



# EU ENLARGEMENT PACKAGE

2021

## MONTENEGRO



*Enlargement  
Negotiations*

© European Union, 2021

Reuse of this document is allowed, provided appropriate credit is given and any changes are indicated (Creative Commons Attribution 4.0 International license). For any use or reproduction of elements that are not owned by the EU, permission may need to be sought directly from the respective right holders.

Montenegro photo © Balsa Rakocevic, other images © European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission is responsible for the use which might be made of the following information.

Information about the enlargement of the European Union can be found on the website of the Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations:

[ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement)

Printed in Belgium



EVROPSKA KOMISIJA

Strazbur 19.10. 2021.  
SWD(2021) 293 final/2

**RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

**Izveštaj za Crnu Goru za 2021. godinu**

*uz*

**Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i  
socijalnom komitetu i Komitetu regiona**

**Saopštenje o politici proširenja EU za 2021. godinu**

{COM(2021) 644 final} - {SWD(2021) 288 final} - {SWD(2021) 289 final} -  
{COM(2021) 644 final} - {SWD(2021) 288 final} - {SWD(2021) 289 final}

-  
SWD(2021) 293 final/2

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	2
1.1. Kontekst .....	2
1.2. Sažetak izvještaja .....	2
1.3 Stanje stvari u pristupnim pregovorima.....	7
2. Klaster 1: Osnove procesa pristupanja .....	8
2.1. Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave.....	8
2.1.1 Demokracija .....	8
2.1.2. Reforma javne uprave.....	14
2.2. Vladavina prava i temeljna prava .....	17
2.2.1 Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava.....	17
2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost .....	38
2.3. Ekonomski kriterijumi .....	52
2.3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije .....	52
2.3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU ..	58
2.4. Javne nabavke, finansije, statistika, finansijska kontrola .....	60
Poglavlje 5: Javne nabavke.....	60
Poglavlje 18: Statistika .....	62
Poglavlje 32: Finansijska kontrola.....	64
3. Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja .....	67
4. Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva .....	69
Klaster 2: Unutrašnje tržište .....	69
Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe .....	70
Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika .....	72
Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga .....	72
Poglavlje 4 - Sloboda kretanja kapitala .....	73
Poglavlje 6: Privredno pravo .....	75
Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine.....	76
Poglavlje 8: Politika konkurencije.....	77
Poglavlje 9: Finansijske usluge .....	79
Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja.....	80
Klaster 3: Konkurentnost i inkluzivni rast.....	83
Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji .....	83
Poglavlje 16: Porezi.....	85

Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika .....	86
Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje .....	87
Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika .....	90
Poglavlje 25: Nauka i istraživanje .....	91
Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura .....	93
Poglavlje 29: Carinska unija .....	95
Klaster 4: Zelena agenda i održiva konektivnost.....	97
Poglavlje 14: Saobraćajna politika .....	97
Poglavlje 15: Energetika.....	99
Poglavlje 21: Transevropske mreže.....	101
Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene .....	103
Klaster 5: Resursi, poljoprivreda i kohezija .....	105
Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj.....	106
Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika .....	107
Poglavlje 13: Ribarstvo.....	108
Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata .....	109
Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe.....	110
Klaster 6: Vanjski odnosi .....	111
Poglavlje 30: Vanjski odnosi .....	112
Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika .....	113
Prilog I – Odnosi između EU i Crne Gore.....	114

## **1. UVOD**

### **1.1. KONTEKST**

Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Do sada je otvoreno 33 poglavlja od čega su tri privremeno zatvorena. Crna Gora je prihvatila revidiranu metodologiju proširenja koja se fokusira na: temeljne reforme, jače političko usmjeravanje, pojačanu dinamiku i predvidivost procesa. Crna Gora je nastavila da u velikom obimu implementira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i sastanci zajedničkih tijela po tom sporazumu odvijali su se redovno.

Ukupan napredak u pristupnim pregovorima zavisi od napretka u oblasti vladavine prava, prema uslovima koji su predviđeni Pregovaračkim okvirom, kao i revidiranom metodologijom koju je Crna Gora zvanično prihvatila na Međuvladinoj konferenciji održanoj 22. juna 2021. godine. Napredak ka ispunjavanju prelaznih mjerila predviđen u Poglavljima 23 i 24, koja se odnose na vladavinu prava, biće ključan za postizanje daljeg napretka u pregovorima generalno gledano, a nijedno poglavlje neće biti privremeno zatvoreno dok se ne postignu ova mjerila.

Politička posvećenost crnogorskih vlasti strateškom cilju evropskih integracija dosljedno se navodi kao ključni prioritet zemlje tokom prilično izazovnog izvještajnog perioda, u kome se nastavila pandemija kovida-19. Do septembra 2021. godine Crna Gora je zabilježila oko 131.500 slučajeva i oko 1.940 smrtnih ishoda vezanih za pandemiju, a oko 33% stanovništva je u potpunosti vakcinisano. Iako je još uvijek teško procijeniti finalne dimenzije uticaja, u smislu gubitka ljudskih života i štete po ekonomiju, jasno je da su neophodne restrikcije koje su uvedene u kontekstu pandemije imale teške posljedice, naročito na ekonomiju Crne Gore koja zavisi od turizma i koja je najviše pogođena od ekonomija zemalja u regionu. EU je nastavila da pruža suštinsku i ubjedljivo najjaču podršku. To obuhvata finansijsku podršku, značajan paket od 53 miliona eura bespovratne finansijske pomoći i 60 miliona eura povoljnih kredita u formi makro-finansijske pomoći za rješavanje neposredne zdravstvene krize, uz dostavljanje ogromnih količina zdravstvenih potrepština i opreme, kao i 200.000 eura opredijeljenih u okviru Fonda solidarnosti EU. EU i države članice takođe su pružile podršku kampanji za vakcinaciju u Crnoj Gori time što su do početka septembra obezbijedile 262.000 doza vakcina, što je znak konkretne solidarnosti EU.

### **1.2. SAŽETAK IZVJEŠTAJA<sup>1 2</sup>**

Kada je riječ o političkim kriterijumima, izvještajni period obilježile su tenzije i nepovjerenje između političkih aktera. Duboka polarizacija između nove vladajuće većine i opozicije bila je uporno prisutna tokom 2020. godine, a pojačala se u post-izbornom periodu. Zategnuti odnosi i nepovjerenje predstavljali su podsticaj za česte eskalacije i dalje pogoršavanje političkih podjela, i unutar vladajuće većine. Parlamentarni izbori doveli su do promjene u vladajućoj koaliciji i transformisali dinamiku između državnih organa, te pokazali potrebu da se pronađe ravnoteža u novoj političkoj situaciji, uključujući i u pitanjima vezanim za vjerske zajednice i etnicitet, koja su dominirala političkom agendom tokom izvještajnog perioda. Trvenja između izvršne i zakonodavne grane vlasti usporila su rad na reformama. U decembru 2020. godine

---

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj pokriva period između juna mjeseca 2020. i juna mjeseca 2021. godine. On se bazira na inputu iz različitih izvora, uključujući doprinos vlade Crne Gore, država članica EU, Evropskog parlamenta, izvještaje i informacije od različitih međunarodnih i nevladinih organizacija. To obuhvata i rezultate komparativne ocjene i indeksa koje su generisale druge zainteresovane strane, naročito u oblasti vladavine prava.

<sup>2</sup> Kako bi se ocijenilo stanje stvari, izvještaj koristi sljedeću skalu ocjena: rana faza, određeni nivo pripremljenosti/spremnosti, umjereno spreman/pripremljen, dobar nivo pripremljenosti/spremnosti i veoma napredan. Kada se ocjenjuje napredak ostvaren tokom izvještajnog perioda, koristi se sljedeća skala: nazadovanje, bez napretka, ograničeni napredak, određeni napredak, dobar napredak i veoma dobar napredak. Tamo gdje je to prikladno, korišćeni su prelazni koraci.

Skupština je izabrala 42. Vladu Crne Gore u kojoj je značajno smanjen broj ministarstava. To je prva vlada Crne Gore koju čine uglavnom eksperti bez političke pripadnosti.

U svom završnom izvještaju sa parlamentarnih izbora iz 2020. godine, ograničena posmatračka misija Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) preporučila je sveobuhvatnu reformu da bi se zakonski okvir kojim se uređuju izbori usaglasio i da bi se uredili svi ključni aspekti izbora, kroz jedan inkluzivan proces mnogo prije narednih izbora. U decembru 2020. godine Skupština je osnovala odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu koji je dobio zadatak da pripremi zakonodavne reforme do kraja 2021. godine. Napredak je spor zbog kašnjenja u početku rada odbora i zbog periodičnih bojkota. Skupština je razriješila predsjednika Državne izborne komisije (DIK) u junu 2021. godine, a imenovanje novog predsjednika još nije obavljeno u Skupštini. Potrebno je da se nastavi sa nastojanjima usmjerenim na jačanje profesionalizma, transparentnosti i odgovornosti DIK-a.

Tokom 2021. godine u dvije opštine održani su lokalni izbori. Uprkos sporazumu između partija da se svi lokalni izbori održavaju istog dana, zakonski okvir i dalje predviđa da se oni održavaju jedni za drugima, što vodi do konstantne pred-izborne kampanje na nacionalnom i lokalnom nivou. I dalje ostaje da se obezbijedi kredibilan, nezavisan i djelotvoran institucionalni odgovor na takozvanu ' aferu koverta '.

Nepostojanje konstruktivnog angažovanja svih parlamentarnih aktera spriječilo je smisleni politički dijalog, što je dovelo do dalje polarizacije političke scene. Bojkot plenarnih zasjedanja od strane većine poslanika, iz opozicije i vladajuće većine izazivao je suspenziju odlučivanja u Skupštini tokom 2021. godine. Skupština je poboljšala transparentnost svog rada, komunikaciju sa javnoću i ukupno pojačala svoju zakonodavnu i nadzornu ulogu.

Vladajuća većina često je inicirala i donosila zakone kroz skraćeni postupak, bez neophodne javne rasprave i bez propisnog uzimanja u obzir uslova za pristupanje EU. Skupština tek treba da pokaže u praksi svoju posvećenost EU reformskoj agendi Crne Gore i da poboljša koordinaciju sa vladom kada je riječ o zakonodavnim inicijativama. Skupština treba da ojača profesionalni i ekspertski kapacitet svog administrativnog kadra i da poboljša političku zastupljenost žena.

Sastav sadašnje Skupštine do sada nije viđen u istoriji Crne Gore. Skupština treba da pokuša da pronade široki konsenzus među partijama i u društvu po pitanju reformi koje su vezane za EU, što je od vitalnog značaja da bi Crna Gora ostvarila napredak na svom putu ka EU. Jasno je da je aktivno i konstruktivno učešće svih partija neophodno da bi se pojačala parlamentarna odgovornost, nadzor izvršne grane vlasti, demokratsko praćenje i analiza, da bi se poboljšao kvalitet zakona, kao i za ključna imenovanja. Za sada, Skupština nije bila u stanju da obezbijedi potrebnu 2/3 većinu za važna imenovanja u sudstvu, pa su tako ključne funkcije u pravosudnom sistemu još uvijek popunjene vršiocima dužnosti.

Kada je riječ o upravljanju, postoji potreba da se ojača učešće zainteresovanih strana i kapacitet Vlade da implementira reforme. U decembru 2020. godine, Skupština je izabrala 42. Vladu Crne Gore. Broj ministarstava je smanjen na 12, a na čelu 4 ministarstva su žene. Sastav nove Vlade je takav da je to prva ekspertska vlada u Crnoj Gori i samo mjesto potpredsjednika Vlade drži lider političke partije. Vlada je takođe usvojila novi nacionalni program za pristupanje EU za period 2021-2023. godine. Pregovaračka struktura je značajno oslabljena odlaskom ili otpuštanjem 110 članova, uključujući 16 pregovarača po poglavljima i 24 šefa radnih grupa. Većina od ovih ključnih pozicija i dalje je upražnjena. Neka ključna ministarstva nisu pokazala dovoljnu posvećenost i konstruktivno angažovanje u procesu pristupanja EU pod novim rukovodstvom.

Uloga civilnog društva je prepoznata i unaprijeđena, međutim sadašnji zakonski i institucionalni okvir treba dalje da se poboljša da bi se ojačali mehanizmi za konsultacije i saradnju između državnih institucija i civilnog društva u kontekstu procesa pristupanja EU.

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti reforme javne uprave. Ukupno gledano, u izvještajnom periodu ostvaren je ograničen napredak. Promjena vlade i parlamentarne većine ozbiljno je uticala na državnu službu: izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima spuštani su uslovi vezani za kompetentnost, nezavisnost i zapošljavanje državnih službenika na osnovu rezultata (enlg. *merit-based*). Štaviše, nedavne reorganizacije javne uprave dovele su do značajnih promjena u kadrovima, uključujući i promjene na višim nivoima, čime je ugrožen kapacitet Crne Gore da zadrži iskusan kadar u pitanjima vezanim za proces pristupanja EU u mnogim sektorima. Potrebna je jaka politička volja da se djelotvorno depolitizuje javna služba, da se optimizuje državna administracija i da se implementira rukovodna odgovornost.

Crna Gora i dalje je umjereno spremna da primjenjuje pravnu tekovinu EU (*acquis*) i evropske standarde u oblasti pravosuđa i temeljnih prava i, ukupno gledano, ostvarila je ograničen napredak, sa ograničenim bilansom ostvarenih rezultata u oblasti odgovornosti. Nije ostvaren napredak u oblasti pravosuđa, a implementacija ključnih reformi u pravosuđu stagnira. Potrebna je odlučujuća politička posvećenost da bi se odblokirali važni segmenti reformi koje još uvijek nisu izvršene, sa nizom imenovanja u pravosuđu koje čekaju u Skupštini zbog nemogućnosti da se obezbijedi kvalifikovana većina. Uprkos proaktivnijem pristupu Agencije za sprečavanje korupcije, korupcija ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i pitanje je za brigu. Po pitanju temeljnih prava, Crna Gora je nastavila da ispunjava svoje obaveze po instrumentima i zakonodavstvu u oblasti ljudskih prava. Međutim, i dalje ostaju izazovi u djelotvornoj implementaciji nacionalnog zakonodavstva u oblasti ljudskih prava. U oblasti slobode izražavanja ostvaren je ograničeni napredak.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u borbi protiv korupcije. Ostvarila je ograničeni napredak, ispunivši djelimično prošlogodišnje preporuke vezane za dalje rezultate u bilansu ostvarenih rezultata u represiji i prevenciji korupcije i nastojanjima Agencije za sprečavanje korupcije da riješi izazove koji su pred njom. Bilans ostvarenih rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju imovine treba dalje da se poboljša. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) sa novim rukovodstvom pokazala je proaktivniji pristup, naročito u jačanju svojih aktivnosti komunikacije i dopiranja do opšte javnosti, medija i civilnog društva i u rješavanju predmeta koji su neriješeni iz prethodnih godina. Uprkos ovom pozitivnom trendu, ostaju izazovi vezani za nezavisnost, određivanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet odlučivanja Agencije i potrebna su kontinuirana nastojanja u tom smislu. Korupcija ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima. Potrebna je jaka politička volja da bi se djelotvorno riješilo ovo pitanje, kao i snažna reakcija krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou.

Crna Gora ima određeni nivo pripremljenosti/umjereno je spremna u borbi protiv organizovanog kriminala. Ostvarila je određeni napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito u poboljšavanju pristupa organa za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka i povećanju broja istražitelja i eksperata u ključnim oblastima. Nastavio se rast broja predmeta organizovanog kriminala u kojima se sprovodi istraga i krivično gonjenje, a broj predmeta po kojima je presuđeno u sudovima se gotovo utrostručio. Međunarodna policijska saradnja je dobro uspostavljena i nastavila je da donosi rezultate, sa ranije neviđenom zaplijenom droge u inostranstvu. Međutim, kapacitet da se riješi krijumčarenje duvana i pranje novca još nije na očekivanom nivou. Crna Gora još treba da riješi neke sistemske nedostatke u sistemu krivičnog pravosuđa, uključujući i način na koji se u sudovima radi na predmetima organizovanog kriminala.



Po pitanju temeljnih prava, Crna Gora u velikoj mjeri ima zakonodavni i institucionalni okvir i ostvarila je određeni napredak u ispunjavanju obaveza predviđenih u međunarodnim instrumentima i zakonodavstvu za zaštitu ljudskih prava. Međutim, ostaju izazovi u djelotvornoj implementaciji. Efikasnost istraga prekomjerne upotrebe sile od strane organa za sprovođenje zakona i zločina iz mržnje treba dalje da se poboljša. Vulnerabilne grupe, uključujući Rome i Egipćane, i lica sa invaliditetom i dalje prolaze kroz višestruke oblike diskriminacije i poteškoća u ostvarivanju svojih prava u upravnim i sudskim postupcima. Žene su i dalje u neravnopravnom položaju kada je riječ o učešću u političkom i javnom životu i pristupu zaposlenju i ekonomskim prilikama. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom ostaje pitanje za ozbiljnu brigu. Nastavio se rast incidenata napada baziranih na etničkoj ili rasnoj pripadnosti, zločina iz mržnje i govora mržnje. Crna Gora je samo dijelom ispunila prošlogodišnje preporuke. Pristup pravdi, naročito za vulnerabilne grupe i dalje treba poboljšati. Izmjene i dopune Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja donesene su nakon ograničenih, i konsultacija vjerskim zajednicama koje nisu bile potpuno inkluzivne.

Crna Gora je postigla određeni nivo pripremljenosti u oblasti slobode izražavanja. Ukupno gledano, ostvarila je ograničeni napredak tokom izvještajnog perioda i samo je dijelom ispunila prošlogodišnje preporuke. Bilo je novih dešavanja u istragama ranjavanja istražne novinarke iz 2018. godine, ali i dalje ostaje da se obezbijedi puni i djelotvorni sudski epilog u ovom predmetu i u drugim važnim starim predmetima. U aprilu 2021. godine, vlada je osnovala novu *ad hoc* komisiju za praćenje nasilja nad medijima, ali još uvijek nije u potpunosti ili djelotvorno ispunila značajne preporuke koje je dala prethodna komisija. Revizija zakonskog okvira je u toku, da bi se riješila dodatna pitanja identifikovana tokom 2020. godine u zakonu o medijima i zakonu o javnom servisu RTCG, i da bi se zakonski okvir upotpunio novim zakonom o audio-vizuelnim medijima i obezbijedila njihova puna usklađenost sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima. Potrebno je više napora da bi se ograničile posljedice dezinformacija i uznemiravanja i govora mržnje onlajn, pri čemu se mora obezbijediti da te mjere ne predstavljaju neproporcionalno ograničavanje slobode izražavanja. Skupština je imenovala novi Savjet RTCG u junu 2021. godine bez široke podrške različitih političkih partija. Nakon ove promjene i promjena u rukovodstvu koje su uslijedile, ovaj javni emiter počeo je da emituje politički raznovrsnije sadržaje. Medijska scena ostaje visoko polarizovana ukupno gledano, često je karakteriše politički pristrasno i neizbalansirano izvještavanje, uključujući i opsežnu uključenost stranih medija iz regiona, što je bilo naročito uočljivo tokom perioda izbora. Mehanizmi za samo-regulaciju i dalje su slabi.

Po pitanju ekonomskih kriterijuma Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna u razvijanju funkcionalne tržišne ekonomije. Crna Gora se našla u nagloj recesiji tokom 2020. godine jer je pandemija kovida-19 imala teške posljedice na njenu ekonomiju koja zavisi od turizma. To je stvorilo veliki negativni efekat prelivanja na privatnu potrošnju, investicije, zaposlenost, trgovinu i javne finansije. Da bi pružili podršku građanima i privredi, vlasti su implementirale nekoliko paketa ekonomske pomoći. Te mjere su u velikoj mjeri bile dobro usmjerene, transparentne i privremene. Uprkos određenim kašnjenjima zbog pandemije, vlada je nastavila da implementira neke od predviđenih reformi sa ciljem poboljšanja poslovnog okruženja. Nesmetana tranzicija vlasti u sred krize sačuvala je djelotvornost politike reagovanja na kovid-19. Nova vlada uspjela je da ublaži fiskalne rizike tako što je akumulirala značajne fiskalne tampone za pokrivanje potreba za finansiranjem tokom 2021. godine, uključujući i za dodatne programe podrške vezane za pandemiju kovida-19. Finansijski sektor ostao je stabilan tokom krize, što je rezultat njegove snažne pozicije od prije krize i mjera podrške koje su implementirale vlasti, ali odloženi uticaj krize na bilanse banaka iziskuje pomno praćenje finansijskih institucija.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna **da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama u EU**. Pandemija kovida-19 pokazala je da nepostojanje diverzifikacije čini crnogorsku ekonomiju, koja je zavisna od turizma, izuzetno osjetljivom na šokove. Učinjeni su određeni napori da se poboljša kapacitet za inovacije i da se uvedu standardi EU kod lokalnih preduzeća zahvaljujući javnim grantovima, ali to ostaje skromno, s obzirom na to koliki je ovaj izazov. Kvalitet obrazovnog sistema i izbor nastavnih programa i planova čine se neadekvatnim da podignu ljudski kapital i riješe neuklapanje u vještinama koje se nude i traže. Izuzetno brzo se razvija moderna telekomunikaciona i energetska infrastruktura, ali postoji značajan deficit u saobraćajnoj infrastrukturi, koji ometa integraciju sa regionalnim tržištima i tržištem EU. Uz to, nizak nivo sofisticiranosti domaćih proizvoda, male dimenzije lokalnih preduzeća i nizak nivo učešća na eksternim tržištima predstavljaju velike prepreke za jačanje konkurentnosti i diverzifikaciju privrede.

Što se tiče dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje, Crna Gora ostaje konstruktivno posvećena bilateralnim odnosima sa drugim zemljama koje su u procesu proširenja i sa susjednim zemljama koje su članice EU, iako su bilateralni odnosi sa Srbijom bili narušeni tenzijama, pošto je nacionalistička retorika pojačana. Crna Gora je, generalno gledano, aktivni učesnik u regionalnoj saradnji.

Što se tiče sposobnosti Crne Gore za preuzimanje obaveza iz članstva, važan posao na usklađivanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine EU je obavljen u mnogim oblastima, iako sporije nego ranije.

Klaster vezan za unutrašnje tržište ključan je za pripreme Crne Gore da ispuni uslove unutrašnjeg tržišta EU i izuzetno je relevantan za moguće mjere rane integracije i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta. Ostvaren je napredak u nadzoru tržišta, akreditaciji i standardizaciji; zakonskim preduslovima za elektronsku registraciju preduzeća; sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma; pravu privrednih društava; državnoj pomoći i transparentnosti pomoći; bankarstvu; zaštiti potrošača i zaštiti zdravlja. Crna Gora sada treba da se fokusira na: usklađivanje sa pravnom tekovinom EU koja uređuje metrologiju i standardizaciju, razvoj operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje; regulisane profesije, kretanje kapitala i plaćanja, uključujući i za sticanje imovinskih prava, fazno izbacivanje programa ekonomskog državljanstva; pravo privrednih društava i korporativno računovodstvo; intelektualnu svojinu; konkurenciju i državnu pomoć; zaštitu potrošača i zaštitu zdravlja i na implementaciju zakona kojima se vrši usklađivanje sa uslovima iz pravne tekovine EU vezanim za kapital u bankarskom sektoru.

Klaster koji se odnosi na konkurentnost i inkluzivni rast ima značajne veze sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore. Ostvaren je napredak u kontroli duvana; penzijama; industrijskoj politici; pametnoj specijalizaciji; stručnom obrazovanju i obuci i trgovinskim olakšicama. U oblasti ekonomske i monetarne politike u toku je rad na implementaciji akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora treba sada da se fokusira na: nezavisnost medijskog sektora; PDV, akcize i direktno oporezivanje, koordinaciju ekonomskih i monetarnih pitanja; radno pravo i pravo u oblasti zabrane diskriminacije, zaštitu na radu; industrijsku politiku, istraživanje i inovacije, obrazovanje i obuku i kompjuterizovani sistem tranzita koji je kompatibilan sa EU.

Klaster koji se odnosi na zelenu agendu i održivu konektivnost ima značajne veze sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore, Ekonomskim i investicionim planom Komisije, i Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Ostvaren je napredak u kreiranju energetskog tržišta "dan-unaprijed"; Strategiji za razvoj saobraćaja, zaštiti prirode i Nacionalnom energetskom i klimatskom planu. Crna Gora sada treba da se fokusira na: energetski sektor; trans-evropske mreže, telekomunikacije, TEN-T i TEN-E regulative; zelenu tranziciju, upravljanje otpadom, kvalitet voda, zaštitu prirode i klimatske promjene.

Klaster posvećen **resursima, poljoprivredi i koheziji** obuhvata politike vezane za Strukturne fondove i Investicione fondove EU i za razvijanje kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice EU. Napredak je ostvaren u poljoprivredi, hrani i ribarstvu, regionalnoj politici i strukturnim instrumentima, finansijskim i budžetskim odredbama i upravljanju vlastitim resursima. Crna Gora sada treba da se fokusira na: implementaciju IPARD programa, poljoprivredni i ruralni razvoj, kao i na ribarstvo, unapređivanje prehrambenih ustanova i kontrolu bezbjednosti hrane, uslove kohezione politike EU, kapacitet za rad na indirektnom upravljanju programima u IPA i pravila administracije za sistem sopstvenih resursa.

U okviru klastera za **vanjske odnose** Crna Gora je nastavila u potpunosti da se usklađuje sa svim stavovima Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike EU, deklaracijama i zajedničkim stavovima EU. Takođe je nastavila da implementira aktivnosti u okviru zajedničkog regionalnog tržišta na osnovu pravila EU, uključujući i kroz saradnju sa CEFTA i Regionalnim savjetom za saradnju. Usklađivanje sa cjelinom Rimskog statuta omogućilo bi privremeno zatvaranje preostalog otvorenog poglavlja 31 u ovom klasteru.

Jačanje administrativnih kapaciteta za primjenjivanje pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru, uključujući i hitnu potrebu da se rekonstruiše funkcionalna pregovaračka struktura.

U oblasti migracija i zakonite i nezakonite migracije naglo su opale tokom 2020. godine u kontekstu pandemije kovida-19. Nezakoniti dolazak migranata pao je za 60% u poređenju sa 2019. godinom, i tokom 2020. godine privedeno je 3.149 migranata. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je dvije istrage krijumčarenja migranata 2020. godine. U jednom predmetu su protiv osam osoba donesene pravosnažne osuđujuće presude. Iako se kapacitet Crne Gore za upravljanje mješovitim migracijskim tokovima i za integraciju izbjeglica poboljšava, kontinuirani naponi su potrebni da bi se Crna Gora mogla nositi sa pritiskom migracija kroz dalje povećavanje kapaciteta za prihvatanje i podizanje standarda u prihvatnim centrima. To će takođe uključivati i dalje razvijanje međunarodne saradnje po readmisiji, podršku uspješnoj reintegraciji povratnika, povećanje kapaciteta za krivično gonjenje mreža za krijumčarenje migranata, i postavljanje modernog sistema za prikupljanje podataka o migrantima.

### 1.3 STANJE STVARI U PRISTUPNIM PREGOVORIMA

KLASTERI	Poglavlja/oblasti	Datum otvaranja / zatvaranja prelaznim ili završnim mjerilima
Osnove <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	23-Pravosuđe i temeljna prava 24-Pravda, sloboda, bezbjednost 5- Javne nabavke 18 - Statistika 32-Finansijska kontrola ... Ekonomski kriterijumi ... Funkcionisanje demokratskih institucija ... RJU (Reforma javne uprave)	Decembar 2013 Decembar 2013 Decembar 2013 Decembar 2014 Jun 2014 - -
Unutrašnje tržište <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	1-Sloboda kretanja robe 2-Sloboda kretanja radnika 3-Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga 4-Sloboda kretanja kapitala	Jun 2017 Decembar 2017 Decembar 2017 ... Jun 2014

	6-Privredno pravo 7-Pravo intelektualne svojine 8-Konkurencija 9-Finansijske usluge 28-Zaštita potrošača i zdravlja	Decembar 2013 Mart 2014 Jun 2020 Jun 2015 Decembar 2014
Konkurentnost i inkluzivni rast  <i>Sva poglavlja su otvorena Poglavlja 25 i 26 su privremeno zatvorena</i>	10-Informaciono društvo i mediji 16-Porezi 17-Ekonomska i monetarna politika 19-Socijalna politika i zapošljavanje 20-Preduzetništvo i industrijska politika 25-Nauka i istraživanje  26-Obrazovanje i kultura  29-Carinska unija	Mart 2014 Mart 2015 Jun 2018 Decembar 2016 Decembar 2013 Decembar 2012 (otvoreno i zatvoreno - nema mjerila za zatvaranje). April 2013 (otvoreno i zatvoreno - nema mjerila za zatvaranje). Decembar 2014
Zelena agenda i održiva konektivnost  <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	14- Saobraćajna politika 15- Energetika 21-Transevropske mreže 27-Životna sredina i klimatske promjene	Decembar 2015 Decembar 2015 Jun 2015 Decembar 2018
<b>Resursi, poljoprivreda i kohezija</b>  <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	11- Poljoprivreda i ruralni razvoj 12- Bezbjednost hrane, veterinarstvo, fitosanitarne usluge 13- Ribarstvo 22-Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33-Finansijske i budžetske odredbe	Decembar 2016  Jun 2016 Jun 2016  Jun 2017 Decembar 2014
<b>Vanjski odnosi</b> <i>Oba poglavlja otvorena Poglavlje 30 privremeno zatvoreno closed</i>	30- <i>Vanjski odnosi</i> 31- Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika	Mart 2015 - Jun 2017 privremeno zatvoreni u junu 2014. godine

## 2. KLASTER 1: OSNOVE PROCESA PRISTUPANJA

### 2.1. FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA I REFORMA JAVNE UPRAVE

#### 2.1.1 Demokratija

Parlamentarni izbori iz avgusta 2020. godine doveli su do promjene u vladajućoj koaliciji i transformisale dinamiku između izvršne i zakonodavne grane vlasti, te pokazale potrebu da se pronađe ravnoteža u novoj političkoj situaciji, uključujući i po pitanjima koja se odnose na vjerske zajednice i etničku pripadnost, koja su dominirala političkom agendom u izvještajnom periodu. Međunarodni posmatrači na izborima preporučili su sveobuhvatnu reformu da bi se zakonski okvir kojim se uređuju izbori usaglasio i da bi se uredili svi ključni aspekti izbora, kroz jedan inkluzivan proces, i to mnogo prije narednih izbora. U decembru 2020. godine Skupština je izabrala 42. vladu Crne Gore, broj ministarstava je značajno smanjen, a to je prva vlada u Crnoj Gori koju čine uglavnom eksperti bez političke pripadnosti.

## Izbori

U svom završnom izvještaju o parlamentarnim izborima 2020. godine, ograničena posmatračka misija Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODHIR) preporučila je sveobuhvatnu reformu da bi se zakonski okvir kojim se uređuju izbori usaglasio i da bi se uredili svi ključni aspekti izbora, kroz jedan inkluzivan proces i to mnogo prije narednih izbora. U decembru 2020. godine Skupština je osnovala odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu koji je dobio zadatak da pripremi zakonodavne reforme do kraja 2021. godine. Napredak je spor zbog kašnjenja u početku rada i zbog periodičnih bojkota. Tokom 2021. godine u dvije opštine održani su lokalni izbori. Uprkos sporazumu između partija da se svi lokalni izbori održavaju istog dana, zakonski okvir i dalje predviđa da se oni održavaju jedni za drugima, što vodi do konstantne pred-izborne kampanje na nacionalnom i lokalnom nivou. I dalje ostaje da se obezbijedi kredibilan, nezavisan i djelotvoran institucionalni odgovor na takozvanu ' aferu koverta '.

U decembru 2020. godine, ograničena posmatračka misija OEBS-ODIHR objavila je svoj završni izvještaj o parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020. godine. On sadrži 23 preporuke da se izborni okvir bliže uskladi sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Misija je zaključila da zakonski okvir za izbore obezbjeđuje dovoljno pravila za demokratsko sprovođenje izbora, ali nedostaci, dvosmislenosti i nekonzistentnosti podrivaju pravnu sigurnost i omogućavaju selektivnu implementaciju. Jedan broj ranijih preporuka OEBS/ODIHR i dalje nisu riješene, uključujući i one koje se odnose na reviziju biračkog spiska, mjere protiv zloupotrebe državnih resursa, kao i određena ograničenja prava glasa.

U decembru 2020. godine, Skupština je formirala novi Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu sa mandatom da predloži reforme zakonodavstva najprije do kraja juna 2021. godine, a kasnije se to produžilo na kraj 2021. godine. U aprilu 2021. godine, nakon imenovanja svih 14 članova iz vladajuće većine i opozicije, odbor je počeo sa radom. U maju 2021. godine tri poslanika DPS-a obustavili su svoje učešće u radu Odbora, a preostala četiri poslanika opozicije napustila su Odbor u junu 2021. godine. Tri organizacije civilnog društva pozvane su da učestvuju. Da bi Odbor realizovao svoju ambicioznu agendu potrebni su istinska inkluzivnost, snažna politička posvećenost i spremnost da se postigne među-partijski konsenzus. Uz rješavanje neispunjenih preporuka OEBS/ODIHR, Odbor ima mandat da predloži nove zakone o izboru poslanika i odbornika, biračkom spisku, finansiranju političkih subjekata i predizbornih kampanja, i registrima boravišta, odluku o održavanju lokalnih izbora u svim opštinama istog dana, kao i etički kodeks za predizborne kampanje. Nadalje, Odbor je dobio zadatak da izvrši analizu implementiranja i predlaganja mogućih amandmana na Zakon o ličnim kartama i Zakon o crnogorskom državljanstvu, kao i da predloži mjere za jačanje profesionalizma i transparentnost rada Državne izborne komisije (DIK) i Agencije za sprečavanje korupcije.

Prema završnom izvještaju Ograničene misije za posmatranje izbora OEBS/ODIHR, izbori su 2020. godine vođeni transparentno i efikasno, ali DIK nije na pravi način ispunio svoju regulatornu ulogu. Ostaju neriješeni važni aspekti, kao što je provjera potpisa podrške za registraciju kandidata, kriterijumi za registraciju izbornih lista nacionalnih manjina i tabuliranje rezultata. Novi članovi DIK koji predstavljaju parlamentarne političke partije imenovani su u januaru 2021. godine.

Nakon parlamentarnih izbora i lokalnih izbora u pet opština (Andrijevića, Budva, Gusinje, Kotor i Tivat), predato je 13 pritužbi od kojih je DIK prihvatila četiri. Završene procedure po pritužbama nisu otkrile povrede koje bi dovele u pitanje regularnost izbornog procesa. Završni izvještaj OEBS/ODIHR-a konstatuje da ograničavanje prava na predavanje pritužbi samo na one pritužbe koje su vezane za povrede sopstvenog biračkog prava ne obezbjeđuje u potpunosti pravo na djelotvoran pravni lijek i preporučuje proširenje ovog prava tako da birači mogu da

predaju pritužbe vezane za sve aspekte izbornog procesa, uključujući i mogućnost da se ospore izborni rezultati. Tokom 2021. godine 14. marta održani su lokalni izbori u Nikšiću, a 9. maja, u Herceg Novom. Predizbornu kampanju za lokalne izbore u Nikšiću obilježili su izvještaji o stranom miješanju.

Nije sprovedena nikakva sveobuhvatna revizija da bi se poboljšalo povjerenje javnosti u birački spisak, na primjer kroz sprovođenje terenskih provjera. Nadležni organi treba temeljito da istraže navode o tome da postoje duplo upisani birači u jednoj ili više zemalja regiona. U novembru 2020. godine, Ustavni sud donio je odluku da je propisani uslov za ostvarivanje prava glasa na lokalnim izborima vezan za boravište od 'najmanje šest mjeseci prije dana izbora' neustavan i poništena je ta odredba Zakona o izboru poslanika i odbornika.

Nema novih dešavanja u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske svrhe iz 2012. godine u „aferi snimak”. Politički i sudski epilog „afere koverta” i dalje je u toku. U aprilu i junu 2021. godine Apelacioni sud prihvatio je žalbe Specijalnog državnog tužilaštva i poništio odluke Višeg suda u Podgorici da se prekine krivični postupak protiv jednog funkcionera iz ranije vladajuće većine za pranje novca.

## Skupština

Nepostojanje konstruktivnog angažovanja svih parlamentarnih aktera spriječilo je smisleni politički dijalog, što je dovelo do dalje polarizacije političke scene. Bojkot plenarnih zasjedanja od strane većine poslanika iz opozicije i vladajuće većine izazivao je suspenziju odlučivanja u Skupštini tokom 2021. godine. Promjena vladajuće koalicije transformisala je dinamiku između izvršne i zakonodavne grane vlasti. Skupština je poboljšala transparentnost svog rada i komunikaciju sa javnošću, te je ukupno pojačala svoju zakonodavnu i nadzornu ulogu. Međutim, vladajuća većina u parlamentu često je inicirala ili donosila zakone kroz skraćeni postupak, bez neophodne javne rasprave i bez propisnog uzimanja u obzir uslova za pristupanje EU, što je spriječilo napredak u reformama vezanim za EU i dovelo do rizika da se ponište raniji rezultati. Skupština tek treba da pokaže u praksi svoju posvećenost EU reformskoj agendi Crne Gore i da se uključi u konstruktivnu koordinaciju sa vladom kada je riječ o zakonodavnim inicijativama. Skupština treba da se uključi u transparentan, odlučni i inkluzivan dijalog o implementaciji još uvijek neimplementiranih preporuka OEBS/ODIHR i o imenovanjima u pravosuđu koja čekaju. Skupština treba takođe da ojača profesionalni i ekspertske kapacitet svog administrativnog kadra i da poboljša političku zastupljenost žena.

Dvadeset i sedmi saziv Skupštine konstituisan je 23. septembra 2020. godine. Izabrani su predsjednik Skupštine i dva potpredsjednika iz vladajuće većine, kao i predsjedavajući i članovi 13 stalnih radnih tijela i Odbora za praćenje i kontrolu procesa privatizacije. Opozicija još nije nominovala svog kandidata za mjesto potpredsjednika Skupštine. U novom sastavu Skupštine zastupljeno je pet koalicija i četiri političke partije, a vladajuća koalicija ima tanku većinu od 41/40. Od 81 poslanika, dva funkcionišu kao nezavisni poslanici, dok pet predstavlja partije etničkih manjina.

Polarizacija između nove vladajuće većine i nove opozicije bila je stalno prisutna tokom 2020. godine i pojačala se u periodu nakon izbora. Uzavreli odnosi i nepovjerenje predstavljali su podsticaj za česte eskalacije i dalje pogoršavanje političkih podjela, i unutar vladajuće većine. Još nisu počeli pregovori između partija usmjereni na postizanje potrebne kvalifikovane većine za imenovanja novog Vrhovnog državnog tužioca, članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i dvoje sudija Ustavnog suda, kojima je davno prošao rok. Odluka Državne izborne komisije da ne preda izvještaj o popunjavanju upražnjenog poslaničkog mjesta doveo je do jednostrane odluke Skupštine da potvrdi poslanički mandat. Ta odluka dovela je do osam

inicijativa Ustavnom sudu u januaru 2021. godine - tri je predala vladajuća većina i pet je predala opozicija, kao i do toga da opozicija bojkotuje rad Skupštine.

Što se tiče **zakonodavne uloge** Skupštine, opozicija je u martu nastavila da učestvuje u radu Skupštine, međutim, najveća parlamentarna opoziciona grupa najavila je bojkot ponovo u maju. Nadalje, dio najveće parlamentarne grupe vladajuće većine najavio je bojkot plenarnog rada Skupštine u junu 2021. godine. To je dovelo do suspendovanja procesa odlučivanja Skupštine.

Periodi učešća svih poslanika u plenarnim zasjedanjima i radnim tijelima privremeno su poboljšali kvalitet parlamentarne debate. Tokom 2020. godine Skupština je održala 13 sjednica, donijela 46 zakona, dok je u prvoj polovini 2021. godine održala 12 sjednica i donijela 22 zakona. Niz važnih zakonodavnih inicijativa, kao što su izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima, vladajuća većina je predložila i donijela bez adekvatnog konsultovanja sa vladom ili obezbjeđivanja usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, čime se rizikuje da se ponište ranija postignuća, uključujući i ona u ključnim reformama u oblasti vladavine prava. Institucionalna koordinacija između Skupštine i vlade o određivanju prioriteta u zakonodavnim inicijativama koje se odnose na EU reformsku agendu treba značajno da se poboljša, i treba se pridržavati dogovorenih konsultacija, bez obzira od koga dolazi inicijativa. Kapacitet skupštine da pomno analizira predloženo zakonodavstvo kako bi se provjerila usaglašenost sa pravnom tekovinom EU i dalje je ograničen.

Uložena su nastojanja da se poboljša **parlamentarni nadzor** svih grana vlasti, ali djelotvorna kontrola i dalje je u ranoj fazi. Tokom 2020. godine 4 specijalna zasjedanja Skupštine bila su posvećena poslaničkim pitanjima premijeru i njegovom kabinetu. U prvih šest mjeseci 2021. godine, organizovana su četiri zasjedanja sa poslaničkim pitanjima. Tokom 2020. godine, organizovano je 159 sjednica skupštinskih radnih tijela, jedno kontrolno saslušanje i 22 konsultativna saslušanja. Od početka 2021. godine, nadležni skupštinski odbori organizovali su devet kontrolnih saslušanja i osam konsultativnih saslušanja.

Tokom 2021. godine, predsjednik Skupštine donio je akcioni plan sa 69 mjera za jačanje zakonodavne i nadzorne funkcije Skupštine. Tek treba da se napravi jednoobrazni i djelotvorni sistem za praćenje implementacije zaključaka i preporuka koje se usvoje na nadzornim saslušanjima. Nalazi Državne revizorske institucije (DRI) i dalje se rješavaju na ograničeni način, i dalje nema rasprava ili izvještavanja o implementaciji najznačajnijih politika i zakona.

Skupština je poboljšala nivo transparentnosti i komunikaciju sa javnošću. Po prvi put sve sjednice skupštinskih radnih tijela emituju se uživo na YouTube kanalu Skupštine, a nacionalni javni servis RTCG pokrenuo je parlamentarni kanal posvećen redovnom radu parlamenta. Skupština je re-dizajnirala svoj vebisajt, prilagodivši ga za lica djelimično ili potpuno oštećenog vida i sada nudi informacije građanima na pristupačniji način. Osobe sa invaliditetom sada mogu da pristupe sali za plenarna zasjedanja. Do kraja decembra 2020. godine, novi saziv Skupštine primio je 156 predstavki građana, od kojih se 11 odnosi na zakonodavne inicijative. Od novembra 2020. godine, građani mogu predati predstavke i onlajn preko vebisajta Skupštine.

Odboru za ljudska prava nije predata nijedna pritužba građana, medija ili zainteresovanih strana na navodna kršenja etičkog kodeksa. U januaru 2021. godine, administrativni odbor skupštine poništio je odluku kojom se utvrđuju kriterijumi za opravdano odsustvo poslanika sa plenarnog zasjedanja i sjednica odbora koja je bila usvojena 2020. godine.

Odredbe kojima se propisuju novčane kazne za poslanike obrisane su izmjenama i dopunama poslovnika tokom 2021. godine.

U julu 2020. godine, donesene su izmjene i dopune Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji službe Skupštine, a do kraja 2020. godine od ukupno 269 mjesta u službi Skupštine popunjeno je 198. Profesionalni i stručni kapacitet administrativnog osoblja Skupštine treba dalje jačati. Nedostatak raspoloživog prostora u Skupštini i za zaposlene u službi i za poslanike i dalje ostaje

problem. U martu 2021. godine Skupština je izabrala novog Generalnog sekretara i dva zamjenika.

U izvještajnom periodu, Skupština nije dala saglasnost za skidanje nijednog poslaničkog imuniteta, iako je u februaru 2021. godine Specijalno državno tužilaštvo tražilo skidanje imuniteta za dva poslanika (jednog iz vladajuće većine i jednog iz opozicije). U februaru 2021. godine Apelacioni sud je poništio prvostepenu presudu i naložio ponovno suđenje u predmetu 'Državni udar', u koji je uključen i predsjedavajući Odbora za bezbjednost i odbranu. Krivični predmet koji uključuje jednog poslanika vladajuće koalicije trenutno je u toku pred sudom.

Broj poslanica je blago porastao sa 18 na 22, i one sada čine 27%. Uključenost žena u politički život i dalje je ograničeno: nema žena među liderima političkih partija i veoma ih je malo u partijskim rukovodstvima. Izborne liste ispunile su samo minimum uslova po pitanju rodne ravnopravnosti. Izmjene i dopune poslanika Skupštine uvele su obavezu da se barem jedan potpredsjednik Skupštine bira iz reda poslanika manje zastupljenog pola. Poslanice iz svih političkih partija oformile su prvi Ženski klub u Skupštini 2020. godine i u decembru je izabrana prva žena potpredsjednica Skupštine.

Nedostaci u pravnom okviru koji uređuje političke partije i njihovo finansiranje i dalje postoje i nivo budžetskog finansiranja političkih partija i dalje je značajno iznad evropskog prosjeka (7,3 miliona eura 2020. godine). Agencija za sprečavanje korupcije i Državna revizorska institucija prate finansiranje političkih partija sa ograničenim rezultatima.

## Upravljanje

U decembru 2020. godine, Skupština je izabrala 42. Vladu Crne Gore. Broj ministarstava je smanjen na 12, a na čelu 4 ministarstva su žene. Sastav nove Vlade je takav da je to prva ekspertska vlada u Crnoj Gori i samo mjesto potpredsjednika Vlade drži lider političke partije. Vlada je usvojila prijedlog Zakona o budžetu za 2021. godinu i svoj godišnji plan rada krajem marta 2021. godine, a Skupština ga je usvojila 17. juna, kada je Skupština takođe razriješila ministra pravde i manjinskih prava.

U decembru 2020. godine vlada je imenovala novog Glavnog pregovarača za pristupanje EU koji je ujedno i Nacionalni koordinator za IPA. Izvještaj o implementaciji nacionalnog programa za pristupanje EU za 2020. godinu, usvojen u februaru 2021. godine, navodi u glavnim crtama da je od 281 obaveze u procesu pristupanja EU, ispunjeno 121 ili 43%. Od 142 zakona i podzakonska akta, 98 (69%) je pripremljeno i usvojeno, dok je od 56 strateških dokumenata samo 23 (41%) završeno. Vlada je takođe usvojila novi Nacionalni program za pristupanje EU za period 2021-2023. Pregovaračka struktura je značajno oslabljena odlaskom ili otpuštanjem 110 članova, uključujući 16 pregovarača po poglavljima i 24 šefova radnih grupa. Većina od ovih ključnih pozicija i dalje je upražnjena. Neka ključna ministarstva nisu pokazala dovoljnu posvećenost i konstruktivno angažovanje u procesu pristupanja EU pod novim rukovodstvom. Vlada je nastavila da dijeli informacije o procesu pristupanja EU u skladu sa svojom strategijom informisanja javnosti za period 2019-2022.

Tokom 2020. godine, vlada je usvojila 40 nacrtu zakona. U prvih šest mjeseci 2021. godine, vlada je usvojila 33 nacrtu zakona. Zakonodavne inicijative Skupštine postepeno su postale pravilo, čime se oslabljuje uloga vlade kao kreatora politika. Javnim raspravama koje organizuje izvršna grana vlasti i dalje nedostaje istinsko i sistematično uključivanje svih relevantnih aktera.

Svih 12 ministarstava donijelo je pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Vlada je osnovala nekoliko *ad hoc* savjetodavnih tijela, uključujući Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou, Savjet za kontrolu biračkog spiska i Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte. Vlada je takođe usvojila odluke o osnivanju Savjeta za reformu javne



uprave, za konkurentnost i za sajber bezbjednost. Ova novoosnovana tijela tek treba da pokažu konkretne rezultate.

Do kraja juna Vlada je održala 29 sjednica i često je koristila proceduralnu opciju usvajanja odluka bez održavanja sjednice, uključujući tu i donošenje odluka da se emituju obveznice u vrijednosti od 750 miliona eura, da se imenuje vršilac dužnosti direktora Uprave policije i da se osnuje nova aviokompanija. Preduzeti su određeni koraci da se poboljša saradnja sa predsjednikom, ali ostaje da se poboljša funkcionalna kohabitacija i koordinacija između ove dvije grane izvršne vlasti.

U aprilu 2020. godine, Skupština je donijela izmjene i dopune Zakona o **lokalnoj samoupravi** i uskladila ga sa odredbama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Nove lokalne vlasti uspostavljene su u Budvi, Kotoru, Tivtu, Andrijevići i Gusinju nakon lokalnih izbora održanih 30. avgusta, a u Nikšiću i Herceg Novom nakon lokalnih izbora održanih u prvoj polovini 2021. godine. Novi gradonačelnici izabrani su u opštinama Berane i Ulcinj. Političko učešće žena i dalje je malo na lokalnom nivou i na čelu samo dvije od 24 opštine su gradonačelnice.

### **Civilno društvo**

Uloga civilnog društva je prepoznata i unaprijeđena, međutim sadašnji zakonski i institucionalni okvir treba dalje da se poboljša da bi se ojačali mehanizmi za konsultacije i saradnju između državnih institucija i civilnog društva u kontekstu procesa pristupanja EU. Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o volontiranju tek treba da budu usvojene. Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija tek treba da nastavi svoj rad koji je obustavljen u oktobru 2020. godine. Iako pravila za državno finansiranje organizacija civilnog društva postoje, nisu sva ministarstva raspisala pozive za dodjelu grantova organizacijama civilnog društva. Jači kapacitet ministarstava u strateškom planiranju, praćenju i evaluaciji podrške koju pružaju organizacijama civilnog društva poboljšao bi kvalitet saradnje između državnih organa i civilnog društva.

Osnaženo civilno društvo ključna je komponenta svakog demokratskog sistema i treba da bude priznato i državne institucije treba tako da ga tretiraju.

Generalni pravni i institucionalni okvir za slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja postoji. Nacrt izmjena i dopuna Zakona o pristupu informacijama, prošao je proces javnih konsultacija, ali još nije usvojen. Međutim, informacije koje javne institucije proglašavaju klasifikovanim i ne dozvoljavaju uvid javnosti i dalje su problem, čime se u praksi ograničava pristup organizacijama civilnog društva i javnosti ključnim odlukama u oblasti javnih politika. Ovaj razlog za brigu treba prioritetno rješavati. Crna Gora nije donijela zakon o volontiranju, koji bi bio potreban da bi se promovisao i regulisao volonterski rad u organizacijama civilnog društva i tako pojačali njihovi ljudski resursi.

