

IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2009.

The Commission of the European Communities has adopted a work document of the Montenegro 2009 Progress Report.

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

1. UVOD

1.1. Predgovor

Počevši od marta 2002. godine, Komisija redovno podnosi izvještaje Savjetu i Parlamentu o napretku koji su ostvarile zemlje regiona zapadnog Balkana.

Od 2006. godine, Komisija objavljuje izvještaje o napretku u potpunosti posvećene Crnoj Gori. Ovaj izvještaj:

- ukratko opisuje odnose između Crne Gore i Unije;
- analizira političku situaciju u Crnoj Gori u pogledu demokratije, vladavine prava, ljudskih prava, zaštite manjina i regionalnih pitanja;
- analizira ekonomsku situaciju u Crnoj Gori;

- daje pregled kapaciteta Crne Gore da implementira evropske standarde, tj. da postepeno približi svoje zakonodavstvo i politike *Acquis*-u, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima Evropskog partnerstva.

Ovaj izvještaj obuhvata period od početka oktobra 2008. do sredine septembra 2009. godine. Napredak se mjeri na osnovu donešenih odluka, usvojenog zakonodavstva i implementiranih mjera. Po pravilu, zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi ili čekaju na usvajanje pred Skupštinom nijesu uzete u obzir. Ovakav pristup osigurava jednak tretman svih izvještaja i omogućava objektivnu procjenu.

Izvještaj je zasnovan na informacijama koje je Komisija prikupila i analizirala. Korišćeni su mnogi dodatni izvori, uključujući priloge Vlade Crne Gore i država članica, izvještaje Evropskog parlamenta¹ i informacije od različitih međunarodnih i nevladinih organizacija.

Komisija je iznijela detaljne zaključke u pogledu Crne Gore u svom posebnom saopštenju o proširenju², zasnovanom na tehničkim analizama sadržanim u ovom izvještaju.

1.2. Kontekst

Crna Gora je zemlja potencijalni kandidat za članstvo u EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU je potpisan u oktobru 2007. godine. Istog dana je potpisan i Privremeni sporazum koji je stupio na snagu u januaru 2008. godine. Delegacija Komisije u Crnoj Gori je počela sa radom u novembru 2007. godine. U decembru 2008. godine, Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. Savjet je u apri-

¹ Izvještač za Crnu Goru je g-din Marcelo Vernola (Marcello Vernola). Od septembra, novi izvještač je g-din Čarls Tenok (Charles Tannock).

² Strategija proširenja i glavni izazovi 2009-2010 (COM(2009) 533 od 14. oktobra 2009. godine).

lu 2009. godine odlučio da primijeni proceduru predviđenu članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji. Shodno tome, od Komisije je zatraženo da Savjetu dostavi Mišljenje o zahtjevu Crne Gore. Komisija je počela rad na Mišljenju slanjem sveobuhvatne liste pitanja koja se tiču Kopenhaških kriterijuma i uslova predviđenih procesom stabilizacije i pridruživanja. Ovaj izvještaj ni na koji način ne prejudicira analizu koju će dati Komisija u svom Mišljenju o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU.

1.3. Odnosi između EU i Crne Gore

Crna Gora učestvuje u *Procesu stabilizacije i pridruživanja*. Nastavljena je implementacija *Privremenog sporazuma* (PS). Ratifikacija *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP) je u toku. Do 1. septembra, 22 države članice EU su ratifikovale SPP. Crna Gora je nastavila da sprovodi svoje obaveze iz SSP-a i da se priprema za punu implementaciju SSP-a kada bude ratifikovan. To je ključni prioritet Evropskog partnerstva. Tijela predviđena Privremenim sporazumom nesmetano funkcionišu.

EU daje preporuke crnogorskim organima vlasti o reformskim prioritetima putem *Evropskog partnerstva*³. Implementacija Evropskog partnerstva od strane Crne Gore je u toku. Dijalog o pitanjima evropskih integracija se nastavlja kroz unaprijedni stalni dijalog i tijela predviđena Privremenim sporazumom. U martu 2009. godine, održan je *politički dijalog* između EU (trojke) i Crne Gore.

Nastavljeno je sprovođenje sporazuma o viznim olakšicama i sporazuma o readmisiji između Crne Gore i Evropske zajednice. U okviru dijaloga o **viznoj liberalizaciji**, Crna Gora je ostvarila značajan napredak u oblastima pravde, slobode i bezbjednosti, i ispunila većinu mjerila iz mape puta. Stoga je Komisija u aprilu 2009. godine predložila ukidanje viza za crno-

³ Odluka Savjeta 2007/49/EZ.

gorske državljane. Ovaj prijedlog je uslovljen ispunjenjem preostalih kriterijuma od strane Crne Gore prije nego što Savjet EU donese odluku, nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom.

Kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo u EU, Crna Gora je u izvještajnom periodu uskladila svoje zakonodavstvo i politike sa 121 deklaracijom Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike od ukupno 128 relevantnih deklaracija koje je usvojila EU.

Od 2007. godine, Crna Gora dobija predpristupnu *finansijsku pomoć* iz Instrumenta predpristupne pomoći (IPA), koji sprovodi Delegacija Evropske komisije u Podgorici od septembra 2008. godine. Crna Gora je nastavila da se priprema za decentralizovano upravljanje pomoći EZ.

U 2009. godini, Crnoj Gori je dodijeljeno 33,3 miliona eura. Glavne oblasti bile su vladavina prava, uključujući reformu pravosuđa i policije, rad i zaštita na radu, zaštita životne sredine, željeznica, upravljanje državnim finansijama i njihova revizija, i usklađivanje sa zakonodavstvom koje se tiče unutrašnjeg tržišta. Finansijska podrška EU je obezbijedena i za razvoj *civilnog društva* u okviru Instrumenta za civilno društvo. U okviru IPA nacionalnog programa za 2009. godinu, 2,2 miliona eura je oprijedjeljeno za projekte kojima se teži unaprijeđenju doprinosa organizacija civilnog društva socijalnom, ekonomskom i političkom razvoju Crne Gore, u oblastima kao što su socijalna zaštita, posebno obrazovanje, zdravstvena preventiva, međukulturalni dijalog, transparentnost i odgovornost državne uprave, pravosuđa i Skupštine.

Kao odgovor na ekonomsku krizu, kreiran je IPA *krizni paket*, koji obuhvata 200 miliona eura za region zapadnog Balkana kojima se očekuju podsticaji investicijama u iznosu od najmanje 1 milijarde eura, a koje su sufinansirane od strane partnerskih finansijskih institucija. Zemlja će imati koristi od dijela višekorisničkih sredstava za konkurentnost, mala i srednja preduzeća, energetska efikasnost i uređenje bankarskog sektora. Pored toga, zem-

lja će imati koristi i od višekorisničkih sredstava opredijeljenih za Crnu Goru radi ubrzanja infrastrukturnih projekata. Iz Instrumenta za infrastrukturne projekte je opredijeljeno 5 miliona eura za projekat koji se tiče vodovodne infrastrukture u opštinama na sjeveru.

Privremena primjena Protokola 8 je počela u novembru 2007. godine. Kao rezultat toga, Crna Gora može pristupiti *programima Zajednice* koji su otvoreni za zemlje zapadnog Balkana. Crna Gora učestvuje u Sedmom okvirnom programu za istraživanje i tehnološki razvoj, kao i u posebnom programu za preduzetništvo i inovacije koji predstavlja dio Okvirnog programa za konkurentnost i inovativnost (2007-2013). Pripreme Crne Gore za učešće u Kulturnom programu Evropske zajednice su u završnoj fazi.

2. POLITIČKI KRITERIJUMI

Ovaj dio proučava napredak Crne Gore ka ispunjavanju Kopenhaških političkih kriterijuma, kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i poštovanje i zaštita manjina. U ovom dijelu se takođe prati regionalna saradnja, dobrosusjedski odnosi sa zemljama pristupnicama i državama članicama, kao i ispunjavanje međunarodnih obaveza kao što je saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

2.1. Demokratija i vladavina prva

Ustav

Uspostavljanje pravnog i institucionalnog poretka neophodnog za jednu nezavisnu zemlju, koji predstavlja ključni prioritet Evropskog partnerstva, je skoro završeno. Usvojen je jedan od posljednjih zahtijevanih propisa - Zakon o državnoj imovini

kojim se regulišu vlasništvo i prenos državne i opštinske imovine. Rok za usvajanje propisa predviđenih Zakonom za sprovođenje Ustava je produžen do aprila 2010. godine.

Skupština

U januaru 2009. godine, Skupština je donijela odluku da raspiše prijevremene izbore koji su održani u martu 2009. godine. Prema međunarodnoj misiji koja je posmatrala izbore a koju su predvodili OEBS/ODIHR, izbori su zadovoljili skoro sve međunarodne i evropske obaveze. Ipak, potrebno je riješiti preostale nedostatke i probleme. Izborni okvir treba usaglasiti sa Ustavom, uključujući i zastupljenost manjina. Potrebno je dalje raditi na obezbjeđenju potpune razdvojenosti između državnih i partijskih struktura u izbornoj administraciji, kao i obezbjeđenju transparentne podjele mjesta u Skupštini. Novi Zakon o državnoj imovini donosi okvir kojim se obezbjeđuje jasno razdvajanje državnih i partijskih prostorija, i tokom izbora, ali ga tek treba primijeniti.

Izlaznost birača na parlamentarnim izborima je bila manja nego na prethodnim izborima, ali je ostala na visokom nivou - 66%. Koalicija za evropsku Crnu Goru, predvođena premijerom na isteku mandata Milom Đukanovićem, je ojačala svoju većinu i osvojila 48 od ukupno 81 mjesta u Skupštini.

Ostvaren je određen napredak u radu i funkcionisanju Skupštine. Nastavljen je rad na jačanju političkog konsenzusa, naročito o pitanjima evropskih integracija. Nacionalni savjet za evropske integracije je nastavio da doprinosi evropskim integracijama. Vlada je na svakoj sjednici Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije izvještavala o napretku u evropskim integracijama. To je dodatno povećalo stepen učešća ovog odbora u evropskim integracijama. Kada je riječ o kontrolnim mehanizmima, ovaj odbor je u više navrata pozivao ministre na saslušanje.

Skupština je usvojila 124 zakona, što je 30% više u odnosu na 2007. godinu. Ovako intenzivna aktivnost je dobrodošla s obzirom da Crna Gora nastavlja da zaokružuje svoj pravni okvir nakon nezavisnosti, a i imajući u vidu usklađivanje sa *Acquis Communautaire*-om. Ipak, potrebno je unaprijediti kapacitete Skupštine za detaljno razmatranje zakonodavstva i praćenje njegove implementacije.

U decembru 2008. godine, usvojen je novi set pravila o organizaciji skupštinske administracije. Pravilnikom se predviđa osnivanje još šest „biroa“ u okviru službe Skupštine, uključujući biro za evropske integracije. Jedan od njegovih zadataka jeste da da nezavisnu procjenu usklađenosti nacрта propisa sa *Acquis*-em. Nova pravila predviđaju povećanje ljudskih resursa u skupštinskoj administraciji. Dio ovih resursa je već na raspolaganju. Uloženi su dodatni naponi na organizovanju obuka zaposlenih.

Preduzete su mjere na većem korišćenju radnih tijela i poštovanju poslovnika. Napori se ulažu na približavanju Skupštine građanima, na primjer putem posjeta ili brošura. Skupština je nastavila rad na nadzoru odbrambenih i bezbjednosnih tijela, između ostalog organizovanjem saslušanja direktora Uprave policije u decembru 2008. godine. Ova praksa se mora nastaviti i proširiti. Civilni i demokratski nadzor nad odbrambenim i bezbjednosnim tijelima je ključni prioritet Evropskog partnerstva.

Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije je unaprijedio svoje kontakte sa Evropskim parlamentom. Ovaj odbor predsjedava konferencijom parlamentarnih odbora za evropske integracije zemalja zapadnog Balkana 2008-2009. godine. U tom kontekstu, Crna Gora je uspješno ugostila dobro posjećenu regionalnu parlamentarnu konferenciju održanu na Cetinju u martu 2009. godine.

Rad i funkcionisanje Skupštine treba dodatno konsolidovati u nekoliko oblasti. Treba poboljšati planiranje. Mehanizmi inspekcije i kontrole su nedovoljno iskorišćeni. Nadzorna uloga Skupštine generalno ostaje slaba.

Trenutno, administrativni i drugi resursi potrebni za rad Skupštine, uključujući ekspertsku podršku, su nedovoljni. Ljudski resursi i ekspertska podrška odborima su nedovoljno razvijeni.

Privremeno rješenje TV prijenosa skupštinskih rasprava, nakon nemogućnosti postizanja dogovora između vlasti i opozicije na ovu temu, je isteklo u maju 2009. godine. Za novi saziv Skupštine nije predloženo rješenje. Do tada, javni servis se obavezao da će prenositi skupštinske rasprave u skladu sa prethodnim dogovorom sa političkim partijama.

Ni novoosnovani Biro za evropske integracije ni Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije još uvijek nemaju dovoljno kapaciteta da nezavisno i detaljno prouče usklađenost nacрта propisa sa *Acquis*-em EU.

Potrebno je ostvariti dodatni napredak u zreлом funkcionisanju Skupštine zasnovanom na konsenzusu. Od oktobra 2008. do marta 2009. godine, dvije opozicione partije su bojkotovale skupštinski rad zbog Vladinog priznanja nezavisnosti Kosova⁴. Ovaj bojkot je onemogućio doprinos različitih stanovišta u pripremi novog zakonodavstva.

Uopšteno posmatrajući, primjetna su određena poboljšanja u funkcionisanju Skupštine. Posvećenost parlamentarnih stranaka radu zasnovanom na konsenzusu, naročito u oblasti evropskih integracija, ostaje solidna osnova za dalji demokratski razvoj. Nacionalni savjet za evropske integracije još uvijek nije dostigao svoj puni potencijal. Potrebno je uložiti dodatne napore na unaprijeđenju efikasnosti Skupštine kao zakonodavnog i nadzornog tijela. Usaglašavanje izbornog zakonodavstva sa Ustavom ostaje prioritet.

⁴ Shodno Rezoluciji Savjeta bezbjednosti UN 1244/1999.

Vlada

Nakon parlamentarnih izbora u martu 2009. godine, Skupština je u junu 2009. godine izabrala novu vladu predvođenu premijerom prethodne. Nova Vlada ima tri potpredsjednika, među kojima je i novi potpredsjednik za politički sistem, i četiri nova ministarstva (Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, i Ministarstvo zdravlja).

Nadovezujući se na program rada prethodne Vlade za 2009. godinu, program nove Vlade daje prioritet evropskim i evroatlantskim integracijama, baveći se posljedicama ekonomske krize i obezbjeđujući održivi rast u Crnoj Gori, uključujući podizanje životnog standarda, uravnotežen regionalni razvoj i ključne infrastrukturne projekte. Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije i reforma pravosuđa i dalje ostaju Vladini prioriteti.

Vlada je zadržala snažnu dinamiku donošenja novog zakonodavstva. U pripremu novih propisa su stalno uključene zainteresovane strane poput organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Ipak, novi propisi nijesu uvijek zasnovani na temeljnoj procjeni potreba i identifikaciji prioriteta i sredstava za njihovu punu primjenu.

Upravne strukture kod većine vladinih tijela, uključujući ministarstva, nijesu značajnije izmijenjene i u većini slučajeva ostaju previše centralizovane. Dalje jačanje upravljanja na srednjem nivou bi proces odlučivanja učinilo efikasnijim. Ljudski resursi Sekretarijata za evropske integracije (SEI) i resornih ministarstava nijesu bitnije unaprijeđeni, usljed vladinih mjera štednje kao odgovora na ekonomsku krizu. Neophodno je ostvariti napredak u praćenju sprovođenja politika i zakona i dobijanju povratnih informacija.

Potpredsjednik Vlade i SEI su konstantno podizali profil procesa evropskih integracija i sa njim povezanih zahtjeva kako je Crna

Gora napredovala sa aplikacijom za članstvo u EU. SEI je ostvario određeni napredak u pitanjima koja se tiču prevođenja teksta EU, i uloženi su napor na usklađivanju terminologije evropskih integracija koju koriste državni organi. Donešen je plan da se unaprijedi unakrsna kontrola usklađenosti nacрта propisa sa *Acquis*-em EU, tako što SEI vrši provjeru član-po-član. U junu 2009. godine, SEI je transformisan u Ministarstvo za evropske integracije, dok je mjesto potpredsjednika Vlade za evropske integracije transformisano u ministra za evropske integracije koji vodi novo ministarstvo. Od novog uređenja se očekuje da koordinaciju pitanja evropskih integracija učini djelotvornijom.

Svijest o evropskim integracijama u resornim ministarstvima je dodatno povećana organizovanjem okruglih stolova o poslovima evropskih integracija za državne službenike. Jedinice za evropske integracije u resornim ministarstvima su postale efikasnije s obzirom da su se više upoznale sa zahtjevima njihove uloge. Uopšteno, zadržan je standard da crnogorski organi vlasti daju doprinos redovnim sastancima sa Evropskom komisijom u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

Kada je riječ o lokalnoj samoupravi, akcioni plan za reformu lokalne samouprave za 2009. godinu je usvojen u martu 2009. godine. Zajednička komisija centralne vlasti i lokalne samouprave je revidirala nacрте zakona o lokalnoj upravi. Međutim, sprovođenje reformi je ostalo ograničeno. U sprovođenju akcionog plana za reformu lokalne samouprave za 2008. godinu, pod nadzorom zajedničke komisije centralne vlasti i lokalne samouprave, se nije daleko odmaklo. Izvještaj o primjeni akcionog plana za 2008. godinu nije usvojen.

Uopšteno posmatrajući, Vlada nastavlja sa kompletiranjem struktura neophodnih kao rezultat nezavisnosti. Okvir za koordinaciju aktivnosti u oblasti evropskih integracija je učinjen efikasnijim. Potrebno je dodatno ojačati ljudske resurse koji se u ministarstvima i nadležnim agencijama bave pitanjima evropskih integracija. Reforma lokalne samouprave ostaje ključni izazov.

Javna uprava

Ostvaren je određeni napredak u unaprijeđenju administrativnih kapaciteta zemlje i reformi javne uprave, kao ključnom prioritetu Evropskog partnerstva.

Zakon o državnoj imovini, usvojen u januaru 2009. godine, definiše državnu i opštinsku imovinu, i pojašnjava vlasništvo nad prostorijama koje koriste državni organi. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, usvojen u decembru 2008. godine, daje preciznu definiciju javnih funkcionera i povećava zahtjeve za transparentnošću u javnoj upravi. Komisija koja će nadgledati poštovanje novog zakona je imenovana u julu 2009. godine. Zakon kojim se predviđaju jedinice interne revizije u državnim organima je usvojen u novembru 2008. godine, ali se još nije otpočelo sa njegovom primjenom. Ovim zakonskim odredbama će se osnažiti ukupni okvir transparentnosti i odgovornosti. Formiranje centralnog registra kadrova u Upravi za kadrove (UZK) je skoro završeno. UZK nastavlja da sprovodi programe obuke državnih službenika. Postupci zapošljavanja u javnoj upravi su generalno zasnovani na javnim oglasima, ali koncept zapošljavanja i napredovanja zasnovanog na zaslugama nije predviđen propisima niti se primjenjuje u praksi. Organizovano je nekoliko aktivnosti na podizanju svijesti o mogućnostima rada u javnom sektoru. Uopšteno posmatrajući, UZK nedostaju administrativni kapaciteti za podsticanje i praćenje primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Kancelarija Ombudsmana je u 2008. godini obradila 541 pritužbu, od kojih je riješeno oko 80%. Kao i prethodne godine, većina njih se odnosila na rad sudova, prvenstveno na dužinu trajanja sudskih postupaka, nakon čega slijede pritužbe na račun javne uprave, tužilaštava i opština. Većina preporuka koje je dala Kancelarija Ombudsmana je sprovedena. Zamjenik

Ombudsmana za prava djeteta je imenovan u julu 2009. godine. Međutim, Zakon o ombudsmanu treba u potpunosti usaglasiti sa Ustavom. Neophodno je dalje unapređenje kapaciteta Kancelarije, kao i poboljšanje pristupačnosti prostorija ove Kancelarije.

Otpočela je implementacija nacionalne trening strategije za lokalnu samoupravu. Međutim, akcioni plan za lokalnu samoupravu za 2008. godinu se ograničeno sprovodio, a izgradnja administrativnih i upravljačkih kapaciteta lokalnih samouprava je sporo napredovala. Napredak nije zabilježen u kapacitetu opština da upravljaju finansijama, uključujući budžetiranje, javne nabavke i dodjelu grantova. Slaba kompjuterizacija kod većine opština ugrožava efikasnosti i povećava rizik od korupcije.

Uopšteno govoreći, ostvaren je određeni napredak u jačanju zakonodavnog okvira za javnu upravu. Određeni napredak je ostvaren i u upravljanju ljudskim resursima, ali, usljed Vladinih mjera štednje, nije bilo ukupnog jačanja ljudskih resursa. Potrebno je uložiti značajne napore na uspostavljanju profesionalne, odgovorne, transparentne državne službe, zasnovane na zaslugama, i oslobođene političkog uplitanja. Dalje reforme su neophodne u oblastima finansijske kontrole, javnih nabavki i postupcima izdavanja dozvola. U tom cilju, potrebno je uspostaviti mehanizme interne kontrole kroz cijelu državnu upravu. Mora se nastaviti sa mjerama na pripremi za punu implementaciju SSP-a unapređenjem administrativnih kapaciteta u oblasti obuhvaćenim Sporazumom.

Pravosudni sistem

Crna Gora je ostvarila napredak u oblasti reforme pravosuđa, ključnog prioriteta Evropskog partnerstva. I dalje se slijedi akcioni plan za sprovođenje strategije za reformu pravosuđa 2007-2012. godine. Drugi izvještaj o implementaciji akcionog plana je usvojen u martu 2009. godine.

Usvojen je Zakon o Ustavnom sudu sa ciljem preciznog definisanja nadležnosti ovog suda. Usvojen je i novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) namijenjen povećanju ukupne efikasnosti tužilaštva. Njime se naročito proširuju ovlašćenja državnog tužilaštva, a tužilaštvo čini efikasnijim, premještanjem prekrivičnog postupka u nadležnost državnog tužioca, uvođenjem obnutog tereta dokazivanja za konfiskaciju imovine od kriminalnih aktivnosti i proširenje upotrebe posebnih istražnih mjera za krivična djela korupcije. Počeo je rad na pripremi primjene ZKP-a, uključujući specijalizovane obuke tužilaca, sudija i policije.

Napredak je ostvaren u primjeni ključnih propisa kojima se teži povećanju profesionalizma i nezavisnosti sudija i tužilaca. Tužilački savjet je izabran, usvojen je poslovnik o njegovom radu i počeo je sa radom. Popunjena su i preostala mjesta u Sudskom savjetu, predložena od strane parlamentarne opozicije. I Sudski i Tužilački savjet su počeli da vode evidenciju odluka o izboru sudija, zamjenika tužilaca i tužilaca, i o disciplinskim postupcima. Tokom izvještajnog perioda, Sudski savjet je suspendovao devet sudija i razriješio funkcije jednog sudiju. Napredak je ostvaren i u smanjenju broja zaostalih predmeta.

