom mjestu. Socijalni dijalog je i dalje slab. Uopšteno, ključni izazovi za Crnu Goru su jačanje kapaciteta za razvoj politike, sprovođenje i praćenje takođe i u pogledu pripreme zemlje za Evropski socijalni fond. Pitanje od izuzetnog značaja ostaje uspostavljanje pouzdanog tržišta rada i socijalnih podataka i prateće statistike.

Uzevši sve u obzir, Crna Gora će morati da uloži značajne i održive napore za usklađivanje sa evropskim zakonima u oblasti socijalne politike i zapošljavanja i za njihovo efektivno sprovođenje u srednjem roku. Zemlja se takođe mora pripremiti za učešće u procesima saradnje razvijenim na evropskom nivou na poljima zapošljavanja, socijalne inkluzije i penzija.

3.20. Poglavlje 20: Preduzetnička i industrijska politika

Evropsko zakonodavstvo u oblasti preduzetničke i industrijske politike uglavnom se sastoji od političkih principa i političkih preporuka koje se ogledaju u komunikacijama, preporukama i zaključcima Savjeta. Preduzetnička i industrijska politika Evropske unije, uključujući i njenu politiku malih i srednjih preduzeća teži da unaprijedi konkurentnost privrede. Ona je snažno vođena evropskom Strategijom 2020 koja je nasljednik Lisabonske strategije za rast i poslove kao i evropskim Aktom o malom biznisu. Preduzetnička i industrijska politika sadrži političke instrumente, uključujući finansijsku podršku i regulatorne mjere. Ona takođe uključuje i sektorske politike, kao što su preporuke za usmjereniju analizu politike i za nove inicijative i konsultacije na sektorskom nivou.

Najrazvijenija komponenta crnogorske **preduzetničke i industrijske politike** je trenutno politika malih i srednjih preduzeća.

Crna Gora je razvila politiku malih i srednjih preduzeća koja ima pozitivan uticaj na poslovnu sredinu budući da se težina MSP-a u smislu zapošljavanja, BDP-a i izvoza povećala tokom posljednjih nekoliko godina. U 2008. godini, na mala i srednja preduzeća otpadalo je oko 62% zapošljavanja, a njihov doprinos bruto dodatoj vrijednosti iznosio je oko 60%. Doprinos MSP-a ukupnom izvozu Crne Gore iznosi 31%.

Crnogorska politika MSP-a usaglašena je sa principima evropske Povelje za mala preduzeća i teži usklađivanju sa Aktom o malom biznisu. Strategija za mala i srednja preduzeća postoji za period 2007-2010. a priprema se i nova za period 2011-2015. godine. Glavno tijelo zaduženo za politiku MSP-a, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća unutar Ministarstva ekonomije ima 11 regionalnih i lokalnih centara i vodi Evropski centar za informacije i inovacije. Centar obezbjeđuje informacije lokalnim preduzećima, savjetuje o pripremi poslovnih planova sprovodi projekte Direkcije za razvoj MSP-a. Poslovnim predstavnicima daju se konsultacije o zakonodavstvu u okviru Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta.

Međutim, definicija MSP-a nije potpuno usklađena sa definicijom MSP-a Evropske unije, i različiti pružaoci statistike o malim i srednjim preduzećima (Centralni registar Privrednog suda, statistička agencija – Monstat, i Poreska uprava) koriste različite kriterijume u praćenju registrovanih kompanija.

Crna Gora ima relativno slabu industrijsku politiku u pogledu cjelokupnog plana politike, iako je razvoj specifičnih komponenti politike, kao što je preduzetnička politika, prilično zadovoljavajući. Crna Gora se suočila sa padom veličine industrije u odnosu na BDP (sa 20,7% BDP-a u 2001. godini na 13,5% u 2009. godini), sa proizvodnim sektorom koji je pao sa 12,8% na 5,9% za isti period. Industrijska proizvodnja je rasla u apsolutnim vrijednostima ali ne i u relativnim vrijednostima. Do sada,

vlada nije pominjala da li će pitanje opadanja industrije biti tretirano u industrijskoj strategiji. Takva strategija bi trebala da se pozabavi i visokom koncentracijom proizvodne industrije u sektorima metala i agroprerade.

Zemlja ima malo elemenata inovativne politike. Ne postoji sveobuhvatna strategija za efektivnu inovacionu podršku, samo izvjestan broj sektorskih inovativnih programa i inovativna podrška za mala i srednja preduzeća. Inovaciona politika je i dalje prilično fokusirana na istraživanje i razvoj kao glavni izvor inovacija. Uključenost poslovne zajednice u politici inovacija je ograničena.

Što se tiče **instrumenata industrijske i preduzetničke politike**, Crna Gora se pridružila Programu preduzetništva i inovativnosti Okvirnog programa konkurencije i inovativnosti Evropske unije 2008. godine, a učestvuje i u Evropskoj preduzetničkoj mreži. Vlada je pokrenula niz programa u cilju unapređenja i promovisanja pristupa finansijama za mala i srednja preduzeća, novoosnovana preduzeća i nezaposlene ljude koji započinju svoje poslove. Međutim, ne postoje indikacije da li su programi koji se tiču pristupa finansijama postigli očekivane rezultate. Kako bi poboljšala pristup finansijama, crnogorska vlada je osnovala Investicioni razvojni fond (sa kapitalom od 80 miliona eura, od čega 20% likvidnih sredstava) koji bi trebao da djeluje u sljedećim oblastima: podrška sprovođenju infrastrukturnih i ekoloških projekata, redukovanje regionalnih razlika, podrška sektoru mikro, malih i srednjih preduzeća i privatizovanje preostalog kapitala u portfoliju Fonda.

Što se tiče usklađivanja sa Direktivom 2000/35/EC o borbi protiv zakašnjelih isplata u komercijalnim transakcijama, Crna Gora je postigla napredak u usklađivanju svog nacionalnog zakonodavstva sa obavezama iz ove direktive.

Kada su u pitanju sektorske politike, glavna komponenta crnogorske industrije jeste proizvodnja. Približno 80% bruto dodate vrijednosti u proizvodnji 2009. godine došlo je iz dva

sektora sa sličnim doprinosima: proizvodnja hrane, pića i duvana i proizvodnja osnovnih metala i standardnih metalnih proizvoda. U ovoj fazi još uvijek ne postoje izrađene sektorske politike, sa izuzetkom turizma.

Turizam je važan sektor crnogorske ekonomije. Indikatori putničke i turističke industrije za 2009. godinu pokazuju da turizam čini 16% ukupnog BDP-a, a 10,8% kada je u pitanju zapošljavanje. Ministarstvo turizma podržava turistički sektor kroz promovisanje programa koji imaju za cilj stvaranje povoljnijeg ukupnog ambijenta za unapređenje turističkog razvoja, kao i za unapređenje kvaliteta ponuđenih usluga. Turistička strategija koja je do sada razvijana i sprovedena pokazuje da Crna Gora vodi računa o aspektu održivosti kakav prate EU i njene države članice. Crna Gora je član Svjetske turističke organizacije UN-a i radi sa drugim međunarodnim organizacijama u razvoju svog strateškog okvira.

Proizvodnja osnovnih metala i standardnih metalnih proizvoda je najveći sektor proizvodne industrije. Kapacitet industrije gvožđa i čelika u Crnoj Gori je oko 160 000 tona, što odgovara malo više od 0,1% kapaciteta grupe EU-27. Proizvodni kapaciteti za proizvodnju obojenih metala iznose oko 145 560 tona, uglavnom aluminijum-oksida i aluminijumskih poluga. Najveća fabrika, Kombinat aluminijuma Podgorica (1300 zaposlenih) je privatizovana 2005. godine i preuzela ju je Centralnoevropska aluminijumska kompanija. Ova fabrika je najveći pojedinačni doprinosilac crnogorskom BDP-u i izvozu (do skoro 51% izvoza). Program restrukturiranja započet je 2005. godine i 2010. godine i dalje traje.

Proizvodnja prehrambenih proizvoda, pića i duvanskih proizvoda je drugi po veličini proizvodni sektor (38% ukupne proizvodnje u 2008. godini). Drugi industrijski sektori (hemikalije i guma, odbrambena industrija, drvna proizvodnja i pomorska industrija) čine samo mali doprinos zemljinom proizvodnom sektoru i ekonomiji.

Zaključak

Crna Gora je razvila preduzetničku politiku u skladu sa principima Evropske unije, naročito u oblasti podrške malim i srednjim preduzećima. Stoga, uzevši sve u obzir, ukoliko nastavi svoje napore trebala bi imati kapaciteta da ispuni zahtjeve koji proizilaze iz *acquis*-a u srednjem roku. Međutim, neophodni su dodatni naponi u pogledu industrijske politike i strateški važnih proizvodnih sektora.

3.21. Poglavlje 21: Transevropske mreže

Ovo poglavlje pokriva politiku transevropskih mreža u oblastima transporta, telekomunikacija i energetske infrastrukture, uključujući i smjernice Evropske unije o razvoju transevropskih mreža i mjera podrške za razvoj projekata od zajedničkog interesa. Cilj uspostavljanja i razvoja transevropskih mreža i unapređenja odgovarajuće povezanosti i interoperabilnosti nacionalnih mreža jeste da se u potpunosti iskoristi unutrašnje tržište i doprinese ekonomskom rastu i stvaranju radnih mjesta u Evropskoj uniji.

Što se tiče **transevropskih transportnih mreža**, Crna Gora aktivno učestvuje u sprovođenju memoranduma o razumijevanju za razvoj Jugoistočne jezgrene mreže i observatorije, i igrala je konstruktivnu ulogu u pregovorima o Ugovoru o Transportnoj zajednici za Jugoistočnu Evropu. Međutim, potrebni su konkretniji koraci za razvijanje zajedničkih projekata od regionalnog interesa sa susjednim zemljama. Što se tiče trenutnog stanja Jezgrene mreže u Crnoj Gori, potrebno je unaprijediti kako drumske tako i željezničke veze. Projekat autoputa Bar-Boljare je razvijen u cilju rješavanja ovog pitanja. Međutim, naponi Crne Gore su otežani planinskim terenom i ograničenim finansijskim sredstvima, kao i prilično rijetkim saobraćajem. Održavanje

saobraćajne infrastrukture nije u potpunosti zagarantovano, uglavnom zbog nedostatka finansijskih sredstava. Ovo naročito utiče na sekundarnu mrežu koja ometa povezivanje udaljenih ruralnih oblasti sa Jezgrenom mrežom. Luka Bar, koja je jedna od najdubljih vodenih luka u regionu i jedina crnogorska komercijalna luka takođe mora biti unaprijeđena. Takođe treba razmotriti poboljšanje dva glavna aerodroma (Podgorica i Tivat).

Transevropske **energetske mreže** igraju ključnu ulogu u energetskom snabdijevanju. Električne mreže Crne Gore su dobro povezane sa energetskim sistemima Srbije, Bosne i Hercegovine i Albanije, ali električne mreže su zastarjele, što prouzrokuje nestabilnost u snabdijevanju. Nedovoljan kapacitet visokovoltaznih mreža utiče na pouzdanost, što može dovesti do kolapsa sistema. Crnogorska prenosna mreža ima veoma razgranatu strukturu i njena mreža 110 kV nije povezana na cijeloj teritoriji Crne Gore. Kako bi se osiguralo pouzdanije snabdijevanje, prenosni sistem proširuje nekoliko transformatorskih stanica i gradi nekoliko nacionalnih prenosnih linija. Prioritetni program za unapređenje povezanosti sa Albanijom na 400kV je uznapredovao. Crna Gora je potpisala sporazum sa Italijom o izgradnji podvodne konekcije između dvije zemlje do kraja 2013. godine. Cijela infrastruktura će biti javna (u vlasništvu operatora prenosnog sistema) a pravila nacionalnih regulatora primjenjivaće se na ovu infrastrukturu. Predviđa se izgradnja najmanje jedne linije od 400kV prema Srbiji ili Bosni i Hercegovini. Crna Gora trenutno nema nacionalnu gasnu mrežu; međutim postoje planovi za razvoj domaće priobalne proizvodnje i za pridruživanje regionalnim projektima za gasnu infrastrukturu. Učešće u razvoju regionalne linije Jonsko-jadranskog plinovoda bilo je predviđeno, ali ne i realizovano. Crnoj Gori su naročito potrebni konkretni koraci u koordinaciji sa drugim zemljama Energetske zajednice u regionu, u cilju izgradnje linija za prenos gasa i spojnica u okviru koncepta Gasnog prstena Energetske zajednice.

Što se tiče telekomunikacionih mreža, aktivnosti za pristupanje Crne Gore Programu podrške politici informaciono komunikacionih tehnologija koji je komponenta Okvirnog programa konkurentnosti i inovativnosti su u ranoj fazi.

Zaključak

U cjelini uzevši, Crna Gora će morati uložiti dodatne napore na polju transevropskog saobraćaja i energetskih mreža da bi se uskladila sa evropskim zakonodavstvom i primijenila ga djelotvorno u srednjem roku. Što se tiče infrastrukture transevropske saobraćajne mreže, Crna Gora mora naročito razviti drumsku Jezgreanu mrežu u skladu sa očekivanim obimom saobraćaja. Željeznici je potrebno posvetiti posebnu pažnju, naročito željezničkoj vezi od luke Bar koja ima ključnu ulogu u razvoju zemlje. Potrebno je naći balans između neophodnog poboljšanja Jezgreane mreže i njenih veza na jednoj strani i na drugoj profitabilnosti pojedinih projekata koje je potrebno bolje razmotriti. Neki projekti, naročito autoputne veze, možda će morati biti odloženi. Što se tiče transevropske energetske mreže, s obzirom na zavisnost od uvoza električne energije i probleme prouzrokovane zastarjelim prenosnim sistemom, Crna Gora mora razviti svoju politiku u pogledu električne energije kao i gasne veze sa susjednim zemljama (u sklopu koncepta Gasnog prstena Energetske zajednice) i mora modernizovati nacionalni sistem prenosa.

3.22. Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Evropsko zakonodavstvo o regionalnoj politici i koordinaciji strukturnih instrumenata uglavnom sadrži okvirne i propise o sprovođenju koji ne zahtijevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo. Ovi propisi postavljaju pravila za pravljenje nacrtu,

odobranje i sprovođenje programa koji se finansiraju iz Strukturnih fondova (Evropski regionalni fond za razvoj i Evropski socijalni fond) i – za neke države članice – programa Kohezionog fonda koji odražavaju teritorijalnu organizaciju svake zemlje. O ovim programima je pregovarano i dogovoreno sa Komisijom. Sprovođenje je zajednička odgovornost članica i Komisije. Države članice moraju poštovati odredbe *acquis*-a, na primjer u oblastima javne nabavke, konkurencije i životne sredine, jednakosti između žena i muškaraca, kao i održivog razvoja, pri odabiru i sprovođenju projekata.

Što se tiče **zakonskog okvira**, regionalni razvoj u Crnoj Gori nije regulisan na integrisan način. Ne postoji zakon o regionalnom razvoju ali započet je pripremni rad za takvo zakonodavstvo, iako takav zakon nije obavezan. Mjere politike sa regionalnim i lokalnim fokusom su trenutno zasnovane na nekoliko djelova zakonodavstva, npr. prostorni plan, Zakon o teritorijalnoj organizaciji kao i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Crna Gora ima dva nivoa upravljanja: državnu/centralnu vlast i lokalne vlasti (opštine), koje su jedinice samouprave. Teritorija Crne Gore je organizovana u 19 opština, glavni grad Podgoricu i prijestonicu Cetinje. Ne postoje ni regije, kao administrativni oblik teritorijalne organizacije, niti organi odgovorni za donošenje odluka na regionalnom nivou. Nadležnosti opština određene su Zakonom o lokalnoj samoupravi. Njihovo finansiranje se obezbjeđuje iz sopstvenih prihoda (lokalni porezi) kao i budžetskim transferima iz centralne uprave.

Zakon o budžetu ne predviđa eksplicitno višegodišnje budžetsko planiranje, ali raspodjele za višegodišnje politike i programe su predstavljene u godišnjim zakonima o budžetu kao pregledi. Biće neophodne izmjene Zakona o budžetu kako bi se omogućio transfer budžeta za sufinansiranje po programima Evropske unije, fondovima i godinama.

Crna Gora se u statističkim okvirima smatra jednom regijom koja odgovara nivoima 1, 2 i 3 klasifikacije NUTS-a.

U pogledu **institucionalnog okvira** za sprovođenje politike regionalnog razvoja, Ministarstvo ekonomije igra ulogu koordinatora među više učesnika. Odsjek za regionalni razvoj je osnovan u Ministarstvu, i on je između ostalog zadužen i za koordinaciju i praćenje sprovođenja strategije Crne Gore za regionalni razvoj i povezanog zakonodavstva.

Crna Gora se trenutno priprema za komponente 3 (regionalni razvoj) i 4 (razvoj ljudskih resursa) Programa pretpristupne pomoći, koje će biti dostupne kada se Crnoj Gori odobri status kandidata. Treća i četvrta komponenta IPA-e uglavnom imaju za cilj pripremu zemalja kandidata za upravljanje finansijskim instrumentima u okviru Strukturnih i Kohezionih fondova nakon pristupanja Uniji. U tom smislu usvojen je određeni broj odluka i aktivnosti. Imenovan je strateški koordinator i određene su Operativne strukture za treću i četvrtu komponentu IPA-e kao i njihovi rukovodioci. Ipak, djelovanje i funkcionisanje Operativnih struktura trebaće biti detaljnije određeni i uspostavljeni. Druge strukture uspostavljene za prvu komponentu IPA-e ostaće na snazi, i to nacionalni koordinator za IPA-u, nacionalni službenik za ovjeravanje, Nacionalni fond i organ za reviziju. Kapaciteti razvijeni u Centralnoj jedinici za finansije i ugovore poslužiće kao osnova za sprovođenje budućih programa u okviru treće i četvrte komponente. Međutim, mnogo toga ostaje da bude urađeno za pripremu institucionalnog okvira i struktura za upravljanje trećom i četvrtom komponentom IPA-e i naknadno Strukturnim fondovima. Povezane pripreme aktivnosti moraju biti dodatno ubrzane.

Po pristupanju, Crna Gora će morati imati uspostavljene dovoljno jake **administrativne kapacitete** kako bi se suočila sa zahtjevima strukturne politike Evropske unije. Kompetentno osoblje sa dobrim upravljačkim kapacitetima treba da bude raspoređeno na različitim nivoima uprave koja se bavi Strukturnim fondovima, a mehanizmi efektivnog finansijskog upravljanja,

kontrole i praćenja moraće biti uspostavljeni. Jedan od ključeva uspjeha jeste temeljna i čvrsta projekatska priprema i sprovođenje od strane krajnjih korisnika, a u tom smislu od najvećeg značaja je zapošljavanje obučenog i vještog osoblja. Očekuje se da će pomoć Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) i naročito pripreme za treću i četvrtu komponentu IPA-e doprinijeti procesu administrativnog jačanja.