Strategija za poboljšanje okruženja za NVO za period 2018-2020. godine je istekla i treba je zamijeniti novom.

Uloga civilnog društva u procesu pristupanja se priznaje i promoviše na političkom nivou. Tokom 2020. godine, većina ministarstava imenovala je članove organizacija civilnog društva u radne grupe zadužene za izradu nacrta zakona i strategija države u njihovim oblastima, što je obaveza po Zakonu o javnoj upravi. Međutim, nisu sva ministarstva sprovela javne konsultacije kada su pripremani zakoni i strategije. A kada i jesu, konsultacije ponekad ostaju formalnost, bez stvarne otvorenosti za stavove predstavnika civilnog društva. Javna uprava treba da poboljša mehanizam za konsultacije sa civilnim društvom.

Kada je riječ o kontroverznom razrješenju istaknutih predstavnika NVO iz ključnih državnih institucija i regulatornih tijela, njihovo članstvo u tim tijelima nije moglo zakonito da se vrati,

uprkos daljim sudskim odlukama koje su donesene tokom izvještajnog perioda i u kojima je utvrđeno da su bili nezakonito razriješeni.

Savjet za saradnju ograna državne uprave i nevladinih organizacija, tijelo koje se sastoji od jednakog broja državnih službenika i predstavnika organizacija civilnog društva, održao je tri sastanka tokom 2020. godine, ali je svoje aktivnosti zaustavio u oktobru 2020. godine nakon promjene vlasti. Novi predstavnici vlade u Savjetu još nisu imenovani. Nedovoljna vidljivost i aktivnosti kojima se pokušava doprijeti do lokalnih organizacija civilnog društva u udaljenijim područjima još nisu riješeni.

Pravila za javno finansiranje organizacija civilnog društva predviđaju da se najmanje 0,5% državnog budžeta opredjeljuje za civilno društvo. Tokom 2020. godine, taj budžet je iznosio 4,3 miliona eura, dok je za 2021. godinu opredijeljeno 4,6 miliona eura. Crnogorsko zakonodavstvo propisuje da sva ministarstva moraju obaviti konsultacije sa organizacijama civilnog društva o godišnjim prioritetima za finansiranje, da moraju objavljivati otvorene pozive i dodjeljivati grantove kroz proces selekcije koji uključuje eksterne evaluatore. Međutim, 2020. godine nisu sva ministarstva raspisala pozive za dodjelu grantova organizacijama civilnog društva, uprkos njihovoj zakonskoj obavezi da to urade. Novi poziv za izbor eksternih evaluatora raspisan je kako bi se riješile bojazni vezane za nepristrasnost prethodnih evaluatora. Kapacitet ministarstava da prate i evaluiraju projekte koje realizuju organizacije civilnog društva i dalje treba jačati.

Organizacije civilnog društva mogu takođe pristupiti sredstvima na lokalnom nivou, po zakonu o lokalnim samoupravama. Međutim, transparentnost procedura i dalje treba poboljšavati.

### 2.1.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je umjereno **spremna** u oblasti reforme javne uprave. Ukupno gledano, u izvještajnom periodu ostvaren je **ograničen napredak**. Ostvaren je određeni napredak u oblastima kao što su srednjoročno planiranje politike, elektronska vlada i upravljanje javnim finansijama i budžetska transparentnost. Održane su javne konsultacije o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o pristupu informacijama, koje zajedno sa novim strategijama za reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama ostaju da se usvoje. Izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima, donesene u januaru 2021. godine na inicijativu parlamenta, spustile su uslove za zapošljavanje na osnovu rezultata, kompetentnost i samostalnost državnih službenika. Ostaje da se vidi kakav će biti uticaj praktične implementacije ovih izmjena i dopuna. Reorganizacija javne uprave dovela je do značajne promjene zaposlenih, pri čemu su izgubljeni oni iskusni u pitanjima vezanim za proces pristupanja EU. Potrebna je snažna politička volja da se djelotvorno depolitizuje javna služba, da se optimizuje državna administracija i da se djelotvorno implementira rukovodna odgovornost. Većina preporuka iz 2020. godine i dalje važi. Ostaje da Vlada definiše budući pristup optimizaciji javne uprave. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

→ završi, usvoji i počne da implementira nove strategije za reformu javne uprave i za upravljanje javnim finansijama u skladu sa nacionalnim smjernicama za strateško planiranje i njenim vezama sa srednjoročnim budžetskim okvirom;

→ poboljša pristup građana informacijama tako što će finalizirati, usvojiti i početi da implementira izmjene i dopune Zakona o pristupu informacijama u skladu sa SIGMA principima javne uprave;

→ obezbijedi djelotvorne linije odgovornosti između i unutar institucija; obezbijedi zapošljavanje na svim mjestima u javnoj upravi prema principima rezultata, kompetencije i transparentnosti.

## Strateški okvir za reformu javne uprave

Nova **Strategija za reformu javne uprave (RJU) za period 2022 – 2026. godine** tek treba da bude finalizirana, kada se obave konsultacije sa svim relevantnim akterima, i treba da bude usvojena. Očekuje se da nova strategija poboljša kvalitet i efikasnost pružanja usluga, kao i da optimizuje javni sektor. U aprilu 2021. godine, sastav Savjeta za RJU je izmijenjen sa ciljem da se ojača politička podrška za RJU. Predstavnici civilnog društva i akademskog svijeta postali su članovi Savjeta, a premijer je predsjedavajući. Što se tiče finansijske održivosti, reforme u ovom trenutku i dalje zavise od finansiranja eksternih donatora. Skupština je inicirala i usvojila zakonodavne izmjene i dopune u oblasti RJU bez prethodnog uključivanja nadležnog ministarstva.

Organizacija državne uprave nije u potpunosti usklađena sa Zakonom o državnoj upravi. Reorganizacija državne uprave koja je sprovedena nakon izbora 2020. godine obavljena je bez dovoljne *ex-ante* analize ili bez strateškog pristupa.

Ukupni **kvalitet strateških dokumenata** pripremljenih tokom izvještajnog perioda se poboljšao, a dokumenti su u velikoj mjeri usklađeni sa standardima postavljenim u uredbi i metodologiji o strateškom planiranju.

### Upravljanje javnim finansijama

Uprkos kašnjenjima u prvom periodu, tempo sprovođenja **Programa reforme upravljanja javnim finansijama (2016-2020)** postepeno je ubrzan. Dobar napredak ostvaren je u usvajanju programskog i rodno-senzitivnog budžetiranja, uključujući i prve elemente budžetiranja po učinku, kao i postepeno uvođenje srednjoročnog budžetskog okvira. Donošenje nekoliko uredbi u posljednjem kvartalu 2020. godine i donošenje izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u junu 2021. godine predstavlja podršku ovim reformama. Dodatne zakonodavne promjene su potrebne da bi se završile tekuće reforme, uključujući i osnivanje fiskalnog savjeta i usvajanje obračunskog računovodstva.

Uspostavljanje novog budžetskog planera i centralizovanog sistema za obračun zarada značajno su poboljšali **elektronski sistem državnog budžeta**. Novi sistemi za elektronske nabavke, akcize i elektronsku fiskalizaciju u funkciji su od januara 2021. godine.

Ostaju **izazovi** vezani za kapitalno budžetiranje, upravljanje dugovima, upravljanje sredstvima i angažovanje sredstava, kao i u vezi sa interoperabilnošću postojećih IT sistema. Nadalje, i dalje treba značajno poboljšati usklađivanje između strateških planova i srednjoročnog budžetskog okvira. Realizacija zakona o računovodstvu u javnom sektoru tokom 2022. godine ostaje nesigurna zbog kašnjenja u donošenju potrebnih podzakonskih akata i unapređenju računovodstvenog IT sistema. Procjena upravljanja javnim investicijama (PIMA) izvršena je u junu 2021. godine.

Implementacija akcionog plana za Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020. godine produžena je na 2021. godinu. Na osnovu rezultata evaluacije sadašnjeg programa, kao i preporuka PEFA (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability* - Odgovornosti javnih rashoda i finansija) i PIMA, tek treba finalizirati i usvojiti **novu strategiju upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. godine**, nakon konsultacija sa svim relevantnim akterima. Što se tiče **budžetske transparentnosti**, ostvaren je određeni napredak kroz usvajanje novog programa budžetske klasifikacije, sa programskim ciljevima i pokazateljima učinka za državni budžet za 2021. godinu. Međutim, okvir za izvršenje, praćenje i izvještavanje još uvijek ne postoji, zbog tehničke nekompatibilnosti između IT sistema planera budžeta, trezora i računovodstva. Civilno društvo nije sistematično uključeno u praćenje implementacije programa reforme upravljanja javnim finansijama. Ostaje da se usvoje i

implementiraju novi obrasci za izvještavanje o izvršenju budžeta tokom godine i godišnji izvještaj.

#### Javne službe i upravljanje ljudskim resursima

U januaru 2021. godine, na inicijativu Skupštine, izmijenjen je i dopunjen Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Ključne izmjene i dopune odnose se na snižavanje uslova za kvalifikacije prilikom zapošljavanja višeg rukovodnog kadra, mogućnost razrješenja načelnika organa zbog bilo kakvih nepravilnosti u njihovim godišnjim izvještajima, i imenovanje vršilaca dužnosti načelnika u javnoj upravi.

Kao rezultat pomenute reorganizacije državne uprave, 65% višeg rukovodnog kadra na centralnom nivou je razriješeno (91 zaposleni) ili je dalo otkaz (42 zaposlena). Među njima, 110 zaposlenih su bili članovi ključnih pregovaračkih struktura u okviru procesa pristupanja EU. Uz to je došlo do velikih promjena u rukovodnom kadru u školama i bolnicama.

Implementacija **Plana optimizacije javne uprave** za period 2018-2020. godine okončala se u decembru 2020. godine. Tokom 2020. godine, došlo je do značajnog povećanja u broju zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou.

#### Odgovornost uprave

Nakon raznih javnih konsultacija, sprovedenih na inkluzivan i transparentan način, tek treba da se finaliziraju i usvoje izmjene i dopune Zakona o pristupu informacijama. Broj žalbi protiv odluka institucija javnog sektora po zahtjevima za pristup informacijama ostaje pretjerano veliki za zemlju koja ima dimenzije kakve ima Crna Gora (4.328 tokom 2020. godine). 76% žalbi je usvojeno. Otprilike 1-3 uspješnih žalbi (1.002 tokom 2020. godine) imaju za osnov ćutanje administracije na nivou prvostepenih organa.

Osnovni mehanizmi odgovornosti između ministarstava i podređenih organa ne funkcionišu konzistentno. Samo izabrani organi predaju svoje godišnje planove i izvještaje na formalno odobrenje nadležnom ministarstvu. Planovi i izvještaji podređenih organa ne propisuju ciljeve i mjerljive ciljne vrijednosti na nivou ishoda, niti informacije o rezultatima.

#### Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

Ministarsvo javne uprave, digitalizacije i medija uspostavilo je registar državnih organa i institucija i učinilo ga javno dostupnim za građane. Taj registar takođe je prilagođen da ga mogu koristiti osobe sa invaliditetom.

U skladu sa **Zakonom o elektronskoj upravi**, doneseni su podzakonski akti i osnovan je Savjet za elektronsku upravu. Niz pravilnika je donesen u skladu sa izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu. Uspostavljen je registar davalaca elektronskih usluga, i moguće je koristiti elektronski potpis u transakcijama, besplatno za građane i po nižim cijenama za preduzeća.

Napredak u **pružanju usluga građanima** je spor. Pružanje usluga, uključujući i digitalne usluge, uglavnom je nedjelotvorno i nije lako za korišćenje. U međuvremenu je ponovno osmišljen proces osnivanja preduzeća, što ga je učinilo jeftinijim i lakšim.

**Administrativne procedure**, koje su podrška pružanju usluga građanima, ostaju ispod očekivanja. I dalje su ograničeni interoperabilnost i razmjena podataka između javnih i privatnih institucija, kao i korišćenje uspostavljene platforme za interkonekciju (jedinственog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave - engl. *Government Service Bus* - GSB). Implementacija Zakona o ličnoj karti započela je u junu 2020. godine. Nove elektronske lične karte koje se izdaju crnogorskim građanima omogućavaju elektronsku identifikaciju i potpis.

## 2.2. VLADAVINA PRAVA I TEMELJNA PRAVA

### 2.2.1 Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

*Temeljne vrijednosti EU uključuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Djelotvorni (nezavisni, kvalitetni i efikasan) sudski sistem i djelotvorna borba protiv korupcije od najvećeg su značaja, kao i poštovanje temeljnih prava u pravu i praksi.*

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i ostvarila je **ograničeni napredak** ukupno gledano. Ograničeni napredak ostvaren je u oblastima pravosuđa, sa stagniranjem u implementaciji ključnih pravosudnih reformi i ograničenim bilansom ostvarenih rezultata kada je riječ o odgovornosti. Uprkos proaktivnijem pristupu Agencije za sprečavanje korupcije, korupcija ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i još predstavlja razlog za brigu. Po pitanju temeljnih prava, Crna Gora je nastavila da ispunjava svoje obaveze po instrumentima i zakonodavstvu u oblasti ljudskih prava. Međutim i dalje ostaju izazovi u djelotvornoj implementaciji nacionalnog zakonodavstva u oblasti ljudskih prava. U oblasti slobode izražavanja ostvaren je ograničeni napredak. Ipak, tehnički i administrativni rad vidljivo je pojačan nakon što su u junu 2021. godine izvršena postavljenja za nove pregovaračke strukture sa kojima se dugo kasnilo.

#### Funkcionisanje pravosuđa

Sudski sistem Crne Gore je umjereno spreman, i ukupno gledano **nije ostvaren napredak**. Implementacija ključnih reformi u pravosuđu stagnira. Potrebna je odlučujuća politička posvećenost da bi se odblokirali važni segmenti reformi koje još uvijek nisu izvršene, sa nizom imenovanja u pravosuđu koje čekaju u Skupštini zbog nemogućnosti da se obezbijedi kvalifikovana većina. I dalje postoji zabrinutost po pitanju institucionalnog učinka Sudskog i Tužilačkog savjeta. Rezultati reformi i dalje su ograničeni, naročito bilans ostvarenih rezultata u oblasti odgovornosti u pravosuđu. Nezavisnost i profesionalizam pravosuđa treba dalje jačati. Crna Gora nastavlja da ulaže napore u efikasnost pravosuđa, naročito u cilju razvoja i promovisanja alternativnog rješavanja sporova. Međutim, upravljanje ljudskim resursima, finansijama i infrastrukturom još nije poboljšano. Blagovremena implementacija novog razvojnog programa za IKT u pravosuđu postala je nesigurna zbog organizacionih promjena u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Prošlogodišnje preporuke nisu ispunjene i uglavnom ostaju da važe. Stoga, u predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi djelotvornu nezavisnost i profesionalizam pravosuđa ispunjavanjem svih preostalih preporuka Venecijanske komisije o Zakonu o državnom tužilaštvu, i u potpunosti i nedvosmisleno implementira sve relevantne ustavne i zakonske okvire u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i Grupe država protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO);
- revidira disciplinski i etički okvir za sudije i tužioce da bi se ojačala njegova objektivnost, proporcionalnost i djelotvornost i da bi se obezbijedila njegova djelotvorna implementacija;
- usvoji novu strategiju za racionalizaciju sudske mreže predviđajući naredne konkretne korake koji će voditi do zatvaranja neodrživih malih sudova.

## Strateški dokumenti

Za sada se ne može govoriti o opipljivim rezultatima implementacije strategije reforme pravosuđa za period 2019-2022. godine. Treba da se pojačaju napori da se prati implementacija strategije. Očekuje se usvajanje novog akcionog plana za period 2021-2022. godine.

## Organi upravljanja

Sudski i Tužilački savjet ostaju najznačajnija tijela za upravljanje sistemom pravosuđa i karijerama sudija i tužilaca. Njihov sastav i postupci imenovanja su generalno u skladu sa evropskim standardima. Međutim, kako je utvrdio GRECO, ostaju neriješena pitanja vezana za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta od neprimjerenog političkog uticaja, na primjer usljed učešća Ministra pravde u Sudskom savjetu po službenoj dužnosti.

Štaviše, izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu iz maja 2021. godine, koje su stupile na snagu u junu 2021. godine, nisu u potpunosti uzele u obzir preporuke Venecijanske komisije koje se odnose na rizik od politizacije Tužilačkog savjeta. U procesu priprema izmjena i dopuna, Vlada je dva puta tražila mišljenje Venecijanske komisije. U početku je inicijativu predstavila vladajuća koalicija poslanika, zajedno sa inicijativom da se rasformira Specijalno tužilaštvo i da se zamijeni Državnim tužilaštvom za organizovani kriminal i korupciju. U svom mišljenju iz marta 2021. godine, Venecijanska komisija je priznala da postoji zahtjev javnosti za reformom, ali je dala kritičke ocjene na prijedloge. Od planova koji su se odnosili na Specijalno državno tužilaštvo se kasnije odustalo. Revidirane izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu pripremljene su nakon ograničenih neformalnih konsultacija koje su uključivale dva okrugla stola sa aktivnim učešćem političkih partija, univerziteta i NVO. U svom hitnom propratnom mišljenju iz maja 2021. godine, Venecijanska komisija pozdravila je prijedloge koji su imali za cilj da ublaže rizik od politizacije i konflikta interesa u okviru Tužilačkog savjeta kroz nove kriterijume za nepodobnost članova i propisivanjem da jednog dodatnog člana treba da predlože nevladine organizacije, a potvrdi Skupština. Ovi pozitivni elementi, međutim, nisu bile opravdanje za rani prekid mandata svim članovima Savjeta sa stupanjem na snagu izmjena i dopuna iz maja 2021. godine (njihov mandat redovno bi se završio u januaru 2022. godine), što nije u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i izaziva bojazni u vezi sa nezavisnošću pravosuđa. Ovo je još problematičnije pošto je za izglasavanje novih članova koji nisu iz reda tužilaca i dalje potrebna prosta većina u Skupštini - što je pitanje na koje je Venecijanska komisija već ranije dala preporuke 2014, odnosno 2015. godine i koje ostaje da se riješi. Od suštinskog je značaja za Crnu Goru da riješi ova pitanja da bi izbjegla da se ponište ranija postignuća u oblasti reforme pravosuđa. Potrebno je uvesti dodatne garancije da bi se ublažili rizici neprimjerenog političkog uticaja na Tužilački savjet koji je rezultat izbora pet članova savjeta koji nisu iz reda tužilaca prostom većinom u Skupštini. Jedno konkretno rješenje koje je predložila Venecijanska komisija bilo je da jednog od pet članova koji nisu iz reda tužilaca imenuje univerzitet i zajednica pravnika (advokatska komora), uz člana koga nominuju nevladine organizacije. Zahtjev za kontrolu ustavnosti izmjena i dopuna iz maja 2021. koji je u junu 2021. godine predao Tužilački savjet čeka pred Ustavnim sudom.

Nakon što su u maju 2021. godine stupile na snagu izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu, procedura imenovanja novog Tužilačkog savjeta pokrenuta je u junu 2021. godine. U avgustu 2021. godine, predsjednik Skupštine proglasio je novi Tužilački savjet koji funkcioniše u nepotpunom sastavu do imenovanja pet članova koji nisu iz reda tužilaca, a čije imenovanje čeka pred Skupštinom. Široki politički konsenzus po pitanju ovih imenovanja na koja se čeka biće ključan za sprečavanje politizacije i neprimjerenog političkog uticaja na Savjet.

Nakon isteka mandata prethodnog sastava Sudskog savjeta 2018. godine, privremeni mehanizam za deblokiranje uveden 2018. godine i dalje se primjenjuje, treću godinu za redom,

zbog nemogućnosti da se obezbijedi kvalifikovana većina u Skupštini za izbor 4 člana koji nisu iz reda sudija. Nakon ranije ostavke dva člana Sudskog savjeta iz reda sudija, dva nova člana izabrana su u februaru 2021. godine. Nakon ostavke predsjednika Sudskog savjeta 2019. godine, predsjednice Vrhovnog suda 2020. godine i razrješenja ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava u junu 2021. godine, Savjet nastavlja da radi u nepotpunom sastavu. To podriva njegov kapacitet da vrši neke od svojih važnih nadležnosti i svi mogući koraci treba da se naprave da bi Savjet nastavio da u potpunosti vrši svoje funkcije.

Operativni kapacitet sekretarijata oba Savjeta nastavlja da se poboljšava, ali treba dalje da se ojača. Budžet Sudskog savjeta za 2021. godinu smanjen je za 16% u poređenju sa prethodnom godinom - na 1,38 miliona eura, a budžet Tužilačkog savjeta za 30% - na 469.000 eura. Nijedan od ova dva savjeta još nije preuzeo funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja. Proces postepenog prenošenja planiranja i izvršenja budžeta na sudove i tužilaštva i dalje je u ranoj fazi. Ministarstvo finansija tek treba da prepozna sudove i tužilaštva kao budžetske jedinice. U septembru 2020. godine, Državna revizorska institucija (DRI) izdala je negativno mišljenje o regularnosti rada Sudskog savjeta za 2019. godinu i uslovno mišljenje o finansijskoj reviziji u odnosu na godišnji izvještaj pravosuđa.

Ova dva savjeta i dalje treba da pojačaju nastojanja da poboljšaju transparentnost svog rada, uključujući i putem objavljivanja u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima. Transparentnost se blago poboljšala u slučaju Sudskog savjeta, dok se pogoršala u slučaju Tužilačkog savjeta. Tužilački savjet treba da pokaže proaktivniji pristup u rješavanju pitanja u okviru tužilačke organizacije, uključujući i u odnosu na profesionalni učinak rukovodilaca državnih tužilaštava i tužilaca, njihovu odgovornost i zaštitu ugleda tužilačke profesije. Navodi o politički motivisanom djelovanju pećijalnog državnog tužilaštva iziskuju kredibilan, nezavisan, transparentan i djelotvoran institucionalni odgovor.

#### Nezavisnost i nepristrasnost

Postoji zakonski okvir koji garantuje sudsku nezavisnost, ali sudstvo i tužilaštvo se i dalje doživljavaju kao osjetljivi na političko miješanje. Izvještaji o stanovima koje je finansirala država ili kreditima pod povoljnim uslovima koje su prethodne vlade dodjeljivale sudstvu i tužilaštvu, uključujući i sudije i tužioce na visokim pozicijama i one koji se bave politički osjetljivim predmetima, nastavlja da izaziva zabrinutost.

Od sedam predsjednika sudova koji su ponovo postavljeni na najmanje treći mandat između 2019 i 2020. godine predsjednica Vrhovnog suda i tri predsjednika osnovnih sudova podnijeli su ostavke u decembru 2020. godine i januaru 2021. Četiri predsjednika osnovnih sudova koji su na tom mjestu najmanje treći mandat i dalje su na pozicijama. Tri javna poziva za izbor novog predsjednika Vrhovnog suda su bila bezuspješna. Jedan predsjednik osnovnog suda izabran je početkom 2021. godine; procedura izbora još dva predsjednika nije završena. U junu 2021. godine, nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu, Skupština je obustavila postupak izbora Vrhovnog državnog tužioca koji je bio u toku i Tužilački savjet je objavio novi poziv kandidatima. Istog mjeseca, Tužilački savjet imenovao je novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca nakon što je prethodni penzionisan. Nakon što je poništen konkurs za 11 rukovodilaca tužilaštava koji je raspisan 2019. godine, Tužilački savjet je objavio novi poziv u januaru 2021. godine. Postupak izbora završen je za 10 rukovodilaca tužilaštava, dok je imenovanje rukovodioca osnovnog tužilaštva u Podgorici obustavljeno nakon što su izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu stupile na snagu. U decembru 2020. godine, Ustavni sud je izabrao svog novog predsjednika na mandat od tri godine. Nakon penzionisanja dvoje sudija u januaru 2021. godine, Sud radi u nepotpunom sastavu sa 5 od 7 sudija. Postupak za izbor dvoje sudija Ustavnog suda čeka pred Skupštinom gdje je potrebna kvalifikovana većina.

Nasumična dodjela predmeta predviđa se po Zakonu o sudovima i implementira se automatski kroz pravosudni informacijski sistem PRIS. Međutim, ograničenja u veoma malim sudovima ostaju, dok PRIS nije uveden u sudove za prekršaje. Tokom 2020. godine, 1.274 predmeta je delegirano između sudova, uključujući 746 predmeta koji su delegirani na nivou osnovnih sudova i 528 predmeta delegiranih između dva viša suda. U odsustvu jasnih kriterijuma, praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova da bi se smanjio broj zaostalih predmeta, podriva pravo na sudiju po zakonu.

U julu 2020. godine Skupština je donijela izmjene i dopune Zakona o sudovima i Zakona o državnom tužilaštvu, usaglašavajući oba zakona sa Zakonom o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima iz 2018. godine. Tokom 2020. godine nije bilo predsjedničkih pomilovanja (2019. godine bilo je jedno).

### Odgovornost

Ograničeni bilans ostvarenih rezultata i nedostatak proaktivnosti oba Savjeta ometaju promovisanje i sprovođenje etike i standarda profesionalnog ponašanja sudija i tužilaca. Tokom 2020. godine, disciplinski postupci su pokrenuti u četiri slučaja. U jednom slučaju, disciplinska odgovornost sudije je utvrđena i izrečena je novčana kazna smanjenja zarade za 20% u trajanju od tri mjeseca. Jedna inicijativa je odbijena, a jedna odbačena. U prvoj polovini 2021. godine, započeta su još dva nova postupka. U jednom slučaju, utvrđena je disciplinska odgovornost sudije, što je dovelo do sankcije u vidu smanjenja zarade za 40% u trajanju od četiri mjeseca. U aprilu 2021. godine Sudski savjet je privremeno suspendovao sudiju osnovnog suda zbog krivičnog postupka koji je u toku protiv njega zbog sumnje da je donosio nezakonite sudske odluke. Tokom 2020. godine, pokrenut je jedan disciplinski postupak protiv državnog tužioca i još jedan postupak početkom 2021. godine. U jednom od tih slučajeva utvrđena je disciplinska odgovornost i sankcionisana novčanom kaznom. Tokom 2020. godine, bilo je 13 prijava za navodne povrede etičkog kodeksa za sudije i još 15 do juna 2021. godine. Od osam predmeta koji su završeni 2020. godine, u jednom predmetu je etička komisija utvrdila povredu, dok u četiri predmeta koji su završeni do sredine 2021. godine nije utvrđena nijedna povreda. Dva predmeta su upućena disciplinskom tužiocu. Tokom 2020. godine ispitano je pet inicijativa o navodnim povredama etičkog kodeksa državnih tužilaca i još tri 2021. godine. U dva slučaja utvrđene su povrede.

Sistem za otkrivanje kršenja pravila integriteta treba učiniti djelotvornijim, objektivnijim, dosljednijim i srazmjernijim i treba obezbijediti primjereni epilog kod svih predmeta kod kojih ima osnova za disciplinsku ili etičku odgovornost. Pravni lijek protiv odluka etičke komisije oba Savjeta tek treba da se uvede zakonom. Odluke Tužilačkog i Sudskog savjeta i dalje su nedovoljno obrazložene, a sudska praksa tek treba da se razvije.

Tokom 2020. godine i početkom 2021. godine sudska inspekcija je vršena u skladu sa godišnjim planovima i utvrđene su nepravilnosti u jednom sudu za prekršaje, tri kancelarije izvršitelja i dvije notarske kancelarije. Nisu utvrđene nepravilnosti u tužilaštvima. Kapacitet ministarstva u ovoj oblasti treba da se poboljša. Iako su 2020. godine angažovana dva nova inspektora, usljed penzionisanja, u junu 2021. godine samo su jedan od četiri predviđena inspektora i glavni sudski inspektor bili zaposleni u odgovarajućim sektorima Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava.

Novi etički kodeks za notare i etički kodeks za sudske tumače pripremljeni su i usvojeni. Samoregulatorne uloge komora i profesionalnih udruženja pravnih profesija moraju se dalje poboljšati.

### Profesionalizam i stručnost

Crna Gora organizuje jedinstvene konkurse za sudije i tužioce za cijelu Crnu Goru. U decembru 2020. godine, Upravni sud je poništio odluku iz 2019. godine o izboru kandidata za sudije



osnovnog suda zbog proceduralnih nepravilnosti. Ponovljeni postupak odabira finaliziran je u martu 2021. godine. Potrebni su dalji napori da se na kredibilan način riješe ove vrste izazova. Tokom 2020. dvoje sudija je unaprijeđeno na poziciju na višem nivou, dok je četvero sudija dobrovoljno raspoređeno. Kao primjer dobre prakse, Sudski savjet je počeo da objavljuje imena kandidata koji su se prijavili za sudijska mjesta. U januaru 2021. godine četiri državna tužioca unaprijeđena su u više tužilaštvo, a jedan državni tužilac je trajno dobrovoljno raspoređen u drugo osnovno tužilaštvo.

Tokom 2020. godine ocijenjeno je 23 sudije, 15 u okviru postupka redovnog ocjenjivanja (2019. godine ocijenjeno je 55 sudija). Nakon ostavke predsjednice Vrhovnog suda, Sudski savjet još uvijek nije počeo proces ocjene rada sudija za 2021. godinu. Prema tumačenju zakona koji daje Sudski savjet, ocjenjivanje ne može da se obavlja dok se ne izabere novi predsjednik Vrhovnog suda koji treba da predsjedava nadležnom komisijom. Ovako usko tumačenje sprečava adekvatno i blagovremeno unapređenje sudija i izbor predsjednika sudova. Tokom 2020. godine, nije ocijenjen nijedan tužilac u okviru redovnog postupka ocjene rada, dok su dva tužioca ocijenjena radi unapređenja, a sedam na kraju njihovog četvorogodišnjeg mandata. Do juna 2021. godine, jedan specijalni tužilac je ocijenjen u okviru redovnog postupka ocjene rada, a tri državna tužioca nakon dvije godine na tužilačkom mjestu. Profesionalna ocjena tužilaca treba da bude detaljnija, objektivnija i u skladu sa kriterijumima za ocjenjivanje revidiranim 2017. godine. Revizija postojećih pravila i kriterijuma za ocjenu sudija i tužilaca ne treba da odstupa od utvrđenih principa.

Tumačenje zakonskih uslova za starosnu penziju sudija i tužilaca osporeno je nakon što je 2020. godine Zakonom o penzijskom osiguranju snižena opšta starosna granica za sticanje prava na penziju, što odstupa od odredbi u opštem zakonu o radu. I Sudski i Tužilački savjet smatraju sa se novi Zakon o penzijama ne odnosi na njih, a pred Ustavnim sudom je zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o penzijama koji je predao Sudski savjet.

U maju 2021. godine, Advokatska komora Crne Gore proglasila je potpuni generalni štrajk advokata, zbog primjedbi na implementaciju Zakona o fiskalizaciji. Štrajk je trajao do kraja jula, a doveo je do odlaganja ročišta u svim sudovima i ozbiljno uticao na niz postupaka, uključujući i hitne. Disciplinsko vijeće Advokatske komore pokrenulo je postupak protiv jednog advokata koji je prekinuo štrajk da bi zastupao lice lišeno slobode.

### Kvalitet pravde

Tokom 2021. godine Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu dodijeljen je budžet od 419.999 eura, 30% manje nego 2020. godine i ispod zakonskog minimuma. Iako je Centar nastavio da dobija finansijsku podršku EU i drugih međunarodnih donatora, biće potrebno da se obezbijedi njegovo samostalno i samo-održivo funkcionisanje. Funkcionisanje i nivo kadrovske popunjenosti nastavili su da se poboljšavaju. Centar se postepeno prilagodio na epidemiološku situaciju i prešao na aktivnosti obuke onlajn. Administrativni, rukovodni, kapaciteti za strateško planiranje, komunikaciju i finansijsko upravljanje treba dalje da se poboljšaju. Redovna saradnja i komunikacija Centra sa Sudskim i Tužilačkim savjetom tek treba da se uspostavi. Uloga Programskog savjeta centra je poboljšana, ali njegov sadašnji pristup godišnjem programiranju obuke treba da se zamijeni opsežnom analizom potreba za obukom koja treba adekvatno da pokrije sudske vrijednosti i vještine. Sa statusom posmatrača, Centar učestvuje u aktivnostima koje nudi Evropska mreža za obuku u pravosuđu (engl. *European Judicial Training Network - EJTN*). Tokom 2020. i do sredine 2021. godine, u aktivnostima EJTN učestvovalo je 37 predstavnika pravosuđa i sekretarijata Centra.

Puna implementacija uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu (engl. *European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ*) ostaje izazov. Ostaje i pitanje vezano za pouzdanost i dostupnost statističkih podataka za pravosuđe u odsustvu naprednog sistema za upravljanje predmetima. Podaci o

ukupnoj dužini postupka još nisu dostupni. Statističke informacije o učinku pravosudnog sistema još se ne analiziraju sistematično, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike.

U oktobru 2020. godine, usvojen je program za razvoj IKT u pravosuđu za period 2021-2023. godine. Iako je Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava ključni institucionalni akter za implementaciju, reorganizacija Ministarstva s početka 2021. godine, kojom je organizacioni status Direktorata za IKT u pravosuđu i bezbjednost podataka spušten u službu za IKT u pravosuđu, izazvala je zabrinutosti vezane za pitanje dodjeljivanja dovoljnih kapaciteta za implementaciju. Novi akt o reorganizaciji je u pripremi i njime treba da se povрати status direktorata za IKT. Tokom 2020. godine, Ministarstvo pravde izradilo je centralizovani praosudni veb-portal koji integriše portale sudskih i tužilačkih institucija u jednu jedinstvenu jedinicu. Očekuje se da pod-sistem IKT-a za sudove bude u potpunosti u funkciji do kraja 2022. godine. Do uvođenja novog sistema, sadašnji pravosudni informacioni sistem PRIS koriste svi sudovi za praćenje predmeta, određene aspekte upravljanja predmetima i interakciju sa strankama. Sistem ima praznina u bezbjednosti i ne funkcioniše konzistentno. Softverski modul za elektronsko arhiviranje u pravosudnim institucijama je izrađen i testiran. U oktobru 2020. godine Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu počeo je da pravi svoj integralni informacioni sistem kao onlajn portal za registrovane korisnike, koji treba da uključi i platformu za e-učenje.

Budžet za pravosuđe za 2021. godinu iznosi 36,5 miliona eura (2020. godine iznosio je 39,1 milion) i još uvijek je iznad regionalnog prosjeka po glavi stanovnika. Crna Gora ima 50 sudija (od čega su 60% žene) i 19 tužilaca (od čega su preko 62% žene) na 100.000 stanovnika, daleko iznad evropskog prosjeka od 21 sudije i 12 tužilaca, kao i 2,6 puta više osoblja u pravosuđu po glavi stanovnika od evropskog prosjeka. Naplata sudskih taksi ostaje mnogo niža nego što je u regionu.

Nastavio se pozitivan trend u **alternativnom rješavanju sporova**. U avgustu 2020. godine počela je implementacija novog zakona koji predviđa, između ostalog, obavezno korišćenje alternativnog rješavanja sporova za određene vrste predmeta. Sva relevantna podzakonska akta su usvojena i Centar za posredovanje transformisan je u Centar za alternativno rješavanje sporova. Broj predmeta upućenih Centru za alternativno rješavanje sporova značajno je porastao, i onih koje upućuju sudovi i onih u kojima se obraćaju sami građani. Tokom 2020. godine, Centru za posredovanje upućeno je 3.567 predmeta (2019. godine bilo ih je 917), a kroz medijaciju je riješeno 1.269 predmeta (2019. godine riješeno je 403). Do sredine 2021. godine broj predmeta upućenih Centru za ARS (3.744) i od strane sudova i od strane stranaka već je premašio ukupan broj iz 2020. godine. Tokom istog perioda riješeno je 618 predmeta.

Tokom 2020. godine još je 2.819 predmeta (2019. godine ih je bilo 2.743) predato Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, od kojih je 1.663 riješeno (2019. godine bilo ih je 1.258).

### Efikasnost

Tokom 2020. godine pred crnogorskim sudovima bilo je neriješeno 118.913 predmeta, uključujući 80.723 novih predmeta; a riješeno je 83.206 predmeta. Crna Gora nastavila je da preduzima konkretne mjere da bi smanjila broj zaostalih predmeta, kojima je dat prioritarni status. Tokom 2020. godine, riješeno je 5.896 predmeta starijih od tri godine, dok je krajem godine još uvijek bilo 3.036 predmeta starijih od tri godine koji su bili neriješeni pred crnogorskim sudovima. Prosječno vrijeme od predaje predmeta do odluke bilo je 150 dana u predmetima pred osnovnim sudovima (2019. godine to je bilo 143 dana), a 147 dana za privredne predmete (2019. godine to je bilo 116 dana). Vrijeme od predaje predmeta do odluke u Upravnom sudu (438 dana) ostaje razlog za zabrinutost.

Što se tiče izvršenja, stopa ažurnosti i stope naplate su u porastu, a broj zaostalih predmeta izvršenja pred sudovima smanjen je sa 150.000 koliko je bio 2016. godine na samo oko 1.600

do kraja 2020. godine. Tokom 2020. godine, izvršiteljima je predato 66.402 predmeta (2019. godine bilo ih je 61.127), a 42.283 predmeta bili su neriješeni krajem godine (2019. godine bilo ih je 40.019). Centralizovani sistem upravljanja predmetima za izvršitelje nastavlja konzistentno da se koristi, garantujući pouzdanost podataka. Izvršenje sudskih odluka ostaje izazov.

U oktobru mjesecu 2020. godine Ministarstvo pravde objavilo je analizu o potrebi racionalizacije sudske mreže, kojom je preporučeno spajanje najmanjih sudova u veće sudove u blizini njihove sadašnje teritorijalne jurisdikcije. Ta analiza treba da posluži kao osnov za pripremu nove strategije za racionalizaciju sudske mreže. Međutim, u ovom smislu nisu preduzeti nikakvi konkretni koraci tokom izvještajnog perioda. Reforma u ovoj oblasti treba da koristi dostupne podatke, zaključke iz preduzetih studija i analize troškova i benefita, a u isto vrijeme da obezbijedi bolje ukupno upravljanje ljudskim resursima i pravosudnu infrastrukturu, i treba na kraju da vodi do optimizacije sudske mreže i zatvaranja malih neodrživih sudova.

#### Rješavanje predmeta ratnih zločina na domaćem nivou

Crna Gora nastavila je da realizuje strategiju za krivično gonjenje ratnih zločina, ali sa ograničenim rezultatima. Osuđujuća presuda jednom optuženom za zločine protiv civilnog stanovništva na Kosovu\* postala je pravosnažna 2020. godine. U ovom trenutku pet predmeta je u preliminarnoj fazi istrage, a tiču se ratnih zločina na teritoriji Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Jedna nova istraga otvorena je 2021. godine, dok je jedna zatvorena zbog nepostojanja osnova za krivično gonjenje. U novembru 2020. godine, saradnja sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične tribunale (IRMCT) dovela je do predaje spisa predmeta koji se tiču pojedinaca za koje se vjeruje da su državljani Crne Gore, a koji su osumnjičeni za teške ratne zločine. Na osnovu ovog spisa predmeta, Specijalno tužilaštvo otvorilo je izviđaj u jednom predmetu, oformilo specijalni istražni tim i preduzelo aktivnosti da se identifikuju potencijalni osumnjičeni i da se traži međunarodna pravna pomoć od tužilaštva u Bosni i Hercegovini. Specijalno državno tužilaštvo revidiralo je jedan predmet od pravosnažno presuđenih predmeta ratnih zločina i kontaktiralo Rezidualni mehanizam i porodicu žrtava sa ciljem da dobije nove informacije ili dokaze. Crna Gora obezbjeđuje dobru saradnju sa susjednim zemljama i Rezidualnim mehanizmom. Tokom 2020. godine, Specijalno tužilaštvo djelovalo je po 11 zamolnica iz Bosne i Hercegovine, Srbije, Hrvatske i Specijalnog vijeća Kosova, te po još devet zamolnica u prvoj polovini 2021. godine.

Istraga i suđenje u predmetima ratnih zločina nailazi na pravne i praktične prepreke, uključujući i one koje se odnose na posebne uslove za dokaze u suđenjima za ratne zločine, zaštitu svjedoka i nedovoljne kapacitete u tužilaštvu i sudstvu. Crna Gora treba dalje da ojača svoja nastojanja da bi se prioritarno borila protiv nekažnjivosti za ratne zločine, da rješava zakonske i praktične prepreke i da pokaže proaktivniji pristup da bi djelotvorno istražila, krivično gonila, sudila i kažnjavala ratne zločine u skladu sa međunarodnim standardima. Sudske odluke do kojih se došlo u prošlosti sadržale su pravne greške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Optužbe za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podstrekavanje još uvijek nisu podizane.

Tokom 2020. godine i u prvoj polovini 2021. godine, pred sudovima je bilo neriješeno 52 zahtjeva za odštetu, a svi su se odnosili na predmet „Morinj”. Od tih 52 zahtjeva, 41 su u potpunosti ili dijelom prihvaćeni, i dosuđena je naknada nematerijalne štete od ukupno 230.700 eura. U 16 od 41 predmeta presude su postale pravosnažne. Postupci su u toku u preostalih 13 predmeta. Sve ove zahtjeve sudovi tretiraju kao prioritete. Naknada štete može se dosuditi samo u predmetima gdje je osuđujuća presuda za krivično djelo ratnih zločina postala pravosnažna.

\* Ovakav naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je s rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

U februaru 2021. godine Opštinski savjet u Beranama odbio je inicijativu da jednu ulicu nazove po bivšem komandantu Vojske *Republike Srpske* osuđenom za ratne zločine. U junu 2021. godine Skupština je podržala prijedlog premijera da razriješi ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava nakon što se on nije saglasio sa utvrđenim činjenicama o genocidu počinjenom u Srebrenici. Istog dana Skupština je usvojila i rezoluciju o genocidu u Srebrenici.

## Borba protiv korupcije

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti**. Ostvarila je **ograničeni napredak**, ispunivši djelom prošlogodišnje preporuke kroz dalje rezultate u bilansu ostvarenih rezultata u represiji i prevenciji korupcije i nastojanjima Agencije za sprečavanje korupcije da riješi izazove koji su pred njom. Treba dalje poboljšati bilans ostvarenih rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju imovine i pravosnažnim sudskim odlukama u predmetima korupcije. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) sa novim rukovodstvom pokazala je proaktivniji pristup, naročito u jačanju svojih aktivnosti komunikacije i dopiranja do opšte javnosti, medija i civilnog društva i u rješavanju predmeta koji su neriješeni iz prethodnih godina. Uprkos ovom pozitivnom trendu, ostaju izazovi vezani za nezavisnost, određivanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet odlučivanja Agencije i potrebna su kontinuirana nastojanja u tom smislu.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- revidira zakonski okvir u oblasti sprečavanja korupcije da bi rješavala izazove identifikovane tokom njegove primjene, a kako bi ojačala bilans ostvarenih rezultata u sprečavanju korupcije i učinak Agencije u tom smislu;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblasti represije i sprečavanja korupcije, uključujući i kroz izricanje djelotvornih sankcija i da preduzme konkretne mjere da ograniči korišćenje sporazuma o priznavanju krivice samo na izuzetne predmete, da bi se poboljšala transparentnost i kredibilitet odgovora pravosuđa na korupciju kroz politiku izricanja sankcija koja će biti dosljednija i više odvraćajuća;
- revidira zakonski pristup ka finansijskim istragama, i povraćaju imovine, da ga uskladi sa međunarodnim standardima i sa modernim EU praksama; da uspostavi integrisani pristup između svih uključenih organa i obezbijedi im potrebne zakonske i operativne instrumente da stvore uslove za uspostavljanje održivog bilansa rezultata u ovoj oblasti.

## Bilans ostvarenih rezultata

Bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim presudama u predmetima korupcije na visokom nivou je povećan, ali ostaje da se dalje konsoliduje.

Tokom 2020. godine Specijalno tužilaštvo otvorilo je istrage u slučajevima **krivičnih djela korupcije na visokom nivou** u osam predmeta protiv 35 fizičkih i 8 pravnih lica (2019: šest predmeta protiv 15 fizičkih i jednog pravnog lica). U prvoj polovini 2021. godine otvoreno je osam istraga protiv 28 fizičkih i sedam pravnih lica. Dalji predmeti korupcije na visokom nivou su u fazi izviđaja. Predmeti u istrazi odnose se između ostalog na privatizacije, prevare u vezi sa investicionim i razvojnim kreditima, prevare sa porezima i bespravno uzimanje zemljišta uz obalu. Osumnjičena fizička lica su, između ostalog, bivši ministri (jedan trenutno na mjestu poslanika, a drugi na mjestu ambasadora), visoki javni funkcioneri, većinski vlasnik jedne poslovne banke i izvršni direktor banke, sudija i direktor javnog preduzeća. Tokom 2020. godine podignute su tri optužnice (2019. godine bilo ih je pet) za krivično djelo korupcije na visokom nivou protiv 18 fizičkih i tri pravna lica, i još dvije optužnice protiv osam fizičkih i jednog pravnog lica u prvoj polovini 2021. godine. Finansijske istrage su pokrenute u četiri

predmeta protiv devet lica 2020. godine, i u četiri predmeta do sredine 2021. godine protiv 30 fizičkih lica i dva pravna lica (2019. godine bilo je 4 predmeta protiv 29 lica). U ' aferi koverta' Viši sud je prvobitno prihvatio dio optužnice protiv biznismena uključenog u slučaj i pet drugih lica za stvaranje kriminalne organizacije uključene u pranje novca. Optužnica protiv bivšeg Gradonačelnika Podgorice i savjetnika predsjednika Crne Gore u istom predmetu naknadno je potvrđena po žalbi tužilaštva. Tri pravosnažne i izvršne presude (2019. godine ih je bilo 4) donesene su za korupciju na visokom nivou tokom 2020. godine, a za rezultat su imale dvije osuđujuće presude za tri lica. Tokom 2021. godine jedna osuđujuća presuda zasnovana na sporazumu o priznavanju krivice postala je pravosnažna, a još jedna osuđujuća presuda donesena je u drugom predmetu, ali još nije pravosnažna. U decembru 2020. godine Crna Gora je poslala novi zahtjev Srbiji za izručenje bivšeg predsjednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, nakon što nije odgovoreno na njen zahtjev iz aprila 2019. godine.

Bilans ostvarenih rezultata u **oduzimanju imovine** za krivična djela u oblasti korupcije na visokom nivou ostaje skroman. Tokom 2020. godine trajno je oduzeta jedna rezidencijalna jedinica od 193 m<sup>2</sup>. U prvoj polovini 2021. godine, imovina je privremeno oduzeta u dva predmeta.

Bilans ostvarenih rezultata u oblasti **sprečavanja korupcije** polako se poboljšava, ali izrečene sankcije generalno gledano i dalje su ispod zakonskog minimuma i nemaju preventivni ili odvraćajući efekat. Tokom 2020. godine, ASK je pokrenula 510 postupaka pred sudovima za prekršaje (469 postupaka za kršenje odredbi Zakona o sprečavanju korupcije i 41 za kršenje odredbi Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja). Ukupno je 2020. godine završeno 394 postupka (uključujući i postupke iz prethodnih godina), a u 81% od njih izrečene su novčane kazne. One su iznosile 58.370 eura za kršenja Zakona o sprečavanju korupcije i 23.192 eura za kršenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Još 652 postupka je pokrenuto do sredine 2021. godine, a u postupcima koji su okončani tokom istog perioda izrečene su novčane kazne u ukupnom iznosu od 62.475 eura. Tokom 2020. godine ASK je dalje izdao 42 direktna prekršajna naloga (2019. godine bilo ih je 40), a 131 samo u prvih šest mjeseci 2021. godine. U četiri predmeta, ASK je tražio privremeno oduzimanje materijalne koristi pred nadležnim sudom, što je dovelo do jednog trajnog oduzimanja imovine u vrijednosti 2.892 eura tokom 2020. godine i dva trajna oduzimanja imovine u iznosu od 8.654 eura u prvoj polovini 2021. godine.

Na osnovu 135 mišljenja (2019. godine bilo ih je 158) i 63 odluke (2019. godine bilo ih je 72) koje je izdala Agencija 2020. godine o **nespojivosti funkcija i konfliktu interesa**, 41 javni funkcioner je podnio ostavku (2019. godine bilo ih je 57), dok je jedan razriješen (2019. godine bilo ih je četiri).

Tokom 2020. godine ASK je primio 8.108 **prijava prihoda i imovine** (2019. godine bilo ih je 8.149) i verifikovao 966 izvještaja (2019. godine bilo ih je 911), čime je premašen njihov godišnji plan za oko 10%. Opcionalnu saglasnost za pristup računima u banci za svrhe provjere podataka predatih u prijavama dalo je 53.5% javnih funkcionera. Tokom 2020. godine Agencija je pokrenula 138 upravnih postupaka (2019. godine bilo ih je 119) i kršenja su utvrđena u 60 slučajeva (2019. godine bilo ih je 54). Sankcije su izrečene u 10 predmeta (2019. godine izrečene su u 17 predmeta), sedam u formi upozorenja, dva u formi smanjenja zarade i jedna u formi pokretanja disciplinskog postupka. U decembru 2020. godine Agencija je počela da prati životni stil javnih funkcionera, koristeći javno dostupne podatke i izvještaje iz medija. ASK je izvršila planiranu kontrolu i verifikaciju 872 javna funkcionera (2019. je to uradila za 839 funkcionera), od kojih je 20 na visokim funkcijama, uključujući dva ministra. Agencija je izdala 21 prekršajni nalog (2019. izdala je 7) na ukupni iznos od 3.832 eura.

Kada je riječ o **finansiranju političkih partija i izbornih kampanja**, tokom 2020. godine 46 političkih partija (od 59) predale su godišnje finansijske izvještaje, dok je 51 predalo odluke

vezane za iznose članarine za 2020. godinu. Svi ti izvještaji objavljeni su na veb-sajtu Agencije. U novembru 2020. godine Agencija je objavila izvještaj o svom nadzoru **predizborne kampanje** za izbore 30. avgusta. Agencija je izvršila kontrolu 43 politička subjekta/izborne liste kao i 36 otvorenih izbornih računa. Ukupno je predato i obrađeno 144 prigovora. U 11 predmeta ASK je utvrdila povredu Zakona o finansiranju političkih subjekata i predizbornih kampanja, pokrenula postupak u 12 predmeta i prosljedila 7 prigovora nadležnim organima na dalje postupanje. U toku predizborne kampanje ASK je predala 74 upozorenja političkim partijama i pokrenula 44 prekršajna postupka, 89% manje u poređenju sa kampanjom za parlamentarne izbore 2016. godine. Agencija je sačinila poseban PR plan za kampanju i organizovala tri okrugla stola sa civilnim društvom, medijima i političkim strankama, kao i redovne dane 'otvorenih vrata' sa zainteresovanim predstavnicima NVO. U prvom kvartalu 2021. godine Agencija je nadzirala lokalne izbore u Nikšiću 14. marta u skladu sa svojim nadležnostima. Prema finalnom izvještaju izdatom u junu, Agencija je verifikovala 54 izvještaja političkih partija i izdala 33 upozorenja. Ukupno je sprovedeno 105 postupaka vezanih za nepravilnosti i sumnje da je bilo povreda Zakona. Agencija je izvršila 10 terenskih inspekcija i bila je dio radne grupe koju je osnovalo Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom izbornog dana u Nikšiću. Organizovala je četiri sastanka sa predstavnicima NVO. Agenciji na dalju istragu predato je pet prigovora, a četiri od njih su prosljedeni drugim nadležnim organima. Jedan prekršajni postupak je pokrenut i izdato 30 prekršajnih naloga. Agencija je nadzirala lokalne izbore u Herceg Novom 9. maja u skladu sa svojim planom rada koji je uključivao osam terenskih inspekcija i saradnju sa civilnim društvom i medijima.