Ukupni profesionalni kapacitet sudija i tužilaca je ojačan organizovanjem obuka, uključujući i obuke u borbi protiv korupcije. Za tužioce je organizovana obuka o sprovođenju istraga. Posebna odjeljenja koja se bave slučajevima organizovanog kriminala, korupcije, ratnih zločina i terorizma, osnovana u višim sudovima u septembru 2008. godine, počela su sa radom na predmetima. Kapaciteti kancelarije Specijalnog tužioca za borbu protiv organizovanog kriminala su osnaženi izborom dodatnih zamjenika tužioca, organizovanjem obuka i nabavkom opreme.

Napredovali su i istražni i sudski postupci u ograničenom broju domaćih predmeta ratnih zločina pred crnogorskim sudovima. Kada je riječ o preživjelima i porodicama žrtava deportacije bosanskih civila 1992. godine, postignuto je vansudsko poravnanje i dodijeljena odšteta.

Međutim, nije bilo daljeg napretka u dopunjavanju Ustava odredbama za sprovođenje, usklađenim sa evropskim standardima, u oblasti pravosuđa i tužilaštva, gdje još uvijek postoji političko uplitanje. Ostaje ozbiljna zabrinutost u pogledu nezavisnosti sudija i tužilaca. Djelokrug političkog uticaja na tužilaštvo postoji kroz imenovanje Tužilačkog savjeta od strane Skupštine i ovlašćenja Skupštine da imenuje i razrješava državne tužioce. Nejasna podjela nadležnosti u pogledu nadzora sudova između Ministarstva pravde i Sudskog savjeta, učešće ministra pravde u Sudskom savjetu kao njegovog člana, i imenovanje i razrješenje predsjednika Sudskog savjeta od strane Skupštine, predstavljaju dalje uzroke zabrinutosti kada je riječ o nezavisnosti pravosuđa.

Efikasnost pravosudnog sistema je potrebno dodatno unaprijediti. Postupci sudskog sprovođenja ostaju neefikasni dok dugotrajni sudski postupci i dalje predstavljaju predmet zabrinutosti. Strategija reforme prekršaja se mora implementirati na način kojim će se izbjeći stvaranje većeg broja zaostalih predmeta. Novi Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kojim se garantuje naknada građanima čiji sudski postupci traju duže od utvrđenog roka, je stupio na snagu, ali još uvijek treba uspostaviti mehanizam praćenja njegove implementacije. Potrebno je povećati pouzdanost sudskih podataka. Kompjuterizovani sistem upravljanja predmetima tek treba da bude uveden u sve sudove. Nasumična dodjela predmeta u sudovima još uvijek nije u potpunosti primijenjena i kompjuterizovana.

Programi obuke se moraju i dalje sprovoditi kako bi se tužilačke službe pripremile za njihovu ulogu u prekrivičnom postupku shodno novom Zakoniku o krivičnom postupku. I dalje se nedovoljno koriste moderne tehnike za finansijske istrage. Kancelariju Specijalnog tužioca je potrebno dodatno osnažiti u pogledu stručnosti, kvalifikovanog pratećeg kadra i opreme. Kapaciteti Ministarstva pravde za pravosudnu saradnju su done-

kle ojačani. Ipak, potrebno je dodatno unaprijediti njegovu unutrašnju organizaciju i postupke, obučiti zaposlene i poboljšati IT sisteme. Tekuća reforma pravosudnog sistema za maloljetnike tek treba da pokaže rezultate.

Uopšteno govoreći, Crna Gora je skromno napredovala u oblasti reforme pravosuđa. Ostvaren je određeni napredak kroz unapređenje pravnog okvira i implementaciju zakonodavstva. Potrebno je uložiti dodatne napore na konsolidaciji nezavisnosti, odgovornosti, integriteta i efikasnosti pravosudnog sistema.

Anti-korupcijska politika

Ostvaren je napredak u oblasti borbe protiv korupcije, što je jedan od ključnih prioriteta Evropskog partnerstva.

Strateški okvir za borbu protiv korupcije je detaljnije doraden kako bi se veći akcenat stavio na praćenje implementacije anti-korupcijskih mjera iz Akcionog plana za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Nacionalna komisija za praćenje implementacije pomenutog akcionog plana usvojila je svoj četvrti i peti izvještaj.

Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije je osnažen usvajanjem novog Zakonika o krivičnom postupku u julu 2009. godine, Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija u decembru 2008. godine, Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru u novembru 2008. godine, i Zakona o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine u januaru 2009. godine.

Napredak je ostvaren i na daljem jačanju organa za prevenciju i istragu korupcije. Ojačani su kapaciteti Uprave za antikorupcijsku inicijativu (UAI) i unaprijeđena je saradnja između UAI i Uprave policije. Nadalje, UAI je intenzivirala aktivnosti na planu organizovanja obuka za službenike javne uprave ali i

za javnost, kao i aktivnosti na pripremi izvještaja i sprovođenju istraživanja koja se odnose na korupciju. Unaprijeđeni su kadrovske kapaciteti i opremljeno je Odjeljenje specijalnog tužioca za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Takođe su ojačana i specijalna odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije osnovana pri višim sudovima. Obuke za borbu protiv korupcije su obezbijeđene za službenike policije, granične policije, carine, tužilaštva, kao i za sudije.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu u okviru Uprave policije počelo je da vodi evidenciju aktivnosti preduzetih na planu suzbijanja korupcije. Tokom izvještajnog perioda, podnijeto je 12 krivičnih prijava protiv 13 službenika policije za krivično djelo korupcije, i to kao rezultat sprovedenih unutrašnjih istraga. Kada je riječ o sudstvu, podnesene su krivične prijave protiv 3 sudija za krivično djelo korupcije i zloupotrebe službenog položaja.

UAI, NVO sektor i mediji su sproveli aktivnosti na planu podizanja svijesti javnosti o korupciji. Dvije NVO su aktivno učestvovala u radu Nacionalne komisije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i u analizi relevantnih nacrti zakona.

Međutim, korupcija i dalje predstavlja problem u Crnoj Gori. Nacionalni akcioni plan za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije treba da bude sastavljen na osnovu procjene rizika i da sadrži i definiše prioritete aktivnosti. Zakonodavstvo Crne Gore još uvijek nije u potpunosti usklađeno sa međunarodnim instrumentima za borbu protiv korupcije koje je Crna Gora ratifikovala. Još neke GRECO preporuke trebaju da budu u potpunosti implementirane. Akcioni planovi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou su usvojeni u 11 od 21 opštine, ali je implementacija istih otpočela samo u dvije opštine.

Crnoj Gori još uvijek nedostaje snažan i nezavisan nadzorni organ koji bi vršio procjene prijavljene imovine i finansiranja političkih partija, i koji bi takođe pratio i vršio kontrolu nad tro-

škovima u javnom sektoru, posebno u dijelu javnih nabavki, prostornog planiranja, i privatizacije. Nadzorni organ koji bi pratio i obezbjeđivao poštovanje odredbi Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine još uvijek nije osnovan. Kao rezultat toga, poštovanje zakona od strane političkih partija se prati samo u odnosu na dodijeljena sredstva iz državnog budžeta. Donacije partijama iz privatnog sektora se još uvijek ne kontrolišu zbog činjenice da ne postoji nadzorni organ. Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, koji je usvojen u decembru 2008. godine, uvodi neka poboljšanja, ali takođe ima neke ozbiljne nedostatke i „rupe“. Još važnije, ovaj zakon omogućava značajne izuzetke za članove parlamenta, kojima je dozvoljeno da budu na izvršnim pozicijama u javnim preduzećima ili agencijama. Imenovanje članova nadzornog organa od strane Skupštine predstavlja predmet zabrinutosti. Nadalje, kaznene nadležnosti Komisije su ograničene, i posebno su pravno problematične kada je riječ o političarima. Nova Komisija je osnovana u julu 2009. godine. Pravilnik o radu ove Komisije još uvijek nije usvojen.

Upravni organi koji se bave otkrivanjem i istragom korupcije još uvijek nemaju dovoljan broj adekvatno obučenog kadra. To se odnosi na Odjeljenje za unutrašnju kontrolu i Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije Uprave policije, i u nešto manjoj mjeri, na tužilaštvo.

Praćenje sudskih slučajeva je unaprijeđeno, ali je broj pravosnažnih presuda i dalje mali. Istražni kapaciteti organa za sprovođenje zakona su i dalje slabi zbog nedovoljne stručnosti, nedostatka specijalizovane opreme i loših radnih uslova. Još uvijek postoji značajan nedostatak stručnosti u modernim finansijskim istragama. Tokom 2008. godine, i u prvoj polovini 2009. godine, odsjek Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije sproveo je finansijske istrage u pet sluča-

jeva sa elementima korupcije. Potrebno je dodatno unaprijediti međuresorsku saradnju, s obzirom da se još uvijek primarno zasniva na bilateralnim sporazumima i neformalnim dogovorima. Nacionalna kancelarija za koordinaciju, koja za cilj ima da poveže ekspertizu i baze podataka policije, carine, poreske uprave, i Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, još uvijek nije uspostavljena.

Generalno, ostvaren je dobar napredak u dijelu jačanja strateškog, zakonodavnog i administrativnog okvira. Međutim, korupcija i dalje prevladava u mnogim oblastima i takođe i dalje predstavlja posebno ozbiljan problem. Posvećenost vlasti još uvijek nije podržana konzistentnom implementacijom zakonodavstva u oblasti borbe protiv korupcije. Iako postoji pozitivan trend, istražni kapaciteti i koordinacija organa za sprovođenje zakona su i dalje slabi. Postoji nedovoljan monitoring u oblastima finansiranja političkih partija i sprječavanja sukoba interesa. Potrebno je uspostaviti mehanizme praćenja presuda u slučajevima korupcije, i to posebno korupcije na visokom nivou.

2.2. Ljudska prava i zaštita manjina

Poštovanje međunarodnog humanitarnog prava

Kada je riječ o *ratifikaciji instrumenata za zaštitu ljudskih prava*, ostvaren je određeni napredak. U martu 2009. godine, Crna Gora je ratifikovala Opcioni protokol uz Konvenciju UN-a protiv torture. Crna Gora je podnijela zahtjev za pristupanje Savjetu UN-a za ljudska prava u februaru 2009. godine. U junu 2009. godine, potpisane su Konvencije Savjeta Evrope o pravima djeteta, o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, i o usvajanju djece. Crna Gora još uvijek nije ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridije u vezi sa državnom sukcesijom, kao ni Konvenciju UN-a o pravima osoba sa invaliditetom i njen opcionu protokol.

U januaru 2009. godine, Crna Gora je imenovala zastupnika države pred *Evropskim sudom za ljudska prava*.

Što se tiče *promocije i sprovođenja ljudskih prava*, direktna primjena međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava ostaje ograničena na slučajeve sukoba sa domaćim zakonodavstvom. Ustav ne sadrži eksplicitne odredbe o tome da bi ratifikovane ugovore o ljudskim pravima trebalo primjenjivati u skladu sa praksom međunarodnih organa zaduženih za njihovo tumačenje. Još uvijek nije potpuno razjašnjena primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima u odnosu na period prije sticanja nezavisnosti.

Pravo na žalbu na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima za kršenja koja su se desila prije nezavisnosti Crne Gore nije precizno definisano.

Tokom izvještajnog perioda, Evropski sud za ljudska prava je donio jednu presudu po kojoj je Crna Gora prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Od oktobra 2008. godine, Evropskom sudu za ljudska prava je podnijeto ukupno 249 novih zahtjeva. U septembru 2009. godine, pred Sudom su čekala 404 neriješena predmeta.

Sve u svemu, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u poštovanju humanitarnog prava. Potrebno je preduzeti dalje mjere na usklađivanju zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i poboljšanju sprovođenja sudskih odluka.

Građanska i politička prava

Određeni napredak je ostvaren u *sprječavanju torture i zlostavljanja i borbi protiv nekažnjavanja*. Vlada je donijela akcioni plan za prevenciju torture, koji za cilj ima poboljšanje uslova za pritvorenike, zatvorenike ili pacijente u neuropsihijatrijskim ustanovama.

I dalje se pojavljuju optužbe za torturu i zlostavljanje u zatvoru i pritvoru. Tokom 2008. godine, Ombudsman je primio više pritužbi za policijsko zlostavljanje nego 2007. godine. U šest slučajeva, Ombudsman je preporučio disciplinske postupke ili krivične istrage protiv policijskih službenika. Organizacije civilnog društva su prijavile povećan broj navodnih napada policije tokom 2008. godine. Uopšteno, tortura i zlostavljanje ostaju sporadičan problem u Crnoj Gori.

Disciplinski postupak za zloupotrebu službenog položaja i prekoračenje ovlašćenja, definisan Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, se ne poštuje u potpunosti. Ostaje potreba jačanja mehanizama unutrašnje kontrole i preduzimanja mjera na ubrzanju sudske intervencije. Međunarodni standardi i sudska praksa u suzbijanju torture moraju biti primijenjeni u potpunosti.

Kada je riječ o *pristupu pravdi*, dugo trajanje sudskih postupaka ostaje predmet zabrinutosti. Pravo građana na suđenje u razumnom roku je zaštićeno zakonom, ali zbog nedostataka procedure, većina tužbi je odbijena. Besplatna pravna pomoć je i dalje ograničena. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći još uvijek nije usvojen. Ukupni broj zaostalih sudskih predmeta je smanjen, ali je potrebno uložiti dodatne napore.

Određeni napredak je ostvaren kada je riječ o *zatvorskom sistemu*. Otvoreni su novi objekti za posebne kategorije zatvorenika. U nekim policijskim jedinicama je uveden video nadzor prostorija za pritvor. Određeni napredak je ostvaren u nadzoru objekata za pritvor od strane spoljnih organa.

Međutim, većina objekata za pritvor još uvijek nije diferencirana i specijalizovana za posebne kategorije pritvorenika. Objekti za pritvor nemaju dovoljno kapaciteta za sve pritvoreničke. Uslovi u nekim policijskim prostorijama za pritvor su nezadovoljavajući. Zaposlenima u objektima za pritvor je potrebna obuka. I dalje se čeka na reformu sistema uslovnog puštanja na

slobodu. Uopšteno, uslovi u prostorijama za pritvor još uvijek nijesu prilagođeni međunarodnim standardima i preporukama Ombudsmana.

Određeni napredak se može uočiti u *slobodi izražavanja*. Dugačak sudski postupak u slučaju teškog ubistva vlasnika dnevnih novina je završen i donešena je presuda. Određeni napredak je takođe ostvaren u istrazi nasilja nad novinarima. Međutim, i dalje postoji razlog za zabrinutost. Prijavljeni su novi slučajevi maltretiranja. Predmeti klevete protiv novinara se i dalje koriste kao sredstvo vršenja pritiska na nezavisno novinarstvo; u takvim predmetima sudovi izriču nesrazmjerne novčane kazne. Zastrašujuće izjave određenih zvaničnika o ulozi medija i nevladinih organizacija izazivaju bojazan. Zakon o slobodnom pristupu informacijama se i dalje sprovodi sa nejednakim rezultatima.

U implementaciji Zakona o elektronskim komunikacijama su uočene određene prepreke prouzrokovane kašnjenjem u osnivanju Agencije za elektronske komunikacije i neslaganjem između Agencije za elektronske komunikacije i Agencije za radio-difuziju u pogledu nadležnosti za dodjelu frekvencija. Kašnjenja u procedurama dodjele frekvencija izazivaju zabrinutost o mogućem političkom uplitanju. Nezavisnost članova upravnog savjeta Agencije za elektronske komunikacije i dalje je pod znakom pitanja, s obzirom da ih imenuje Vlada. Implementacija Zakona o elektronskim komunikacijama je i dalje nezadovoljavajuća. Transparentnost medija je i dalje nedovoljna.

Kada je riječ o *slobodi okupljanja i udruživanja*, nijesu primijećena nikakva ograničenja.

Određeni napredak je ostvaren kada je riječ o ulozi *organizacija civilnog društva*. Nekoliko nevladinih organizacija i dalje ima visok javni i politički profil. Strategija saradnje između Vlade i nevladinih organizacija je usvojena u januaru 2009. godine. Vlada i dalje konsultuje organizacije nevladinog društva, a one su zastupljene i u Nacionalnom savjetu za evropske

integracije. Međutim, potrebno je razjasniti mehanizam po kojem se članovi civilnog društva biraju u Nacionalni savjet za evropske integracije.

Što se tiče *slobode vjeroispovijesti*, odnosi između tri najveće vjerske grupe (pravoslavne, islamske i katoličke) su i dalje zadovoljavajući. Međutim, nastavlja se sukob između srpske i crnogorske pravoslavne crkve u Crnoj Gori oko zvaničnog priznanja i svojinskih odnosa.

Uopšteno posmatrajući, ostvaren je određeni napredak u oblasti građanskih i političkih prava. Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore na sprječavanju zlostavljanja, i omogućavanju slobode izražavanja i pristupa pravdi. Kapaciteti i diferencijacija prostorija za pritvor se moraju poboljšati.

Ekonomska i socijalna prava

Ograničen napredak je ostvaren u zaštiti *prava žena*, uključujući pitanje nasilja u porodici i zaštite žrtava. Vladina kampanja protiv nasilja nad ženama je pokrenuta 2008. godine. Brzina procesuiranja predmeta na sudu i stav policijskih timova koji su specijalizovani za slučajeve nasilja u porodici su donekle poboljšani.

Broj slučajeva nasilja u porodici prijavljenih policiji je i dalje mali. Međutim, nasilje u porodici ostaje široko zastupljeno. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici još uvijek nije usvojen. Nedostaje finansijska podrška organizacijama koje pomažu žrtvama ili podrška samim žrtvama. Zaštita koja se pruža žrtvama nasilja je i dalje nezadovoljavajuća, a potrebno je i poboljšati opštinske centre socijalne zaštite. Za seksualno uznemiravanje, definisano Zakonom o radu mora biti propisno krivično gonjeno.

Na polju jednakosti polova, ostvaren je određeni napredak. Otpočela je implementacija akcionog plana za jednakost polova (2008-2012. godine). Kancelarija za jednakost polova je osnova-

la forum za dijalog sa civilnim društvom i pokrenula pilot projekat o jednakosti polova sa Univerzitetom. Vladina ministarstva i tijela su počela sa revidiranjem dokumenata iz ugla ravnopravnosti polova. Žene ostaju dobro zastupljene na službeničkom nivou i srednjem nivou upravljanja u javnoj upravi. Očekuje se zakon kojim će se zabraniti diskriminacija po osnovu pola.

Žene ostaju nedovoljno zastupljene u procesu odlučivanja i na vodećim položajima kako u javnoj upravi tako i u privatnom sektoru. Samo 6% najviših položaja u sazivu Vlade od 2006. do 2009. godine su zauzimale žene. U novom sazivu Vlade, jedna žena je na mjestu ministra. Na parlamentarnim izborima održanim u martu 2009. godine, samo 14% kandidata su bile žene, dok u novom sazivu Skupštine samo 11% poslanika čine žene. Više od 80% nepismenog stanovništva čine žene. Sve u svemu, Zakon o jednakosti polova još uvijek nije rezultirao dominantnijom zastupljenošću politike jednakosti polova u Skupštini, ministarstvima i širom javne uprave. Naponi na tom planu se moraju intezivirati.

U praksi, ostvaren je ograničen napredak kada je riječ o pravima žena. Žene ostaju nedovoljno zastupljene na najvišim položajima u javnom i privatnom sektoru. Neophodno je nastaviti sa unaprijeđivanjem zaštite od diskriminacije po osnovu pola i podizanjem svijesti o jednakosti polova, naročito na tržištu rada.

Ograničen napredak je ostvaren u oblasti *prava djeteta*. Zamjenik Ombudsmana za prava djeteta je imenovan u julu 2009. godine. Savjet za prava djeteta je počeo da se sastaje na *ad hoc* osnovi. Jedan lokalni dnevni centar za djecu sa invaliditetom je otvoren, a u toku je izgradnja još tri lokalna centra. Uloženi su naponi da se poboljša upis romske djece u školu i izbjegne njihova marginalizacija.

Međutim, neophodne su dalje reforme. I dalje postoji jaz između ciljeva nacionalne strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite i njenog sprovođenja u praksi. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti još uvijek nije usklađen sa Konvencijom UN-a o

pravima djeteta i sa međunarodnom praksom. Savjet za prava djeteta nema sistematski program rada. Kapaciteti za praćenje poštovanja dječjih prava ostaju slabi. Zaštita djeteta od nasilja je neadekvatna, s obzirom da većina slučajeva nasilja nad djecom ili između djece ostaje neprijavljena. Kapacitete za prikupljanje podataka u socijalnom i pravosudnom sektoru je potrebno dodatno osnažiti. Potrebno je ubrzati razvoj alternativnih službi za zaštitu utemeljenih u zajednici.

Kada je riječ o *socijalno ugroženim osobama i/ili osobama s invaliditetom*, ostvaren je određeni napredak. Usvojeni su Zakon o povlastici na putovanje lica s invaliditetom i Zakon o kretnju slijepog lica uz pomoć psa vodiča. Počela je izgradnja centra za profesionalnu rehabilitaciju i integraciju osoba s invaliditetom, kao i nekoliko centara za djecu s invaliditetom. Međutim, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, kojim se uvodi obaveza poslodavaca da svoje prostorije prilagode potrebama zaposlenih s invaliditetom, još uvijek se ne sprovodi u dovoljnoj mjeri.

Kada je riječ o *pravima po osnovu rada i sindikatima*, Zakon o štrajku je usaglašen sa Ustavom, proširujući pravo na štrajk i na zaposlene u javnoj upravi.

Na planu *antidiskriminatornih politika*, još uvijek se čeka na usvajanje Zakona o zabrani diskriminacije. Homoseksualci, biseksualci i transseksualci su marginalizovani i diskriminirani u crnogorskom društvu.

Kada je riječ o *imovinskim pravima*, Zakon o svojinsko-pravnim odnosima je usvojen u martu 2009. godine. Njime se garantuje jednak tretman stranih i crnogorskih državljana u sticanju pokretne i nepokretne imovine. Usvojen je Zakon o državnoj imovini, koji jasno definiše imovinu koja pripada državi i opštinama. Međutim, restitucija imovine teče sporo. Kancelariji Ombudsmana je 2008. godine podnijeto manje pritužbi o restituciji imovine nego 2007. godine.

Uopšteno posmatrajući, u oblasti ekonomskih i socijalnih prava je ostvaren ograničen napredak. Važni propisi poput Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici tek treba da budu usvojeni. Nasilje u porodici ostaje predmet zabrinutosti. Zaštita žena od svih vidova nasilja se mora značajno osnažiti. Implementacija strategija i propisa kojima se tretiraju ugrožene kategorije se mora ubrzati.