Što se tiče **programiranja**, Vlada Crne Gore je usvojila niz strateških dokumenata za sprovođenje i promovisanje sektorskih politika u svrhe regionalnog razvoja. Strategija regionalnog razvoja je usvojena u julu 2010. godine i njom su postavljeni ciljevi politika i strateške smjernice za stvaranje uslova za uravnotežen razvoj zemlje. Nacionalni program za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju za period 2008-2012. godine, strategija energetskeg razvoja do 2025. godine, strategija razvoja saobraćaja i strateški master planovi za upravljanje otpadom su još neki strateški dokumenti. Pored toga, Crna Gora ima za cilj da uz projekatsku pomoć IPA-e napravi nacrt nacionalnog plana razvoja. U okviru pripreme za treću i četvrtu komponentu Instrumenta pretpristupne pomoći, izrađeni su nacrti Strateškog koherentnog okvira i operativnih programa; međutim neophodno im je doradivanje prije usvajanja.

Neophodan je napredak u dostupnosti pouzdane statistike. Crna Gora treba posebno da ojača kapacitete za sakupljanje i pripremu adekvatnih statističkih podataka.

Sprovođenje aktivnosti u okviru prve komponente IPA-e (tranzicija i institucionalna izgradnja) i druge komponente (prekogranična saradnja) omogućilo je crnogorskim vlastima da se upoznaju sa zahtjevima za praćenje i ocjenu programa i projekata (su)finansiranih od strane Evropske unije. Međutim, još uvijek ne postoje adekvatni nacionalni sistemi i mehanizmi; oni moraju biti osmišljeni i uspostavljeni radi praćenja i ocjenjivanja kvaliteta uticaja razvojnih programa.

Što se tiče **finansijskog upravljanja i kontrole**, Ministarstvo finansija je glavno odgovorno tijelo. U kontekstu treće i četvrte komponente IPA-e, nacionalni službenik za ovjeravanje, kao rukovodila nacionalnog fonda, biće odgovoran za čvrsto finansijsko upravljanje fondovima Evropske unije onda kada zemlja bude akreditovana da upravlja fondovima IPA-e na decentralizovan način. Ovu odgovornost preuzima Zamjenik ministra finansija za odsjek trezora. Centralna jedinica za finansije i ugovaranje uspostavljena je u Ministarstvu finansija i ona će biti odgovorna za tendere i ugovore onda kada Crnoj Gori bude povjereno upravljanje Instrumentom pretprijetne pomoći. Trenutno, iskustvo u sprovođenju projekata koje uključuje finansijske transakcije je prilično ograničeno i to na projekte u okviru prve i druge komponente IPA-e. Finansijsko upravljanje, sistemi kontrole i procedure trebaće biti osmišljeni u uspostavljeni radi punog usklađivanja sa zahtjevima IPA-e.

Revizorski organ za fondove IPA-e postavljen je unutar Državne revizorske institucije. Njegova puna nezavisnost će morati biti osigurana prije nego što upravljanje fondovima IPA-e bude preneseno na crnogorske organe. *(Takođe vidjeti Poglavlje 32: Finansijska kontrola)*

Uticaj

Crna Gora je 2008. godine imala nominalni BDP od 3 milijarde eura. Ovo je jednako oko 0,02% BDPa grupe EU27 za oko 0,13% populacije grupe EU27. S obzirom na veličinu njene ekonomije i populaciju, pristup Crne Gore bi sasvim malo smanjio prosjek BDP-a Evropske unije po glavi stanovnika u odnosu na današnje podatke i stoga bi blago uticao na pogodnost regija.

S obzirom da je BDP po glavi stanovnika znatno ispod prosjeka Evropske unije, Crna Gora bi imala pravo da prima doprinose kohezivne politike u okviru cilja konvergencije. Nakon

preliminarne procjene ekonomske situacije Crne Gore i s obzirom na trenutna krovna pravila strukturnih fondova, procijenjeni uticaj mogućeg pristupa Crne Gore na kohezionu politiku Evropske unije smatra se podnošljivim.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, pripreme Crne Gore za instrumente, strukture i mehanizme regionalne politike su u ranoj fazi. Učinjen je pozitivan start u pripremi za treću i četvrtu komponentu IPA-e kao i u definisanju nekih strateških pravaca; međutim, biće neophodni značajni i održivi naponi za uspostavljanje procedura i kompetentnih administrativnih struktura kako bi Crna Gora mogla da u srednjem roku primijeni pravila Evropske unije i kanališe fondove iz strukturnih instrumenata Evropske unije.

3.23. Poglavlje 23: Sudstvo i osnovna prava

Politike Evropske unije u oblasti sudstva i osnovnih prava imaju za cilj da održe i razviju Uniju kao oblast slobode, sigurnosti i pravde. Uspostavljanje nezavisnog i efikasnog sudstva je od vrhunskog značaja. Nepristrasnost, integritet i visoki standardi donošenja presuda u sudovima su esencijalni za očuvanje vladavine prava. Ovo zahtijeva čvrstu posvećenost eliminisanju spoljnih uticaja na sudstvo kao i ulaganje adekvatnih finansijskih sredstava i obuke. Zakonske garancije za procedure poštenog suđenja moraju postojati. Takođe, države članice moraju efektivno da se bore sa korupcijom jer ona predstavlja prijetnju održivosti demokratskih institucija i vladavine prava. Čvrst zakonski okvir i pouzdane institucije su potrebne za podupiranje koherentne politike sprječavanja i odbijanja korupcije. Države članice moraju osigurati poštovanje osnovnih prava i prava građana Evropske unije kako je to zagarantovano *acquis-em* i Poveljom o osnovnim pravima.

Princip nezavisnosti sudstva je istaknut u Ustavu i detaljnije određen zakonodavstvom Crne Gore¹³. Stalni status sudija je garantovan Ustavom. Međutim, postoje značajna zabrinutost vezana za nezavisnosti sudstva, budući da zakonski okvir ostavlja prostora za neproporcionalan politički uticaj. Iako sudije postavlja Sudski savjet, većinu njegovih članova imenuju skupština i vlada.

Osim Predsjednika Vrhovnog suda koga imenuje Skupština Crne Gore, izbor, unapređenje, disciplinske procedure i razrješenje sudija obavlja Sudski savjet. Ipak, kriterijumi izbora ne poštuju se dosljedno dok pisani pristupni testovi nijesu obavezni i anonimno provjeravani. Punopravni karijerni sistem zasnovan na zaslugama mora biti uspostavljen radi jačanja nezavisnosti, profesionalnosti i transparentnosti u sudstvu.

Odgovornost u sudstvu je osigurana posmatračkom ulogom Sudskog savjeta i njegovom ulogom u disciplinskim procedurama. Etički kodeks je uspostavljen 2008. godine ali nijesu pokretane nikakve procedure za njegovo kršenje. Postoji potreba za jačanjem cijelog sistema radi povećanja transparentnosti i osiguravanja odgovarajuće implementacije Etičkog kodeksa. Započeto je uspostavljanje praćenja rezultata borbe protiv korupcije u sudstvu. Međutim, pravila o korupciji i konfliktu interesa nijesu dovoljno praćena. Odgovornost za postupke u sudstvu mora biti unaprijeđena.

Tužioce postavlja i razrješava skupština. Zamjenike tužioca postavlja Tužilački savjet čije članove postavlja skupština. Zamjenici državnih tužioca uživaju trajno zaposlenje poslije 3 godine probnog perioda. Disciplinske procedure protiv tužilaca obavlja skupština a za zamjenike tužilaca Tužilački savjet. Kriterijumi za razrješenje i disciplinske procedure nijesu transparentne i rizik od diskrecijske primjene je velik.

¹³ Zakon o sudovima, Zakon o državnim tužiocima i Zakon o Sudskom savjetu, kao i Poslovnik Sudskog i Tužilačkog savjeta

Nepriistrasnost sudija je osigurana nasumičnim dodjeljivanjem i pravilima konflikta interesa, kao i odredbama o diskvalifikaciji ustanovljenim zakonom. Pravila nasumičnog dodjeljivanja nijesu dovoljno jasna i ne garantuju zaista nasumično dodjeljivanje slučajeva, naročito u malim sudovima. Skorije uvođenje kompjuterizovanog sudskog sistema za upravljanje slučajevima i nasumično dodjeljivanje bi trebali da promijene ovakvo stanje. Pravila o diskvalifikaciji važe za tužioce i sudije. Finalna pozicija sudija i tužilaca značajno se poboljšala. I sudije i tužioci uživaju funkcionalni imunitet. Oduzimanje imuniteta sudijama i zamjenicima tužilaca je u nadležnosti Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta (tim redom) dok skupština može oduzeti imunitet javnim tužiocima. Predsjednik Vrhovnog suda ima puni imunitet koji može oduzeti samo skupština.

Centar za obuku sudija funkcioniše u okviru Vrhovnog suda i finansiran je iz njegovog budžeta. Centar obezbjeđuje kako početnu tako i kontinuiranu obuku za sudije i tužioce. Međutim, ne postoji sistematizovan pristup obukama. Potrebno je ustanoviti planiranu obuku sa datim programom za sve članove pravosuđa. Ovo bi trebalo da uključuje sistematsku obuku o novom zakonodavstvu i pravu Evropske unije.

Crna Gora je uložila napore da unaprijedi efikasnost sudstva. Sprovođenje novog Zakonika o krivičnom postupku i izmjena i dopuna Krivičnog zakonika doprinijeće efektivnijoj administraciji pravosuđa. Crna Gora je trpjela zbog velikog zaostatka neriješenih sudskih slučajeva ali nadležni organi su 2008. godine uveli mjere za rješavanje ovog problema. Podaci koje su predstavili nadležni organi ukazuju na smanjenje od 75% na godišnjoj osnovi na početku 2010. godine. Postoji zabrinutost u pogledu valjanosti pristupa i transparentnosti korištene metodologije. Sprovođenje kako civilnih tako i krivičnih odluka je slabo. Neophodne su dodatne mjere za unapređenje sprovođenja.

Administrativni kapaciteti crnogorskog pravosuđa su generalno adekvatni za normalno sprovođenje pravde. Manjak infrastrukture i opreme ometao je efikasnost pravosuđa, ali nadležni organi ulažu napore kako bi popravili situaciju. Reorganizacija sudskog sistema je predviđena vladinom strategijom o reformi pravosuđa ali još uvijek nije sprovedena. Takva reorganizacija bi trebala biti obavljena nakon objektivne analize na osnovu pouzdane sudske statistike i preciznog pregleda trenutnog postojećeg radnog tereta sudova. Budžetske doznake za sudove porasle su tokom nekoliko posljednjih godina, ali ukupna opredijeljena sredstva ostaju niska u poređenju sa potrebama, naročito za investiranje.

Pristup pravdi je zagarantovan Ustavom različitim kategorijama kako državljana tako i stranaca. Pravo na pošteno i javno suđenje u razumnom roku i pretpostavka o nevinosti su takođe zagarantovani. Zakon o pravu na suđenje u razumnom roku ne primjenjuje se djelotvorno, budući da sve žalbe bivaju odbijene na proceduralnoj osnovi. Dugo trajanje sudskih postupaka i dalje je predmet zabrinutosti. Pravnu pomoć obezbjeđuje Advokatska komora i druge službe, uključujući i nevladine organizacije. Besplatna pravna pomoć je regulisana odredbama Kodeksa o civilnom i krivičnom postupku. Lokalna samouprava je zadužena za organizovanje pružanja pravne pomoći građanima. Međutim, zakon se još uvijek ne sprovodi djelotvorno. Ustavna odredba o pravu na pravni lijek nije u potpunosti saglasna sa članom 13 ECHR-a. Sprovođenje kako civilnih tako i krivičnih odluka je slabo. Potrebne su dodatne mjere za poboljšanje sprovođenja.

(Vidjeti takođe Političke kriterijume – Demokratija i vladavina prava)

Što se tiče **antikorupcijske politike** i mjera, Crna Gora preduzima koordinirane napore u borbi protiv korupcije, uspostavljanjem zakonskog, političkog i institucionalnog okvira.

Crna Gora je ratifikovala ključne konvencije o antikorupciji, uključujući i krivičnopravnu Konvenciju Savjeta Evrope protiv korupcije, Dodatni protokol uz krivičnopravnu Konvenciju i Konvenciju Savjeta Evrope o pranju novca, traženju, zaplijeni i konfiskovanju imovine stečene kriminalom kao i o finansiranju terorizma. Crna Gora je takođe pristupila Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Međutim usklađivanje nacionalnog zakona sa odredbama međunarodnih konvencija još nije završeno. Crna Gora je član GRECO-a, Grupe država protiv korupcije. Ocjenom iz decembra 2008. godine nađeno je da 8 od 24 preporuke koje je grupa dala 2006. godine nije još bilo primijenjeno.

Usvojeno je važno zakonodavstvo kao što je novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP), izmjene i dopune Krivičnog zakonika, Zakon o sprječavanju konflikta interesa, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je usvojena 2005. godine uz dva prateća akciona plana.

Mehanizam za praćenje sprovođenja je uspostavljen 2007. godine. Međutim, rezultati za sada ostaju nejednaki. Usvojena je nova unaprijeđena Strategija kao i Akcioni plan za period 2010-2014. godine. Crna Gora treba energično da primijeni novu antikorupcijsku strategiju i akcioni plan.

Uspostavljen je određeni broj ključnih institucija i agencija za borbu protiv korupcije. Međutim, institucionalna postavka mora biti usmjerena i koordinirana na odgovarajući način. Nacionalna komisija prati primjenu strateških dokumenata. Uprava za antikorupcijsku inicijativu koju 54 drugih institucija izvještava o korupciji, ima uglavnom savjetodavnu ulogu fokusirajući se na blage preventivne mjere kao što su obrazovanje i podizanje svijesti. Ne postoji jedinstveni organ sa jasnim zakonskim ovlaštenjima i kapacitetom da prati i sprovodi obaveze vladinih tijela kao ni jasna podjela nadležnosti.

Uloga Skupštine u nadgledanju antikorupcijskih napora ostaje ograničena. Potrebno je dodatno ojačati nadzorne institucije u oblastima i tijelima gdje postoji velika potrošnja državnog novca i raspolaganje državnom imovinom radi efikasne kontrole rizika od korupcije.

Crna Gora je ojačala mehanizme za borbu protiv korupcije dodjeljivanjem ljudskih resursa, novčanih sredstava i opreme, naročito u Upravi policije, Državnom tužilaštvu i Upravi za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Uloženi su napori za jačanje saradnje između različitih organa za sprovođenje zakona kao i drugih organa na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sporazumi o saradnji potpisani su između glavnih organa za sprovođenje zakona. Zajednički istražni tim koji se bavi slučajevima korupcije i sastoji se od predstavnika organa za sprovođenje zakona sa Specijalnim tužiocem na čelu osnovan je početkom 2010. godine.

Odjeljenje za internu kontrolu funkcionisalo je u policijskoj službi do kraja 2009. godine. Ono je premješteno u Ministarstvo unutrašnjih poslova i državne uprave 2010. godine. Međutim, njegov dosadašnji rad je bio ograničen na slučajeve sitne korupcije. Antikorupcijsko praćenje u pravosuđu je do sada imalo ograničenu djelotvornost.

Organi za sprovođenje zakona posjeduju osnovne vještine za gonjenje korupcije, međutim rezultati istraga, gonjenja i konačnih presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima ostaju niski. Potreban je proaktivan pristup u istragama i gonjenju korupcije.

Praćenje rezultata istraga, gonjenja i konačnih presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima ostaje loše. Ono je nisko uprkos tome što su operativni i istražni kapaciteti organa za sprovođenje zakona ojačani. Skorašnja reforma krivičnog zakonika može poboljšati kapacitet sistema krivične pravde za istragu i gonjenje korupcije. Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) povećava istažne kapacitete omogućavajući upotrebu

specijalnih istražnih sredstava u slučajevima korupcije. Efikasna implementacija ZKP-a biće esencijalna za postizanje opipljivih rezultata. Tužilačka služba mora razviti proaktivne pristupe i preuzeti vođstvo u obavljanju svojih istražnih dužnosti iz ZKP-a. Za sve tužioce mora biti obezbijedena kontinuirana obuka. Kvalitet statistike nije značajnije poboljšan uprkos uspostavljanju tripartitne komisije za ujedinjavanje metode prikupljanja podataka.

Uprkos poboljšanom pravnom i institucionalnom okviru, korupcija je i dalje široko prisutan i rasprostranjen problem u Crnoj Gori. Percepcija korupcije u mnogim sektorima i institucijama ostaje velika naročito u pojedinim sektorima i oblastima, tj. građevinsko i inspekcijско nadgledanje kao i urbano i prostorno planiranje, uključujući katastar. Druge rizične oblasti su državna uprava, pravosudni sistem, policija, privatizacija, javne nabavke, zdravstvo, obrazovanje i lokalna samouprava. Pored toga, kapaciteti za finansijske istrage su i dalje nedovoljni. Upotreba finansijskih istraga i konfiskovanje kao sredstvo protiv korupcije (i organizovanog kriminala) na osnovu neobjašnjelog bogatstva treba da bude upotrijebljena kao osnova u istragama. Manjak proaktivnog pristupa u istragama (koje se pokreću uglavnom žalbama) uključujući sakupljanje podataka iz različitih izvora utiče na efikasnost na ovom polju.

Politizovano postavljanje tužilaca i sudija i ograničeni istražni kapaciteti naročito u oblasti finansijskog kriminala podrivaju djelotvornost sprovođenja zakona. Statistika o slučajevima korupcije mora biti značajno unaprijeđena. Potrebna je snažna politička volja da bi se značajnije poboljšao učinak u borbi protiv korupcije i uspostavljanje praćenja rezultata finalnih presuda na svim nivoima.

(Vidjeti takođe Političke kriterijume – Demokratija i vladavina prava)

Crna Gora dobro napreduje u uspostavljanju zakonskog i institucionalnog okvira potrebnog za zaštitu osnovnih prava i konstantno ga unapređuje. Međutim, neophodni su dodatni naponi da

bi se obezbijedila prava primjena zakonskog i institucionalnog okvira. Kapaciteti i efikasnost institucija namijenjenih ljudskim pravima, naročito Ombudsmana, trebaju biti povećani. Neophodna je povećana svijest kao i osjetljivost administracije, policije i pravosuđa za evropske i međunarodne standarde za osnovna prava.

Što se tiče zatvorskog sistema, potrebno je dodatno unapređivanje prostorija kao i usklađivanje uslova za zadržavanje sa evropskim standardima.

Crna Gora je postigla izvjestan napredak u pogledu borbe protiv *mučenja i zlostavljanja* uključujući nekažnjavanje, ali i dalje su neophodni ozbiljni naponi, uključujući i poboljšano administrativno i pravosudno procesuiranje slučajeva.

Uprkos zadovoljavajućem ustavnom i značajno unaprijeđenom zakonskom okviru, *sloboda izražavanja (uključujući medije)* ostaje ometana visokim kaznama koje se primjenjuju u slučajevima klevete. Istražni novinari i dalje se suočavaju sa zastrašivanjem. Prošli slučajevi nasilja nijesu uvijek istraženi na zadovoljavajući način niti praćeni. Potrebno je ojačati novinarsko poštovanje profesionalne etike i standarda.

Sloboda okupljanja i udruživanja je zagarantovana i uglavnom poštovana u Crnoj Gori, što je pokazano i državnim finansijskom pomoću za nevladine organizacije i odlukom od juna 2010. godine o uspostavljanju Savjeta za saradnju sa nevladinim organizacijama. Međutim, potrebno je unaprijediti saradnju sa *organizacijama civilnog društva*, naročito u okviru zakonodavnih procesa i definisanja glavnih javnih politika i projekata.