Tokom 2020. godine Državna revizorska institucija objavila je pozitivne izvještaje iz revizije godišnjih finansijskih izvještaja iz 2019. godine za osam političkih subjekata, dok su revizije pravilnosti rezultirale jednim pozitivnim, jednim negativnim i šest uslovnih izvještaja. DRI je dalje prosljedila tri predmeta tužilaštvu nakon završenih revizija javnih organa i javnih preduzeća. Iako se kvalitet njihovih izvještaja poboljšava, činjenica da DRI samo prosljeduje svoje sumnje da je bilo krivičnih djela vezanih za prevare i korupciju tužilaštvu kada završi sa revizijom, negativno utiče na efikasnost krivičnog odgovora na ove predmete.

Tokom 2020. godine Agencija je primila tri zahtjeva za **zaštitu zviždača**, uključujući jedan u kome se traži fizička zaštita, koji je kasnije upućen službama za sprovođenje zakona i odbijen. Agencija je finalizirala rad na tri zahtjeva iz 2019. godine, utvrđujući štetu koja je u dva slučaja nanesena zviždaču. Tokom 2020. godine Agencija je primila 75 prijava o ugroženosti javnog interesa (2019. godine bilo ih je 110), 31 prijava je obrađena, a ugroženost javnog interesa utvrđena je u tri slučaja. Dvanaest prijava je prosljedeno tužilaštvu, a četiri su prijave odbačene, dok su istrage po ostalim prijavama u toku. Tužilaštvo je utvrdilo nepravilnosti u jednom predmetu iz 2016. godine koji se odnosi na privatni sektor.

Što se tiče **planova integriteta** tokom 2020. godine, podneseno je 679 izvještaja o implementaciji planova integriteta za 2019. godinu, a u ovom trenutku planove integriteta ima 98% javnih organa. Agencija je pripremila izvještaj o implementaciji planova integriteta, koji uključuje i procjenu efikasnosti i djelotvornosti svih planova integriteta i preporuke za njihovo dalje poboljšanje.

Registar **lobista** i dalje sadrži samo šest lica. Tokom 2020. godine Vlada je odobrila nacrt pravilnika za organizaciju ispita za lobiste. Nova komisija za lobiranje tek treba da se postavi, nakon što je mandat prethodnoj istekao.

Nacrt **etičkog kodeksa** za najviše funkcionere izvršne grane vlasti i smjernice kako implementirati pravila za borbu protiv korupcije pripremljeni su već 2020. godine i još nisu usvojeni. Rezultati u ovoj oblasti ostaju veoma ograničeni.

Tokom 2020. godine Agencija je predala dva neobavezujuća pravna mišljenja, o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o Zakonu o

sportu. U prvom kvartalu 2021. godine predala je mišljenje o Prijedlogu Zakona o državnom tužilaštvu i o prijedlogu Zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, kao i mišljenje o postojanju ugroženosti javnog interesa od strane ministra pravde u to vrijeme. U aprilu 2021. godine Agencija je pokrenula postupak za utvrđivanje potencijalnog konflikta interesa u odnosu na ministra pravde i njegovu ulogu u izradi nacrtu Zakona o slobodi vjeroispovjesti, na pritužbu jedne NVO.

#### Institucionalni okvir

##### *Sprečavanje korupcije*

U ovom trenutku Agencija zapošljava 55 lica. U martu 2021. godine usvojen je pravilnik o sistematizaciji Agencije koji predviđa ukupno 75 mjesta u organizacionoj strukturi ASK. Tokom 2020. godine Agencija je poboljšala svoje aktivnosti komunikacije, uključujući jačanje svog prisustva na društvenim mrežama i u medijima, kao i organizovanje zajedničkih sastanaka sa organizacijama civilnog društva. Počeo je i posao na rješavanju preostalih predmeta iz prethodnih godina.

U novembru 2020. godine Osnovni sud u Podgorici poništio je odluku Skupštine da razriješi jednog člana Savjeta ASK 2019. godine zbog nepotpuno utvrđenih činjenica, primjene zakona i pravnog rezonovanja. Jednom drugom odlukom u novembru 2020. godine, osnovni sud u Podgorici utvrdio je da je pet članova savjeta ASK nezakonito imenovano od strane Skupštine 31. jula 2019. godine.

U decembru 2020. godine osnovan je Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou. Njime predsjedava potpredsjednik Vlade. Ovo tijelo ima za cilj da rješava sistemske probleme vezane za predmete korupcije na visokom nivou i da poveća transparentnost u borbi protiv korupcije. Njegova institucionalna uloga, odnosi sa drugim organima i njegova ovlaštenja, kao i zaštitni mehanizmi u tom smislu tek treba da se adekvatno definišu. Organizovano je nekoliko sjednica Savjeta i usvojen je poslovnik Savjeta. U aprilu 2021. godine ekspertski tim Nacionalnog savjeta objavio je da je tokom posljednjih godina najmanje 175 od 580 javnih funkcionera i predstavnika pravosuđa i tužilaštva dobilo stanove i stambene kredite koje je subvencionirala vlada, vrijedne 25 miliona eura, ukazujući na niz nepravilnosti i rizike za transparentnost i integritet.

##### *Sprovođenje zakona*

Tokom 2020. godine, Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju na visokom nivou povećalo je broj zaposlenih na 54, uključujući 16 tužilaca (ove su brojke bile 46, odnosno 14 tokom 2019. godine). Loši kancelarijski uslovi, koji ometaju efikasno funkcionisanje Specijalnog državnog tužilaštva, ostaju neriješeni.

#### Pravni okvir

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja zadržao je odredbe koje su jedne drugima suprotstavljene i ne predviđa djelotvorne zaštitne mehanizme i sankcije protiv izbjegavanja obaveza, što ograničava djelotvornost nadzora. Potrebno je brzo riješiti sve nedostatke u postojećem pravnom okviru za finansiranje političkih partija, uključujući i one koji su identifikovani u preporukama OEBS/ODIHR-a. U novembru mjesecu 2020. godine Agencija je Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava predložila reviziju Zakona o lobiranju.

Tokom 2020. godine ukupan broj zahtjeva za **slobodan pristup informacijama** bio je 4.328 (2019. godine bilo ih je 5.409), a podneseno je 3.304 pritužbe (2019. godine bilo ih je 3.531). Nacrt izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama treba da se finalizira do kraja 2021. godine. Vlada planira da proaktivno daje informacije građanima i postoji pozitivan, iako neujednačen, trend skidanja oznake povjerljivosti i omogućavanja pristupa određenim

dokumentima kojima je ranije bio uskraćivan pristup. To se takođe odnosi na informacije vezane za oblasti koje su osjetljive na korupciju.

## Temeljna prava

Po pitanju temeljnih prava, Crna Gora u velikoj mjeri ima zakonodavni i institucionalni okvir i nastavlja da ispunjava obaveze predviđene u međunarodnim instrumentima i zakonodavstvu za zaštitu ljudskih prava. Međutim, ostaju izazovi u djelotvornoj implementaciji. Efikasnost istraga prekomjerne upotrebe sile od strane organa za sprovođenje zakona i zločina iz mržnje treba dalje da se poboljša. Vulnerabilne grupe, uključujući Rome i Egipćane, i osobe s invaliditetom i dalje prolaze kroz višestruke oblike diskriminacije i poteškoća u ostvarivanju svojih prava u upravnim i sudskim postupcima. Žene su i dalje u neravnopravnom položaju kada je riječ o učešću u političkom i javnom životu i pristupu zaposlenju i ekonomskim prilikama. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom ostaje predmet za ozbiljnu brigu. Nastavio se rast incidenata napada baziranih na etničkoj ili rasnoj pripadnosti, zločina iz mržnje i govora mržnje. Crna Gora je samo dijelom ispunila prošlogodišnje preporuke. Pristup pravdi, naročito za vulnerabilne grupe i dalje treba poboljšati. Izmjene i dopune Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja iz 2019. godine usvojene su u januaru 2021. godine.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- implementira ključne neispunjene preporuke tijela za monitoring Ujedinjenih nacija (UN) i Savjeta Evrope (SE);
- poboljša zakonski i institucionalni okvir da obezbijedi bolji pristup pravdi, procesna prava i besplatnu pravnu pomoć za žrtve kršenja ljudskih prava i krivičnih djela, naročito protiv djece, žena, manjina, uključujući Rome i Egipćane, i osobe s invaliditetom;
- završi usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite podataka i poboljša kapacitet profesionalizam i nezavisnost Agencije za zaštitu podataka i pristup dokumentima.

Što se tiče **međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava**, Crna Gora je nastavila dijalog sa međunarodnim organizacijama i monitoring tijelima u oblasti ljudskih prava Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope. Crna Gora tek treba da ratifikuje Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica potpisanu u oktobru 2006. godine i Protokol iz 2014. godine uz Konvenciju o prinudnom radu.

Crna Gora nastavlja da obezbjeđuje dobru saradnju sa Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP). Tokom 2020. godine 218 novih predavki protiv Crne Gore dodijeljeno je sudskim formacijama u Sudu, a 37 predavki nije bilo završeno krajem godine. Tokom 2020. godine i u prvoj polovini 2021. godine ESLJP je donio odluke u 16 predmeta. Iako je većina povreda utvrđena u vezi sa dužinom postupka, Sud je takođe utvrdio povrede procesnog aspekta zabrane torture, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja zbog nedjelotvorne istrage policijskih zlupotreba tokom opozicionih protesta u oktobru 2015. godine, prava na porodični i privatni život i nezakonito lišenje slobode. Nijedan predmet nije bio podvrgnut pojačanom nadzoru od strane Komiteta ministara tokom 2020. godine.

U oblasti unapređenja i ostvarivanja ljudskih prava, institucionalni kapaciteti treba dalje da se jačaju, uključujući i opredjeljivanjem odgovarajućeg budžeta. Spajanje Ministarstva ljudskih i manjinskih prava sa Ministarstvom pravde krajem 2020. godine i sa tim vezane organizacione i kadrovske promjene doprinijele su prvobitnom usporavanju implementacije i praćenja strategija i politika za ljudska prava. Regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Ombudsmana (Zaštitnika ljudskih prava i sloboda) (status B) postoji, a Ombudsman se i dalje



doživljava kao institucija sa najboljim uticajem i povjerenjem kada je riječ o promovisanju i zaštiti prava građana. Kapaciteti kancelarije Ombudsmana da rješava pritužbe i kvalitet njegovih odluka nastavili su da se poboljšavaju. Kancelarija ombudsmana ojačala je svoju komunikaciju sa nadležnim organima i građanima kao i vidljivost svog djelovanja. 2021. godine budžet Ombudsmana smanjen je za 5% u poređenju sa 2020. godinom. Tokom 2020. godine, kancelarija Ombudsmana dobila je 1.075 pritužbi (2019. godine bilo ih je 840), uglavnom u vezi sa pravima djeteta, diskriminacijom, navodnim povredama procesnih prava, pretjeranom upotrebom sile od strane policije, zlostavljanjem i torturom u policijskim stanicama i jedinicama za pritvor i izdala je 357 preporuka. Implementacija preporuka Ombudsmana od strane vlasti treba da bude sistematičnija, efikasnija i brža. Kvalitet odluka Ustavnog suda nastavio je da se poboljšava u vezi sa poznavanjem i primjenom standarda ljudskih prava i sudske prakse ESLJP. Po prvi puta je u septembru 2020. godine Sud naložio zaustavljanje izručenja stranog državljanina zbog rizika od torture i zlostavljanja. Činjenica da redovni sudovi ne poštuju uvijek njegove odluke i imaju drugačija tumačenja standarda u oblasti ljudskih prava i dalje izaziva bojazni po pitanju pravne sigurnosti, prava na pravosnažnu presudu i trajanje postupka. U pripremi je analiza različitih tumačenja standarda ljudskih prava koje imaju Vrhovni sud i Ustavni sud, naročito u vezi sa garancijama imovinskih prava. Nastavio se rast broja zaostalih predmeta koji su neriješeni pred Ustavnim sudom.

Što se tiče **sprečavanja torture i zlostavljanja**, Crna Gora je nastavila da radi na implementaciji preporuka iz 2019. godine koje je dobila od Evropskog komiteta za sprečavanje torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (CPT). Još nisu finalizirane izmjene i dopune Krivičnog zakonika kojima treba da se izvrši usaglašavanje sa preporukama Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) iz 2018. godine da se zabrani zastara za krivična djela torture i drugih oblika zlostavljanja. Nova uputstva o tretmanu pritvorenih lica i lica koja su na policijskom zadržavanju od strane policijskih službenika stupila su na snagu u aprilu 2021. godine. Kapacitet nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) koji je u Kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmana) dalje su ojačani i NPM je ispunio svoj godišnji plan posjeta za 2020. godinu. Kancelarija Zaštitnika obradila je 2020. godine 201 slučaj, od kojih se većina odnosi na Zavod za izvršenje krivičnih sankcija (129) i Uprave policije (39). Što se tiče postupanja policije, utvrđeni su dokazi zloupotrebe položaja i povreda standarda ljudskih prava u četiri predmeta. Kancelarija je prijavila 11 slučajeva zlostavljanja u zatvorima. U novembru 2020. godine, završila je svoju istragu u dva predmeta koji se odnose na navode da je bilo torture i zlostavljanja tri fizička lica na policijskom zadržavanju u maju 2020. godine. Kancelarija je utvrdila dokaze za nečovječno i ponižavajuće postupanje u jednom predmetu i tešku zloupotrebu u smislu procedure u drugom slučaju. Unutrašnja kontrola policije nije potvrdila navode zlostavljanja ili torture u slučaju jednog od tri fizička lica, a istraga tužilaštva je još uvijek u toku. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda dalje je potvrdio navode zlostavljanja od strane policije u 11 predmeta u kontekstu vjerskih skupova. Disciplinski postupak protiv tri policajca i dalji izviđaji su u toku u odnosu na dešavanja u Budvi u junu 2020. godine. U aprilu 2021. godine podignute su optužnice protiv pet policajaca i šefa lokalne policijske stanice u vezi sa navodim zlostavljanjem tokom protesta u Pljevljima u maju 2020. godine. Tokom 2020. godine 16 predmeta protiv 31 optuženog (policijski službenici) u vezi sa krivičnim djelom zlostavljanja bili su neriješeni pred sudovima. Postupci su zaključeni u pet predmeta sa dvije osuđujuće presude, dvije oslobađajuće presude i odbacivanjem optužnice protiv dva okrivljena. Uprkos relativnom povećanju u broju predmeta gdje je vršena istraga i krivično gonjenje, nedostaci u unurašnjoj kontroli, duge i neefikasne istrage, blage i neodvraćajuće sankcije i nekažnjivost počinitelaca ostaju razlog za brigu. Istrage nasilja policije nastavlja da ometa nepostojanje vidljivih identifikacionih oznaka na policijskim uniformama.

Ostvaren je određeni napredak u **zatvorskom sistemu** i uslovima pritvora. Nakon izmjena i dopuna Zakona o izvršenju kazna zatvora, novčanih kazni i mjera obezbjeđenja iz 2020. godine usvojeni su podzakonski akti i interne mjere. Strategija za izvršenje krivičnih sankcija za period

2017-2021. godine dijelom je realizovana zbog ograničenih finansijskih resursa i stručnosti, kao i izazova vezanih za krizu izazvanu pandemijom kovida-19. Jačanje kadrova i izgradnja kapaciteta su se nastavili, kao i programi ili aktivnosti koji su na raspolaganju zatvorenicima. Nekoliko NVO realizovalo je obrazovne, rekreacione, stručne aktivnosti za zatvorenike u raznim sektorima. Psihološke, socijalne usluge i usluge resocijalizacije takođe su obezbijedene u centru za pritvor i rehabilitaciju maloljetnika u Podgorici. Krizni plan za kovid-19 u zatvoru usvojen je u skladu sa preporukom CPT i Ombudsmana. Vakcinacija zatvorenika počela je u martu 2021. godine. Novi dio zatvora za maloljetnike u funkciji je od oktobra 2020. godine. Broj zatvorenica u Crnoj Gori procjenjuje se (2019. godine) na oko 30, što čini 2,6% ukupne zatvorske populacije. Uslovi u pritvorskoj jedinici za žene su, ukupno gledano, pristojni. Uprkos određenim poboljšanjima, materijalni uslovi u zatvorima, pritvorskim kapacitetima i psihijatrijskoj bolnici i dalje nisu na nivou koji propisuju međunarodni standardi. Uslovi u prenatrpanoj psihijatrijskoj bolnici u Dobroti i dalje su veoma loši.

Što se tiče **zaštite ličnih podataka**, Crna Gora je nastavila da radi na usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. Treba dalje ojačati kapacitet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama koja je imala 30 zaposlenih 2020. godine. Broj pritužbi raste, ali ukupna svijest o problemima u zaštiti ličnih podataka ostaje niska. Početkom 2021. godine, krivične istrage su pokrenute protiv bivšeg rukovodioca Agencije za nacionalnu bezbjednost i nekoliko službenika Agencije zbog navodnog nezakonitog praćenja predstavnika bivše opozicije, novinara i lidera Srpske pravoslavne crkve. U maju 2021. godine prvostepeni sud donio je prvu odluku kojom se dosuđuje naknada štete zbog objavljivanja od strane vlasti spiska osoba koje su bile predmet mjera izolacije zbog kovida-19 u proljeće 2020. godine, što je Ustavni sud u julu 2020. godine proglasio povredom ustavnog prava na privatnost. Nekoliko stotina takvih zahtjeva trenutno je neriješeno pred sudovima. Crna Gora još uvijek nije potpisala Protokol Savjeta Evrope iz 2018. godine kojim se mijenja i dopunjuje Konvencija za zaštitu fizičkih lica u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka.

U oblasti **slobode misli, savjesti i vjeroispovjesti**, u januaru 2021. godine, Skupština je u drugom glasanju donijela izmjene i dopune Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja koje se odnose na pravni status vjerskih zajednica, njihovo registrovanje i imovinska prava. Izmjene i dopune pripremljene su bez javne rasprave i nakon ograničenih konsultacija sa predstavnicima vjerskih zajednica, isključujući Crnogorsku pravoslavnu crkvu.

Vlada je najavila potpisivanje temeljnog sporazuma sa Srpskom pravoslavnom crkvom. Sadržaj tog ugovora još nije objelodanjen u javnosti. Nekoliko crkvenih ceremonija i okupljanja održano je uz kršenje ograničenja vezanih za kovid-19. Vjerski motivisani napadi su se nastavili nakon izbora 2020. godine i u toku 2021. godine i ostaju pitanje koje izaziva zabrinutost.

## Sloboda izražavanja

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja. Ukupno gledano, u izvještajnom periodu ostvaren je ograničeni napredak. Uprkos određenim signalima od Vlade da će ovu oblast smatrati prioritetnom, prošlogodišnje preporuke samo su dijelom ispunjene i bezbjednost novinara ostaje ozbiljna briga. Puni i djelotvorni epilog u važnim predmetima napada na novinare tek treba da se obezbijedi. U aprilu 2021. godine, vlada je osnovala novu *ad hoc* komisiju za praćenje nasilja nad medijima, ali još uvijek treba da se ispune preporuke prethodne komisije. Revizija pravnog okvira se nastavlja. Potrebno je više napora da bi se ograničile posljedice dezinformacija i uznemiravanja i govora mržnje onlajn, pri čemu se mora obezbijediti da te mjere ne predstavljaju neproporcionalno ograničavanje slobode izražavanja. Skupština je u junu 2021. godine imenovala novi Savjet RTCG. Nakon ove promjene i promjena u rukovodstvu koje su uslijedile, ovaj javni emiter počeo je da emituje politički raznovrsnije sadržaje. Ukupno gledano, medijska scena ostala je visoko polarizovana. Raširena uključenost stranih medija iz regiona bila je naročito uočljiva tokom perioda izbora. Mehanizmi za samo-regulaciju i dalje su slabi. Najava priprema nove politike i strategije u oblasti medija ima potencijala da pomogne širok i inkluzivan dijalog između organa vlasti i zainteresovanih strana na nacionalnom nivou.

U rješavanju nedostataka, Crna Gora treba naročito da:

- pojača napore da djelotvorno istraži, kredibilno riješi i adekvatno sankcioniše slučajeve napada na novinare;
- zaštititi RTCG od bilo kog oblika političkog pritiska ili uticaja i nastavi da vraća njegovu uredničku nezavisnost i profesionalne standarde;
- završi reviziju pravnog okvira u oblasti medija u nastavljenom dijalogu sa medijskom zajednicom i civilnim društvom, dok u isto vrijeme obezbjeđuje dosljednu primjenu novog zakonodavstva u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima.

### Zastrašivanje novinara

Ostvaren je ograničen napredak u rješavanju nasilja nad novinarima i medijima. Ostvaren je određeni napredak u istrazi u slučaju ranjavanja istražne novinarke 2018. godine, međutim, ostaje da se obezbijedi djelotvorni sudski epilog i u ovom slučaju i u drugim ključnim starim slučajevima, uključujući i ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnog lista Dan iz 2004. godine. Tokom 2020. godine tužilaštvo je pokrenulo šest krivičnih postupaka i jedan prekršajni postupak zbog nasilja nad novinarima i imovinom medija. Sudovi su se bavili sa osam krivičnih i prekršajnih predmeta napada i uznemiravanja novinara, osuđujući pet okrivljenih i odbacujući optužbe protiv jednog lica. Tokom 2020. i 2021. godine prijavljena su uznemiravanja novinara, uključujući i upotrebu fizičkog nasilja u nekoliko slučajeva i onlajn prijetnje. U decembru 2020. godine dvije osobe su uhapšene pod sumnjom da su planirale ubistvo jednog istražnog novinara, dok je policija podigla krivičnu prijavu protiv šest lica u vezi sa napadom na istog novinara u maju 2018. godine. Taj novinar je dobio policijsku zaštitu. Puni i djelotvorni sudski epilog u ovom predmetu tek treba da se obezbijedi. Potrebni su dalji naponi da se djelotvorno istraži, kredibilno riješi i adekvatno sankcionišu slučajevi napada na novinare.

U nekoliko prilika, najviši funkcioneri vlade uključivali su se u javne kritike jakim formulacijama u odnosu na rad javnog servisa i određenih medijskih kuća u privatnom vlasništvu. Vlasti treba da promoviraju okruženje pogodno za istražno novinarstvo i medijske slobode, tako što će odmah reagovati i javno osuditi govor mržnje i prijetnje i tako što će se suzdržati od vršenja političkog pritiska na novinare, uključujući i kroz izjave u javnosti.

U martu 2021. godine, Apelacioni sud je potvrdio prvostepenu presudu Višeg suda u Podgorici kojom se na godinu dana zatvora osuđuje istražni novinar zbog optužbe da je djelovao kao posrednik u jednoj operaciji trgovine narkoticima. Ova presuda izaziva zabrinutost po pitanju mogućnosti novinara da vrše svoje dužnosti profesionalno i bez straha od zakonskih represusija.

U aprilu 2021. godine, vlada je osnovala novu komisiju za praćenje nasilja nad medijima, sa istim nadležnostima koje je imala i prethodna. Nadležni organi nisu u potpunosti i djelotvorno ispunili konkretne preporuke prethodne komisije koje su se odnosile na važne stare predmete napada na novinare. Podstičemo vlasti da obezbijede djelotvorno ispunjavanje preporuka komisije, i da joj obezbijede sve potrebne preduslove za rad.

#### Zakonodavno okruženje

U toku je revizija Zakona o medijima iz 2020. godine i Zakona o javnom servisu RTCG, kao i priprema novog Zakona o audio-vizuelnim medijima. Ova revizija treba da riješi dodatna pitanja identifikovana u zakonu o medijima i zakonu o javnom servisu RTCG, a zakonski okvir treba da se upotpuni novim zakonom o audio-vizuelnim medijima i da se obezbijedi njihova puna usklađenost sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pokrenulo je proces javne rasprave za izradu nacrtu sveobuhvatne medijske strategije za period 2021-2025. godine. Kada bude usvojen, to će biti prvi dokument ove vrste.

#### Sprovođenje zakonodavstva/institucije

Primjena etičkog kodeksa novinara neujednačena je u medijskoj zajednici, mehanizmi za samoregulaciju su slabi, a velika je učestalost da novinari i mediji podnose tužbe za klevetu protiv drugih novinara. Potrebni su odlučniji naponi da se kreiraju djelotvorni mehanizmi za samoregulaciju, sa ciljem da se poboljšaju profesionalni standardi i odgovornost u medijskom izvještavanju.

#### Javni servis - Radio Televizija Crne Gore (RTCG)

Javni servis RTCG tek treba da završi svoju tranziciju od državne medijske organizacije u istinski javni servis koji bi ispunjavao najviše profesionalne standarde. Skupština je u junu 2021. godine imenovala novi Savjet RTCG prostom većinom. Od imenovanja nove uprave RTCG i novog uredničkog tima, koji su uslijedili nakon imenovanja Savjeta, u emitovanju RTCG počela je da se vidi izbalansirani urednička politika sa politički raznovrsnijim sadržajem. Razrješenja bivših članova Savjeta RTCG, a kasnije i uprave tokom 2018. godine, što je izazvalo zabrinutost da ima neprimjerenog političkog miješanja i pritiska na RTCG, nastavlja da se proglašava nezakonitim u domaćim sudovima tokom 2021. godine. Tek treba riješiti pitanje efikasnog pravnog lijeka u predmetima razrješenja Savjeta RTCG od strane Skupštine, ili kroz sudsku praksu ili kroz zakonodavstvo.

#### Ekonomski faktori

Hronične ekonomske poteškoće koje utiču na medijsku zajednicu pogoršane su pandemijom kovida-19. Nove zakonske odredbe koje imaju za cilj da obezbijede transparentnost oglašavanja države tek treba da se implementiraju. Sve je veći uticaj velikih regionalnih medijskih kompanija koje pokušavaju da se prošire na nacionalno medijsko tržište. Male lokalne medijske kuće bore se da se nadmeću sa njima za ograničene prihode od oglašavanja. Vlada je uvela niz mehanizama za finansijsku podršku da se ublaže ekonomske posljedice pandemije kovida-19, uključujući opšti finansijski paket pomoći, finansijsku pomoć štampanim medijima i onlajn portalima, subvencije zarada, zajmove za obrtni kapital i odlaganje plaćanja poreza na zarade tokom 2020. godine. Savjet Agencije za elektronske medije izuzeo je javne i komercijalne emitere od plaćanja naknade za emitovanje za 2020. i 2021. godinu.

#### Internet

Slučajevi hapšenja građana zbog sadržaja koji su postavili onlajn, iako manje učestali, i dalje se prijavljuju. Sudovi su odbacili optužbe u nekoliko postupaka pokrenutih 2020. godine protiv urednika onlajn portala i građana zbog sadržaja koje su postavili onlajn. Zakon o medijima iz 2020. godine propisuje da medijske kuće moraju da uklanjaju komentare trećih strana koji

predstavljaju očigledno nezakoniti sadržaj i to najkasnije 60 minuta od prijema notifikacije o takvom nezakonitom sadržaju. Kratak rok za uklanjanje komentara potencijalno predstavlja neprimjeren teret za onlajn medijske kuće, naročito ako se radi o manjim servisima.

#### Profesionalne organizacije i uslovi rada

Pandemija kovida-19 dalje je pogoršala već tešku ekonomsku situaciju novinara i medijskih poslenika, i u smislu nesigurnosti zaposlenja i u smislu malih zarada. Novinari, generalno gledano, ekonomski izuzetno zavise od vlasnika medija, bez obzira da li su to privatna lica, državne ili lokalne vlasti, a to na kraju dovodi do pristrasnog izvještavanja i rizika samocenzure, političkog pritiska i miješanja vlasnika u uredničku politiku. Novinari na javnim servisima naročito su izloženi takvim rizicima i lošim uslovima rada jer su ti servisi pod direktnim uredničkim uticajem i finansijskom kontrolom lokalnih vlasti.

*(V. takođe Poglavlje 10 - Informaciono društvo i mediji)*

**Sloboda okupljanja i udruživanja** ukupno gledano poštovana je tokom izvještajnog perioda. Iako je pandemija kovida-19 doprinijela značajnom smanjenju u broju javnih okupljanja u poređenju sa prethodnom godinom, jedan broj povremenih, uglavnom nenajavljenih okupljanja održan je generalno gledano mirno, iako uz kršenje epidemioloških mjera. Velika okupljanja održana su nakon izbora u avgustu 2020. godine. Zakon o slobodi okupljanja i dalje se neujednačeno primjenjuje, uključujući hapšenja i novčane kazne, u zavisnosti od političke prirode javnog okupljanja. Ombudsman je utvrdio da je policija u dva slučaja upotrijebila prekomjernu silu. U junu 2020. godine ombudsman je utvrdio da je pravo vojnika na slobodu mirnog okupljanja prekršeno generalnom naredbom Načelnika Generalštaba Oružanih snaga kojom se zabranjuje učešće vojnika u litijama.

Pitanja **radnih i socijalnih prava** obrađena su detaljnije u *Poglavlju 19 - Socijalna politika i zapošljavanje*.

Kada je riječ o **imovinskim pravima**, proces restitucije imovine eksproprisane u prošlosti i dalje je spor i Crna Gora i dalje treba da obezbijedi pravičan postupak restitucije u razumnom roku. Nepostojanje usaglašenog pristupa u primjeni imovinskih prava u sudskoj praksi Vrhovnog i Ustavnog suda i dalje je pitanje za zabrinutost. Biće potrebno sistematično praćenje uključujući i kroz reviziju pravnog okvira, kako bi se riješili nedostaci u oblasti eksproprijacije zemljišta u zoni morskog dobra, kako je utvrdio ESLJP. Žene nailaze na poteškoće u praksi kada traže nasljedstvo i imovinska prava u postupcima razvoda braka.

U oblasti **zabrane diskriminacije**, nacrt Izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije tek treba završiti da bi se obezbijedilo da je u potpunosti usklađen sa odredbama EU. Kapaciteti ombudsmana kao tijela za borbu protiv diskriminacije su se poboljšali i kancelarija ombudsmana ima potrebne kompetencije da rješava pritužbe u slučajevima diskriminacije. Međutim, ukupni institucionalni okvir ostaje nedovoljno pripremljen za rješavanje porasta višestrukih oblika diskriminacije, naročito u kontekstu krize kovida-19. Tokom 2020. godine, Kancelarija ombudsmana primila je 220 pritužbi na diskriminaciju (tokom 2019. godine bilo ih je 141) i 55 pritužbi koje su se odnosile na pitanja rada i zapošljavanja. Sudski predmeti u oblasti zabrane diskriminacije i dalje su rijetki. Došlo je do porasta u prijavljivanju vjerski i etnički motivisanih napada, zločina iz mržnje i govora mržnje. Prioritetna preporuka Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) iz 2017. godine da se uvede sistem prikupljanja disagregiranih podataka o zločinima mržnje još nije implementirana.

Što se tiče **rodne ravnopravnosti**, evaluacija akcionog plana za period 2017-2031. godine otkrila je nedostatke u implementaciji, nedostatak svijesti i posvećenosti među institucijama, loš proces orodnjavanja, razlike u primjeni zakonskog okvira i slabu koordinaciju sa drugim strategijama na nacionalnom nivou. Nova strategija rodne ravnopravnosti za period 2021-2025. godine i akcioni plan rodne ravnopravnosti za period 2021-2022. godine čekaju na usvajanje

od strane Vlade. Usvojen je Akcioni plan za 2021. godinu za implementaciju Rezolucije 1325 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija (Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori). Indeks rodne ravnopravnosti za 2020. godinu za Crnu Goru (55) niži je za 12 poena od prosjeka u EU-28 (67,4), a uglavnom se odnosi na nedovoljno političko i društveno učešće žena, ekonomsku nejednakost i neurednačenu podjelu odgovornosti. Poteškoće ostaju, naročito u vezi sa pristupom zaposlenju za žene, stručnom obukom, zapošljavanjem i uslovima rada; žene su takođe i dalje nedovoljno zastupljene u političkom i ekonomskom odlučivanju. Došlo je do rasta kampanja blaćenja, govora mržnje i instrumentalizacije rodno-zasnovanog nasilja nad ženama u politici i javnom životu. Na žene nesrazmjerno utiče pandemija kovida-19.

**Rodno zasnovano nasilje, naročito nasilje u porodici**, ostaje ozbiljno i istrajno krivično i društveno pitanje, i pitanje javnog zdravlja. Tokom 2020. godine, 265 slučajeva nasilja u porodici (2019. godine ova je brojka bila 281) registrovani su kao krivična djela, a 2.133 (2019. godine bilo ih je 819) ih je bilo pred prekršajnim sudovima, dok su specijalizovane nevladine organizacije registrovale porast od oko 30% slučajeva tokom 2020. godine u poređenju sa prethodnom godinom. Procjenjuje se da većina slučajeva rodno-zasnovanog nasilja ostaje neprijavljena. Vlasti su nastavile da saraduju sa organizacijama civilnog društva, pokazale posvećenost i preduzele konkretne mjere da riješe situaciju. Evaluacija strategije zaštite od nasilja završena je u februaru 2021. godine, a pokazala je nedostatke u formulisanju pokazatelja uticaja. Nova se strategija očekuje 2021. godine. Izmjene i dopune Zakona o nasilju u porodici koje su bile u pripremi nisu uključene u program Vlade za 2021. godinu. Definicije rodno-zasnovanog nasilja i nasilja u porodici u zakonodavstvu treba dalje uskladiti sa Istanbulskom konvencijom i preporukama GREVIO. Seksualno uznemiravanje još nije kvalifikovano kao krivično djelo. Operativni tim za suzbijanje nasilja u porodici i nasilja nad ženama i dalje se redovno sastaje. Njegova ocjena uticaja u skladu sa preporukama GREVIO je trenutno u toku. Opstaju izazovi vezani za implementaciju i monitoring postojećeg pravnog i strateškog okvira i politika, podrške koja se fokusira na žrtve, pristupa pravdi za žrtve, nedostatka sistematičnog pristupa u vezi sa fizičkom zaštitom žrtava, pravnom kvalifikacijom djela nasilja u porodici i blagim sankcijama. Iako se poboljšava saradnja vlasti sa specijalizovanim nevladinim organizacijama koje vode skloništa i nude podršku žrtvama, nevladine organizacije suočavaju se sa ograničenim kapacitetima za prijem žrtava i ograničenim sredstvima za finansiranje. Protokol rada institucija izmijenjen je da bi bolje definisao obim usluga skloništa tokom pandemije, a napisane su preporuke za implementaciju protokola o tretmanu, prevenciji i zaštiti žena od nasilja i nasilja u porodici. Pripremljen je i nacrt smjernica za policiju i tužioce za intervencije u slučajevima svih oblika nasilja nad ženama. Za romske i egipćanske zajednice organizovane su obuke i kampanje podizanja svijesti o zaštiti od nasilja u porodici, nasilja nad djecom i maloljetničkih prisilnih brakova. Realizovane su kampanje za promovisanje SOS linija za pomoć žrtvama trgovine ljudima.

Što se tiče **prava djeteta**, pandemija kovida-19 negativno je uticala na uslove života i pristup obrazovanju, usluge specijalne njege i medicinsko-socijalne usluge za djecu, naročito onu djecu iz porodica koje su u nepriviligovanom položaju i djecu sa smetnjama u razvoju. Pandemija je takođe povećala rizik od nasilja u porodici i seksualnog nasilja. Kapaciteti stručnjaka koji rade sa djecom u konfliktu sa zakonom su ojačani, uključujući i kroz pružanje obuke za stručnjake u oblasti besplatne pravne pomoći i pravde po mjeri djeteta. Međuresorna radna grupa pripremila je analizu sudskih predmeta koji uključuju djecu i dala preporuke za dalja poboljšanja u tretmanu djece u građanskim postupcima i pravdi po mjeri djeteta. Usvojene su smjernice za rad službi za profesionalnu podršku djeci u konfliktu sa zakonom i djeci žrtvama i svjedocima krivičnih djela. Treba implementirati dalje konkretne mjere da se poboljša zakonodavstvo o zaštiti djece, kako je predviđeno nacionalnom Strategijom za ostvarivanje prava djeteta (2019-2023). U junu 2021. godine, konstituisan je novi nacionalni Savjet za prava djeteta, koji djeluje kao međuresorni koordinacioni mehanizam i kojim predsjedava potpredsjednik Vlade. Crna Gora i dalje treba da ispuni preporuke monitoring tijela Ujedinjenih

nacija da podigne minimalnu starost potrebnu za stupanje u brak, jer praksa ugovorenih dječjih brakova među romskim i egipćanskim zajednicama ostaje pitanje za zabrinutost. Od juna 2020. godine, Nacionalna SOS telefonska linija za djecu dostupna je 24 sata dnevno, svaki dan u sedmici. Treba uložiti potrebne resurse u osnivanje službi za zaštitu žrtava u zdravstvenom i socijalnom sektoru i podršku porodicama i službe za rad u zajednici (engl. *outreach services*), kako je planirano nacionalnom strategijom za sprečavanje i zaštitu djece od nasilja. U novembru 2020. godine ombudsman je pozvao na obustavljanje gradnje doma za djecu bez roditeljskog staranja, jer su ti planovi u suprotnosti sa nacionalnom obavezom da se vrši deinsitucionalizacija.

Što se tiče **prava osoba s invaliditetom**, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom još uvijek nije obezbjeđeno, ni u vezi sa definicijom invaliditeta. Novi Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom je u pripremi. Savjet za brigu o osobama s invaliditetom nije se sastajao od svog osnivanja u junu 2020. godine. Akcioni plan za prilagođavanje javnih objekata za lica smanjene pokretljivosti i osobe s invaliditetom za period 2019-2020. godine nije u potpunosti realizovan. Osobe s invaliditetom i dalje se suočavaju sa višestrukim oblicima diskriminacije. Kriza izazvana pandemijom kovida-19 značajno je pogoršala njihovu situaciju po pitanju pokretljivosti, dostupnosti javnih servisa i informacija, zapošljavanja, zdravstva i obrazovanja. Ostaje da se riješe nedostaci vezani za ugrađivanje prava osoba s invaliditetom u sve sektore i politike. Uz to, nepostoji usaglašeni koncept invaliditeta u zakonodavstvu. Međutim, reforma Nacionalnog sistema za utvrđivanje invaliditeta je u toku. Nedostaju strategije koje se bave višestrukom diskriminacijom žena i djevojčica s invaliditetom, deinsitucionalizacijom i održivim finansiranjem servisa baziranih u porodici i zajednici za djecu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice.

Predložena nova organizaciona štema Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava ne pominje **prava lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih, interseksualnih i queer (LGBTIQ) osoba**. U julu 2021. godine usvojen je Akcioni plan za 2021. godinu uz strategiju za period 2019-2023. godine. Primjena zakona o životnom partnerstvu partnera istog pola iz 2020. godine počela je 15. jula 2021. godine nakon blagovremenog usvajanja ključnih podzakonskih akata za registrovanje istopolnih partnerstava. Za matične urede lokalne samouprave obezbijeđena je obuka. Međutim, da bi taj zakon bio u potpunosti primjenjiv, potrebno je usaglašavanje drugih zakona, kao što su zakoni o socijalnim davanjima i boravištu. Radna grupa za izradu nacarta Zakona o zakonskom priznavanju pola još nije oformljena. Vlada je uspostavila nacionalnu mrežu fokalnih tačaka sa ciljem da se na lokalnom nivou promovira LGBTIQ prava i da se prati implementacija nacionalne strategije za poboljšanje kvaliteta života LGBTIQ osoba u Crnoj Gori (2019-2023). Vidljivost LGTBIQ zajednice još nije dovela do značajnih poboljšanja u vezi sa homofobnim incidentima, prijetnjama i diskriminacijom, i u smislu pristupa zdravstvenoj zaštiti, pravdi, zapošljavanju i stanovanju. Tražnja za socijalnim uslugama, psihološkom podrškom i besplatnom pravnom pomoći, kao i socijalna i ekonomska vulnerabilnost LGBTIQ osoba porasla je usljed pandemije kovida-19.

Plan rada za dalje usklađivanje krivičnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i standardima po pitanju **procesnih prava** napravljen je na osnovu tri zasebne analize o pravima žrtava, pravima osumnjičenih i optuženih osoba, kao i pravima lica lišenih slobode. Izmjene i dopune Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku predviđene su za kraj 2021. godine. Pripremljena je i analiza o pravima maloljetnih osumnjičenih, žrtava i svjedoka krivičnih postupaka da bi se pružila podrška pripremi nacarta zakona o tretmanu maloljetnika u krivičnim postupcima koji se takođe planira za kraj 2021. godine. Ostaju pitanja vezana za pravo na informisanje i učešće u svim fazama postupka, neopravdano dug pritvor prije suđenja i nedovoljnu zaštitu žrtava, naročito žena i djece, kao i za ukupnu dužinu postupaka. Crna Gora treba da ukine suspenziju primjene zakona o kompenzaciji žrtvama do datuma pristupanja EU

i da bez odlaganja obezbijedi dovoljno sredstava za finansiranje podrške žrtvama. Sveobuhvatni podaci o besplatnoj pravnoj pomoći još nisu na raspolaganju. Štrajk advokata koji je trajao između maja i kraja jula 2021. godine ozbiljno je uticao na ostvarivanje procesnih prava u svim vrstama postupaka, uključujući i one hitne, ostavljajući žrtve, okrivljene i druge stranke bez pravnih zastupnika.

Što se tiče **zaštite manjina**, nedovoljno se implementiraju podzakonska akta i institucionalni mehanizmi za promovisanje i očuvanje prava lica koja pripadaju manjinama. Pravni okvir za manjinske savjete i dalje treba da se revidira, a ostaje da se obezbijedi ravnopravna zastupljenost svih manjina u Skupštini. Većina aktivnosti u oblasti zapošljavanja u okviru strategije za manjine za period 2019-2023. i akcionog plana za 2020. godinu odloženo je za 2021. godinu zbog pandemije kovida-19. Treba dati veću odgovornost lokalnom nivou za efikasnu primjenu politike zabrane diskriminacije i multi-etničke politike. Ostaje da se rješavaju izazovi koji se odnose na praćenje i evaluaciju distribucije finansijskih sredstava od strane Fonda za zaštitu i ostvarivanje prava manjina. Tokom 2020. godine, ombudsman je radio na 19 slučajeva diskriminacije manjina u vezi sa radom i zapošljavanjem, nedovoljnom zastupljenošću u javnim organima, obrazovanjem, i kulturološkim, lingvističkim i vjerskim identitetom. Noviji slučajevi govora mržnje, napada i diskriminacije nacionalnih manjina predstavljaju zabrinjavajući trend.

Strategija za inkluziju **Roma i Egipćana** za period 2021-2025. godine usvojena je u septembru 2021. godine. Ona ima za cilj da se uskladi sa Strateškim okvirom EU za period 2020-2030. godine za ravnopravnost, inkluziju i učešće Roma i da po prvi put posebnu pažnju posveti anti-ciganizmu. Ostaju izazovi u oblasti implementiranja zaključaka Romskog seminara iz 2018. godine i obaveza prema Deklaraciji iz Poznana iz 2019. godine, kao i preporuka međunarodnih tijela za monitoring kao što su UN, ECRI i Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima.

Tokom 2020. godine, vlada je opredijelila 136.000 eura za 14 projekata organizacija civilnog društva za zaštitu i promovisanje prava Roma i Egipćana. Kroz Regionalni stambeni program, obezbijedene su dodatne 233 stambene jedinice za više od 1000 raseljenih i interno raseljenih Roma u Podgorici, Nikšiću i Beranama. Oko 190 romskih porodica u primorskim opštinama suočavaju se sa opasnošću prinudnog iseljenja zbog privatizacije zemlje na kojoj žive. Romi i Egipćani nisu prepoznati kao zasebna kategorija odvojena od drugih vulnerabilnih i socijalno uskraćenih grupa u kontekstu prisilnog iseljenja. Nisu na raspolaganju segregirani podaci o prijavama za legalizaciju objekata u kojima žive Romi.

Stopa upisa Roma i Egipćana u osnovne škole je opala, i u školskoj godini 2020/2021 u škole se upisalo 1.793 Roma (929 dječaka i 864 djevojčica). Školske godine 2019/2020 bilo je 1.803 djece Roma i Egipćana koji su se upisali u osnovnu školu. Došlo je do blagog porasta u broju srednjoškolaca, i to na 174 (101 dječak i 73 djevojčice, a 2019/2020 ih je bilo 142), i 224 djece u vrtićima (106 dječaka i 118 djevojčica). 17 studenata upisalo je fakultete (šest momaka i devet djevojaka). U ovom trenutku je u sedam opština na mjestima medijatora zaposleno 22 Roma i Egipćana koje plaća Vlada. Međutim, romski obrazovni medijatori mogu da se angažuju samo za škole koje imaju najmanje 70 romskih školaraca i od 22 medijatora u obrazovanju samo ih je 11 Roma. Romi i Egipćani srednjoškolci i Romi studenti na univerzitetu dobijaju školarinu. Da bi se poboljšao kvalitet obrazovanja Roma u okviru jednog projekta angažovano je 47 mentora da radi sa 169 Roma u završnim godinama osnovne škole, a 48 mentora za 157 Roma u srednjoj školi. Nema zvaničnih podataka o ukupnom broju romske djece koja treba da idu u školu. Djeca se upisuju u onu školu koja je najbliža konkretnom dijelu grada gdje žive, što može dovesti do segregacije romske djece. Osipanje u osnovnim školama je smanjeno, međutim, kvalitet obrazovanja za romsku djecu je i dalje velika briga, a dodatno je pogoršano zbog pandemije kovida-19, kada se romskoj djeci pomagalo uglavnom samo na osnovu projekata međunarodnih organizacija u smislu opreme i alatki za učenje.



Nema podataka o pokrivenosti romske i egipćanske djece kampanjama za redovnu vakcinaciju. Postoji potreba za obrazovnim programima za roditelje o reproduktivnom zdravlju i planiranju porodice, kao i za povećanim brojem romskih zdravstvenih medijatora. U ovom trenutku zdravstvene medijatore Rome i Egipćane stalno zapošljava Ministarstvo zdravlja. Predviđeno je da se tokom 2021. i 2022. godine angažuje još 40 romskih i egipćanskih medijatora u zdravstvu, zapošljavanju i socijalnoj zaštiti, iako kroz projekte ograničenog trajanja. Oni treba da budu potpuno integrisani u sistem sa ugovorima o stalnom random odnosu. U Ministarstvu unutrašnjih poslova je u februaru 2020. godine osnovano Koordinaciono tijelo za praćenje implementacije protokola za rad sa djecom koja su na ulici, međutim, nisu prijavljeni nikakvi konkretni rezultati. Još uvijek nema dokaza da se sistematično radi na rješavanju dječjeg prosjačenja i dječjih brakova.

U decembru 2020. godine, bilo je 966 nezaposlenih Roma i Egipćana koji su bili registrovani u Nacionalnom Zavodu za zapošljavanje, što čini 2% od svih registrovanih nezaposlenih lica u Crnoj Gori. Otprilike 95% svih registrovanih nezaposlenih Roma ima minimalni nivo obrazovanja. Oko 50 Roma i Egipćana bilo je zaposleno na kratki vremenski period na sezonskim poslovima tokom čitave 2020. godine. Nivoi zaposlenosti srednjoškolaca Roma i Egipćana ostaju mali. Mjere koje primjenjuju nacionalni Zavod za zapošljavanje ili opštine nisu održive i ne rješavaju probleme dugoročne nezaposlenosti Roma. Subvencije za zapošljavanje Roma nisu obnovljene, što predstavlja još jednu prepreku za zapošljavanje Roma. Diskriminacija je često prepreka za zapošljavanje, kao i ograničena funkcionalna pismenost velikog broja Roma koji traže posao.

Što se tiče **raseljenih i interno raseljenih lica**, Ministarstvu unutrašnjih poslova je do maja 2021. godine predato 15.254 zahtjeva za prebivalište ili boravište. Od toga je 15.119 zahtjeva riješeno, a 135 još uvijek nije. Za 12.394 lica odobreno je prebivalište ili boravište, 295 zahtjeva je odbijeno, a 2.430 privremeno odbijeno zbog nepotpunih ili dvostrukih zahtjeva.

Kada je riječ o **apatridiji**, od početka primjene zakona o strancima 2018. godine, sedam putnih isprava i četiri dozvole za boravak izdate su apatridima do marta 2021. godine. Procedura za utvrđivanje apatridije u toku je za 14 osoba. Uz procesne izazove, nepostojanje svijesti o važnosti upisa rođenja i državljanstva ostaje jedan od uzroka koji dovodi do apatridije, naročito među Romima i Egipćanima. Važno je na nacionalnom nivou zadržati implementaciju pojednostavljene građanske registracije i procedure za rješenje statusa za izbjeglice iz bivše Jugoslavije, kao i kroz kontinuiranu saradnju sa zemljama porijekla. Novo-uvodena praksa registrovanja rođenja, koja omogućava neposredni upis rođenja djece koju napuste majke i djece čije majke nemaju lične isprave, treba da se usaglasi i implementira u svim opštinama.

U oblasti **državljanstva**, Vlada planira da revidira zakon o crnogorskom državljanstvu i podzakonska akta uz njega. Svaka promjena u zakonodavstvu u tako važnoj oblasti treba da se uradi na inkluzivan način, okupljanjem svih relevantnih aktera i nakon širokih konsultacija o tome. U martu 2021. godine, vlada je najavila odluku da ne produži nakon kraja 2021. godine implementaciju šeme državljanstva za investiture (programa ekonomskog državljanstva). Tokom izvještajnog perioda licence su izdate trima posredničkim agentima i dvama agentima za proces provjere (engl. *due diligence*). Do sredine 2021. godine, pozitivne odluke o državljanstvu donesene su za 81 kandidata i 185 članova porodica, uglavnom zbog investiranja u hotelski biznis i turističke komplekse. Crna Gora treba djelotvorno fazno da izbací ovu šemu državljanstva za investitore.