Prava manjina, kulturna prava i zaštita manjina

Generalno, prava manjina se poštuju. Postoji širok i adekvatan zakonski okvir kojim se garantuju prava manjina, uključujući *kulturna prava*, utemeljena u Ustavu. Ipak, Zakon o manjinskim pravima i slobodama još uvijek nije usaglašen sa Ustavom u pogledu zastupljenosti manjina. Čuvajući postojeću toleranciju i uzajamno poštovanje različitih etničkih grupa u Crnoj Gori, postoji potreba da se usvoji zakonodavstvo kako bi se riješila preostala pitanja u ovoj oblasti. Takođe je potrebno pojasniti ustavnu odredbu o „srazmjernoj zastupljenosti“ nacionalnih manjina u javnim službama.

Crna Gora treba da riješi status oko 16.200 *raseljenih lica* sa Kosova. Nadležni organi su najavili njihovu preregistraciju. Raseljena lica sa Kosova se suočavaju sa velikim poteškoćama u pristupu zaposlenju, usljed ograničenja uvedenih Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca. Izgradnja objekata za smještaj raseljenih Roma sa Kosova je počela u junu 2008. godine. Raseljena lica sa Kosova generalno žive u veoma teškim ekonomskim i socijalnim uslovima, dijelom i zbog njihovog neriješenog zakonskog statusa. Još jedan predmet posebne zabrinutosti predstavlja stanje u izbjegličkom kampu na Koniku u Podgorici.

Preregistracijom raseljenih lica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, koja je nedavno završena, se došlo do podatka da 5.648 ovih lica boravi u Crnoj Gori. Uspostavljen je zakonski okvir za

rješavanje njihovog statusa. Raseljena lica mogu biti registrovana ili kao izbjeglice, ukoliko ispune uslove iz Zakona o azilu, i nakon toga podnijeti zahtjev za crnogorsko državljanstvo, ili kao stranci sa stalnim boravkom shodno Zakonu o strancima. Crna Gora mora obezbijediti djelotvornu primjenu ovih zakona. Od marta 2008. do septembra 2009. godine, ukupno 270 raseljenih lica je steklo crnogorsko državljanstvo putem naturalizacije. Prioriteti Evropskog partnerstva koji se tiču ukidanja svih diskriminatornih odredbi u ključnim oblastima koje utiču na izbjeglice i raseljena lica, i stvaraja uslova za uključenje onih koji odaberu da ostanu u Crnoj Gori, još uvijek nijesu realizovani.

Stanje zajednica *Roma, Aškalija i Egipćana* (RAE) ostaje predmet zabrinutosti. Popisom koji je sproveo Nacionalni zavod za statistiku u oktobru 2008. godine registrovano je više od 10.000 pripadnika RAE populacije u Crnoj Gori. Međutim, predstavnici Roma spore ovaj podatak. Vlada sarađuje sa međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva na projektima poboljšanja položaja RAE populacije, u skladu sa strategijom usvojenom u okviru inicijative *Dekada uključenja Roma*. Što se tiče obrazovanja, ostvaren je određeni napredak u upisu djece RAE populacije u osnovne i srednje škole, kao i u rješavanju marginalizacije u školama. Ministarstvo prosvjete i nauke je rasporedilo djecu iz RAE populacije po školama kako bi se izbjegla segregacija, uvelo politiku afirmativne akcije kako bi se obezbijedila prihvaćenost RAE đaka u srednjim školama, sproveo kampanju podizanja svijesti sa ciljem podsticanja prihvaćenosti RAE đaka, i organizovalo posebne obuke o nastavnom radu sa RAE đacima.

Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore na poboljšanju stanja RAE populacije. Kada je riječ o obrazovanju, finansiranje školarina za RAE đake ostaje na simboličnom nivou, i skoro potpuno zavisi od spoljnih donatora. Stopa nezaposlenosti među romskom populacijom i dalje iznosi oko 80%, dok je stopa nepismenosti oko 70% ili čak i više među ženama. Pripadnicima

RAE populacije i dalje nedostaje adekvatan stambeni smještaj. Iako su strategijom prepoznati problemi nedostatka dokumentacije i registracije ličnih stanja pripadnika RAE populacije, preduzete su ograničene mjere na tom planu, podsticanjem lokalnih organa da registruju RAE populaciju. Procijenjeno je da veliki procenat pripadnika RAE populacije trenutno nema izvod iz matične knjige rođenih ili uvjerenje o državljanstvu. Socijalna i ekonomska situacija među RAE populacijom u Crnoj Gori ostaje predmet ozbiljne zabrinutosti. Oni se suočavaju sa marginalizacijom i slabom integracijom u društvo.

Uopšteno posmatrajući, ostvaren je određen napredak u jačanju okvira za zaštitu manjina. Međutim, sa implementacijom se i dalje zaostaje, između ostalog i zbog nepostojanja pouzdanih podataka i relativno organičenog budžeta. Crna Gora mora djelotvorno riješiti status raseljenih lica i raditi na poboljšanju njihovog pristupa ekonomskim i socijalnim pravima, koja i dalje ostaju ograničena. Romi se i dalje suočavaju sa veoma teškim uslovima života i diskriminacijom, naročito kada je riječ o pristupu obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i adekvatnom smještaju.

2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Nastavljena je zadovoljavajuća saradnja sa *Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju*, što je jedan od ključnih prioriteta Evropskog partnerstva.

Istrage i sudski postupci u ograničenom broju domaćih predmeta ratnih zločina pred crnogorskim sudovima su napredovali ili su zaključeni u saradnji sa drugim zemljama u regionu. Sudeња u slučajevima *Kaluđerski Laz* i *Morinj*⁵ se nastavljaju.

⁵ U slučaju *Kaluđerski Laz*, podnijete su krivične prijave protiv sedam lica. Žrtve su bili civili albanskog porijekla. U slučaju zarobljeničkog logora *Morinj*, krivične prijave su podnijete protiv šest osoba.

Istraga u slučaju *Bukovica*⁶ je završena u aprilu 2009. godine. Vlada je pristala da plati vansudsko poravnanje preživjelima i porodicama žrtava deportacije bosanskih civila 1992. godine. Za ovaj zločin je optuženo nekoliko osoba. Vrhovni tužilac je 2009. godine pokrenuo istragu o mogućim ratnim zločinima pilota nekadašnje Jugoslovenske armije u Dubrovniku tokom 90-tih godina.

Crna Gora zadržava bilateralni sporazum o imunitetu potpisan 2007. godine sa Sjedinjenim Američkim Državama, kojim se garantuje izuzeće od nadležnosti *Međunarodnog krivičnog suda*. Ovo nije u skladu sa Zajedničkim stavovima EU o integritetu Rimskog statuta ili sličnim vodećim principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Crna Gora se mora prilagoditi stavu EU. Crna Gora je usvojila Zakon o saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom u julu 2009. godine.

Mali napredak je ostvaren u procesu sprovođenja *Sarajevske deklaracije* koja je za cilj imala finaliziranje regionalnog procesa povratka izbjeglica do kraja 2006. godine. Iako je Crna Gora nastavila da u većoj ili manjoj mjeri radi prema mapi puta, razgovori o pitanjima sprovođenja na bilateralnom ili regionalnom nivou su bili ograničeni.

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi čine osnovni dio procesa približavanja Evropskoj uniji. Crna Gora aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama, uključujući Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi, kojim će predsjedavati 2010.-2011. godine. Crna Gora je takođe aktivno uključena u Savjet za regionalnu saradnju. Tokom 2009. godine, Crna Gora predsjedava Centralnoevropskim sporazumom o slobodnoj trgovini (CEFTA) i takođe učestvuje u Ugovoru o energetske zajednici i Sporazumu o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru.

⁶ U slučaju *Bukovica*, podnijete su krivične prijave protiv sedam osoba. Žrtve su bili muslimanski civili.

Počela je sa radom Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA) u Danilovgradu, u blizini Podgorice.

Crna Gora je nastavila sa jačanjem dobrih *bilateralnih odnosa sa ostalim zemljama pristupnicama i susjednom državom članicom EU* Italijom. Saradnja sa susjednim zemljama je naročito intezivirana u oblastima prekogranične saradnje i nauke i tehnologije.

Odnosi sa *Albanijom* su dodatno razvijeni. Potpisani su sporazumi o saradnji u oblasti nauke i tehnologije i u oblasti kulture, i preduzeti konkretni koraci u suzbijanju organizovanog kriminala. Završena je izgradnja zajedničkog graničnog prelaza Murićani - Sukobin.

Odnosi sa *Bosnom i Hercegovinom* su dodatno intezivirani. Nakon potpisivanja Sporazuma o prekograničnoj saradnji, oformljene su i zajedničke granične patrole. Potpisani su i sporazumi o saradnji u oblastima kulture, obrazovanja i nauke, kao i sporazum o readmisiji.

Saradnja sa *Hrvatskom* je dodatno ojačana. Potpisan je sporazum o zaštiti manjina. Sastanke su održali i zajednička radna grupa za rješavanje imovinskih pitanja i Savjet za ekonomske odnose. Potpisan je sporazum o saradnji u oblasti nauke i tehnologije. Napredak je ostvaren u rješavanju bilateralnog pitanja granice između Hrvatske i Crne Gore. Dvije zemlje sarađuju u pripremi prijedloga o razgraničenju na Prevlaci koji će podnijeti Međunarodnom sudu pravde. Privremeni granični režim dobro funkcioniše.

Osnažena je saradnja sa *Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom*. Potpisan je sporazum o dvojnomo državljanstvu, kao i sporazumi o saradnji u evropskim integracijama, vazdušnom saobraćaju, turizmu, poljoprivredi i zaštiti od prirodnih i drugih katastrofa. Intezivirana je saradnja u oblasti odbrane. U toku su pregovori o sporazumu o socijalnoj zaštiti.

Na odnose sa *Srbijom* i dalje utiče odluka Crne Gore da prizna nezavisnost Kosova. Ambasador Crne Gore je u oktobru 2008. godine proglašen *personom non grata*. Novi ambasador u Beogradu je akreditovan u septembru 2009. godine. Saradnja u oblasti odbrane je dobra, pa je ministar odbrane Srbije posjetio Podgoricu u februaru 2009. godine. Predsjednik Crne Gore je posjetio Beograd u maju 2009. godine. Ekonomska saradnja je i dalje dobra. Shodno bilateralnom sporazumu, diplomatsko-konzularna predstavništva Srbije u određenim zemljama pružaju konzularne usluge crnogorskim državljanima. Pregovori o dvojnomož državljanstvu su u toku, ali je napredak ograničen. Potpisani su sporazumi o pravosudnoj saradnji i zajedničkim graničnim patrolama. Osnažena je saradnja policije u borbi protiv organizovanog prekograničnog kriminala. Razgovori o demarkaciji granice su u toku.

Odnosi sa *Turskom* ostaju dobri. Potpisani su sporazumi o slobodnoj trgovini i o bilateralnoj saradnji u oblasti odbrane.

Bilateralni odnosi sa *Italijom*, kao susjednom državom članicom EU Crne Gore, su dodatno razvijeni. EU je glavni trgovinski partner Crne Gore.

Uopšteno posmatrajući, Crna Gora je dodatno unaprijedila svoju aktivnu saradnju u regionu, inteziviranjem učešća u multilateralnim inicijativama i daljim jačanjem bilateralnih odnosa.

3. EKONOMSKI KRITERIJUMI

U procjeni ekonomskog razvoja u Crnoj Gori, Komisija se vodila zaključcima Evropskog savjeta održanog u Kopenhagenu 1993. godine, u kojima se navodi da članstvo u Uniji zahtijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnost za suočavanje sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama u Uniji.

3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Osnovni elementi ekonomske politike

Crna Gora je, krajem januara 2009. godine, podnijela treći Ekonomski i fiskalni program (EFP) za period 2009-2011. godine. Međutim, pretpostavke date u tom programu su veoma brzo zastarjele, usljed krize. Ipak, fiskalna strategija Vlade se i dalje fokusira na zadržavanje budžetskog deficita na 3% BDP-a tokom 2009. i 2010. godine, uprkos negativnim efektima krize i troškovima mjera donijetih radi ublažavanja tih efekata. U međuvremenu, koalicioni partneri u Vladi su prevazišli nekadašnje razlike u pogledima na ekonomsku politiku. *Sve u svemu*, održan je domaći konsenzus o osnovnim elementima ekonomske politike.

Makroekonomska stabilnost

Ekonomija je nastavila sa snažnim rastom od oko 8% u realnim iznosima tokom 2008. godine, uzrokovanim snažnom potražnjom i, na strani ponude, građevinarstvom i uslugama. Međutim, na kraju 2008. godine, industrijska proizvodnja je bila ograničena na slabe rezultate prerađivačke, naročito metalne industrije. Ovaj sektor je trpio smanjenje spoljne potražnje u kontekstu međunarodne krize i pratećeg pada cijena osnovnih proizvoda. U prvoj polovini 2009. godine, ekonomija je smanjena za 3,5% kao negativna posljedica krize koja se proširila na nekoliko ključnih sektora (tj. osnovne metale, finansijske usluge i građevinarstvo). U prvih šest mjeseci 2009. godine, industrijska proizvodnja je u prosjeku opala za 20% u odnosu na prethodnu godinu, dok je prerađivačka industrija opala za 33%. Samo tri prerađivačke industrije (hemijska, prehrambena i štamparska) i sektor komu-

nalnih usluga su zabilježili rast u prvoj polovini godine u odnosu na prethodnu godinu. Sa druge strane, nakon loše prolječne sezone, turistička privreda se oporavila tokom ljeta. Ipak, kao posljedica snažnog ekonomskog rasta zabilježenog tokom većeg dijela 2008. godine, dohodak po glavi stanovnika u Crnoj Gori, mjerjen standardom kupovne moći, je porastao na 46% prosječnog dohotka u 27 država članica EU, u poređenju sa 41% godinu dana ranije. *Sve u svemu*, nakon velikog rasta 2008. godine, ekonomija je pretrpjela pad u 2009. godini uglavnom kao posljedicu uticaja globalne krize na realnu ekonomiju.

U 2008. godini, deficit tekućeg računa je ostao na visokom nivou od 29%BDP-a, uprkos velikoj redukciji u uvozu komercijalnih dobara (sa godišnjim rastom od 45%) u posljednjem kvartalu zbog naglog usporavanja kreditne aktivnosti banaka. Suficit u bilansu usluga je imao opadajući trend. Bilans faktorskih dohodaka se pogoršao u 2008. godini s obzirom da je nadoknada koja je plaćana stranim radnicima nadmašila prihode Crnogoraca koji rade u inostranstvu. Usporavanje tržišta nekretnina u 2008. godini rezultiralo je padom upliva SDI-a od 17.4% u odnosu na prošlu godinu. Značajni odlivi povezani sa ovim tržištem su takođe opali što je doprinijelo održanju nivoa SDI-a na 17% BDP-a. Strani krediti su sve više pokrivali finansijske razlike deficita tekućeg računa. Slabljenje domaće potražnje i uvoza vezano za strane investicije se nastavilo u prvoj polovini 2009. godine što je dovelo do značajnog sužavanja trgovinskog deficita od 36.6% u odnosu na prošlu godinu i umjerenog smanjenja deficita tekućeg računa na 22% BDP-a (na godišnjem nivou). Brži pad odliva stranih direktnih investicija tokom godine u iznosu od 53.2%, doveo je do pada upliva (16.6%) tako da su na neto osnovu SDI i dalje iznosile 16% BDP-a što pokriva 80% deficita tekućeg računa. *Sve u svemu*, kao posljedica krize, veliki deficit tekućeg računa je bio u padu do juna 2009. godine dok su neto SDI ostale na istom nivou.

Anketa radne snage (LFS, shodno definiciji Međunarodne organizacije rada) pokazuje da je stopa nezaposlenosti, u toku 2008. godine, opala za 3 procentne tačke na 16.8%. Noviji podaci Zavoda za zapošljavanje pokazuju da je zvanična stopa nezaposlenosti za 2009. godinu bila u daljem padu do kraja avgusta. U odnosu na prethodnu godinu, u oblasti zapošljavanja zabilježen je dalji rast od 5%. Neujednačena raspodjela radne snage u regionu i ograničena mobilnost iste ostaju ograničavajući faktor, što ide u korist prilivu strane radne snage. Ipak, Vlada se oslanja na značajan udio privremenih nerezidentnih stranih radnika kako bi ublažila neujednačenost na lokalnom tržištu rada. *Sve u svemu*, indikatori tržišta rada su unaprijeđeni zahvaljujući povoljnim efektima sezone, uprkos oslabljenoj ekonomskoj djelatnosti.

U 2008. godini, makroekonomska stabilnost je takođe bila ugrožena visokim cijenama. Uprkos tome, nakon vrhunca u avgustu 2008. godine koji se blizio iznosu od 10%, do kraja godine prosječna godišnja inflacija je pala na 7.4%. U odnosu na prethodnu godinu, indeks potrošačkih cijena se u julu 2009. godine zaustavio na 2.1% zbog pritiska uzrokovanog padom cijena stambenog prostora i prevoza. Sa eurom kao jedinim sredstvom plaćanja⁷, prostor za autonomnu monetarnu politiku ostaje ograničen. Centralna banka Crne Gore (CBCG) nastavila je sa upotrebom prudencijalnih zahtjeva naročito obavezne rezerve kao sredstva intervencije. CBCG je bila vrlo aktivna u smislu očuvanja stabilnosti lokalnog finansijskog sistema. U jesen 2008. godine, rast novčane mase⁸ postao je negativan zbog ozbiljnog povlačenja bankovnih uloga. Centralna banka je intervenisala

⁷ Crna Gora jednostrano koristi euro kao zakonsko sredstvo plaćanja, bez učešća u euro zoni. U oktobru 2007. godine, Savjet je usvojio deklaraciju o *de facto* upotrebi eura u Crnoj Gori što se pripisuje iznimnim okolnostima.

⁸ Novčani (M21) agregat se sastoji od depozita banaka kod Centralne banke i potražnje i oročenih depozita kod banaka i Centralne banke, u eurima i drugim valutama, uključujući depozite centralne vlade.

hitnim usvajanjem seta mjera za zaštitu bankarskog sistema što je podrazumijevalo punu garanciju depozita i mogućnost Vladine kreditne podrške za eventualni nedostatak likvidnosti. *Sve u svemu*, inflacija je opadala sa usporavanjem ekonomije.

Kreditna aktivnost komercijalnih banaka je u 2008. godini porasla za 23%, u poređenju sa 165% u prethodnoj godini. Ublažavanje je inicijalno bilo posljedica mjera Centralne banke za dovodjenje kreditnog „buma“ na održivi nivo. Kreditni portfolio je dostigao 83% BDP-a u 2008. godini, sa 80% iz prethodne godine dok su bankovni ulozi zabilježili pad od 6.7% u odnosu na prethodnu godinu. U prvoj polovini 2009. godine, nedostatak likvidnosti pokrenut povlačenjem depozita ograničio je kreditne kapacitete bankarskog sektora. Koncentracija depozita dostigla je 11.7% dok je kreditni rast zabilježio pad od 5.9% od početka godine. *Sve u svemu*, likvidnost bankarskog sistema bila je suočena sa problemima drugog po veličini kreditora i globalne finansijske krize.

U 2008. godini, izvršenje budžeta rezultiralo je suficitom od 0.5% BDP-a. Konsolidovana javna potrošnja je značajno porasla i dostigla 44% BDP-a, sa 41% BDP-a iz 2007. godine, stimulirana povećanim transferima na institucije socijalne sigurnosti i domaćinstva. Ovako veliki rast obaveza potrošnje je od početka 2009. predstavljao dodatni pritisak na fiskalnu politiku, kada su posljedice krize na lokalnom nivou rezultirale nižim fiskalnim prihodima nego što je planirano. Uprkos tome, nadležni organi su promptno reagovali kroz smanjenje potrošnje i održavanje budžetskog suficita od 0.4% BDP-a u prvoj polovini 2009. godine. Vlada je u julu revidirala budžet za 2009, smanjila kapitalne investicije, troškove za robe i usluge i planirala smanjenje plata u javnoj upravi kako bi se održao deficit na 2.6% BDP-a. Odobreni su krediti stranih banaka a manjinski udio u Elektoprivredi (EPCG) prodat je stranom partneru. Međutim, preostaju drugi fiskalni rizici, pogotovo uslovne fina-

nsijske obaveze vezane za pakete prestrukturiranja industrije metala i probleme likvidnosti u bankarskom sektoru. *Sve u svemu*, javne finansije su u 2009. godini bile pod većim pritiskom ali su vlasti uspjele da smanjenjem potrošnje, zaduživanja i prodaje ograniče deficit.

U 2008. godini javni dug je uopšteno ostao na nepromijenjenom nivou, u smislu BDP-a na 26.8%. Javni dug je u prvoj polovini 2009. zabilježio rast na 28.4% projektovanog godišnjeg BDP-a. Javni domaći dug je od početka godine porastao za 9% dok je spoljni javni dug rastao brže, za 15% od kraja 2008., uglavnom zbog investicija u infrastrukturu koje su sufinansirane od strane međunarodnih finansijskih institucija. U trećem kvartalu, Vlada je uzela dva kredita vrijednosti 3.4% BDP-a od stranih privatnih banaka za finansiranje državnog budžeta, što je dovelo javni dug na nivo iznad 30% BDP-a na kraju godine. *Sve u svemu*, obaveze dugovanja rastu usljed troškova za infrastrukturu i kredite za finansiranje nastalog budžetskog deficita.

Makroekonomska politika je uglavnom bila vođena finansijskom krizom. Fokusirala se na implemetaciju prudentne fiskalne politike i ubrzavanje strukturnih reformi u nekoliko sektora. Na primjer, razvoj tržišno orijentisanog pristupa za izgradnju auto puta uključivanjem privatnog sektora kroz javno-privatna partnerstva (PPP), smanjenje fiskalnog opterećenja rada kako bi se povećala konkurentnost, razvoj zakonodavnog okvira za finansijski sistem kroz usvajanje zakonodavstva utemeljenog na direktivama EZ. Blagovremenim prilagođavanjem monetarne politike novonastalim okolnostima, Centralna banka je takođe doprinijela makroekonomskoj stabilnosti. 2008. godine, Centralna banka je uvela restriktivnu politiku u cilju smanjenja eksponiranosti ekonomije pritisku kreditnog buma. 2009. godine ona je revidirala svoj pravac i olakšala da se kroz obavezne rezerve doprinese većoj likvidnosti finansijskog sistema. *Sve u svemu*, politike strukturne reforme zajedno sa blagovremenim prilagođa-

vanjem fiskalne i monetarne politike uticajima međunarodne krize doprinose oporavku.