Vjerska sloboda je zagarantovana Ustavom i široko je poštovana, obezbjeđujuću nesmetane međuvjerske odnose. Međutim, usvajanje zakonskog okvira za restituciju imovine konfiskovane od vjerskih zajednica i dalje je nedovršeno.

Crna Gora je unaprijedila odredbe kojima se reguliše dobijanje državljanstva. Međutim, registracija i provjeravanje podataka moraju biti unaprijeđeni. De facto apatridnost oko 1500 Roma,

Aškala i Egipćana zbog nedostatka ličnih dokumenata je predmet brige.

Što se tiče *politika antidiskriminacije*, direktna ili indirektna diskriminacija na bilo kom osnovu je zabranjena Ustavom i tretirana u nekoliko djelova zakonodavstva, uključujući i skorije izmijenjeni opšti zakon o zabrani diskriminacije. Međutim, primjena mehanizama za prevenciju, praćenje, sankcionisanje i gonjenje slučajeva diskriminacije treba biti ojačana. Diskriminacija protiv Roma, Aškala i Egipćana, osoba sa invaliditetom (uključujući djecu) i homoseksualaca, biseksualaca i transseksualaca (LGBT), uključujući i diskriminaciju od strane državnih organa je predmet zabrinutosti.

Potrebni su i dodatni naponi da se osiguraju *prava žena* i rodna ravnopravnost, naročito u pogledu pristupa pozicijama donosio-ca odluka u politici i na poslu kao i jednake plaćenosti. Uprkos naporima u podizanju svijesti i poboljšanom stavu policije, porodično nasilje ostaje predmet zabrinutosti budući da zakonski okvir nije primijenjen na odgovarajući način, a podrška žrtvama je nezadovoljavajuća.

U pogledu dječijih prava, uprkos naporima u usklađivanju nacionalnog zakonskog okvira sa međunarodnim standardima, potrebno je više učiniti na unapređenju zakonskog okvira kako bi se osigurala njegova odgovarajuća primjena, takođe i u pogledu situacije djece sa invaliditetom i razvijanja alternativa za institucionalizaciju.

Radnička prava i sloboda pristupanja sindikatima su zagarantovani Ustavom a pitanje sindikalne reprezentativnosti je tretirano na odgovarajući način u novom usvojenom zakonu. Međutim, socijalni dijalog ostaje na nezadovoljavajućem nivou, što je pokazano ograničenom ulogom Socijalnog savjeta.

Vlasnička prava su zagarantovana Ustavom i tretirana Zakonom o svojinsko pravnim odnosima. Međutim, proces restitucije imovine je spor.

Crna Gora ima širok zakonski i institucionalni okvir za zaštitu manjina. Međutim, saradnja vlade sa manjinskim savjetima i dalje nije dovoljno razvijena. Osobe koje pripadaju manjinama tvrde da nijesu dovoljno zastupljene u administraciji, sudstvu i policiji. Romi, Aškali i Egipćani ostaju najranjivija grupa u pogledu pristupa političkim, ekonomskim i socijalnim pravima.

(Vidjeti Političke kriterijume – Ljudska prava i zaštita manjina)

Kako bi osigurala prava građana Evropske unije da *glasaju i kandiduju se u opštinskim i izborima za Evropski parlament*, Crna Gora će morati uskladiti odredbe Ustava, zakona i drugih propisa koji regulišu korištenje glasačkog prava sa zakonima Evropske unije a naročito sa Direktivama Savjeta 94/80/EC i 93/109/EC.

Što se tiče boravišnog prava, trenutni crnogorski zakonski okvir nije usklađen sa *acquis*-em u oblasti slobodnog kretanja građana Evropske unije i neophodne su velike izmjene. Međutim, ovo će biti zahtjev tek u kasnijim fazama procesa pristupanja Evropskoj uniji. Uspostavljene su administrativne strukture za rješavanje pitanja migracija i ove strukture će vjerovatno biti uključene u sprovođenje evropskih zakona. Crna Gora je na pravom putu i očekuje se da će do trenutka pristupanja biti sposobna da usvoji neophodne zakonske izmjene i da se pripremi za punu primjenu zakonodavstva Evropske unije.

Kako bi se uskladila sa evropskim zakonima, Crna Gora će morati posebno da primijeni Odluku koja se odnosi na zaštitu za građane Evropske unije od strane diplomatskih i konzularnih predstavništava i Odluku o uspostavljanju hitne putne isprave.

Zaključak

Uzevši sve u obzir, Crna Gora će morati uložiti značajne i održive napore kako bi se uskladila sa evropskim zakonodavstvom u ovom poglavlju a naročito za njegovu efektivnu primjenu i sprovođenje u srednjem roku. Neophodno će biti i

značajno jačanje administrativnih i kapaciteta za primjenu.

(Takođe vidjeti zaključak Prvog dijela – Politički kriterijumi)

3.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

Politike EU imaju za cilj da održe i dalje razvijaju Uniju kao prostor slobode, pravde i bezbjednosti. U oblastima kao što su spoljne migracije, azil, kontrola granica, vize, pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim stvarima, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnja u oblasti narkotika i carinske saradnje, potrebno je da države članice budu odgovarajuće opremljene kako bi adekvatno implementirale rastući okvir zajedničkih pravila. Iznad svega, ovo zahtjeva snažne i dobro integrisane kapacitete u agencijama za sprovođenje zakona i ostalim relevantnim tijelima kako bi se dostigli neophodni standardi. Profesionalna, pouzdana i efikasna policijska organizacija je od izuzetnog značaja.

Najdetaljniji dio politike EU u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti je *Acquis* za oblast Šengena, koji podrazumijeva ukidanje kontrola unutrašnjih granica u EU. Za novu državu članicu, značajni dijelovi *Acquis-a* za oblast Šengena implementiraju se nakon odvojene odluke Savjeta koja se donosi nakon pristupanja.

Bezvizni režim putovanja u zemlje Šengena stupio je na snagu decembra 2009. godine i to za građane Crne Gore koji posjeduju biometrijske pasoše, a nakon što je Crna Gora ispunila zahtjeve iz Mape puta za viznu liberalizaciju. Kriterijumi su bili definisani u oblastima poput vizne politike, migracija, upravljanja granicama, azila, pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, i organizovanom kriminalu, uključujući pranje novca i trgovinu drogama. Napredak ostvaren u ovim oblastima, kroz dijalog o viznoj liberalizaciji, čini dobru osnovu na kojoj se Crna Gora može dalje graditi u cilju ispunjavanja izazova u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti.

Trenutno, **migracioni** tok u Crnu Goru je ograničen i migranti uglavnom dolaze iz susjednih zemalja. Pristup, struktura i koncepti uvedeni u zakonodavstvo kojim se uređuje oblast migracija su uglavnom u skladu sa evropskim *acquis-em*. Međutim, u cilju postizanja pune harmonizacije, neophodni su dalji naponi, sa posebnim osvrtom na zakonodavstvo kojim se uređuje spajanje porodica, strani radnici, strani studenati i istraživači. Zakonski okvir o ilegalnim migracijama je uglavnom u skladu sa evropskim *acquis-em*. Značajno odstupanje tiče se definicije trgovine ljudima i pravila za izdavanje dozvola boravka za žrtve trgovine ljudima.

Crna Gora efikasno sprovodi sporazum o readmisiji sa EU. Tokom procedura povratka, uzimaju se u obzir posebne potrebe ugroženih lica, poput potrebne pratnje uz maloljetna lica ili invalide. U slučaju dobrovoljne saglasnosti sa odlukom o povratku, moraju biti pružene i neophodne zaštitne mjere. Glavni izazov za Crnu Goru u ovoj oblasti odnosi se na implementaciju novog zakonodavnog okvira, koji zahtjeva adekvatne resurse i administrativne kapacitete, kao i efikasnu među-agencijsku koordinaciju i saradnju.

Crna Gora je uspostavila svoj sistem **azila**. Zakonodavstvo u velikoj mjeri sadrži ključne elemente EU Direktive o ispunjavanju uslova, procedura i uslova za prijem azilanata. Uspostavljene su ključne institucije, kadar je zaposlen, i institucije funkcionišu. Odložen je završetak Centra za azilante. Planirano je da ovaj Centar otpočne sa radom do polovine 2011. godine. Iako se Crna Gora suočava sa malim brojem azilanata, postoje izazovi u vezi sa njihovim prijemom, uključujući pristup zdravstvenoj njezi, zapošljavanju, ličnim dokumentima i integraciji. Relevantni dijelovi primarnog i sekundarnog zakonodavstva u ovoj oblasti trebaju biti prilagođeni i prakse moraju biti unaprijeđene. U pogledu priprema za moguće buduće učešće u Eurodac-u, potrebno je da zemlja razvije nacionalnu

bazu podataka za provjeravanje ličnih podataka azilanata, uključujući i otiske prstiju.

Crna Gora je usvojila nekoliko zakona u cilju modernizacije viznog režima, u skladu sa međunarodnim i EU standardima. Međutim, **vizna politika** još uvijek nije u potpunosti usklađena sa EU *acquis-em*. Crna gora ima ograničene kapacitete za izdavanje viza od strane Ministarstva vanjskih poslova i njenih diplomatskih i konzularnih predstavništava. Ne postoji elektronska baza podataka koja povezuje konzularna predstavništva koja izdaju vize sa Ministarstvom vanjskih poslova. Nadalje, veliki broj viza koje se izdaju na granici i dalje izaziva zabrinutost, uzimajući u obzir činjenicu da se zahtjevi obrađuju u papirnoj formi, čime se slabi efikasnost provjera. Potrebno je unaprjeđenje administrativnih kapaciteta, uključujući unaprjeđenje stručnosti i kadra.

Kada je riječ o **spoljnim granicama i Šengenu**, uslovi i aranžmani neophodni za implementaciju efikasnog upravljanja granicama su uglavnom uspostavljeni. Novi zakonodavni okvir o graničnoj kontroli usklađen je sa Šengenskim kodeksom o granicama. Zakonodavstvo i sporazumi obezbjeđuju međuagencijsku i međunarodnu saradnju. Postoji Strategija o integrisanom upravljanju granicama (IBM), ali praćenje njene implementacije ostaje slabo.

Sektor granične policije organizovan je u okviru Uprave policije. Organizacija ovog sektora je generalno u skladu sa EU standardima. Broj zaposlenih je dovoljan ali potrebno je dalje poboljšati obuke, kao sredstva koje će obezbjediti konzistentnost u implementaciji politika i pravila. Potrebno je izbjeći česte rotacije zaposlenih u graničnoj policiji. Potrebna je modernizacija i unaprjeđenje opreme i infrastrukture kako na graničnim prelazima tako i one za nadzor, uključujući pristup relevantnim bazama podataka Interpola. Granica sa Kosovom nije obilježena i predstavlja izazov u smislu kriminalnih aktivnosti. Takođe

je potrebno osnažiti bezbjednost granice na moru. Neophodno je nadalje ojačati prekograničnu saradnju. Crna Gora potpisala je sa Frontex-om radni sporazum 18. juna 2009. godine, čime je stvorena osnova njihove operativne saradnje.

Kada je riječ o **pravosudnoj saradnji u građanskim stvarima**, relevantni zakonodavni okvir je uglavnom uspostavljen, i opšti sistem za građanska i privredna pitanja je u velikoj mjeri usklađen sa EU *acquis-em*. Međutim, neophodni su dalji napori kako bi se obezbijedila efikasna implementacija ovih zakona. Osim toga, Crna Gora nije ratifikovala sve relevantne međunarodne instrumente u ovoj oblasti, posebno one koji se odnose na okvir Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu. Neophodno je poboljšati praktično sprovođenje nacionalnih i međunarodnih zakonskih okvira.

Crna Gora je usvojila zakone, ratifikovala relevantne međunarodne instrumente i zaključila bilateralne sporazume za obezbjeđivanje **pravosudne saradnje u krivičnim stvarima**. Međutim, zakonodavni okvir nije kompletan i neophodno je uskladiti ga u potpunosti sa *acquis-em*. Potrebni su dalji napori kako bi se ispunili zahtjevi koji uključuju i primjenu zakonodavstva o evropskom nalogu za dostavljanje dokaza i principa uzajamnog priznavanja presuda i odluka o uslovnom oslobađanju.

Glavni izazov tiče se implementacije. Potrebno je ojačati kapacitete Ministarstva pravde za pravosudnu saradnju i mora se osigurati efikasna implementacija zakonodavstva. Potrebno je dodatno unaprijediti unutrašnju organizaciju i procedure, administrativne kapacitete i IT sisteme Ministarstva pravde. Takođe je potrebno da Crna Gora preduzme korake na obezbjeđivanju saradnje sa Eurojustom.

U oblasti **policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala**, Crna Gora je ostvarila napredak u posljednjih nekoliko godina. Ipak, Crna Gora se i dalje suočava sa velikim izazovima u ovoj oblasti. Crna Gora je zemlja i porijekla i tranzita

za aktivnosti organizovanog kriminala. Pranje novca i krijumčarenje droge su ključne oblasti koje izazivaju zabrinutost. Crna Gora je pristupila relevantnim međunarodnim pravnim instrumentima¹⁴. Međutim, implementacija usvojenih zakona i strateških dokumenata, kao i primjena ratifikovanih međunarodnih konvencija, koje nisu u potpunosti transponovane u nacionalno zakonodavstvo, i dalje slabi su i imaju prilično ograničen uticaj.

Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) stupio je na snagu u avgustu 2010. godine, kada je riječ o krivičnim djelima korupcije, organizovanog kriminala i ratnih zločina. Generalna primjena ZKP-a odložena je za godinu dana. ZKP uvodi veliki broj novih sredstava i koncepata, uključujući upotrebu posebnih istražnih sredstava i obrnuti teret dokazivanja za imovinu sumnjivog porijekla, kao i institute proširenog oduzimanja imovine stečene kriminalnim radnjama. Kapacitet državnih tužilaca za implementaciju novog zakonodavstva, obezbjeđivanje smjernica i koordinacije policije i ostalih agencija za sprovođenje zakona biće od ključnog značaja za unaprjeđenje efikasnosti u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije u srednjem roku. Potrebno je da se Crna Gora u potpunosti angažuje u snažnom sprovođenju ZKP-a i da obezbjedi neophodna sredstva kako bi osigurala realizaciju prethodno navedenog.

Stepen međuagencijske saradnje, protoka i razmjene informacija između različitih agencija za sprovođenje zakona (policija, carine, poreska uprava, uprava za sprječavanje pranja novca) sa državnim tužilaštvom nije zadovoljavajući. Takođe je neophodno da se ovaj okvir usmjeri i da se izbjegnju dupliranja. Takođe,

¹⁴ UN Konvencija o transnacionalnom organizovanom kriminalu sa pratećim Protokolima, Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, Konvencija Savjeta Evrope o aktivnostima protiv trgovine ljudima, EU Konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Konvencija Savjeta Evrope o korupciji

Crnoj Gori nedostaje adekvatna procjena rizika, mapiranje kriminalističke scene, i dalekovidan pristup rizicima i prijetnjama organizovanog kriminala. Potrebno je unaprijediti policiju vođenu obavještajnim radom, i istu implementirati u cijeloj zemlji. Neophodna su značajna poboljšanja u dijelu statističkih podataka o kriminalu koju pripremaju organi za sprovođenje zakona kao i pravosudni organi.

Crna Gora saraduje sa Interpolom (ICPO) i SECI Centrom/Selec. Neophodno je da Crna Gora unaprijedi upotrebu dostupnih mehanizama Interpola koji daju operativne rezultate. Regionalna saradnja u sprovođenju zakona treba da bude dodatno poboljšana. U oktobru 2010. godine, potpisan je sporazum o uspostavljanju regionalne kancelarije u Beogradu za unaprjeđenje saradnje u borbi protiv organizovanog kriminala između Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Crne Gore i bivše jugoslovenske republike Makedonije. Saradnja sa Europolom zasnovana je na strateškom sporazumu o saradnji koji je na snazi od jula 2009. godine. Prije no zaključi operativni sporazum sa Europolom, Crna Gora će morati da se uskladi sa relevantnim zahtjevima, posebno u oblasti zaštite podataka.

Aktivnosti u oblasti **borbe protiv terorizma** su u velikoj mjeri usklađene sa postojećim međunarodnim regulatornim okvirom. Nacionalni zakonodavni okvir uključuje odredbe koje se odnose na suzbijanje terorizma. Međutim, neophodno je da iste budu u potpunosti usklađene sa EU *acquis-em*. Neophodno je da se unaprijede kapaciteti za otkrivanje i djelovanje protiv aktivnosti koje su moguće povezane sa terorizmom.

Crna Gora je i dalje na jednoj od glavnih balkanskih ruta za trgovinu drogom. Strateški, institucionalni i zakonodavni okvir za **borbu protiv droga** je zadovoljavajući. Međutim, administrativni i operativni kapaciteti za implementaciju su slabi i potrebno ih je dodatno ojačati. Posebnu pažnju je neophodno posvetiti jačanju saradnje i koordinacije u sprovođenju zakona,

posebno na granicama. Posebno se uvećala trgovina drogom preko plave granice. Neophodno je da se istražni i tužilački kapaciteti stalno razvijaju i unaprjeđuju. Politike i aktivnosti u ovoj oblasti trebaju biti podržane adekvatnim kadrovskim i finansijskim resursima. U pogledu smanjenja upotrebe droge, potrebno je više informacija i preciznih podataka. Osnivanje Nacionalne kancelarije za droge je samo prvi korak kada su u pitanju pripreme za buduće učešće u EMCDDA. Ostvaren je ograničen institucionalni napredak u ovoj oblasti; više konkretnih rezultata se očekuje iz tehničke pomoći EMCDDA za 2010 – 2011. godinu. Za sada, Crna Gora još uvijek nije spremna za uspostavljanje nacionalnog „focal point-a“.

Kada je riječ o **trgovini ljudima**, Crna Gora je uspostavila zakonodavni okvir koji je u velikoj mjeri usaglašen sa EU *acquis-em*. Crna Gora je ratifikovala relevantne međunarodne instrumente osim Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja. Prateći regionalni trend, registrovan je mali broj slučajeva. Broj zaposlenih i ostalih resursa je adekvatan. Međutim, potrebno je da se dodatno unaprijede istražne tehnike i identifikacija žrtava. Završen je suštinski posao u pogledu prevencije i podizanja javne svijesti. Vladini organi održavaju dobru saradnju sa nevladinim sektorom u ovoj oblasti.

Neophodni su dodatni naporu na punom usklađivanju zakonodavstva sa EU *acquis-em* i međunarodnim standardima u oblasti **pranja novca**. (*Takodje vidi poglavlje 4 — Slobodno kretanje kapitala*) Usvojena su unaprijeđena zakonska akta koja regulišu pitanja poput krivične odgovornosti pravnih lica, prošireno oduzimanje imovine, i pranja novca kao posebnog oblika kriminala. Međutim, implementacija je slaba, na šta ukazuje i činjenica da su presude za krivično djelo pranja novca i oduzimanje imovine rijetke. Kapaciteti organa za sprovođenje zakona nadležnih za vođenje finansijskih istraga i istraga pranja novca

su ograničeni, uključujući i kapacitete Finansijske obavještajne jedinice (FIU/USPNFT).