## 2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okvir je u velikoj mjeri postavljen. **Ostvaren je određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito kada je riječ o kapacitetu da se upravlja mješovitim tokovima migracija i integraciji izbjeglica. Ministarstvo unutrašnjih poslova poboljšalo je dijalog sa civilnim društvom i inkluzivnost procesa odlučivanja. Međutim, strukturni izazovi koji ometaju sistem krivičnog pravosuđa nisu riješeni, kao što je rasprostranjena upotreba sporazuma o priznavanju krivice i uzak pristup finansijskim istragama.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- ograniči upotrebu sporazuma o priznavanju krivice na iznimne slučajeve, da bi poboljšala transparentnost i kredibilitet odgovora pravosuđa na organizovani kriminal kroz odvrćajuću i konzistentniju politiku kažnjavanja;
- revidira zakonski i operativni pristup finansijskim istragama, pranju novca i povraćaju imovine, da ga uskladi sa međunarodnim i EU standardima i praksama; da uspostavi integrisani pristup između svih uključenih organa i obezbijedi im potrebne zakonske i operativne instrumente da stvore uslove za građenje ubjedljivog bilansa ostvarenih rezultata u ovoj oblasti;
- dalje jača kapacitete u upravljanju granicama, rješavanjem ključnih nedostataka u kadrovima i opremi; da preduzme potrebne korake da uspostavi Napredni sistem za informacije o putnicima (engl. *Advance Passenger Information System - APIS*) i sistem za biometrijsku registraciju po modelu Eurodac.

## Borba protiv organizovanog kriminala

Crna Gora ima **određeni nivo pripremljenosti/umjereno je spremna** u borbi protiv organizovanog kriminala. Ostvarila je određeni napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito u poboljšavanju pristupa organa za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka i povećanju broja istražitelja i eksperata u ključnim oblastima.

Nastavio se rast broja predmeta organizovanog kriminala u kojima se sprovodi istraga i krivično gonjenje, a broj predmeta po kojima je presuđeno u sudovima se gotovo utrostručio. Međunarodna policijska saradnja je dobro uspostavljena i nastavila je da donosi rezultate, sa ranije neviđenom zaplijenom droge u zemlji i inostranstvu. Međutim, kapacitet da se riješi krijumčarenje duvana i pranje novca još nije na očekivanom nivou. Crna Gora još treba da riješi neke systemske nedostatke u sistemu krivičnog pravosuđa, uključujući i način na koji se u sudovima radi na predmetima organizovanog kriminala.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- nastavi da povećava efikasnost krivičnih istraga putem: i. uspostavljanja interoperabilnog sistema sa jednom karakteristikom za pretragu; ii. obnavljanja pune upotrebe specijalnih istražnih mjera (SIM), uz puno poštovanje ustavnih principa; i iii. povećanjem broja istražitelja i eksperata u ključnim oblastima kao što su finansijske istrage, sajberkriminal, forenzika, specijalne istražne mjere;
- rješava pitanje dugog trajanja suđenja i čestih odlaganja u predmetima organizovanog kriminala; da obezbijedi jače uzajamno razumijevanje između sudova i tužilaštava o nekim ključnim pravnim konceptima kao što su pranje novca i kvalitet dokaza;
- pojača strateški monitoring sistema krivičnog pravosuđa uspostavljanjem centralizovane baze podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, prikupljenih od svih relevantnih organa, a za svrhe analize i kreiranja politike.

## Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Tokom 2020. godine, broj policajaca smanjen je na 4.139, sa 4.537 koliko ih je bilo 2019. godine. Omjer policajaca ostaje visok od 502 na 100.000 stanovnika (u EU jer prosjek 2017. godine prema Eurostatu bio 326 policajaca na 100.000 stanovnika), ali za razliku od većine država članica EU Crna Gora u policiju uključuje graničnu policiju (1.284 službenika), kao i neoperativne zaposlene kao što su savjetnici i policajci bez policijskog čina.

**Pravni okvir** za borbu protiv organizovanog kriminala u velikoj mjeri postoji i usklađen je sa pravnom tekovinom EU. U junu 2021. godine, Skupština je usvojila Zakon o unutrašnjim poslovima, koji je četiri godine bio u pripremi. Taj zakon donosi važna poboljšanja u pitanjima koja su povezana sa zapošljavanjem, sistemom karijere i ocjene rada policijskih službenika. Po novom zakonu, policija je ponovo integrisana u Ministarstvo unutrašnjih poslova (dvije godine nakon što je osnovana kao samostalni subjekat od strane prethodne vlade) i zato je sada rad policije pod jačim nadzorom ministra unutrašnjih poslova. Međutim, tokom skupštinske debate dodate su dvije izmjene i dopune tekstu na inicijativu vladajuće većine. Njima se Skupštini daje *de facto* odlučujuće ovlašćenje kada su u pitanju imenovanja i razrješenja direktora Policije, čime se stvara rizik od politizovanja policije. Imenovanja na osnovu rezultata i procesne garancije zaštite od političkog uticaja treba da budu vodeći princip u reformi policije.

Nakon promjene vladajuće većine, direktor Policije je razriješen i zamijenjen novim u februaru 2021. godine, nakon procesa odabira u koji je bio uključen jedan predstavnik nevladine organizacije za ljudska prava kao posmatrač. Svih sedam zamjenika direktora Policije takođe su odjednom razriješeni, uključujući i u onim oblastima gdje su u posljednje dvije godine postignuti izvanredni rezultati. Nova organizacija predviđa pet sektora, za koja je imenovano pet novih zamjenika direktora Policije. Viši policijski službenik sa širokim operativnim iskustvom, uključujući i iskustvo da je bio ranije načelnik Specijalne policijske jedinice, postavljen je za novog zamjenika direktora Policije za borbu protiv kriminala.

Ljudski resursi uključeni u borbu protiv organizovanog kriminala povećali su se na 82 (sa 72 koliko ih je bilo 2019. godine), a deset mjesta još treba da se popuni. Nova mjesta su otvorena u sektoru za borbu protiv krijumčarenja narkotika. Međutim, ovo je još uvijek nedovoljno za obim posla u ovoj oblasti. Kapacitet Specijalnog tužilaštva je povećan, sa 54 zaposlena (2019. godine bilo ih je 46), uključujući 16 specijalnih tužilaca. Crna Gora nije uspostavila centralizovanu bazu podataka o organizovanom kriminalu i korupciji, koji bi bili prikupljeni od svih nadležnih organa, što bi predstavljalo podršku strateškom praćenju i kreiranju politike. Obnavljanje nekih specijalnih istražnih mjera, koje su bile suspendovane nakon odluke Ustavnog suda iz 2018. godine, čeka na izmjene i dopune zakonika o krivičnom postupku.

Kancelarija za povraćaj imovine trenutno ima pet zaposlenih i djeluje kao kontakt tačka za strane agencije za povraćaj imovine i za Kamdensku Međuagencijsku mrežu za povraćaj imovine (engl. *Camden Asset Recovery Inter-agency Network*). Oni sada imaju pristup bazama podataka Uprave za imovinu, Centralne banke i Poreske uprave. Još ostaje da se uspostavi pristup drugim važnim bazama podataka, kao što je Uprava carina.

U novembru 2020. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma ponovo je primljena u EGMONT grupu, 11 mjeseci nakon što joj je članstvo bilo otkazano jer je prestala da postoji u svojoj ranijoj zakonskoj formi i bila je osnovana u okviru policije. Međutim, u kontekstu reorganizacije policije u martu 2021. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma ponovo je administrativno rasformirana i načelnik joj je razriješen (kao jedan od ranijih zamjenika direktora Policije). Agencija je ponovo oformljena pod novim administrativnim imenom, Sektor za finansijsko-obavještajne poslove, sa istim zaposlenima i istim mandatom, a kao sektor policije pod Ministarstvom unutrašnjih poslova. Agencija je zadržala svojih 30 zaposlenih, uključujući i 17 osoba koje direktno rade na predmetima. Analitički kapacitet Agencije povećan je sa razvojem elektronskog Sistema za upravljanje

predmetima i unapređenjem hardvera tj. opreme, koja omogućava elektronsku razmjenu informacija o sumnjivim transakcijama između državnih organa u skladu sa preporukama MONEYVAL-a.

U junu 2021. godine, Skupština je usvojila još jedan skup izmjena i dopuna na Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kojim se uzima u obzir nova organizacija Agencije i usklađuje se ovaj Zakon sa novim Zakonom o unutrašnjim poslovima. Ta dva zakona potvrđuju operativnu samostalnost i autonomiju Agencije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Ovo administrativno prilagođavanje ima za cilj da obezbijedi usklađenost sa standardima FATF-a (Radne grupe za finansijsku akciju - engl. *Financial Action Task Force*) i kriterijumima EGMONT grupe. Međutim, zakon tek treba da se uskladi sa četvrtom i petom direktivom EU o sprečavanju pranja novca. Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama i Zakon o igrama na sreću tek treba da budu izmijenjeni i dopunjeni.

Nacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma usvojena je 2020. godine, nakon procesa širokih konsultacija. U njoj se iznose najznačajniji izazovi i prioriteti Crne Gore u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma i navode se obaveze svih uključenih institucija i aktera.

U oblasti vatrenog oružja, revidirani Zakon o oružju koji ima za cilj usklađivanje pravila o zakonskoj proizvodnji, sticanju i posjedovanju oružja sa standardima EU, čeka na usvajanje.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Međunarodno krijumčarenje narkotika i ubistva vezana za klanove ostaju tipična obilježja kriminalne scene Crne Gore. Tokom 2020. godine u Crnoj Gori se desilo 13 ubistava vezanih za klanove, a 5 ubistava u koja su bile uključene kriminalne grupe desila su se u inostranstvu, uključujući Španiju, Njemačku, Austriju i Grčku.

Kapacitet za istrage organizovanog kriminala nastavio je da raste. Broj predmeta koje je policija podnijela Specijalnom državnim tužilaštvu tokom 2020. godine gotovo se udvostručio (76 predmeta, dok ih je tokom 2019. godine bilo 39). Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je 25 istraga u slučajevima organizovanog kriminala, usmjerenih na 178 fizičkih i 22 pravna lica. Protiv 273 lica podignuta je optužnica 2020. godine (95 tokom 2019. godine), kao i protiv 57 pravnih lica. U aprilu 2021. godine, policija je u Kotoru uhapsila navodnog vođu jedne od glavnih kriminalnih grupa u Crnoj Gori, takozvanog Kavačkog klana, u velikoj policijskoj operaciji koja je vođena u saradnji sa državama članicama EU i uz podršku Europol. Protiv njega i još 13 drugih članova grupe podignute su optužnice. Još pet hapšenja i sprečavanje najmanje pet ubistava desilo se u prva tri mjeseca 2021. godine. U avgustu 2021. godine, policija je uhapsila pet navodnih članova Škaljarskog klana na sedam lokacija u zemlji, nakon istrage, koju je takođe podržao Europol, planiranih ubistava i napada kojima su targetirani pripadnici tužilaštva i policije.

Konstantno povećanje broja istraga u posljednje dvije godine dovelo je do snažnog rasta u broju sudskih presuda i osuđujućih presuda tokom 2020. godine. Pred Višim sudom u Podgorici tokom 2020. godine našlo se 63 predmeta organizovanog kriminala (protiv 329 okrivljenih), dok ih je 2019. godine bilo 22, a 2018. godine 15. Izrečena je 51 pravosnažna osuđujuća presuda, uključujući 44 predmeta koji su se bazirali na sporazumu o priznavanju krivice. Što se tiče teškog kriminala, izrečene su 222 osuđujuće presude (2019. godine bilo ih je 170), uključujući 125 sporazuma o priznavanju krivice. Korišćenje sporazuma o priznanju krivice nastavlja da bude rasprostranjeno u predmetima teškog i organizovanog kriminala, sa kaznama, novčanim kaznama i oduzimanjem imovine koji su nesrazmjerno niski u poređenju sa težinom krivičnog djela. Taj trend je potvrđen u prva tri mjeseca 2021. godine, sa još šest osuđujućih presuda, koje su se sve bazirale na sporazumima o priznavanju krivice. Kazne u kontekstu sporazuma o priznanju krivice bile su u rasponu od tri mjeseca do dvije godine i šest mjeseci zatvora i novčanih kazni od 1.500 to 40.000 eura. U drugim predmetima gdje je suđeno bez

sporazuma o priznanju krivice, uključujući i za teško ubistvo, kazne su išle do 18 godina zatvora. Upotreba sporazuma o priznanju krivice treba da se ograniči na iznimne slučajeve, da bi se poboljšala transparentnost i kredibilitet odgovora pravosuđa na organizovani kriminal kroz odvlačajuću i konzistentniju politiku kažnjavanja.

Što se tiče **pristupa agencija za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka**, četiri jedinice policije sada su povezane na bezbjedni kanal komunikacije Europolove SIENA mreže (engl. *Secure Information Exchange Network Application* - Aplikacija mreže za sigurnu razmjenu informacija), što je ključno poboljšanje za proaktivnost i efikasnost istraga: jedinica zadužena za suzbijanje krijumčarenja narkotika, finansijsko obavještajna jedinica, jedinica zadužena za borbu protiv organizovanog kriminala i jedinica zadužena za borbu protiv teškog kriminala. Međutim pristup organa za sprovođenje zakona nacionalnim bazama podataka nije uvijek automatski i, u nekim slučajevima, obavezni su prethodni zahtjevi koji oduzimaju mnogo vremena. Novi sporazum o saradnji, kojim se utire put za sistem automatske razmjene podataka u oblasti organizovanog kriminala između ključnih institucija, potpisan je u maju 2021. godine, a potpisale su ga i Centralna banka i Kancelarija za javne prihode koja upravlja katastrom.

Broj komunikacija razmijenjenih sa stranim policijskim službama kroz Interpol i Europol smanjio se 2020. godine, na 48.634, odnosno 3.998, usljed smanjenih tokova razmjene u cijelom svijetu. Međutim, **međunarodna policijska saradnja** nastavila je da igra stratešku ulogu u borbi protiv kriminaliteta uprkos ograničenjima koja je nametnuo kovid-19. Deset pripadnika crnogorskih kriminalnih grupa uhapšeno je u inostranstvu 2020. godine. U aprilu 2021. godine, dva visoko-rangirana pripadnika jedne od najznačajnijih kriminalnih grupa u Crnoj Gori uhapšeni su u Portugalu i na kraju izručeni Crnoj Gori. Osam tona kokaina je zaplijenjeno u inostranstvu u vezi sa crnogorskim kriminalnim grupama (39 kg je zaplijenjeno tokom 2019. godine) u saradnji sa stranim policijskim službama. Osam članova organizovanih kriminalnih grupa uhapšeno je u Crnoj Gori na osnovu naloga za hapšenje stranih Interpolovih kancelarija.

Crna Gora je proširila svoje učešće u Evropskoj multi-disciplinarnoj platformi protiv opasnosti od kriminala (engl. *European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats* - EMPACT) za oružje i eksplozive, pomaganje nezakonitim migracijama, sajberkriminal, sintetičke droge, kokain, kanabis, heroin i zaštitu sredine. U septembru 2020. godine Crna Gora je angažovala 103 službenika u Danima zajedničke akcije za Jugoistočnu Evropu, Europolovoj operaciji koja je bila fokusirana na nezakonite migracije, krijumčarenje narkotika i oružja i okupila je 34 države. Drugi Dani zajedničke akcije, kao Dani zajedničke akcije *Dunav 5* i Dani zajedničke akcije *Mobile 3* donijeli su opipljive rezultate, kao što je zaplijena plovila i vozila, otkrivenih falsifikovanih dokumenata, zaplijene duvana i narkotika i prevencije krijumčarenja 52 migranta morem. EMPACT platforma za borbu protiv narkotika bila je korisna u otkrivanju lanaca krijumčarenja narkotika i doprinijela je nizu hapšenja i velikim zaplijenama narkotika. Tokom 2021. godine crnogorska policija je ko-lider u dvije operativne akcije u okviru Operativnog plana EMPACT-a za vatreno oružje. Crna Gora predsjedava još jednom platformom za saradnju, Asocijacijom šefova policija jugoistočne Evrope (engl. *Southeast Europe Police Chiefs Association* - SEPCA) i pruža podršku kroz status posmatrača u Evropskoj mreži jedinica za ciljane potrage za bjeguncima (engl. *European Network of Fugitive Active Search Units* - ENFAST).

Saradnja sa Agencijom EU za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL) je dobro uspostavljena, od potpisivanje sporazuma o saradnji 2011. godine. U ovom trenutku Crna Gora je partner u projektu CEPOL-a - *Partnerstvo protiv kriminala i terorizma na Zapadnom Balkanu* (WB PaCT), trogodišnjem projektu koji je pokrenut u oktobru 2020. godine.

Broj **finansijskih istraga** nastavio je da raste. Tokom 2020. godine Specijalno tužilaštvo sprovelo je 25 finansijskih istraga vezanih za 104 fizička i 14 pravnih lica, dok ih je 2019.

godine bilo 15. Većina od njih su velike i složene istrage koje su zahtjevne sa aspekta resursa. U većini slučajeva, finansijska istraga je pokrenuta nakon krivične istrage, sa ciljem da se pristupi proširenom oduzimanju, ali porastao je i broj slučajeva gdje je pokrenuta finansijska istraga paralelno sa krivičnom istragom. Koriste se standardne operativne procedure za sprovođenje finansijskih istraga. Obuka zaposlenih u ovoj oblasti se nastavila. Centralizovani registar bankarskih računa u Centralnoj banci uključuje samo rezidentne bankarske račune, što sprečava prikupljanje informacija o nerezidentnim računima. Nepotpuni katastar zemljišta ometa efikasnost finansijskih istraga i oduzimanja imovine.

Kapacitet Crne Gore za **povraćaj imovine** progresivno se poboljšava, ali broj pravosnažnih oduzimanja imovine ostaje ograničen. Tokom 2020. godine doneseno je oko 15 pravosnažnih odluka o trajnom oduzimanju imovine. U državni je budžet tokom 2020. godine vraćeno oko 5,8 miliona eura od trajnog oduzimanja imovine. Doneseno je dvanaest odluka o privremenom oduzimanju imovine, uključujući značajne nekretnine, vozila, obveznice i novac. Kancelarija za povraćaj imovine igrala je sve značajniju ulogu u otkrivanju i praćenju imovine, sa 84 zahtjeva za verifikaciju koje su primili 2020. godine (2019. godine primili su 37), uključujući 64 koji su dobijeni od stranih partnera. Međutim, da bi se povećao obim trajnog oduzimanja i trajno pogodile kriminalne organizacije, Crna Gora treba da revidira svoj pravni okvir vezan za trajno oduzimanje imovine, uvođenjem modernih koncepata kao što su konfiskacija imovine ekvivalentne vrijednosti, u slučajevima kada se ne mogu pronaći sami prihodi od kriminala.

Bilans ostvarenih rezultata u **borbi protiv trgovine ljudima** nastavio je da se poboljšava 2020. godine. Sedam slučajeva trgovine ljudima protiv devet optuženih bilo je u postupku pred Višim sudom u Podgorici tokom 2020. godine (u poređenju sa tri slučaja 2019. godine i jednim 2018.). Donesene su dvije prvostepene osuđujuće presude, sa kaznama do osam godina zatvora. Sprovedeno je četrnaest istraga i pet izviđaja u oblasti trgovine ljudima.

Crna Gora sada ima jači institucionalni kapacitet da se bavi trgovinom ljudima, kroz sistem sastavljen od nekoliko multidisciplinarnih tijela za stratešku, operativnu i zaštitnu dimenziju. Tim koji je zadužen za identifikaciju, upućivanje i inicijalnu pomoć žrtvama, koji uključuje predstavnike policije, zdravstvene i socijalne stručnjake i jednu NVO, identifikovao je 52 žrtve tokom 2021. godine. Među njima bilo je 21 žena i 10 djece. Sva djeca bila su iz romskih i egipćanskih zajednica i bila su žrtve prisilnog prosjačenja i prisilnih brakova. Identifikovane žrtve smještene su u specijalizovana skloništa i djeca su integrisana u školski sistem. Najrasprostranjeniji oblik eksploatacije među otkrivenim slučajevima i dalje je radna eksploatacija, a posljednjih godina nije otkriven nijedan slučaj organizovane trgovine ljudima za svrhe seksualne eksploatacije. Ministarstvo unutrašnjih poslova dodjeljuje grantove nevladinim organizacijama za aktivnosti zaštite i podizanja svijesti ali je sklonište koji vodi jedna partnerska NVO ostalo zatvoreno nekoliko mjeseci zbog administrativnih problema. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu kreirao je modul stručne obuke za sudije i tužioce o trgovini ljudima. Crna Gora i dalje treba da poboljša svoj kapacitet za otkrivanje velikih mreža za trgovinu ljudima, naročito za svrhe seksualne eksploatacije i da bolje sprečava aktivnosti trgovine ljudima među sezonskim radnim migrantima, kroz jaču uključenost Inspekcije rada. Treba da se pruži robusniji odgovor krivičnog pravosuđa na trgovinu ljudima, sa kraćim zakonskim postupcima, više odvratajućim kaznama, sistemskim trajnim oduzimanjem prihoda stečenih kriminalom, i uspostavljanjem sistema za kompenzaciju žrtvama. Odabir nevladinih organizacija za aktivnosti zaštite žrtava treba da se bazira na iskustvu iz prošlosti i na stručnosti.

Što se tiče **vatrenog oružja**, broj zaplijenjenih komada oružja pao je na 514 tokom 2020. godine (sa 990 koliko je bio 2019. godine) od čega je 287 komada bilo vatreno oružje. Međutim, broj komada vatrenog oružja zaplijenjenog na granicama porastao je na 31. Doneseno je 206 osuđujućih presuda u predmetima vezanim za krijumčarenje, nošenje ili posjedovanje oružja tokom 2020. godine. Međutim, broj predmeta koji se odnose konkretno na nezakonitu trgovinu

oružjem sa prekograničnim elementom i dalje je mali. Crna Gora tek treba da izmjeni i dopuni svoj krivični zakonik da bi inkriminisala trgovinu vatrenim oružjem u okviru posebne odredbe, što je u skladu sa UN Protokolom o vatrenom oružju, a ne da to bude inkriminisano sa drugim vrstama povreda. Sistem Crne Gore za prikupljanje podataka i izvještavanje o vatrenom oružju tek treba da se standardizuje, i za organe za sprovođenje zakona (u vezi sa hapšenjem i zaplijenama) i za pravosuđe (u vezi sa krivičnim gonjenjima i osuđujućim presudama). Balistička laboratorija je još uvijek u procesu akreditacije i nije još uvijek povezana sa Fokalnom tačkom za vatreno oružje. Kapaciteti za skladištenje treba da budu modernizovani, da bi se riješila pitanja nedovoljne bezbjednosti postojećih skladišta za vatreno oružje, municiju i eksplozive.

Prvobitni bilans ostvarenih rezultata u oblasti **pranja novca** dalje je razvijen, sa pokrenutim 31 izviđajem, tri puta više nego 2019. godine, i više predmeta koji su došli do sudova. Podgorički Viši sud imao je u radu devet predmeta pranja novca protiv 308 optuženih (fizičkih i pravnih lica), od čega su sedam bili novi predmeti (2019. godine bilo je šest predmeta u radu). Međutim, tokom 2020. godine nije donesena nijedna pravosnažna presuda za pranje novca. Složeni slučaj Atlas Banke, u kome je podignuta optužnica protiv 248 optuženih lica u aprilu 2019. godine za stvaranje kriminalne organizacije, pranje novca i izbjegavanje poreza, poslat je nazad Specijalnom tužilaštvu na dalju istragu. Crna Gora treba da uspostavi integrisani pristup među svim tijelima uključeni u lanac krivičnog pravosuđa da bi se djelotvornije rješavali predmeti pranja novca i da bi se izgradio bilans ostvarenih rezultata pravosnažnih osuđujućih presuda.

Kapacitet Crne Gore u oblasti sajber-kriminala progresivno raste, ali i dalje nije dovoljno robustan da se suoči sa globalnim opasnostima u ovom oblasti. Broj istraga slučajeva sajber-kriminala porastao je sa četiri koliko ih je bilo 2019. godine na 19 tokom 2020. godine (protiv 22 fizička i jednog pravnog lica). Sudovi su 2020. godine imali u radu četiri predmeta sajber-kriminala. Izrečene su dvije prvostepene osuđujuće presude, uključujući jednu sa zatvorskom kaznom. Nadležna policijska jedinica sada ima pet mjesta. Promjene u unutrašnjoj organizaciji policije omogućavaju sada zapošljavanje kadra koji nije iz policije na visoko-specijalizovanim funkcijama, kao što su stručnjaci za informacione tehnologije (IT). Unaprijeđen je specijalizovani hardver i softver policije. Forenzički centar sada ima potpuno operativnu digitalnu laboratoriju opremljenu modernom digitalnom forenzičkom opremom.

U oblasti **krijumčarenja duvana**, policija je u oktobru 2020. godine razotkrila još jednu mrežu krijumčarenja od deset ljudi koji su radili u slobodnoj zoni Luke Bar, osumnjičenih da su nanijeli štetu državnom budžetu do 18 miliona eura. Tokom 2020. godine pokrenuta je jedna nova istraga krijumčarenja duvana povezana sa organizovanim kriminalom, a u odnosu na 12 lica. U julu mjesecu 2021. godine Specijalno tužilaštvo pokrenulo je istragu krađe od 1.160 paketa cigareta iz Luke Bar u vrijednosti od 500.000 eura. Međutim, nije bilo osuđujuće presude u ovoj oblasti, ni 2020. godine, ni početkom 2021. U julu 2021. godine, vlada je najavila početak pravnog procesa da se zabrani skladištenje duvanskih proizvoda u Luci Bar. Crna Gora treba dalje da jača svoj kapacitet za rješavanje krijumčarenja duvana kroz cjelokupni pravosudni lanac, poboljšavanjem svog bilansa ostvarenih rezultata i pravosnažnih osuđujućih presuda i trajnog oduzimanja imovine u ovoj oblasti.

Što se tiče **zaštite svjedoka**, mjere zaštite primijenjene su na sedam lica, dok ih je 2019. godine bilo tri. U predmetima koji su u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva, mjere vansudske zaštite primijenjene su u odnosu na 25 lica tokom 2020. godine.

## **Saradnja u oblasti droga**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u ovoj oblasti nije u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom EU. Nacionalni informacioni sistem za narkotike ne ispunjava u potpunosti standarde EU.

Nacionalna opservatorija za droge ugrađena je u novoformirani Direktorat za prevenciju zloupotrebe droga u Ministarstvu zdravlja. I dalje nema dovoljno zaposlenih i još uvijek ima smanjenu budžetsku autonomiju.

Dobar tehnički i naučni kapacitet postoji u Institutu za javno zdravlje, forenzičkoj laboratoriji i drugim institucijama koje se bave pitanjima vezanim za droge, ali prikupljanje podataka o drogama nije u skladu sa EU standardima. Nacionalni paketi podataka ne dostavljaju se Evropskom centru za praćenje droga i zavisnosti od droga (engl. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* - EMCDDA) u traženoj formi i vremenskim rokovima. Crna Gora je 2020. godine po prvi put u pet godina dostavila EMCDDA svoj nacionalni izvještaj o drogama.

Nacionalni sistem ranog upozoravanja nije spreman za povezivanje sa EU sistemom ranog upozoravanja, jer ima ograničeni operativni kapacitet, nema definisane procedure i dovoljnu uključenost organa za sprovođenje zakona i zdravstvenih organa. Osnovana je multidisciplinarna radna grupa za sistem ranog upozoravanja o novim psiho-aktivnim supstancama. Strategija za sprečavanje zloupotrebe droga za period 2013-2020. godine istekla je i tek treba da je zamijeni nova.

Crna Gora treba da ojača svoju Nacionalnu opservatoriju za droge, da poveća tehnički kapacitet Nacionalnog sistema ranog upozoravanja i da obezbijedi uslove za puno učešće u aktivnostima EMCDDA i mreže Reitox, uključujući i mogućnost da dostavlja nacionalne podatke.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora nastavila je da bude ključna tranzitna zemlja za narkotike, kao dio balkanske rute, naročito za kanabis proizveden u Albaniji koji u tranzitu ka EU prolazi kroz Crnu Goru. Vlasti su zaplijenile 3,1 tonu droga tokom 2020. godine (2019. godine zaplijenili su 2,4 tone), uglavnom marihuane. U dva istaknuta slučaja, crnogorska policija, u bliskoj saradnji sa albanskom policijom razotkrila je kriminalne grupe koje su krijumčarile marihuanu iz Albanije, što je dovelo do hapšenja 27 ljudi i zaplijene 2,7 tona marihuane na teritoriji Crne Gore. U avgustu 2021. godine policija je zaplijenila više od jedne tone kokaina u vrijednosti od 100 miliona eura u blizini Podgorice, u najvećoj zaplijeni u istoriji Crne Gore.

Crna Gora aktivno učestvuje u policijskim operacijama vezanim za narkotike u kojima učestvuje više zemalja. Tokom 2020. godine to je dovelo do ukupnog iznosa od 8 tona kokaina i 46 kg marihuane koja je zaplijenjena u inostranstvu. U avgustu 2021. godine, nakon devetomjesečne operacije istrage aktivnosti crnogorske kriminalne grupe Škaljari na španskim Kanarskim ostrvima, španske vlasti uhapsile su četiri crnogorska državljana i zaplijenile preko 400 kg kokaina i gotovo pola miliona eura u gotovini. Ta operacija uključivala je španske, crnogorske i albanske organe, kao i Europol i korišćenje Europolove SIENA mreže.

Tokom 2020. godine sprovedeno je devet istraga krijumčarenja narkotika povezanog sa organizovanim kriminalom i to protiv 17 lica. Tokom 2020. godine sudovi su donijeli osam osuđujućih presuda za krijumčarenje narkotika povezanog sa organizovanim kriminalom, uključujući sedam osuđujućih presuda koje su se bazirale na sporazumu o priznanju krivice. Doneseno je 158 osuđujućih presuda za krijumčarenje narkotika povezano sa teškim kriminalom (2019. godine doneseno je 126), od čega se 127 baziralo na sporazumu o priznanju krivice. U tri slučaja, trajno je oduzeta imovina u ukupnom iznosu od 12.390 eura i jedno vozilo.

Tek treba da se riješi pitanje nedovoljnih kapaciteta za skladištenje zaplijenjenih narkotika. Crna Gora tek treba da izmjeni i dopuni relevantne odredbi Zakonika o krivičnom postupku,



kako bi omogućila da se čuva samo uzorak psihoaktivne supstance kao dokaz za sudski postupak, a ne čitava količina kako je sada propisano.

## **Borba protiv terorizma**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u ovoj oblasti u velikoj je mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Međutim, Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama tek treba uskladiti sa evropskim standardima, i još uvijek ne postoji pravni okvir koji bi regulisao teroristički sadržaj onlajn. Strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilnog ekstremizma za period 2020-2024. godine usvojena je u februaru 2020. godine i implementira se. Međutim, Crna Gora tek treba da usvoji strategiju za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma koja je istekla 2018. godine. Treba poboljšati koordinaciju između dvije međusobno blisko povezane strategije, da bi se izbjeglo preklapanje i izolovani rad. Crna Gora takođe još uvijek nema sveobuhvatnu nacionalnu procjenu opasnosti u oblasti borbe protiv terorizma.

U junu 2021. godine, Biro za operativnu koordinaciju službi bezbjednosti osnovao je Nacionalni međuresorni operativni tim za suzbijanje nasilnog ekstremizma, terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma, koji obuhvata različita ministarstva i javne uprave, kao i predstavnike nevladinih organizacija. Novi Nacionalni koordinator za suzbijanje terorizma i za prevenciju nasilnog ekstremizma imenovan je nakon razrješenja prethodnih u kontekstu reorganizacije Ministarstva unutrašnjih poslova.

Institucionalni kapacitet za kritičnu infrastrukturu povećan je sa formiranjem novog sektora od tri zaposlena za koordinaciju i zaštitu kritične infrastrukture u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Usvojeni su podzakonski akti uz Zakon o kritičnoj infrastrukturi kojima se propisuju kriterijumi za definisanje kritične infrastrukture. Nakon što je u novembru 2019. godine sa EU potpisala aranžman za implementaciju **Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma** za Zapadni Balkan, Crna Gora je nastavila da realizuje predviđene mjere i predala je svoj drugi i treći izvještaj u januaru, odnosno avgustu 2021. godine.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Opasnost od terorizma i nasilnog ekstremizma ostala je relativno mala u zemlji. Nije bilo novih odlazaka ili vraćanja crnogorskih državljana na/sa stranih ratišta tokom 2020. i u prva tri mjeseca 2021. godine. Pripremljen je nacrt standardnih operativnih procedura za rano otkrivanje manifestacija nasilnog ekstremizma i održane su brojne obuke. Međutim, multi-disciplinarni tim za sprečavanje nasilnog ekstremizma koji je osnovan u maju 2019. godine obustavio je svoj rad u oktobru 2020. godine kada je razriješen prethodni Nacionalni koordinator za sprečavanje nasilnog ekstremizma. Crna Gora treba da riješi sve oblike ekstremizma, uključujući i nasilni desničarski ekstremizam i etno-nacionalistički ekstremizam, u skladu sa politikom EU i država članica EU o prevenciji nasilnog ekstremizma i terorizma.

Crna Gora nema lica osuđenih za terorizam koja su lišena slobode i u zatvoru su. Zatvorska uprava nastavila je da učestvuje u nekoliko projekata koje finansiraju donatori u kojima jačaju svoje kapacitete za sprečavanje nasilnog ekstremizma i radikalizacije. Crna Gora aktivno učestvuje u Mreži EU za podizanje svijesti o radikalizaciji kako bi se podržalo i poboljšalo angažovanje zajednice i podigla svijest u okviru svih zajednica.

U predmetu pokušaja državnog udara na dan izbora 2016. godine, Apelacioni sud je 2021. godine povukao prvostepenu presudu iz 2019. godine protiv 13 optuženih (uključujući dva ruska i osam srpskih državljana), koji su bili oglaseni krivima za terorizam. Predmet je vraćen Višem sudu na ponovno suđenje sa novim sudskim vijećem. Tokom 2020. godine sprovedeno

je nekoliko istraga finansiranja terorizma, uključujući i provjere 37 lica pod sumnjom za finansiranje terorizma i dvije osobe pod sumnom za veze sa terorizmom.

Crna Gora je nastavila da blisko saraduje sa Interpolom i Europolom, da doprinosi Analizi i procjeni rizika od terorizma za Zapadni balkan i Izvještaju o situaciji i trendovima u oblasti terorizma. U oktobru 2020. godine policija je učestvovala u Danima zajedničke akcije u vezi sa ekstremističkom propagandom na internetu, a u aprilu i maju 2021. godine u Danima o onlajn sadržajima pro-desničarskih terorista. Korišćenje instrumenata i proizvoda Europola za borbu protiv terorizma je poraslo zahvaljujući uspostavljanju direktne veze Specijalne policijske jedinice sa kanalom komunikacije Europlove SIENA-e. Broj komunikacija koje su razmijenjene putem SIENA-e o borbi protiv terorizma bio je 2020. godine 242, a 167 tokom prvih pet mjeseci 2021. godine. Crnogorska policija aktivno učestvuje u aktivnostima tri stuba Integrativnog upravljanja unutrašnjom bezbjednošću (engl. *Integrative Internal Security Governance* - IISG), uključujući Inicijativu Zapadnog Balkana za borbu protiv terorizma, a kontakt osobe su postavljene za svaku od njih.

Procjena opasnosti treba da se sprovodi na analitičkiji i inkluzivniji način da bi se stvorilo zajedničko razumijevanje najznačajnijih opasnosti i rizika među zainteresovanim stranama, sa usmjeravanjem posebne pažnje na hibridne i sajber opasnosti.

## **Zakonite i nezakonite migracije**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u oblasti zakonitih i nezakonitih migracija u velikoj je mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Finaliziran je nacrt strategije o migracijama i reintegraciji povratnika za period 2021-2025. godine.

**Ugovor o readmisiji** između EU i Crne Gore olakšava implementacija protokola koji su zaključeni sa 15 država članica EU. Crna Gora ima 11 sporazuma o readmisiji sa zemljama koje nisu članice EU, uključujući partnere sa Zapadnog Balkana i iz Turske. Zahtjevi koji su u julu 2019. godine poslani Pakistanu, Iranu, Iraku, Maroku i Alžiru da se sa njima počnu pregovori o readmisiji, za sada ostaju bez odgovora.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

I zakonite i nezakonite migracije naglo su opale tokom 2020. godine u kontekstu pandemije kovida-19. Ograničenja putovanja i usporavanje turizma smanjili su tražnju za sezonskim radnicima. Tokom 2020. godine izdato je 34.755 dozvola za privremeni boravak, što je pad od 18% u odnosu na 2019. godinu.

Dolazak migranata pao je za 60% u poređenju sa 2019. godinom, i tokom 2020. godine privedeno je 3.149 migranata. Do sredine aprila 2021. godine privedeno je 735 lica, uglavnom državljana Avganistana, Maroka, Bangladeša i Pakistana. To je za 44% manje nego tokom istog perioda prošle godine. Tokom 2020. godine crnogorske vlasti spriječile su 293 nezakonitih prelazaka granice pri izlasku iz Crne Gore i 3.858 pri ulasku. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je dvije istrage krijumčarenja migranata 2020. godine. U jednom slučaju, u odnosu na osam lica izrečene su pravosnažne osuđujuće presude. Crnogorske vlasti nisu domaćini lica koja su evakuisana iz Avganistana.

U dvije prilike granična policija spriječila je krijumčarenje migranata na Jadranskom moru u pravcu Italije i iskrcala 52, odnosno 39 migranata i članova posade koji su sada pod istragom za krijumčarenje migranata. EMPACT platforma za suzbijanje krijumčarenja migranata bila je korisna u ovim hapšenjima. Crna Gora blisko saraduje sa Europolovim Evropskim centrom za krijumčarenje migranata (engl. *European Migrant Smuggling Centre* - EMSC).

Kao i ranijih godina, sekundarna kretanja su nastavila da uvećavaju migracije, naročito one izazvane readmisijom iz Bosne i Hercegovine, ali smanjenog obima. Crna Gora je po readmisiji

primila 312 državljana trećih zemalja iz susjednih država tokom 2020. godine po bilateralnim sporazumima, od čega su 278 iz Bosne i Hercegovine. Readmisija iz Crne Gore u susjedne zemlje smanjena je na 245 lica, koja su uglavnom otišla u Albaniju (208). Tokom 2020. godine procesuirano je samo deset dobrovoljnih povratka (2019. godine bilo ih je 41), u kontekstu globalnih ograničenja putovanja. Sedam povratka u susjedne države je procesuirala granična policija. Tri povratka u zemlje porijekla je procesuirala Međunarodna organizacija za migracije (IOM) u okviru programa Pomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije (engl. *Assisted Voluntary Return and Reintegration* - AVR), uz podršku EU i država članica EU. Proces dobrovoljnih povratka ometa nepostojanje konzularnih misija država porijekla u Crnoj Gori. Uprkos administrativnim preprekama, treba osmisliti proaktivniju politiku dobrovoljnog povratka za lica koja nemaju prava da ostanu u Crnoj Gori i opredijeliti potrebna sredstva.

**Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore** nastavlja da se implementira na zadovoljavajući način, sa nastavkom pada u broju zahtjeva za readmisiju iz država članica EU i zemalja vezanih za Šengen (212 zahtjeva za readmisiju 315 lica 2020. godine, od čega je na 110 zahtjeva za 203 lica odgovor bio pozitivan). U periodu januar-mart 2021. godine, Crna Gora je primila 33 zahtjeva za readmisiju za 43 lica i dala 17 pozitivnih odgovora za 27 lica. Stopa povratka opala je sa 50% tokom 2019. godine na 42% tokom 2020. godine, što je odraz ukupnog trenda proteklih godina.

Crna Gora i dalje nema moderan sistem identifikacije i registracije migranata otiscima prsta, povezan sa centralnom biometrijskom bazom podataka. Granična policija saraduje sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu (Frontex) na eventualnom uspostavljanju sistema biometrijske registracije koji bi bio urađen po Eurodac modelu. Crna Gora mora da nastavi svoja nastojanja da se nosi sa pritiskom migracija razvijanjem međunarodne saradnje po readmisiji, podrškom uspješnoj reintegraciji povratnika, povećanjem kapaciteta za krivično gonjenje mreža za krijumčarenje migranata, i postavljanjem modernog sistema za prikupljanje podataka o migrantima.

## **Azil**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u ovoj oblasti u velikoj je mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. On je dalje osnažen usvajanjem dva podzakonska akta uz Zakon o azilu. Od februara 2021. godine cjelokupna politika azila i migracija centralizovana je u direktoratu za administrativne poslove, državljanstvo i strance u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Ministarstvo unutrašnjih poslova koordinira pružanje pomoći licima koja imaju status da su pod međunarodnom zaštitom. Crna Gora sada ima 37 lica koja imaju status da su pod međunarodnom zaštitom, a njih 18 ima pravo na finansijsku pomoć. Paket pomoći ima trajanje od tri godine i uključuje finansijsku pomoć, pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju, besplatnoj pravnoj pomoći, kursovima jezika i psihosocijalnoj pomoći. Smještaj se obezbjeđuje u periodu od dvije godine (uz podršku UNHCR).

Crna Gora nastavlja da dobija međunarodnu podršku za jačanje kapaciteta zaposlenih u Direktoratu za azil. Direktorati saraduje sa Evropskom kancelarijom za podršku u oblasti azila (engl. *European Asylum Support Office* - EASO). U pripremi je poboljšana saradnja u okviru mape puta koja je posebno pripremljena za Crnu Goru i koju implementira EASO.

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Mogućnost da se predaju zahtjevi za azil privremeno je obustavljena u martu 2020. godine, u kontekstu pandemije kovida-19, ali je obnovljena u septembru 2020. godine. Trend pada u migracijama i privremena obustava registracija doveli su do manjeg broja zahtjeva za azil. Ukupno je 2.019 migranata izrazilo namjeru da preda zahtjev za azil tokom 2021. godine, čime je završen prvi korak u postupku azila (što je pad od 64% u odnosu na 2019 godinu). Međutim,

samo ih je 539 na kraju predalo zahtjev za azil (što je pad od 72% u odnosu na 2019. godinu), a od toga su 7% žene i 6% djeca, dok su ostala lica napustila zemlju prije drugog koraka u postupku. Najviše su zahtjeva predali državljani Maroka, zatim Alžira, Irana i Avganistana. Međutim, nakon podnošenja zahtjeva za azil, većina ovih lica je takođe napustila zemlju. Realizovano je 43 intervjua, a osam tražilaca azila, svi državljani Irana, dobili su status izbjeglica 2020. godine, uključujući jednu ženu i jedno dijete. Svi oni imaju plan integracije. Upravnom sudu tokom 2020. godine predato je devet žalbi. Do 22. avgusta 2021. godine predato je 187 zahtjeva za azil, realizovan je 41 intervju i dato 10 statusa azilanata.

Od avgusta 2020. godine registracija lica koja namjeravaju da traže azil obavlja se samo u tranzitnom centru Božaj, blizu granice sa Albanijom, iako Zakon o azilu omogućava da se izrazi namjera u bilo kojoj policijskoj stanici ili na granici. Pravno savjetovanje koje obezbjeđuju nevladine organizacije na raspolaganju je tražiocima azila. Usmeno prevođenje na zahtjev moguće je za persijski (farsi), arapski, turski i ruski jezik, a Direktor za azil ima stalne prevodioce za arapski, beberski, francuski i engleski.

Uprkos malom broju lica koji aktivno rade na svom zahtjevu za azil do kraja postupka, odlaganja i dalje remete proces određivanja statusa izbjeglice. Redovni rok od šest mjeseci obično se prekriši i odluke se donose ili u iznimnom roku od 6 do 21 mjesec ili čak nakon isteka ovog iznimnog roka. Crna Gora treba dalje da jača svoj kapacitet za utvrđivanje statusa izbjeglice i da donosi odluke u okviru redovnih rokova i, u svakom slučaju nikada nakon iznimnog roka od 21 mjesec. Od početka 2019. godine, Upravni sud je poništio 19 negativnih odluka koje je donio Direktor za azil, koje su sve donesene na osnovu koncepta bezbjedne treće zemlje. Treba da se poboljša razumijevanje i korišćenje ključnih pravnih konceptata kao što je bezbjedna treća zemlja.

Ukupno je 2.702 lica bilo smješteno u prihvatnim centrima u Crnoj Gori tokom 2020. godine (što je pad od 65% u odnosu na 2019. godinu), uključujući 397 žena i 411 djece (od kojih je devetoro djece bez pratnje). U većini slučajeva u tim centrima su ova lica boravila nekoliko dana. Novo kontejnersko naselje koje je otvoreno na Božaju u julu 2020. godine, uz finansijsku podršku EU, obezbjeđuje 60 ležajeva, a smanjenje u ukupnom broju tražilaca azila 2020. godine omogućilo je vlastima da zatvore centar na Koniku gdje standardi nisu bili na propisanom nivou, za razliku od drugih centara. Centar na Božaju, međutim, nije opremljen za duže boravke, naročito za vulnerabilna lica, zbog udaljenosti i kontejnerske strukture. Ukupni prihvatni kapacitet je sada 164 ležaja za tražioce azila. Vlasti su nastavile da rade na dugoročnim projektima da dalje povećaju prihvatni kapacitet, ali izgradnja potpuno odgovarajućeg trajnog objekta na Božaju još nije počela. Direktor za azil zapošljava 32 lica u centrima na Božaju i u Spužu, a još 15 treba da se zaposli. Treba nastaviti sa nastojanjima da se poveća ukupni prihvatni kapacitet da bi se anticipirao mogući povećani priliv tražilaca azila nakon pandemije.

U centrima, stranci koji traže međunarodnu zaštitu mogu da imaju pristup psiho-socijalnoj pomoći, zdravstvenoj zaštiti, pravnoj podršci, te informacijama i pomoći vezanoj za kovid-19. Ove aktivnosti u velikoj mjeri podržava pomoć međunarodnih donatora. Crna Gora treba dalje da poboljša pružanje medicinske pomoći u centrima i da uspostavi sistem integrisanih servisa za tražioce azila, da bi se smanjila njihova zavisnost od pomoći donatora. Treba dalje ojačati mjere integracije za lica koja su pod međunarodnom zaštitom.

### **Vizna politika**

Vizna politika Crne Gore nije u potpunosti usklađena sa listom EU na kojoj su zemlje čiji državljani moraju imati vizu za EU. Državljanima Jermenije, Kazahstana, Rusije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kube, Ekvadora, Turske, Katara i Kosova i dalje su izuzeti od obaveze pribavljanja vize za kratke boravke. Za državljane nekih država, izuzeća od ove obaveze važe tokom fiksnih perioda ljeti, za svrhe turizma, za druge one važe tokom cijele godine. Uticaj izuzimanja od obaveze pribavljanja vize se pomno prati i za sada nije primijećen nikakav uticaj na migracijske

tokove u zemlji. Crna Gora ipak treba prije pristupanja EU da obezbijedi dalje usklađivanje svoje vizne politike sa listom EU na kojima su treće zemlje koje imaju obavezu pribavljanja vize.

U okviru procesa nakon vizne liberalizacije, Crna Gora je nastavila da implementira relevantne mjere da spriječi zloupotrebe bezviznog režima sa EU i podnosi izvještaje o tome svaki mjesec. Broj lica koja dolaze iz Crne Gore i traže azil po prvi put u državama članicama EU i zemljama vezanim za Šengen nastavio je da pada, pa je 2020. godine predato 140 zahtjeva, dok ih je 2019. predato 230.

Četvrti izvještaj<sup>3</sup> Evropske komisije za 2021. godinu po Mehanizmu za obustavu viza zaključuje da Crna Gora nastavlja da ispunjava mjerila vizne liberalizacije. Međutim, u izvještaju sa konstatuje da, ako želi da obezbijedi sistem za migracije kojim se dobro upravlja i bezbjedno okruženje, Crna Gora treba da: i) prilagodi informativne kampanje o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, uključujući i u odnosu na vulnerabilne grupe, preduge boravke i neosnovane zahtjeve za azil; ii) nastavi da ostvaruje napredak u sprečavanju i borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i terorizma; iii) obezbijedi punu usklađenost sa viznom politikom EU, i iv) što prije djelotvorno fazno izbací šemu državljanstva za investitore.

## Šengen i spoljašnje granice

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Implementacija Statusnog sporazuma Crne Gore sa Evropskom unijom pojačala je saradnu između Crne Gore i Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu (Frontex) i stvorila nove mogućnosti za prenos dobrih praksi EU. Prva zajednička operacija, pokrenuta u okviru ovog sporazuma u julu 2020. godine, rasporedila je timove stalnih trupa Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu na Debeli Brijeg, granični prelaz sa Hrvatskom. U oktobru 2020. godine, pokrenuta je zajednička pomorska operacija koja je imala za cilj da se ojača nadzor plave granice. To je prva pomorska zajednička operacija u punom smislu koju je Frontex implementirao u nekoj državi koja nije članica EU. Crna Gora trenutno ima samo jednu Nacionalnu fokalnu tačku za Frontex uprkos povećanom nivou saradnje.

Situaciona svijest Crne Gore i kapacitet za reagovanje značajno su se poboljšali od uspostavljanja Nacionalnog koordinacionog centra 2019. godine. Nacionalni koordinacioni centar, koji je glavni partner za saradnju sa Frontexom po Statusnom ugovoru, prati u realnom vremenu uživo slike koje se šalju iz jednog od vazduhoplova za osmatranje i jednog helikoptera koji su obezbijedeni po Statusnom ugovoru, i sa devet graničnih prelaza (a tek treba da se povežu još četiri dodatna granična prelaza). Nacionalni koordinacioni centar alarmira Regionalne koordinacione centre kada je potrebna intervencija. Međutim, još uvijek nedostaje određena oprema i konekcije sa drugim nacionalnim sistemima za nadzor, koji bi omogućili punu pokrivenost ključnih područja. Dva predstavnika Nacionalnog koordinacionog centra raspoređena su u Frontexovu centralu u Varšavi kao dio zajedničkih operacija.

Strategija za integrisano upravljanje granicama za period 2020-2024. godine u skladu je sa pravnom tekovinom EU. Međutim, ne postoji posebno opredjeljeni dio budžeta za implementaciju ove strategije, koja se u velikoj mjeri onda oslanja na očekivanu podršku donatora. Crna Gora nastavila je da unapređuje svoju opremu za upravljanje granicama, u skladu sa svojim Šengenskim akcionim planom, uz podršku EU i drugih donatora. Međutim, ne postoji instrument za praćenje kojim bi se propratio nivo ispunjavanja Šengenskog akcionog plana u vezi sa opremom i kojim bi se odredili prioriteti za kupovinu.