Međusobni uticaj tržišnih snaga

Udio privatnog sektora u ekonomiji je velik dok je privatni redukovan na mrežne industrije (komunalne usluge i saobraćaj). Štaviše, uticaj javnog sektora na dinamiku cijena je praktično ograničen na sektor energetike. Energetski regulator utvrđuje cijene električne energije u odnosu prema pragovima cijene proizvodnje. U junu 2009. godine, Upravni sud je poništio odluku energetskog regulatora da povisi cijenu električne energije. Kao rezultat, oko 20 miliona eura od režijskih cijena se vraća potrošačima, postepeno kroz smanjenje cijene električne energije do poravnanja duga. Proces privatizacije je takođe pretrpio posljedice ekonomske krize jer neki uspješni ponuđači nijesu zaključili prodajne ugovore. Konkretno, ovo je bio slučaj sa *Duvan komercom* i izdavačem *Pobjeda*. Nekoliko kompanija u državnom vlasništvu bile su u više navrata neuspješne u privlačenju investitora, kao što je fabrika kućnih aparata *Obod* i osiguravajuća kuća *Lovćen*. U ovim slučajevima se predlažu novi metodi privatizacije i ove kompanije se sada opet planiraju za prodaju. Zabilježen je dalji napredak u privatizaciji ključnih energetskih i saobraćajnih sistema. Vlada je prodala manjinski udio u Elektroprivredi (EPCG) i omogućila novom partneru da ostvari većinsku kontrolu nakon pet godina. Željeznica i Luka Bar su već osnovale svoje teretne jedinice kao potpuno nezavisne kompanije koje se pripremaju za privatizaciju kroz dogovore o koncesijama. Ipak, prestrukturiranje Aluminijskog kombinata i Željezare ostaje značajan problem. Sve u svemu, proces privatizacije je prilično unaprijeđen i intervenisanje države u ekonomiji ostaje ograničeno ne uzimajući u obzir privremene mjere spašavanja u strateškim sektorima kao što su osnovni metali i banke.

Ulaz na tržište i izlaz sa tržišta

Savjet za eliminaciju biznis barijera, osnovan sredinom 2008. godine nastavio je sa radom u 2009. Dostignuća u relevantnom periodu uključuju pojednostavljivanje administrativne procedure za dobijanje dozvole za gradnju i pregleda tehničke dokumentacije i unapređenje transparentnosti kroz obavezu relevantnih organa uprave da objavljuju relevantnu dokumentaciju na svom web site-u. Rad novih trgovinskih podružnica više nije uslovljen posjedovanjem opštinske dozvole već jednostavnim objavljivanjem namjere u svrhe evidencije. Nadalje, organi uprave su postavili i web site na kojem se mogu sakupljati zahtjevi preduzetnika za otklanjanje daljih barijera. Međutim, propisi kojima se reguliše elektronski potpis tek treba da se implementiraju kako bi se iskoristili svi potencijali on-line poslovanja i administrativnih transakcija. Postupci izlaza sa tržišta redukovani su na šest mjeseci u prosjeku. U prvoj polovini 2009. godine, uprkos krizi, registracija novih preduzeća je nastavljena u prosjeku od 212 novih društava sa ograničenom odgovornošću mjesečno u poređenju sa 284 tokom 2008. godine. Tokom prvih pet mjeseci 2009. godine, Privredni sud registrovao je 134 slučaja stečajnog postupka, slično kao u istom periodu prethodne godine (138). Broj zaostalih tekućih predmeta snižen je na 139, što je gotovo jednako broju novopokrenutih slučajeva. Štaviše, 284 kompanije su se prijavile za dobrovoljni stečaj u skladu sa Zakonom o insolventnosti nakon čega su izbrisane iz registra Privrednog suda. Sve u svemu, unaprijeđen je ulaz na tržište dok je izlaz sa tržišta pojednostavljen.

Pravni sistem

Tri ključna propisa kojima se regulišu imovinska prava usvojena su 2009. godine. Zakon o koncesijama i Zakon o državnoj imo-

vini uvode obuhvatnija koncesiona prava na javnu imovinu i sredstva sa mogućnošću produžavanja takvih ugovora do 90 godina. Zakon o imovinskim odnosima obezbjeđuje isti tretman strancima kao i državljanima za sticanje pokretne i nepokretne imovine, iako i dalje postoje neka ograničenja za kupovinu poljoprivrednog zemljišta gdje novi zakon obezbjeđuje dugoročni lizing kao alternativu. Pristup sudskom sistemu je poboljšan s obzirom da prethodno oklijevanje u rješavanju privrednih sporova kroz zvanične tokove nestaje takođe zahvaljući negativnim efektima krize. Tokom prve polovine 2009. godine, Privredni sud je primio 5200 slučajeva (poređenje - 1279 u prethodnoj godini). Međutim, veliki neformalni sektor obezbjeđuje se zbog slabosti u poreskoj i politici potrošnje, sprovođenju zakona, uključujući korupciju i organizovani kriminal. Neformalni sektor ostaje važan izazov s obzirom da redukuje poresku osnovu i efikasnost ekonomskih politika. Sve u svemu, novi propisi o svojini su unaprijedili zakonske okolnosti kojima se omogućava stranim investitorima da učestvuju u velikim projektima. Međutim, borba protiv korupcije i pitanje značajnog neformalnog sektora ostaju izazovi.

Razvoj finansijskog sektora

Veličina bankarskog sektora u smislu aktive je do kraja 2008. godine stabilizovana na 99% BDP-a, u poređenju sa 106% iz prethodne godine. Međutim, aktiva banaka se dalje snizila na 88.7% BDP-a do kraja juna 2009. zbog povlačenja depozita i negativnog kreditnog rasta. Sektor ostaje visoko koncentrisan i tri banke drže 63.9% aktive bankarskog sektora i 58.8% ukupnih depozita. Pretjeran rizik koji je preduzela Prva banka, druga po veličini banka, ne uzevši u dovoljnoj mjeri u obzir prudentne bankarske prakse rezultirao je rizikom za stabilnost cijelog sektora. Suočena sa efektima međunarodne krize koji su predstavljali opasnost i za domaće tržište, Centralna banka je, zajedno sa

Vladom, usvojila nekoliko mjera za zaštitu bankarskog sistema. Obezbijedeno je puno garantovanje svih depozita i mogućnost kreditne podrške Vlade za nedostatke likvidnosti i dokapitalizaciju. U pokušaju da poboljša poziciju kreditora i dužnika i da obezbijedi više prostora za kreditne bankarske aktivnosti, CBCG je uvela i dodatne mjere za stvaranje povoljnijih uslova prestrukturiranje kredita i dalje snizila stopu obaveznih rezervi na postojeće depozite na 10%, bez obaveznih rezervi za nove depozite. Vlada je takođe intervenisala kroz obezbjeđivanje kreditne podrške u iznosu od 44 miliona eura (oko 1.3% BDP-a iz 2008) Prvoj banci u zamjenu za akcije te banke, položene kao kolateral. U međuvremenu, banka je uspjela da vrati 75% kredita. Povlačenje depozita koje je započeto u oktobru 2008. godine sa stopom od 18% do februara 2009, ublaženo je na prosječni mjesečni pad od 0.2% u drugom kvartalu 2009. Kao rezultat, u prvoj polovini 2009. godine, bankarski sistem izgubio je depozite od otprilike 5.7% BDP-a, većinom iz dvije najveće banke. Krajem juna 2009, prosječni koeficijent adekvatnosti kapitala snizio se na 11.9%, blizu predviđenog minimuma od 10%, dok se koeficijent zajmova koji se ne otplaćuju⁹ popeo na 8.9% u poređenju sa 3.9% od prethodne godine. U junu 2009. godine, ponderisana aktivna efektivna kamatna stopa dostigla je vrhunac od 9.38% dok je prosječna ponderisana efektivna kamatna stopa na depozite zabilježila 3.80%, sa 9.40% odnosno 4.10% u decembru 2008. *Sve u svemu*, stabilnost finansijskog sistema je održan pod vrlo teškim okolnostima.

Domaće tržište osiguranja je u porastu od skromnih 18% u 2008, u odnosu na prethodnu godinu, nakon ekspanzije od 28.7% isplaćenih premija u prethodnoj godini. Na kraju 2008, u sektoru je postojalo 11 aktivnih kompanija, nakon što je nekoli-

⁹ Uzevši u obzir strožiju klasifikaciju Centralne banke Crne Gore kredita čije je dospijeće prošlo - kredit čije je dospijeće prošlo prije više od 61 dana, za razliku od Basel II klasifikacije od 90 dana.

ko novih ušlo na tržište. Sektor ostaje visoko koncentrisan i jedna kompanija ima 61% učešća na tržištu. Ova privredna grana čini 3% BDP-a i prije svega je čini obavezno osiguranje. Segment životnog osiguranja se razvija brzo sa vrlo niske osnove i u 2008. godini je činio 12% ukupnih premija (u poređenju sa 4.5% iz prethodne godine). Tržište lizinga nastavilo je sa brzom ekspanzijom u 2008. uvećavajući vrijednost ugovora za 42.2% u odnosu na prethodnu godinu što čini 4.9% BDP-a (u poređenju sa 4.1% u prethodnoj godini). Većina ugovora o lizingu se odnosi na kupovinu nekretnina i vozila. Dvije berze su pokazale znake oporavka u maju 2009. godine pošto je prodaja manjinskog udjela u Elektroprivredi EPCG imala pozitivan uticaj na tržište. U maju, nakon više od godinu dana kontinuiranog pogoršanja, ukupna kapitalizacija popela se na 147% BDP-a sa 116% iz prethodnog mjeseca. *Sve u svemu*, dok je nebankarski finansijski sektor nastavio sa ekspanzijom, kapitalna tržišta bila su predmet ozbiljnih promjena.

3.2 Sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama u okviru Unije

Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Brzi odgovor na brze i teške globalne ekonomske okolnosti preduprijedile su jake potrese makroekonomske stabilnosti s obzirom da je sačuvano zapošljavanje, cijene su usklađene a javni deficit održan. U 2008. godini, makroekonomska stabilnost bila je ozbiljno ugrožena fiskalnim položajem, nakon čega su uslijedili problemi sa likvidnošću u bankarskom sektoru i tekuće uslovene finansijske obaveze u industriji metala. Pored direktne podrške topionicama metala i jednoj banci, planovi pomoći nadležnih organa fokusirali su se na ubrzanje strukturnih reformi i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema. U tom cilju, Vlada je obez-

bijedila kreditne garancije za produženje zajma domaćim kreditorima koji slobodno odlučuju o dodjeli kredita. Sve u svemu, funkcionisanje tržišnih mehanizama bilo je ugroženo magnitudom prilagodbi na spoljnim računima i finansijskom sektoru.

Ljudski i fizički kapital

U kontekstu još uvijek snažne potražnje za radnom snagom, nekoliko obrazovnih reformi je implementirano kako bi se ponuda ujednačila sa zahtjevima tržišta, i Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama i strategije za uvođenje didaktičkog softvera u obrazovanje i za uspostavljanje okvira kvalifikacija. Za mlade diplomirane menadžere, Zavod za zapošljavanje (ZZZ) zajedno sa Direkcijom za mala i srednja preduzeća (DRMPS) obezbijedio je programe praktične obuke. Zavod je nastavio svoje aktivnosti sa akademskim institucijama i obezbijedio stručno upućivanje i usvajanje programa za integraciju manjina u radnu snagu kao i unapređenje stopa učešća, naročito u siromašnijem sjevernom regionu. Sve u svemu, nepodudaranje vještina ostaje važno pitanje. U nekim intenzivnim sektorima, država mora da angažuje strane radnike kako bi održala ekonomski rast.

Udio stvaranja bruto fiksnog kapitala (GFCF) dostigao je 24% BDP-a u 2007. godini. Prognoze za 2008. predviđaju koeficijent od 30% BDP-a. Gotovo 40% SDI investiranih 2008. tiče se nepokretnosti, 30% domaćih kompanija i banaka a sličan iznos dugova između poslovnih jedinica (stranih banaka prema lokalnim podružnicama). Javna investiciona potrošnja uvećana je u 2008. godini a dostigla je 9.3% BDP-a, u poređenju sa 6.7% u prethodnoj godini. Međutim, u prvoj polovini 2009. godine, dalje ublažavanje kreditne ekspanzije i redukcija budžetske potrošnje umanjili su stvaranje kapitala. Sve u svemu, pogoršani ekonomski uslovi nijesu zaustavili prestrukturiranje u energe-

tici i saobraćaju kao ni glavne koncesije za privatne investicije u turizam i auto puteve.

Struktura sektora i preduzeća

Kriza je pojačala slabosti glavnih industrija u zemlji, proizvodnje osnovnih metala koja je već ugrožena izuzetno visokim troškovima proizvodnje. Kako bi prestrukturirala i riješila strukturne probleme fabrike aluminijuma i ciklične probleme Željezare, Vlada je obezbijedila kreditne garancije i program za višak radne snage kako bi se nastavilo sa tehnološkim jačanjem i smanjenje radne snage. U sektoru energetike, nakon odvajanja prenosne jedinice od Elektroprivrede (EPCG), uspostavljanja tarifa za korišćenje, usvajanja podzakonskih akata, ispunili su se svi formalni preduslovi za razvoj konkurencije i uspostavljanja tržišta električne energije. U međuvremenu, Vlada je u julu prodala manjinski udio u preduzeću i zadržala 55% udjela. Novi partner može kasnije dobiti većinsku kontrolu u EPCG ukoliko implementacija investicionog programa bude uspješna. Željeznica i Luka Bar odvojile su svoje teretne jedinice, pripremajući osnovu za njihovu privatizaciju takođe sa ciljem obezbjeđivanja potrebnog kapitala za njihovu modernizaciju. Nacionalni avio prevoznik, Montenegro Airlines, prelaskom u akcionarsko društvo sproveo je prvu fazu rekonstrukcije. *Sve u svemu*, značajno prestrukturiranje strateških kompanija i sektora je u toku.

Struktura ekonomije je nastavila da se pomjera prema uslugama. Više od 70% ukupne zaposlenosti u 2008. godini zabilježeno je u sektoru usluga. Zaposlenih u javnoj upravi¹⁰ u ukupnim uslugama je 2% više dok je privatni sektor zabilježio rast od 4% u odnosu na prethodnu godinu, vođen snažnim porastom broja radnika u hotelima i restoranima ali i finansijskim i aktivnosti-

¹⁰ Uključujući: javnu upravu, socijalno osiguranje, obrazovanje, zdravstvene i socijalne radnike.

ma u saobraćaju. Ipak, najveći udio u tercijalnoj radnoj snazi ostaje veleprodaja i maloprodaja (20% ukupne radne snage). Industrijski sektor predstavlja 22% ukupne radne snage ali ima opadajući trend. Učešće radnika u poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu iznosi nekih 8% ukupne zaposlenosti. Sve u svemu, većina objavljenih upražnjenih radnih mjesta (63%) tiču se poslova u sektorima turizma, građevinarstva i trgovine što potvrđuje da se ekonomski prelaz na ove aktivnosti nastavlja.

Mala i srednja preduzeća (MSP) dokazuju svoju otpornost s obzirom da je broj stečaja u 2009. godini ostao na istom nivou kao u prethodnoj godini iako je broj neplaćenih faktura koje je prijavila Centralna banka u porastu. MSP sektor predstavlja otprilike 60% BDP-a i zapošljava 67% ukupne radne snage. Većina kompanija (77%) ima manje od 10 zaposlenih i većinom se bave maloprodajom i uslugama popravke. Još uvijek se suočavaju sa velikim brojem poteškoća kao što su obnova postojećih zajmova, obezbjeđivanje opštinske dozvole ili nedostatak prostorno plan-ske dokumentacije. Sve u svemu, MSP su prošla kroz teške uslove, suočila se sa isplatama koje kasne, smanjenom potražnjom i strožijim uslovima za dobijanje bankovnih kredita.

Uticaj države na konkurentnost

Vladine intervencije u ekonomiji proširene su usvajanjem nekoliko inicijativa za podršku onim sektorima koji su najviše pogođeni krizom, bankarstvu i metalurgiji. Od početka krize do sredine 2009. godine, državne garancije iznosile su 9% BDP-a od čega 42% zajmovi KAP-u i Rudniku boksita RBN (djelimično renacionalizovan), 47% bankama i 8% Željezari Nikšić. Odobrene mjere za zaštitu bankovnih deponenata bile su korisne i za lokalne i strane kreditore koji rade u zemlji. Nadležni organi su usvojili program za redukciju cijena električne energije za najranjivije kategorije stanovništva i za MSP. Štaviše, subvenci-

je za kupovinu električne energije produžene su glavnim industrijskim preduzećima (Željezara i Kombinat aluminijuma) uslovljene su prestrukturiranjem.

Sve u svemu, povećana intervencija države bila je reakcija na razvijajuću krizu.

Ekonomska integracija sa EU

Kao posljedica krize godišnji nivo otvorenosti ekonomije pao je u prvoj polovini 2009. godine na 50.6% BDP-a, sa 83% od prethodne godine. Glavna strana destinacija za domaće proizvode ostaje EU što čini 57.8% ukupnog (pad sa 64.6% u 2008.), nakon toga CEFTA zemlje (42.2%, rast sa 33.4% u 2008.) Obrnuti trend je potvrđen za uvoz, uglavnom iz susjednih CEFTA zemalja (53.3%, rast sa 50% od prethodne godine), nakon toga zemalja EU (38.2% sa 41.4% iz 2008.). Sve u svemu, otvorenost trgovine ostaje na visokom nivou iako je veliki pad u metalnoj industriji smanjio osnovni izvoz zemlje, tradicionalno orijentisan ka tržištu EU.

4. EVROPSKI STANDARDI

Ovaj dio analizira sposobnost Crne Gore da postepeno uskladi svoje zakonodavstvo i politike sa *Acquis-em*, koji se odnose na unutrašnje tržište, sektorske politike i pravdu, slobodu i bezbjednost, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima iz Evropskog partnerstva. Ovaj dio takođe analizira administrativni kapacitet Crne Gore. U svakom sektoru, procjena Komisije obuhvata napredak ostvaren tokom izvještajnog perioda i sumira cjelokupan nivo priprema zemlje.

4.1. Unutrašnje tržište

4.1.1. Slobodno kretanje roba

Zabilježen je određeni napredak u oblasti *standardizacije*. Pripremljen je Pravilnik Instituta za standardizaciju (ISME) koji je zadužen za planiranje, razvoj, odobravanje, objavljivanje i održavanje crnogorskih standarda i vezanih dokumenata. ISME je povećao broj zaposlenih na 16 i preselio se u nove prostorije koje ispunjavaju neophodne uslove za rad. Pored baze, stvorene u okviru bivše Državne zajednice, Crna Gora trenutno razvija svoju bazu nacionalnih standarda. ISME je do sada usvojio oko 1800 crnogorskih standarda od čega 85% čine evropski standardi. ISME je započeo sa razvojem mreže tehničkih odbora koji uključuju glavne zainteresovane strane (stručna udruženja, naučnike i organe uprave) u većini relevantnih sektora.

U julu 2009, ISME je postao pridruženi član Evropskog odbora za elektrotehničku standardizaciju (CENELEC).

Zabilježen je ograničen napredak u oblasti *ocjene usaglašenosti*. Vlada je usvojila podzakonske akte za sprovođenje Zakona o tehničkim zahtjevima i ocjeni usaglašenosti. To uključuje uredbe o načinu i postupku ocjene usaglašenosti proizvoda i postupku obavješćavanja u oblasti tehničkih pravila, standarda i postupcima ocjene usaglašenosti. Informacione tačke za tehnička pravila i standarde tek treba utvrditi.

Zabilježen je ograničen napredak u oblasti *akreditacije*. Novi Zakon o akreditaciji je usvojen u julu 2009. Akreditaciono tijelo Crne Gore (ATCG) potpisalo je ugovorni odnos sa Evropskom kooperacijom za akreditaciju (EA) u novembru 2008. godine i postalo pridruženi član Međunarodne kooperacije za akreditaciju laboratorija (ILAC) u aprilu 2009. Tijelo je primilo veći broj prijava ali nije akreditovalo nova tijela. Unapređenje

saradnje sa drugim djelovima infrastrukture kvaliteta i jačanje administrativnih kapaciteta samog Akreditacionog tijela Crne Gore su preduslovi koji moraju biti ispunjeni da bi infrastruktura kvaliteta funkcionisala valjano.

Zabilježen je izvjestan napredak u *metrologiji*. Novi Zakon o metrologiji je usvojen u decembru 2008. Podzakonski akt o zakonskim mjernim jedinicama je takođe usvojen u februaru 2009. Zavod za metrologiju ima 28 od 42 planiranih zaposlenih. Zavod je postao pridruženi član WELMEC (Evropske organizacije za saradnju u oblasti zakonske metrologije) u aprilu 2009. Uslovi u pet laboratorija (za masu, dužinu, električne količine, temperaturu i pritisak) još uvijek ne ispunjavaju zahtijevane standarde.

Postignut je ograničen napredak u oblasti *nadzora nad tržištem*. Administrativni kapacitet Tržišne inspekcije i drugih nadležnih organa koji vrše aktivnosti nadzora nad tržištem su ojačani. Međutim, potrebni podzakonski akti za sprovođenje Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda još uvijek nijesu usvojeni. Među njima su i pravila o načinima razmjene informacija o opasnim proizvodima koji bi predstavljali pravnu osnovu za preastanje Tržišne inspekcije u kontakt tačku sistema RAPEX u budućnosti. Potrebni su dalji naponi za jačanje administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti, razvoj i implementaciju strategije za nadzor nad tržištem uz adekvatnu koordinaciju i saradnju između relevantnih organa, kako bi se uspostavio sistem za razmjenu informacija u nadzoru nad tržištem i uvele savremene tehničke procjene rizika za tržišnu kontrolu.

Ostvaren je dobar napredak u oblasti *zaštite potrošača*. Fokus je bio na implementaciji nacionalnog programa za zaštitu potrošača (NCPP) i odgovarajućeg akcionog plana. Vlada je usvojila izvještaj o implementaciji NCPP-a u prvoj godini (april 2008-mart 2009). Saradnja sa nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom potrošača je ojačana kao rezultat implementacije

NCP-a i po prvi put država je obezbijedila sredstva nevladinim organizacijama za aktivnosti vezane za zaštitu potrošača. Dvadeset članova arbitražnog odbora za zaštitu potrošača, tijela nadležnog za vansudsko rješavanje sporova, imenovano je u decembru na četiri godine. Riješen je prvi slučaj a ostali su trenutno pred odborom i čekaju odluku. Aktivnosti na podizanju svijesti o postojanju arbitražnog odbora su neophodne kao i na daljem razvoju kapaciteta članova odbora.

Sve u svemu, nastavljeno je sa pripremama u oblasti slobodnog kretanja roba iako one nijesu mnogo napredovale u oblasti nadzora nad tržištem. Crna Gora treba još da ojača svoje administrativne i institucionalne kapacitete, unaprijedi saradnju između relevantnih državnih institucija i ubrza prenošenje *Acquis-a* u oblasti proizvoda u nacionalno zakonodavstvo.