Sveukupni nivo prijavljivanja sumnjivih transakcija od strane finansijskih institucija i ostalih relevantnih agencija je i dalje nedovoljan. Policija i tužilaštvo imaju ograničen mehanizam praćenja u predmetima prijavljenim od strane FIU/USPNFT. U tom kontekstu, zabrinjava potencijalni uticaj dodjeljivanja državljanstva licima na osnovu njihovih investicija u Crnoj Gori. Na međunarodnom nivou, FIU/USPNFT održava aktivne kontakte, posebno sa Egmont grupom. U martu 2010. godine, MONEYVAL je identifikovao nekoliko slabosti, koje je potrebno riješiti. Unaprijeđen je zakonodavni okvir za zaplijenu i oduzimanje imovine stečene kriminalnim radnjama. Potrebno je obezbijediti efikasnu implementaciju i upravljanje oduzetom imovinom. Nije bilo presuda o konfiskaciji i bila je samo jedna presuda za krivično djelo pranja novca.

Crna Gora je potpisala niz bilateralnih sporazuma o **carinskoj saradnji**. Neophodno je da se otpočne sa pripremama za ratifikaciju i implementaciju Konvencije o uzajamnoj pomoći i saradnji između država članica (Naples II) i Konvencije o upotrebi informacione tehnologije u carinske svrhe (CIS). Potrebno je dodatno unaprijediti tehničke i administrativne kapacitete carinskih službi kako bi mogle da sprovode efikasne operacije u cilju suzbijanja organizovanog kriminala.

Za oblast zaštite eura od falsifikovanja, vidi 32.

Zaključak

Crna Gora je postavila osnovne elemente zakonodavnog okvira u oblasti pravde, slobode, i bezbjednosti. *Generalno*, međutim, zemlja će morati da preduzme značajne i održive napore na usklađivanju zakonodavstva sa *acquis-em*, i posebno na efikasnoj implementaciji istog u srednjem roku. Takođe je potrebno da

svi međunarodni instrumenti budu potpisani, ratifikovani i implementirani u srednjem roku. Neophodno je značajno jačanje administrativnih i implementacionih kapaciteta, posebno u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala gdje je mehanizam praćenja presuda i dalje ograničen. Pranje novca i krijumčarenje droge su ključne oblasti koje zabrinjavaju. Generalno, potrebni su značajni i održivi naponi kako bi se riješilo pitanje slabih kapaciteta za sprovođenje zakona i koordinacije između agencija za sprovođenje zakona. Administrativni kapaciteti, uključujući infrastrukturu, opremu i adekvatne obuke moraju biti značajno ojačani. Konzistentnost implementacije u cijeloj zemlji mora biti obezbijedena.

3.25. Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

Acquis u oblasti nauke i istraživanja, u principu, ne zahtijeva transpoziciju EU pravila u nacionalni pravni poredak. Uspješna implementacija *acquis-a* u ovoj oblasti stoga podrazumijeva uglavnom ispunjavanje neophodnih uslova za efikasno učešće u EU Okvirnim programima za istraživanje, i doprinos stvaranju evropske istraživačke oblasti. Ovo zahtijeva dobre administrativne kapacitete (adekvatan kadar i znanje o istraživačkoj saradnji), i naučnu izuzetnost u cilju uspješnog sprovođenja projekata istraživanja i inovacija, zajedno sa naučnim partnerima iz država članica EU, i kreiranja rasta i radnih mjesta na ekonomski održivi način.

Crna Gora, kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo, pridružena je Sedmom Okvirnom programu za istraživanje (FP7) od januara 2008. godine.

Politika nauke i istraživanja je u nadležnosti Ministarstva prosvjete i nauke. Poseban odsjek za nauku, istraživanje i tehnološki razvoj uspostavljen je u okviru ministarstva krajem 2008. godine. Savjet za naučno-istraživačke aktivnosti, osnovan

2006. godine, djeluje kao nezavisno savjetodavno tijelo. Čini ga devet članova, tri iz redova Vlade i šest članova je iz istraživačke zajednice. Zavod za međunarodnu naučnu, prosvjetno-kulturnu i tehničku saradnju ima značajnu ulogu u istraživačkoj saradnji sa trećim zemljama. Crnogorska akademija nauka i umjetnosti je najznačajnija istraživačka institucija u zemlji, koja pokriva prirodne i humanističke nauke i umjetnost. Državni Univerzitet, osnovan 1974. godine, ima 19 fakulteta i 3 istraživačke institucije. Privatni Univerzitet Mediteran takođe je uključen u istraživački rad preko svojih nezavisnih fakulteta za naučno istraživački rad.

U julu 2008. godine, Vlada je usvojila Strategiju naučno-istraživačke djelatnosti 2008-2016 (sa Akcionim planom), u kojoj su povećanje saradnje sa EU i reforma nacionalne istraživačke zajednice identifikovani kao ključni prioriteti u cilju olakšavanja integracije u Evropski istraživački prostor.

Prateći Akcioni plan uključuje i mapu puta za povećanje investicija u oblast nauke i istraživanja, od strane kako javnog tako i privatnog sektora, sa ciljem investiranja 1,4% BDP-a Crne Gore u istraživačku djelatnost do 2013. godine. Postojeći nivo investicija je veoma nizak (procjenjuje se na 0,13% BDP-a u 2007. godine). Zbog nedostatka statističkih podataka i sredstava prikupljanja podataka o investiranju od strane privatnog sektora, nisu dostupne pouzdane cifre o investiranju u istraživačku djelatnost od strane privatnog sektora. Nedostatak pouzdanih statističkih podataka veoma otežava monitoring identifikovanih ciljeva. Crna Gora, međutim, radi na reformi statistike u oblasti nauke i istraživanja kako bi uskladila statistički sistem sa EU kriterijumima.

Ljudski istraživački kapaciteti su veoma ograničeni: u 2008. godini, Crna Gora je imala 766 istraživačkih ekvivalenata (istraživača, koji zajedno sa kolegama koje honorarno rade i sa spoljnim pridruženim istraživačima rade na 2 univerziteta, 9 pri-

vatnih visokih obrazovnih ustanova, vladi i privatnom sektoru). Ovo čini 0,3% ukupne radne snage u Crnoj Gori. Crna Gora se još uvijek suočava sa „odlivom mozgova“ nakon ratnih zbivanja 90-tih godina prošlog vijeka. Vlada je inicirala neke mjere da privuku na Univerzitet Crne Gore mlade istraživače, posebno studente na doktorskim studijama. Takođe je uspostavljena baza podataka o naučno-istraživačkoj dijaspori. Crnoj Gori nedostaje moderna istraživačka infrastruktura i savremena oprema što otežava angažman zemlje u istraživačkim djelatnostima i istraživačku saradnju sa EU.

Od pridruživanja 7-om **Okvirnom programu** u januaru 2008. Godine, Crna Gora je postepeno povećavala svoje učešće, sa fokusom na informaciono-komunikacione tehnologije, životnu sredinu i projekte bezbjednosti hrane. Crna Gora aktivno učestvuje u nekoliko FP/ regionalnih projekata, što omogućava razmjenu istraživača i programa sa zemljama u regionu. Crna Gora organizuje u redovnim intervalima informativno-promotivne događaje o istraživanju i inovacijama, neke od njih zajednički sa Privrednom komorom, kako bi se privatni sektor ohrabrio da više učestvuje.

Crna Gora nije uključena u nuklearna istraživanja i od nje nije zahtjevano da se pridruži Okvirnom programu *Euroatom* za nuklearna istraživanja.

Crna Gora je započela sa integracijom u **Evropski istraživački prostor** (ERA). Imenovani sui delegirani posmatrači u većini upravnih tijela ERA-e uključujući i Komitet Evropskog istraživačkog prostora (ERAC, ex CREST). Crna Gora učestvuje kao posmatrač u Stalnom komitetu za istraživanja u poljoprivredi (SCAR).

Crna Gora je potpisala sporazume o naučno-istraživačkoj saradnji sa nekoliko susjednih zemalja.

Zaključak

Crna Gora je počela da se uključuje u istraživačku politiku EU, posebno kroz pridruživanje 7-om Okvirnom program. Crnogorska Strategija za istraživačku djelatnost je u velikoj mjeri usaglašena sa istraživačkom politikom EU, i doprinosi ciljevima definisanim na nivou EU u kontekstu ERA-e. Međutim, bliži monitoring ovih ciljeva i implementacija planiranih aktivnosti će biti od ključnog značaja. *Generalno*, ukoliko nastavi da ulaže napore, Crna Gora bi trebalo, u srednjem roku, da ima kapacitet za ispunjavanje zahtjeva *acquis*-a. Međutim, Crna Gora će morati da preduzme dodatne napore u jačanju ljudskog kapitala i infrastrukturnih kapaciteta za efikasno učešće u okvirnim istraživačkim programima i integraciju u Evropski istraživački prostor.

3.26. Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

Acquis u oblasti obrazovanja i kulture uglavnom se sastoji od okvira saradnje sačinjenog od programa i otvorenih metoda koordinacije (OMC), koji ima za cilj konvergenciju nacionalnih politika i dostizanje zajedničkih ciljeva. U oblasti obrazovanja i omladine, potrebno je da države članice obezbijede čvrsto upravljanje decentralizovanih EU programa. *Acquis* takođe zahtjeva od država članica da olakšaju obrazovanje djece EU radnika-migranata i da spriječe diskriminaciju između EU državljana. U oblasti kulture, glavna komponenta *acquis*-a je UNESCO Konvencija o zaštiti i promociji diverziteta kulturnog izražavanja iz EU, koju je ratifikovala EU.

Kada je riječ o **obrazovanju i obukama**, Crna Gora je, u posljednjih nekoliko godina, pokrenula reforme sa velikim zakonodavnim promjenama. Zakoni o opštem, predškolskom,

osnovnom, srednjem, stručnom, visokom i obrazovanju odraslih su ili usvojeni ili izmjenjeni i dopunjeni. Utvrđena je veoma ambiciozna mapa puta, koja za cilj ima usklađivanje crnogorskog obrazovnog sistema sa evropskim principima i razvojem do 2014. godine. Glavni cilj reformi je modernizacija obrazovnog sistema, sa fokusom na dizajn i strukturu različitih obrazovnih pod-sistema. Međutim, ljudski i finansijski resursi Ministarstva prosvjete i nauke za implementaciju reformi su ograničeni i definisani datumi su veoma nerealistični. Uticaj reformi i revidiranog zakonodavstva ne mogu biti ocijenjeni s obzirom na činjenicu da je vremenski okvir suviše kratak.

Zabilježen je visok stepen upisa u osnovne i srednje škole. Crna Gora je učestvovala u PISA testu 2006. Godine kojima su se ocjenjivale vještine 15-godišnjih učenika, i zauzela je 48 mjesto od ukupno 57 OECD zemalja učesnika. U cilju konvergencije sa najboljim praksama EU, potrebno je dodatno modernizovati nastavne metode. I dalje je neophodno da se zakonodavstvo o obezbjeđivanju inkluzivnog obrazovanja ugroženih grupa i djece sa posebnim potrebama energičnije sprovodi. Crnogorski sistem stručnog obrazovanja i obuke (SOO) takođe treba modernizovati s obzirom da se i dalje suočava sa ozbiljnim problemima u obezbjeđivanju visoko-kvalitetnog obrazovanja u smislu odgovaranja na potrebe tržišta rada. Umjesto da se angažuju na tržištu rada, visoki procenat diplomaca iz srednjih stručnih škola upisuje univerzitet.

Kao članica Bolonjskog procesa, Crna Gora je već započela reforme u oblasti visokog obrazovanja od 2003. godine. Međutim, unaprjeđenje mehanizama kojima se obezbjeđuje kvalitet i uspostavljanje nacionalnog okvira kvalifikacija ostaje glavni izazov. Zemlja koristi Tempus program kojim se podržava reforma univerziteta.

U oblasti politike za **mlade**, Crna Gora je 2006. godine usvojila Nacionalni Akcioni plan za mlade. Strategija identifikuje

devet prioriternih oblasti (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, socijalna inkluzija, ljudska prava, kulture, slobodno vrijeme, pristup informacijama i mobilnost, porodica) i ista se implementira kroz godišnje akcione planove. U februaru 2010. godine, nadležnost za sprovođenje politike za mlade dodijeljena je Upravi za omladinu i sport, koja je povezana sa Ministarstvom prosvjete i nauke. Međutim, suviše je rano za procjenu uticaja ove mjere, i implementacioni kapaciteti su, do sada, ograničeni.

Što se tiče Direktive o obrazovanju djece radnika – migranta, crnogorsko zakonodavstvo već sadrži većinu zahtjeva iz ove Direktive. Crna Gora će morati malo da izmjeni svoje zakone kako bi obezbjedila da građani EU imaju pristup crnogorskom sistemu visokog obrazovanja, pod istim uslovima i sa istim pravima kao i crnogorski državljani.

U cilju ispunjavanja preduslova za učešće u decentralizovanim EU programima u oblasti obrazovanja i obuka i mladih, nadležni organi će morati da razviju svije kapacitete za čvrsto finansijsko upravljanje i finansijsku kontrolu.

U oblasti **kulture**, Crna Gora je, 2008. godine, ratifikovala UNESCO Konvenciju o zaštiti i promovisanju raznolikosti kulturnih izraza (2005), i podržava ciljeve Evropske kulturne agende. Zakon o kulture iz 2008.godine obezbjeđuje opšti okvir za politiku kulture, uključujući ciljeve i principe koji su promovisani u UNESCO Konvenciji (2005). Crna Gora ima dobro razvijen sistem državne podrške u oblasti kulturne djelatnosti i pristupila je, 1. Januara 2010.godine, Programu kulture EU (2007-2013). Crna Gora aktivno saraduje u kulturnim regionalnim inicijativama (npr. Ljubljanski process, Savjet ministara kulture jugoistočne Evrope).

Zaključak

Crna Gora je započela pripreme na usklađivanju sa *acquis*-em u oblasti obrazovanja, mladih i kulture. Međutim, zemlja sada treba da prebaci pažnju sa stvaranja politike na samu implementaciju. Neophodno je detaljno praćenje implementacije reform i ambicioznog seta ciljeva. Crna Gora će morati značajno da osnaži administrativne kapacitete u cilju obezbjeđivanja snažnog finansijskog upravljanja decentralizovanih obrazovnih programa. Potrebno je osigurati nediskriminaciju EU državljana u crnogorskom obrazovnom sistemu. Inkluzivno obrazovanje ugroženih grupa i djece sa posebnim potrebama zaslužuje stalnu pažnju. *Generalno*, ukoliko nastavi sa ulaganjem napora, Crna Gora bi trebalo da, u srednjem roku, ima kapacitet za usklađivanje sa zahtjevima *acquis*-a u ovoj oblasti.

3.27. Poglavlje 27: Životna sredina

Politika životne sredine EU ima za cilj da promoviše održivi razvoj i da zaštiti životnu sredinu za sadašnje i buduće generacije. Politika se zasniva na integraciji zaštite životne sredine u ostale politike EU, preventivnim aktivnostima, principu „zagađivač plaća“, borbi protiv ekoloških šteta na izvoru, i zajedničkoj odgovornosti. *Acquis* u ovoj oblasti se sastoji od preko 200 velikih zakonskih akata koji pokrivaju horizontalna pitanja, kvalitet vode i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađivanje i upravljanje rizikom, hemikalije i buku. Obezbeđivanje usaglašenosti sa *acquis*-em zahtjeva značajne investicije, ali takođe donosi značajne koristi. Snažna i dobro opremljena administracija na nacionalnom i lokalnom nivou je imperativ za primjenu i sprovođenje *acquis*-a.

Ustav definiše Crnu Goru kao ekološku državu. Time se garantuju ključni principi održivog razvoja i zaštite životne sredine, obezbjeđuje se univerzalno pravo na zdravu životnu sredinu, i obavezuje sve, posebno državu, da čuva i unaprjeđuje životnu sredinu. Nacionalni program zaštite životne sredine definiše ključne aktivnosti i prioritete za zaštitu životne sredine i jačanje crnogorskog zakonodavnog i institucionalnog okvira.

Osnovni zakonodavni okvir za zaštitu životne sredine obezbijeden je Zakonom o zaštiti životne sredine. Međutim, zakon se ne implementira u potpunosti zbog činjenice da niz podzakonskih akata još uvijek nije usvojen. Imajući u vidu veličinu *acquis-a* u oblasti životne sredine, potrebno je preduzeti dodatne napore u cilju blagovremenog usaglašavanja zakonodavstva.

Kada je riječ o **institucionalnom i administrativnom okviru**, novoosnovano Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine nadležno je za politiku u oblasti životne sredine od 2009. godine. Administrativni kapaciteti i broj zaposlenih koji rade na pitanjima životne sredine su niski. Agencija za zaštitu životnu sredinu (AzZZS), koje ima širok šektor nadležnosti u implementaciji i sprovođenju zakonodavstva, započela je sa radom 2009. godine. Oblast vodoprivrede u nadležnosti je Ministarstva poljoprivrede. Neophodni su dalji naponi u konsolidaciji postojećih fragmentiranih nadležnosti za zaštitu životne sredine. Potrebno je definisati jasnu podjelu nadležnosti između Ministarstva, Agencije, ostalih relevantnih organa i lokalnih vlasti. Veliko oslanjanje na privremeno zaposlene i pripravnike, i visok stepen promjene zaposlenih, kao i ograničeni resursi u Ministarstvu i Agenciji, pitanja su koja izazivaju zabrinutost jer ukupni kapaciteti ovih institucija garantuju kontinuitet, održivost i odgovornost.

Uspostavljen je zakonodavni i institucionalni okvir za sprovođenje inspekcija. Agencija implementira godišnji program inspekcije i monitoringa preko organa inspekcije na

nacionalnom i opštinskom nivou. Međutim, broj sprovedenih inspekcija je i dalje ograničen. Broj sprovedenih tužilačkih istra- ga za kršenje odredbi zakona u oblasti životne sredine je ekstremno mali, i nijedan tužilački proces za ozbiljno kršenje navedenih odredbi nije okončan. Neophodan je efikasniji sis- tem. Sveukupni stepen sprovođenja zakona je nizak, zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa, niske svijesti o zahtje- vima za usklađivanje u oblasti životne sredine, rasutih nadležnosti i slabe koordinacije između relevantnih organa, kao i slabosti u tužilaštvu i pravosuđu.

Ne postoji generalni plan investiranja u životnu sredinu. Potrebno je da se prioritet stavi na trošenje nacionalnih sredsta- va u oblasti životne sredine, kao dopuna međunarodnom finan- siranju. Neophodno je hitno pripremiti sveobuhvatnu nacional- nu strategiju za investiranje u životnu sredinu.

Počela je da raste javna svijest o pitanjima životne sredine ali učešće javnosti u procesu donošenja odluka u ovoj oblasti i pristup javnosti informacijama o životnoj sredini ostaje slabo. Potrebni su dalji naponi u građenju snažnog partnerstva između vlade i civilnog sektora. Postoje izvjesni mehanizmi za inte- grisanje politike životne sredine u ostale politike, uglavnom na strateškom nivou, ali njihova primjena u praksi je ograničena.