Crna Gora tek treba da uspostavi Napredni informacioni sistem o putnicima.

<sup>3</sup> Četvrti izvještaj o EU bezviznom režimu ([europa.eu](http://europa.eu))

### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Broj radnih mjesta u graničnoj policiji je 1.364, od čega su 1.321 mjesta popunjena, za granicu od 840 kilometara. Razlika između postojećeg kadra i kadra koji je potreban prema Šengenskom akcionom planu jeste 650 graničnih policajaca, što predstavlja ključni izazov u ovoj oblasti. Kapaciteti za prevenciju i reagovanje su nedovoljni u strateškim oblastima, gdje su granice najviše pod pritiskom. Nema ljudskih resursa i sposobnosti za razvojno planiranje. Da bi se nadoknadio nedostatak kadra, vojska je povremeno raspoređena da pruža podršku graničnoj policiji, u slučaju pritiska migranata. Nedovoljna autonomija granične policije u krivičnim istragama ometa razvoj njihovih analitičkih kapaciteta i obavještajnih podataka o mrežama za krijumčarenje.

Od 3.149 migranata koji su registrovani 2020. godine, 643 su uhapšeni na granici. Oko 3.858 migranata spriječeno je da nezakonito pređe državnu granicu i uđe u Crnu Goru. Zaplijenjeno je 99 falsifikovanih isprava. U prva tri mjeseca 2021. godine, 417 migranata spriječeno je da nezakonito pređe granicu, a otkriveno je pet falsifikovanih isprava.

Bilateralna saradnja sa susjednim zemljama u oblasti upravljanja granicama nastavila je da bude dobra, uprkos drastičnom smanjenju zajedničkih graničnih patrola u kontekstu pandemije. Samo 723 patrole je realizovano 2020. godine, uključujući 570 zajedničkih patrola na granici sa Albanijom. U oktobru 2020. godine, novi zajednički granični prelaz sa šest traka otvoren je na prelazu Vraćenovići - Deleusa, na granici sa Bosnom i Hercegovinom. To je drugi granični prelaz te veličine u zemlji. Zajednički sporazum o graničnom saobraćaju sa Bosnom i Hercegovinom potpisan je u decembru 2020. godine. Iako je plan rušenja 29 prekograničnih alternativnih puteva sa Srbijom, koji je dogovoren u martu 2019. godine, završen na crnogorskoj strani, još treba srušiti 15 drugih alternativnih puteva ka Srbiji i 13 puteva ka Bosni i Hercegovini.

Crna Gora je nastavila aktivno da saraduje sa Europolom i Interpolom u suzbijanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti i da učestvuje u Mreži Frontexa za analizu rizika za Zapadni Balkan. Crna Gora treba da nastavi da jača svoj kapacitet za upravljanje granicama i da rješava ključni nedostatak u kadru i opremi. Nadzor granice treba dalje jačati u bliskoj saradnji sa Frontexom.

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

Crna Gora nastavila je da usklađuje svoj pravni okvir u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Sporazum o ekstradiciji između Crne Gore i Ujedinjenog Kraljevstva i Sjeverne Irske i protokol kojim se mijenja i dopunjuje Dodatni protokol uz Konvenciju o transferu osuđenih lica ratifikovani su i stupili su na snagu u julu 2020. godine. U oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima, Crna Gora je preduzela početne korake da postane potpisnica Protokola uz Hašku konvenciju o Međunarodnom ostvarivanju izdržavanja djece i drugih oblika porodičnog izdržavanja iz 2007. godine, te Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba iz 2000. godine

Saradnja Crne Gore sa Eurojustom nastavila je da se povećava. Dvadeset i četiri predmeta koji uključuju Crnu Goru otvoreni su u Eurojustu 2020. godine (što je povećanje od 57% u odnosu na 2019. godinu). Tu je uključeno i 12 predmeta koje je pokrenula Crna Gora, a uglavnom se odnose na organizovani kriminal, pranje novca i trgovinu narkoticima. Česta razmjena pravosudnih informacija sa državama članicama odvijala se preko Eurojusta. U Crnoj Gori postoje dvije kontakt tačke za Eurojust, od kojih je jedna nacionalni korespondent za pitanja terorizma. Nisu osnivani zajednički istražni timovi. Tokom 2021. godine Crna Gora je bila uključena u tri predmeta. Treba uspostaviti saradnju sa Evropskim tužilaštvom (engl. *European Public Prosecutor's Office* - EPPO), koja je počelo sa svojim operativnim aktivnostima 1. juna

2021. godine. U kontekstu pandemije koviida-19, tokom 2020. godine obim pravosudne saradnje pao je za 22% u poređenju sa 2019. godinom. Obrađeno je 784 predmeta uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima i 671 u građanskim stvarima. Glavni partneri i dalje su Zapadni Balkan i države članice EU.

### 2.3. EKONOMSKI KRITERIJUMI

Ključni ekonomski podaci	2012-2017. prosjeak	2018.	2019.	2020.
<b>Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika BDP</b> (% EU27 u PPS – standardu kupovne moći) <sup>1</sup>	43	48	50	46
<b>Rast realnog BDP</b>	2,3	5,1	4,1	-15,2
<b>Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 15–64 godine (%), ukupno<sup>1</sup></b>	61,5	64,7	66,2	61,5
<i>žene</i>	55,1	57,2	59,1	54,7
<i>muškarci</i>	67,8	72,3	73,3	68,3
<b>Stopa nezaposlenosti populacije starosti 15-64 godine (%), ukupno<sup>1</sup></b>	18,4	15,5	15,4	18,3
<i>žene</i>	18,3	15,3	15,9	18,8
<i>muškarci</i>	18,4	15,6	15,0	17,8
<b>Zaposlenost populacije starosti 15 – 64 godine (godišnji rast%)</b>	2,5	3,2	2,6	-10,1
<b>Nominalne zarade (godišnji rast%)</b>	1,0	0,1	0,8	1,3
<b>Indeks potrošačkih cijena (godišnji rast%)</b>	1,6	2,9	0,5	-0,8
<b>Devizni kurs u odnosu na EUR</b>	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Saldo tekućeg računa (%BDP)</b>	-13,7	-17,0	-15,0	-26,0
<b>Neto strana direktna ulaganja, SDI (% BDP)</b>	12,0	6,9	6,2	11,2
<b>Saldo vlade (% BDP)</b>	-5,0	-3,9	-2,0	-11,0
<b>Saldo vladinog duga (% BDP)</b>	60,1	70,1	76,5	105,1

Napomene:

<sup>1</sup>Eurostat

Izvor: nacionalni izvori

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

*Ekonomsko upravljanje još se više utvrdilo kao jedno od centralnih pitanja u procesu proširenja posljednjih godina. Komisija vrši monitoring u dva procesa: Program ekonomskih reformi i ocjena ispunjenosti ekonomskih kriterijuma za pristupanje. Svaka zemlja u procesu proširenja priprema program ekonomskih reformi svake godine, a u njemu se izlažu srednjoročni okvir za makrofiskalnu politiku i agenda strukturnih reformi koja ima za cilj obezbjeđivanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta. Programi ekonomskih reformi baziraju se na posebnim smjernicama za politiku svake od zemalja koje zajednički usvaja EU i Zapadni Balkan i Turska na ministarskom nivou svake godine.*



### 2.3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora ostvarila je **određeni napredak i umjereno je spremna** u oblasti razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. Crna Gora se našla u nagloj recesiji tokom 2020. godine jer je pandemija kovida-19 imala teške posljedice na njenu ekonomiju koja zavisi od turizma. To je stvorilo veliki negativni efekat preliivanja na privatnu potrošnju, investicije, zaposlenost, trgovinu i javne finansije. Da bi pružili podršku građanima i privredi, vlasti su implementirale nekoliko paketa ekonomske pomoći, uključujući subvencije zarada, moratorijum na otplatu kredita i privremeno umanjenje poreza za firme i građane. Te mjere su u velikoj mjeri bile dobro usmjerene, transparentne i privremene, čime su se izbjegavali poremećaji na tržištu i sprečavao se porast u broju stečajnih postupaka. Uprkos određenim kašnjenjima zbog pandemije, vlada je nastavila da realizuje neke od predviđenih reformi u poslovnom okruženju. Uredna tranzicija vlasti u sred krize sačuvala je djelotvornost politike reagovanja na kovid-19. Nova vlada uspjela je da ublaži fiskalne rizike tako što je akumulirala značajne fiskalne tampona za pokrivanje potreba za finansiranjem tokom 2021. godine, uključujući i za dodatne programe podrške vezane za pandemiju kovida-19. Finansijski sektor ostao je stabilan tokom krize, što je rezultat njegove snažne pozicije od prije krize i mjera podrške koje su implementirale vlasti, ali odloženi uticaj krize na bilanse banaka iziskuje pomno praćenje finansijskih institucija.

Prošlogodišnje preporuke realizovane su u velikoj mjeri. U predstojećoj godini, da bi poboljšala funkcionisanje tržišne ekonomije, Crna Gora treba naročito da:

- kada se učvrsti oporavak, realizuje plan za srednjoročnu fiskalnu konsolidaciju koji će predvidjeti smisleno smanjenje budžetskog deficita i udio javnog duga;
- ojača fiskalno upravljanje uspostavljanjem nezavisnog tijela za fiskalni nadzor;
- podrži ekonomiju smanjenjem kašnjenja u plaćanjima javnog sektora i rokova za povraćaj PDV;
- dalje smanji institucionalne i zakonske prepreke za brzo i djelotvorno rješenje nekvalitetnih kredita i obezbijedi dobro upravljanje kreditnim rizikom, transparentno prikazivanje kvaliteta aktive i adekvatno odvajanje rezervi;
- pripremi i realizuje konkretne aktivnosti i mjere da smanji neformalnu ekonomiju.

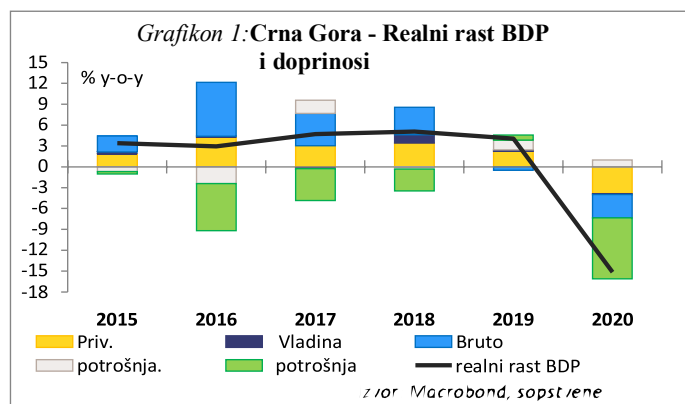
#### Ekonomsko upravljanje

**Jedna od prvih mjera nove vlasti bila je da ponovo potvrdi svoju posvećenost evropskom putu.** Borba protiv pandemije kovida-19, a u isto vrijeme pronalaženje ravnoteže između javnih finansija i podrške ekonomskoj aktivnosti brzo su postali najvažniji prioriteti. Uprkos promjeni vlasti, postoji kontinuitet u politici reagovanja na krizu. Vlade su realizovale pet socio-ekonomskih paketa podrške u ukupnom iznosu od otprilike 6% BDP 2020. godine i dodatnih 7% BDP tokom 2021. godine (uključujući i programe kreditne podrške). Mjere kombinuju direktne subvencije zarada, povoljne kreditne programe, odlaganje plaćanja poreza i druge aktivnosti koje su usmjerene na najvulnerabilnije sektore. Crna Gora je takođe dobila brzu podršku za vanredne situacije od raznih međunarodnih institucija, uključujući 60 miliona eura makro-finansijske pomoći od EU, čija je finalna rata isplaćena 1. juna 2021. godine, nakon što je Crna Gora ispunila sve uslove politike. Novi Program ekonomskih reformi Vlade za period 2021-2023. godine, usvojen sa zakašnjenjem u aprilu 2021. godine, projektuje prilično ambiciozan put fiskalne konsolidacije koji se oslanja na brzi oporavak ekonomije, pad trošenja na javne investicije i strogu kontrolu tekućih izdataka.

## Makroekonomska stabilnost

**Nakon što je bilježila relativno brzi tempo rasta u prethodnih pet godina, Crna Gora je doživjela jednu od najdubljih recesija u Evropi tokom 2020. godine.** Izbijanje pandemije kovida-19 imalo je ogroman uticaj na ekonomiju Crne Gore koja zavisi od turizma, pošto taj sektor čini više od 20% BDP-a, dok je 74% svih radnih mjesta u sektoru usluga. Stoga je pad u broju dolazaka turista iz inostranstva 2020. godine doprinio ogromnom smanjenju ekonomije za 15,2%. Negativni rezultati neto izvoza bili su ključni pokretač recesije, ali ne i jedini. Mjere socijalnog distanciranja i zatvaranje maloprodajnih objekata i ugostiteljskih usluga dovela je i do pada privatne potrošnje, dok je slabo povjerenje u poslovanje i veliki stepen nesigurnosti ograničio investicije. Podizanje izdataka vlade moglo je samo dijelom da ublaži duboku recesiju. Ukupno gledano, brzi rast u godinama prije krize doveo je prihod Crne Gore po glavi stanovnika u standardu kupovne moći sa 41% prosjeka u EU-27 koliko je to bilo 2014. godine na 50% 2019. godine, da bi zatim ponovo palo na 46% usljed krize kovida-19.

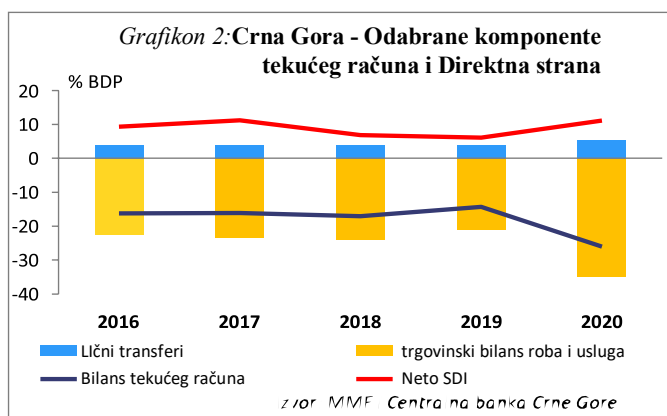
Ekonomija je i dalje patila od restrikcija da bi se kontrolisala epidemiološka situacija u prvoj



polovini 2021. godine, sa realnim BDP-om koji je opao za 6,4% u odnosu na isti period prethodne godine. Jaki efekti baze, popuštanje mjera ograničenja i određeni porast u turističkoj djelatnosti doveo je do toga da je godišnji rast ušao u zonu pozitivnog u drugom kvartalu, dok je maloprodaja skočila za 19,6% u odnosu na isti period prošle godine, izvoz je porastao za 53,4% u odnosu na isti period prošle godine, dok je porast u domaćoj tražnji takođe podstakao naglo povećanje u uvozu (28,6% u odnosu na isti period prošle godine).

### Pad u prihodima od turizma dalje je pogoršao hronične eksterne neravnoteže Crne Gore.

Dramatični pad u izvozu usluga, naročito u turizmu uticao je na tradicionalni višak Crne Gore na računu usluga, koji se tokom 2020. godine smanjio na 4% BDP, dok je godinu ranije bio 20%. Uprkos značajnom smanjenju uvoza roba, malom višku u primarnom bilansu i relativno otpornim doznakama, to je deficit tekućeg računa dovelo do 26% BDP u poređenju sa prosječnih 14,9% BDP koliko je bio u prethodnih pet godina.



Deficit tekućeg računa malo se smanjio, na 19,5% BDP u četiri kvartala do juna 2021. godine, što je rezultat obnavljanja izvoza usluga i doznaka, što takođe odražava posljedice statističke baze. Međutim, oporavak domaće tražnje takođe je podstakao uvoz, povećavajući deficit trgovine robom i sprečavajući naglašenije smanjenje deficita tekućeg računa.

**Neto priliv SDI ostao je visok tokom 2020. godine zahvaljujući smanjenju u odlivu kapitala.** Ukupno gledano, neto strane direktne investicije iznosile su ukupno 11,2% BDP tokom 2020. godine u poređenju sa prosječnih 10,1% prethodnih pet godina, što je pokrilo 42,9% deficita tekućeg računa. Ostatak deficita finansiran je kroz rezerve i novo zaduživanje. Međutim, povećanje neto stranih direktnih investicija vođeno je značajnim padom u odlivu stranih direktnih investicija tokom 2020. godine nakon privremenog porasta u odlivu stranih direktnih investicija tokom 2019. godine usljed otkupa akcija elektroprivrednog preduzeća od stranog investitora. Neto strana direktna ulaganja opala su na 9,4% BDP-a u četiri kvartala do juna 2021. godine. Vraćanje dospjelog suverenog duga korišćenjem depozita vlade smanjilo je zalihe međunarodnih deviznih rezervi sa ekvivalenta 8,2-mjesečnih izvoza krajem 2020. godine na 6,8% u junu 2021. godine.

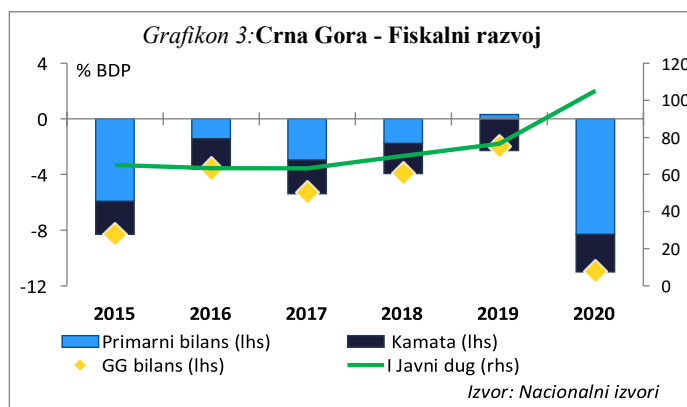
**Šok tražnje koji je nastao zbog pandemije, u kombinaciji sa padom cijena nafte, doveo je do negativne inflacije u većem dijelu 2020. godine.** Upotreba eura kao zakonske valute znači da Centralna banka Crne Gore ne može da utiče na dobavljanje novca, što je određeno tokovima u bilansku plaćanja. Inflacija je u prosjeku bila 1,5% u periodu od 2015. do 2019. godine. Tokom 2020. godine hrana je bila najvažniji pokretač inflacije; međutim, saobraćaj (i naročito

cijene goriva) djelovale su u suprotnom pravcu. Kao rezultat toga, cijene su tokom 2020. godine opale u prosjeku za 0,8%. Kako je ekonomija pokazivala neke znake oporavka i globalne cijene robe počele da rastu početkom 2021. godine, inflacija je krenula u pozitivnom smjeru. U junu 2021. godine, potrošačke cijene su porasle za 2,8% u poređenju sa istim periodom prethodne godine.

**Fiskalna pozicija zemlje, koja se već bila pogoršala prije kovida-19 usljed velikih projekata infrastrukture koji se finansiraju dugom, pretrpjela je dalji udarac zbog krize izazvane pandemijom.** Od početka gradnje prve dionice autoputa Bar-Boljare 2015. godine, budžetski deficit ostao je visok, i iznosio u prosjeku 4,6% BDP godišnje tokom perioda 2015-19. godine. Nagli pad ekonomije, u

kombinaciji sa diskrecionim mjerama podrške koje je donijela vlada, doveo je do velikog deficita u budžetu od 11% BDP tokom 2020. godine. Najsnažniji negativni uticaj (-13,1% u poređenju sa istim periodom prošle godine) desio se na strani prihoda, a uzrokovan je gubitkom turističke sezone. Rashodi su porasli za 4,8% u poređenju sa istim periodom prošle godine, usljed fiskalnih mjera podrške uprkos nastojanjima vlade da trošenje iz kapitalnog budžeta, koji je smanjen za

jednu trećinu, preraspodjeli na zdravstvenu zaštitu. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja odobrilo je privremeno finansiranje za prvih šest mjeseci 2021. godine, jer se kasnilo sa usvajanjem državnog budžeta. Oporavak ekonomske aktivnosti i uvođenje u januaru 2021. godine elektronskih registarskih kasa podstaklo je poreske prihode, doprinoseći tako značajnom smanjenju budžetskog deficita tokom godine. U prvih sedam mjeseci 2021. godine, deficit centralne vlade iznosio je 2,6% projektovanog BDP-a, dok je u istom periodu prethodne godine bio 6,5%. U junu 2021. godine, dug centralne vlade opao je na 89% BDP-a, uključujući depozite vlade koji se procjenjuju na 9,4% BDP-a.



**Veliki budžetski deficit i smanjenje BDP-a 2020. godine doveo je do značajnog povećanja u zaduženosti.** Ukupno gledano, javni dug je porastao na rekordnih 105% BDP-a krajem 2020. godine. Da bi se zadovoljile povećane potrebe za sredstvima, prethodna vlada obezbijedila je sredstva od MMF-a, EU, Svjetske banke i drugih međunarodnih finansijskih institucija, u iznosu od oko 6% BDP-a. U decembru mjesecu 2020. godine, nova vlada pozajmila je 750 miliona eura kroz Euroobveznice pod povoljnim uslovima da bi napravila tampon i pokrila potrebe za finansijskim sredstvima tokom 2021. godine. U martu 2021. godine vlada je otplatila dospjelu obveznicu od 228 miliona eura, i dalje ostavljajući 584 miliona eura u gotovinskoj rezervi (oko 12,7% procijenjenog BDP-a).

**Crna Gora se suočila sa velikom krizom u izuzetnim okolnostima.** Njena mala ekonomija koja zavisi od turizma suočila se sa velikim šokom dok su njene već slabe javne finansije ograničile dostupni fiskalni prostor. Ipak odgovor politike vlasti na krizu bio je blagovremen i dobro usmjeren, a pokrivenost tim odgovorom prilagođavala se kako se situacija razvijala. Uprkos istorijskoj promjeni vlasti u sred krize, nova vlast izbjeгла je radikalne promjene i usvojila prilično oprezne ekonomske i fiskalne politike.

## Funkcionisanje tržišta proizvoda.

### *Poslovno okruženje*

**Palijativne mjere vezane za kovid-19 uspjele su da za sada zadrže broj stečajeva.** Broj stečajeva bio je ukupno 785 slučajeva 2020. godine, praktično isti broj kao 2019. godine, što odražava u određenoj mjeri efikasnost odgovora politike da zadrži preduzeća u životu tokom recesije. Međutim, vladina podrška koja je ublažila udarac na firme, na kraju će morati biti povučena. U međuvremenu, broj novo-registrovanih firmi 2020. godine opao je za 23% tokom godine, kako su nesigurnosti vezane za pandemiju odložile odluke o investicijama uprkos daljem olakšavanju registrovanja preduzeća. Tako je elektronska registracija preduzeća uvedena u decembru 2020. godine za jednočlana preduzeća sa ograničenom odgovornošću.

**Dalji je napredak zabilježen u smanjenju poreskog opterećenja.** Broj lokalnih poreza i dažbina je smanjen. Uz to je u maju 2021. godine uspostavljen registar fiskalnih i para-fiskalnih naknada na državnom nivou, čime je olakšan proces poslovanja i povećana transparentnost. Nova vlada odlučila je da prekine program dodjele crnogorskog državljanstva u zamjenu za investiranje u zemlju zbog loših rezultata tog programa. Ukupno gledano, broj aktivnih elektronskih usluga na portalu elektronske vlade porastao je na 575 tokom 2020. godine, iako je većina njih i dalje informativna, a elektronska plaćanja u okviru usluga e-uprave ostaju nedovoljno razvijena. Prvi elektronski sistem javnih nabavki pokrenut je u januaru 2021. godine. Mehanizmi za alternativno rješavanje sporova u Crnoj Gori oslanjaju se na sistem javnih izvršitelja za naplatu dugovanja. Međutim, sistem naplate potraživanja treba ojačati, pošto zaduženost lokalnih preduzeća ostaje najznačajniji izazov. U martu 2021. godine bilo je više od 19.000 zamrznutih bankarskih računa (gotovo jedna trećina registrovanih preduzeća), sa ukupnim iznosom potraživanja od 809 miliona eura (ili 17,6% BDP-a). Pitanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori uglavnom se odnosi na neformalne plate i nešto neformalnog rada, više nego na neregistrovane firme. Kao rezultat toga, značajan dio stanovništva oslanja se na neformalnu ekonomiju i nesrazmjerno trpi tokom ekonomskog pada, jer ne ispunjava uslove za subvencije zarada koje se daju u okviru formalne ekonomije. Za sada borba vlade protiv neformalnosti primarno se oslanja na kontrolne mjere, efikasniji rad inspeksijskih službi i raspoređivanje, tokom 2021. godine, novih sistema elektronskih fiskalnih faktura za elektronsko upravljanje i bezbjedno štampanje akciznih markica.

### *Uticaj države na tržišta proizvoda*

**Uticaj države na ekonomiju ostaje prilično ograničen, i u smislu formiranja cijena.** Štaviše, Agencija za zaštitu konkurencije igra aktivniju ulogu u iskorjenjivanju neprimjerene državne pomoći. Montenegro Airlines, preduzeće koje je u državnom vlasništvu i koje je bankrotiralo, najznačajniji je korisnik državne pomoći više godina. U decembru 2019. godine vlada je usvojila zakon kojim je dodijelila Montenegro Airlinesu 155 miliona eura (oko 3% BDP) za narednih šest godina. Međutim, u septembru 2020. godine Agencija za zaštitu konkurencije donijela je mišljenje protiv te odluke. U aprilu 2021. godine, pred-stečajni postupak uveden je na zahtjev uprave za prihode i carine, čime je okončan dug put državne pomoći nacionalnoj avio-kompaniji. Agencija takođe istražuje državnu pomoć koja je dodijeljena dvama nacionalnim pomorskim kompanijama. Od izbijanja pandemije kovida-19, vlada je usvojila niz mjera kojima se pruža pomoć preduzećima i zaposlenima da se ublaži negativni ekonomski uticaj pandemije. Da bi se povećala transparentnost državne podrške koja se dodjeljuje i da bi se spriječila neprimjerena državna pomoć, vlada je u novembru 2020. godine formirala javni registar mjera vezanih za kovid-19.

### *Privatizacija i prestrukturiranje.*

**Proces privatizacije je praktično završen ali nova vlada se angažovala na reviziji ranijih postupaka.** Nekoliko preduzeća, uglavnom u saobraćaju, turizmu i komunalnim uslugama ostale su i dalje u javnom vlasništvu. Savjet za privatizaciju formirao je komisiju da vrši revizije ranijih ugovora iz privatizacija. U međuvremenu nova vlada zamijenila je rukovodstvo u nekoliko državnih preduzeća. U avgustu 2021. godine vlada je osnovala preduzeće (sa nazivom Montenegro Works) čiji je posao da savjetuje i nadzire finansijsku situaciju u svim državnim preduzećima i da pruža podršku realizaciji reformi sa ciljem da se poboljša upravljanje u tim preduzećima. Nakon što je prekinut rad zaduženog Montenegro Airlinesa u decembru 2020. godine, vlada je registrovala novu nacionalnu avio-kompaniju, kupila dva aviona i pokrenula postupak zapošljavanja tehničkog osoblja iz bivše nacionalne avio-kompanije. Nova kompanija svoj prvi let obavila je 10. juna 2021. godine. U međuvremenu je izgubljen zamajac u nastojanjima da se kroz koncesije privuku privatni investitori. Nakon završetka predkvalifikacionog tendera za tridesetogodišnju koncesiju dva međunarodna aerodroma (Podgorica i Tivat), koncesioni proces je zaustavljen, jer nova vlada tek treba da odluči da li će se taj tender poništiti ili nastaviti.

### Funkcionisanje finansijskog tržišta

#### *Finansijska stabilnost*

**Bankarski sistem Crne Gore ušao je u krizu sa jake pozicije i sa solidnim kapitalom i tamponom likvidnosti.** Tokom 2019. godine, prije izbijanja pandemije kovida-19, koeficijenti za regulatorni kapital u cijelom sistemu bili su 19,8%, povraćaj na kapital bio je 9,0%, povraćaj na aktivu bio je 1,2%, dok je udio nekvalitetnih kredita bio 4,7%. Ova situacija, u kombinaciji sa regulatornim mjerama, omogućila je bankarskom sektoru da apsorbuje za sada uticaj krize. Centralna banka Crne Gore usvojila je devet paketa privremenih mjera, uključujući nekoliko moratorijuma na otplatu kredita, smanjivanje stope obavezne rezerve i zabranu na dividende. Koeficijent adekvatnosti kapitala bankarskog sistema ostao je na visokom nivou - 18,5% krajem 2020. godine, i 19,2% u junu 2021. godine, iako je profitabilnost značajno opala 2020. godine. U međuvremenu, privremene mjere podrške zbog krize, uključujući restrukturiranje kredita, pomogle su da se uspori rast udjela nekvalitetnih kredita, koji je samo blago porastao na 5,45% krajem 2020. godine i na 5,70% u junu 2021. godine. Na dan 8. septembar 2021. godine, Centralna banka predstavila je preliminarne rezultate revizije kvaliteta aktive svih poslovnih banaka ocjenjujući solidnost i kvalitet finansijskih bilansa stanja. Ukupno gledano, kriza izazvana pandemijom kovida-19 dalje je testirala otpornost finansijskog sektora. Za sada su ključni indikatori finansijskog sektora stabilni. Međutim, pošto ističu privremene mjere za podršku usljed krize, očekuje se da će broj nekvalitetnih kredita porasti zbog do sada neviđene recesije, što iziskuje pojačani nadzor i pripremu politike od strane nadležnih organa.

#### *Pristup finansijskim sredstvima*

**Kreditni rast usporio se tokom 2020. Godine, ali je ponovo ubrzan početkom 2021. godine.** Banke su pooštrile kriterijume za odobravanje novih kredita, kako se ekonomska kriza pogoršavala tokom 2020. godine. Kao posljedica toga, kreditni rast je usporen na 3,2% u odnosu na isti period 2020. godine, što je pad sa 4,5% koliko je bio godinu ranije, i ponovo je skočio u junu 2021. godine na 6,8% u odnosu na isti period prethodne godine. Štaviše, kriza je tokom 2020. godine smanjila depozite u bankama za 3% u odnosu na isti period prethodne godine, prije nego što je u junu 2021. godine došlo do značajnog skoka na 11,4% u odnosu na isti period prethodne godine. Broj banaka pao je sa 15 na 12 jer su dvije male banke zatvorene 2019. godine, a dvije banke su se spojile u decembru 2020. godine. Kao rezultat toga, udio stranog vlasništva u kapitalu banaka ukupno je iznosio 85%, dok je 13% u rukama domaćih investitora a 2% u rukama vlade. Ukupno gledano, kreditni rizik je i dalje visok, što za rezultat ima skupe kamate. To predstavlja veoma značajnu prepreku preduzećima, naročito malim. Da bi se

ublažila ova situacija, Investiciono razvojni fond uspostavio je nekoliko kreditnih linija uz podršku sredstava EU, iz kojih obezbjeđuje kredite po subvencioniranim kamatnim stopama.

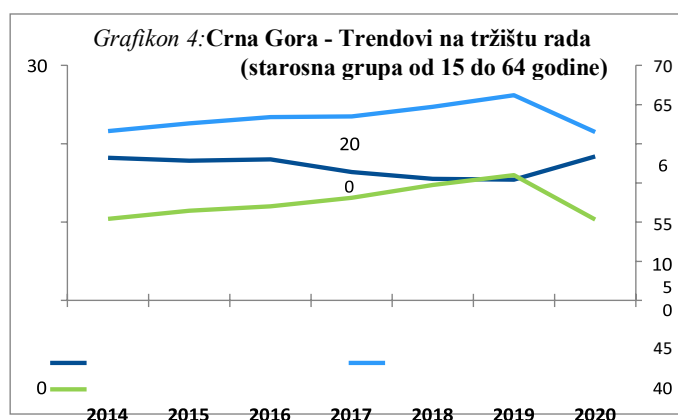
**Dimenzije nebankarskog sektora i dalje su marginalne.** Uloga tržišta u lokalnoj ekonomiji je veoma mala u smislu tržišnog prometa (tj. 0,75% BDP-a tokom 2020. godine), dok aktiva osiguravajućih kompanija i mikrofinansijskih institucija predstavlja po otprilike 1,5% BDP.

#### Funkcionisanje tržišta rada

**Pandemija kovida-19 obrisala je pet godina poboljšanja na tržištu rada.** Uslovi su se brzo pogoršali uprkos mjerama koje je vlada donijela da pomogne preduzećima da zadrže radna mjesta. Tokom 2020. godine, stopa nezaposlenosti (kod stanovništva starosti 15-64) porasla je za 3 pps, na 18,4%, što se nije dešavalo od 2014. godine. Nadalje, radna snaga se smanjila za 7% u odnosu na isti period prethodne

godine, pošto je 20.000 radnika izašlo iz radne snage, obeshrabreni težinom krize i nepostojanjem mogućnosti u ograničenoj ekonomiji. Kriza izazvana pandemijom kovida-19 samo je pogoršala već lošu situaciju. Aktivne politike tržišta rada izgleda nisu dovoljne da se značano povećaju mogućnosti zapošljavanja za tražioce posla. Kao rezultat toga, dugoročna nezaposlenost ostaje visoka i hronična i

to za 74,7% svih nezaposlenih lica tokom 2020. godine. Neuklapanje vještina koje se nude sa tražnjom na tržištu rada ostaje još jedan značajan izazov, naročito za osobe sa stručnim ili visokim obrazovanjem. Poresko opterećenje u Crnoj Gori ostalo je relativno visoko, posebno za radnike sa niskom zaradom, a to doprinosi neformalnosti rada. Nadalje, struktura sistema socijalnih davanja obeshrabruje žene od ponovnog ulaska na tržište rade, jer finansijski povraćaj koji je obavezan za rad (tj. rezervacija zarade) raste sa brojem djece. To se takođe odražava i na njihovu mnogo veću neaktivnost i niže stope zaposlenosti u poređenju sa muškarcima. Tako je stopa neaktivnosti za žene tokom 2020. godine bila 45,3%, dok je za muškarce bila 31,7%, a stopa nezaposlenosti je bila samo 1 procentni poen veća nego kod muškaraca (17,8%).



### 2.3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak i umjereno je spremna** da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama u EU. Pandemija kovida-19 pokazala je da nepostojanje diverzifikacije čini crnogorsku ekonomiju, koja je zavisna od turizma, izuzetno osjetljivom na šokove. Učinjeni su određeni naponi da se poboljša kapacitet za inovacije i da se uvedu standardi EU kod lokalnih preduzeća zahvaljujući javnim grantovima, ali to ostaje skromno, s obzirom na to koliki je ovaj izazov. Kvalitet obrazovnog sistema i izbor nastavnih programa i planova čine se neadekvatnim da podignu ljudski kapital i riješe neuklapanje u vještinama koje se nude i traže. Izuzetno brzo se razvija moderna telekomunikaciona i energetska infrastruktura, ali postoji značajan deficit u saobraćajnoj infrastrukturi, koji ometa integraciju sa regionalnim tržištima i tržištem EU. Uz to, nizak nivo sofisticiranosti domaćih proizvoda, male dimenzije lokalnih kompanija i nizak nivo učešća na eksternim tržištima predstavljaju velike prepreke za jačanje konkurentnosti i diverzifikaciju privrede.

Pošto neke od preporuka iz 2020. godine nisu u potpunosti realizovane, u predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- poboljša programe dualnog srednjeg stručnog obrazovanja i tercijarnog obrazovanja u bliskoj saradnji sa poslovnim udruženjima;
- razvija saobraćajnu infrastrukturu bez ugrožavanja fiskalne održivosti;
- olakša i promovise izvoz malih i srednjih preduzeća.

#### Obrazovanje i inovacije

**Investicije u istraživanje i razvoj i dalje rastu, ali Crna Gora i dalje ostaje skroman inovator.** Iako je podrška Vlade istraživanjima i razvoju nastavila stabilno da raste od 2017. godine, skroman nivo ulaganja ograničava sposobnost preduzeća da inoviraju i razvijaju nove proizvode, ali i da apsorbuju nove tehnologije iz inostranstva. Novi Naučno-tehnološki park (NTP) u Podgorici je još uvijek u izgradnji, a NTP Tehnopolis u Nikšiću je napredniji, sa kontinuiranim tehnološkim unapređenjima i razvojem vještina. Crna Gora je nastavila da učestvuje u istraživačkim programima EU. Usvajanjem zakona o inovativnim aktivnostima i podsticajima za razvoj istraživanja i inovacija u julu 2020. godine uvedeni su fiskalni podsticaji za razvoj digitalne ekonomije i funkcionisanje nacionalnog sistema za inovacije. U međuvremenu se izrađuju važni podzakonski akti kojima će se definisati ispunjenost uslova za poreske olakšice u oblasti istraživanja i razvoja.

**Obrazovni sistem Crne Gore suočava se sa brojnim izazovima.** Školarci u Crnoj Gori zaostaju za svojim vršnjacima na međunarodnom nivou prema brojnim pokazateljima. Pandemija kovida-19 odložila je aktivnosti usmjerene na poboljšanje kvaliteta obrazovanja na osnovu rezultata sa PISA testova iz 2018. godine. Razlike u vještinama koje se nude i onima koje se traže ostaje uporan izazov za srednje stručno i visoko obrazovanje. Rezultati u tercijarnom obrazovanju ostaju lošiji od prosjeka u EU, i postoji prekomjerna „proizvodnja” svršenih studenata biznisa i humanističkih nauka, dok nedostaju svršeni studenti medicine, tehnologije i matematike. Rezultat je hronični nesklad u zanimanjima koja se nude i mogućnostima koje postoje na tržištu rada. Intenzivnije učešće poslovnih udruženja u razvoju dualnih programa stručnog obrazovanja moglo bi da pomogne da se smanji ovaj jaz. Ukupno



gledano, pandemija kovida-19 doprinijela je brzom razvoju digitalizacije obrazovnog sistema, ali ne i njegovom kvalitetu.

### Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

**Pandemija kovida-19 i veoma kasno usvajanje budžeta za 2021. godinu odložili su investiranje u infrastrukturu i opremu.** Tokom 2020. godine građevinska aktivnost smanjila se za 5,6%, a bruto formiranje fiksnog kapitala smanjila se mnogo više - za 12,3%. Nakon dvogodišnjeg kašnjenja, završetak prve dionice autoputa Bar-Boljare planira se za 2021. godinu. Izgradnja naredne dionice zavisi od ishoda studije izvodljivosti i postavke održive finansijske šeme. Modernizacija željeznice polako se nastavila, popravkom nekoliko mostova i dionice tračnica tokom 2020. godine. Brze i pouzdane širokopojasne mreže od ključnog su značaja za digitalizaciju ekonomije. Ukupno gledano, oko 93% domaćinstava imaju pristup konekciji od najmanje 2 Mbit/s, 80% ima pristup 30 Mbit/s, a samo 30% koriste ultra-brze usluge (100 Mbit/s). Iako 98,6% lokalnih preduzeća koriste računare, samo polovina njihovih zaposlenih ima pristup internetu. U maju 2021. godine jedna lokalna telekomunikaciona kompanija pokrenula je testiranje 5G mreže u realnim uslovima. U toku je nekoliko projekata prenosa električne energije i interkonekcije sa susjednim zemljama. Odložena je rekonstrukcija termo-elektrane Pljevlja kojoj je cilj da se ispune savremeni ekološki standardi. Energetska zajednica pokrenula je postupak protiv Crne Gore nakon što je termo-elektrana premašila broj dogovorenih sati rada. U međuvremenu se diverzifikuju obnovljivi izvori za proizvodnju električne energije, sa nekoliko projekata vjetro-elektrana, solarnih elektrana i hidro-elektrana koji su u toku. U martu 2021. godine počelo se sa bušenjem u okviru istraživanja nafte i gasa u crnogorskom podmorju.

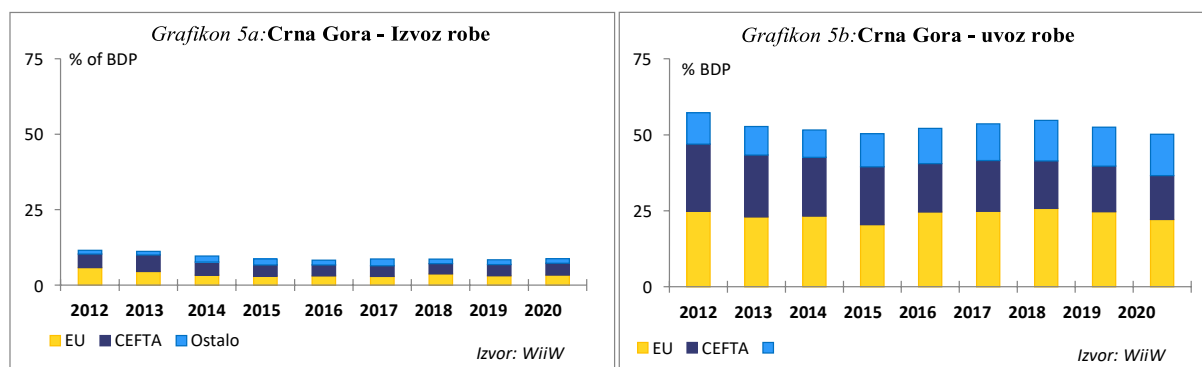
### Struktura sektora i preduzeća

**Struktura privrede ostaje u velikoj mjeri nepromijenjena uprkos krizi.** Udio zaposlenosti u uslugama ostaje praktično nepromijenjen tokom pandemije, i čini 74,1% ukupne zaposlenosti tokom 2020. godine. Po podsektorima, neki marginalni pad (za 1 procentni poen) mogao se primijetiti u maloprodaji, smještaju i prehrambenim uslugama, podsektorima koji su pogođeniji krizom. Drugi sektori, kao što su informacije i komunikacije, proširili su svoje aktivnosti tokom pandemije; međutim, taj se porast jedva odrazio na otvaranje novih radnih mjesta. Najveći rast tokom 2020. godine bio je vezan za profesionalne, naučne i tehničke aktivnosti, i dostigao je 6% ukupne zaposlenosti 2020. godine, u poređenju sa skromnih 2% što je istorijski prosjek. Razvoj turističke, energetske i saobraćajne infrastrukture posljednjih godina odrazio se na kontinuirani rast građevinske dejalnosti, sa 6,6% ukupne zaposlenosti 2015. godine do 9,9% 2019. godine. Tokom 2020. godine došlo je do pada na 8,4% jer su mnogi radovi odloženi usljed pandemije. Poljoprivreda i industrija činili su 7,5%, odnosno 18,4% tokom 2020. godine, sa malim promjenama tokom vremena. Male dimenzije lokalnih preduzeća ograničavaju njihove rezultate. Praktično 99% preduzeća su mala ili srednja preduzeća, od čega su 92% mikro preduzeća. Nadalje, samo 7% lokalnih firmi uključeno je u izvoz.

### Ekonomska integracija sa EU i konkurentnost cijena

**Pandemija kovida-19 usporila je inače jaku trgovinsku integraciju sa EU.** Tokom 2020. godine trgovina Crne Gore sa inostranstvom smanjila se za 18,1% u poređenju sa prethodnom godinom, dok se bilateralna trgovina sa EU takođe smanjila, i to za oko 16% u odnosu na isti period prethodne godine. EU je i dalje najznačajniji inostrani partner Crne Gore, i čini 44% njene ukupne trgovine (tj. 38,5% ukupnog izvoza i 45,1% ukupnog uvoza robe). Sa druge strane trgovina sa zemljama CEFTA činila je 31,2%. EU takođe ostaje najznačajniji izvor priliva SDI za Crnu Goru, čak iako je njen udio značajno smanjen na 27,0% ukupnog priliva SDI tokom 2020. godine, dok je 2019. godine bio 421%. Nizak nivo prerade lokalnih proizvoda i skromne dimanzije poslovanja ometaju konkurentnost. Najveći izvoz

Crne Gore uključuje proizvode male dodate vrijednosti koji se izvoze u rinfuzi, i to aluminijum, boksit i električnu energija. Samo ova tri artikla činila su ukupno 42% izvoza tokom 2020. godine.



**Kriza izazvana pandemijom kovida-19 imala je negativan uticaj na koeficijent otvorenosti crnogorske trgovine.** Krah ljetne turističke sezone 2020. godine doveo je do pada izvoza usluga na 4% BDP, u poređenju sa 20% BDP koliko je bio godinu dana ranije. Nadalje, trgovina robom takođe je naglo opala, sa padom izvoza od 12,2% i padom uvoza od 19,0% u odnosu na isti period prethodne godine. Kao rezultat, ukupna razmjena robe i usluga opala je sa 108,5% BDP koliko je bila 2019. godine na 86,3% 2020. godine. Da bi bila uspješna na tržištu EU i na regionalnom tržištu, i s obzirom na rigidnost svog monetarnog režima, Crnoj Gori bi bilo potrebno da značajno poboljša konkurentnost svojih proizvoda, usluga i preduzeća.

## 2.4. JAVNE NABAVKE, STATISTIKA; FINANSIJSKA KONTROLA

### Poglavlje 5: Javne nabavke

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti javnih nabavki. Ukupno gledano, ostvaren je **dobar napredak** 2020. godine, sa poboljšanjima u sistemu pravnih lijekova, usvajanjem podzakonskih akata uz zakone o javno-privatnim partnerstvima i javnim nabavkama i regulisanjem pravila javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti. Prošlogodišnje preporuke su usvojene u značajnoj mjeri. Nadalje, tekuća implementacija novog elektronskog sistema javnih nabavki iz januara 2021. godine predstavlja veliki korak ka transparentnosti i efikasnosti procesa javnih nabavki.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

- u potpunosti implementira elektronski sistem javnih nabavki;
- u potpunosti poštuje principe javnih nabavki EU kada bude dodjeljivala koncesije za vođenje aerodroma Crne Gore.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

**Zakonski okvir** u oblasti javnih nabavki dobro je usklađen sa pravnom tekovinom EU. Novi zakoni o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu stupili su na snagu u julu 2020. godine. Podzakonska akta uz oba ova zakona (oko 30 različitih pravnih akata) usvojeno je po planu, uprkos krizi kovida-19, uključujući i za nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti. Usvojena su i podzakonska akta o jednostavnim nabavkama (nabavke male vrijednosti, ispod praga koji propisuje zakon o javnim nabavkama), čime je ukinuto oko 650 pojedinačnih akata naručilaca kojima je ranije bila regulisana ova oblast. Akcioni plan za 2019. godinu za reforme u ovoj oblasti je ispunjen.

U januaru 2021. godine u Crnoj Gori je počeo da funkcioniše elektronski **sisitem javnih nabavki**. Novi elektronski sistem uvodi novi kvalitet i transparentnost u sistem javnih nabavki u Crnoj Gori. On takođe predstavlja važan korak u poboljšanju regulatornog okruženja i u pružanju podrške koja ima za cilj da smanji neformalnu ekonomiju i korupciju u zemlji. Migracija postupaka javnih nabavki sa postupka baziranog na upotrebi papira na novi sistem treba da se odvija postepeno tokom 2021. godine. Do juna 2021. godine bilo je gotovo 2.000 registrovanih korisnika ovog sistema (naručioci i ekonomski subjekti).

Tender za koncesiju za upravljanje Aerodromima Crne Gore, raspisan u oktobru 2019. godine, obustavljen je 2020. godine. Ovaj proces, kada bude ponovo aktiviran, biće test odlučnosti vlade da poštuje standarde EU za pravične i transparentne javne nabavke, obezbjeđivanje da se dobije prava vrijednost za dati novac, konkurencija i snažni mehanizmi za zaštitu od korupcije. Puna usklađenost sa pravilima EU biće od suštinskog značaja za Crnu Goru prema uslovima ovog pregovaračkog poglavlja.

#### Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

**Tržište javnih nabavki u Crnoj Gori** blo je na nivou od 13,1% BDP tokom 2020. godine, a vrijednost postupaka javnih nabavki iznosio je otprilike 545 miliona eura.

Kada je riječ o **praćenju dodjeljivanja i sprovođenja ugovora**, inspekcija za javne nabavke sistematizovala je i popunila upražnjena radna mjesta za osam inspektora i glavnog inspektora. Inspekcija je izvršila 251 kontrola, što je pad u poređenju sa 2019. Godinom, usljed pandemije kovida-19. Većina kontrola bila je vezana za faze zaključivanja ugovora i izvršenja.

**Kapacitet za upravljanje procesima javnih nabavki** nastavio je da se poboljšava, iako činjenica da postoji veliki broj lokalnih naručilaca ostaje nepovoljna za efikasnost. Centralizovana kupovina postaje sve prisutnija za određene standardne nabavke, ali upravljanje ugovorima i ex-post evaluacija procesa nabavki i dalje su rijetki. Najniža cijena, kao jedini kriterijum za dodjelu ugovora primijenjena je u 61% svih postupaka tokom 2020. godine. Treba istaći da novi propisi u oblasti javnih nabavki, koji se primjenjuju od jula 2020. godine, uvode obavezu primjene kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude kao pravilo.

**Direktorat za politiku javnih nabavki** u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja trenutno zapošljava 19 lica (od 21 predviđenog radnog mjesta). Sistematične obuke u cijeloj zemlji o novom zakonskom okviru u javnim nabavkama pohađalo je gotovo 600 službenika za javne nabavke. Uz to, 22 nova službenika za javne nabavke položili su stručni ispit i dobili kvalifikacije za javne nabavke.

Postoji regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme **integriteta i konflikta interesa** u javnim nabavkama.

#### Efikasan sistem pravnih lijekova

Zakonodavstvo o **pravu na žalbu** u velikoj je mjeri usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Sistem pravnih lijekova bazira se na reviziji žalbi koju vrši Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (ranije Državna komisija za kontrolu javnih nabavki, samostalan upravni organ koji je odgovoran direktno Skupštini. Odluke Komisije sada se objavljuju na portalu javnih nabavki, čime se povećava transparentnost sistema pravnih lijekova. Žalbe protiv odluka Komisije mogu se podnijeti Upravnom sudu.

Komisija je radila na 268 predmeta 2020. godine, uključujući 240 pritužbi koje su se odnosile na postupke javnih nabavki i 18 presuda Upravnog suda, koje su preinačile prethodne odluke Državne komisije. Nije bilo zaostalih predmeta 2020. godine. Pritužbe su u prosjeku obrađene u roku od 18 dana od datuma predaje potpune dokumentacije o predmetu od strane naručioca.