4.1.2. Kretanje ljudi, usluga i pravo osnivanja

Ostvaren je dalji napredak u oblasti kretanja ljudi i pristupa tržištu rada. Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, koji uređuje kretanje radne snage kroz uvođenje sistema radnih dozvola sa godišnjim kvotama, stupio je na snagu u januaru 2009. godine. Podzakonska akta neophodna za implementaciju su usvojena, uključujući i akt kojim se utvrđuje kvota radnih dozvola za strance za 2009. Zakon o strancima koji uređuje uslove ulaska, kretanja i boravka stranaca usvojen je u decembru 2008.

Što se tiče *koordinacije socijalne sigurnosti*, ugovori o socijalnom osiguranju koji su ratifikovani između Crne Gore i Luksemburga, Mađarske i Švajcarske doveli su do značajnog poboljšanja za Crnogorce koji rade u inostranstvu.

U procesu finalizacije pregovora za pristup Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO), Crna Gora je obezbijedila ekstenzivnu liberalizaciju u oblasti *slobode pružanja usluga*. Radne dozvole i kvote koje su predviđene pomenutim Zakonom o zapošljava-

nju i radu stranaca primjenjuju se i kao preduslov za individualne prekogranične davaoce usluga. Ništa nije urađeno po pitanju pravljenja razlike između aranžmana primjenljivih na porekogranično pružanje usluga od strane EU subjekata u Crnoj Gori i davaoca usluga osnovanih u Crnoj Gori.

U bankarskom sektoru ostvaren je izvjestan napredak. Nakon usvajanja Zakona o bankama, Centralna banka je usvojila set relevantnih podzakonskih akata koje su sve banke trebale da sprovedu do marta 2009. Naime, minimalni koeficijent adekvatnosti kapitala povećan je sa 8% na 10% i unaprijeđen je sistem izvještavanja od strane banaka kroz direktnu vezu sa Centralnom bankom. Centralna banka je zaključila memorandume o razumijevanju sa više domaćih supervizora stranih banaka koji pokrivaju sedam od devet zemalja koje imaju podružnice u Crnoj Gori. Kao odgovor na globalnu ekonomsku krizu, u oktobru 2008. godine, Vlada je usvojila Zakon o mjerama za zaštitu bankarskog sistema i povezane propise za implementaciju, koji se primjenjuju do kraja 2009. Zakon omogućava pune garancije Vlade za depozite fizičkih i pravnih lica. Nadalje, on omogućava mogućnost garancija Vlade za međubankarske kredite uz akcije kao kolateral, Vladinu kreditnu podršku, kratkoročne kredite Centralne banke i obezbjeđivanje dodatnog kapitala ili obavezni kapital za banke pojedinačno. Ovo posljednje takođe omogućava privremeno korišćenje do 50% njihovih obaveznih rezervi.

Neophodno je dalje usklađivanje sa *Acquis-em*, naročito vezano za Direktivu o kapitalnim zahtjevima. Potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta, pogotovo nadzornih kapaciteta sa pojačanim fokusom na nadzor sa ukalkulisanim rizikom, konsolidovanu superviziju i međusektorsku i međunarodnu saradnju, uključujući domaće supervizore.

Institucionalni okvir supervizije nebankarskog finansijskog sektora je dalje unaprijeđen. Trinaest podzakonskih akata vezane za zakone o osiguranju i nekoliko podzakonskih akata veza-

nih za hartije od vrijednosti su usvojeni. Agencija za nadzor osiguranja je zaposlila dodatno osoblje, što predstavlja ukupno 10 od 17 koliko je planirano. Potrebno je dalje angažovanje osoblja i jačanje kapaciteta za implementaciju. U februaru 2009, Komisija za hartije od vrijednosti je potpisala multilateralni memorandum o saradnji sa Međunarodnom organizacijom komisija za hartije od vrijednosti (IOSCO).

Što se tiče poštanskih usluga, strategija za poštanski sektor je usvojena u decembru 2008. godine.

Zabilježen je ograničeni napredak u oblasti *prava osnivanja*. Zakon o svojinskim odnosima je uveo jednak tretman za strance i za državljane za sticanje pokretne i nepokretne imovine, iako sa nekim ograničenjima za poljoprivredno zemljište, obezbjeđujući dugoročni lizing kao alternativu (*vidjeti tačke 3.1 Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i 4.1.3. Slobodno kretanje kapitala*). Nije zabilježen napredak u priznavanju stručnih kvalifikacija. Još nije razvijen ažurirani operativni plan za eliminaciju biznis barijera.

U oblasti *privrednog prava* nije zabilježen dalji napredak. Zakon o postupcima insolventnosti je u fazi pripreme a nacrt Zakona o preuzimanju akcionarskih društava je pred Vladom.

U oblastima računovodstva i revizije, ostvaren je izvjestan napredak. Izmjene i dopune Zakona o računovodstvu i reviziji uvele su, između ostalog, zahtjeve za transparentnost izvještavanja, kvartalno elektronsko izvještavanje i superviziju. Novim zakonom se obezbjeđuje osnivanje Savjeta za računovodstvo i reviziju, savjetodavnog tijela koje promoviše propise računovodstva i revizije i dobre prakse. Vlada je usvojila strategiju i akcioni plan za podsticanje finansijskog izvještavanja. Međutim, preostaju neusklađenosti u uspostavljanju nezavisnog javnog nadzornog sistema. Odjeljenje za računovodstvo i reviziju u Ministarstvu finansija trenutno sprovodi inspekcije ali nema dovoljno zaposlenih. Planirani nadzorni organ tek treba da bude osnovan.

Sve u svemu, u oblastima slobodnog kretanja ljudi, usluga i prava osnivanja, Crna Gora djelimično ispunjava definisane ciljeve i prioritete.

4.1.3. Slobodno kretanje kapitala

U oblasti *kretanja kapitala*, ostvaren je dalji napredak. Zakon o državnom vlasništvu i Zakon o imovinskim odnosima usvojeni su u februaru 2009. godine. Razjašnjeni su uslovi za sticanje pokretne i nepokretne imovine iako ostaju neke restrikcije za strana fizička i pravna lica koji imaju imovinu u Crnoj Gori i stoga im novi pravni okvir još uvijek ne omogućava potpuno jednak tretman kao crnogorskim državljanima. Ograničenja su nametnuta u sticanju vlasničkih prava na, između ostalog, šuma i šumskom zemljištu, poljoprivrednom zemljištu, spomenicima kulture od posebnog značaja i nekretninama na razdaljini do jednog kilometra od kopnene granice i ostrva.

U pogledu *platnog sistema*, novi Zakon o domaćem platnom prometu usvojen je u oktobru 2008. i reguliše prenos sredstava, poravnanje međubankarskih prenosa, elektronska sredstva plaćanja i osnivanje i kontrolu platnog prometa. Dvanaest povezanih podzakonskih akata su takođe usvojeni.

Sve u svemu, Crna Gora je ispunila ciljeve i prioritete definisane u oblasti slobodnog kretanja kapitala.

4.1.4. Carine i porezi

Ostvaren je dalji napredak u oblasti *carina*. Nomenklatura carinske tarife je harmonizovana sa Kombinovanom nomenklaturom EU 2009 a carine su redukovane u skladu sa Privremenim sporazumom. Konvencija o privremenom uvozu (Istambulska konvencija) je ratifikovana. Naknade za carinske usluge su harmonizovane sa članom VIII GATT-a, ali još uvijek nijesu sa SSP-om i *Acquis*-em.

U poređenju sa prethodnom godinom, ukupne carine i porezi prikupljeni od strane Uprave carina zabilježili su rast od 6.5%. Novo odjeljenje i baza podataka koje se bavi kršenjem prava intelektualne svojine uspostavljeni su u okviru Uprave carina (*vidjeti tačku 4.1.7. Prava intelektualne svojine*). Zajednički granični prelaz sa Albanijom počeo je sa radom u junu 2009. Dalja obuka o pravilima porijekla, procijeni uvezene robe i zaštiti prava intelektualne svojine organizovana je za carinske službenike i privredne subjekte. Sporazum o integrisanom upravljanju granicom potpisan je sa Policijom i zdravstvenom upravom. Crna Gora je sa Srbijom potpisala Sporazum o pojednostavljivanju carinskih kontrola za robu koja se prevozi željeznicom. Potpisan je sporazum o uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima sa Moldavijom koji je i ratifikovan u Skupštini. Crna Gora učestvuje i u regionalnom projektu u cilju razmjene predolaznih carinskih informacija sa susjednim državama kako bi se olakšala trgovina i sprovedo carinsko zakonodavstvo. U cilju unaprijeđenja saradnje sa carinskim upravama EU i Komisijom, Crna Gora je zahtijevala da pristupi Programu zajednice carina 2013. Uprava carina trenutno ima 579 zaposlenih od 669 planiranih. Zapošljavanje i zadržavanje osoblja je stalni problem koji slabi administrativni kapacitet institucije. Nije usvojena nijedna poslovna niti IT strategija.

Sve u svemu, usklađivanje zakona sa *Acquis-em* je uzelo maha i Uprava carina je uspjela da savlada implementaciju SSP-a. Međutim, potrebno je dalje usklađivanje u oblastima kao što su porijeklo, tranzit i pojednostavljene procedure, carinska procjena i carinske naknade. Treba razviti poslovnu i IT strategiju i obratiti pažnju na jačanje administrativnih kapaciteta u smislu vještina upravljanja projektom i osiguranja kvaliteta. Borba protiv korupcije ostaje ključni prioritet.

Dalji napredak zabilježen je i oblasti *oporezivanja*. Što se tiče direktnog oporezivanja, porez na lični dohodak je snižen sa 15%

na 12%. U pogledu oporezivanja pravnih lica, zakonskim amandmanima snižavaju se poreske stope na dividende sa 15% na 9% i eliminiše se duplo oporezivanje profita koje podružnice plaćaju matičnom preduzeću. Što se tiče indirektnog oporezivanja, izmjene i dopune Zakona o akcizama i vezanih podzakonskih akata unaprijedile su usklađivanje sa *Acquis-em*, naročito u dijelu povećanja akciza na cigarete, druge duvanske proizvode i mineralna ulja koji je na snazi od oktobra 2009. Ipak, zakonodavstvo nije u potpunosti usklađeno sa evropskim standardima. To se naročito odnosi na akcizne aranžmane za energetske proizvode i male proizvođače alkoholnih pića, na nulte ili redukovane PDV stope ili posebne PDV šeme i na načela Kodeksa ponašanja za poslovno oporezivanje koji još nije implementiran. Izmjene i dopune Zakona o administrativnim taksama unaprijedile su usklađivanje sa članom VIII GATT-a.

U 2008. godini, bruto porezi i doprinosi prikupljeni od strane Poreske uprave bili su za 26.5% viši nego u 2007. U prvom kvartalu 2009, bili su 10.5% viši od planiranih budžetskih prihoda. U pripremi je projekat kojim se uvodi jedinstveni obrazac za registraciju poreza i jedinstveni obrazac poreske deklaracije. Kako bi unaprijedila funkcionisanje svog poreskog sistema, Crna Gora je zatražila da se pridruži programu Zajednice Fiscalis 2013. Poreska uprava trenutno ima 613 od planirana 744 zaposlena. Njene osnovne potrebe i dalje su dodatno dugoročno zapošljavanje i stručno usavršavanje. Postoji IT strategija. Vještine projektnog upravljanja i metode obezbjeđenja kvaliteta još nijesu uvedene.

Sve u svemu, usklađivanje sa *Acquis-em* napreduje, iako se zahtijeva dalje usklađivanje. Napredak ka modernizaciji poreskog sistema je takođe potreban, sa posebnim akcentom na prikupljanje poreza i kontrole, uključujući efektivno korišćenje analize rizika. Treba nastaviti sa naporima na redukciji neformalne ekonomije. Treba razviti poslovnu i IT strategiju a treba uvesti vještine projektnog upravljanja i osiguranja kvaliteta.

4.1.5. Konkurencija

Zabilježen je ograničen napredak u oblasti *anti-monopolske politike*. Potrebni su dalji naponi za usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije, daljeg unaprijeđenja postojećeg zakonodavstva, transformaciju postojeće Uprave za zaštitu konkurencije (ACP) u potpuno nezavisno tijelo za zaštitu konkurencije (CPA) i uspostavljanje sistema periodičnih kazni. Pravila za sprovođenje tek treba usvojiti.

Između oktobra 2008 i avgusta 2009, Uprava za zaštitu konkurencije je odlučila u dvanaest slučajeva udruživanja i ispitala dva slučaja zloupotrebe dominantnog položaja. Uprava za zaštitu konkurencije postepeno jača svoje kapacitete uz pomoć kurseva obuke. Od planiranih 13 zaposlenih, Uprava za zaštitu konkurencije trenutno zapošljava deset. Njeni administrativni kapaciteti treba da budu dalje ojačani kako bi se omogućile buduće istrage, odlučivanje i nadležnost za sankcionisanje i obezbijedila potpuna profesionalna i finansijska nezavisnost. Potrebni su i dalji naponi za podizanje svijesti o politici konkurencije.

U oblasti *državne pomoći* zabilježen je napredak. Vlada je usvojila novi nacrt Zakona o kontroli državne pomoći u aprilu 2009. i pripremila niz podzakonskih akata u cilju daljeg usklađivanja sa *Acquis-em*.

Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP) nastavila je sa jačanjem svojih administrativnih kapaciteta. Od oktobra 2008. do avgusta 2009, Komisija za kontrolu državne pomoći donijela je jedanaest odluka i tri zaključka. Odjeljenje za kontrolu državne pomoći uspostavljeno je u okviru Ministarstva finansija u novembru 2008. Trenutno zapošljava tri osobe. Međutim, kapacitete Komisije za kontrolu državne pomoći i odjeljenja državne pomoći i dalje treba jačati kako bi oni mogli nezavisno ocijeniti kompleksne slučajeve državne pomoći i imati aktivnu i vidljivi-

vu ulogu u pripremi Vladine podrške nacionalnim operatorima. Preliminarni popis programa državne pomoći je sakupljen ali je potrebno uložiti dodatne napore za njegovo kompletiranje.

Sve u svemu, Crna Gora djelimično ispunjava svoje ciljeve u oblasti konkurencije. Dalje unapređenje okvira za zaštitu konkurencije i jačanje relevantnih administrativnih kapaciteta su potrebni. Pogotovo, treba jačati sistem kontrole državne pomoći kao i kapacitet Komisije za kontrolu državne pomoći i Odjeljenja za državnu pomoć.

4.1.6. Javne nabavke

Ostvaren je izvjestan napredak u oblasti sistema javnih nabavki u formi usvajanja propisa za sprovođenje, obuke za podršku ugovornim subjektima i podizanja svijesti u privatnom sektoru.

U januaru 2009. usvojen je novi Zakon o koncesijama. Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki (KKPJJN) objavljuje svoje odluke i sve pritužbe na svom web site-u. Trenutno su svi tenderi objavljeni na web site-u Direkcije za javne nabavke (DJN). Ostvaren je napredak ka uvođenju elektronskih nabavki.

Zakon o javnim nabavkama iz 2006. godine uspostavlja kompleksan okvir za kvalifikaciju ponuđača i zahtijeva u pogledu dokumentacije. Dvije ključne institucije - Direkcija za javne nabavke i Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki trenutno zapošljavaju 15 odnosno 8 ljudi. Obje imaju potrebu za dodatnim osobljem. Administrativni kapacitet generalno treba jačati, pogotovu u pogledu aktivnosti antikorupcije i integriteta. Službenici za nabavke i odjeljenje za nabavke u okviru ugovornih subjekata još uvijek nijesu dovoljno razvijeni. Novi Zakon o koncesijama ne pravi jasnu razliku između ugovora o koncesiji i javnih ugovora. Potrebno je dalje raditi na definisanju koncesija za rad a relevantne propise za sprovođenje tek treba usvojiti. Odbor za koncesije bi trebalo osnovati kako bi se

rješavale pritužbe na dodjelu koncesija, vodio registar koncesija i odobrilo korišćenje određenih procedura. Potrebni su dodatni naponi za uvođenje odvojenog sistema nabavki za komunalna preduzeća i puno prenošenje Direktive o komunalnim uslugama. Potrebno je otpočeti sa uvođenjem e-nabavki i ozbiljno razmatranje centralizovane nabavke od strane nadležnih organa. *Sve u svemu*, Crna Gora djelimično ispunjava svoje ciljeve u oblasti javnih nabavki. Potrebno je uložiti dalje napore u usklađivanje zakonodavstva sa evropskim standardima i jačanje administrativnih kapaciteta.

4.1.7. Prava intelektualne svojine

Ostvaren je izvjestan napredak u oblasti *prava intelektualne svojine* i *prava industrijske svojine*. Zakonodavni okvir je unaprijeđen usvajanjem Zakona o patentima koji je generalno usklađen sa međunarodnim i EU standardima. Propisi za sprovođenje tek treba da se usvoje. Izmjene i dopune Uredbe o validnosti postojećih prava intelektualne svojine pripremljene su kako bi se eliminisale pravne nedosljednosti vezane za validnost nacionalnih prava intelektualne svojine i procedure uskladile sa međunarodnim sporazumima. Nakon izmjena i dopuna Uredbe o naknadama za carinske usluge, od januara 2009, nosioci prava intelektualne svojine oslobođeni su plaćanja naknade za procesuiranje zahtjeva za zaštitu prava intelektualne svojine. Uvodi se jedinstveni obrazac zahtjeva kako bi se obezbijedio jednak tretman od strane carinskih organa, poštujući model propisan Regulativom Komisije 1891/2004. Sporazum o proširenju evropskih patenta na Crnu Goru koji je potpisan sa Evropskim zavodom za patente (EPO) u februaru 2009. i kojim je obezbijeđeno važenje evropskih patenta u Crnoj Gori još uvijek nije ratifikovan.

Crnogorski Zavod za intelektualnu svojinu (ZIS) postepeno unaprijeđuje svoje kapacitete. Takođe, unutar Uprave carina formirano je Odjeljenje za intelektualnu svojinu. Ono je pripremiло informacionu brošuru za javnost o carinskim mjerama za zaštitu prava intelektualne svojine i borbu protiv falsifikovanja i piraterije. U septembru 2008. godine instalirana je baza podataka intelektualne svojine, napravljena po uzoru na UK model (*vidi tačku 4.1.4 carine i porezi*). Osoblje carina koje se bavi pravima intelektualne svojine pohađalo je više obuka i međunarodnih konferencija. Što se tiče sudske zaštite, Privredni sud u Podgorici je osnovao specijalno odjeljenje za intelektualnu svojinu. Međutim, Strategija prava intelektualne svojine još nije usvojena i potrebno je dalje jačanje zakonodavnog okvira. Administrativni kapacitet Zavoda za intelektualnu svojinu je nedovoljan, pogotovo u smislu ljudskih resursa s obzirom da trenutno zapošljava 17 od 22 predviđena zaposlena, prostorija i IT kapaciteta (mreže, baze podataka i registri). Treba jačati i tržišnu inspekciju, uključujući osnivanje specijalizovanih jedinica koje bi se bavile povredama prava intelektualne svojine i zapošljavanje specijalizovanih tržišnih inspektora. Potrebne su dodatne mjere za razvoj informacionog sistema koji vezuje različita uključena tijela i podršku razmjeni informacija i uvođenje savremenog procjenjivanja rizika za obavljanje tržišne kontrole. Broj policijskog osoblja koje se bavi povredama prava intelektualne svojine je još uvijek nedovoljan. Treba obezbijediti specijalne obuke za sudije koje rade u ovom sektoru. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se unaprijedila saradnja i koordinacija između tijela za sprovođenje, uključujući Tržišnu inspekciju i saradnju sa nosiocima prava.

Sve u svemu, pripreme u oblasti zaštite prava intelektualne svojine su u početnoj fazi, pogotovo što se tiče institucionalnih i kapaciteta za rad na kompleksnim slučajevima prava intelektualne svojine i podizanja svijesti o zaštiti prava intelektualne svojine.

4.1.8. Socijalne politike, zapošljavanje i politika javnog zdravstva

U oblasti *socijalnih politika*, za *radno pravo* pravni okvir ostaje Zakon o radu iz 2008.

Propisi o *zdravlju i bezbjednosti na radu* tek treba da se done-su u skladu sa evropskim standardima. Zakon o inspekciji rada je usvojen u decembru 2008, ali kapaciteti Ministarstva rada i socijalnog staranja, uključujući Sektor za radnu inspekciju, ostaju slabi. Trenutno postoji 11 inspektora bezbjednosti na radu zaduženih za inspekciju rada.

Što se tiče *tripartitnog socijalnog dijaloga*, Vlada je odlučila da osnuje Agenciju za mirno rješavanje radnih sporova, kao što je predviđeno Zakonom o radu ali ona još nije počela sa radom. U aprilu 2009. Socijalni savjet je potpisao memorandum o socijalnom partnerstvu u pogledu rješavanja uticaja globalne ekonomske krize. Radna grupa za praćenje ekonomske krize osnovana je u junu 2009, i može predlagati mjere Socijalnom savjetu u slučaju ozbiljnih potresa tržišta rada. Uprkos tome, uloga socijalnih partnera u procesu odlučivanja ostaje ograničena. Izmjene i dopune Zakona o štrajku omogućile su državnim službenicima pravo na štrajk. Kolektivni radni sporovi se generalno ne rješavaju međusobnim dogovorom. Bipartitni socijalni dijalog treba dalje razvijati, naročito na nacionalnom i sektorskom nivou.

Što se tiče *socijalne inkluzije i antidiskriminacije*, potrebni su pouzdani podaci i opsežne analize kako bi se obezbijedila valjana osnova za politiku socijalne inkluzije. Naročitu pažnju treba posvetiti teritorijalnim aspektima siromaštva. Borba protiv siromaštva i promocija socijalne inkluzije treba da postanu prioritete. Usvojeno je nekoliko zakona koji uređuju prava i status osoba sa invaliditetom ali ih tek treba sprovesti. U pogledu antidiskriminacije zabilježen je slab napredak u usvajanju sveobuhvatnog

zakona o antidiskriminaciji. (Vidjeti takođe tačku 2.2 Ljudska prava i zaštita manjina, dio o socijalnoj inkluziji, anti-diskriminaciji i jednakim mogućnostima).

U pogledu *socijalne zaštite* izmijenjen je Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje a Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju je usvojen. Implementacija strategija za socijalnu i dječiju zaštitu, socijalnu zaštitu starijih i za inkluziju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, zajedno sa povezanim akcionim planom za 2008. i 2009. je i dalje spora.