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva**, Crna Gora je postigla visok stepen usaglašenosti. Potrebni su dalji naponi kako bi se detaljnije usaglasilo zakonodavstvo koje se odnosi na preko- granične aspekte procjene uticaja na životnu sredinu, i odredbe kojima se uređuje pristup informacijama iz oblasti životne sredine i pristup pravdi. Takođe je od suštinskog značaja da administra- tivne i pravosudne procedure u oblasti životne sredine budu efikasnije u odnosu na pristup pravdi i učešću javnosti. Posebnu pažnju treba posvetiti pitanjima koja se odnose na **Direktivu o odgovornosti u životnoj sredini**, posebno u dijelu prevencije i sanacije štete nanešene životnoj sredini. Implementacija i

spровоđenje zakonodavstva u ovoj oblasti zahtjevaju značajno jačanje. Posebno je potrebno adekvatno sprovoditi procjenu uticaja na životnu sredinu, uključujući blagovremeno razmatranje održivih alternativa, gdje god je to zakonski neophodno, a potrebno je obezbijediti i adekvatnu koordinaciju između različitih organa vlasti, kao i sa svim nosiocima odgovornosti.

Crna Gora napreduje u usklađivanju sa zakonodavstvom koje reguliše oblast **kvaliteta vazduha**. Usvojen je Zakon o kvalitetu vazduha, ali još uvijek nisu definisane mjere implementacije kao ni standardi kvaliteta vazduha. Potrebno je da Crna Gora identifikuje urbane cjeline /pri širenju gradova/ i zone, uspostavi program monitoringa kvaliteta vazduha, planove i bazu podataka, i da učini relevantne podatke dostupne javnosti. Kapaciteti Agencije za zaštitu životne sredine u dijelu zagađenja vazduha, monitoringa, opreme, itd, moraju biti ojačani.

Upravljanje otpadom je jedan od najvećih problema Crne Gore. Uprkos izvjesnom napretku, usklađivanje sa evropskim standardima je u veoma ranoj fazi i neophodno je značajno ubrzavanje ovog procesa. Zakon o upravljanju otpadom i Master plan za upravljanje otpadom usvojeni su 2008. godine, ali je zakon stupio na snagu tek 2010. godine. Podzakonska akta za implementaciju su usvojena i uspostavljen je sistem za buduće integrisano upravljanje otpadom, uključujući i pripremni rad na razvoju šest regionalnih deponija. Trenutno postoji samo jedna moderna sanitarna deponija, dok se većina otpada odlaže na otvorenim deponijama ili na više nedozvoljenih lokacija. Ne postoje postrojenja za sagorijevanje ili kompostiranje, i nekoliko postrojenja za reciklažu. Nedostatak adekvatne infrastrukture otežava adekvatno odlaganje otpada, uključujući i opasni otpad. Uspostavljanje efikasnog sistema za prikupljanje podataka, analizu i izvještavanje je od ključnog značaja za stabilno donošenje i vođenje politike. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti implementaciji strategije za upravljanje otpadom na lo-

kalnom nivou. Potrebno je značajno ojačati administrativne i kapacitete za sprovođenje, a neophodno je i povećati investicije.

Postojeći zakonodavni okvir kojim se uređuje **kvalitet vode** pruža dobru osnovu za usklađivanje za *acquis*-em, iako često nedostaju podzakonska akta i mjere za implementaciju. Crna Gora je prilično odmakla u dijelu usklađivanja sa Okvirnom direktivom o vodama i njenim „ćerkama“ direktivama. Međutim, dalji naponi su potrebni na usklađivanju sa Direktivom o vodi za piće, Direktivom o tretiranju urbanih otpadnih voda, i Okvirnom direktivom o morskoj strategiji. Nadalje, implementacija i sprovođenje zakonodavstva kojim se uređuju vode mora se suštinski unaprijediti: Crna Gora će morati značajno da investira u oblast prikupljanja otpadnih voda i njihovog tretmana, kao i u oblast snabdijevanja vodom za piće. Takođe, potrebno je da Crna Gora obezbijedi jasnu raspodjelu nadležnosti i koherentnost između aktivnosti svih organa uključenih u pitanja upravljanja vodama.

Crna Gora je na dobrom putu kada je riječ o usklađivanju sa politikom **zaštite prirode** i početnih priprema za uspostavljanje mreže Natura 2000. Međutim, potrebni su veći naponi za razvijanje naučnih informacija i podataka neophodnih za određivanje lokacija. Usvojena je Strategija biodiverziteta sa pratećim Akcionim planom. Trenutno je 20,75% teritorije prijavljeno, kao zaštićeno ili kroz nacionalno zakonodavstvo ili kroz usklađivanje sa međunarodnim obavezama. Međutim, nezakonit lov i sječa drva u zaštićenim dijelovima, kao i široko rasprostranjena nedozvoljena gradnja, posebno u primorskim oblastima, i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Implementacione mjere, i posebno upravljanje zaštićenim oblastima, moraju biti značajno osnaženi, kao i izgradnja kapaciteta na svim nivoima i obezbjeđivanje adekvatne koordinacije između oragana vlasti. Još uvijek nisu usvojene mjere inspekcije i sankcionisanja. Potrebni su dalji naponi na planu podizanja svijesti.

Zakonom o hemikalijama regulišu se procedure prijavljivanja i stavljanja u promet novih i postojećih **hemikalija**, procedure ocjenjivanja i vrednovanja opasnosti koje proizilaze iz hemikalija, klasifikacije, pakovanja i obilježavanja hemikalija, uvoz, izvoz i druga pitanja značajna za zaštitu ljudskog zdravlja i životne sredine. Međutim, to ne uključuje uvoz i izvoz opasnih hemikalija. Konvencija iz Roterdama još uvijek nije ratifikovana, a usklađivanje sa Direktivom o stavljanju biocidnih proizvoda na tržište još nije započelo. U cilju usklađivanja crnogorskih planova sa REACH Regulativom do 2011. godine, potrebno je značajno ubrzati posao. Nadalje, implementacija je spora zbog nejasnih nadležnosti koje se preklapaju. Iako su već sada određeni nadležni organi za većinu direktiva o hemikalijama, uvođenje implementacionih mjera je u ranoj fazi.

U oblasti **industrijskog zagađivanja i upravljanja rizikom**, -Crna Gora je usvojila nacionalno zakonodavstvo neophodno za instalacije Integrisane prevencije i kontrole zagađenja (IPPC) i jasan plan za BAT (najbolje dostupne prakse)- osnovano izdavanje dozvola u razumnom roku (postojeće instalacije dobiće dozvolu do kraja 2015.g.). Kapaciteti inspekcija bi trebalo da budu ojačani. Nije postignuto usklađivanje sa Direktivom o industrijskim rizicima (Seveso II) i velikim elektranama, i nisu određeni nadležni organi za implementaciju. Takođe, dalji napredak je potreban i na planu usklađivanja sa direktivama o termičkoj obradi komunalnog otpada i emisije rastvarača.

Zakonom o životnoj sredini stvorena je osnova za primjenu **Plana ekološkog upravljanja i revizije (EMAS)** i označavanja **ekološkim vinjetama**. Međutim, neophodno je dalje usaglašavanje sa *acquisem* i potrebno je uspostaviti strukture za adekvatnu implementaciju.

U pogledu **klimatskih promjena**, Crna Gora je ratifikovala Kjoto Protokol. Crna Gora je ne-aneks 1 članica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (UNFC-

CC) i Crna gora nema obavezu ograničenja/smanjenja emisije gasova sa efektom staklene baste (GHG). U ovom trenutku, Crna Gora nije spremna da preuzme pravno obavezujuća ograničenja/smanjenja emisije GHG gasova shodno post-2012 klimatskom režimu. Crna Gora nije dostavila Nacionalnu komunikaciju (NK) shodno UNFCCC, ali priprema prve NK je u toku.

Crna Gora teži postepenom usklađivanju i implementaciji *acquis*-a u oblasti klimatskih promjena, i moraće da uloži značajne napore u implementaciju klimatskog i energetskog paketa kojim se definiše cilj ograničenja/smanjenja emisije GHG gasova u EU.

U ovom trenutku, Crna Gora nije sposobna da ispuni obavezu izvještavanja o emisiji GHG gasova u skladu sa Odlukom 280/2004/EC o mehanizmima praćenja. Zemlja je pripremila inventar emisije gasova sa efektom staklene bašte za 1990. i 2003. godinu i procjenu emisije GHG gasova za 2006.g, uz eksternu podršku, al ii dalje nedostaje nacionalni sistem za razvoj ili projekciju GHG inventara. Crna Gora još uvijek nije preduzela nikakve korake na pripremi inkluzije sopstvenih instalacija u EU „Emissions Trading System“ (EU ETS). Crna Gora će morati da preduzme značajne napore u cilju usklađivanja sa *acquis*-em za sektore van EU ETS.

Crna Gora je članica Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, i ratifikovala je sve izmjene i dopune ovog Protokola. Crna Gora se mora uskladiti sa manje zahtjevnim fazama isparavanja za različite grupe supstanci nego EU i države članice, i ima zadovoljavajući nivo usklađenosti sa Protokolom.

Potrebno je značajno ojačati administrativne kapacitete kao i tehničke i finansijske izvore kako bi Crna Gora bila u mogućnosti da realizuje usklađivanje i implementaciju svih zahtjeva koji proizilaze iz propisa kojima se uređuju klimatske promjene.

Kada je riječ o **buki**, otpočelo je transponovanje, dok je implementacija u ranoj fazi.

Civilna zaštita, koja je u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, regulisana je Zakonom o zaštiti i spašavanju. Usvojena je nacionalna strategija za vanredne situacije. Uspostavljene su jedinice civilne zaštite uz svim opštinama, ali samo 20% planiranog osoblja, od planirani 2 000, je zaposleno i opremljeno. Zakon i strategija definišu mjere koje je potrebno preduzeti u slučaju elementarnih nepogoda. Cilj je identifikacija rizika i smanjenje ugroženosti održivi razvoj i stvaranje uslova za brzo reagovanje i spašavanje lica i imovine. Crna Gora je uvel evropski broj za hitne slučajeve - 112 i uspostavila je 2009.g nacionalni tim za akciju u slučajevima hemijskih, bioloških ili nukleranih nesreća. Crna Gora je potpisala međunarodne sporazume o saradnji razmjeni informacija i veoma je aktivna u okviru Inicijative za spremnost i preventivu katastrofa (DPPI) u jugoistočnoj Evropi. Crna Gora se posebno suočava sa prijetnjom šumskih požara tokom ljeta i razvila je operativne kapacitete u ovoj oblasti, uspostavila službe nadzora koje pokrivaju sve šumske oblasti. Iako su neki osnovni elementi zakonske i administrativne infrastrukture uspostavljeni, sveukupni administrativni i operativni kapaciteti sui dalje posebno ograničeni i potrebno ih je dalje razvijati.

Zaključak

Iako su osnovni elementi zakonodavnog okvira uspostavljeni, potrebni su značajni naponi na punom usklađivanju sa *acquis*-em u oblasti životne sredine. Potrebno je da Crna Gora ubrza strateško planiranje u svim sektorima i da identifikuje održivo finansiranje za implementaciju. Sektor životne sredine mora biti integrisan u ostale sektore na sistematičniji način, uključujući i nivo implementacije politike. Postoje ozbiljne slabosti u imple-

mentaciji i sprovođenju koje je potrebno riješiti kako bi se *acquis* efikasno implementirao, posebno u dijelu EIA. Iako se javnost konsultuje u vezi sa projektima i aktivnostima sa dimenzijom životne sredine, potrebno je predvidjeti istinski process konsultovanja koji dovoljno inkorporira dostavljene komentare i sugestije. Implementacija zakona i posebno upravljanje zaštićenim oblastima moraju biti značajno ojačani. Između ostalog, mora se predvidjeti pažljivije planiranje razvoja obalnog područja koje uzima u obzir jedinstvene vrijednosti prirode. Mora se ubrzati razvoj sveobuhvatnog monitoring životne sredine i informacionog sistema.

Administracija u oblasti životne sredine mora biti značajno ojačana kako bi se implementirao EU *acquis* u oblasti životne sredine. Potrebno je usmjereno upravljanje nadležnostima, koje je trenutno podijeljeno između različitih ministarstava i organa, i potrebno je obezbijediti adekvatnu horizontalnu i vertikalnu koordinaciju. Potrebni su posebni naponi kako bi se obezbijedilo da jedinice lokalne samouprave imaju neophodne resurse za efikasnu implementaciju svojih nadležnosti. Potrebno je ojačati kapacitete sprovođenja i inspekcija, a saradnju sa pravosudnim sistemom osnažiti.

Generalno, Crna Gora će morati preduzeti značajne i održive napore na usklađivanju, i posebno implementaciji *acquis*-a u oblasti životne sredine. Posebno značajno je stvaranje uslova za izgradnju neophodnih tehničkih i kadrovskih kapaciteta i resursa u ovoj oblasti u narednih pet godina. Efikasno usklađivanje sa EU zakonodavstvom, što zahtijeva održivi visok stepen investicija i značajne administrativne napore, može biti postignuto samo u dugom roku. Međutim, imajući u vidu buduće izazove, naponi na usklađivanju u ovoj oblasti moraju biti značajno ubrzani.

3.28. Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja

Acquis u oblasti zaštite potrošača obuhvata bezbjednost robe široke potrošnje kao i zaštitu ekonomskih interesa potrošača u velikom broju specifičnih sektora. Države članice moraju da transponuju *acquis* u nacionalno zakonodavstvo, i da osnuju nezavisne administrativne strukture i organe za sprovođenje što će omogućiti efikasan nadzor nad tržištem i sprovođenje. Takođe, neophodno je obezbijediti adekvatne sudske i van-sudske mehanizme za rješavanje sporova, informisanje i obrazovanje potrošača, i osigurati učešće potrošačkih organizacija. Ovo poglavlje takođe obuhvata oblast javnog zdravlja.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pruža okvir za unaprijeđenu saradnju u oblasti zaštite potrošača sa ciljem usklađivanja standard zaštite potrošača u Crnoj Gori sa standardima Evrpske unije, putem aktivne zaštite potrošača i efikasnog sprovođenja zakona.

Sveukupna nadležnost za politiku **zaštite potrošača** je u Ministarstvu ekonomije. Ministarstvo sprovodi inspekcije kojima vrši monitoring poštovanja Zakona o zaštiti potrošača preko tržišnih inspektora, ostalih ministarstava i administrativnih organa. Potrošačka politika je definisana u nacionalnom programu zaštite potrošača. Uspostavljena je Komisija koja prati realizaciju programa, a čine je predstavnici različitih administrativnih organa, potrošačkih organizacija i industrije. Takođe, od kraja 2008.godine, postoji i arbitražni odbor koji je nadležan za vansudska rješavanja potrošačkih.

Oblast bezbjednosti proizvoda i srodnih pitanja regulisana je Zakonom o opštoj bezbjednosti proizvoda. Crnogorsko zakonodavstvo je u velikoj mjeri usaglašeno sa Direktivom o opštoj bezbjednosti proizvoda (GPSD) i Direktive o proizvodima koji predstavljaju imitaciju hrane. Međutim, odredbe sadržane u

aktima koje je usvojila Evropska komisija za sprovođenje GPSD nisu usklađene. Nadležnost za sprovođenje inspekcije za oblast bezbjednosti proizvoda dijele Zdravstvena inspekcija, Ekološka inspekcija i Tržišna inspekcija.

Kada je riječ o *pitajima koja se ne odnose na bezbjednost*, Zakon o zaštiti potrošača iz 2007.godine je u velikoj mjeri usaglašen sa EU *acquis*-em o nepravičnim uslovima u potrošačkim ugovorima, ugovorima na daljinu, ugovorima koji se pregovaraju van službenih prostorija, obmanjujućem i uporednom oglašavanju, i naznačavanju cijena proizvoda. Nepravredne komercijalne prakse su samo djelimično pokrivene. Sektorski zakoni pokrivaju pitanja regulisana u direktivama o prodaji robe široke proizvodnje i propratnim garancijama, o paket-putovanjima, i o zaštiti kupaca u vezi s određenim aspektima ugovora vezanih uz otkup prava na korištenje nekretnina na određeno vrijeme (stara Direktiva 94/47/EC). Crna Gora još uvijek nije razmatrala novu Direktivu o zaštiti kupaca u vezi s određenim aspektima ugovora vezanih uz otkup prava na korištenje nekretnina na određeno vrijeme. Oglašavanje na daljinu finansijskih usluga namjenjenih potrošačima obuhvaćeno je aktima kojima se reguliše tržište hartija od vrijednosti.

Crnogorsko zakonodavstvo još uvijek nije usaglašeno sa Direktivom o potrošačkim kreditima i Direktivom o sudskim zabranama.

Iako Crna Gora ima osnovnu institucionalnu infrastrukturu za nadzor nad tržištem u pogledu bezbjednosti proizvoda, sa nadležnostima podijeljenim između tržišne, ekološke i zdravstvene inspekcije, i dalje postoje ozbiljni problem u koordinaciji između ovih tijela. Ne postoji sistemski pristup za ponovljeni aktivni i proaktivni nadzor. Iako je nedavno osnovana međuresorska radna grupa za koordinaciju, ne postoji posebno tijelo za koordinaciju politike bezbjednosti potrošačkih proizvoda, i ne postoji jedinstven pristup procjeni rizika u

oblasti bezbjednosti proizvoda. Ne postoji ni bilo koji oblik testiranja za ispunjenost osnovnih bezbjedonosnih zahtjeva (samo administrativne provjere zasnovane na dokumentaciji), dok slijedljivost robe nije obezbijedena s obzirom da do sada nije uspostavljeno mapiranje maloprodajnih objekata.

Nacionalne nadležnosti za sprovođenje zakona u oblasti prava potrošača nisu u potpunosti definisane. Mehanizmi za sprovođenje i istražni mehanizmi nisu dovoljno efikasni u sprječavanju kršenja odredbi potrošačkih zakona. Organi inspekcije nemaju adekvatne nadležnosti kako bi preduzeli mjere u slučajevima kršenja prava potrošača, kao na primjer nametanje sankcija.

Postoje dvije NVO u oblasti potrošačke politike koje saraduju sa Vladom ali imaju ograničen uticaj na materiju. Aktivnosti na planu informisanja i podizanja svijesti o ovoj oblasti predviđene su u nacionalnom program zaštite potrošača, ali stepen realizovanih aktivnosti do sada je ograničen. Crnogorsko društvo i dalje, u velikoj mjeri, nije svjesno prava potrošača.

U oblasti **javnog zdravlja**, generalni cilj politike EU je poboljšanje zdravlja i sprječavanje bolesti i oboljenja kod ljudi. EU *acquis* u ovoj oblasti čini ograničeni broj pravno-obavezujućih instrumenata i veći broj neobavezujućih mjera i strateških dokumenata, kao i dvije međunarodne obaveze o zdravlju.

U ovoj oblasti, crnogorsko Ministarstvo zdravlja je generalno nadležno za ovu oblast, kao organ zadužen za zdravstvenu politiku, i Institut za javno zdravlje čije aktivnosti za cilj imaju očuvanje i poboljšanje zdravlja svih građana. Vladina strategija „Zdravstvene politike u Crnoj Gori do 2020. godine“ ima za cilj produžavanje životnog vijeka, poboljšanje kvaliteta života, smanjenje zdravstvenih nejednakosti i integrisanje crnogorskog zdravstvenog sistema u evropske i globalne razvojne zdravstvene procese. Razvoj zdravstvenog sektora u Crnoj Gori je vođen Master planom za period 2010-2013, koji je u velikoj mjeri usaglašen sa zdravstvenom strategijom EU. E-zdravlje se koristi kao instrument politike i na putu je pune integracije u

zdravstvenu politiku. Puna implementacija i dalje zaostaje kao i aktivna uključenost udruženja pacijenata i zdravstvenih radnika.