Broj žalbi Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki dalje je opao na 38 predmeta do kraja 2020. godine (32 pritužbe vezane za predmete obrađene 2020. godine). Samo jedna odluka Komisije iz 2020. godine preinačena je od strane Upravnog suda, što ukazuje na značajno poboljšanje tokom prethodnog perioda.

### **Poglavlje 18: Statistika**

*Pravila EU obavezuju države članice da budu u mogućnosti da proizvode statističke podatke u skladu sa principima Kodeksa prakse evropske statistike i na osnovu profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Za metodologiju, proizvodnju i distribuciju statističkih informacija predviđena su zajednička pravila.*

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti statistike. U odnosu na prošlogodišnje preporuke ostvaren je **određeni napredak**. Nastavljen je rad na usaglašavanju statističke metodologije sa standardima EU i povećanom prenošenju podataka Eurostatu. Međutim, ostaju neriješena pitanja vezana za nedovoljno finansijskih i ljudskih resursa Zavoda za statistiku Crne Gore (Monstat) i nedostatak stručnog znanja u nekim oblastima kao što je finansijska statistika vlade, potreba da se poboljša sistematična saradnja i koordinacija poslova između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstata, kao i nedostatak prenosa nekih osnovnih skupova podataka kao što je finansijska statistika vlade, finansijski računi i tabele o postupanju u slučaju prekomjernog deficita.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- značajno ojača ljudske i finansijske resurse Monstata tako da može u potpunosti da ispuni svoje odgovornosti i zadrži stručni kadar;
- ostvari značajan napredak u usklađivanju sa Evropskim sistemom računa (ESA) 2010, uključujući i putem obezbjeđivanja finansijskih statističkih podataka vlade i dostupnih podataka o postupcima u slučaju prekomjernog deficita;
- opredijeli dovoljno resursa za organizovanje nacionalnog popisa stanovništva i domaćinstava i organizuje ga u skladu sa uslovima i preporukama EU.

U oblasti **statističke infrastrukture**, Monstat je najznačajniji proizvođač i ukupni koordinator svih aktivnosti u oblasti statistike. Poštovanje profesionalne nezavisnosti Monstata, u skladu sa crnogorskim pravom, kao i posvećenost Crne Gore ne-miješanju politike u zvaničnu statistiku (u skladu sa potpisanom deklaracijom „Posvećenosti povjerenju”) od najvećeg su značaja. U odnosu na upravu Monstata očekuje se puno poštovanje tih principa i zakona, kao i Kodeksa prakse evropske statistike. Sadašnji broj zaposlenih u Monstatu je blago iznad 50% broja mjesta na organizacionoj šemi (97 od 169). Novi objekat za Zavod za statistiku još nije obezbijeđen, iako je postupak javnih nabavki za objekat završen 2020. godine.

U kontekstu pandemije kovida-19, Monstat je otvorio internet domen kovida-19, na kome se nalaze sve relevantne informacije i napravio listu 60 indikatora koji su od posebnog značaja za praćenje krize izazvane pandemijom i njenih posljedica.

Kada je riječ o **klasifikacijama i registrima**, velika je usklađenost u smislu implementacije sadašnjih verzija klasifikacija NACE (Nomenklatura ekonomskih aktivnosti); CPA (Klasifikacija proizvoda po djelatnosti), ISCO (Međunarodni standard za klasifikaciju zanimanja) i ISCED (Međunarodni standard za klasifikaciju obrazovanja) i u smislu standarda za prenošenje podataka. U oblasti poslovnih registara, Crna Gora je visoko usklađena, iako treba da poboljša kvalitet registra.

U oblasti **makroekonomskih statističkih podataka**, serije podataka za godišnji Bruto domaći proizvod (BDP) za period 2006-2019, Bruto nacionalni dohodak (BND) za period 2010 - 2019, kao i kvartalni podaci za BDP do četvrtog kvartala 2020 su dostupni u skladu sa metodologijom ESA 2010. Međutim, potrebno je ažurirati i proširiti inventar BND i obezbijediti pune kvartalne

podatke o BDP prema proizvodnji, rashodima i prihodima, kao i kvartalne podatke u sezonski prilagođenoj formi. Eksperimentalni podaci za 2019. godinu o broju zaposlenih i zaradama zaposlenih (prema konceptu nacionalnih računa) preneseni su Eurostatu. Što se tiče statistike cijena, usaglašene radne metodologije indeksa potrošačkih cijena i pariteta kupovne moći (HICP/PPP inventar) ažurirane su i predate Eurostatu. Svi obavezni i opcionalni elementi podataka o međunarodnoj trgovini robom (ITGS) obezbjeđuju se na vrijeme. Što se tiče implementacije novog formata za prenošenje ITGS, Crna Gora još nije obezbijedila nikakve testne podatke. Puna usklađenost sa novim formatom za prenošenje odložena je do 2021. godine.

I dalje se Eurostatu ne šalju finansijski statistički podaci vlade. Što se tiče podataka o postupcima u slučaju prekomjernog deficita, oni se i dalje uglavnom šalju prazni. Ministarstvo finansija i Monstat treba da se usaglase o tome kako dalje, da podijele aktivnosti, a i jedni i drugi treba da imaju potrebne ljudske resurse.

U oblasti **poslovne statistike**, Crna Gora obezbjeđuje dobar kvalitet podataka o drumskom prevozu tereta i to redovno i u skladu sa uslovima propisanim u pravnoj tekovini EU. U oblasti kratkoročne poslovne statistike, prenošenje je blagovremeno, a dužina vremenskih serija zadovoljavajuća, dok su najznačajniji nedostaci u sektoru usluga i industrije. Strukturna poslovna statistika je srednje usklađena, dok se poslovna demografska statistika u ovom trenutku ne šalje Eurostatu.

U oblasti **socijalne statistike** nacrt zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u pripremi je tokom 2021 i treba da bude usvojen. Planira se da se sprovođenje popisa na nivou države izvrši 2021. godine, ali postoji više izazova, uključujući i odloženo usvajanje nacrta zakona, djelotvorno opredjeljivanje budžeta, epidemiološku situaciju u Crnoj Gori kao i blagovremeni input drugih institucija. Objavljeni su podaci iz Ankete o radnoj snazi za period od četvrtog kvartala 2019. godine do trećeg kvartala 2020. godine, uključujući podatke koji omogućavaju analizu uticaja kovida-19 na tržište rada.

U oblasti **poljoprivredne statistike** tokom 2020. godine, po prvi put je primjenjen metod prikupljanja podataka „Kompjuterski pomognuto lično intervjuisanje” (engl. *Computer-Assisted Personal Interviewing - CAPI*) za podatke o proizvodnji usjeva za pet opština, a dodatna pitanja bila su uključena u izvještaj o klimatskim promjenama. Da bi se pripremili za predstojeći poljoprivredni popis, pripremljen je i razvojni plan za poboljšanje poljoprivredne statistike za period 2020-2023. godine, kao i samo-ocjena poljoprivredne statistike u kojoj se nalazi nacrt svih aktivnosti koje je potrebno završiti prije poljoprivrednog popisa.

U oblasti **statističkih podataka o životnoj sredini**, Crna Gora je visoko usklađena sa standardima EU za statističke podatke o otpadu. Međutim, Crna Gora ne prijavljuje podatke vezane za otpad prema drugim obavezama za prijavljivanje, kao što su podaci o ambalažnom otpadu, što je sve važnije kao osnov za novi sopstveni izvor za budžet EU za plastični ambalažni otpad koji se ne reciklira. Računi u oblasti životne sredine nisu u skladu sa uslovima EU. Tokom 2020. godine Crna Gora je izvršila značajnu reviziju podataka za statistiku u šumarstvu za period 1990-2018. godine i objavila ih, čime je omogućen razvoj računa proizvodnje u šumarstvu u skladu sa pravnom tekovinom EU. Eksperimentalni sistem za obračun računa proizvodnje u šumarstvu dijelom je uspostavljen.

Strukturalni godišnji **statistički podaci o energetici**, kao i šestomjesečni statistički podaci o cijenama u potpunosti su usklađeni sa zakonodavstvom EU. Energetski bilans pokriva svu relevantnu energiju proizvedenu i potrošenu u Crnoj Gori. Skupovi podataka za godišnju statistiku u oblasti energetike i statistički podaci o cijenama, kao i dodatno izvještavanje u instrumentu SHARES (o obnovljivim izvorima energije) redovno se prenose Eurostatu. Međutim, potrebno je poboljšanje u mjesečnom izvještavanju, pošto se Eurostatu u ovom

trenutku ne dostavljaju mjesečni statistički podaci u oblasti energetike za naftu, uglj i električnu energiju.

### **Poglavlje 32: Finansijska kontrola**

*EU promoviše reformu nacionalnih sistema upravljanja da bi unaprijedila odgovornost rukovodilaca i pravilno finansijsko upravljanje prihodima i rashodima, kao i eksternu reviziju javnih sredstava. Pravila finansijske kontrole takođe štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od falsifikovanja.*

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti finansijske kontrole. Ostvaren je **određeni napredak** u izvještajnom periodu u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka sa izradom novih strategija za poboljšanje upravljanja i unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru. Državna revizorska Institucija značajno je poboljšala svoje kapacitete i procedure (metodologije revizije) da bi mogla da vrši različite vrste revizija u skladu sa međunarodnim standardima. Takođe je postavila osnov za efikasnije praćenje ispunjavanja preporuka iz revizije i otvoreniju i transparentniju komunikaciju sa Skupštinom i građanima. Ostvaren je određeni napredak i u odgovornosti rukovodilaca, sa usvajanjem uredbe i metodologije o delegiranju ovlašćenja i o unutrašnjoj reviziji. Sa druge strane, potrebni su dalji naponi da se primijeni rukovodna odgovornost i da se ojača funkcionisanje unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije u javnim organima i preduzećima u državnom vlasništvu. Još uvijek nije u funkciji centralizovana budžetska inspekcija. Koordinacioni kapacitet Nacionalne službe za borbu protiv prevara treba dalje jačati.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- operacionalizuje centralizovanu funkciju budžetske inspekcije u Ministarstvu finansija;
- upravlja i jača primjenu rukovodne odgovornosti u javnoj upravi;
- dalje se usklađuje sa pravnom tekovinom EU u borbi protiv prevara u finansijskom interesu Unije.

#### Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sekoru (PIFC)

**Strateški okvir** za PIFC u Crnoj Gori je dijelom postavljen. Reforme u upravljanju i unutrašnjoj kontroli ugrađene su u strategije za reformu finansijskog upravljanja u javnom sektoru (PFM) i reformu javne uprave (RJU), a nove strategije su pripremljene za period 2022-2026. godine, ali još čekaju na usvajanje. Zakonodavni i operativni okvir za unutrašnju kontrolu i unutrašnju reviziju postoje, i pokrivaju i subjekte lokalne samouprave i državna preduzeća. Vlada usvaja godišnje izvještaje o implementaciji strategija za finansijsko upravljanje u javnoj sektoru (PFM) i za reformu javne uprave (RJU), kao i godišnje konsolidovane izvještaje o upravljanju i unutrašnjoj kontroli u javnom sektoru u Crnoj Gori.

U avgustu 2020. godine Crna Gora je usvojila uredbu o prenošenju poslova finansijskog upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru, koja opisuje odgovornosti i ovlašćenja za odlučivanje koja se mogu prenijeti na srednji rukovodni kadar. Uz to je u oktobru 2020. godine objavljena metodologija za prenošenje poslova, koja je pilotirana u nizu institucija. Ali uredba i metodologija predstavljaju početnu tačku za uspostavljanje sistema **rukovodne odgovornosti** u javnom sektoru. Iako više nema ograničenja u zakonskom okviru kojima bi se sprečavalo prenošenje ovlašćenja, rukovodna kultura u javnim institucijama i dalje je visoko centralizovana, sa niskim procentom ministarstava koji formalno prenose odgovornosti na resorne rukovodioce.

Zakonski i operativni okvir za **unutrašnju kontrolu i finansijsko upravljanje** u velikoj mjeri je postavljen i u skladu je sa međunarodnim standardima. Pravilnici i metodologije za analizu kvaliteta i godišnje izvještavanje o upravljanju i unutrašnjoj kontroli usvojeni su i pilotirani u nekoliko institucija. Kapaciteti za identifikovane i analizu rizika su povećani, kao i broj

budžetskih korisnika koji su usvojili registre rizika. Usvojen je pravilnik o upravljanju nepravilnostima. Razvoj funkcije centralizovane budžetske inspekcije u Ministarstvu finansija i dalje iziskuje uspostavljanje jasnih pravila za djelovanje kada se otkriju nepravilnosti.

Pravila, standardi i prakse **unutrašnje revizije** u skladu su sa međunarodnim standardima. Ogromna većina institucija na centralnom i lokalnom nivou formirala je svoje jedinice unutrašnje revizije. One koje nemaju zasebnu jedinicu unutrašnje revizije, u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, koriste nadzor drugih jedinica, tako da je obezbijedena pokrivenost budžeta. Metodologija za analizu kvaliteta unutrašnje revizije je pripremljena i gotovo sve institucije imaju program garancije kvaliteta. Većina revizora ima domaći ili međunarodni sertifikat za unutrašnju reviziju. Oni mogu koristiti i nacionalni sistem za obuku i sertifikovanje u oblasti unutrašnje revizije, i program dugoročnog profesionalnog razvoja za sertifikovane unutrašnje revizore. Procenat ispunjenih i dijelom ispunjenih preporuka unutrašnjih revizora smatra se visokim. Međutim, praćenje ispunjavanja preporuka treba dalje poboljšati, a ocjene bazirati na dostavljanju stvarne dokumentacije, a ne samo na jednostavnom obavještanju.

**Centralna jedinica za harmonizaciju** zadužena je za izradu i distribuciju metodoloških smjernica za PIFC, kao i za praćenje i izvješćavanje o implementaciji unutrašnje finansijske kontrole. Centralna jedinica za harmonizaciju nedavno je pojačala svoje kapacitete da bi obezbijedila ocjenu kvaliteta aktivnosti finansijskog upravljanja, unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije. Godišnji izvještaji ove jedinice sadrže preporuke i redovno predlažu aktivnosti za poboljšanje djelotvornosti sistema unutrašnje kontrole u javnom sektoru.

#### Eksterna revizija

Funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI) zaštićena je Ustavom i uspostavljenim zakonskim okvirom, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). DRI je poboljšala svoj **institucionalni kapacitet** u smislu upravljačkog i revizorskog kadra i realizuje svoj strateški razvojni plan za period 2018-2022. godine. Većina njenih revizora su sertifikovani i imaju pristup internoj i međunarodnoj obuci, uključujući kontrolu i obezbjeđivanje kvaliteta, etiku i integritet, a u skladu sa usvojenim katalogom obuka. Pravilnik o postupcima za ispit za državnog revizora izmijenjen je i dopunjen u septembru 2020. godine, a priručnici za pripremu ispita su ažurirani. Tokom 2020. godine, DRI je usvojio strategiju za upravljanje ljudskim resursima i akcioni plan za period 2021-2025. godine.

U oblasti **kvaliteta revizorskog rada**, DRI je usvojio smjernice za izbor finansijskih revizija i revizija pravilnosti za svoj godišnji plan revizija, čime je obezbijedio da se planiranje bazira na procjeni rizika i na jasno definisanim kriterijumima. Godišnji plan revizije za 2021. godinu sadrži, između ostalog, finansijske revizije, revizije pravilnosti i revizije uspjeha izdataka vezanih za pandemiju kovida-19. DRI je usvojila srednjoročni plan revizija uspjeha za period 2020-2024. godine koji se fokusira na ciljeve održivog razvoja.

DRI Skupštini predaje godišnji revizorski izvještaj o završnom računu vlade i izvještaj o izvršenim revizijama. Predaja izvještaja iz individualnih revizija i dalje je izuzetak. Tokom 2020. godine, međutim, Skupština nije debatovala o predatim izvještajima iz revizije, iako su oni predati blagovremeno. Nadalje, Skupština ne obezbjeđuje strukturirano praćenje preporuka DRI. Iz tog razloga, i da bi se povećao **uticaj revizorskog rada DRI**, u junu 2020. godine DRI je usvojila smjernice za izradu, praćenje i kontrolu implementacije svojih preporuka. Uz to, DRI je usvojila i strategiju komunikacije koja ima za cilj da poboljša otvorenost, transparentnost i komunikaciju sa Skupštinom i građanima. Svi izvještaji DRI su javno dostupni.

#### Zaštita finansijskih interesa EU

Nacionalna **Kancelarija za borbu protiv prevara (AFCOS)** obezbjeđuje implementaciju nacionalne strategije za borbu protiv prevara za period 2019-2021. godine, koja predviđa osnov za poboljšanje kapaciteta nacionalne službe za koordinaciju u borbi protiv prevara i funkcionisanje AFCOS mreže. Crna Gora nastavlja da obezbjeđuje **saradnju** i razmjenu informacija sa Evropskom komisijom tokom istraga. Nepravilnostima se upravlja i one se prijavljuju kroz onlajn sistem za upravljanje nepravilnostima, a tokom 2020. godine prijavljeno je pet slučajeva. Kapaciteti u ovom domenu treba dalje da se poboljšavaju. Iako je ostvaren određeni napredak, potrebna su dalja nastojanja da se obezbijedi solidan bilans ostvarenih rezultata u oblasti saradnje sa Evropskom komisijom u istragama. U oblasti krivičnog prava, Crna Gora i dalje nije usklađena sa Direktivom EU o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije.

#### Zaštita eura od falsifikovanja

Zakonodavstvo Crne Gore u oblasti zaštite eura od falsifikovanja dijelom je postavljeno. Crna Gora ima neophodne strukture za tehničku analizu i klasifikaciju falsifikovanog novca, uključujući papirne i kovane novčanice eura. Centralna banka i dalje nadzire poštovanje standarda i obezbjeđuje saradnju sa upravom policije i Višim državnim tužilaštvom. Na snazi su sporazumi o saradnji sa Evroskom komisijom i Evropskom Centralnom bankom o zaštiti eura od falsifikovanja. Crna Gora aktivno učestvuje u Programu EU *Pericles 2020*.

### **3. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA**

Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja čine suštinski dio procesa evropskih integracija Crne Gore i doprinose stabilnosti, pomirenju i atmosferi koja je povoljna za rješavanje otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa iz prošlosti. Crna Gora zadržala je svoje angažovanje u nizu regionalnih inicijativa za saradnju, kao što je Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini (engl. *Central European Free Trade Agreement - CEFTA*), Enegetska zajednica, Saobraćajna zajednica, Proces saradnje u jugo-istočnoj Evropi (engl. *South-East European Cooperation Process - SEECP*) i Regionalni savjet za saradnju.

Pandemija kovida-19 ubrzala je ambiciju da se pojačaju regionalne integracije, pokazujući koliko su važne veze između tržišta u regionu, kao i između EU i šest ekonomija Zapadnog Balkana. S obzirom na evropsku perspektivu Zapadnog Balkana, EU nastavlja da tretira region kao privilegovanog partnera i povezuje ga sa mehanizmima i instrumentima Unije, uključujući i izuzeće od privremenih zabrana izvoza medicinske opreme iz EU.

Na Sofijskom samitu 10. novembra 2020. godine, šest lidera Zapadnog Balkana usvojili su Deklaraciju o zajedničkom regionalnom tržištu i Deklaraciju o zelenoj agendi za Zapadni Balkan. To je uslijedilo nakon prethodnih obaveza sa Zagrebačkog samita EU-Zapadni Balkan iz maja 2020. godine i priznavanja uloge produbljenih regionalnih ekonomskih integracija u podršci ekonomskom oporavku Zapadnog Balkana. Zajedničko regionalno tržište strukturirano je oko četiri slobode (sloboda kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi), a pokriva i aspekte digitalne, investicione, inovacione i industrijske politike. To ga čini najambicioznijim poduhvatom regionalnih integracija do danas na Zapadnom Balkanu. Zajedničko regionalno tržište nadograđuje se na pravila i standarde EU i predstavlja odskočnu dasku za bližu integraciju regiona sa Jedinstvenim tržištem EU već prije pristupanja.

Zajedničko regionalno tržište biće od ključnog značaja u podizanju atraktivnosti i konkurentnosti regiona. Ono će pomoći Crnoj Gori da ubrza oporavak od posljedica pandemije, a naročito da privuče investitore koji žele diverzifikaciju nabavke i kraće lance vrijednosti i da maksimizira benefite ulaganja u infrastrukturu u okviru Ekonomskog i investicionog plana. Stoga je važno da sve strane igraju konstruktivnu ulogu u stvaranju Zajedničkog regionalnog tržišta i da ispune svoje zajedničke preuzete obaveze.



Zelena agenda za Zapadni Balkan ima za cilj da na Zapadnom Balkanu bude odraz Evropskog zelenog plana na srazmjerni i prilagođen način. Cilj jeste da se ekološki i klimatski izazovi, koji su slični za sve u regionu, pretvore u mogućnosti. S obzirom na činjenicu da prirodni resursi i klimatske promjene ne poznaju granice, Zelena agenda predviđa zajedničko djelovanje, koje će doprinijeti održivom socio-ekonomskom razvoju i zelenom oporavku cjelokupnog regiona u periodu nakon pandemije. Crna Gora treba da doprinese uspješnoj implementaciji ove zajedničke regionalne vizije, sa visokim nivoom ambicije.

Samit u okviru Berlinskog procesa 5. jula 2021. godine bio je prilika za Komisiju da najavi posebno usmjerenu pomoć vezanu za suzbijanje pandemije kovida-19 i post-pandemijski oporavak, kao i pripremu za finansijski paket za 2021. godinu u okviru Investicionog fonda za Zapadni Balkan (WBIF) za implementaciju Ekonomskog i investicionog plana. Učesnici su takođe izvršili pregled postignuća agende konektivnosti sa regionom, koji sada uključuje 45 investicionih projekata, i ima podršku od 1 milijarde eura u grantovima EU koji su pokrenuli dodatnih 3,8 milijardi eura u kreditima. Nažalost, uprkos dobrom tehničkom napretku, partneri sa Zapadnog Balkana nisu uspjeli da zaključe nekoliko važnih ugovora vezanih za Zajedničko regionalno tržište i CEFTA, zbog bilateralnih i statusnih pitanja. Države članice koje učestvuju i Komisija pozvale su na konstruktivan pristup ostvarivanju napretka na Zajedničkom regionalnom tržištu, što će pomoći regionu da u potpunosti iskoristi Ekonomski i investicioni plan.

U julu 2021. godine stupio je na snagu regionalni sporazum o naknadama za roaming potpisan u aprilu 2019. godine na digitalnom samitu za Zapadni Balkan u Beogradu, čime je omogućeno da se roaming ne naplaćuje, tj. da se usluge telekomunikacija koriste kao kod kuće (engl. „roam like at home” - RLAH).

U martu 2021. godine vlada je povukla podršku za imenovanje narednog Generalnog sekretara (2022-2024. godine) Regionalnog savjeta za saradnju za kandidata kojeg je odredila prethodna vlada, a čije je imenovanje bilo rezultat kompromisa koji je postignut 2018. godine. Crna Gora je predložila novog kandidata, nakon što su Politički direktori SEECP-a raspisali konkurs za mjesto Generalnog sekretara. Crna Gora je nastavila da predsjedava Centralno-evropskom inicijativom (CEI) i organizovala je četiri onlajn sastanka Komiteta nacionalnih koordinatora tokom 2020. godine. Plan djelovanja CEI za period 2021-2023. godine usvojen je u decembru 2020. godine. Tokom 2020. godine, Crna Gora je preuzela jednogodišnje predsjedavanje Fondom za Zapadni Balkan (WBF) i predsjedavala na nekoliko sastanaka viših zvaničnika. Regionalna kancelarija za saradnju mladih (engl. *Regional Youth Cooperation Office* - RYCO) registrovala je svoju lokalnu kancelariju u Podgorici 2020. godine.

Crna Gora je nastavila blisko da saraduje sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru **Procesa Sarajevske deklaracije**, koji ima za cilj pronalaženje održivih rješenja za oko 74.000 ljudi koji su postali izbjeglice i raseljena lica usljed oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Izgradnja, kupovina stanova i podjela građevinskog materijala u okviru Regionalnog programa stanovanja nastavili su da napreduju dobro, devet projekata je odobreno za Crnu Goru, a pet završeno. Cilj je da se riješe stambene potrebe za 681 vulnerabilnu izbjegličku porodicu u Crnoj Gori. U Crnoj Gori je ukupno do sada predato 417 stambenih jedinica, što predstavlja oko 60% ukupno planiranog.

Neriješena sudbina **nestalih lica** koji su nestali u vezi sa sukobima iz 1990-ih ostaje ključno pitanje koje treba riješiti na Zapadnom Balkanu. U decembru 2020. godine preko 10.006 lica i dalje se vode kao nestali zbog sukoba u regionu. Crna Gora nastavlja aktivno da učestvuje u regionalnoj Grupi za nestala lica i da doprinosi implementaciji odredbi okvirnog plana potpisanog u novembru 2018. godine. Komisija za nestala lica Crne Gore vodi evidenciju o 51 aktivnom slučaju crnogorskih državljana ili lica čije porodice borave u Crnoj Gori. Crna Gora

je zaključila protokole o bilateralnoj saradnji sa svim susjednim zemljama; čime se obezbjeđuje solidan okvir za saradnju.

Što se tiče **bilateralnih odnosa**, saradnja između Crne Gore i drugih zemalja u procesu proširenja i susjednih zemalja koje su države članice EU nastavila se uprkos pandemiji kovida-19 i bilo je nekoliko posjeta na visokom nivou tokom izvještajnog perioda. Crna Gora ima bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji sa svim partnerima kod kojih je na snazi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Odnosi sa **Hrvatskom** ukupno gledano ostaju dobri. Nije bilo dešavanja u vezi sa neriješenom demarkacijom granice između Crne Gore i Hrvatske. Ministar vanjskih poslova održao je bilateralni sastanak sa svojim hrvatskim kolegom na marginama NATO sastanka ministara vanjskih poslova u Briselu u martu 2021. godine. U maju 2021. godine, hrvatski ministar vanjskih poslova posjetio je Podgoricu. Hrvatska je pružila podršku zdravstvenom sektoru Crne Gore u borbi protiv pandemije kovida-19, uključujući i donacije vakcina Crnoj Gori u maju 2021. godine. Po prvi put u trideset godina, Crna Gora i Hrvatska zajednički su obilježile mjesto ratnih zločina u Morinju u Crnoj Gori.

Odnosi sa **Italijom** ostaju dobri. Ministar vanjskih poslova Italije posjetio je Crnu Goru u martu 2021. godine i imao bilateralne sastanke sa premijerom, potpredsjednikom Vlade, ministrom vanjskih poslova i predsjednikom Skupštine.

Odnosi sa **Albanijom** ostaju dobri. Razgraničenje na moru između Albanije i Crne Gore ostaje neriješeno. Crna Gora je zaključila sporazum u oblasti kulture sa Albanijom u vezi sa Muzejom Marubi i Skadru.

Odnosi sa **Bosnom i Hercegovinom** ostaju dobri. Crnogorski premijer, zajedno sa dva ministra iz njegovog kabineta posjetio je Trebinje kako bi prisustvovao sahrani episkopa zahumsko-hercegovačkog Atanasija. Prvi zajednički granični prelaz koji je finansirala EU - Vraćenovići - Deleusa otvoren je u oktobru 2020. godine. U maju 2021. godine premijer Crne Gore bio je u zvaničnoj posjeti Bosni i Hercegovini.

Odnosi sa **Kosovom** ostaju dobri. potpredsjednik Vlade posjetio je Prizren u martu 2021. godine. U junu 2021. godine Kosovo i Crna Gora potpisali su sporazum o međusobnom ukidanju plaćanja polise osiguranja za vozila prilikom ulaska na teritorije ovih zemalja.

Odnosi sa **Sjevernom Makedonijom** ostaju dobri. U januaru 2021. godine, ministar vanjskih poslova Sjeverne Makedonije posjetio je Crnu Goru, a nakon toga u martu potpredsjednik Vlade je posjetio Skopje.

Bilateralne odnosi sa **Srbijom** obilježile su tenzije, navodi da je bilo eksternog uticaja tokom izbornih perioda i u vezi sa pitanjima i događajima povezanim za Srpsku pravoslavnu crkvu, što je dovelo do porasta nacionalističke retorike. Crna Gora je opozvala ambasadora iz Beograda u decembru 2020. godine i sada obje države imaju predstavnike na nivou otpravnik poslova. Predsjednik Srbije posjetio je Crnu Goru u novembru 2020. godine da bi prisustvovao sahrani mitropolita crnogorsko-primorskog Srpske pravoslavne crkve. Saradnja se pojačala u nekim oblastima, kao što je zdravstveni sektor. U februaru, martu i maju 2021. godine Srbija je donirala vakcine protiv kovida-19 Crnoj Gori, a ministarka zdravlja posjetila je Beograd u martu 2021. godine. Nije bilo dešavanja po pitanjima vezanim za prava državljanstva u ove dvije zemlje.

Odnosi sa **Turskom** ostaju dobri. Na snazi je sporazum o pružanju konzularne pomoći u vanrednim situacijama državljanima Crne Gore u zemljama gdje Crna Gora nema diplomatska ili konzularna predstavništva. Počasni konzulat Crne Gore u oblasti Balikešir otvoren je u februaru 2021. godine. Predsjednik Erdogan posjetio je Crnu Goru u avgustu 2021. godine, a ministar vanjskih poslova održao je bilateralni sastanak sa svojim turskim kolegom na

marginama NATO sastanka ministara vanjskih poslova u Briselu u martu 2021. godine. Turska je obezbijedila podršku zdravstvenom sektoru Crne Gore u borbi protiv pandemije kovida-19.

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

##### **KLASTER 2: UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE**

Ovaj klaster obuhvata poglavlja 1 - Sloboda kretanja roba, 2 - Sloboda kretanja radnika, 3 - Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, 4 - Sloboda kretanja kapitala, 6 - Privredno pravo, 7 - Pravo intelektualne svojine, 8 - Politika konkurencije, 9 - Finansijske usluge, i 28 - Zaštita potrošača i zdravlja. Svih devet poglavlja je otvoreno, a preostaje da se ispune mjerila za zatvaranje u svim poglavljima. Ovaj klaster ključan je za pripreme Crne Gore da ispuni uslove unutrašnjeg tržišta EU i izuzetno je relevantan za moguće mjere rane integracije i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta.

Postignut je napredak u različitim oblastima, npr. u nadzoru tržišta, akreditaciji i standardizaciji; zakonodavnim preduslovima za elektronsku registraciju preduzeća; zakonodavnom usklađivanju u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma; privrednom pravu, sa usvajanjem pravilnika o Centralnom registru poslovnih subjekata; državnoj pomoći i transparentnosti te pomoći sa jačanjem Agencije za zaštitu konkurencije kao državnog organa za državnu pomoć; zakonodavnom usklađivanju u oblasti bankarstva; zakonodavnom usklađivanju u oblasti zaštite zdravlja i potrošača.

Crnu Goru pozivamo da se u predstojećem periodu fokusira na sljedeće oblasti: da nastavi usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti metrologije i standardizacije; da razvija operativni kapacitet Zavoda za zapošljavanje; da ostvari značajan napredak ka potpuno operativnoj Jednoj tački kontakta za usluge; da se uskladi sa pravnom tekovinom EU u oblasti kretanja kapitala i plaćanja, uključujući i oblast sticanja imovinskih prava i da prati fazno zaključivanje šeme državljanstva investitorima (programa ekonomskog državljanstva); da se uskladi sa pravnom tekovinom EU u oblasti privrednog prava i korporativnog računovodstva; da usvoji novu nacionalnu strategiju u oblasti intelektualne svojine; da poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblasti konkurencije i državne pomoći; da završi usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača i zdravlja, uključujući i supstance ljudskog porijekla; da implementira zakone kojima se vrši usklađivanje s pravnom tekovinom EU u vezi sa obaveznim kapitalom u bankarskom sektoru.

##### **Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe**

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

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti slobodnog kretanja robe. Ukupno gledano, ostvaren je **ograničeni napredak**. Dok se rad organa za nadzor tržišta, akreditaciju i standardizaciju nastavio po godišnjim planovima, neki važni zakonodavni akti nisu usvojeni, a ljudski resursi i sredstva finansiranja u ovom sektoru i dalje ostaju neadekvatna. Prošlogodišnje preporuke nisu u potpunosti ispunjene i uglavnom važe i dalje.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi da se opredjeljuje dovoljno ljudskih i finansijskih resursa tijelima za nadzor tržišta, standardizaciju i akreditaciju;
- obezbijedi da Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) postane punopravni član Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN) i Evropskog komiteta za elektro-tehničku standardizaciju (CENELEC);
- nastavi da se usklađuje sa pravnom tekovinom EU, kako je predviđeno u akcionom planu za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU po ovom poglavlju; da obezbijedi implementaciju i sprovođenje zakonodavstva usklađenog sa regulatornim okvirom EU u oblasti upravljanja hemikalijama.

### Opšti principi

Ukupno gledano, Crna Gora je nastavila postepeno da napreduje u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u oblasti slobodnog kretanja roba, kako je predviđeno i u nacionalnom akcionom planu za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju. Adekvatni ljudski i finansijski resursi za tijela za standardizaciju, nadzor tržišta i akreditaciju tek treba da se obezbijede.

### Neusaglašene oblasti

Crna Gora nastavila je da implementira svoj akcioni plan za usaglašavanje sa **članovima 34, 35 i 36** Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) o zabrani kvantitativnih ograničenja tokom izvještajnog perioda, ali napredak je usporen u kontekstu kovida-19.

### Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Tokom 2020. godine Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) objavio je ukupno 3.038 crnogorskih standarda usklađenih sa standardima EU. Do kraja 2020. godine, zvanični izvještaj CEN/CENELEC ocijenio je da je stopa usvajanja evropskih standarda na nacionalnom nivou od strane ISME na nivou od 83%, sa 86% za CEN standarde i 76% za CENELEC standarde. Međutim, puno članstvo ISME u CEN/CENELEC nije se materijalizovalo u izvještajnom periodu. Situacija sa ljudskim resursima u ISME nije se poboljšala, jer oni funkcionišu sa 65% popunjenosti radnih mjesta predviđenih sistematizacijom (19 od 29). Privremeno slobodni pristup standardima za ličnu zaštitnu opremu, medicinska sredstva, upravljanje rizicima, sigurnost i bezbjednost, kontinuitet poslovanja, kao i za upravljanje rizicima i vanrednim situacijama nastavljen je u kontekstu pandemije kovida-19.

U oblasti **metrologije**, zakonske mjerne jedinice i podzakonska akta o procjeni usaglašenosti zakonskih mjernih instrumenata izmijenjeni su i dopunjeni u skladu sa pravnom tekovinom EU. Zakon o potvrđivanju konvencije kojom se uspostavlja međunarodna organizacija zakonske metrologije tek treba da se usvoji.

U oblasti **nadzora tržišta**, izvršeno je 35.645 inspekcija proizvoda (uključujući i sedam inspekcija nakon pritužbi potrošača). Inspektori su utvrdili 5.029 nepravilnosti koje su dovele do upravnih mjera (1.008 prekršajnih naloga i 529 odluka). Uprava za inspeksijske poslove treba dalje da se ojača inspektorima za tehnički nadzor.

Tokom izvještajnog perioda, 41 tjelo za ocjenu usaglašenosti akreditovano je od strane **akreditacionog tijela Crne Gore** i to 25 laboratorija za ispitivanje, dvije laboratorije za kalibraciju, jedna laboratorija za medicinska testiranja, osam inspeksijskih organa, dva tijela za sertifikaciju i tri sertifikaciona tijela za sertifikaciju sistema menadžmenta. U novembru 2020. godine akreditaciono tijelo formalno je predalo prijavu Evropskoj saradnji za akreditaciju (EA) za potpisivanje Multilateralnog sporazuma EA.

U oblasti **bezbjednosti proizvoda**, Crna Gora je prijavila da je izvršeno 2.211 inspeksijskih pregleda, uključujući 1.733 inspeksijska pregleda u okviru proaktivnog nadzora i 487 inspeksijskih pregleda u reaktivnom nadzoru. Utvrđeno je 789 opasnih proizvoda (42.734 komada). Izrečene su shodne upravne mjere, uključujući povlačenje sa tržišta i trajne ili privremene zabrane prometa, uništenje i vraćanje proizvođaču/distributeru.

#### Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Kada je u pitanju **zakonodavstvo o proizvodima „Novog globalnog pristupa”**, Crna Gora je usvojila podzakonska akta osmišljena da obezbijede djelomično usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti građevinskih proizvoda. U oblasti energetske efikasnosti, Crna Gora je usvojila podzakonska akta osmišljena da obezbijede djelomično usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti eko-dizajna i označavanja energetske efikasnosti.

Kada je riječ o **„zakonodavstvu starog pristupa”** Crna Gora je usvojila podzakonska akta osmišljena da obezbijede djelomično usklađivanje sa pravnom tekovinom EU (Aneks I, V do XIII Regulative REACH, Aneks I Regulative PIC). U maju 2021. godine vlada je usvojila izvještaj za 2020. godinu o akcionom planu za implementaciju nacionalne strategije za upravljanje hemikalijama za period 2019-2022. godine U julu 2020. godine Crna Gora je usvojila podzakonska akta osmišljena da obezbijede djelomično usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti lijekova za ljudsku upotrebu.

Kada je riječ o **prekursorima droga**, lista kontrolisanih supstanci Crne Gore sastavljena je tako da bude usklađena s pravnom tekovinom EU. Crna Gora ima mehanizme za otkrivanje krijumčarenih prekursora droga i obavezuje poslovne subjekte da prijave sumnjive porudžbine ili transakcije u skladu sa procedurama EU. Međutim, domaće zakonodavstvo i dalje je samo dijelom usklađeno. Po pitanju dobrih laboratorijskih praksi, domaće zakonodavstvo je osmišljeno tako da bude usklađeno s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **procesnih mjera**, zakon Crne Gore o zaštiti kulturne svojine osmišljen je tako da bude usklađen sa pravnom tekovinom EU o povraćaju predmeta kulture koji su nezakonito udaljeni sa teritorije neke države članice.

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

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

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu postignut je ograničeni napredak, naročito u oblasti šema socijalnog osiguranja.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da nastavi da uspostavlja strukture i razvija administrativne kapacitete da implementira pravnu tekovinu EU u ovoj oblasti i posebno da poveća operativni kapacitet Zavoda za zapošljavanje.

Implementira se akcioni plan koji je usvojen 2019. godine sa ciljem da se ispune uslovi pristupanja u oblasti slobode kretanja za radnike.

Kada je riječ o **pristupu tržištu rada**, nije bilo zakonodavnih dešavanja. Zakon o strancima uređuje ulazak, boravak i rad stranih državljana. Posebne odredbe za državljane EU uključene

su u zakon o strancima i primjenjivaće se od datuma pristupanja. Tek treba da se finaliziraju procedure za obradu zahtjeva stranaca za privremeni boravak i dozvole za sezonsko zapošljavanje i to kroz predstavništva Crne Gore u zemljama porijekla.

U pripremi za priključivanje Evropskoj mreži institucija za zapošljavanje (EURES) po pristupanju, potrebno je pojačati napore da se modernizuju administrativni i tehnički kapaciteti Sektora za EURES i Međunarodno posredovanje u zapošljavanju u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore. Tekuća podrška EU pruža se da bi se pomoglo jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje u oblasti digitalizacije usluga, izgradnje kapaciteta EURES i mobilnost radne snage.

Što se tiče **koordinacije sistema socijalnog osiguranja**, 25 bilateralnih sporazuma je na snazi, od čega su 16 sa državama članicama EU. Bilateralni sporazum sa Rumunijom tek treba da se potpiše. Izmjene i dopune bilateralnih sporazuma sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom treba da se zaključe.

**Evropska kartica zdravstvenog osiguranja** priznata je po zakonu o obaveznom zdravstvenom osiguranju, ali će biti uvedena tek nakon pristupanja. Za sada je Crna Gora zaključila sporazume o upotrebi kartice sa pet država članica EU (Austrija, Njemačka, Luksemburg, Slovačka i Slovenija). Nije bilo daljih dešavanja u zapošljavanju kadra za koordinaciju u područnim jedinicama Fonda zdravstvenog osiguranja.

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

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Ukupno gledano **određeni napredak** ostvaren je tokom izvještajnog perioda, sa dobrim napretkom u oblasti elektronske registracije preduzeća, prema prošlogodišnjoj preporuci, dok su pripreme aktivnosti za uspostavljanje Jedinstvene tačke za kontakt bile ograničene.

U predstojećem periodu, Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi elektronsku registraciju svih vrsta preduzeća;
- pojača nastojanja da uspostavi sasvim operativnu Jedinstvenu tačku za kontakt;
- nastavi međuresornu saradnju i u potpunosti se uskladi sa Direktivom EU o uslugama.

U oblasti **prava na osnivanje i slobodu pružanja usluga u drugim državama**, ostvaren je dobar napredak u oblasti elektronske registracije preduzeća. Podzakonska akta usvojena tokom 2020. godine obezbjeđuju zakonodavne preduslove za uvođenje pune elektronske registracije preduzeća. U decembru 2020. godine, poreska uprava je pokrenula portal eFirma. U početnoj fazi, on obezbjeđuje elektronsku registraciju jednočlanih preduzeća sa ograničenom odgovornošću i administriranje njihovih podataka sa registracije. Usklađivanje podzakonskih akata sa Direktivom EU o uslugama nastavljeno je sporijim tempom. Počela je izrada nacrtu uredbe o Jedinstvenoj tački kontakta za usluge, a za stvarno uspostavljanje biće potreban projekat EU pomoći. Odgovarajuću pažnju treba posvetiti daljoj modernizaciji administrativnih kapaciteta u Sektoru za usluge Ministarstva ekonomskog razvoja.

Što se tiče **poštanskih usluga**, zakonodavstvo je usklađeno sa Direktivom EU o poštanskim uslugama. Standardi kvaliteta za pružanje univerzalnih poštanskih usluga uvedeni su u novembru 2020. godine kroz usvajanje podzakonskih akata. U julu 2020. godine, pravilnik je izmijenjen i dopunjen kako bi se implementirali principi razdvojenog računovodstva i obračuna

neto troškova univerzalnog servisa. Punu usklađenost sa pravnom tekovinom EU tek treba postići, uključujući i sa Regulativom o uslugama prekogranične dostave paketa. U julu 2021. godine usvojen je akcioni plan za implementaciju strategije razvoja poštanske djelatnosti za period 2021-2022. Godine.

Kada je riječ o **uzajamnom priznavanju stručnih kvalifikacija**, u izvještajnom periodu Crna Gora ima zadovoljavajući nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU i usvojila je podzakonska akta. Strane stručne kvalifikacije priznaju se u skladu sa domaćim zakonodavstvom. Da bi se obezbijedilo kontinuirano usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, Crna Gora treba da prati mjere koje su predviđene nacionalnim planom za razvoj kvalifikacija za regulisane profesije.

#### **Poglavlje 4 - Sloboda kretanja kapitala**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** u kapacitetu za vršenje provjera subjekata koji podnose izvještaj, kvaliteta izvještavanja i efikasnosti i nezavisnosti relevantnih institucija. Vlada je takođe odlučila da fazno izbac **program ekonomskog državljanstva** do kraja 2021. godine. Uprava Crne Gore za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (Finansijsko obavještajna jedinica) ponovo je primljena u EGMONT grupu, neformalnu mrežu ovakvih jedinica za međunarodnu saradnju u sprečavanju pranja novca.

Prošlogodišnje preporuke uglavnom ostaju da važe. U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

- se uskladi sa pravnom tekovinom EU o kretanjima kapitala i plaćanjima, uključujući i oblast sticanja imovinskog prava i platnih sistema;
- ažurira strateški okvir za prevenciju terorizma, pranje novca i finansiranje terorizma;
- jača nadzor za sprečavanje pranja novca u nefinansijskom sektoru, naročito u oblastima visokog rizika kao što su igre na sreću, te advokati i notari, izmjenama i dopunama zakona o igrama na sreću i zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma; prati program ekonomskog državljanstva dok funkcionise, kako bi se sprečavali rizici od pranja novca.

Što se tiče **kretanja kapitala i plaćanja**, od 2017. godine Crna Gora ima režim slobodnog kretanja kapitala, bez ograničenja prenosa imovine, i bez kontrole deviznog kursa ili valute. Međutim, puna usklađenost s pravnom tekovinom EU nije postignuta. Usvajanje novog zakona o osiguranju ostaje da se čeka. Izmjene i dopune Zakona o vlasničkim pravima, kojima se ukida preferencijalni tretman i obezbjeđuje da državljani EU mogu da kupe nekretnine ili da obrađuju zemlju pod istim uslovima kao državljani Crne Gore, tek treba da se usvoje.

Što se tiče **platnog sistema**, nacrt zakona o uporedivosti naknada povezanih sa računom za plaćanje potrošača, prebacivanju računa za plaćanje potrošača i pristup računom za plaćanje sa osnovnim uslugama, i nacrt zakona o međubankarskim naknadama i transakcijama platnim karticama finalizirani su i poslani Skupštini na usvajanje. U procesu je izrada nacrta izmjena i dopuna zakona o platnom sistemu, čiji je cilj usklađivanje sa Direktivom 2 o platnim servisima.

Crna Gora sada ima tri licencirane platne institucije i jednu instituciju za elektronska plaćanja. Ukupno se 22 agenta registrovalo u platnim institucijama. Tokom 2020. godine Centralna banka Crne Gore izvršila je pet inspekcija banaka, da bi verifikovala usklađenost njihovog rada sa propisima u oblasti platnog prometa, kao i šest inspekcija rada platnih institucija.

U oblasti **sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma**, zakonodavni okvir je dalje usklađen sa međunarodnim standardima kroz usvajanje četiri podzakonska akta o: (i) regulisanju unutrašnje organizacije i sistematizacije Finansijsko-obavještajne jedinice (FIU) (Uprava za sprečavanje pranja novca); (ii) određivanju indikatora za prepoznavanje sumnjivih klijenata i transakcija; (iii) smjernicama za implementaciju unutrašnjih kontrola, vođenje evidencije i obaveze zaštite podataka; i (iv) pravilima za razmjenu podataka. U junu 2021. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kojim se uzima u obzir nova organizacija FIU u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovim zakonom potvrđuje se operativna nezavisnost i autonomija FIU, sa ciljem da se ispune FATF standardi i kriterijumi EGMONT grupe. Međutim, zakon o igrama na sreću tek treba da se izmijeni i dopuni da bi se ojačao nadzor nefinansijskog sektora u oblastima visokog rizika. Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama tek treba da se uskladi sa standardima EU. Počeo je proces usklađivanja zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma sa Direktivom EU protiv pranja novca i sa preporukama Radne grupa za finansijsku akciju (engl. *Financial Action Task Force* - FATF).

Strategija za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma istekla je 2018. godine, a nova strategija treba da se usvoji. Još jedan važan strateški dokument, Nacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, usvojen je u oktobru 2020. godine nakon širokog procesa konsultacija. U njoj se iznose najznačajniji izazovi i prioriteti Crne Gore u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma i navode se obaveze svih uključenih institucija i zainteresovanih strana.

U novembru 2020. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (FIU) ponovo je primljena u EGMONT grupu, 11 mjeseci nakon što joj je članstvo bilo otkazano jer je prestala da postoji u svojoj ranijoj zakonskoj formi i bila je osnovana u okviru policije. Međutim, u kontekstu reorganizacije policije u martu 2021. godine, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (FIU) ponovo je administrativno rasformirana i Načelnik joj je razriješen. Ponovo je oformljena pod novim administrativnim imenom, sa istim zaposlenima i istim mandatom, a kao sektor policije pod Ministarstvom unutrašnjih poslova. Sada ima svojih 30 zaposlenih, uključujući i 17 osoba koje direktno rade na predmetima. Njen tahnički i IT kapacitet povećan je sa uspostavljanjem sistema za upravljanje predmetima koji omogućava elektronsku razmjenu informacija o sumnjivim transakcijama između državnih organa u skladu sa preporukama MONEYVAL-a. FIU sada ima direktan pristup kanalu sigurne komunikacije Europlovoe SIENA-e, koji omogućava brzu, sigurnu i efikasnu razmjenu informacija sa Europolom i državama članicama EU.

Broj obrađenih predmeta i broj sumnjivih transakcija koje su spriječene nastavio je da raste tokom 2020. godine, što je odraz poboljšanih kapaciteta Finansijsko obavještajne jedinice (FIU). Jedinica je primila 25.951 notifikacija o gotovinskim transakcijama od poslovnih banaka i 234 notifikacije o sumnjivim transakcijama od drugih subjekata koji imaju obavezu prijavljivanja. Broj privremenih obustava transakcija porastao je na 40 (sa devet koliko ih je bilo 2019. godine), u vezi sa 14 osoba i 147 pravnih lica, u ukupnom iznosu od više od 3 miliona eura, što je skok od 344% u odnosu na 2019. godinu. Centralna banka Crne Gore izvršila je 14 kontrola finansijskih institucija u vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma tokom 2020. godine, i izdala mjere upozorenja za osam od njih.

U martu 2021. godine, vlada je odlučila da do kraja 2021. godine fazno okonča **program ekonomskog državljanstva** koja se implementira od januara 2019. godine. Za sada je crnogorsko državljanstvo u okviru ovog programa dobilo 81 prijavljeno lice i 185 članova njihovih porodica. Dok je još uvijek operativan, ovaj program treba pomno pratiti jer predstavlja rizik vezan za sigurnost, pranje novca, izbjegavanje poreza, finansiranje terorizma, korupciju i infiltraciju organizovanog kriminala.



## Poglavlje 6: Privredno pravo

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

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u oblasti privrednog prava. **Određeni napredak** je ostvaren u ovoj oblasti usvajanjem pravilnika o Centralnom registru poslovnih subjekata; međutim, nije ispunjena preporuka da se usvoji izmijenjeni i dopunjeni Zakon o računovodstvu i sa njim povezani pravilnik o finansijskim izvještajima.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- usvoji izmijenjeni Zakon o računovodstvu i pravilnik o finansijskim izvještajima preduzeća;
- se dalje uskladi sa pravnom tekovinom EU u oblasti privrednog prava, uključujući i prava akcionara;
- završi puno usklađivanje sa Direktivom o transparentnosti, uključujući i režim sankcija.

Što se tiče **privrednog prava**, dva pravilnika o registraciji poslovnih subjekata (u Centralnom registru poslovnih subjekata) usvojena su u septembru 2020. godine nakon što je usvojen Zakon o privrednim društvima. Potrebno je dalje zakonodavno usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o upotrebi digitalnih instrumenata i prekograničnim operacijama, kao i pravilima o podsticanju dugoročnih akcionarskih angažmana. Domaće zakonodavstvo o preuzimaju preduzeća u skladu je sa najznačajnijim odredbama pravne tekovine EU. Revizija Kodeksa korporativnog upravljanja planira se u skladu sa ključnim aktivnostima radnog plana tržišta kapitala za 2021. godinu. Baza podataka o preduzećima u poslovnom registru treba da bude spremna da se ubuduće može povezati sa poslovnim registrima država članica EU.