U oblasti *politike zapošljavanja*, Zavod za zapošljavanje zabilježio je mali pad nezaposlenosti uprkos umanjenoj potražnji kao posljedici krize. Dva velika programa aktivacije koja su implementirana početkom 2009, doprinijela su suzbijanju uticaja krize na nezaposlenost. Njihov dugoročni uticaj treba pažljivo pratiti. Strukturalna nezaposlenost, neujednačena regionalna nezaposlenost, neprijavljen rad i vještine koje ne odgovaraju potražnji i dalje su problemi koji se ne tretiraju dovoljno. Zavod za zapošljavanje izrađuje statistiku nezaposlenosti a nacionalni Zavod za statistiku (MONSTAT) vrši anketu radne snage u skladu sa relevantnim zakonodavstvom. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja je podijeljeno na Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

U oblasti politike javnog zdravstva usvojeni su zakoni o hitnim slučajevima, zdravstvenoj inspekciji, zlopotrebi narkotika, bazama podataka u oblasti zdravstva i zdravstvenim inspekcijama. Strategija za borbu protiv hroničnih neprenosivih bolesti i upravljanje medicinskim otpadom je usvojena.

Međutim, trenutno sistem zdravstvene zaštite nije usklađen sa potrebama stanovništva. Potrebno je uložiti dalje napore u reformu centara primarne zdravstvene zaštite, unaprijediti kvalitet zdravstvenih usluga i bezbjednost pacijenta i obezbijediti jednak pristup zdravstvu. Zakonodavstvo koje se tiče kvaliteta i sigurnosti ljudske krvi, tkiva i ćelija, kontrole duvana i prijavljivanja

prenosivih bolesti još uvijek nije u potpunosti usklađeno sa evropskim standardima i još uvijek nije implementirano. Smjernice za implementaciju i akcioni planovi tek treba da se pripreme. Još uvijek postoje značajne nedosljednosti vezano za prenosive bolesti (sistem ranog obavještanja i reagovanja još nije uspostavljen). Ispitivanje kancera trenutno nije organizovano, nedostaje sljedljivost kvaliteta i bezbjednosti ljudske krvi, tkiva i ćelija a sistem transfuzije krvi treba reformisati. Budžet za zdravstvenu politiku je i dalje vrlo ograničen.

U oblasti mentalnog zdravlja, potrebni su dalji naponi kako bi se osnovale usluge zasnovane na zajednici, kao alternativa institucionalizovanoj zdravstvenoj zaštiti zajedno sa posebnom zdravstvenom zaštitom za djecu i mlade sa mentalnim problemima. Potrebna su odgovarajuća finansijska sredstva i obučeni kadrovi kako bi se unaprijedio kvalitet zdravstvenih usluga u ovoj oblasti.

Sve u svemu, Crna Gora je nastavila da se bavi prioritetima u oblasti zapošljavanja i socijalnih politika. Međutim, treba unaprijediti usklađenost sa evropskim standardima kao i kapacitet zemlje za efektivno sprovođenje novog zakonodavstva. Sa izuzetkom analize tržišta rada, potrebni su pouzdaniji statistički podaci za socijalne politike koji će služiti kao osnov za dalje intervencije. Potrebni su dalji naponi i za jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta u oblasti javnog zdravlja.

4.1.9. Obrazovanje i istraživanje

Kada je riječ o *obrazovanju* stopa upisa u osnovne i srednje škole ostaje visoka. Osnovana su četiri nova privatna fakulteta specijalizovana za menadžment u saobraćaju i komunikacije, društvene nauke, informacione tehnologije i međunarodni turizam i turistički menadžment.

Ministarstvo prosvjete i nauke je reorganizovano i sada zapošljava 72 službenika od ukupno 99 planiranih radnih mjesta.

Vlada je usvojila strategiju uspostavljanja nacionalnog okvira kvalifikacija u Crnoj Gori za period 2008-2010. godine, kao i strategiju uvođenja didaktičkog softvera u obrazovni sistem. Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama je usvojen u decembru 2008. godine.

Preduzete su dalje mjere na unaprijeđenju sistema kvaliteta za univerzitete. Sistem obezbjeđenja kvaliteta za sada postoji na Univerzitetu Crne Gore. Fakultet za poslovni menadžment, Fakultet za državne i evropske studije i Fakultet za strane jezike Univerziteta Mediteran su ponovo akreditovani, dok je proces ponovne akreditacije ostala dva fakulteta u toku.

Pitanja koja u budućnosti treba riješiti u oblasti obrazovanja obuhvataju završetak uspostavljanja Nacionalnog okvira kvalifikacija, priznanje neformalnog obrazovanja, i jačanje veza visokog obrazovanja i stručnog usavršavanja sa tržištem rada.

U oblasti kulture, Crna Gora je završila pregovore o uključanju u Kulturni program Zajednice počev od 2010. godine, i odredila kontakt osobu koja će promovisati program i pružati podršku potencijalnim aplikantima.

Što se tiče *istraživanja*, u Ministarstvu prosvjete i nauke je osnovano posebno odjeljenje za nauku, istraživanje i tehnološki razvoj. Crna Gora aktivno učestvuje u Sedmom okvirnom programu EZ za istraživanje i tehnološki razvoj (FP7). Imenovani su posmatrači u raznim odborima programa i u Evropskom strateškom forumu za istraživačku infrastrukturu, i opredijeljeni finansijski doprinosi. Organizovani su infodani o FP7 kako bi se podstaklo učešće, i nekoliko projekata saradnje je u toku. Crna Gora je takođe bila vrlo aktivna u međunarodnoj saradnji u okviru Upravljačke platforme za zemlje zapadnog Balkana. Međutim, potrebno je uložiti više napora na uključenju malih i srednjih preduzeća, kao i na *Mari Kiri* projektima.

Shodno strategiji naučno-istraživačke djelatnosti za period 2008- 2016. godine, Crna Gora je preduzela brojne mjere ka

uključivanju u Evropski istraživački prostor, kao što je uvođenje programa za mlade istraživače.

Uopšteno posmatrajući, ostvaren je dalji napredak u oblasti obrazovanja i nauke. U oblasti istraživanja je zabilježen dobar napredak, naročito na planu jačanja institucionalnog okvira i učešća u FP7.

4.1.10. Pitanja vezana za STO

Crnogorsko zakonodavstvo je usklađeno sa zahtjevima STO-a. Crna Gora je 2008. godine zaključila sve bilateralne pregovore sa članicama radne grupe, i dogovorila uslove pristupanja. Međutim, pristupanje Crne Gore STO-u je i dalje blokirano zahtjevom Ukrajine za radikalno smanjenje carina i širokim ovlašćenjima u pogledu pristupa tržištu usluga, uključujući i mnoge osjetljive sektore, koji je iznjet u decembru 2008. godine.

Potrebno je uložiti napore na jačanju upravljačkih i administrativnih kapaciteta neophodnih za pravilnu implementaciju obaveza prema članicama STO-a.

4.2. Sektorske politike

4.2.1. Industrija i mala i srednja preduzeća

Blagi napredak se može primijetiti u politici malih i srednjih preduzeća. Crna Gora ostaje posvećena Evropskoj povelji za mala preduzeća. Takođe je punopravni član Programa za preduzetništvo i inovacije, koji predstavlja dio Okvirnog programa za konkurentnost i inovativnost. Lokalni konzorcijum predvođen Evropskim centrom za informacije i inovacije je pristupio Evropskoj preduzetničkoj mreži u novembru 2008. godine. Interaktivni internet sajt za mala i srednja preduzeća je pušten u rad početkom 2009. godine. Njime se omogućava uvođenje on line zahtjeva za uklanjanje barijera.

Ostvaren je dalji zakonodavni napredak ka pojednostavljivanju administrativnih postupaka i skraćivanju vremena potrebnog za pregled tehničke dokumentacije i izdavanje dozvole za gradnju i posjedovnog lista. Zakon o zanatstvu je usvojen u julu 2009. godine.

Mreža devet biznis centara je proširena sa još dva centra - jednim u Plavu i drugim u Kolašinu. Biznis inkubator za informacione tehnologije je počeo sa radom u Podgorici, i do sada je podrška obezbijedena za četiri biznisa. Centar za pokretanje biznisa je osnovan u Baru radi pružanja podrške novoosnovanim malim i srednjim preduzećima, u saradnji sa lokalnim poslovnim i obrazovnim udruženjima.

Međutim, procjena regulatornog uticaja novog zakonodavstva još uvijek nije uvedena. Napretka nije bilo u proširenju principa prećutnog pristanka i na druge sfere javne uprave osim registracije preduzeća.

Proces razvoja industrijske strategije Crne Gore nije odmakao, i administrativni kapaciteti za industrijsku politiku ostaju slabi. Operativni plan za uklanjanje biznis barijera za 2009. godinu nije usvojen. Napredak nije zabilježen kada je riječ o osnivanju kreditno-garantnog fonda za mala i srednja preduzeća. Napretka nije bilo ni kada je riječ o politici *klastera*. Implementacija strategije doživotnog preduzetničkog učenja za period 2008-2013. godine, kojom se predviđa uvođenje preduzetništva kao ključne vještine u osnovne i srednje škole, je u početnoj fazi.

Sve u svemu, Crna Gora je počela da realizuje svoje prioritete u oblasti industrijske politike i djelimično ih ispunila kada je riječ o malim i srednjim preduzećima. Međutim, potrebno je preduzeti dalje mjere na uklanjanju barijera biznisu, naročito na lokalnom nivou, između ostalog ubrzavanjem postupka izdavanja dozvola i ovlašćenja, i punom primjenom mjera kao što su kreditno-garantni fond, inkubatori i *klasteri*.

4.2.2. Poljoprivreda i ribarstvo

Postignut je određeni napredak u oblasti *poljoprivrede i politike ruralnog razvoja*. Skupština Crne Gore usvojila je, u julu 2009.g. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o sprovođenju popisa poljoprivrede 2009. godine. Takođe su usvojene i Izmjene i dopune zakona o duvanu, kao i Zakon o sredstvima za ishranu bilja. Crna Gora je ratifikovala Međunarodnu konvenciju o zaštiti bilja u decembru 2008. godine.

Vlada je usvojila Nacionalni program za proizvodnju hrane i ruralni razvoj za period 2009-2013. Ovaj dokument se oslanja na Strategiju za proizvodnju hrane i ruralni razvoj, i time je crnogorska poljoprivredna politika dodatno usklađena sa evropskom poljoprivrednom politikom. Budžet za poljoprivredu i ruralni razvoj je povećan za 20% u poređenju sa 2008. godinom. Preliminarni popis poljoprivrede koji je sproveden u oktobru 2008. godine uspješno je testirao instrumente za sprovođenje glavnog popisa poljoprivrede koji je odložen za april 2010. godine.

Nastavljeno je sa pružanjem direktne podrške stočnom sektoru, i to u formi isplata koje variraju u zavisnosti od vrste i broja grla stoke. Različiti modeli programa podrške sektoru biljne proizvodnje (modernizacija proizvodnje povrća u staklenicima, direktna podrška za uzgajivače sjemenskog krompira po hektaru, kao i za uzgajivače određenih žitarica, podrška proizvodnji za uzgajivače duvana) se i dalje sprovode i to za nekoliko hiljada korisnika, kao i investiciona podrška za primarnu proizvodnju.

Osnovana je Fitosanitarna uprava, koja je u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a angažovani su i eksperti za rad na ruralnom razvoju. Međutim, administrativni kapaciteti Ministarstva poljoprivrede, kada je riječ o ruralnom razvoju, i dalje su veoma ograničeni, i neophodno je dodatno

unapređenje kako bi se otpočele pripreme za IPARD okvir. Potrebno je povećati broj zaposlenih.

U oblasti *bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike*, usvajanje zakonskih i podzakonskih akata za sprovođenje unaprijedilo je stepen usklađenosti zakonodavstva sa *Acquis-om* i institucionalnim okvirom. Fitosanitarne uprava je postala operativna i trenutno broji 18 zaposlenih, od planiranih 28. U skladu sa Zakonom o zaštiti biljnih sorti, osnovano je odjeljenje za zaštitu biljnih sorti u okviru Fitosanitarne uprave.

U oblasti bezbjednosti hrane, Vlada je usvojila zakonska i podzakonska akta o kontroli hrane biljnog ili životinjskog porijekla, i pravilnik o monitoringu rezidua u životinjama, namirnicama životinjskog porijekla i hrani za životinje. Usvojen je Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije o zaštiti bilja. Fitosanitarne uprava je osnovala odjeljenje za bezbjednost hrane.

Veterinarska uprava je rekonstruisana u novembru 2008. godine, i osnovano je odjeljenje za javno zdravlje, u skladu sa Zakonom o veterinarstvu, implementiran je operativni program o zdravstvenoj zaštiti za 2008, i usvojen je isti za 2009. godinu. Nedavno osnovana Veterinarska uprava nastavila je sa unapređivanjem administrativnih kapaciteta, a laboratorija za veterinarsku dijagnostiku je unaprijedila svoju opremu kao i broj zaposlenih. Otpočela je procjena stepena usklađenosti „agri-food” okvira i institucija sa EU zahtjevima.

Vlada je usvojila nacionalni strateški plan za sektor ribarstva za period 2009-2013, u kome se definišu ciljevi razvoja morskog razvoja i marikulture, uključujući naučne procjene vrsta riba. Povećan je broj zaposlenih u Ministarstvu poljoprivrede koji rade na poslovima iz oblasti ribarstva. Zakon o morskom ribarstvu je u skupštinskoj proceduri.

Generalno, zabilježen je određen napredak u dijelu jačanja zakonodavnog okvira, međutim, potrebno je unaprijediti imple-

mentaciju zakonodavstva. Neophodno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta tijela zaduženih za fitosanitarnu politiku i bezbjednost hrane. I dalje je neophodno uspostaviti integrisani sistem bezbjednosti hrane. Potrebno je unaprijediti administrativne kapacitete Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, posebno u oblasti ruralnog razvoja.

4.2.3. Životna sredina

Napredak je ostvaren u oblasti *horizontalnog zakonodavstva*. Vlada je usvojila nacionalnu politiku u oblasti životne sredine kojom se definišu nacionalni prioriteti i koja definiše najvažnija pitanja, kao i potrebu da se sva pitanja vezana za zaštitu životne sredine postepeno stave u nadležnost samo jednog ministarstva. Uredba o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine je usklađena sa odredbama Privremenog sporazuma (vidi tačku 4.2.4 *politika transporta*). Usklađivanje relevantnog zakonodavstva iz oblasti zaštite životne sredine sa *Acquis-em* je skromno uznapredovalo. Uspostavljen je nacionalni odbor za projekte koji se tiču izrade Mehanizama čistog razvoja (MČR). Ratifikovane su Espoo i Aarhus konvencije. Potrebni su dodatni naponi u implementaciji i sprovođenju zakonodavstva.

U oblasti *kvaliteta vazduha*, značajne aktivnosti su u toku, ali je postignut malo osjetan napredak. Pripremljene su izmjene i dopune Zakona o kvalitetu vazduha, koje za cilj imaju povećanje stepena usaglašenosti sa EU standardima, a pripremljen je i pravilnik o procjeni kvaliteta vazduha. Međutim neophodno je finalizovati usaglašavanje sa četiri direktive o kvalitetu vazduha koje definišu preostale standarde u oblasti kvaliteta vazduha. Kada je riječ o procjeni kvaliteta vazduha, potrebno je pripremiti popis emisije gasova. Nacionalni i lokalni popis emisije gasova iz 2006. godine ažuriran je u

oktobru 2008. godine. Takođe je potrebno usvojiti i podzakonska akta za implementaciju zakonodavstva koje reguliše oblast kvaliteta vazduha. Praznine koje je neophodno popuniti uključuju identifikaciju konglomerata i zona, uspostavljanje programa monitoringa, i baze podataka, i učiniti podatke dostupnim javnosti.

Ograničeni napredak je ostvaren u oblasti *upravljanja otpadom*. Finansijska i administrativna ograničenja su odložila implementaciju Zakona o upravljanju otpadom sa 1. novembra 2008. godine na 1. januar 2010. godine. Potreban je dodatni rad u pripremi neohodnih podzakonskih akata. Nastavljeno je sa implementacijom strateškog plana za upravljanje otpadom. Objavljena je Uredba o kriterijumima, visini i načinu plaćanja posebne naknade za upravljanje otpadom. Završena je studija izvodljivosti i procjena uticaja na životnu sredinu na šest lokacija za regionalne sanitarne deponije, i pripremljeni su projekti u tu svrhu. Međutim, usaglašavanje sa evropskim standardima treba značajno ojačati i ubrzati, posebno u dijelu direktive o deponijama i regulative o isporukama otpada.

Ograničeni napredak je ostvaren u oblasti *kvaliteta vode*. Zakon o finansiranju upravljanja vodama je usvojen. Uprkos određenom napretku, stepen usklađenosti sa Direktivom o vodi za piće je i dalje veoma nizak. Potrebno je suštinski unaprijediti usaglašavanje sa evropskim standardima. Neophodni su dalji naponi na unaprijeđenju implementacije i sprovođenja.

Zapažen je određeni napredak u oblasti *zaštite prirode*. Zakonom o zaštiti prirode uspostavljen je zakonski okvir za Natura-u 2000, relevantna podzakonska akta još uvijek nijesu usvojena. Ratifikovan je veliku broj međunarodnih konvencija i sporazuma, npr. Konvencija o zaštiti evropskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija), Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (Bonska konvencija), Sporazum o zaštiti kitova i delfina (cetacea) u Crnom moru,

Sredozemnom moru i pripadajućoj zoni Atlanskog okeana (ACCOBAMS), Evropska konvencija o predjelima, i Konvencija o zaštiti podvodnog kulturnog naslijeđa. Usvojeni su Zakon o planinskim stazama i Zakon o nacionalnim parkovima. Usvojena je i odluka o osnivanju Instituta za zaštitu prirode. Potrebni su dodatni naponi na planu podizanja nivoa svijesti za ovu oblast. Još uvijek nijesu usvojene mjere inspekcije i sankcionisanja. Poboľšao se stepen uskladenosti, ali implementacija i sprovođenje i dalje predstavljaju izazov. Pripreme u ovoj oblasti su u ranoj fazi.

Zapažen je određeni napredak u oblasti *kontrole industrijskog zagađenja (KIZ)* i *upravljanja rizikom*, iako nema znakova transpozicije Direktive o rudarskom otpadu. Ratifikovana je Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih nesreća. Crna Gora se uskladila sa skoro svim relevantnim zakonodavstvom, ali implementacija i sprovođenje i dalje predstavljaju izazov.

Nije zabilježen napredak u oblasti *hemikalija i genetski modifikovanih organizama (GMO)*. Implementacija i sprovođenje zakonodavstva u obje oblasti je i dalje slaba. Pripreme u ovim oblastima su u ranoj fazi.

Napredak nije zabilježen u oblasti *smanjenja buke*.

Potrebni su dodatni naponi na planu jačanja *administrativnih kapaciteta* svih institucija koje su uključene u vođenje politike zaštite životne sredine, i implementaciju iste.

Nakon uspostavljanja nove Vlade, novoosnovano Ministarstvo za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje je nadležno za pitanja životne sredine i prostornog planiranja. U prethodnoj strukturi, ova nadležnost je bila podijeljena između Ministarstva turizma i zaštite životne sredine i Ministarstva za ekonomski razvoj (prostorno planiranje). Ovo preraspoređivanje nadležnosti nije uticalo na administrativne kapacitete u ovim oblastima, koji su i dalje ograničeni.

Agencija za zaštitu životne sredine, sa širokim opsegom nadležnosti u implementaciji i sprovođenju zakonodavstva iz oblasti životne sredine, formalno je uspostavljena Vladinom uredbom. Postavljen je direktor, i definisan je operativni budžet za 2009. godinu. Do sada, Agencija ima 14 stalno zaposlenih od oko 60 planiranih. Tačnije, Agencija mora pažljivo da sprovodi procjenu uticaja na životnu sredinu kad god je to zakonski potrebno, i u odgovarajućoj koordinaciji između svih relevantnih tijela, uključujući i slučajeve (poput malih projekata u oblasti energetike ili u vezi sa implementacijom prostornog plana) kada lokalne vlasti izdaju dozvolu i odlučuju o predmetu i konačnoj dozvoli Agencije. Neophodno je sprovesti adekvatne inspekcije ako je moguće na svim nivoima, centralnom i lokalnom. Ograničeni resursi Agencije otvaraju pitanje za ozbiljnu zabrinutost u vezi sa sposobnošću nove agencije da izvršava svoje zadatke i funkcije.

Potrebno je razjasniti podjelu nadležnosti za sektor upravljanja vodama između Ministarstva za zaštitu životne sredine i prostornog planiranja i ostalih ministarstava. Koordinacija između organa uključenih u oblast zaštite životne sredine, posebno u aktivnosti koje se odnose na sprovođenje inspekcije, treba biti unaprijeđena. Zabilježen je značajan porast u broju sprovedenih inspekcija od strane inspektorata za ekologiju. Međutim, nedostatak kapaciteta za implementaciju na lokalnom nivou i slaba koordinacija između centralnog i lokalnog nivoa upravljanja i dalje ograničavaju kapacitete za sprovođenje. Neophodno je dalje unapređenje administrativnih kapaciteta inspektorata za ekologiju.

Vlada je osnovala *Project Consulting* (PROCON), kompaniju zaduženu za upravljanje projektima u oblasti komunalnih usluga i zaštite životne sredine, koja će prije svega pružati relevantnu logističku podršku opštinama.

Sve u svemu, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u dijelu usklađivanja zakonodavstva sa evropskim standardima. Međutim,

potrebno je dodatno osnažiti implementaciju i sprovođenje zakona. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti jačanju administrativnih kapaciteta i uspostavljanju efikasnih mehanizama inspekcije. Potrebno je nastaviti sa aktivnostima na planu podizanja nivoa svijesti o pitanjima vezanim za zaštitu životne sredine. Zaštita životne sredine, posebno u obalnom području i nacionalnim parkovima, i dalje predstavlja ozbiljan problem.

4.2.4. Politika transporta

U oblasti *trans-evropske saobraćajne mreže* Crna Gora nastavlja da aktivno učestvuje u sprovođenju Memoranduma o razumijevanju koji je potpisan 2004. godine, u vezi sa razvojem ključne regionalne saobraćajne mreže i u Saobraćajnom observatorijumu jugo-istočne Evrope (SEETO), posebno kroz ažuriranje i implementaciju Višegodišnjeg plana 2009-2013. nastavljena je saradnja u okviru SEETO-a, i dalja unaprijeđenja u kvalitetu postojeće drumske i željezničke infrastukture su neophodna.

U oblasti *drumskog saobraćaja*, Crna Gora je nastavila sa omogućavanjem neograničenog tranzita vozila iz Zajednice preko svoje teritorije. Uredba o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine, tzv. “eko taksa”, usklađena je sa odredbama Privremenog sporazuma. Izmjene i dopune ove Uredbe predviđaju proporcionalnost ekotakse za strana vozila koja prevoze teret i ulaze na teritoriju Crne Gore. Međutim, proporcionalnost iste takse koja se primjenjuje na ostala EU vozila koja ulaze u Crnu Goru, a koja nijesu obuhvaćena odredbama Privremenog sporazuma, i dalje predstavlja problem. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o bezbjednosti u drumskom saobraćaju. U januaru 2009. godine, Crna Gora je postala članica INTERBUS-a. Napredak u sektoru drumskih prevoznika je ograničen na usvajanje i implementaciju usvojenog zakonodavstva. Zakon o ugovorima o prevozu u drumskom

saobraćaju je usvojen u Skupštini. Zakon o digitalnim tahografima tek treba da se pripremi. Nacrt strategije o poboljšanju bezbjednosti u drumskom saobraćaju tek treba da se usvoji. Situacija u bezbjednosti saobraćaja je i dalje nezadovoljavajuća, i neophodne su dodatne preventivne mjere na tom planu.