Zakonski okvir u oblasti *pušenja duvana* je djelimično usklađen sa *acquis*-em. Postoji nacionalna strategija za kontrolu pušenja duvana, zakon kojim se ograničava upotreba duvanskih proizvoda je usvojen 2004.godine. Međutim, elementi koji nedostaju tiču se sponzorisanja sportskih i sličnih događaja, i definisanja maksimalnog nivoa katrana, nikotina i karbon monoksida za proizvode koji se izvoze. Generalno, postoji potreba za bližim monitoringom implementacije zakonodavstva u oblasti duvana. Pušenje je stalan problem u Crnoj Gori, i potrebno je ojačati implementaciju odredbi koje se odnose na ograničavanje upotrebe duvana na javnim mjestima.

Osnovni crnogorski zakonski akt kojim se reguliše oblast *zaraznih bolesti* je Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i Pravilnik o načinu prijavljivanja zaraznih bolesti, bolničkih infekcija, stanja i smrti oboljelih od zaraznih bolesti. Međutim, nedostaju definicije nekih slučajeva za prijavljivanje zaraznih bolesti, uključujući kliničke, labaratorijske i epidemiološke kriterijume. Zakonodavstvo predviđa mehanizme prijavljivanja koji prevazilaze postojeći sistem epidemiološkog nadzora u Crnoj Gori. Generalno, uspostavljene su i ojačane pravne osnove, nacionalne strukture i resursi. Međutim, kapaciteti za nadzor i odgovor su ograničeni, posebno u dijelu ljudskih i materijalnih resursa.

U oblasti *ljudske krvi, tkiva i ćelija*, zakonski okvir o krvi je generalno usklađen, dok je zakonodavstvo o tkivu i ćelijama još uvijek u ranoj fazi razvoja. Implementacione mjere u oblasti transfuzije krvi tek treba da budu usvojene, dok je administrativne i tehničke kapacitete neophodno ojačati.

Kada je riječ o *mentalnom zdravlju*, crnogorska nacionalna strategija identifikuje niz neophodnih napora, ali su administrativni kapaciteti za implementaciju neadekvatni.

U oblasti sprječavanja i kontrole *raka*, Crna Gora je još uvijek u ranoj fazi razvoja. Nacionalni program za rano otkrivanje raka dojke usvojen je u junu 2010. godine. Preporuka Savjeta o preventivnim pretragama za ispitivanje prisustva carcinoma tek treba da se implementira. Smanjenje štetnog dejstva alkohola, droge i pušenja uključeno je u specifične ciljeve zdravstvene politike do 2020.godine. Postoji Nacionalni strateški odgovor na droge koji se bavi pitanjima sprječavanja upotrebe droge, liječenja i rehabilitacije, kao i smanjenja štete.

Ne postoji strateški dokument posvećen sprječavanju štetnih dejstava *alkohola*, ali se problem alkohola tretira se u širokom spektru zdravstvenih politika i politika za djecu/mlade. Problem alkohola se takođe tretira i u strategiji za mentalno zdravlje kao dio sekundarne prevencije tuberkuloze i dijabetesa. U oblasti HIV/AIDS-a, Crna Gora uglavnom ima neophodnu zakonsku osnovu za sprječavanje i kontrolu ove bolesti. Crnogorski naponi u ovoj oblasti odgovaraju okvirima EU komunikacije o suzbijanju HIV/AIDS-a.

Zaključak

Crna Gora je uskladila svoje zakonodavstvo sa značajnim dijelom *acquis-a* u oblasti zaštite potrošača. Generalno, međutim, zemlja će morati da preduzme dodatne napore kako bi postigla punu usklađenost i postigla rezultate po obavezama koje je već preuzela, suštinski dalji naponi će morati biti preduzeti, posebno u oblasti nepravičnih komercijalnih praksi i izmjenama i dopunama, i punom implementacijom Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda. Iako je uspostavljena izvjesna osnovna infrastruktura za nadzor tržišta, sistem nadzora nad tržištem mora biti značajno poboljšan kako bi se ispunili zahtjevi EU. Neophodno je dalje unaprijeđenje sistema izvršenja u oblasti prava potrošača. Potrebno je promovisati podršku nevla-

dinim organizacijama koje se bave pitanjima prava potrošača, kao i podizanje svijesti javnosti o ovim pitanjima.

U oblasti zdravstvene zaštite, iako je zemlja u prethodnom periodu učinila mnoge korake naprijed i uspostavila administrativnu i zakonsku infrastrukturu, potrebni su dodatni naponi u cilju usklađivanja sa *acquis-em* i efikasne implementacije u srednjem roku.

3.29. Poglavlje 29: Carinska unija

Acquis u ovom sektoru se sastoji od Carinskog kodeksa Unije i odredbi za njegovo sprovođenje; Kombinovane nomenklature; Zajedničke carinske tarife, uključujući trgovinske povlastice, tarifne kvote i tarifne suspenzije; i ostale carinske i srodne zakone van okvira Carinskog kodeksa. Država članica mora obezbijediti neophodne kapacitete za sprovođenje i implementaciju, uključujući i povezanost sa relevantnim kompjuterizovanim carinskim sistemom Unije (npr. tarifni sistem, NCTS, ECS, ICS i EOS). Carinske uprave takođe moraju obezbijediti adekvatne kapacitete za implementaciju i primjenu posebnih pravila definisanih u srodnim oblastima *acquis-a*, poput odredbi o spoljnoj trgovini, zdravlju i bezbjednosti.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predviđa uspostavljanje zone slobodne trgovine i direktno ili postepeno ukidanje carina za širok spektar proizvoda. Sporazum nameće i obavezu za Crnu Goru da usvoji Kombinovanu nomenklaturu. Takođe, Sporazum predviđa i administrativnu saradnju u carinskim pitanjima, kao i pravila o porijeklu koja se moraju poštovati kako bi se ostvarila korist od trgovinskih povlastica.

U oblasti **carinskog zakonodavstva**, nakon pristupanja, Crna Gora će morati da obezbijedi punu implementaciju svih carinskih i srodnih propisa Unije. Kombinovana nomenklatura (CN) se primjenjuje, i pravila klasifikacije su u velikoj mjeri usklađena sa

acquis-em, iako praksa klasifikacije nije uvijek konzistentna.

Crna Gora primjenjuje sistem obavezujuće tarifne informacije, koji je sličan EU sistemu, ali usluga nije besplatna.

Tarifnim kvotama se trenutno upravlja preko TARICG sistema, ne svakodnevno, nego po principu „first-come first-served“ u trenutku prihvatanja svake pojedinačne deklaracije za stavljanje robe u slobodan promet.

Crnogorsko zakonodavstvo sadrži odredbe slične onima u EU Regulativi o oslabadanju od carinskih dažbina (EZ 1186/2009), ali po pristupanju iste će morati biti u potpunosti zamijenjene odredbama Unije. Crna Gora primjenjuje nekoliko administrativnih taksi koje nisu u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i *acquis-em*.

Zemlja primjenjuje preferencijalna pravila o porijeklu i metode administrativne saradnje koji u velikoj mjeri odražavaju one koje EU primjenjuje u sporazumima o slobodnoj trgovini. Crna Gora primjenjuje dijagonalnu kumulaciju sa EU i ostalim zemljama koje se nalaze u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.

Zakonodavstvo u oblasti prava intelektualne svojine nije u potpunosti usklađeno sa EU carinskim propisima za sprovođenje jer, na primjer, prava biljnih sorti nisu obuhvaćena.

Carinske procedure su usklađene sa pravilima Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS sporazum) i uglavnom su usklađene sa *acquis-em*.

Kada je riječ o kontroli novca, crnogorsko zakonodavstvo nije u potpunosti usklađeno sa odredbama *acquis-a*. Konkretno, ne definiše neophodne detalje i procedure za unos ili iznos novca iz zemlje, kao ni kazne za neprijavlivanje istih, a nedostaju i odredbe o razmjeni informacija sa trećim zemljama.

U oblasti **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Uprava carina Crne Gore ima zakonodavne i administrativne strukture, kao i adekvatne resurse za implementaciju i primjenu carinskih

propisa. Visok stepen autonomije dodijeljen je regionalnim i lokalnim odjeljenjima, a Jedinica za unutrašnju reviziju pomaže u obezbjeđivanju jednoobrazne primjene pravila i procedura. Međutim, potrebno je ojačati unutrašnju kontrolu u cilju efikasnog sprječavanja i identifikovanja korupcije i zloupotrebe.

Naknadne carinske kontrole o analize rizika se uglavnom primjenjuju, ali stvarna efikasnost ovih postupaka je nejasna. Potrebno je ojačati odjeljenje nadležno za naknadne carinske kontrole kako bi mogli da sistematski planiraju i primjenjuju *a posteriori* kontrole, što bi se kompenzovalo smanjenjem fizičkih i dokumentacijskih kontrola. Potrebno je da Uprava carina dodatno podstakne primjenu pojednostavljenih procedura u okviru posebnih nadležnosti kojima se dozvoljava carinska kontrola u prostorijama operatera kako bi se eliminisao postojeći nedostatak pravne osnove za takve procedure. Potrebno je da Crna Gora uskladi svoje procedure tranzita tokom pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitu.

Uprava carina trenutno koristi Carinski informacioni sistem (CIS). CIS obrađuje carinske deklaracije elektronski, osim deklaracija o tranzitu. Ipak, ne postoji obaveza ekonomskih operatera da koriste tehnike elektronske obrade podataka. Prenos podataka nije sinhronizovan. CIS provjerava autentičnost deklaracija i tačnost podataka, dok se automatska analiza rizika vrši za uvoz i puštanje robe u slobodni promet. U pogledu statistike, sistema elektronske tarife i računovodstva, Uprava carina prikuplja statističke podatke o trgovini. Zemlja je implementirala nacionalni TARIC sistem, koji se takođe koristi za kontrolu kvota.

Uprava je usvojila strategiju carinskog poslovanja, trogodišnji akcioni plan i strateški IT plan. Međutim, potrebne su dalje aktivnosti na pripremi tehničkih specifikacija i softvera za carinski IT sistem.

Odjeljenje za IT i statistiku Uprave carina nadležno je za razvoj sistema administrativnih i operativnih kapaciteta.

Generalno, Crna Gora je ostvarila napredak u carinskoj kompjuterizaciji i planira buduću međupovezanost sa trans-evropskim carinskim IT sistemima. Međutim, država ima ograničene resurse za implementaciju.

Zaključak

Carinsko zakonodavstvo je djelimično usaglašeno sa EU *acquis*-em. Potrebni su dalji naponi u velikom broju oblasti, poput upravljanja kvotama, pravima intelektualne svojine, kontroli novca, odredbama koje se odnose na bezbjednost i EU Carinskog kodeksa.

Administrativni i operativni kapaciteti crnogorske Uprave carina su adekvatni, čime se obezbjeđuje efikasna implementacija procedura i radnih metoda. Međutim, kako bi se osiguralo rješavanje budućih izazova, potrebno je ojačati. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti među-povezanosti i međuoperativnosti sa EU IT sistemima. Potrebno je unaprijediti unutrašnju kontrolu u cijlu efikasnog sprječavanja i identifikovanja korupcije i zloupotrebe.

Generalno, potrebno je da Crna Gora riješi izazove u oblasti usklađivanja zakonodavstva i administrativnih kapaciteta, ali, ukoliko nastavi sa naporima, Crna Gora bi trebala, u srednjem roku, da ima kapacitet za usklađivanje sa zahtjevima iz *acquis*-a.

3.30. Poglavlje 30: Spoljni odnosi

Acquis u oblasti spoljnih odnosa sastoji se uglavnom od direktno obavezujućih EU propisa koji ne zahtijevaju transponovanje u nacionalno zakonodavstvo. U oblasti humanitarne pomoći i razvojne politike, potrebno je da se zemlja aplikant uskladi sa EU zakonodavstvom i njenim međunarodnim obavezama, i da obezbijedi kapacitete za učestvovanje u EU politikama.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži ključni dio kojim se uspostavlja zona slobodne trgovine između Crne Gore i EU. Sporazum sadrži odredbe kojima se zahtjeva od strana da djeluju u skladu sa pravilima STO ili relevantnih međunarodnih obaveza. Crna Gora će takođe unaprijediti liberalizaciju trgovine između zemalja Zapadnog Balkana i sa ostalim zemljama koje se nalaze u procesu proširenja.

Nakon pristupanja, Crna Gora će biti obavezana **zajedničkom trgovinskom politikom**. Crna Gora će morati da primjeni sve autonomne trgovinske režime koje je EU dodijelila nekim trećim zemljama, uključujući Generalizovani sistem preferencija (GSP). Takođe, Crna Gora će morati da okonča sve svoje postojeće preferencijalne trgovinske režime sa trećim zemljama, i da uskladi sve ostale sporazume, uključujući i ne-preferencijalne trgovinske sporazume, sa obavezama koje proizilaze iz članstva u EU. Nadalje, Crna Gora će postati članica Evropskog ekonomskog prostora (EEA) i moraće da primjenjuje sve međunarodne trgovinske sporazume.

Crna Gora još uvijek nije članica *Svjetske trgovinske organizacije* (STO). Međutim, Crna Gora je zaključila sve osim jednog bilateralnog sporazuma, i okončala je multilateralne pregovore. Tokom procesa pristupanja STO, Crna Gora je podnijela posljednju listu koncesija pod Opštim sporazumom trgovini uslugama (GATS) u decembru 2008.g., a horizontalna ograničenja i sektorske obaveze uglavnom su u skladu sa onim preduzetim od strane EU. Međutim, konačne liste koncesija i obaveza moraće biti verifikovane nakon zaključenja posljednjeg otvorenog bilateralna. Da li će Crna Gora morati da razmotri modifikaciju ili povlačenje svojih STO obaveza nakon pristupanja Uniji zavisi od konačnih uslova pristupanja STO.

Prosječna crnogorska *ad valorem* MFN carinska stopa za poljoprivredne proizvode iznosi 13,16%, za ribu i riblje proizvode je 8,6%, i za industrijske proizvode 3,9%, sa opštim

prosjekom od 5,9%. Prosječna EU *ad valorem* MFN carinska stopa za poljoprivredne proizvode iznosi 9,74%, za ribu i riblje proizvode je 10.02%, i za industrijske proizvode 3.75%, sa opštim prosjekom od 4.83%. Nakon pristupanja EU, Crna Gora će morati da primjenjuje Zajedničku carinsku tarifu EU.

Crnogorski Zakon o spoljnoj trgovini i podzakonski akt za implementaciju sadrže odredbe o antidampingu i kompenzatornim mjerama. Nakon pristupanja EU, Crna Gora će morati da ukine nacionalno zakonodavstvo koje se odnosi na mjere i instrumente zaštite trgovine, i da primjeni EU pravila i mjere.

Crna Gora ne primjenjuje nikakve GSP šeme. Nakon pristupanja EU, Crna Gora će morati da primjenjuje EU GSP šeme.

U Crnoj Gori još uvijek nije operativna nijedna formalna šema *izvoznih kredita*. Nakon pristupanja Uniji, Crna Gora će morati da obezbijedi da njen kratkoročni sistem osiguranja izvoznog kredita bude u skladu sa EU pravilima konkurentnosti. Što se tiče srednjoročnih i dugoročnih izvoznih kredita, zemlja će morati da uskladi svoje zakonodavstvo sa EU propisima i međunarodnim obavezama.

Crna Gora je uspostavila zakonski okvir za kontrolu izvoza *robe dvostruke namjene*, koji još uvijek nije u potpunosti usklađen sa *acquis-em*. Neki elementi propisa u ovoj oblasti su suprotni odredbama Regulative 428/2009.

U oblasti *sporazuma o slobodnoj trgovini* sa trećim zemljama, Crna Gora je članica Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA). Takođe, Crna Gora ima potpisane sporazume o slobodnoj trgovini sa Turskom i Ruskom Federacijom.

Bilateralni sporazumi o ulaganjima (BSU), čija potpisnica je bila bivša Državna zajednica Srbija i Crna Gora, potvrđeni su od strane Crne Gore nakon sticanja nezavisnosti. Crna Gora je potpisnica 14 BSU-a i u fazi je pregovaranja sporazuma iste vrste sa nekoliko ostalih zemalja. Neke od odredbi u ovim sporazumima koje je Crna Gora potpisala trebaju biti usaglašeni sa *acquis-em*

kako bi bili u skladu sa obavezama koje proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i relevantne sudske prakse. Neki od ovih sporazuma nisu u skladu sa *acquis*-em u smislu da ne predviđaju izuzeća na slobodan transfer sredstava za investicije između zemalja potpisnica i pratećeg pred-osnivačkog nacionalnog tretmana za investiture iz trećih zemalja u pogledu usluga. Crna Gora je takođe potpisala tri sporazuma o trgovini i ekonomskoj saradnji, a trenutno pregovara sporazume iste vrste sa nekoliko drugih zemalja. Nakon pristupanja Crne Gore Uniji, potrebno je usaglasiti ove sporazume sa evropskim *acquis*-em.

U oblasti administrativnih kapaciteta, učešće u EU mehanizmima donošenja odluka u trgovini, implementacija i sprovođenje *acquis*-a, zahtijevaće jačanje Sektora za multilateralnu i regionalnu trgovinsku saradnju i međunarodne ekonomske odnose u Ministarstvu ekonomije. Potrebno je dodatno ojačati uspostavljene mehanizme koordinacije između različitih ministarstava.

U pogledu **razvojne politike i politika humanitarne pomoći**, Crna Gora je zemlja-primalac pomoći i do sada nije bila uključena u donatorske aktivnosti. Ne postoji zakon o razvojnoj politici niti su osnovane relevantne administrativne strukture. Odluke o humanitarnim priložima donose se po principu “svaki-slučaj-za-sebe”, bez zakonskog okvira.

Zaključak

Generalno, ukoliko nastavi sa ulaganjem napora, Crna Gora bi trebalo da, u srednjem roku, ima kapaciteta za usklađivanje sa zahtjevima *acquis*-a. Tokom priprema za članstvo, Crna Gora će morati da u njene aktivnosti i obaveze prema međunarodnim organizacijama usklađene i koordinirane sa EU obavezama.

Važno je napomenuti da je Crna Gora svjesna obaveza u dijelu razvojne i humanitarne politike, i potrebno je da radi na

uspostavljanju kapaciteta za ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz članstva u EU u ovoj oblasti.

3.31. Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

Zajednička vanjska i bezbjednosna politika (ZVBP) i Zajednička bezbjednosna i odbrambena politika (ZBOP) zasni- vaju se na zakonskim aktima, uključujući pravno obavezujuće međunarodne sporazume, i na strateškim dokumentima. *Acquis* u ovoj oblasti se sastoji od političkih deklaracija, zajedničkih akcija, zajedničkih pozicija i sporazuma. Države članice moraju biti sposobne da vode politički dijalog u okviru ZVBP-a, da se usklade sa EU deklaracijama, učestvuju u EU akcijama, i prim- jenjuju dogovorene restriktivne mjere. Zemlje-aplikanti moraju da se postepeno usklađuju sa EU deklaracijama, id a primjenju- ju restriktivne mjere kada i gdje je to potrebno.