Nastavio se rad na izradi Centralnog registra regulisanih informacija, što će biti zvanični mehanizam za prikupljanje i objavljivanje regulisanih informacija u skladu sa Direktivom EU o transparentnosti, uključujući i relevantnu obuku zaposlenih. Komisija za tržište kapitala je „zvanično postavljeni mehanizam”. U toku je zakonodavni rad usmjeren na postizanje pune usaglašenosti sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, uključujući i režim sankcionisanja.

Što se tiče **korporativnog računovodstva i revizije**, nacrt zakona o računovodstvu - koji ima za cilj usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, uključujući obaveze nefinansijskog izvještavanja - treba ponovo da se preda Skupštini na usvajanje, nakon čega će biti potrebno da se usvoji i pravilnik o finansijskim izvještajima preduzeća. U ovom trenutku sve kompanije moraju da ispune međunarodne standarde za finansijsko izvještavanje, a postoje smanjene obaveze za mikro i mala preduzeća (samo bilans stanja i bilans uspjeha): Zakon o računovodstvu sadrži suštinske elemente u skladu sa obavezama EU i Crna Gora ima javni organ za revizorski nadzor koji je nezavisan od struke. Zakonske revizije obavljaju se na osnovu međunarodnih revizorskih standarda i obavezni su za subjekte od javnog interesa. Tokom revizije kvaliteta u drugoj polovini 2020. godine nisu utvrđene nepravilnosti. Nakon usporavanja usljed pandemije kovida-19, od februara 2021. godine nastavile su se redovne revizije kvaliteta. Plan kontrola za reviziju preduzeća i sertifikovane revizore usvojen je u januaru 2021. godine.

## Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

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

Crna Gora je na **dobrom nivou spremnosti** u oblasti prava intelektualne svojine. Ostvaren je **ograničeni napredak** u vezi sa novom nacionalnom strategijom u oblasti intelektualne svojine, usklađivanja sa pravnom tekovinom EU i poboljšanja bilansa ostvarenih rezultata u istragama, krivičnim gonjenjima i sudskom epilogu. Prošlogodišnje preporuke uglavnom ostaju da važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- usvoji novu nacionalnu strategiju o intelektualnoj svojini;
- nastavi zakonodavno usklađivanje naročito sa Direktivom o poslovnim tajnama i sa Direktivom o sprovođenju prava intelektualne svojine u odnosu na mjere protiv posrednika i da pojača pripreme za pristupanje Evropskoj konvenciji o patentima (EPC) i Evropskoj organizaciji za patente (EPO).
- poboljša svoj bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnim gonjenjima i sudskom epilogu.

Kada je riječ o autorskim i srodnim pravima, ostaje da Skupština donese zakonodavstvo kojim bi se izvršilo usklađivanje s pravnom tekovinom EU o kolektivnom upravljanju autorskim pravima i srodnim pravima i multi-teritorijalnom licenciranju prava na muzička djela za onlajn upotrebu. U junu 2020. godine, organizacija izvođača za kolektivno upravljanje („IN CG”) dobila je licencu za rad. Ratifikacija Marakeškog sporazuma čeka donošenje u Skupštini od aprila 2020. godine.

U oblasti prava industrijske svojine, zakonodavno usklađivanje s pravnom tekovinom EU o patentima, žigovima i poslovnim tajnama se nastavilo. U toku je priprema za pristupanje Evropskoj konvenciji o patentima (EPC) i Evropskoj organizaciji za patente (EPO), koje se sada očekuje za 2022. godinu. Relevantni IT instrumenti za prava intelektualne svojine, pretraživači i baze podataka su operativni i dalje su modernizovani.

Kada je riječ o **sprovođenju**, Crna Gora priprema kvartalna i godišnja ažuriranja svojih statističkih podataka. Format za izvještavanje o carinskom izvršenju prava intelektualne svojine čeka na puno usklađivanje sa budućim obavezama Crne Gore u izvještavanju prema Evropskoj komisiji. Ostaje da se u skladu sa Standardima EU i međunarodnim standardima poboljša bilans ostvarenih rezultata u krivičnim istragama i krivičnom gonjenju. *Ex officio* ovlašćenja treba pojačati u ovom smislu. Izgleda da su sankcije i kazne izrečene za povrede intelektualne svojine premale da bi imale odvraćajući efekat. Priprema nove nacionalne strategije Crne Gore za oblast intelektualne svojine za period 2022-2025. godine napreduje u saradnji sa Svjetskom kancelarijom za intelektualnu svojinu (WIPO).

Aktivnosti koordinacionog tima za sprovođenje prava intelektualne svojine značajno su smanjene usljed pandemije kovida-19. U septembru i decembru 2020. godine, Ministarstvo ekonomskog razvoja organizovalo je „Dane zajedničkog djelovanja” u saradnji sa Carinskom upravom, Tržišnom inspekcijom i Upravom policije: vršene su kontrole poslovnih subjekata, a nadzor na graničnim prelazima je pojačan.

Međunarodna saradnja sa WIPO, EPO i Kancelarijom Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO) nastavila se kroz onlajn konferencije i seminare.

## **Poglavlje 8: Politika konkurencije**

*Pravila EU štite slobodnu konkurenciju i obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća, te zloupotrebu dominantnog položaja, a uključuju i pravila o koncentraciji između privrednih društava koja bi značajno narušila konkurenciju. Pravila EU takođe propisuju sistem kontrole državne pomoći. Vladama je dozvoljeno da dodjeljuju državnu pomoć samo ako se ispune restriktivni uslovi, sa ciljem da se spriječi poremećaj konkurencije.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** ostvaren je u daljem jačanju Agencije za zaštitu konkurencije (AZK) kao organa nadležnog za politiku konkurencije i državnu pomoć i u obezbjeđivanju informacija ovom organu kako bi mogao da sprovodi svoje istrage. Napredak se takođe pokazuje osnivanjem dva specijalizovana registra državne pomoći, čime se doprinosi transparentnosti; otvaranjem deset novih predmeta državne pomoći po službenoj dužnosti; i donošenjem tri negativna mišljenja o državnoj pomoći Montenegro Airlinesu.

Prošlogodišnje preporuke ostaju da važe. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi organu za državnu pomoć sredstva i informacije da zakluče slučaj Montenegro Airlinesa i da prate osnivanje novog nacionalnog avio-prevoznika Air Montenegro, kao i tekuće istrage državne pomoći za koju nisu dobili notifikaciju;
- obezbijedi transparentnost svih odluka o državnoj pomoći i operativnu nezavisnost organa za državnu pomoć kao i djelotvornost njene kontrole državne pomoći na svim nivoima, uključujući i izgradnju bilansa rezultata u izvršenju;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata Agencije za zaštitu konkurencije u oblasti antimonopolskih pravila i spajanja, punom upotrebom njenih izvršnih ovlašćenja, sprovođenjem više terenskih inspekcija i daljim promovisanjem upotrebe njene politike ublažavanja kazni u slučaju priznanja pogrešnog postupanja (engl. *leniency policy*).

#### Antimonopolska pravila i spajanja

**Zakonodavni okvir** pruža dobar nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Zakon o zaštiti konkurencije u velikoj je mjeri usklađen s članom 101 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU) o restriktivnim sporazumima i članom 102 tog ugovora o zloupotrebi dominantne pozicije. Taj zakon takođe predviđa *ex ante* kontrolu spajanja iznad određenog praga prometa, u skladu sa principima Regulative EU o spajanjima. Dobar nivo podzakonskih akata je na snazi i u velikoj mjeri je u skladu sa relevantnom pravnom tekovinom EU. Nije postignut dalji napredak u zakonodavnom usklađivanju s pravnom tekovinom EU tokom izvještajnog perioda, iako izmjene i dopune Zakona o zaštiti konkurencije čekaju na odobrenje Skupštine.

Što se tiče **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) je odgovorna za implementaciju zakonskog okvira. Ona je operativno nezavisan organ i njenog direktora imenuje vlada. Ovlašćenja AZK su široko gledana uporediva sa ovlašćenjima Evropske komisije u oblasti konkurencije. Odluke donosi Savjet AZK, koga imenuje vlada. Na odluke AZK može se uložiti žalba Upravnom sudu. Postoji politika blažeg kažnjavanja za članove kartela koji se sami prijave. Novčane kazne i dalje mogu da izreknu samo sudovi za prekršaje, a ne AZK direktno. Izmjene i dopune Zakona o zaštiti konkurencije, sa ciljem da se potvrdi organizacija AZK po Zakonu o državnoj upravi iz 2018 godine i dalje čeka na odobrenje Skupštine.

Kada je riječ o **kapacitetima za sprovođenje**, ostaje da se ojačaju administrativni i finansijski kapaciteti AZK. Ukupno gledano, AZK trenutno predviđa 18 radnih mjesta koja su posebno posvećena antimonopolskim pravilima i spajanjima, a od toga je 11 popunjeno - dva više nego u prethodnom periodu.

Što se tiče **implementacije**, u oblasti kartela i zloupotrebe dominantnog položaja, u izvještajnom periodu donesene su dvije odluke, ali su osporene pred upravnim sudom. Tokom 2020. godine, odobreno je 50 spajanja, dok ih je 2019. godine bilo 62. Dvije procedure su obustavljene, a jedno spajanje je odbačeno. Nije prijavljena nijedna detaljna istraga spajanja. Broj i iznosi novčanih kazni koje su izrekli sudovi za prekršaje ostaju mali. Novčane kazne plaćene su samo u jednom slučaju, dok je u drugom slučaju subjekat prigovorio odluci o

novčanoj kazni i procedura je u toku. Politika ublažavanja kazni nije primijenjena, slično kao i u prethodnom periodu. AZK nije izdalo nijedno mišljenje o zakonodavstvu 2020. godine. Da bi izgradila bilans ostvarenih rezultata u oblasti antimonopolskih pravila i spajanja, AZK treba da poveća broj riješenih predmeta. AZK treba u potpunosti da koristi svoja ovlaštenja za sprovođenje, da vrši više terenskih inspekcija i da dalje pomoviše korišćenje politike blažih kazni i pristupa članovima kartela koji se sami prijave kao sredstvo za otkrivanje kartela. I na kraju, ostaje da se značajno ojača kapacitet sudova da rješava složene predmete u oblasti korupcije.

### Državna pomoć

**Zakonodavni okvir** je u velikoj mjeri u skladu sa pravnom tekovinom EU i sa SSP, kao i sa članovima 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU) o državnoj pomoći. Zakon o kontroli državne pomoći iz 2018. godine definiše pojam pomoći kao i proceduralna pravila za državnu pomoć. U junu i decembru 2020. godine doneseni su podzakonski akti za izmjenu i dopunu privremenog okvira za mjere državne pomoći da bi se podržala ekonomija u kontekstu izbijanja pandemije kovida-19. Izvještaj o državnoj pomoći za 2019. godinu objavljen je u novembru 2020. godine. Posebni registri za državnu pomoć za mjere vezane za kovida-19 i *de minimis* pomoć utvrđeni su u oktobru i novembru 2021. Oni se redovno ažuriraju. Opšti registar za državnu pomoć formiran je 2021. godine. Pravila o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa u velikoj su mjeri usklađena sa pravnom tekovinom EU o državnoj pomoći. Međutim, Crna Gora tek treba da pokaže da se sve sprovodi na pravi način.

Što se tiče **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) je odgovorna za implementaciju zakonskog okvira. Ostaje da se dokaže solidan bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja formiralo je Sektor za koordinaciju, izvještavanje i državnu pomoć kako bi ojačalo aktivnosti u oblasti državne pomoći i popunila dva od pet planiranih radnih mjesta u tom sektoru.

**Kapacitet za sprovođenje** Savjeta AZK ostaje u značajnoj mjeri nedovoljan. U oblasti državne pomoći radi sedam zaposlenih, jedan manje nego prethodne godine. Da bi ojačala svoje stručne kapacitete i kapacitete za sprovođenje, AZK treba da uloži značajne napore u odabir novih zaposlenih i u izgradnju kapaciteta koja ide uz to.

U oblasti **implementacije** tokom 2020. godine objavljeno je 46 odluka o državnoj pomoći (29 rješenja i 17 mišljenja) Savjeta AZK, što pokazuje značajan porast jer je 2019. godine objavljeno 33 odluke. AZK je radio na 24 slučaja *ex-ante* kontrole, dok su dva slučaja *ex officio* u toku, i to Montenegro Airlines i Adriatic Marinas. U ovom kontekstu, AZK takođe istražuje moguća plaćanja državne pomoći tokom 2020. godine na osnovu Zakona o investiranju u konsolidaciju i razvoj Montenegro Airlinesa iz 2019. godine, koji predviđa da se ovoj avio-kompaniji obezbijedi do 155 miliona eura državnih sredstava. AZK je donijela tri negativna mišljenja tokom 2020. godine, uključujući i mišljenje da se ne uplati pomoć Montenegro Airlinesu na osnovu zakona iz 2019. godine. U decembru 2020. godine nova vlada je odlučila da zatvori kompaniju i postupak stečaja je u toku. 10 *ex-officio* slučajeva otvoreno je do juna 2021. godine, što pokazuje da se bilans ostvarenih rezultata poboljšava, jer je 2019. godine otvoreno dva ovakva predmeta, a između 2013. i 2018. godine nijedan. Od ukupno 12 predmeta, u izvještajnom periodu završeno je pet.

Organ za državnu pomoć još nije objavio mišljenja ili odluke koje se odnose na moguće slučajeve državne pomoći u sektoru energetike. Organ za državnu pomoć treba da nastavi da prati implementaciju pravila državne pomoći u velikim projektima koji se realizuju u saradnji sa trećim zemljama. Za to je organu za državnu pomoć potrebno da ima pristup svim potrebnim informacijama da bi mogao da donosi mišljenja i obavezujuće odluke. Sve uključene institucije treba da doprinesu jačanju položaja AZK i njenog Savjeta čime će obezbijediti nezavisan i funkcionalan sistem kontrole državne pomoći, što je od temeljnog značaja za napredak Crne

Gore na putu ka Evropskoj Uniji. AZK treba da nastavi da se zalaže za dalje jačanje svijesti o pravilima za dodjelu državne pomoći među subjektima koji daju pomoć i na centralnom i na lokalnom nivou.

### Liberalizacija

Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći primjenjuju se na javna preduzeća i preduzeća sa posebnim ili ekskluzivnim pravima. To ne obuhvata slučajeve u kojima bi primjena zakona ometala obavljanje naročitih poslova službi od opšteg ekonomskog interesa koje su dodijeljene takvim preduzećima, u skladu sa članom 106 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) i SSP. Nema monopola komercijalnog karaktera prema definiciji u članu 37 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU). U izvještajnom periodu nije bilo dešavanja u oblasti liberalizacije.

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

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

Crna Gora je **umjereno spremna u oblasti finansijskih usluga, sa određenim napretkom** koji je ostvaren u izvještajnom periodu u oblasti revizije kvaliteta aktive i usvajanjem podzakonskih akata u oblasti bankarstva. Prošlogodišnje preporuke dijelom su ispunjene.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

- implementira zakonodavstvo koje ima za cilj usklađivanje sa Direktivom o obaveznom kapitalu i Regulativom o obaveznom kapitalu, uključujući podzakonska akta;
- finalizira nezavisnu reviziju kvaliteta aktive u bankarskom sistemu, analizira svoje rezultate i pripremi planove za korektivno djelovanje, ako bude potrebno.

Zakonodavstvo je dijelom usklađeno s pravnom tekovinom EU o **bankama i finansijskim konglomeratima**. Tokom 2020. i 2021. godine Centralna banka Crne Gore fokusirala je većinu svojih aktivnosti na praćenje finansijske stabilnosti bankarskog sistema i ublažavanje negativnih posljedica pandemije kovida-19. Centralna banka usvojila je šest paketa prelaznih mjera (mart-2020 - mart 2021. godine) sa ciljem da očuva i poveća likvidnost preduzeća i fizičkih lica i da ublaži posljedice smanjenja boniteta klijenata banaka, koje je izazvala pandemija.

Stupanje na snagu zakona o kreditnim institucijama i o sanaciji kreditnih institucija (sa ciljem usklađivanja sa Direktivom o kapitalnim zahtjevima i Regulativom o kapitalnim zahtjevima) odloženo je za januar 2022. godine. Usvojena su podzakonska akta vezana za ove zakone (38 različitih zakonskih akata) i ona treba takođe da budu primjenjiva 2022. godine. Do ovog odlaganja došlo je zbog izbijanja pandemije kovida-19 i neophodnosti da se učesnici bankarskog sistema obavežu da implementiraju mjere ublažavanja. Zahvaljujući radnjama koje je preduzela Centralna banka, najznačajniji indikatori bankarskog sektora ostaju pozitivni, a udio nekvalitetnih kredita samo je blago porastao, na 5,5% ukupnih kredita u maju 2021. godine, i koeficijentom solventnosti od 19,3% u maju 2021. godine, što je dosta iznad zakonskog minimuma od 10%.

Nastavila se nezavisna revizija kvaliteta aktive u svih 12 banaka koje su prisutne na crnogorskom tržištu, koja je započeta u februaru 2020. godine. Zbog odlaganja izazvanog pandemijom, ta revizija treba da se završi do kraja 2021. godine.

Pravila u Crnoj Gori o **osiguranju i profesionalnim penzijama** dijelom su usklađena s pravilima EU i primarno se baziraju na pravilima Solventnosti I. Tokom 2020. godine, Agencija za nadzor osiguranja nastavila je da radi na novom Zakonu o osiguranju, koji treba da obezbijedi

dalje usklađivanje sa najznačajnijom pravnom tekovinom EU, Direktivom Solventnost II i Direktivom o distribuciji osiguranja.

Kada je riječ o **infrastrukturi finansijskog tržišta, tržišta hartijama od vrijednosti i investicionim uslugama**, Komisija za tržište kapitala nastavila je pripreme za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o investicionim fondovima (UCITS Direktiva); alternativnim investicionim fondovima (AIFMD Direktiva) i penzijskim fondovima (IORP Direktiva). Komisija je pripremila početne nacрте ova tri zakona kao i nacrt zakona o digitalnoj imovini (sredstvima).

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

*Propisi EU štite ekonomske interese potrošače i štite potrošače u pogledu bezbjednosti proizvoda opasnih imitacija i odgovornosti za neispravne proizvode. EU takođe obezbjeđuje visoke zajedničke standarde za kontrolu duvana, krvi, tkiva, ćelija i organa. EU takođe obezbjeđuje visoke zajedničke standarde za potvrđivanje prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti i rješavanju ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih opasnosti, uključujući zarazne bolesti.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Ostvaren je **ograničeni napredak**, naročito u odnosu na prošlogodišnje preporuke o usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u oblastima zaštite potrošača i zdravlja. Preporuke od prošle godine u velikoj mjeri stoga ostaju da važe. U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- završi usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača;
- završi usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravlja, naročito o pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti i o supstancama ljudskog porijekla;
- obezbijedi neophodan kapacitet za implementaciju kako bi se implementirala pravna tekovina EU i da je implementira u svim relevantnim oblastima - naročito u oblasti kontrole duvana.

#### Zaštita potrošača

Što se tiče **zakonodavnog okvira za zaštitu potrošača**, Crna Gora je usvojila podzakonska akta osmišljena tako da obezbijede usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o pravima potrošača u slučaju raskida ugovora i o vansudskom rješavanju potrošačkih sporova. Međutim, potrebno je dalje usklađivanje u oblasti potrošačkih prava, potrošačkih kredita, alternativnog rješavanja sproveda, te usklađivanje sa najnovijom pravnom tekovinom EU o pravilima zaštite potrošača.

Crna Gora je prijavila da je u oblasti zaštite potrošača izvršeno 35.645 inspeksijskih pregleda u kojima je utvrđeno 5.029 nepravilnosti, što je dovelo do administrativnih i kaznenih mjera.

U oblasti **bezbjednosti proizvoda**, Crna Gora je prijavila da je izvršeno 2.211 inspeksijskih pregleda, uključujući 1.733 inspeksijska pregleda u okviru proaktivnog nadzora i 361 inspeksijskih pregleda u reaktivnom nadzoru. Utvrđeno je postojanje 789 opasnih proizvoda (42.734 komada). Izrečene su shodne upravne mjere, uključujući povlačenje sa tržišta i trajne ili privremene zabrane prometa, uništenje i vraćanje proizvođaču/distributeru.

#### Javno zdravlje

U oblasti **javnog zdravlja** domaće zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti dijelom je usklađeno s pravnom tekovinom EU. Budžet za zdravstvo (7,1% BDP-a) blago je povećan u odnosu na 2019. godinu. Integrisani zdravstveni sistem Crne Gore pokriva medicinske institucije u državnom vlasništvu, apoteke i stomatološke ordinacije u privatnom vlasništvu. On se koristi na nivou primarne i sekundarne zaštite, ali samo dijelom na tercijarnom nivou. Pretjerano prepisivanje lijekova nije više stvar koja izaziva naročitu zabrinutost zahvaljujući različitim akcijama Ministarstva zdravlja, uključujući i obuke o racionalnoj upotrebi antibiotika i

pojačanoj kontroli nad apotekama. Anti-mikrobna rezistencija ostala je nedovoljno obrađena. Nije bilo eksternog istraživanja da se ocijeni korupcija koja utiče na zdravstveni sektor.

Iako je zakonodavstvo Crne Gore osmišljeno tako da bude usklađeno s pravnom tekovinom EU o **kontroli duvana**, to se ne sprovodi dovoljno na javnim mjestima, posebno u barovima, restoranima i noćnim klubovima. Prodaja duvanskih proizvoda licima mlađim od 18 godina zakonom je zabranjena, ali slaba kontrola prodaje duvanskih proizvoda maloljetnicima predstavlja stvar koja izaziva brigu.

U oblasti **krvi, tkiva, ćelija i organa**, nacionalni Institut za transfuziju krvi obezbijedio je dovoljne količine bezbjedne krvi za potrebe građana i organizovao akcije dobrovoljnog davanja krvi. Studije Savjeta Evrope utvrdile su da je laboratorija Instituta za transfuziju krvi radila prema utvrđenim standardima.

Ispunjavanje obaveza nacionalnog zakonodavstva u oblasti **supstanci ljudskog porijekla (SOHO)**, biće olakšana razvojem informacionog sistema koji će se fokusirati na doniranje i transplantaciju organa. Potrebni softver će biti napravljen sredstvima EU.

Nacionalno zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti dijelom je usklađeno s pravnom tekovinom EU, ali prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti treba da se riješe. U oblasti **ozbiljnih prekograničnih opasnosti po zdravlje**, uključujući i **zarazne bolesti**, kapaciteti Instituta za javno zdravlje da djelotvorno reaguje na buduća izbijanja zaraznih bolesti su ojačani izgradnjom i opremanjem Centra za kontrolu i prevenciju zaraznih bolesti sa Operativnim centrom za vanredne situacije i poboljšanjem IT sistema u oblasti prikupljanja podataka i upravljanja krizom. Crna Gora je takođe poboljšala kapacitete i kvalitet mikrobiološke dijagnostike (uključujući i dijagnostiku za kovid-19) uspostavljanjem laboratorije nivoa 3 bio-bezbjednosti uz podršku EU. Crna Gora je uspješno zadržala nisku prevalencu HIV-a zahvaljujući postojećim uslugama prevencije za ključnu populaciju koja je izložena riziku, koju pružaju i organizacije civilnog društva aktivne u ovoj oblasti.

Tokom tekuće pandemije kovida-19, Institut za javno zdravlje obezbijedio je testiranje, ocjenu pandemijske situacije, predlaganje mjera suzbijanja relevantnim nacionalnim vlastima i izvještavanje o zaraznim bolestima. Epidemiološka se situacija razvijala rapidno brzo sa sve većim brojem zaraženih koji su stavljani u karantin i pod aktivni nadzor ili su hospitalizovani zbog teškog zdravstvenog stanja, a tokom vrhunca pandemije zabilježen je i veliki broj smrtnih ishoda. Reagujući na ovu situaciju, Nacionalno koordinaciono tijelo uvelo je niz mjera kako bi spriječilo dalje širenje ove bolesti. Te su mjere uključivale obaveznu samo-izolaciju za lica koja su se vraćala iz inostranstva, zatvaranje škola, ograničeno kretanje, koje je obuhvatalo i policijski čas, obavezno socijalno distanciranje, zabranu putovanja u inostranstvo i zatvaranje većine graničnih prelaza.

U decembru mjesecu 2020. godine, Nacionalno koordinaciono tijelo je raspušteno i osnovan je Savjet za borbu protiv pandemije kovida-19. U januaru 2021. godine, usvojena je nacionalna strategija za imunizaciju protiv kovida-19. Crna Gora je počela imunizaciju protiv kovida-19 za prioritete grupe u februaru 2021. godine, a masovnu imunizaciju u maju. Crna Gora je dobila 48.000 doza vakcine Astra Zeneca kroz globalni mehanizam za pristup vakcinama kao partner koji se sam finansira. Još 10.000 doza dobila je kroz sporazum sa Hrvatskom, kao i donaciju od 10.000 doza iz Srbije i 10.000 doza iz Slovačke (ukupno 78.000 doza Astra Zeneca vakcine). U okviru šeme EU za podjelu vakcina sa Zapadnim Balkanom (preko Austrije), Crna Gora je dobila preko 42.000 doza vakcine Pfizer/BioNTech u periodu između maja i avgusta 2021. godine. Uz to je Crna Gora potpisala bilateralni sporazum sa Pfizerom za preko 150.000 doza ove vakcine. Nadalje, Crna Gora je dobila 14.000 doza vakcine Sputnik V i preko 630.000 doza vakcine Sinofarm, uključujući donaciju iz Mađarske od 200.000 doza. Crna Gora je nastavila da kao posmatrač učestvuje u Komitetu EU za zdravstvenu sigurnost kao posmatrač sa pristupom i Sistemu EU za rano upozoravanje i odgovor. Crna Gora je nastavila da koristi

Zajednički sporazum o nabavkama EU za medicinske kontra-mjere čiji je potpisnik i pridružila se Evropskoj mreži za praćenje kovida-19, prijavljujući podatke o kovidu-19 Evropskom sistemu za praćenje (TESSy) kojim upravlja Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC).

Aktivnosti promovisanja zdravlja vezane za nezarazne bolesti treba da se ojačaju. Crna Gora ima strategiju za **poboljšanje mentalnog zdravlja** (2019-2023) zajedno sa odgovarajućim akcionim planom. Međutim, izvještaj o implementaciji akcionog plana još nije pripremljen. U oblasti **preventivnih mjera**, nastavile su se radionice za učenike osnovnih i srednjih škola o zdravim stilovima života. Ostvaren je napredak u smislu ranog otkrivanja i intervencija u vezi sa poremećajima mentalnog zdravlja, jačanjem kapaciteta nastavnog osoblja u osnovnim i srednjim školama.

Po pitanju **prevencije upotrebe alkohola i smanjenja štete**, nije stavljen na uvid izvještaj o implementaciji akcionog plana za period 2019-2020. godine, Strategije za period 2013-2020. godine za prevenciju upotrebe narkotika, niti o implementaciji smjernica za pružanje podrške zavisnicima od narkotika. Prema podacima civilnog društva, nisu registrovani smrtni ishodi vezani za narkotike. Centri za smanjenje štete koje vode organizacije civilnog društva nastavili su da pružaju usluge klijentima i tokom pandemije kovida-19. Neki centri za supstitucijski tretman opijatima davali su terapije klijentima svake sedmice, ili su organizovali isporuku OST terapije ljudima u karantinu ili kod kuće. Opcije za liječenje zavisnika od narkotika su poboljšane, ali one treba dalje da se prošire kako bi pokrile sve kategorije korisnika narkotika. Besplatna telefonska usluga organizovana je od stane doma zdravlja u Podgorici.

Po pitanju **nejednakosti u zdravlju**, pristup uslugama zdravstvene zaštite ostaje na raspolaganju gotovo svim vulnerabilnim grupama. Pristup svim uslugama zdravstvene zaštite nemaju raseljena i interno raseljena lica, uključujući Rome i Egipćane, koji nemaju riješeni pravni status. Crna Gora treba da nastavi da poboljšava pristup zdravlju i uslugama za nepriviligovane populacije, uključujući Rome i druge manjine, starija lica, lica sa ranije postojećim problemima sa mentalnim zdravljem, osobe s invaliditetom i populacije u ruralnim i udaljenim područjima. Imunizacija i adekvatni tretmani, uključujući usluge pružene u bolnicama, bile su tokom pandemije obezbijeđene licima koja su imala kovid-19.

### **KLASTER 3: KONKURENTNOST I INKLUZIVNI RAST**

Ovim klasterom obuhvaćena su poglavlja 10-informaciono društvo i mediji, 16-oporezivanje, 17-ekonomska i monetarna politika, 19-socijalna politika i zapošljavanje, 20-industrijska politika, 25-nauka i istraživanje, 26-obrazovanje i kultura i 29-carine. Svih osam poglavlja je otvoreno, dok su završna mjerila definisana za svako osim za dva, odnosno za poglavlje 25-nauka i istraživanje i 26-obrazovanje i kultura – koja su privremeno zatvorena. Završna mjerila tek treba da budu ispunjena za svako od šest poglavlja. Ovaj klaster i predmetne reforme u značajnoj mjeri povezani su sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore.

Određeni napredak ostvaren je u različitim oblastima na primjer putem sprovođenja Okvirne konvencije SZO o kontroli duvana; usvajanja novog zakona o penzijama; dalje primjene revidirane industrijske politike, kao i putem sprovođenja strategija o pametnoj specijalizaciji, stručnom obrazovanju i osposobljavanju i trgovinskim olakšicama. Kada je u pitanju ekonomska i monetarna politika, trenutno se sprovodi akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU.

U predstojećem periodu, Crna Gora se poziva da stavi naglasak na sljedeće oblasti: usvajanje zakona kojim se obezbjeđuje nezavisnost medijskog sektora od političkog miješanja; ostvarivanje napretka u usklađivanju u oblastima PDV-a, akciza i direktnog oporezivanja; unapređenje saradnje i koordinacije između relevantnih aktera zaduženih za ekonomska i



monetarna pitanja; sprovođenje zakona o radu i zakona o zabrani diskriminacije, pored nastavka ulaganja napora u poboljšanje zaštite na radu; nastavak sprovođenja revidirane industrijske politike i osnaživanje međuresorne saradnje; nastavak razvoja – uz uvećanje ulaganja – ekosistema istraživanja i inovacija, pri čemu treba imati u vidu zelenu i digitalnu tranziciju; dodatno unapređenje kvaliteta i pristupačnosti obrazovanja i osposobljavanja, opet s naglaskom na digitalizaciji; i uspostavljanje kompjuterizovanog sistema za tranzit koji je kompatibilan sa sistemom u EU.

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

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti informacionog društva i medija. Tokom izvještajnog perioda ostvaren je **ograničen napredak**, naročito u elektronskim komunikacijama i informacionim tehnologijama. Tek treba da bude usvojeno zakonodavstvo kojim se obezbjeđuju nezavisnost medijskog sektora od neprimjerenog političkog miješanja, osnaživanje kapaciteta medijskih regulatora za sprovođenje i dovoljni administrativni kapaciteti za sprovođenje pravne tekovine EU. Stoga preporuke iz ranijih izvještaja u velikoj mjeri i dalje važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- završi usklađivanje propisa, posebno o audio-vizuelnim medijima i obezbijedi operativnu nezavisnost medijskih regulatora i javnog servisa,
- ostvari napredak u dodjeli ovlaštenja Agenciji za elektronske medije (AEM) da izriče cjelokupan niz mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i oduzimanje licenci čime se obezbjeđuju srazmjernost i djelotvornost;
- izgradi bilans ostvarenih rezultata kako bi pokazala da ima administrativne kapacitete da sprovodi pravnu tekovinu EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva i naročito audio-vizuelnih servisa, uključujući i nezavisnost regulatora.

Ministarstvo ekonomskog razvoja zaduženo je za **elektronske komunikacije i informacione tehnologije**.

Zbog pandemije kovida-19 odloženi su usvajanje plana za izgradnju pristupnih mreža sljedeće generacije i izrada odgovarajućeg zakonodavstva. Mapiranje infrastrukture za elektronsku komunikaciju je završeno i predstavlja preduslov za ugradnju mreže 5G. Nakon potpisivanja Regionalnog sporazuma o roamingu 2019. godine, Crna Gora je u novembru 2020. godine potpisala Memorandum o razumijevanju u vezi sa mapom puta za 5G digitalnu transformaciju šest ekonomija Zapadnog Balkana. Nastavljeno je smanjivanje cijena usluga roaminga u regionu, a korisnicima se od jula naplaćuje kao da su u svojoj kućnoj mreži.

Evropski broj za pozive u hitnim situacijama 112 je funkcionalan. Njegov softver i hardver su modernizovani radi pripreme za napredne servise kao što je e-poziv, koji se očekuje 2021. godine.

**Informaciono društvo** spada u nadležnost Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija. Izmjene i dopune Zakona o informacionoj bezbjednosti usvojene su u aprilu 2021. godine. Nakon određene konsolidacije, portal e-vlade trenutno podržava 523 elektronske usluge (2019. godine: 598 elektronskih usluga) koje pruža 50 institucija. U junu 2020. godine Skupština je u skladu sa zakonom premjestila Tim za odgovor na računarske incidente u Agenciju za nacionalnu bezbjednost.

U oblasti **audio-vizuelne politike**, regulatorna Agencija za elektronske medije (AEM), nastavlja profesionalno da ispunjava svoj mandat. I dalje postoji preklapanje nadležnosti u nadziranju medija tokom izbora. AEM treba da bude jedino tijelo nadležno za nadziranje emitera tokom izbora. Agenciji još uvijek nedostaju ovlaštenje i mjere da djelotvorno prati i sankcioniše emitere. AEM je unaprijedila operativnu efikasnost nabavkom softvera za praćenje. Zakonske odredbe i operativni kapacitet AEM-a treba dodatno ojačati. AEM, zajedno sa univerzitetima i agencijama UN-a, održao je niz vebinara o medijskoj pismenosti namijenjenih profesorima srednjih škola, studentima, roditeljima i novinarima.

Usvajanje Zakona o audio-vizuelnim medijskim uslugama planirano je za 2021. godinu, zajedno sa izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru, usvojenog 2020. godine. Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama treba da bude usklađen sa Direktivom EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama revidiranom 2018. godine, preporukama i pravnim mišljenjima eksperata Savjeta Evrope i OEBS-a. Neophodno je obezbijediti dosljednost ova tri zakona, a zakonodavni proces treba da bude sproveden na inkluzivan i transparentan način, u dijalogu s relevantnim zainteresovanim stranama.

Vlada je obezbijedila finansijsku podršku medijskom sektoru u cilju smanjenja finansijskih gubitaka uzrokovanih pandemijom kovida-19. U aprilu 2021. godine pokrenula je postupak javne rasprave o sveobuhvatnoj medijskoj strategiji za period 2021-2025. godine. AEM je u maju 2021. godine objavila prikaz vlasništva pružalaca audio-vizuelnih medijskih usluga. Nastavlja se digitalizacija registra svih medija u Crnoj Gori.

## **Poglavlje 16: Porezi**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti oporezivanja. Sveukupno gledano, ostvaren je **određeni napredak** u ovoj oblasti. Značajan napredak ostvaren je u primjeni Okvirne konvencije SZO o kontroli duvana u vezi sa obilježavanjem duvanskih proizvoda i alkoholnih pića kontrolnim akciznim markicama. Napredak je ograničen u rješavanju pitanja istaknutih u TADAT-u (analiza poreske uprave pomoću instrumenata za dijagnostičku ocjenu). Usvojene su manje izmjene zakonodavstva vezane za izuzeća od poreza na dodatu vrijednost (PDV) i ostala poreska izuzeća. Stoga, preporuke vezane za analizu TADAT-a i izuzeća od PDV-a iz 2020. godine i dalje važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi akcioni plan koji se bavi pitanjima istaknutim u analizi TADAT-a;
- ostvari dodatni napredak u ukidanju izuzeća od PDV-a i drugih poreskih izuzeća koja nisu usklađena s pravnom tekovinom EU;
- usvoji strateški plan kako bi dodatno razvijala kapacitete Uprave prihoda i carina i spriječila odliv kvalifikovanog i osposobljenog kadra.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, u julu 2020. i maju 2021. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o PDV-u. Izmjenama i dopunama uvodi se smanjena stopa PDV-a od 7% za neke djelatnosti, odnosno za ugostiteljski sektor. Nakon reforme elektronske fiskalizacije, lica koja podliježu oporezivanju sada mogu izdavati elektronske račune u skladu sa zakonom kojim je uređena ta elektronska isprava. Još jednom novom odredbom poreskim obveznicima je omogućeno da zahtjeve za povrat PDV-a podnose na mjesečnom nivou isključivo elektronskim putem, što je u skladu s pravnom tekovinom EU.

Nakon izmjena i dopuna Zakona o akcizama iz 2020. godine kojima je uveden informacijski sistem za elektronsku razmjenu podataka o akcizama, Ministarstvo finansija je u decembru 2020. godine usvojilo podzakonska akta koja se odnose na taj informacijski sistem. Od januara 2021. godine u funkciji je novi IT sistem koji omogućava prikupljanje, evidentiranje, čuvanje, obradu i dostavljanje podataka o akcizama u elektronskom obliku. Od februara 2021. godine, Uprava carina počela je da implementira novi sistem za elektronsko upravljanje akciznim markicama. Vlada je u februaru 2021. godine izmijenila i dopunila uredbu o obilježavanju duvanskih proizvoda i alkoholnih pića akciznim markicama.

U oblasti **direktnog oporezivanja**, Zakon o porezu na dobit pravnih lica treba i dalje usklađivati sa pravnom tekovinom EU u pogledu zajedničkog sistema oporezivanja primjenjivog na matična društva i podružnice u državama članicama EU, kao i zajedničkog sistema oporezivanja primjenjivog na kamate i autorske honorare koje plaćaju povezana društva u državama članicama EU.

U oblasti **administrativne saradnje i međunarodne pomoći**, vlada je u maju 2020. godine donijela uredbu kojom se mijenjaju i dopunjuju uslovi za odlaganje naplate prispjelih poreskih i neporeskih potraživanja. Još uvijek se čekaju izmjene i dopune Zakona o poreskoj upravi pomoću kojih ga treba uskladiti s pravnom tekovinom EU u pogledu obavezne automatske razmjene poreskih informacija. Crna Gora je zaključila sporazum o dvostrukom oporezivanju sa 22 države članice EU.

Što se tiče **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, Uprava za igre na sreću, Poreska uprava i Uprava carina su u aprilu 2021. godine spojene u jedan organ. Sistem izdavanja elektronskih fiskalnih računa (e-fiskalizacija) pokrenut je u januaru 2021. godine. U decembru 2020. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o fiskalizaciji u trgovini proizvodima i uslugama, u cilju uvođenja novog sistema evidentiranja trgovine proizvodima i uslugama pomoću elektronskih uređaja. Vlada je u decembru 2020. godine donijela uredbu o bližem postupku očitavanja fiskalne memorije poreske registar kase koja je stupila na snagu 1. januara 2021. godine. Uprava prihoda i carina tek treba da usvoji strategiju ljudskih resursa, kao i kadrovske planove i planove osposobljavanja. Trenutno se sprovodi ocjena pripremljenosti kako bi se uprava spremila za razmjenu informacija za poreske svrhe. Crna Gora još uvijek nema dovoljan tehnički kapacitet niti odgovarajuću infrastrukturu za primjenu IT sistema Evropske unije, kao što su Sistem za kontrolu kretanja akciznih proizvoda (EMCS) i Sistem za razmjenu informacija o PDV-u (VIES).

## Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Ograničen napredak** ostvaren je u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, prije svega u sprovođenju akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Ograničeni administrativni kapaciteti i nedovoljni resursi Uprave za statistiku Crne Gore (Monstat) i dalje ometaju napredak u ovom poglavlju. Vlada je usvojila i dostavila **Program ekonomskih reformi (PER)** za period 2021-2023. godine uz značajno odlaganje, zbog čega komisija nije mogla da obavi detaljnu procjenu makroekonomskih i fiskalnih programa. Fiskalni okvir izložen je značajnim rizicima i neizvjesnostima. Kvalitet i blagovremeno sprovođenje reformskih mjera iz PER-a nisu adekvatno obezbijeđeni.

Prošlogodišnje preporuke važe i dalje. Stoga, u predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- nastavi da sprovodi revidirani akcioni plan za usklađivanje s pravnom tekovinom EU za ovo poglavlje;
- obezbijedi odgovarajuće kapacitete, saradnju i koordinaciju zaduženja između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstat-a u proizvodnji vladine finansijske statistike i fiskalnih notifikacija u skladu s metodologijom ESA 2010.

Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente **monetarne politike** jer koristi euro kao zvaničnu valutu, stoga je fiskalna politika glavni instrument makroekonomske politike. Upotreba eura u Crnoj Gori, o kojoj su odluku donijeli organi u posebnim okolnostima, potpuno je odvojena od članstva u Eurozoni.

Nakon pravnih konsultacija s Evropskom komisijom tokom 2020. godine, Centralna banka Crne Gore započela je rad na izmjenama i dopunama Zakona o centralnoj banci, koje treba da budu usvojene u četvrtom kvartalu 2021. godine. U zakon o osiguranju tek treba da budu unesena pravila EU kojima se zabranjuje privilegovan pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Nakon odluke Evropske centralne banke o zaštitnom mehanizmu za centralne banke izvan Eurozone, Crna Gora je u junu 2020. godine dobila pristup repo liniji Euro sistema namijenjenoj centralnim bankama (EUREP) koja ima za cilj da zadovolji potrebe likvidnosti vezane za pandemiju. EUREP linija omogućava Crnoj Gori da, u slučaju potrebe, podnese zahtjev za dobijanje sredstava podrške sistemskoj likvidnosti u iznosu do 250 miliona eura do marta 2022. godine.

U pogledu **ekonomske politike**, potrebno je pojačati napore u cilju obezbjeđivanja potpune usklađenosti sa Direktivom Savjeta o zahtjevima za budžetske okvire država članica. Strategija primjene standarda Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) u statistici javnih finansija Crne Gore, čije sprovođenje je u proteklim godinama kasnilo, treba da bude revidirana 2021. godine. Treba riješiti pitanje značajnog odlaganja uvođenja obračunskog računovodstva i proizvodnje vladine finansijske statistike.

Fiskalne notifikacije Crne Gore i dalje su nepotpune, naročito kada je riječ o podacima vezanim za proceduru prekomjernog deficita. Ograničeni administrativni kapaciteti i nedovoljni resursi Uprave za statistiku (Monstat) ometaju napredak u ovom poglavlju. Osim toga, potrebno je adekvatno se pozabaviti sistematskom saradnjom i koordinacijom zaduženja između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstat-a u proizvodnji neophodne statistike.

Izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojima se predviđa formalni okvir fiskalne politike Crne Gore, otvara se put ka formiranju nezavisnog fiskalnog savjeta u bliskoj budućnosti. To novo tijelo treba da ojača nadzor nad fiskalnom politikom u zemlji. U budžet za 2021. godinu uključeni su neki novi elementi programskog budžetiranja i srednjoročnog planiranja. Međutim, izrada indikatora uspješnosti još uvijek traje.

Vlada je 1. aprila 2021. godine, uz značajno odlaganje, usvojila i dostavila **Program ekonomskih reformi (PER)** za period 2021-2023. godine. Crna Gora je načinila napor da neformalno dostavi dijelove nacрта PER-a u februaru i martu. Preliminarne makroekonomske i fiskalne brojke izmijenjene su u konačnoj verziji, tako da zbog tih izmjena u posljednjem trenutku i odsustva statističkih tabela u prilogu komisija nije bila u mogućnosti da obavi potpunu i detaljnu procjenu, naročito kada je riječ o makroekonomskim i fiskalnim izgledima. Fiskalni okvir izložen je značajnim rizicima i neizvjesnostima. Nova vlada je angažovana u izradi nove srednjoročne fiskalne strategije za konsolidaciju javnih finansija jačanjem budžetskih prihoda i postepenim ukidanjem potrošnje uzrokovane krizom. Posebnu pažnju treba obratiti na kvalitet strukture mjera ekonomske politike i vremenski okvir njihovog sprovođenja.

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

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

Crna Gora je dostigla **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Tokom izvještajnog perioda ostvaren je **ograničen napredak**, uključujući i primjenu zakona o radu i usvajanje novog zakona o penzijama.

Preporuke iz prošlogodišnjeg izvještaja u velikoj mjeri važe i dalje. U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi radno zakonodavstvo i izrađuje mjere kvalitetnog zapošljavanja usmjerene ka mladima i ženama, osobama s invaliditetom, manjinama i ranjivim licima na koje utiče pandemija. Paralelno s tim, treba da preduzme korake u cilju uspostavljanja i sprovođenja Garancije za mlade izradom Plana sprovođenja garancije za mlade u skladu s modelom i smjernicama EU;
- uvede mjere za rješavanje pitanja sive ekonomije, uključujući pregled uticaja poreskog opterećenja troškova rada, i uvede promjene kojima će se unaprijediti pitanja vezana za zdravlje i zaštitu na radu;
- na osnovu Mape puta za reformu socijalne zaštite, nastavi da sprovodi reformu sistema socijalne zaštite utemeljenu na dokazima, imajući na umu veze s aktiviranjem zapošljavanja i inkluziju, s naglaskom na borbi protiv siromaštva. Paralelno s tim, treba da nastavi da preduzima konkretne korake ka deinstitutionalizaciji.

Potpuna primjena **zakona o radu** i usklađivanje zakona o zabrani diskriminacije s pravnom tekovinom EU sada su u drugom planu zbog potrebe za institucionalnim aranžmanima koji pružaju odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom kovida-19. Imajući u vidu značaj zakona o radu, adekvatno praćenje sprovođenja i dalje je ključno. U julu mjesecu 2020. godine usvojeni su Zakon o Fondu rada i izmjene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojima je propisano da muškarac stiče pravo na starosnu penziju kad navrší 66 godina, s ciljem da do 2018. godine žene stiču pravo na starosnu penziju kada navršé 64 godine, da se iznos najniže penzije povećava sa 128,82 eura na 145,77 eura i da se prosječne stope doprinosa za penzijsko osiguranje povećavaju. Nadalje, u maju 2021. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o radu kojima je minimalna zarada povećana sa 222 eura na 250 eura počev od 1.

oktobra 2021. godine, kao i izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti kojima je za sva domaćinstva koja imaju djecu mlađu od 6 godina predviđena univerzalna naknada. Nakon reorganizacije državnih organa poslije izbora, nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja prenesene su Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i Ministarstvu ekonomskog razvoja. Relevantna radna grupa za poglavlje, koja treba da uključi socijalne partnere i partnere iz civilnog društva, tek treba da bude ponovo formirana u punom sastavu.

U oblasti **zdravlja i zaštite na radu**, u oktobru 2020. godine usvojen je pravilnik o mjerama zaštite i zdravlja na radu i u radnoj sredini i radnoj okolini, čime je omogućeno djelimično usklađivanje s relevantnom pravnom tekovinom EU. Fond za zaštitu i zdravlje na radu predviđen sektorskim strategijama (za periode 2010-2014. i 2016-2020.) tek treba da bude osnovan. Inspekcija rada i dalje je suočena sa strukturnim i funkcionalnim nedostacima pogoršanim zbog epidemije. Potrebno je uložiti dodatne napore u izradu odgovarajućeg zakonodavnog okvira, obezbjeđivanje dovoljno resursa, razvoj savremenog planiranja poslova inspekcije rada i unapređenje koordinacije između različitih inspeksijskih organa. U periodu od 15. juna 2020. do 15 juna 2021. godine, dogodila se 21 nezgoda na radu, od kojih tri sa smrtnim ishodom, 17 ozbiljnih, a jedna je prijavljena kao kolektivna nezgoda.

Kada je riječ o **socijalnom dijalogu**, primjena s tim povezanih odredaba Zakona o radu još uvijek je na čekanju. Predviđeni opšti kolektivni ugovor (na nacionalnom nivou) još uvijek nije završen. Tripartitni Socijalni savjet nastavio je rad u martu 2021. godine, međutim i dalje je važno da bude djelotvorno uključen u izradu politika. Uopšteno gledano, socijalni partneri su bili konsultovani o paketima ekonomske podrške čiji cilj je ublažavanje uticaja restriktivnih mjera proisteklih iz pandemije kovida-19.

U oblasti **politike zapošljavanja**, odgovarajuće praćenje primjene nacionalne strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa i dalje je teško zbog nedostatka sistematski prikupljenih podataka. Djelotvornost i obuhvat aktivnih politika tržišta rada, koje treba da postoje da bi se tražiocima posla pomoglo da nađu zaposlenje, i dalje su nedovoljni. Treba razmotriti odnos između broja zaposlenih u Zavodu za zapošljavanje u područnim kancelarijama i na centralnom nivou. U Crnoj Gori došlo je do pada stope zaposlenosti (20- 64 godina) sa 66,2% 2019. na 61,5 % 2020. godine. Stopa nezaposlenosti lica (15-64 godina) se 2020. godine povećala na 18,3%. Regionalne razlike i dalje su prisutne pri čemu je prema podacima iz nacionalne statistike nezaposlenost viša na sjeveru gdje je na kraju 2020. godine iznosila 42,2%, dok je na jugu iznosila 4,6%. Dugoročna nezaposlenost i dalje je glavni strukturni izazov, pri čemu je 76,3% nezaposlenih bez posla duže od dvije godine. Najranjivije grupe na tržištu rada i dalje su žene, mladi, Romi i radnici sa niskim kvalifikacijama. Udio mladih (starosti 15-29 godina) koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti se osposobljavaju (NEET) povećao se u periodu između 2019. i 2020. godine sa 21,3% na 26,6%. Crna Gora je podržala Deklaraciju Zapadnog Balkana o obezbjeđivanju održive integracije mladih na tržište rada (8. jula 2021.) i obavezala se da će preduzeti konkretne korake u sprovođenju programa Garancije za mlade, a već su načinjeni prvi potezi za koje se očekuje da će za rezultat imati plan sprovođenja programa.

Stalni naponi i dalje su ključni u borbi protiv neformalne ekonomije, zajedno za osnaživanjem inspekcija rada. Procjena visokog poreskog opterećenja troškova rada nije obavljena, studija izvodljivosti nije planirana, a konsultacije o sistemu finansiranja poreza i socijalnog osiguranja nisu sprovedene. Još uvijek ne postoji povezanost između baze podataka Zavoda za zapošljavanje i Poreske uprave, koja bi bila korak naprijed u boljem rješavanju pitanja vezanih za neformalnu ekonomiju. Osim toga, koordinaciju između Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalni rad i dalje treba unaprijeđivati. Izgradnja snažnijih veza između službi zapošljavanja i socijalnih službi i dalje je ključna za uklanjanje potencijalnih faktora obeshrabrivanja ljudi da se zapošljavaju.