U oblasti *željezničkog saobraćaja*, razdvajanje Željeznice Crne Gore u kompaniju za infrastrukturu (Željezničku infrastrukturu Crne Gore) i operatora (Željeznički prevoz Crne Gore) praćeno je osnivanjem komisija za privatizaciju novoosnovanih kompanija. Sporazum o prelasku granice zaključen je sa Srbijom u martu 2009. godine, ali se čini da to nije u skladu sa odredbama EU o otvorenom pristupu (*vidi tačku 4.1.4 porezi i carine*). Međutim, nije zabilježen napredak u oblasti implementacije pravila o bezbjednosti željeznice. Direkcija za željeznoce, koja će shodno novim aktima Vlade Crne Gore preuzeti nadležnosti od odjeljenja za željeznički saobraćaj u Upravi za saobraćaj, još nije uspostavljena.

U oblasti *pomorskog saobraćaja*, zabilježen je ograničeni napredak. Pokrenut je proces restrukturiranja nacionalne Luke Bar, i to kroz proces privatizacije. Luka je podijeljena u 5 preduzeća sa ograničenom odgovornošću. Privatizacija će se sprovesti u dvije faze. Prva faza, objavljivanje tendera za Pomorske poslove Luke Bar, je otpočela. Novi regulator, Lučka uprava, osnovana Zakonom o lukama, još uvijek nije uspostavljena. U oblasti bezbjednosti, stopa zadržavanja crnogorskih plovila u oblasti pokrivenoj Pariskim memorandumom o razumijevanju, dostigla je zaprepašćujućih 33% u 2008. godini, što ukazuje na jasne nedostatke države koji se moraju riješiti. Pitanja bezbjednosti takođe zahtijevaju posebnu pažnju.

Nije zabilježen napredak u oblastima *unutrašnjih vodenih tokova i kombinovanog saobraćaja*.

U oblasti *vazdušnog saobraćaja*, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa *Acquis-om* u oblasti upravljanja vazdušnim

saobraćajem je napredovalo. Zakon o civilnom vazduhoplovstvu, koji je usvojen 2008. godine, stupio je na snagu u februaru 2009. godine. Bilateralni sporazumi o saradnji u oblasti aviosaobraćaja potpisani su sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, a parafirani su sa Hrvatskom i Švajcarskom. Međutim, Zakon o civilnom vazduhoplovstvu je potrebno izmijeniti i dopuniti u skladu sa preporukama iz ECAA izvještaja o procjeni iz 2008. godine, kako bi se obezbjedila usklađenost sa Sporazumom o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru. Komitet za bezbjednost u civilnom vazduhoplovstvu još uvijek nije uspostavljen, a ta činjenica sprječava implementaciju programa o bezbjednosti u civilnom vazduhoplovstvu. Konvencija iz Montreala još uvijek nije ratifikovana i Crna Gora još uvijek nije postala punopravna članica JAA. Odnosi sa Evropskom agencijom za bezbjednost u vazduhoplovstvu su formalizovani potpisivanjem radnog angažmana 7. jula 2009. godine. Administrativni kapaciteti relevantnih organa još uvijek nijesu na nivou standarda za adekvatno sprovođenje *Acquis-a* u oblasti vazduhoplovstva. Uprkos ozbiljnom angažovanju Crne Gore u nedavnom uspostavljanju nacionalnih tijela nadležnih za vazdušni saobraćaj, broj zaposlenih je i dalje ograničen. Neophodni su dodatni napor kako bi se obezbjedio adekvatan nivo usaglašenosti sa evropskim standardima. Učešće Crne Gore u Komitetu jedinstvenog evropskog vazdušnog prostora i implementacija ISIS programa o jedinstvenom evropskom vazdušnom prostoru će biti od koristi za Crnu Goru u tom smislu.

Sve u svemu, pripreme Crne Gore u ovoj oblasti su skromno napredovale i to u dijelu drumskog i željezničkog saobraćaja, ali su i dalje u početnoj fazi u oblasti vazdušnog i pomorskog saobraćaja. Napredak sa aspekta bezbjednosti i sistemskog pristupa razvoju transporta je i dalje ograničen. Potrebni su značajni napor kako bi se uspostavili adekvatni administrativni kapaciteti i implementirao *Acquis*.

4.2.5. Energetika

U oblasti *bezbjednosti snabdijevanja*, novi Zakon o energetici tek treba da se usvoji. On će sadržati odredbe o zalihama nafte, bezbjednosti snabdijevanja strujom i gasom, i kogeneraciji.

U oblasti unutrašnjeg *energetskog tržišta*, u oktobru 2008. godine usvojen je Akcioni plan za period 2008-2012. za sprovođenje nacionalne strategije energetskog razvoja. Ovaj akcioni plan reflektuje opšte ciljeve EU politike u oblasti energetike. Tržište električne energije je otvoreno za sve ne-domaćinske potrošače, i to od 1. januara 2009. godine. Regulatorno tijelo je usvojilo pravila o kvalifikovanim kupcima električne energije, o određivanju snabdjevača električnom energijom, i o odobravanju tržišnih pravila.

Nastavljeno je sa napretkom u restrukturiranju državne kompanije za snabdijevanje električnom energijom - elektrodistribucije (EPCG). Nakon odluke o razdvajanju EPCG, osnovano je pet "kćerki" kompanija. Izmjenama i dopunama *Zakona o preduzećima* dozvoljeno je razdvajanje i osnovano je preduzeće za prenos električne energije i holding kompanija - EPCG AD. Četiri od pet „kćerki“ kompanija koje se bave generacijom, snabdijevanjem, distribucijom i izgradnjom ostale su dio holdig kompanije. Dioničarsko preduzeće za prenos električne energije je u potpunosti odvojeno u aprilu 2009. godine. EPCG AD je djelimično privatizovano putem povećanja kapitala i prodajom 18,3% dionica italijanskoj kompaniji A2A. U narednoj fazi, planiran je povratak četiri preostale kompanije u zajedničku nezavisnu dioničarsku kompaniju. Planirano je da se restrukturiranje završi do kraja 2009. godine.

Usvojena je odluka o dodjeljivanju osam koncesija za izgradnju i puštanje u rad malih hidroelektrana. Usvojena je odluka za određivanje feed-in tarifa od malih hidroelektrana.

Završene su i pripreme za objavljivanje tendera za izgradnju velikih hidroelektrana, na osnovu koncesije.

Zabilježen je malo osjetan napredak u oblasti *obnovljive energije*.

Sprovedeno je nekoliko programa i kampanja za podizanje nivoa svijesti u cilju promovisanja energetske efikasnosti, a kao dio crnogorske godine *energetske efikasnosti*. U tom smislu, usvajanje Zakona o energetskej efikasnosti ostaje od ključnog značaja.

Zakon o nuklearnoj bezbjednosti i Zakon o zaštiti od radijacije su usvojeni u avgustu 2009. godine. U okviru Agencije za zaštitu životne sredine osnovano je regulatorno tijelo nadležno za zaštitu od jonizirajućeg zračenja. Međutim, usklađivanje sa *Acquis-em* zahtijeva unapređenje regulatorne infrastrukture i tehničkih kapaciteta. Postojanje stotina radioaktivnih svjetlosnih snopova raširenih nad cijelom zemljom i dalje čini radiološku prijetnju koju je potrebno riješiti.

Sve u svemu, zabilježen je određeni napredak u sektoru energije. Preduzeti su koraci ka ispunjavanju zahtijeva iz Ugovora o energetskej zajednici, poput otvaranja tržišta električne energije za ne-domaćinske potrošače, ali su neophodni dodatni napor. Promovisanje energetske efikasnosti i izvora obnovljive energije je od ključnog značaja.

4.2.6. Informaciono društvo i mediji

Zabilježen je napredak u oblasti *elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija*. Nastavljeno je sa liberalizacijom ovog sektora. Iako i dalje dominira uskopojasni opseg za konektovanje na internet, od januara 2009. godine stopa širokopojasnog opsega je iznosila 5,5%, a alternativni operateri su učestvovali sa oko 20% u ovom značajnom rastu tržišta. Stopa pokrivenosti mobilne mreže iznosila je 184%.

Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, koja je uspostavljena shodno Zakonu o elektronskim komunikacijama, je postala funkcionalna. Usvojeni su statut, plan rada i finansijski planovi ove Agencije. Agencija je povećala broj zaposlenih. Usvojeni su pravilnici o godišnjim naknadama za brojeve i adrese, kao i o upotrebi radio-frekvencija. Do sada, Agencija nije sprovela sveobuhvatnu analizu tržišta. Međutim, Zakon o elektronskim komunikacijama, u svojim prelaznim i završnim odredbama, definiše operatere sa značajnom tržišnom snagom, i shodno ovim odredbama, izdate su nove licence ovim operaterima. U 2009. godini, Agencija je započela analizu tržišta i oznaka operatera sa značajnom tržišnom snagom.

Međutim, implementacija Zakona o elektronskim komunikacijama je usporena zbog kašnjenja u imenovanju članova novog borda i izvršnog direktora Agencije za elektronske komunikacije. Procedura imenovanja članova borda je i dalje razlog za zabrinutost kada je riječ o nezavisnosti istih. Zakašnjelo uspostavljanje agencije dogodilo je i usvajanje zakonskih akata i podakata za implementaciju Zakona, uključujući pravilnike o boju portabilnosti i lokalnom razvezivanju petlji. Administrativni kapaciteti odjeljenja za telekomunikacije u Ministarstvu saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija su i dalje slabi.

Nije zabilježen napredak u oblasti zaštite potrošača.

Zabilježeni su dalji razvoji u oblasti *usluga informacionog društva*. Novo Ministarstvo za informaciono društvo je osnovano 3. januara 2009. godine, i pretvoreno je u Ministarstvo za ekonomsku politiku i informaciono društvo uspostavljanjem nove Vlade u junu 2009. godine. Ovo ministarstvo je nadležno za informacione i komunikacione tehnološke inicijative u svim vladinim organima. Strategija informacionog društva za period 2009-2013. usvojena je februaru 2009. godine. Usvojen je Zakon o zaštiti ličnih podataka i Zakon o ličnom imenu. Međutim,

Direktiva o uslovnom pristupu još uvijek nije transponovana u nacionalno zakonodavstvo. Ljudski resursi Ministarstva za ekonomsku politiku i informaciono društvo su još uvijek slabi. Zakon kojima se uređuje elektronski potpis je u fazi implementacije.

U oblasti *audio-vizuelne politike i medija*, usvojen je Zakon o javnim radio-difuznim servisima u decembru 2008. godine. Ovim Zakonom ukinut je upravni odbor Radio-televizije Crne Gore (RTCG) i njegove nadležnosti su prenijete na Savjet RTCG, koji se sastoji od devet članova koje bira Skupština. Međutim, potrebno je osigurati političku nezavisnost javnog radio-difuznog servisa. Ukinuta je radio i TV pretplata. RTCG se sada finansira iz državnog budžeta. Ukupno 1.2% od godišnjeg budžeta dodjeljuje se RTCG-u. Ovo predstavlja stabilan finansijski izvor za javni servis.

I dalje su nejasne nadležnosti Agencije za elektronske komunikacije i Agencije za radio-difuziju kada je riječ o dodjeli dozvola za frekvencije. Neslaganje između ove dvije agencije doprinijelo je odlaganju dodjele frekvencija jednoj privatnoj televizijskoj stanici.

Generalno, postignut je određeni napredak u oblasti informacionog društva i medija. Međutim, napredak u ovom sektoru ometen je kasnom implementacijom Zakona o elektronskim komunikacijama. Određene zabrinutosti i dalje postoje kada je riječ o nezavisnosti Agencije za elektronske komunikacije. Neslaganja po pitanju nadležnosti za dodjelu frekvencija otvaraju prostor za zabrinutost, i neophodno je hitno razjasniti pitanje nadležnosti i procedura. Potrebno je dalje jačanje zakonodavnog okvira i relevantnih akata za implementaciju. Neophodno je veću pažnju posvetiti implementaciji nacionalne strategije za informaciono društvo. Potrebno je obezbijediti efikasnost i nezavisnost javog servisa RTVCG.

4.2.7. Finansijska kontrola

Zabilježen je određeni napredak u oblasti *javne interne finansijske kontrole* (PIFC), u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru Crne Gore. Zakon o javnoj internoj finansijskoj kontroli usvojen je u novembru 2008. godine, a nakon toga usvojena su i podzakonska akta za implementaciju ovog zakona, sa fokusom na sisteme finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru. Centralna jedinica za harmonizaciju za finansijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju je uspostavljena, i jedinice za internu reviziju su osnovane u ministarstvima. Međutim, potrebni su dalji naponi u pripremi i usklađivanju postojećih podzakonskih akata za implementaciju. I dalje ostaje neophodno podizanje nivoa svijesti na svim nivoima uprave, kao i obuka.

U oblasti *eksterne revizije*, zabilježen je određeni napredak. Povećava se broj kvalifikovanih revizora i sprovedenih revizija. Državna revizorska institucija sigurno razvija svoje administrativne kapacitete kako bi osigurala efikasnu eksternu reviziju. Skupština je usvojila godišnji izvještaj ove institucije za period oktobar 2007 - oktobar 2008. i prihvatila sve predložene zaključke.

Sve u svemu, pripreme Crne Gore u oblasti javne interne finansijske kontrole i eksterne revizije su u ranoj fazi.

4.2.8. Statistika

Ostvaren je određeni napredak u oblasti *statističke infrastrukture*. Vlada je usvojila Strategiju razvoja statistike za period 2009-2012. Nova strategija definiše Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) kao koordinatora za razvoj statističkog sistema u skladu sa evropskim statističkim kodeksom. Međutim, još uvijek nijesu dostupni akcioni plan za realizaciju strategije kao

ni finansijska sredstva. Zakon o statistici je potrebno revidirati u smislu povezivanja sa ciljevima ove strategije.

Trenutno, MONSTAT zapošljava 135 lica, od ukupno 203 radna mjesta predviđena sistematizacijom koja je usvojena u aprilu 2008. godine. Proces popunjavanja slobodnih radnih mjesta ometen je nedostatkom kancelarijskog prostora. Kapaciteti upravljanja su i dalje relativno slabi, sa tri slobodna radna mjesta za pomoćnika direktora skoro godinu dana. Zadržavanje obučenog kadra je i dalje problem.

Određeni napredak je zabilježen u oblasti politike diseminacije podataka. Kalendar izdanja za 2009. godinu objavljen je na MONSTAT-ovom web site-u u decembru 2008. godine. Višegodišnji statistički program rada za 2009-2013. je usvojen, i na taj način obezbijedena je osnova za pripremu godišnjih planova. Potrebni su dodatni napor kako bi se godišnji planovi implementirali efikasno. Memorandum o razumijevanju sa Centralnom bankom još nije potpisan, što bi osiguralo pravovremene i visokokvalitetne statističke podatke, posebno u odnosu na BDP u skladu sa ESA 95, Evropskim sistemom računovođa.

Napredak u oblasti *klasifikacije i registara* napredak je ograničen.

U oblasti *sektorske statistike*, zabilježen je napredak. MONSTAT je sproveo pilot projekat popisa stanovništva i domaćinstava u junu 2009. godine. Pilot projekat popisa poljoprivrede je sproveden u 2008. godini a Zakon o sprovođenju popisa poljoprivrede usvojen je u julu 2009. godine. Pripreme za popis poljoprivrede u aprilu 2010. godine su dobro uznapredovale. Ostvaren je određeni napredak u oblasti poslovne statistike, ali generalno dostupnost poslovne statistike, posebno kratkoročne statistike, treba da bude unaprijeđena. Neophodni su dodatni napor kako bi se osiguralo da popis stanovništva i domaćinstava 2011. godine bude sproveden pravovremeno i u skladu sa EU standardima. Kada je riječ o makroekonomskoj statistici, pobo-

ljšana je saradnja sa Upravom carina, što vodi ka boljoj ažurnosti i kvalitetu mjesečne statistike o spoljnoj trgovini. Indeks potrošačke cijene se sada objavljuje mjesečno. Usaglašenost sa ESA 95 je unaprijeđena, ali treba još dosta toga da se uradi. MONSTAT i dalje ne objavljuje kvartalne nacionalne proračune. Potrebno je unaprijediti kvalitet i ažurnost podataka; godišnje nacionalne proračune je potrebno objaviti do septembra, u skladu sa EU standardima. Neophodno je poboljšati transfer podataka ka Eurostat-u.

Generalno, zabilježen je određeni napredak u oblasti statistike, i Crna Gora je započela da rješava ciljna pitanja. Međutim, administrativni kapaciteti su i dalje slabi a zakonodavni okvir je neophodno dodatno unaprijediti i kompletirati. Neophodni su suštinski naponi u svim oblastima, kako bi se povećao stepen usaglašenosti sa EU standardima.

4.3. Pravda, sloboda i bezbjednost

4.3.1. Vize, upravljanje granicama, azil i migracije

Ostvaren je dobar napredak u oblasti *vizne politike*, i u širem okviru dijaloga o viznoj liberalizaciji. Tačnije, Crna Gora je preduzela važne korake u dijelu ispunjavanja kriterijuma iz Mape puta za viznu liberalizaciju i ispunila većinu njih, i na taj način omogućila Komisiji da uvrsti Crnu Goru na listu zemalja za ukiđanje viza u svom prijedlogu koji je usvojen u julu 2009. godine. Crna Gora je uspostavila jasne procedure za prijavljivanje i izdavanje putnih dokumenata, što je podržano i odgovarajućom opremom i tehnologijom. Do septembra 2009. godine, izdato je ukupno 122,190 novih biometrijskih pasoša, u skladu sa EU i međunarodnim standardima. Očekuje se da će se zamjena starih putnih dokumenata sa novim biometrijskim pasošima završiti do kraja 2009. godine. Zakon o strancima je stupio na snagu u janu-

aru 2009. godine. Nova Uredba o viznom režimu, koja se zasniva na pravilima Šengena, stupila je na snagu u martu 2009. godine. Vizna politika još uvijek nije u potpunosti usklađena sa evropskim standardima. Crna Gora i dalje ima ograničene kapacitete u Ministarstvu inostranih poslova za izdavanje viza, i mali broj svojih diplomatskih i konzularnih misija. Ne postoji elektronska baza podataka ili drugi IT sistem koji povezuje konzularne misije za izdavanje viza sa MIP-om. Obrada prijava u papiru ometa efikasnu kontrolu aplikanata, a posebno kada se radi o vizama koje se izdaju na graničnim prelazima. Potrebno je dodatno osnažiti sektor za migracije, vize i readmisiju u Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave, posebno u djelu stručnosti i ljudskih resursa. Crna Gora je počela da rješava prioritete u oblasti vizne politike, ali je dalji rad neophodan.

U oblasti *upravljanja granicama*, Crna Gora je ostvarila napredak. Nastavljeno je sa implementacijom Strategije za integrisano upravljanje granicama (IBM Strategija) i akcionog plana za realizaciju iste. Prekogranična saradnja funkcioniše dobro i preko formalnih i neformalnih aranžmana. Granična policija sprovodi redovne zajedničke patrole sa albanskom graničnom policijom i hrvatskom policijom. Završena je rekonstrukcija graničnog prelaza Božaj, a započeli su radovi na rekonstrukciji graničnog prelaza Dobrakovo. Zajednički granični prelaz sa Albanijom Sukobin-Murićani otvoren je u junu 2009. godine. Zabilježena su poboljšanja kada je riječ o opremi na graničnim prelazima, iako je i dalje ograničena dostupnost integrisanih čitača pasoša, i ne postoje uređaji za uzimanje otisaka prstiju.

Krajem 2008. godine, potpisan je Memorandum o saradnji u oblasti integrisanog upravljanja granicom između Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Uprave policije, Uprave carina, Veterinarske uprave i Fitosanitarne uprave. Radni aranžman sa FRONTEx-om je potpisan u junu 2009. godine. Pet dodatnih gra-

ničnih prelaza je umreženo sa centralnom bazom podataka Uprave policije i imaju pristup Interpolovoj bazi podataka.

Međutim, novi zakonodavni okvir o kontroli državne granice, uključujući nadzor granice, i relevantni podzakonski akti za implementaciju, koji će obezbjediti dalje usaglašavanje sa *Acquis-em* Šengena još uvijek nije usvojeno. Demarkacija granice sa Srbijom i Kosovom je još uvijek u toku. Ne postoje sistemi za nadzor i plave i zelene granice, i oprema za granične kontrole još uvijek nije adekvatna. Potrebno je uspostaviti program osnovnih obuka za službenike granične policije. Potreban je dalji razvoj specijalizovanih i unapređenih obuka za iskusne službenike granične policije (sa posebnim osvrtom na obavještajne službenike), u cilju unapređenja kapaciteta za prevenciju i detektovanje prekograničnog kriminala. Među-agencijska saradnja u oblasti upravljanja granicama zahtijeva dalje unapređenje, i to putem uspostavljanja nacionalne kancelarije za koordinaciju ili multi-agencijskog informacionog centra, kako bi se posebno omogućila razmjena informacija između institucija u svakodnevnom radu. Napredak je zabilježen u dijelu uspostavljanja sistema analize rizika. Međutim, potrebno je još obučених službenika za obavještajni rad na svim nivoima. Povezivanje svih graničnih prelaza u mrežu sa on line pristupom nacionalnoj bazi podataka i Interpolovoj bazi podataka mora biti postavljeno kao prioritetno pitanje za rješavanje.

Generalno, Crna Gora je ostvarila dobar napredak u rješavanju prioriteta u oblasti upravljanja granicom, ali neophodno je održati dinamiku sprovođenja reformi.

Ograničeni napredak je ostvaren u oblasti *azila*, iako su zakonodavni i institucionalni okvir skoro kompletirani. Zakon o azilu propisuje širok spektar prava. Registrovan je veoma ograničen broj lica koja traže azil u Crnoj Gori u 2008. godini registrovano je sedam lica, a do dana zaključivanja izvještaja u 2009. godini, registrovano je 13 lica koja traže azil.

U praksi, lica koja traže azil i lica sa priznatim statusom izbjeglice suočavaju se sa izvjesnim teškoćama, uključujući i pristup tržištu rada. Neophodno je razjasniti pomiješani pravosudno/administrativni karakter državne Komisije za azil. Zakonom se ne predviđa pravo žalbe sudu na odluke ove Komisije. Potrebna je obuka za službenike ove komisije o pitanjima iz oblasti azila. Izgradnja planiranog prihvatnog centra za azilante još uvijek nije počela. Trenutno, smještaj za azilante obezbjeđuje Kancelarija za zbrinjavanje izbjeglica. Neophodno je obezbijediti implementaciju zakona kojima se reguliše oblast azila, uključujući pravovremeno razmatranje zahtjeva za azil, i obezbjeđivanje sudskog razmatranja u slučajevima odbijanja.