Crna Gora u potpunosti podržava napore Evropske unije da ojača svoju ulogu kao koheziona sila u međunarodnim odnosi- ma i svoju sposobnost da promoviše evropske interese i vrijed- nosti na međunarodnoj sceni. Crna Gora je posvećena punom i aktivnom učešću u ZVBP i ZBOP, kako je i definisano u Lisabonskom ugovoru, do dana pristupanja.

Ministarstvo vanjskih poslova koordinira sve aktivnosti na planu vanjske politike; Direkcija za EU u okviru ovog Mini- starstva nadležan je za ZVBP i ZBOP, i ima ulogu koordinatora. Administrativne strukture su male ali adekvatne: Crna Gora ima 21 ambasadu, 6 stalnih misija i 2 generalna konzulata.

Diplomatsku službu čini 238 službenika u Podgorici (89) i u inostranstvu (149). Tokom procesa pristupanja EU, Ministarstvo vanjskih poslova ima za cilj da dalje razvije svoje kapacitete (planirano je povećanje broja zaposlenih za jednu trećinu do 2012.g.) i da unaprijedi organizaciju Direkcije za EU.

U pogledu **političkog dijaloga**, Crna Gora je, od nezavisnosti 2006. g., uspostavila bliske političke konsultacije sa državama članicama EU. Nakon što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio na snagu 1. maja 2010. godine, osnovan je Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, čime se obezbijedio institucionalni okvir za politički dijalog. Crna Gora se u većini slučajeva, kada je pozvana, usaglasila sa odlukama Savjeta i EU Deklaracijama i demarševima. Međutim, u aprilu 2007.g., zemlja je zaključila sporazum o članu 98 Rimskog statute sa Sjedinjenim američkim državama, koji nije u skladu sa pozicijom EU. Crna Gora će morati da izmjeni svoj zakonski okvir u ovoj oblasti prije pristupanja Uniji.

Nisu zabilježeni značajni problemi u odnosima Crne Gore sa ostalim zemljama. Međutim, još uvijek 66 zemalja nije priznalo Crnu Goru od kada je 2006. godine postala nezavisna.

Razvoj dobrosusjedskih odnosa i regionalna saradnja su veoma značajna karakteristika crnogorske vanjske politike. Crna Gora aktivno učestvuje u regionalnim organizacijama regiona jugoistočne Evrope i predsjedava Centralnoevropskom inicijativom (CEI), Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF) i Jadransko-jonskom inicijativom (JJI) tokom 2010.

U dijelu restriktivnih mjera, Crna Gora implementira sve restriktivne mjere Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i restriktivne mjere Evropske unije. Planirano je da se do kraja 2010.g. usvoji zakon o restriktivnim mjerama kojim bi se regulisala primjena takvih mjera kao i nadležnost određenih državnih organa u ovoj oblasti.

U odnosu na *neproliferaciju* i strategije o oružju za masovno uništenje/malokalibarsko i lako naoružanje (WMD/SALW), Crna Gora učestvuje u nekim, ali ne svim, međunarodnim režimima kontrole izvoza i instrumentima neproliferacije oružja masovnog uništenja. Veoma je aktivna u izvozu oružja. Crna Gora se kroz nacionalno zakonodavstvo i sisteme kontrole

usklađuje sa međunarodnim obavezama u oblasti malokalibarskog i lakog naoružanja, uključujući ciljeve Strategije o malokalibarskom i lakom naoružanju. Crna Gora je takođe izrazila namjeru da se pridruži Vasenarskom aranžmanu (Wassenaar Arrangement) o kontroli izvoza konvencionalnog naoružanja i robe dvostruke namjene i tehnologije.

Kada je riječ o nuklearnim zaštitnim mjerama, Crna Gora je potpisala Sporazum o sveobuhvatnim zaštitnim mjerama i Dodatni protokol sa IAEA. Crna Gora je članica najvažnijih ugovora o neproliferaciji.

U oblasti *saradnje sa međunarodnim organizacijama*, Crna Gora je članica UN-a, Savjeta Evrope, OEBSA-a i ostalih važnih međunarodnih organizacija i sporazuma. Crna Gora je pozvana u Akcioni plan za članstvo u NATO (MAP) u decembru 2009. godine. Crna Gora je uspostavila zakonsku osnovu i praktične aranžmane neophodne za usklađivanje sa odlukama Savjeta o bezbjednosti podataka, uključujući rad sa povjerljivim informacijama. Crna Gora je zaključila Sporazum o bezbjednosnim procedurama za razmjenu i zaštitu povjerljivih informacija sa EU.

U oblasti *upravljanja civilnim i vojnim krizama*, Crna Gora učestvuje u međunarodnim mirovnim operacijama poput UNMIL, ISAF i UNFICYP. Od avgusta 2010.g., Crna Gora učestvuje, sa tri oficira Mornarice, u EU NAVFOR Atalanta mirovnoj misiji u Somaliji. Crnogorska vojska broji 1996 zaposlenih, i planiran je rast za jednu petinu tokom naredne tri godine.

Zaključak

Generalno, dosadašnja procjena crnogorske vanjske i bezbjednosne politike pokazuje da bi Crna Gora trebala da ispuni obaveze koje proizilaze iz ZVBP i ZBOP, u srednjem roku, pod uslovom da preduzme neophodne zakonske i administrativne mjere i realizuje neophodna prilagođavanja.

3.32. Poglavlje 32: *Finansijska kontrola*

Acquis u oblasti finansijske kontrole odnosi se na sljedeće oblasti: *javna interna finansijska kontrola (PIFC)*, koja pokriva međunarodno dogovorene standarde i dobre prakse Unije o unutrašnjoj kontroli u cijelom javnom sektoru, i *eksterna revizija*, koja pokriva operativnu i finansijsku nezavisnost funkcija eksterne revizije (državna revizorska institucija). PIFC čine tri stuba: sistemi finansijskog upravljanja i kontrole, funkcionalni sistemi unutrašnje revizije; i Centralnu jedinicu za harmonizaciju za razvoj metodologija i standarda za prethodna dva stuba.

Upravljanje i kontrola EU fondova razmatrani su u ostalim relevantnim poglavljima (npr. Poljoprivredi i ruralnom razvoju, regionalnoj politici, koordinaciji strukturnih instrumenata ili ribarstvu). Ovo poglavlje pokriva generalni aspekt unutrašnje kontrole i eksterne revizije nacionalnih fondova. Ovo poglavlje takođe obuhvata i zaštitu finansijskih interesa Unije, uključujući administrativnu saradnju i zaštitu krivičnim zakonom (PIF konvencija i prateći protokoli). Konačno, dio o zaštiti eura od falsifikovanja bavi se sa aspektom ovog pitanja u odnosu na prvi stub.

Crna Gora je još uvijek u ranoj fazi implementacije sistema **javne interne finansijske kontrole (PIFC)**. Međutim, usvojila je strategiju za razvoj javne interne finansijske kontrole, koja definiše neophodne razvojne aktivnosti. Zakonski okvir, uključujući zakon o PIFC-u i specifične propise za implementaciju, uglavnom je uspostavljen. Zakon o PIFC-u se primjenjuje u odnosu na sve korisnike državnog budžeta.

U oblasti finansijskog upravljanja i kontrole (FMC), usvojen je Pravilnik o načinima i procedurama za uspostavljanje i implementaciju FMC-a u javnom sektoru. Takođe, usvojene su izmjene i dopune Uputstva Trezora o upravljanju finansijskim transakcijama, u cilju koordinisanja istog sa zakonom o PIFC-u.

Biće potrebne značajne obuke i naponi na planu podizanja svijesti o novom kontrolnom okviru i kako bi se podstaklo pozitivno prihvatanje od strane svih zaposlenih u javnom sektoru.

Zakon o PIFC-u predviđa sprovođenje unutrašnje kontrole u skladu sa nacionalnim propisima i međunarodnim standardima. Usvojena su različita podzakonska akta o unutrašnjoj kontroli. Još uvijek nisu uspostavljene jedinice unutrašnje kontrole kod svih korisnika budžeta gdje postoji obaveza za tim.

Iako su realizovane neke specijalizovane obuke o unutrašnjoj kontroli, Crna Gora i dalje mora da razvije program obuke i sertifikacije kako bi se omogućilo zaposlenim da steknu sertifikat javnih internih revizora. Crna Gora se podstiče da zaposli adekvatan broj lica u jedinicama unutrašnje revizije kako bi unutrašnja revizija bila u potpunosti operativna.

Postojeće jedinice unutrašnje revizije sprovode revizije usklađenosti i systemske revizije. Potrebni su dalji naponi u cilju unaprjeđenja kapaciteta za sprovođenje revizije učinka.

Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU) uspostavljena je u Ministarstvu finansija za razvoj i koordinaciju PIFC-a u javnom sektoru. Glavna uloga CHU-a je priprema zakona, uputstava, metodologija i standarda; priprema, organizacija i realizacija obuka; monitoring i izvještavanje o implementaciji PIFC-a.

U oblasti **eksterne revizije**, Državna revizorska institucija (DRI) napreduje u institucionalnoj reformi, ali još uvijek nije u potpunosti usklađena sa međunarodnim standardima. Crna Gora je uspostavila Revizorsko tijelo (RT) za kontrolu EU fondova, kao posebno tijelo unutar DRI. Ovo ugrožava operativnu nezavisnost DRI kao eksternog revizora izvršne vlasti (čiji dio je Revizorsko tijelo). Crna Gora je navela da je ovo, međutim, privremena situacija i da je namjera da se Revizorsko tijelo odvoji od DRI do kraja 2011. godine. U svakom slučaju, potrebno je obezbijediti punu nezavisnost prije nego se upravljanje EU fondovima povjeri crnogorskim organima. (*vidi poglavlje 22*)

Član 144 Ustava Crne Gore sadrži odredbe o Državnoj revizorskoj instituciji, i definiše je kao nezavisno tijelo I vrhovni nacionalni revizorski organ. Takođe, predviđa se da ova institucija podnosi izvještaj Skupštini. Nadalje, eksterne revizije se sprovode na osnovu Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, kojim se uspostavio DRI kao nezavisno tijelo za objektivnu kontrolu potrošnje budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom.

Zakon o DRI predviđa širok spektar revizorskih nadležnosti, kao i regularnost, efektivnost i efikasnost revizija. DRI ima neograničen pristup informacijama, ima pravo i obavezu da izvještava o svom radu i slobodno objavljuje izvještaje. Godišnji izvještaj podnose Skupštini. DRI trenutno priprema petogodišnju razvojnu strategiju, u cilju sprovođenja daljih reformi.

Zakon o PIFC-u, između ostalog, obuhvata crnogorske „korisnike budžeta“. Državna revizorska institucija definisana je u Zakonu o budžetu kao “korisnik budžeta” pa stoga spada u nadležnost Zakon o PIFC-u. Međutim, potrebno je predmet Zakona o PIFC-u ograničiti na vladine organe a ne na nezavisne institucije kao što je DRI. Ovakve nezavisne organizacije trebaju da prate generalne principe PIFC-a, ali je potrebno da budu regulisane odvojeno.

Budžet DRI-ja šalje se Ministarstvu finansija za dalje slanje u Skupštinu kao dio državnog budžeta. Ukoliko Ministarstvo finansija izmjeni primljeni nacrt budžeta, to bi moglo da utiče na finansijsku nezavisnost DRI.

Deklaracija iz Lime o međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije sadrži odredbu po kojoj bi nezavisnost članova institucije trebala biti garantovana Ustavom. Međutim, članovi DRI nemaju funkcionalni imunitet od krivičnog gonjenja za bilo koje djelo koje proizilazi iz normalnog obavljanja dužnosti.

Sveukupna potreba za nezavisnošću DRI, u skladu sa trećim principom Meksičke deklaracije o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, je da se osigura nezavisnost DRI.

zorskih institucija, predstavlja dio formalnog kriterijuma u ovom poglavlju tokom bilo kojih budućih pregovora o pristupanju. Kao takva, Crna Gora ne ispunjava kriterijume u oblasti eksterne revizije.

Konačno, potrebno je da Crna Gora obezbijedi, kroz strateški plan eksterne revizije, da sve budžetske jedinice budu redovan predmet revizije.

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU i zaštite eura od falsifikovanja, potrebno je da Crna Gora usvoji relevantne zakone, čime će dokazati da je sposobna da sprovodi propise koji su direktno obavezujući i primjenjivi nakon pristupanja Uniji. Pri tome, potrebno je da Crna Gora prikaže dokaz administrativne saradnje sa Kancelarijom za borbu protiv falsifikovanja pri Komisiji, OLAF-om. Konačno, potrebno je usvojiti zakonske i administrativne propise kako bi se garantovala efikasna zaštita eura od falsifikovanja.

Crna Gora navodi da nacionalno krivično zakonodavstvo već sadrži mnoge elemente PFI zakonodavstva (Konvencija o zaštiti finansijskih interesa sa pratećim protokolima). Informacije dostavljene kroz popunjeni upitnik su sveobuhvatne, uključujući obaveze i procedure u odnosu na postupanje po predmetima prevara i ostalim neregularnostima koje pogađaju nacionalne ili međunarodne finansijske izvore, definicije primanja i davanja mita, kazne, odgovornost pravnih lica, zloupotrebu službenog položaja, različite vrste prevara, krijumčarenje, pranje novca, itd.

Međutim, u cilju adekvatne analize postojeće situacije i preporuka za dalje korake na snaženju crnogorskog krivičnog zakonodavstva za zaštitu finansijskih interesa EU, potrebno je dostaviti Komisiji pouzdan prevod Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku. Potrebno je da Crna Gora uspostavi kontinuirane bilateralne kontakte sa Komisijom u cilju omogućavanja "dubinske" analize odredbi krivičnog zakonodavstva za implementaciju PIF obaveza.

Uspostavljeno je nekoliko organa nadležnih za **zaštitu finansijskih interesa** EU i borbu protiv prevara; svaki od njih ima zakonsku osnovu kojom se definišu njihove nadležnosti. Sada je neophodno da Crna Gora uspostavi efektivnu i efikasnu službu za koordinaciju (AFCOS) čime bi se garantovalo ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz člana 325(3) Ugovora o funkcionisanju EU i primjenu odredbi Regulative (EK) br 2185/96 koje se odnose na provjere na licu mjesta i inspekcije koje sprovodi Komisija, a posebno obavezu pružanja pomoći inspektorima Komisije najkasnije od dana pristupanja.

Postojeće crnogorsko zakonodavstvo pokriva zaštitu eura od falsifikovanja, ali samo u određenoj mjeri. U cilju daljeg usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa Regulativom Savjeta (EK) br 1338/2001, koja definiše mjere neophodne za zaštitu eura od falsifikovanja, potrebno je dostaviti Komisiji pouzdan prevod Krivičnog zakonika i ostalih zakona i propisa u ovoj oblasti.

Takođe je neophodno uložiti dalje napore u pogledu uloga državnih organa u identifikovanju, analizi i procesuiranju falsifikovanih valuta.

Zaključak

Crna Gora je u ranoj fazi procesa usklađivanja sa *acquis*-em u oblasti zahtjeva iz ovog poglavlja, ali je u oblasti PIFC-a dobro napredovala.

Crna Gora sada ulazi u ključnu fazu implementacije PIFC propisa. Pažnju je potrebno posvetiti razvoju razumijevanja veće odgovornosti unutar relevantnih ministarstava i ostalih budžetskih korisnika.

Značajne obuke i naponi na podizanju svijesti će biti potrebni u cilju ugrađivanja novog kontrolnog okruženja i nove kulture u smislu načina upravljanja javnim finansijama i implementacije istih.

Uspostavljanje Revizorskog tijela unutar DRI ugrožava nezavisnost DRI i suprotno je međunarodnim standardima. Neophodan je predloženi strateški razvojni plan kako bi se pomoglo dalje jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta DRI.

Komisija pozdravlja namjeru Crne Gore da uspostavi AFCOS sistem u cilju omogućavanja efektivne i efikasne koordinacije operativne saradnje između nadležnih državnih organa i Komisije, kao i između samih državnih organa.

Crna Gora koristi euro kao zakonsko sredstvo plaćanja. Stoga je puno usklađivanje sa *acquis*-em u oblasti zaštite eura od falsifikovanja hitan prioritet. *Generalno*, Crna Gora će morati da uloži značajne i održive napore kako bi se uskladila sa *acquis*-em i efikasno implementirala propise, u srednjem roku.

3.33. Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe

Ovo poglavlje sadrži pravila o finansijskim izvorima potrebnim za finansiranje EU budžeta ('sopstveni izvori'). Ovi izvori se uglavnom sastoje od doprinosa od država članica na bazi tradicionalnih sopstvenih izvora koji proizilaze uglavnom od carina i dažbina; izvora od PDV-a; i izvora na bazi visine BNP-a (bruto nacionalni prihod).

Acquis u ovoj oblasti sadrži EU propise koji su direktno obavezujući za države članice i ne zahtijevaju transponiranje u nacionalne zakone. Međutim, potrebno je preduzeti sve neophodne korake kao bi se obezbijedila, od pristupanja, puna i tačna primjena pravila o sopstvenim izvorima.

Crna Gora je uspostavila osnovne principe i institucije za osnovne politike u oblastima koje oblikuju sistem **sopstvenih izvora**. Nacionalni **PDV** sistem je funkcionalan, carine se plaćaju na uvoz, i nacionalni računi i BDP baziraju se na ESA95 standardima. **BNP** se još uvijek ne obrađuje od strane MONSTAT-a.

Potreban je dalji napredak u punoj implementaciji ESA 95 standarda kako bi se obezbijedilo da se BNP izvori mjere adekvatno.

Kada je riječ o operativnom upravljanju sistemom sopstvenih izvora, Crna Gora će morati da obezbjedi, blagovremeno, kadrovske i **administrativne kapacitete** neophodne za primjenu EU pravila o plaćanjima u EU budžet. Države članice moraju imati adekvatne administrativne kapacitete za adekvatnu koordinaciju i tačno predviđanje, kalkulaciju, računovodstvo, prikupljanje, naplatu i kontrolu sopstvenih izvora.

Uticaj

Imajući u vidu visinu BDP-a, očekuje se da će uticaj crnogorskog pristupanja na EU budžet biti ograničen. Ovo se odnosi i na vjerovatna primanja kroz razne EU programe i na očekivane doprinose u EU budžet zasnovano na primjeni pravila sopstvenih izvora.

Zaključak

Ne postoje bitna odstupanja između sistema u Crnoj Gori i u EU u pogledu osnovnih principa i institucija u oblasti politika za primjenu pravila sopstvenih izvora. *Generalno*, ukoliko nastavi sa ulaganjem napora, Crna Gora bi trebalo da ima kapacitet za usklađivanje sa zahtjevima *acquis*-a u srednjem roku.

3.34. Opšta procjena

Sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva je ocijenjena prema sljedećim indikatorima:

- obaveze utvrđene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju;
- napredak na planu usvajanja, sprovođenja i primjene *acquis*-a EU.

Posmatrano u cjelini, Crna Gora je nesmetano ispunjavala obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, u nekim oblastima postoje praznine (državna pomoć, tranzitni saobraćaj).

Crna Gora je 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju, koji predstavlja sveobuhvatan i ambiciozan plan, koji obezbjeđuje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*-em EU. Ostvaren je važan napredak u usvajanju zakonodavstva usklađenog sa *acquis*-em EU, posebno kada je riječ o nekim oblastima unutrašnjeg tržišta, odredbama vezanim za trgovinu, carinama i oporezivanju. Međutim, zemlja se suočava sa krupnim izazovima u sprovođenju i primjeni zakonodavstva. Administrativni i sudski kapaciteti i dalje su generalno ograničeni, a da bi u srednjem roku mogla da preuzme obaveze članstva, zemlja treba da ulaže stalne napore kako bi ih ojačala.

Ukoliko nastavi sa svojim naporima, Crne Gora bi trebalo da ima kapacitet da u srednjoročnom periodu zadovolji zahtjeve *acquis*-a u sljedećim oblastima:

- Oporezivanje
- Preduzetnička i industrijska politika
- Nauka i istraživanje
- Obrazovanje i kultura
- Carinska unija
- Spoljni odnosi
- Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika
- Finansijske i budžetske odredbe

Biće potrebno da Crna Gora uloži dodatne napore da se usaglasi sa *acquis*-em i da ga u srednjoročnom periodu efikasno implementira u sljedećim oblastima:

- Sloboda kretanja radnika
- Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga
- Slobodno kretanje kapitala
- Javne nabavke
- Privredno pravo
- Politika konkurencije
- Finansijske usluge
- Informaciono društvo i mediji
- Transportna politika

- Energetika
- Ekonomska i monetarna politika
- Trans-evropske mreže
- Zdravstvena zaštita i zaštita potrošača

U gore navedenim oblastima su potrebna dalja prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira, a posebno jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

Biće potrebno da Crna Gora ulaže značajane i stalne napore kako bi se usaglasila sa *acquis*-em i da ga srednjoročnom periodu efikasno implementira u sljedećim oblastima:

- Slobodno kretanje robe
- Pravo intelektualne svojine
- Poljoprivreda i ruralni razvoj
- Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
- Ribarstvo
- Statistika
- Socijalna politika i zapošljavanje
- Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
- Pravosuđe i osnovna prava
- Pravda, sloboda i bezbjednost
- Finansijska kontrola

U ovim oblastima su potrebna znatna prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira, kao i značajno jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

Što se tiče životne sredine, dalji koordinirani i značajni napori biće potrebni radi usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU (*acquis*) i njihove djelotvorne implementacije. Ovo bi trebalo da uključuje znatne investicije i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva kako bi se postiglo usklađivanje u najznačajnijim pitanjima, uključujući i klimatske promjene, u srednjoročnom periodu. Potpuna usklađenost sa *Acquis*-em mogla bi se ostvariti samo u dužem roku i ona bi zahtijevala povećanje nivoa investicija.

Statistički aneks

STATISTIČKI PODACI (od 14. oktobra 2010.)

Crna Gora

Osnovni podaci	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Broj stanovnika (u hiljadama)		612	615	617	619	621	623	624	625	628	630
Ukupna površina zemlje (km ²)		13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812	13 812
Bruto domaći proizvod (BDP) (u milionima nacionalna valuta)		1 066	1 295	1 360	1 510	1 670	1 815	2 149	2 681	3 086	2 981
BDP (u milionima eura)		1 066	1 295	1 360	1 510	1 670	1 815	2 149	2 681	3 086	2 981
BDP (eura po glavi stanovika)	1)	1 750	2 113	2 208	2 435	2 684	2 912	3 443	4 280	4 908	4 720
BDP (paritet kupovne moći (PPS) po glavi stanovika)		:	:	:	:	:	6 900.0	8 500.0	10 000.0	10 700.0	10 200.0
BDP po glavi stanovika u PPS-u (EU - 27=100)		:	:	:	:	:	30.7	35.9	40.2	42.6	43.2
Realna stopa rasta BDP (stopa rasta obima BDP-a nacionalna valuta, % promjena u odnosu na prethodnu god.)		:	1.1	1.9	2.5	4.4	4.2	8.6	10.7	6.9	-5.7
Rast zaposlenosti (nacionalni račun, %promjena u odnosu na prethodnu god.)		:	:	-19.9e	-8.9e	2.7e	-11.4e	-5.0	-11.7	:	:
Stopa rasta produktivnosti rada: rast BDP-a po zaposlenom (% promjena u odnosu na prethodnu god.)		:	:	21.8	11.4	1.7	15.6	13.6	22.4	18.1	:

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realni rast troškova jedinice rada (nac. računi, % promjena u odnosu na prethodnu g.)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Produktivnost rada po zaposlenom (BDP kroz paritet kupovne moći po zaposlenom, EU-27=100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Poljoprivreda i ribarstvo		12.4	11.9	12.2	11.6	10.9	10.4	10.1	9.2	9.3	10.0
Industrija		19.2	20.7	20.0	19.2	18.7	17.1	16.0	13.6	13.4	13.6
Građevinarstvo		4.3	3.9	4.0	3.4	3.5	3.6	4.3	7.3	7.7	6.5
Usluge		64.1	63.4	63.8	65.8	66.9	68.9	69.5	70.1	69.6	69.9
Izdaci za konačnu potrošnju, kao udio u BDP-u (%)		91.9	100.2	105.8	101.0	99.4	99.8	104.2	108.5	113.8	106.2
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao udio u BDP-u (%)		16.9	17.5	14.6	13.3	17.0	18.0	21.9	32.3	38.3	26.7
Promjena u zalihama, kao udio u BDP-u (%)		5.5	5.9	4.1	2.1	-0.4	-0.3	3.6	1.5	2.3	0.4

Nacionalni računi	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		36.8	38.4	35.4	30.6	42.0	43.6	49.4	44.4	39.6	32.1
Uvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		51.1	62.0	59.9	47.0	58.1	61.1	79.1	86.7	94.0	65.4
Indeks obima industrijske proizvodnje (2000=100)		100.0b	99.0	100.0	102.0	116.0	114.0	115.0	115.0	113.0	77.0
Prosječna godišnja stopa inflacije (indeks potrošačkih cijena, %promjena u odnosu na prethodni god.)		:	:	:	:	:	:	:	:	7.4	3.4
Platni bilans: tekući račun ukupno (milijon eura)		:	:	-175	-102	-120	-154	-531	-1 061	-1 564	-896p
Platni bilans tekući račun: trgovinski bilans (milijon eura)		:	:	-433	-359	-416	-514	-849	-1 574	-2 082	-1 371
Platni bilans tekući račun: neto usluge (milijon eura)		:	:	100	112	148	196	197	439	399	385
Platni bilans tekući račun: neto dohodak (milijon eura)		:	:	76	88	86	18	31	15	46	5

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Platni bilans tekući račun: neto tekuće transakcije (milijon eura)		:	:	83	58	62	147	90	59	73	85
od čega državnih transakcija (milijon eura)		:	:	:	:	:	6	7	2	9	5
Neto strane direktne investicije (SDI) (milijon eura)		:	:	76	39	51	381	467	558	552	911
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (milijon eura)	2)	:	:	0	-5	-2	-4	-26	-115	-74	-33
od čega SDI ekonomije koja je predmet izvještaja u zemljama EU-27 (milijon eura)		:	:	0	0	-1	-3	-78	-72	-58	-74
Strane direktne investicije (SDI) u ekonomiji koja je predmet izvještaja (milijon eura)	2)	:	:	76	44	53	384	493	673	625	944
od čega SDI zemalja EU-27 u ekonomiji koja je predmet izvještaja (milijon eura)		:	:	73	32	38	319	377	527	430	854
Javne finansije											
Opšti javni deficit/suficit u odnosu na na BDP (%)		:	:	:	-2,4	-2,0	-2,0	2,9	6,6	-0,4	-3,5
Opšti javni dug u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Finansijski indikatori	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bruto spoljni dug cijele ekonomije, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Bruto spoljni dug cijele ekonomije, u odnosu na ukupni izvoz (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ponuda novca: M1 (novčanice, kovance, prekončni depoziti, u milionima eura)	3)	:	:	:	285	291	351	484	592	512	:
Ponuda novca: M2 (M1 plus depoziti sa dospijećem do dvije godine, u milionima eura)	4)	:	:	:	403	437	615	1 099	1 557	1 209	:
Ponuda novca: M3 (M2 plus tržišni instrumenti, u milionima eura)	5)	:	:	:	:	494	867	1 587	2 728	2 339	:
Ukupni kredit monetarnih finansijskih institucija stanovništvu (konsolidovani) (u milionima eura)		:	:	125	199	279	374	843	2 213	2 754	2 358
Kamatne stope: stope na dnevne kredite, po godini (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (za jednu godinu), po godini (%)		:	:	:	:	:	12.1	10.3	9.3	9.4	9.4

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pasivna kamatna stopa (za jednu godinu), po godini (%)		:	:	:	:	:	:	:	3.3	4.1	3.9
Devizni kurs eura: prosjek za period - 1 euro = ...nacionalne valute	6)	:	:	:	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Indeks efektivnog deviznog kursa (2000=100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervi (uključujući zlato) (u milionima eura)		:	:	55	50	60	173	329	490	337	397
Spoljna trgovina											
Vrijednost uvoza: sve vrste robe, svi partneri (u milionima eura)		:	:	:	:	:	974.3	1 482.7	2 317.8	2 527.2	1 652.2
Vrijednost izvoza: sve vrste robe, svi partneri (u milionima eura)		:	:	:	:	:	460.6	627.5	600.8	433.2	287.9
Trgovinski bilans: sve vrste robe, svi partneri (u milionima eura)		:	:	:	:	:	-513.7	-855.2	-1 717.0	-2 094.0	-1 364.3
Uslovi trgovanja (indeks izvoznih cijena/indeks uvoznih cijena)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Učešće izvoza u EU-27 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		:	:	:	:	:	53.5	62.2	71.1	61.3	48.3
Učešće uvoza u EU-27 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		:	:	:	:	:	45.3	45.5	35.7	41.2	37.8
Demografija											
Stopa prirodnog rasta: prirodna promjena (rođeni minus umrli) (na 1000 stanovnika)		6.1	5.5	4.8	4.3	3.4	2.4	2.5	3.0	4.1	:
Stopa smrtnosti odojčadi: smrtnost djece ispod jedne godine starosti na 1000 živo rođenih		11.1	14.6	10.8	11.0	7.8	9.5	11.0	7.4	7.5	5.7
Očekivani životni vijek na rođenju: muškarci (godine)		71.1	71.4	70.9	70.4	71.0	70.4	70.7	71.2	71.2	71.7
Očekivani životni vijek na rođenju: žene (godine)		76.3	76.5	75.7	74.9	75.3	74.9	74.8	76.1	76.1	76.6
Tržište rada											
Stanovništvo (15-64): ukupan broj stanovnika starosti 15-64 (u hiljadama)		:	:	:	:	:	431.2	430.7	428.6	431.6	434.3

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ekonomski aktivno stanovništvo (15-64): ukupan broj stanovnika starosti 15-64 koji su ekonomski aktivni u hiljadama		:	:	:	:	:	254.3	251.5	261.5	264.2	262.1
Ukupna zaposlenost (15-64): ukupan broj stanovnika starosti 15-64 koji su zaposleni (u hiljadama)	7)	181.8	176.6	177.6	168.5	187.3	176.5	176.7	210.7	219.4	211.7
Stopa ekonomske aktivnosti (15-64): učešće stanovništva starosti 15-64 koje je ekonomski aktivno (%)	7)	60.4	57.1	59.1	58.9	51.7	59.0	58.4	61.0	61.2	60.3
Stopa zaposlenosti (15-64): učešće stanovništva starosti 15-64 u zaposlenosti (%)	7)	38.5	37.1	37.7	36.2	37.4	40.9	41.0	49.2	50.8	48.7
Stopa zaposlenosti muškaraca (15-64) (%)	7)	46.2	45.6	46.6	44.5	46.5	46.2	47.8	56.6	58.3	56.0
Stopa zaposlenosti žena (15-64) (%)	7)	30.6	29.0	29.0	28.1	28.8	35.6	34.8	41.9	43.5	41.6
Stopa zaposlenosti starijih radnika (55-64): učešće stanovništva starosti 55-64 u zaposlenosti (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Zaposlenosti po glavnim sektorima (%)									
Poljoprivreda	3.4	3.1	3.0	1.8	10.9b	8.6	6.8	8.1	7.6	6.5
Industrija	22.4	25.8	26.0	25.7	16.5b	16.3	14.8	13.8	15.3	14.0
Gradevinarstvo	3.5	2.1	2.1	2.0	3.4b	2.9	4.7	3.8	6.1	6.7
Usluge	70.8	69.1	68.8	70.6	69.2b	72.1	73.7	74.3	71.0	72.8
Stopa nezaposlenosti: učešće radne snage koja je nezaposlena (%)	19.3	21.2	20.7	22.7	27.7	30.3	29.6	19.3	16.8	19.1
Učešće muške radne snage koja je nezaposlena (%)	:	:	:	:	:	:	:	18.1	15.9	18.0
Učešće ženske radne snage koja je nezaposlena (%)	:	:	:	:	:	:	:	20.9	17.9	20.4
Stopa nezaposlenosti osoba (25 koja je nezaposlena (%)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Stopa dugoročne nezaposlenosti: učešće radne snage koje je nezaposlena 12 mjeseci ili duže (%)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	16.7

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Socijalna kohezija											
Prosječna nominalna mjesečna primanja i plate (u nacionalnoj valuti)		181.0	211.0	149.1	173.9	195.3	213.1	246.0	338.0	416.0	463.0
Indeks stvarnih primanja i plata (indeks nominalnih primanja i plata podijeljen sa indeksom potrošačkih cijena) (2000=100)		100.0	91.6	109.7	119.3	130.9	139.7	156.4	179.9	195.2	:
Broj lica koja su rano napustila školovanje - Učešće stanovništva starosti 18-24 sa nezavršenim srednjim obrazovanjem koje ne učestvuje u daljem obrazovanju ili obuci (%)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Zivotni standard											
Broj putničkih automobila na 1000 stanovnika		185.3	161.0	166.8	171.8	176.1	190.9	244.7	285.6	298.5	284.0
Broj preplatomka mobilne telefonije na 1000 stanovnika		:	639.6	775.5	674.4	778.7	872.0	1127.5	1097.9	1611.5	:
Infrastruktura											
Gustina željezničke mreže (operativne linije, na 1000 km ²)		18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1
Dužina autoputeva (u hiljadama km)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inovacije i istraživanje										
Izdaci za ljudske resurse (javna potrošnja za obrazovanje u % BDP-a)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u % BDP-a)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Životna sredina										
Emisije gasova sa efektom staklene bašte, CO ₂ ekvivalent (u tonama, 1990=100)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Energetski intenzitet ekonomije (kg naftnog ekvivalenta na 1000 eura BDP-a)	:	:	:	:	:	:	493.8	384.4	436.9e	:
Učešće struje dobijene iz obnovljivih izvora u % u ukupnoj potrošnji električne energije	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Učešće drumskog prevoza u unutrašnjem prevozu tereta (% tone - km)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Energetika											
Primarna proizvodnja svih energetske proizvodnje (hiljada HE)		:	:	:	:	:	:	982	795	1136	:
Primarna proizvodnja sirove nafte (hiljada HE)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Primarna proizvodnja kame-nog uglja i lignite (hiljada HE)		:	:	:	:	:	:	982	795	1136	:
Primarna proizvodnja prirodnog gasa (hiljada HE)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Neto uvozi svih energetskih proizvodnje (hiljada HE)		:	:	:	:	:	:	-49	9	-25	:
Bruto domaća energetska potrošnja (hiljada HE)		:	:	:	:	:	:	933	804	1111	:
Proizvodnja električne energije (hiljada GWh)		2.7	2.5	2.3	2.7	3.3	2.9	3.0	2.1	2.8	2.8

	Napomena	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Poljoprivreda											
Indeks obima poljopr. proizv. roba i usluga (proizvodne cijene, prethodna godina=100)		95.0	107.0	106.0	101.0	104.0	99.0	102.0	89.0	:	:
Ukupna iskorisćena poljoprivredna oblast (hiljada hektara)	8)	518e	518e	518e	518e	518e	517e	517	516	516	516
Stoka: goveda (hiljada grla, kraj perioda)	9)	179e	178e	183e	175e	169e	118	115	109	106	101
Stoka: svinje (hiljada grla, kraj perioda)	9)	19e	21e	22e	24e	27e	11	13	10	10	12
Stoka: koze i ovce (hiljada grla, kraj perioda)	9)	293e	244e	241e	252e	254e	255	249	222	209	200
Proizvodnja i upotreba mlijeka na farmama (cijelo mlijeko, hiljada tona)	10)	197e	194e	198e	203e	209e	186	178	173	160	152
Biljna proizvodnja: žitarice (uključujući rižu) (hiljada tona, ubrani proizvod)	11)	3e	4e	5e	4e	3e	3e	3	2	3	3
Biljna proizvodnja: šećerna repa (hiljada tona, ubrani proizvod)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Biljna proizvodnja: povrće (hiljada tona, ubrani proizvod)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

: = nije dostupno

p = prethodna vrijednost

e = procijenjena vrijednost

1) Ovo su podaci bez FISIM-a (usluge finansijskog posredovanja indirektno mjerene. FISIM se računa odvojeno i na ukupnom nivou BDV-a. Vrijednost FISIM-a za 2000. godinu iznosi - 1622 (u hiljadama eura). Vrijednost FISIM-a za 2001. godinu je -1885 (u hiljadama eura). Vrijednost FISIM-a za 2002. godinu je -2700 (u hiljadama eura). Vrijednost FISIM-a za 2003. godinu je -2119 (u hiljadama eura). Vrijednost FISIM-a za 2004. godinu je -1353 (u hiljadama eura). Vrijednost FISIM-a za 2005. godinu je -1842 (u hiljadama eura). Vrijednost FISIM-a za 2006. godinu je -4118 (u hiljadama eura); polugodišnja procjena stanovništva korištena za obračun vrijednosti po glavi stanovnika.

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

3) Od 31. decembra umjesto standarda M1, dati su podaci koji su obuhvaceni državnom definicijom M0.

4) Od 31. decembra umjesto standarda M2, dati su podaci koji su obuhvaceni državnom definicijom M11. Monetarni agregat M11 čini M1 uvećan za depozite Vlade po viđenju, u eurima i drugim valutama. Monetarni agregat M2 čine M1 i oročeni depoziti nebankarskog sektora kod banaka, u eurima i drugim valutama, isključujući depozite centralne Vlade.

5) Od 31. decembra umjesto standarda M3, dati su podaci obuhvaceni državnom definicijom M21. Monetarni agregat M21 čini M2 uvećan za oročeni depozit centralne Vlade u eurima i drugim valutama.

6) Ne postoji zvanična državna valuta. Euro je valuta u upotrebi.

7) Starosna grupa se odnosi na osobe od 15 ili više godina do 2004. godine; od 2005. godine koristi se starosna grupa od 15-64 godina.

8) Poljoprivredna oblast uključuje: obradivu zemlju, oblast pod pašnjacima, ribnjaci i jezera.

9) Broj grla stoke u hiljadama; uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.

10) Izračunata teno vrijednost u hiljadama tona; uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.

11) Uključujući preduzeća, zadruge i domaćinstva.