Sve u svemu, Crna Gora je započela da rješava prioritete u oblasti azila. Međutim, neophodni su dalji naponi u dijelu implementacije zakonodavstva.

Zabilježen je određeni napredak u oblasti *migracija*. Zakon o strancima i Zakon o zapošljavanju i radu stranaca su stupili na snagu u januaru 2009. godine. Zakon o strancima u velikoj mjeri odražava principe definisane u Direktivi o zajedničkim standardima i procedurama za povratak državljanja trećih zemalja sa nelegalnim boravkom. Potrebno je usvojiti veliki broj podzakonskih akata za implementaciju Zakona o strancima. Odjeljenje granične policije za strance i suzbijanje ilegalne migracije, i odjeljenje za migracije, vize i readmisiju u Ministarstvu unutrašnjih poslova su nadležni za pitanja iz oblasti migracija. U novembru 2008. godine usvojena je Strategija za integrisano upravljanje migracijama za period 2008-2013, sa pratećim akcionim planom za realizaciju iste. Osnovan je Savjet za monitoring implementacije ove strategije. Nijesu zabilježeni problemi u implementaciji Sporazuma o readmisiji, koji je potpisan između Crne Gore i Evropske zajednice. Krajem 2008. godine, Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Srbija su potpisale

Memorandum o razumijevanju i uspostavljanju sistema za razmjenu statističkih podataka o ilegalnim migracijama i učešću u regionalnim sistemima unaprijedene notifikacije.

Međutim, kadrove i specijalizovana znanja o pitanjima iz oblasti migracija u Ministarstvu unutrašnjih poslova treba unaprijediti. Saradnja sa ostalim institucijama, posebno sa Zavodom za zapošljavanje, vezana za nelegalno zapošljavanje migranata, je i dalje slaba. Pitanja integracije migranata i reintegracije crnogorskih državljana, shodno odredbama sporazuma o readmisiji, još uvijek nijesu dovoljno riješena. Neophodan je dalji napredak u oblasti prikupljanja podatak o migraciji. Objekti za pritvor stranih državljana koji nelegalno borave u rnoj Gori još uvijek nijesu adekvatni.

Potrebno je da Crna Gora obezbijedi efikasnu implementaciju zakonodavnog okvira namjenjenog za rješavanje statusa raseljenih lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske, i rješavanju statusa raseljenih lica sa Kosova.

Sve u svemu, ostvaren je dobar napredak u oblasti migracija. Potrebni su dalji napor i u dijelu implementacije zakonodavstva i unapređenja administrativnih kapaciteta i institucionalne saradnje. Neophodno je riješiti pitanje interno raseljenih lica.

4.3.2. *Pranje novca*

Ostvaren je određeni napredak u oblasti borbe protiv pranja novca. Usvojeni su podzakonski akti neophodni za implementaciju Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma, koji je usvojen u decembru 2008. godine. Ova dva akta uvode pravila i procedure za prijavu novčanih transakcija od preko 15 000 eura, kao i sumnjivih transakcija, ali i pravila za organizovanje i način vođenja evidencije, stručno usavršavanje kadra i vršenje unutrašnje kontrole u organima koji su obveznici izvještavanja prema Upravi za sprječavanje pranja novca. U martu 2009. godine, još jedan akt za implementaciju relevantnog zako-

nodavstva je usvojen, i to o pripremi uputstva za analizu rizika u cilju prevencije pranja novca i finansiranja terorizma. Službenici policije i tužilaštva prošli su obuku o identifikaciji i detekciji pranja novca i o zaplijeni imovine stečene krivičnim radnjama.

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma vodi baze podataka o sumnjivim transakcijama, novčanim transakcijama preduzeća za prodaju nekretnina registrovanih kod suda. Analitičari iz Uprave takođe imaju pristup statističkim izvještajima o depozitima i podizanjima novca i o investitorima na tržištima kapitala. Međutim, Upravi nedostaje važna softverska baza podataka (IBASE), koja bi olakšala nacionalnu i međunarodnu saradnju i razmjenu podataka sa drugim organima za sprovođenje zakona. Uprava trenutno ima 25 zaposlenih od predviđenih 34. Registar obveznika izvještavanja omogućava praćenje trendova izvještavanja. Obim obveznika izvještavanja se proširio ali se broj prijavljenih sumnjivih transakcija smanjio tokom 2008. godine.

Zahtjevi za identifikacijom koristi vlasnika od strane obveznika izvještavanja, posebno kada je riječ o kazinima i agencijama za nekretnine, pooštreni su, i jedna agencija za nekretnine je već dostavila jedan izvještaj o sumnjivoj transakciji.

Međutim, potrebno je unaprijediti crnogorsku efikasnost u borbi protiv pranja novca. Zakonodavstvo Crne Gore u ovoj oblasti još uvijek nije usaglašeno sa UN Konvencijom o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i UN Konvencijom o borbi protiv nelegalne trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama. Četvrtina radnih mjesta u Upravi još uvijek nije popunjeno, visok je stepen promjene zaposlenih a plate su niske. Statistički podaci još uvijek nijesu pouzdani. Potrebno je usaglasiti jasan set mehanizama upravljanja statistikom kako bi se odgovarajući podaci prikupljali rutinski.

Tokom 2008. godine, samo jedna prijava o sumnjivim transakcijama je podnijeta i to od strane Platnog prometa Crne Gore,

a nijedna od strane advokata ili notara. Potrebno je sprovesti strožiju kontrolu nad fondovima koji se investiraju u nekretnine. Samo pet od ukupno 11 komercijalnih banaka podnijelo je STRs u 2008. godini i 2009. godini, i oko polovine ukupnih STRs potiče iz dvije banke. Potrebno je unaprediti shvatanje obveznika izveštavanja o njihovoj obavezi da podnose izveštaje Upravi, kao i nadzor nad usklađenosti obveznika izveštavanja. Ovo podrazumjeva i obavezno unapređenje kapaciteta Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Lista identifikatora za identifikaciju sumnjivih transakcija iz marta 2007. treba da bude ažurirana. Kapaciteti pristupa zasnovani na riziku za rad sa sumnjivim transakcijama, koje su prijavljene Upravi, i evidencija koja se dobija kao rezultat, i dalje su slabi. Neophodne smjernice još nijesu usvojene. Upravi su potrebni analitičari koji su prošli neophodne obuke.

Kapaciteti policije i tužilaštva za istragu slučajeva pranja novca su i dalje slabi. Samo je mali, mada povećan, broj slučajeva pranja novca prosljeđen Tužilaštvu od strane policije. Tužilaštvu i dalje nedostaje ekspertiza u ovoj oblasti. Tokom 2008. godine, policija je sprovela samo tri finansijske istrage, u saradnji sa Specijalnim tužiocem za borbu protiv organizovanog kriminala. Potrebno je dodatno jačati ljudske resurse, zajedno sa ekspertizom i tehničkim kapacitetima policije i Tužilaštva, posebno za finansijske istrage. U periodu septembar 2008-avgust 2009, nije bilo presuda za slučajeve pranja novca.

Potrebno je unaprediti kapacitete za vođenje finansijskih istraga i nivo svijesti o njihovom značaju u Upravi za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Upravi policije i Tužilaštvu. Neophodna je efikasnija međuagencijska saradnja kako bi se smanjila birokratija i osigurala redovan monitoring i povratne informacije o istragama. Ovo će zahtijevati, između ostalog, reviziju postojećeg memoranduma o saradnji između Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprave policije i Tužilaštva.

Sve u svemu, Crna Gora je nastavila da rješava prioritete u ovoj oblasti, ali pranje novca je i dalje ozbiljan problem povezan sa organizovanim kriminalom i korupcijom. Potrebna je jasna odlučnost da se spriječi i suzbije pranje novca. Smanjenje broja istraga i prijava sumnjivih transakcija, i činjenica da nije bilo presuda u oblasti pranja novca, su razlog za zabrinutost.

4.3.3. Droge

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u borbi protiv droge. Nacionalni strateški odgovor na droge, i prateći akcioni plan, implementiraju se u koordinaciji sa novoosnovanom Nacionalnom kancelarijom za borbu protiv droge. Po prvi put u Crnoj Gori, sprovedeno je istraživanje, a u skladu sa EU metodama, o upotrebi alkohola, droga i cigareta. Nastavljeno je sa sprovođenjem preventivnih aktivnosti. Službenici policije i carine su prošli obuku o kontroli prekursora i krijumčarenju droga. Priručnik o borbi protiv droga je distribuiran službenicima granične policije. Registrovan je trend rasta zaplijene različitih vrsta narkotika tokom izvještajnog perioda. Unapređena je međunarodna saradnja u oblasti sprovođenja zakona u slučajevima koji se odnose na narkotike.

Međutim, Zakon o prekursorima još uvijek nije usvojen. Crna Gora je i dalje ključna karika na tranzitnim rutama za krijumčarenje droga. Zabilježen je porast u konzumaciji droge u zemlji. Kapaciteti policije za borbu protiv droge i povezanih kriminalnih djela su i dalje nedovoljni. Odjeljenje policije za borbu protiv droge i krijumčarenja još uvijek nema dovoljan broj zaposlenih niti dovoljno opreme. Instrumenti poput zaštite svjedoka i prikrivenih policijskih isljednika se ne koriste često, djelimično zbog inherentne teškoće korišćenja ovih sredstava u veoma maloj, društveno usko povezanoj zemlji. Nacionalna kancelarija za borbu protiv droge je počela sa radom ali nema dovoljan broj zaposle-

nih. Planirana nacionalna informativna jedinica za droge, koja će biti nadležna za prikupljanje i dokumentovanje informacija o broju ovisnika, tek treba da bude osnovana. I dalje postoje problemi u vezi sa sprječavanjem narkomanije i liječenja i rehabilitacije ovisnika. Potrebno je osnažiti međuagencijsku i međunarodnu saradnju između organa za sprovođenje zakona.

Sve u svemu, Crna Gora je počela da rješava neke od glavnih prioriteta u ovoj oblasti, ali potrebne su dalje aktivnosti. Institucionalni okvir za borbu protiv droge i povezanih kriminalnih djela je ojačan, a nivo zaplijene narkotika je povećan. Međutim, krijumčarenje droge, posebno od strane grupa uključenih u organizovani kriminal, i dalje predstavlja ozbiljan problem. Narkomanija se i dalje povećava, i takođe i dalje ne postoji dovoljno pouzdanih statističkih podataka.

4.3.4. Policija

Zabilježen je određeni napredak u oblasti rada i reforme policije tokom izvještajnog perioda. Nastavljeno je sa unutrašnjom reorganizacijom. Policijska akademija je nastavila da unapređuje svoje kapacitete za sprovođenje osnovnih i specijalizovanih obuka za različite nivoe službenika, uključujući i specijalizovane obuke za službenike kriminalističke i granične policije. Mehanizmi monitoringa rada su uspostavljeni u oblasti unutrašnje kontrole. Disciplinske mjere su izrečene za 124 službenika policije, a u periodu februar-jul 2009. podnijete su krivične prijave protiv 27 policijskih službenika. Implementacija pilot projekta policije vođene obavještajnim radom je otpočela u dvije područne jedinice policije - Bar i Budva, uključujući i ispostavu Ulcinj. Pilot projekat rada policije u zajednici je takođe uspješno implementiran u svim područnim jedinicama policije. Moderni Forenzički centar je otvoren i počeo je sa radom. Obezbijedena je nova oprema za policiju, a uvedene su i nove policijske uniforme.

Policija je aktivno učestvovala u međunarodnoj policijskoj saradnji i u velikom broju sprovedenih zajedničkih operacija. Shodno odredbama Konvencije o policijskoj saradnji u JIE (Bečka konvencija), crnogorska policija je uključena u prekograničnu saradnju i razmjenu obavještajnih podataka sa policijskim službama u susjednim zemljama.

Međutim, potrebno je dodatno unaprediti stručne kapacitete policije, posebno u dijelu koji se odnosi na upotrebu modernih istražnih i analitičkih tehnika, dostupnosti osnovne infrastrukture i opreme, i sveobuhvatne IT mreže. Potrebno je unaprediti opremu i radni prostor, posebno za odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala. Policijski službenici, specijalizovani za borbu protiv organizovanog kriminala, moraju ostati fokusirani na ovim poslovima, i ne bi trebalo da budu preraspoređivani na druge zadatke. Operativna efikasnost i bezbjednost počiva na zahtjevu da diseminacija obavještajnih podataka i informacija bude zasnovana na *need-to-know* principu, a ne na hijerarhijskim kanalima komunikacije.

Potrebno je unaprediti pravila čuvanja podataka i prikupljanja statističkih podataka u Upravi policije. Ukupan broj policijskih službenika je i dalje visok u poređenju sa registrovanom stopom kriminala. Odjeljenje unutrašnje kontrole Uprave policije treba dodatno ojačati. Neophodno je nastaviti dalju reformu policije usvajanjem novog Zakona o policiji, uzimajući u obzir odredbe novog Zakonika o krivičnom postupku, i jačanje integriteta policije i uloge policije kao pružaoca usluga građanima. Potrebno je pooštriti kontrolu pristupa oružju i eksplozivima. Strateški sporazum o saradnji sa Europlo-om je ratifikovan u avgustu 2009. godine.

Sve u svemu, reforma policije u Crnoj Gori je skromno uznapredovala.

4.3.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma

Zabilježen je određeni napredak u oblasti borbe protiv *organizovanog kriminala*. U februaru 2009. godine, stupio je na snagu Dodatni protokol Evropske konvencije o pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Vlada je usvojila četvrti i peti izvještaj o realizaciji akcionog plana za implementaciju programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Napredak je ostvaren u implementaciji u velikom broju oblasti, iako je značajan broj mjera samo djelimično realizovan ili mjere nijesu uopšte realizovane. Nacionalna komisija za borbu protiv organizovanog kriminala i Tripartitna komisija su nastavile sa sprovođenjem aktivnosti u dijelu monitoringa slučajeva i harmonizacije statistike i metoda analize.

Novousvojeni Zakonik o krivičnom postupku značajno jača zakonodavni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Povećan je broj osoblja i zamjenika u Odjeljenju Specijalnog tužioca za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Takođe su ojačana i relevantna odjeljenja u dva viša suda, kojima je takođe obezbijeđena i specijalizovana obuka. Povećan je broj istraga i optuženja u slučajevima organizovanog kriminala, a obezbijeđen je i veći broj presuda, uključujući i slučaj visokog profila za ubistvo jednog novinara. Vlasti su aktivno učestvovala u međunarodnoj pravosudnoj i policijskoj saradnji.

Odjeljenje Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije sprovelo je šest finansijskih istraga tokom 2008. godine, i podnijelo je šest krivičnih prijava. Tri finansijske istrage su pokrenute u periodu januar - april 2009. g, od kojih se jedna odnosi i na slučaj organizovanog kriminala. Istražni i operativni kapaciteti Jedinice za posebne provjere, nadležne za prikupljanje i analizu obavještajnih podataka, su dodatno unaprijeđeni, a Jedinica je opremljena i novim kompjuterima.

Međutim, neophodni su dodatni naponi kako bi se obezbjedila efikasna implementacija zakašnjelih mjera iz akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Budući strateški prioriteti i aktivnosti treba da budu zasnovani na detaljnoj i sveobuhvatnoj procjeni stvarnih potreba i prijetnji koje se odnose na organizovani kriminal i korupciju uzimajući u obzir sredstva dostupna za implementaciju. Potrebno je suštinski unaprediti kvalitet statističkih podataka, u cilju omogućavanja praćenja trendova u oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Koordinacija na nacionalnom nivou i međunarodna pravosudna saradnja treba da budu formalizovane i poboljšane. Procedure rada, kadar i tehnička opremljenost tijela zaduženih za međunarodnu saradnju u oblasti sprovođenja zakona, a posebno odjeljenja za međunarodnu saradnju Uprave policije, moraju biti dodatno unapređena. Ukoliko zakonske odredbe kojima se dozvoljava oduzimanje imovine stečene kriminalnim radnjama stupe na snagu, policiji i Tužilaštvu će biti potrebna dodatna obuka u vezi sa finansijskim istragama, kako bi mogli da uđu u trag imovini stečenoj krivičnim radnjama, i kako bi bili u mogućnosti da prezentuju relevantne dokaze na sudu. Uprava za državnu imovinu, koja će biti nadležna za staranje o privremeno i trajno oduzetoj imovini, osnovana je u julu 2009. godine. Neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se obezbijedili institucionalni i administrativni kapaciteti za funkcionisanje ove Uprave.

Odjeljenje Uprave policije za borbu protiv organizovanog kriminala nema dovoljan broj zaposlenih, a na lokalnom nivou uopšte nema zaposlenih. Radni uslovi ovog odjeljenja su neadekvatni i neophodno je dodatno unaprediti stručne sposobnosti zaposlenih, posebno u dijelu modernih istražnih tehnika, uključujući finansijske istrage, koje još uvijek nijesu shvaćene kao jedno od osnovnih sredstava za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije i pranja novca.

Kapaciteti Jedinice za posebne provjere za sprovođenje prismore su nedovoljni kako bi se istrage sprovodile efikasno, a sve zbog nedostatka obučenog kadra i posebne opreme. Planovi za razvoj velikog broja praktičnih alatki za one koji sprovode zakon - poput Priručnika za primjenu posebnih istražnih tehnika i Priručnika o policiji vođenoj obavještajnim radom - tek treba da budu implementirani. Neophodno je značajno unaprediti obuke i ekspertizu, posebno u oblasti finansijskih istražnih metoda, kao i opremu i radni prostor.

Sporazum o saradnji između Uprave policije i Tužilaštva potpisan je u junu 2009. godine. Međutim, potrebno je nastaviti sa implementacijom ostalih planiranih mjera, koje za cilj imaju formalizovanje postojeće neformalne međuagencijske saradnje i razmjene informacija. Operativna saradnja između organa koji sprovode zakon bi mogla biti unapređena osnivanjem nacionalne kancelarije za koordinaciju, čime bi se omogućila direktna razmjena informacija i obavještajnih podataka između Uprave policije, Poreske uprave, Uprave carina i Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Kako bi se osigurala veća efikasnost, potrebno je postepeno razvijanje neophodnih stručnih vještina i procedura obrade, zajedno sa proizvodnjom i sistematskim raspoređivanjem obavještajnih podataka i informacija, što će pomoći i omogućiti punu efikasnost ove jedinice.

Tokom izvještajnog perioda, povećan je broj presuda u oblasti organizovanog kriminala. U cilju postizanja boljih rezultata, potrebno je obezbijediti konzistentnu upotrebu novih zakonskih alatki, zatim angažovanje dodatnih službenika policije koji su prošli specijalizovane obuke, dodatnog kadra u Tužilaštvu, uvođenje pojednostavljenih procedura, jačanje međuagencijske saradnje, i obezbjeđivanje specijalizovanih obuka.

Generalno, ojačani su institucionalni, zakonodavni i administrativni kapaciteti za borbu protiv organizovanog kriminala. Poboljšanja u zakonodavstvu koja se odnose na krivični postu-

pak predstavljaju veliki korak u pravom pravcu. Međutim, kapaciteti policije i pravosuđa za borbu protiv organizovanog kriminala i dalje su ograničeni. Neefikasnost u krivičnom gonjenju, suđenju i izricanju presuda za slučajeve organizovanog kriminala i dalje predstavlja ozbiljan problem u Crnoj Gori.

Zabilježen je dobar napredak u oblasti *borbe protiv trgovine ljudima*. Crna Gora je i dalje prvenstveno zemlja tranzita za trgovinu ljudskim bićima. Akcioni plan za implementaciju strategije borbe protiv trgovine ljudima za 2009. godinu usvojen je u decembru 2008. godine. Ovaj akcioni plan uključuje i mjere za borbu protiv trgovine djecom. Evropska konvencija za borbu protiv trgovine ljudskim bićima je stupila na snagu u novembru 2008. godine. Uspostavljeni su i sistemi za zaštitu i podršku žrtvama trgovine ljudima. Skloništa i programe pomoći žrtvama i dalje vode NVO-i, a finansirani su od strane Vlade. Postojeći kapaciteti su trenutno dovoljni imajući u vidu mali broj žrtava trgovine ljudima (četiri lica u 2007. godini i tri lica u 2008. godini). Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima je nastavila sa sprovođenjem sveobuhvatnih aktivnosti na planu podizanja nivoa svijesti javnosti o borbi protiv ove pojave i sprječavanja trgovine ljudskim bićima. Specijalizovane obuke su obezbijedene za relevantne institucije na nacionalnom i lokalnom nivou. Sprovedene su istrage u slučajevima trgovine ljudima, i ti slučajevi su zaključeni pravosnažnim presudama.

Neophodne su dalje mjere kojima bi se unaprijedili kapaciteti nadležnih organa za identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima. U tom smislu, potrebno je razmotriti eventualne izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva o ilegalnim migracijama.

Generalno, Crna Gora je napredovala u oblasti borbe protiv trgovine ljudskim bićima, mada je neophodno nastaviti sa sprovođenjem dodatnih napora u ovoj oblasti.

Ograničeni napredak je ostvaren na planu jačanja koordinacije i kapaciteta agencija za sprovođenje zakona, nadležnih za

borbu protiv terorizma. Anti-teroristička jedinica Uprave policije je je prošla kroz dodatnu obuku, i time je doprinijela unaprijeđenju rada policije, npr. u oblasti zaštite ličnosti i transfera vrijednosti / novca. I dalje je neophodno usvojiti nacionalnu strategiju borbe protiv terorizma.

Generalno, crnogorski okvir za borbu protiv terorizma je u ranoj fazi priprema.

4.3.6. Zaštita ličnih podataka

Ostvaren je određeni napredak i to u vidu usvajanja Zakona o zaštiti ličnih podataka, krajem 2008. godine. Zakon je stupio na snagu, ali izmjene i dopune zakona, koje za cilj imaju obezbjeđenje nezavisnosti nadzornog organa, još uvijek nijesu usvojene. Predsjednik i članovi Savjeta ovog tijela nijesu postavljeni u vremenskom roku definisanom gorepomenutim zakonom.

Zaštita ličnih podataka se još uvijek nije suštinski unaprijedila. Crna Gora i dalje treba da u potpunosti uskladi svoj zakonodavni okvir, kojim se reguliše oblast zaštite podataka, sa evropskim *Acquis-om*. Novousvojeni zakon ne obezbjeđuje dovoljan stepen nezavisnosti nadzornog organa. Nadzorni organ i neophodni informacioni sistem još uvijek nijesu uspostavljeni. Takođe je neophodno i druge zakonske akte i podakte usaglasiti sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka. Potrebno je dodatno obučiti službenike javne uprave o njihovim novim obavezama u dijelu zaštite ličnih podataka.

Generalno, Crna Gora je počela da rješava neke od prioriteta u ovoj oblasti.