Kada je riječ o **Evropskom socijalnom fondu (ESF)**, u toku je realizacija drugog operativnog programa za razvoj ljudskih resursa (za period 2015-2017.). Osim toga, da bi odgovorila na pandemiju kovida-19, EU je 2020. godine, u saradnji s Crnom Gorom, preraspodijelila 50,3 miliona eura IPA sredstava radi pružanja podrške obrazovnom, zdravstvenom, socijalnom i ekonomskom sektoru. (*Vidjeti Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*)

Uprkos pritisku koji je nametnuo odgovor na krizu izazvanu pandemijom kovida-19 i u odnosu na reformski proces u oblasti **socijalne zaštite i inkluzije**, revizija sistema socijalne zaštite je završena, a Mapa puta za reforme usvojena u julu 2021. godine. Sveukupno gledano, sektor socijalne zaštite suočio se s ozbiljnim ograničenjima ljudskih resursa i kapaciteta. Iako je finansijska pomoć pružena, naglasak na jačanju usluga u porodici i usluga u zajednici bio je ograničen. Centri za socijalni rad, koji treba da su proaktivniji u borbi protiv krize, i dalje nemaju dovoljan broj zaposlenih. Implementacija integrisanog informacionog sistema socijalnog staranja (SWIS) nastavljena je, funkcionisala je u svim centrima za socijalni rad i ustanovama za socijalnu i dječiju zaštitu, ali podaci o rezultatima su ograničeni zbog nedostataka u praćenju. Sprovedene su neke mjere iz Akcionog plana za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period 2018-2022. godine, međutim još uvijek nisu dostupni odgovarajući mehanizmi za praćenje i izvještaji tako da nisu stvoreni uslovi za izradu politike utemeljene na dokazima. Nadalje, centrima za socijalni rad trebaju ojačani kapaciteti kako bi mogli da pomognu u prelazu sa pružanja usluga u ustanovama na brigu u zajednici. Zavodu za socijalnu i dječiju zaštitu, koji trenutno zapošljava 20 službenika, i dalje trebaju resursi, dok se usluge koje se pružaju na lokalnom nivou smatraju neadekvatnim jer opštinama nedostaju finansijska sredstva. Prema anketi o prihodima i uslovima života (SILC) sprovedenoj 2019. godine, nacionalna stopa rizika od siromaštva iznosila je 24,5%, a za djecu 33,7% (porast od 1,3%) i povećava se od 2016. godine. Uticaj pandemije kovida-19 će se moći vidjeti tek u budućim izdanjima SILC-a. Što se tiče **deinstitucionalizacije** djece u sistemu staranja, ostvaren je nedovoljan napredak u nastavku prelaza na usluge u zajednici i porodici. Iako je 2020. godine došlo do blagog smanjenja broja djece smještene u ustanovama, 2021. godine došlo je do porasta od 30% u broju djece bez roditeljskog staranja od decembra 2020. godine. Iako je država uvela sistem „porodičnog saradnika“, još uvijek nije uvela profesionalno starateljstvo. Savjet za brigu o osobama s invaliditetom ponovo je osnovan u junu 2020. godine, ali članovi tek treba da budu imenovani.

Što se tiče **zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici**, nacrt Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom još uvijek nije usvojen, a obavljaju se pripreme da se zakon o jedinstvenom sistemu utvrđivanja invalidnosti usvoji do kraja godine. Usluge koje pružaju organizacije civilnog društva i dalje su suočene sa administrativnim ograničenjima, uključujući nedostatak odgovarajućih dozvola. Krajem 2020. godine, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava iniciralo je izradu nove strategije za inkluziju Roma za period 2021-2025. godine, u skladu s novim strateškim okvirom za ravnopravnost, inkluziju i učešće Roma u EU za period 2020-2030. godine. Zvaničnom odgovoru na pandemiju nedostajao je fokus na zajednici Roma i Egipćana. Još uvijek je neophodno ulagati napore u širu primjenu strategije za lezbijke, gejeve, biseksualne, transrodne i interseksualne osobe (LGBTI) (za period 2019-2023.) za koju je u avgustu 2019. godine formiran nacionalni tim za praćenje sprovođenja. Osim toga, organizacije civilnog društva su i dalje nedovoljno uključene u donošenje odluka.

U oblasti **jednakosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici**, pandemija kovida-19 ukazala je na potrebu za podsticanjem politika fleksibilnih radnih aranžmana kako bi se uvećalo učešće žena i mladih na tržištu rada, unaprijedila sveukupna produktivnost i smanjili troškovi bolovanja nastali zbog nemogućnosti dolaska u kancelariju/na

radno mjesto. Pitanja kao što su rodni jaz u zapošljavanju i zaradama, seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, pristupačna obdaništa, neplaćeni rad i sistemi poreskih olakšica i dalje nisu riješena. Stopa zaposlenosti stanovništva starosti između 20 i 64 godine je 2020. godine iznosila 48,8% za žene odnosno 61,7% za muškarce, što je rodni jaz od 12,9 procentualna poena. Potrebno je uložiti napore u uvođenje zakonodavnih i nezakonodavnih mjera fokusiranih na ravnotežu između poslovnog i privatnog života.

## **Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika**

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

Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Ostvaren je **određeni napredak** u sprovođenju industrijske politike, u skladu s preporukom iz 2020. godine. Uloženi su značajni naponi u uspostavljanje hitne podrške preduzećima tokom ekonomske krize uzrokovane pandemijom kovida-19. Treba ojačati saradnju između ministarstava i saradnju unutar ministarstava na tehničkom i političkom nivou da bi se obezbijedila dosljednost različitih nacionalnih strategija i programa, uključujući industrijsku politiku, pametnu specijalizaciju i Program ekonomskih reformi.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

- naglasak stavi na kontinuirano sprovođenje revidirane industrijske politike, u saradnji s relevantnim zainteresovanim stranama i imajući u vidu posebne mjere za kovid-19;
- ubrza usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, naročito usvajanjem izmjena i dopuna zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza;
- ojača napore u obezbjeđivanju kontinuirane koordinacije industrijske politike s ostalim nacionalnim ključnim strategijama.

U oblasti **principa vezanih za preduzeća i industrijsku politiku**, nijedna inicijativa za usklađivanje nije završena 2020. godine. Planirano je da usklađivanje s pravnom tekovinom EU o suzbijanju kašnjenja u plaćanju, koje se trenutno sprovodi kroz izmjene i dopune zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza, bude završeno na kraju 2021. godine.

U oblasti instrumenata za **preduzetništvo i industrijske politike**, Crna Gora je nastavila da sprovodi različite programe za razvoj preduzetništva i privatnog sektora u okviru sveobuhvatnog Programa za unapređenje konkurentnosti privrede. Program nudi finansijsku podršku mikro, malim i srednjim preduzećima, kao i velikim privrednim društvima. Iako su se opredijeljena finansijska sredstva 2020. godine značajno uvećala (uglavnom zbog opredjeljivanja sredstava podršci u borbi protiv pandemije kovida-19) na ukupno 5,08 miliona eura, stvarna podrška dodijeljena za 332 preduzeća iznosila je 1,82 miliona eura. Međutim, broj preduzeća koja su dobila podršku uvećan je za 8%, a ukupan iznos podrške za 9% u poređenju sa 2019. godinom.

Investiciono razvojni fond Crne Gore (IRF) obezbijedio je finansiranje crnogorskim preduzećima u iznosu od 284,7 miliona eura. IRF, sa svojim programima finansijske podrške, bio je uključen u vladine napore u ublažavanju posljedica pandemije kovida-19. Sprovedeno je nekoliko programa za poboljšanje likvidnosti preduzeća, kao i drugi različiti instrumenti (kao što su produžetak roka otplate kredita i grejs periodi za otplatu kamate). Osim toga, IRF je odobrio 60 kredita u iznosu od 5,8 miliona eura u sklopu garantnog fonda Programa EU za konkurentnost preduzetništva i malih i srednjih preduzeća (COSME).

U oblasti **sektorskih politika**, sprovođenje industrijske politike Crne Gore do juna 2020. godine u velikoj mjeri je teklo u skladu s njenim akcionim planom i za rezultat je imalo investicije u iznosu od 351,84 miliona eura odnosno 85,74 % od planiranih opredijeljenih



sredstava. Međutim, vlada je u julu 2020. godine usvojila novi akcioni plan, s naglaskom na mjere odgovora na kovid-19. Vlada je u maju 2020. godine usvojila novu strategiju za cjeloživotno preduzetničko učenje za period 2020-2024. godine, praćenu akcionim planom za period 2020-2021. godine. Strategija razvoja ženskog preduzetništva za period 2021-2024. godine još uvijek nije usvojena. Za inovacione aktivnosti bilo bi korisno unaprijediti zakonodavstvo o patentima (poglavlje 7). Potrebno je ojačati saradnju kako između ministarstava tako i unutar ministarstava na tehničkom i političkom nivou radi obezbjeđenja dosljednosti i koherentnosti u sprovođenju različitih nacionalnih strategija i programa, uključujući industrijsku politiku, pametnu specijalizaciju i Program ekonomskih reformi. Broj različitih sektorskih strategija, akcionih planova i izvještaja mogao bi se smanjiti, a aktivnosti bi se mogle konsolidovati da bi se omogućilo efikasnije upravljanje preduzećima i industrijskom politikom.

Postupak registracije preduzeća je u velikoj mjeri pojednostavljen uvođenjem jedinstvenog zahtjeva za registraciju, kojim je zamijenjeno 16 različitih obrazaca koji su se ranije koristili. Uspostavljen je centralizovani registar svih fiskalnih i parafiskalnih nameta na centralnom i lokalnom nivou, čime je uvećana transparentnost za preduzeća. Usvojena su podzakonska akta o elektronskom plaćanju administrativnih taksi, čime je omogućeno pokretanje nacionalnog sistema za naplatu administrativnih taksi. Da bi se obezbijedio dodatni napredak u postupku registracije preduzeća usvojen je akcioni plan za poboljšanje pozicije Crne Gore u Izvještaju o lakoći poslovanja.

U sklopu Vladinog programa podrške ekonomiji i zaposlenima tokom pandemije kovida-19 odgovoreno je na 63.000 zahtjeva za subvencije ukupnog iznosa 63,5 miliona eura u periodu između aprila i decembra 2020. godine. Pored ostalih mjera, izvršena su plaćanja za svrhu subvencionisanja zarada zaposlenih u 15.800 preduzeća. U periodu između januara i juna 2021. godine, zahvaljujući produženju mjera, subvencije su isplaćene za zarade u 3.900 preduzeća, a ukupne subvencije isplaćene preduzećima iznosile su 27,5 miliona eura.

## **Poglavlje 25: Nauka i istraživanje**

*EU obezbjeđuje značajnu podršku istraživanju i inovacijama. Sve države članice mogu imati koristi od istraživačkih programa EU, pogotovo kada njeguju naučnu izvrsnost i snažno ulažu u istraživanje.*

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u ovom sektoru. Ostvaren je **određeni napredak** u pogledu dvije preporuke iz 2020. godine kroz kontinuirano sprovođenje Strategije pametne specijalizacije i uvećano učešće u programu *Horizont 2020*.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da.

- dodatno unaprijedi sprovođenje Strategije pametne specijalizacije; usvoji relevantna podzakonska akta; osnuje Fond za inovacije i omogući njegovo funkcionisanje;
- ojača saradnju između akademske i poslovne zajednice i prenos znanja između akademske zajednice i privatnog sektora;
- intenzivira ulaganje u istraživanje i inovacije i nastavi da proširuje učešće u novom Programu EU *Horizont Evrope*.

U oblasti politike **istraživanja i inovacija**, nastavljeno je sprovođenje strategija zajedno sa promovisanjem i podrškom inovativnim projektima kroz određeni broj programa, uključujući podršku novoosnovanim preduzeća u cilju razvoja inovacija. Podzakonska akta izrađuju se na osnovu zakona koji uređuju inovacionu djelatnost i podsticaje za razvoj istraživanja i inovacija, a koji su stupili na snagu 2020. godine. Otpočelo je sprovođenje akcionog plana za Program ostvarivanja principa „Otvorena nauka“. Univerzitet Crne Gore usvojio je u oktobru 2020. godine politiku *otvorenog pristupa istraživačkoj infrastrukturi*, nakon učešća u s tim povezanom programu podrške Zapadnom Balkanu u okviru Savjeta za regionalnu saradnju. Za sljedeću godinu je bilo preporučeno finansiranje dva centra izvrsnosti (hrana i biomedicina – u funkciji su od januara 2020. godine), nakon pozitivnih izvještaja međunarodnih evaluatora.

Najnoviji dostupni zvanični statistički podaci ukazuju da je finansiranje istraživanja i razvoja bilo na nivou od 0,50% BDP-a 2018. godine, pri čemu je investicioni udio privatnog sektora iznosio 0,19 %. Uvećanje budžeta u ovoj oblasti podržalo bi ekonomski oporavak zemlje, takođe ako se ima u vidu značaj inovacija za Ekonomsko-investicioni plan za Zapadni Balkan.

Crna Gora je napredovala u sprovođenju **Strategije pametne specijalizacije (S3)**, u skladu sa domaćim zakonodavstvom i tehničkim preporukama Evropske komisije datim u procjeni S3 iz 2019. godine, kroz razvoj operativnih programa povezanih sa četiri strateške prioritetne oblasti S3 (poljoprivreda, energija, zdravlje, turizam), vladinu odluku iz juna 2021. godine o osnivanju nacionalnog fonda za inovacije kao implementacionog tijela za S3 i korake za definisanje višegodišnjeg finansijskog plana. Potrebno je dodatno raditi da bi se ispunili nedostajući tehnički kriterijumi iz ovih preporuka. Trenutno se radi na razvoju klastera informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) kako bi se dodatno olakšalo sprovođenje S3. Savjet za inovacije i pametnu specijalizaciju je vladino upravljačko tijelo. Crna Gora je unaprijedila status na Evropskoj ljestvici uspjeha u inovacijama (EIS) od skromnog inovatora 2020. godine do rastućeg inovatora 2021. godine. EIS prati rezultate inovacionih politika, uključujući sprovođenje S3.

Tri laboratorije (biotehnoška, industrijski dizajn i data centar) u inovaciono preduzetničkom centru „Tehnopolis“ sada su potpuno opremljene i u funkciji su od kraja 2020. godine. Iako su građevinski radovi u Naučno tehnološkom parku (NTP) u Podgorici nastavljani, NTP već sprovodi nekoliko nacionalnih i međunarodnih programa obuka i jačanja kapaciteta za inovacionu zajednicu. NTP i Tehnopolis direktno su uključeni u sprovođenje određenih mjera i instrumenata definisanih u S3. I dalje se 13 projekata sprovodi u okviru zajedničkog programa bespovratnih sredstava za inovativne projektne ideje koji finansira EU.

Stopa uspješnosti Crne Gore u programu EU **Horizont 2020** je 13,2%, što je značajno iznad prosjeka od 12,1%. Pregovori o učešću u novom programu Evropske unije Horizont Evropa za period 2021-2027. godine su u odmakloj fazi.

Saradnja u sklopu programa Horizont 2020. se tokom 2020. godine fokusirala na promovisanje akcija Marija Sklodovska-Kiri i učešće u projektima programa EU Horizont 2020. vezanim za kovid-19, kao i na pozive za dostavljanje prijedloga projekata u skladu sa Zelenim dogovorom za Zapadni Balkan. Saradnja je proširena i na Evropski institut za inovacije i tehnologiju, u kojem ova zemlja već učestvuje u projektima i mrežama vezanim za sirovine, a crnogorske institucije izrazile su zainteresovanost da učestvuju u inicijativama za istraživanje i institucionalnu podršku.

Crnogorski istraživački timovi ostvarili su uspješnu saradnju u brojnim projektima u okviru programa Evropska saradnja u nauci i tehnologiji (COST). Crna Gora je nastavila da se aktivno angažuje u međunarodnim tijelima kao što su Evropska organizacija za nuklearno istraživanje (CERN), Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) i Pan-evropska mreža za tržišno orijentisano istraživanje (EUREKA) i ostaje posvećena učešću u Evropskom društvenom istraživanju Konzorcijuma za evropska infrastrukturna istraživanja (ESS-ERIC). Crnogorska dijaspora takođe je uključena u programe inovacija i istraživanja, između ostalog i kao evaluator zahtjeva za projekte.

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

*EU podržava saradnju u obrazovanju i kulturi kroz programe finansiranja i otvorenu koordinaciju politika država članica kroz metod otvorene koordinacije. Države članice takođe mogu spriječiti diskriminaciju i olakšati obrazovanju djece radnika migranata EU.*

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** ostvaren je u ispunjavanju preporuka iz 2020. godine o kontinuiranoj reformi obrazovanja, naročito stručnog obrazovanja i osposobljavanja. U ostale preporuke treba uložiti više napora. Pandemija kovida-19 snažno je pogodila sektor obrazovanja u kojem se odgovor fokusirao na održavanje kontinuiteta putem učenja na daljinu.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- intezivira reformske napore kako bi unaprijedila inkluzivno obrazovanje i pristup kvalitetnom obrazovanju na svim nivoima obrazovanja;
- usvoji i počne da sprovodi novu strategiju ranog i predškolskog vaspitanja za period 2021-2025. godine, da pomogne u poboljšanju upisa u predškolske ustanove i inkluzivnosti sve djece;
- uspostavi adekvatan mehanizam za praćenje i evaluaciju praktičnog učenja, na nivou visokog i stručnog obrazovanja.

U oblasti **obrazovanja i obuke**, tokom 2020. godine nastavljeno je sprovođenje raznih strategija u obrazovanju. Na napredak 2021. godine djelimično je uticalo osnivanje novog Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta i s tim povezane kadrovske izmjene. Potrošnja na obrazovanje 2020. godine iznosila je oko 4% BDP-a. Stopa upisa u ustanove predškolskog obrazovanja iznosila je 52% u godini 2019/2020, što je značajno niže od cilja EU koji je postavljen na nivou od 95%. Pandemija kovida-19 dovela je do nastanka hibridnog sistema redovnog i učenja putem interneta. Na svim nivoima obrazovanja obezbijeđen je niz mogućnosti za učenje na daljinu, individualizovani nastavni materijali pripremljeni su za učenike s posebnim potrebama u obrazovanju, a donirani su i tablet kompjuteri da bi se podržali časovi putem interneta. Međutim, potrebno je ubrzati napore da bi se prevazišli jazovi u učenju koje je uzrokovalo digitalno isključivanje velikog broja djece iz ranjivih grupa koja nisu imala tehnološke uređaje odnosno pristup internetu. Još uvijek se sprovodi sveobuhvatna analiza sistema obrazovanja, a njen ishod može poslužiti kao čvrst osnov za širu raspravu – sa svim relevantnim zainteresovanim stranama – o izradi kvalitativne, budžetirane, višegodišnje strategije obrazovanja sa održivim reformama.

Pandemija kovida-19 posebno je uticala na učenike romske i egipćanske populacije iako se može izvjestiti o određenim poboljšanjima zahvaljujući, između ostalog, projektima EU i donatorsoj podršci: dodatni besplatni udžbenici u osnovnim školama, veći broj mentora i

saradnika angažovanih u osnovnim i srednjim školama (za pružanje podrške u učenju, obezbjeđivanje prisustva učenika i sprečavanje ranog osipanja, i kao veza između roditelja i škola), i besplatan prevoz za oko 600 učenika osnovnih škola u opštinama Nikšić, Podgorica, Cetinje i Berane. Program stipendija za učenike i studente romske i egipćanske populacije u srednjim školama i na univerzitetu je nastavljen, ali potrebno ga je detaljnije sprovoditi da bi se obezbijedilo da se mjesečne uplate vrše na vrijeme.

Da bi se zadovoljile potrebe marginalizovanih grupa izrađena su 54 modula za sticanje stručnih kvalifikacija iz 16 obrazovnih programa. Crna Gora treba da obezbijedi blisku sinergiju sa Deklaracijom iz Poznana o integraciji Roma kada sprovodi strategiju o inkluzivnom obrazovanju za period 2019-2025. godine.

Nova strategija ranog i predškolskog obrazovanja za period 2021-2025. godine još uvijek nije usvojena; osnovni ciljevi strategije su da se unaprijedi kvalitet predškolskog obrazovanja, poveća obuhvat upisa i da se poboljšaju mogućnosti za rani razvoj djece koja pripadaju ranjivim grupama. Strategija cjeloživotnog preduzetničkog učenja (2020-2024.) se sprovodi, a obuhvata preduzetničko učenje putem formalnog obrazovanja na svim nivoima obrazovanja, kao i putem neformalnog obrazovanja. Crna Gora razvija ključne kompetencije, posebno one povezane sa predmetima NTIM (nauka, tehnologija, inženjering i matematika) i integriše ih u obrazovni sistem. U svim osnovnim i srednjim školama primjenjuje se Instrument samopromišljanja o djelotvornom učenju podsticanjem upotrebe inovativnih obrazovnih tehnologija (SELFIE), koji omogućava godišnje samoocjenjivanje u pogledu upotrebe digitalnih tehnologija u nastavi.

Nastavljene su reforme stručnog obrazovanja i osposobljavanja (VET) u skladu s revidiranom strategijom za VET (2020-2024.) i povezanim akcionim planovima. Tu su obuhvaćeni obezbjeđivanje kvaliteta, razvoj kvalifikacija za VET i s tim povezan razvoj praktičnog iskustva, kao i razvoj ključnih kompetencija, uključujući saradnju sa Privrednom komorom i poslovnom zajednicom. Crna Gora ostaje posvećena sprovođenju i praćenju Zaključaka iz Rige o stručnom obrazovanju i osposobljavanju iz 2015. godine i redovan je partner u dijalogu o politikama vezanim za reforme VET-a u EU i na regionalnom nivou. Crna Gora je u novembru 2020. godine potpisala Deklaraciju iz Oznabrucka za period 2021-2025. godine, uključujući obaveze preuzete prema Evropskom prostoru obrazovanja i osposobljavanja i međunarodnu dimenziju VET-a. U toku je izrada struktuiranog sistema praćenja i evaluacije VET-a.

Studijski model 3+2+3 sada se sprovodi i u privatnim ustanovama visokog obrazovanja, po ugledu na proces koji se odvija na Univerzitetu Crne Gore (UCG). Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta planira da predloži novi nacrt revidirane strategije visokog obrazovanja za period 2021-2025. godine. Takođe je formiralo međuresornu radnu grupu za izradu nacrtu novog Zakona o visokom obrazovanju. Izrada struktuiranog praćenja i evaluacije praktičnog obrazovanja u programima visokog obrazovanja je oblast koja nalaže posebnu pažnju. Kada je riječ o Zakonu o akademskom integritetu iz 2019. godine, nova vlada imenovala je novi Etički odbor (odgovoran za zaštitu i promovisanje akademskog integriteta i sprečavanje plagijarizma), smijenivši ranije imenovane članove. Potpuno sprovođenje ovog zakona i postizanje vidljivih rezultata i dalje ostaju važni, posebno zato što je obrazovanje i dalje oblast podložna korupciji.

Tokom 2020. godine, učešće Crne Gore u vodećem programu EU Erasmus+ uvećano je na 1.549 dolazećih i odlazećih učesnika, što je porast sa 1.379 koliko ih je bilo 2019. godine. U oblasti visokog obrazovanja dodijeljeno je osam projekata jačanja kapaciteta. Podržana su dva projekta Žan Mone – uključujući prvi projekat Centra izvrsnosti programa Žan Mone te vrste, na UCG – dok su dvije Zajedničke master diplome Erasmus Mundus pripale saradnicima iz Crne Gore, a dodijeljene su i četiri stipendije za Zajedničke master diplome Erasmus Mundus.

Zbog pandemije kovida-19, malo napretka je ostvareno u dodatnom sprovođenju akcionog plana za Program međunarodnog ocjenjivanja učenika (PISA) u Crnoj Gori i preporuka za poboljšanje kvaliteta obrazovanja. Crna Gora učestvuje u procjeni u sklopu Studije o napretku

međunarodne čitalačke pismenosti (PIRLS) za 2021. godinu, kao i u istraživanju PISA za 2022. godinu.

U oblasti **kulture**, finansiranje je nastavljeno tokom 2020. godine za kreativne i kulturne projekte (uključujući grupe civilnog društva) i pružena je podrška zaštiti socio-ekonomskih interesa nezaposlenih umjetnika i raznih djelatnika na koje je pandemija kovida-19 negativno uticala. Međutim, podrška kulturnim i kreativnim projektima nije sprovedena u prvoj polovini 2021. godine kao što je planirano, zbog restrukturiranja vlade i odlaganja vezanih za zakonodavstvo. U toku je rad na sljedećem programu za kulturu za period 2021-2025. godine. Većina opština ima svoj centar ili sekretarijat za kulturu. Crna Gora je podnijela zahtjev za pridruživanje sljedećem programu Evropske unije Kreativna Evropa i nastavila da učestvuje u prekograničnoj saradnji u oblasti kulture koja se finansira iz sredstava EU. Kontinuiranu pažnju treba posvetiti potpunom sprovođenju mjera zaštite kako bi Kotor zadržao status na listi Svjetske baštine UNESCO-a.

Nastavljeno je sprovođenje Strategije za **mlade** za period 2017-2021. godine, a izvršene su i tehničke izmjene i dopune Zakona o mladima da bi se utvrdile nadležnosti novog Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta. Uprava za sport i mlade – koji je sada organ uprave u ovom novom ministarstvu – zaključila je konsultacije sa zainteresovanim stranama u cilju definisanja novih strateških prioriteta za mlade. U tom smislu, ključno je zauzeti inkluzivniji pristup usmjeren ka mladima s invaliditetom, manjinskim grupama i stanovnicima ruralnih područja. Sve opštine odobrile su akcione planove za mlade, a 2020. godine otvorene su dodatne strukture za mlade (*antennastructures*). Međutim, ugovori za lokalne administratore za mlade nisu produženi (od sredine 2021.) i potrebno je pokrenuti novi postupak zapošljavanja. Mreža mladih – kao Nacionalni savjet za mlade, osnovana 2020. godine kao predstavničko udruženje NVO koje sprovode politiku mladih u Crnoj Gori – trenutno izrađuje prvi četvorogodišnji strateški plan u sklopu projekta Laboratorije za mlade Zapadnog Balkana i preduzela je odgovarajuće korake za pridruživanje Evropskom forumu mladih.

U oblasti **sporta**, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta potpisalo je sporazum sa nacionalnom upravom za statistiku (MONSTAT) u cilju poboljšanja postupaka registracije sportskih organizacija.

## **Poglavlje 29: Carinska unija**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** za carinsku uniju. Tokom izvještajnog perioda ostvarila je **određeni napredak**, ostvarivši pomake u pripremama za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i sprovodeći aktivnosti predviđene strategijom trgovinskih olakšica za period 2018-2022. godine, tako da je djelimično ispunila prošlogodišnje preporuke. Reorganizacija carinske uprave u aprilu 2021. godine mogla bi uticati na tekuće carinske programe i jačanje kapaciteta u ovoj oblasti. I dalje ostaju značajni izazovi u smanjivanju nezakonite trgovine duvanom kroz luku Bar.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- završi pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku putem uspostavljanja kompjuterizovanog sistema za tranzit koji je kompatibilan sa sistemom u EU;
- dodatno sprovodi mjere trgovinskih olakšica radi smanjenja administrativnih neefikasnosti i vremena potrebnog za carinjenje, u skladu sa Strategijom trgovinskih olakšica za period 2018-2022. godine i Programom ekonomskih reformi za period 2021-2023. godine;

→ pažljivo prati uticaj reorganizaciju u carinskoj upravi u smislu jačanja kapaciteta i unapređenja napora da se obezbijedi odgovarajući broj službenika u sektoru za IT.

U oblasti **carinskih propisa** postoji visok stepen usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Još uvijek se čeka usvajanje novog Carinskog zakona, potpuno usklađenog sa Carinskim zakonikom Unije, i pratećih podzakonskih akata. Pripreme za potvrđivanje Zakona o pristupanju Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i Konvenciji o olakšicama u trgovini robom tekle su po planu.

Vlada je u martu 2021. godine usvojila podzakonski akt o carinskoj tarifi za 2021. godinu, uskladiвши nivo carinskih stopa sa obavezama preuzetim u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO) i drugih međunarodnih sporazuma koje je Crna Gora zaključila. Tim propisom takođe se usklađuje nacionalna nomenklatura carinske tarife sa kombinovanom nomenklaturom Evropske unije za 2021. godinu.

Crna Gora sprovodi Regionalnu konvenciju o pan-euro-mediteranskim povlašćenim pravilima o porijeklu. Ova zemlja je sprovela i program Ovlašćenih privrednih subjekata (AEO), a 2020. godine dodijeljena su dva odobrenja velikim privrednim subjektima.

Još uvijek se čeka dodatno usklađivanje zakonodavstva o prekursorima droga i carinskoj bezbjednosti i usvajanje podzakonskih akata o kontroli izvoza kulturnih dobara. Naknade se i dalje kamionima naplaćuju na carinskim terminalima u unutrašnjosti lociranim u objektima u privatnom vlasništvu, što nije u skladu s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Uprava carina je u aprilu 2021. godine postala dio novoosnovane službe, odnosno Uprave prihoda i carina. Reorganizacija je uticala na mnoga radna mjesta stručnih lica i rukovodilaca i treba pažljivo pratiti njen mogući uticaj na funkcionisanje službi i na tekuće programe podrške Evropske unije.

Sektor za IT ojačan je u ograničenoj mjeri sa dva nova službenika, a predviđena su još četiri radna mjesta. Kontinuirani razvoj i adekvatno kadrovsko opremanje sektora za IT ključno je za sprovođenje tekućih i kompleksnih budućih projekata iz oblasti IT-a.

Crna Gora je u martu 2021. godine uključena u Zajedničku komunikacionu mrežu (CCN) i tako je ostvarila dodatni operativni napredak u pristupanju Konvenciji o tranzitu i uspostavljanju novog kompjuterizovanog sistema za tranzit (NCTS). Od januara 2021. godine carinski službenici i eksterni korisnici testiraju nekoliko informacionih sistema koji se koriste u NCTS-u. Sesija podizanja svijesti o NCTS-u organizuje se za trgovinsku zajednicu i za bankarski sektor. Takođe su izgrađene funkcionalnosti za sistem upravljanja rizikom. Carinska laboratorija u funkciji je od septembra 2020. godine i vrši analize nafte i naftnih derivata u skladu sa zahtijevanim standardima, međutim postupak akreditacije je odložen.

Kada je riječ o naplati poreskog duga, model za otpis carinskog duga još nije usvojen. Od 1. januara 2021. godine u funkciji je novi informacioni sistem za akcize koji omogućava naplatu, evidentiranje, čuvanje, obradu i dostavljanje podataka o akcizama u elektronskom obliku. Osim toga, sistem će omogućiti buduću povezanost sa Sistemom EU za kontrolu kretanja akciznih proizvoda (EMCS).

U kontekstu pandemije kovida-19, prihodi koje je Uprava carina naplatila 2020. godine iznosili su otprilike 670 miliona eura, što je 18% manje u poređenju sa istim periodom prošle godine. Isti trend zapažen je u prvom kvartalu 2021. godine.

Kao strana potpisnica Okvirne Konvencije SZO o kontroli duvana i Protokola o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima, Crna Gora mora da uspostavi sistem praćenja i

pronalaženja duvanskih proizvoda kako bi unaprijedila kontrolu lanca nabavke i poboljšala borbu protiv nezakonite trgovine duvanom. Neke unaprijeđene karakteristike (ugrađene rampe i kamere za čitanje tablica i video nadzor na ulaznim i izlaznim punktovima) dodate su u funkcionalnost IT-a u luci Bar, čime se obezbjeđuje bolje praćenje kretanja duvana i operatora luke. Ipak, i dalje ostaju značajni izazovi u smanjenju nezakonite trgovine duvanom. Glavni razlog zabrinutosti je prisustvo ofšor fiktivnih kompanija u slobodnoj zoni u luci Bar i njihova uloga u lancima nabavke duvana. Opsežnija kontrola kompanija koje posluju u slobodnoj zoni i njihovih aktivnosti omogućila bi djelotvorniju borbu protiv krijumčarenja cigareta.

Treba uložiti dodatne napore u jačanje kapaciteta, zapošljavanje ljudskih resursa i unapređenje međunarodne saradnje u tom smislu. U aprilu 2021. godine potpisan je Memorandum o razumijevanju između Uprave carina i kompanije Philip Morris Montenegro u kojem su definisani saradnja u oblasti razmjene informacija, identifikacija nezakonitih proizvoda i praćenje kretanja nezakonitih duvanskih proizvoda. Pozdravlja se odluka o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni luke Bar, koju je vlada usvojila u julu 2021. godine, iako treba pomno pratiti njeno sprovođenje.

#### **Klaster 4: ZELENA AGENDA I ODRŽIVO POVEZIVANJE**

Ovaj klaster obuhvata sljedeća poglavlja: 14-saobraćajna politika, 15-energetika, 21-transevropske mreže i 27-životna sredina i klimatske promjene. Sva četiri poglavlja su otvorena, uz završna mjerila koja treba ispuniti u svakom od poglavlja. Ovaj klaster i konkretne reforme značajno su povezani sa crnogorskim Programom ekonomskih reformi, Ekonomsko-investicionim planom Evropske komisije i Zelenom agendom za Zapadni Balkan, u čijem usvajanju je Crna Gora učestvovala u novembru 2020.

Ograničen napredak ostvaren je u pogledu otklanjanja zakonskih prepreka stvaranju energetskeg tržišta „dan-unaprijed“; dodatnih pripremnih aktivnosti za sprovođenje Strategije razvoja saobraćaja, te dodatnog usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite prirode i na izradi nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana.

U predstojećem periodu, Crna Gora se poziva da se usredsrijedi na sljedeće oblasti: potpune ključne sektorske reforme u oblasti saobraćaja; potpuno usaglašavanje propisa u sektoru energetike; nastavak sprovođenja Strategije razvoja saobraćaja, jačanje administrativnih kapaciteta u cilju pripreme za transevropske mreže u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetike, te da nastavi usklađivanje pravnog okvira sa regulativama TEN-T i TEN-E; da značajno intenzivira ambicije ka zelenoj tranziciji i intenzivira rad na sprovođenju i izvršenju, naročito u oblastima upravljanja otpadom, kvaliteta vode, zaštite prirode i klimatskih promjena.

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

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

Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti saobraćajne politike. U toku izvještajnog perioda **nije ostvaren napredak** u finalizaciji ključnih sektorskih reformi, zbog čega prethodne preporuke ostaju na snazi.

Pored rada na rješavanju nedostatka, u predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

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

U oblasti **opšteg saobraćaja**, došlo je do kašnjenja u sprovođenju Strategije razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine, budući da još uvijek nije izrađen Akcioni plan za 2021. i 2022. godinu. Strateški okvir treba da se dodatno uskladi sa Strategijom Evropske unije za održivu i pametnu mobilnost. Crna Gora još nije donijela odluku u vezi sa sezonskim promjenama računanja vremena i trebalo bi da uskladi svoje propise o ljetnjem računanju vremena u skladu sa tim. Nije došlo do dodatnog usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU u vezi sa obavezama, procedurama i kriterijumima za dodjelu ugovora za usluge javnog saobraćaja u drumskom, željezničkom, i pomorskom saobraćaju. Komisija za istraživanje nesreća u pomorskom, željezničkom i vazdušnom saobraćaju nastavila je sa radom u skladu sa svojim mandatom, ali njenu operativnu i finansijsku održivost treba ojačati.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva postalo je dio novog Ministarstva kapitalnih investicija. Ova reorganizacija dovela je do ostavki iskusnih službenika, pa postoji hitna potreba da se ponovo izgrade kapaciteti zaposlenih na regulatornim funkcijama.

U oblasti **drumskog saobraćaja**, novi Zakon o putevima donijet je u julu 2020. godine, dok je preostalo donošenje propisa u oblasti inteligentnih transportnih sistema kao i strateškog okvira. Vlada Crne Gore je u junu 2021. godine osnovala nacionalno tijelo za koordinaciju i među-institucionalno upravljanje bezbjednošću puteva. Reforma međugradskog putničkog saobraćaja predviđena Programom ekonomskih reformi zavisi od odluke o konkretnim aktivnostima koje treba realizovati. Crna Gora primjenjuje digitalne tahografe, ali još uvijek nije usaglašena sa pravnom tekovinom EU u oblasti pametnih tahografa. Još uvijek nijesu usvojene izmjene i dopune Zakona o prevozu opasnih roba i Zakona o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju, a nacionalno tijelo za kontrolu prevoza opasnih roba još uvijek nije osnovano.

Dvogodišnji program za poboljšanje bezbjednosti u drumskom saobraćaju za period 2020-2022. godine usvojen je sa svrhom sprovođenja Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima. Crna Gora treba da nastoji da izradi dugoročnu strategiju i akcione planove za bezbjednost drumskog saobraćaja, u skladu sa Okvirom politika EU za drumsku bezbjednost za period 2021-2030. Cilj je da se smanji za pola broj poginulih i teško povrijeđenih lica u nesrećama u drumskom saobraćaju, koji je još uvijek značajno iznad prosjeka na nivou EU. Tekući program za rekonstrukciju državnih puteva za period 2019-2022. godine ima potencijal da unaprijedi stanje u pogledu drumske bezbjednosti u Crnoj Gori. Međutim, nedostatak sporazuma o nivou kvaliteta usluge između Ministarstva kapitalnih investicija i organa/javnih preduzeća u oblasti puteva može da oteža sprovođenje i održivost ovog programa.

U oblasti **željezničkog saobraćaja**, još jednom je odloženo donošenje novog zakona o željeznici. Uprava za željeznice funkcioniše kao nezavistan organ uprave, ali njeni poslovi vezani za bezbjednost i regulaciju tek treba da budu konkretno propisani novim zakonom o željeznici. Javni saobraćaj i poštovanje prava putnika i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Podzakonska akta u oblasti interoperabilnosti podsistema željezničkog voznog parka, usklađena sa pravnom tekovinom EU, usvojena su u decembru 2020. godine. Metodologija za naknade za pristup pruži nije ažurirana od 2013. godine i samo je djelimično usaglašena sa pravnom tekovinom EU. Nije ostvaren napredak u pogledu potpunog otvaranja tržišta za usluge



putničkog i teretnog prevoza. Održive i racionalizovane planove rekonstrukcije i višegodišnje planove održavanja željezničke infrastrukture treba izraditi u hitnom roku. Crna Gora treba da nastoji da rješava ključne izazove kroz praktično sprovođenje akcionog plana u oblasti željezničkog prevoza u cilju realizacije ključnih prioriteta Ugovora o transportnoj zajednici i regionalnih prioriteta.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, nije ostvaren napredak u sticanju statusa punopravne članice Pariškog memoranduma o razumijevanju o kontroli države luke. Dodatno je odložena primjena Jedinog nacionalnog portala za pomorstvo, kao i nadogradnja i širenje postojećeg sistema za nadzor plovidbe i informisanje. Zakon o ratifikaciji međunarodne Konvencije o pripravnosti, odgovoru i saradnji u slučaju zagađenja naftom donijet je u maju 2021. godine. Jedan broj izmjena i dopuna Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe, kao i Zakona o pravima putnika u pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi usvojen je u julu 2020. Crna Gora još uvijek nije ostvarila usklađenost sa pravnom tekovinom EU u oblasti luka, niti donijela propise na osnovu Regulative o lučkim uslugama.

Nije ostvaren napredak u pogledu usaglašavanja sa relevantnom pravnom tekovinom EU u oblasti **saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima**. Uslijed ograničenog opsega unutrašnje plovidbe, propisi prevashodno treba da se odnose na klasifikaciju plovila i unutrašnjih plovnih puteva, kvalifikacije za posade u unutrašnjoj plovidbi, zahtjeve za sigurnu plovidbu i delegiranje administrativnih funkcija nadležnim tijelima. I dalje treba donijeti Zakon o trgovačkom brodarstvu.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, izmjene i dopune Zakona o vazdušnom saobraćaju usvojene su u julu 2020. Nove izmjene i dopune biće od ključne važnosti za uspješno okončanje prve prelazne faze Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru i Jedinom evropskom nebu. Usvajanjem podzakonskih akata obezbijeđeno je dodatno usklađivanje u oblasti sigurnosti vazdušnog saobraćaja i funkcionisanja vazdušnog saobraćaja. Tenderski postupak za dodjelu koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore, pokrenut u oktobru 2019. godine, obustavljen je tokom 2020. Kada se ovaj proces ponovo aktivira predstavljaće provjeru opredijeljenosti Crne Gore da postupa u skladu sa standardima EU u vezi sa pravičnim i transparentnim pravilima o javnim nabavkama i državnoj pomoći. Još uvijek nije završena sertifikacija aerodroma u Podgorici i Tivtu, zbog čega su ova dva aerodroma kategorizovana kao aerodromi bez statusa (*designation status*). Kompanija Montenegro Airlines je u decembru 2020. trajno obustavila rad nakon odluke organa za državnu pomoć o nezakonitosti državne pomoći za ovu kompaniju. Vlada je u januaru 2021. osnovala novu nacionalnu avio kompaniju „Air Montenegro”, koja je sa radom počela u junu 2021. godine. Treba eliminisati svaki ekonomski kontinuitet između ove dvije kompanije u skladu sa pravilima konkurencije i državne pomoći.

U pogledu **kombinovanog saobraćaja**, strategijom u oblasti saobraćaja daje se prioritet ulaganju u glavne intermodalne terminale. Propisi u oblasti kombinovanog teretnog prevoza iz 2014. i dalje čine glavni pravni okvir, ali je potrebno uložiti značajne dodatne napore na njihovom sprovođenju i izvršenju, naročito u pogledu podsticaja za korisnike puteva i uspostavljanja intermodalnih terminala.

## **Poglavlje 15: Energetika**

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

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **ograničen napredak** izmjenama i dopunama Zakona o energetici kojima su otklonjene zakonske prepreke za stvaranje energetskeg tržišta „dan unaprijed“. Prošlogodišnje preporuke nijesu sprovedene. Brojne zakonodavne inicijative i dalje su u toku, a dodatni napredak u ovoj oblasti zavisi od njihovog usvajanja i sprovođenja, uključujući i putem neophodnih podzakonskih akata.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- kreira funkcionalno energetskeg dan-unaprijed tržište ili se pridruži takvom tržištu i udruži se sa susjednim tržištima, uključujući Italiju;
- pređe na šeme podrške koje se temelje na tržištu kada je riječ o proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i uskladi postupke za izdavanje dozvola i ostvarivanje konekcija;
- donese zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i osnuje tijelo za obavezne rezerve nafte.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja**, Crna Gora ima strategiju razvoja energetike za period do 2030. godine. Vlada je u novembru 2020. usvojila energetske bilans za 2021. godinu. Još je u toku revidiranje akcionog plana iz 2015. godine o obaveznim strateškim rezervama nafte i naftnih derivata. Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i relevantni podzakonski akti i dalje su u pripremi, a centralno tijelo za strateške rezerve nafte i dalje treba da se osnuje. Naftne rezerve u ovom trenutku gotovo da ne postoje.

Zakon o energetici izmijenjen je i dopunjen u julu 2020. Izmjene i dopune naročito se odnose na lakšu izradu prvog nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana, proizvodnju **električne energije** iz obnovljivih izvora ili visokoefikasnu kogeneraciju za sopstvene potrebe i promjene neophodne za funkcionisanje organizovanih dan-unaprijed i intra-dnevnih tržišta.

Kinesko-crnogorski konzorcijum potpisao je 2020. godine ugovor o ekološkoj rekonstrukciji Termoelektrane Pljevlja, ali ovi radovi još uvijek nisu započeti. U međuvremenu, u skladu sa podacima dobijenim u novembru 2020. godine od Evropske mreže operatora prenosnih sistema električne energije (ENTSO-E), ovo postrojenje iscrpilo je svoje sate rada koji su mu dodijeljeni u skladu sa izuzećem uslijed ograničenog vijeka trajanja iz Direktive EU o velikim ložištima (LCPD).

Sektor koji se bavio energetikom u bivšem Ministarstvu ekonomije postao je direktorat u novoformiranom Ministarstvu kapitalnih investicija u decembru 2020. Od 23 radna mjesta u ovom Direktoratu, trenutno 20 popunjavaju službenici bivšeg Ministarstva ekonomije.

U pogledu **unutrašnjeg energetskeg tržišta**, 2020. godine je Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti Crne Gore usvojila niz odluka o uslovima usluga i formiranju cijena snabdijevanja gasom i električnom energijom za male potrošače i domaćinstva. Agencija je odobrila pravila u vezi sa alokacijom kapaciteta za prenos. U skladu sa Zakonom o energetici, crnogorska berza električne energije (BELEN) usvojila je pravila o organizaciji i funkcionisanju berze električne energije, čime je omogućena nabavka električne energije da bi se pokrili gubici u prenosu i distribuciji putem aukcijskeg sistema. Aukcija za gubitke u prenosnom sistemu za prvi kvartal 2021. organizovana je u decembru 2020. godine.

Dan-unaprijed tržište električne energije još uvijek ne funkcioniše. U toku su pripreme aktivnosti za odabir pružaoca usluga, nakon okončanja razgovora o strateškom partnerstvu sa kompanijom NordPool u junu 2020. godine. Završen je pripremni rad na uparivanju tržišta električne energije Albanije, Italije, Crne Gore i Srbije. Izmjenama i dopunama Zakona o energetici utvrđene su uloge i obaveze nominovanog operatora tržišta električne energije,

operatora prenosnog sistema i regulatora u procesu tržišnog uparivanja. I dalje treba sprovesti Regulativu 1227/2011 o integritetu i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije.

U pogledu **ugljovodonika**, nacionalno zakonodavstvo je usaglašeno sa Direktivom o licenciranju ugljovodonika. Ministarstvo kapitalnih investicija je izradilo zakon o sigurnosti u istraživanju i proizvodnji ugljovodonika radi prenošenja Direktive o sigurnosti operacija sa ugljovodonicima u podmorju, ali se tek u četvrtom kvartalu 2021. očekuje da će Vlada usvojiti ovaj zakon. Crna Gora je sklopila dva ugovora o koncesiji za istraživanje i proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore. Radovi na istražnim bušotinama počeli su u aprilu 2021. Vlada je takođe produžila trajanje istraživanja za drugi ugovor o koncesiji za godinu dana. Ostaje u nadležnosti Crne Gore da kroz ugovorne obaveze obezbijedi poštovanje pravila o odgovornosti za štetu u životnoj sredini i standarda vladavine prava od strane nosioca koncesije. Nastavljen je rad na idejnom projektu Jadransko-jonskog gasovoda.

U oblasti **obnovljive energije**, u 2018. godini je 38,8% bruto finalne potrošnje dolazilo iz obnovljivih izvora, kad se uzme u obzir revizija podataka o biomasi (što će se ažurirati nakon ISC-a, kada budu dostupni novi podaci). Ova cifra prevazilazi ciljnu vrijednost od 33% koju je, po crnogorskom akcionom planu, trebalo ostvariti do 2020. godine. Još nijesu usvojena pravila za aukcije za pružanje podrške proizvođačima električne energije u skladu sa smjernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku.

Elektroprivreda Crne Gore (EPCG) je u oktobru 2020. Ministarstvu ekonomije podnijela ponudu za davanje koncesije za izgradnju, održavanje i korišćenje hidroelektrane Komarnica, u cilju proizvodnje električne energije. Istovremeno je Vlada sklopila i raskinula određen broj ugovora o koncesiji za male hidroelektrane. Ostaje od ključne važnosti da razvoj novih projekata, naročito u oblasti hidroenergije, bude realizovan u skladu sa pravnom tekovinom EU u oblasti koncesija, državne pomoći i zaštite životne sredine.

U oblasti **energetske efikasnosti**, ostvaren je napredak u usaglašavanju sa Direktivom EU o energetske efikasnosti zgrada i Regulativom o označavanju, budući da je proces uspostavljanja inventara zgrada finalizovan definisanjem referentnih zgrada. Prva operativna verzija softvera za proračun energetske karakteristika zgrada finalizovana je u novembru 2020. godine (izuzev dijela koji se odnosi na sertifikate o energetske performansama). Ministarstvo kapitalnih investicija nastavilo je sa sprovođenjem projekata na unapređenju energetske efikasnosti u javnom sektoru i domaćinstvima. Još uvijek nije osnovan fond za energetske efikasnost. Nije bilo dešavanja u pogledu unapređenja prikupljanja statističkih podataka i praćenja sprovođenja akcionog plana za energetske efikasnost.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj sigurnosti i zaštiti od zračenja**, Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor ili bilo kakvo drugo postrojenje koje proizvodi radioaktivne materijale, a nacionalnim propisima zabranjena je izgradnja nuklearnih postrojenja. Crna Gora je obezbijedila sve neophodne informacije za operativno članstvo u aranžmanu Zajednice za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE). Međutim, Crna Gora se još nije pridružila Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka, koja je dio aranžmana ECURIE. Crna Gora trenutno ne namjerava da učestvuje u Kapitalnom i savjetodavnom odboru Agencije za snabdijevanje Euratom, ali planira članstvo u Evropskoj grupi regulatora za nuklearnu sigurnost.

## Poglavlje 21: Transevropske mreže

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

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti transevropskih mreža. U izvještajnom periodu ostvaren je **ograničen napredak** u pogledu sprovođenja Strategije razvoja saobraćaja, uglavnom kroz nastavak pripremnog rada na različitim projektima. Postojeća i buduća ulaganja u infrastrukturu treba da budu u potpunosti usklađena sa standardima Evropske unije u oblasti javnih nabavki, državne pomoći i procjene uticaja na životnu sredinu. Ulaganja treba realizovati u skladu sa analizama troškova i koristi sprovedenim u skladu sa najboljom praksom u Evropskoj uniji.

I dalje važe preporuke iz 2020. godine, a u predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi Strategiju razvoja saobraćaja i usvoji prateći godišnji akcioni plan kojim će se raditi na rješavanju pitanja vezanih za apsorpciju projekata i kašnjenja
- ojača administrativne kapacitete za transevropske mreže u oblasti saobraćaja, telekomunikacija i energetike;
- nastavi sa usaglašavanjem pravnog okvira sa Regulativama TEN-T i TEN-E.

U pogledu **saobraćajnih mreža**, Crna Gora je dio Ugovora o saobraćajnoj zajednici (TCT) i učestvuje u sastancima Regionalnog upravnog odbora TCT-a, kao i drugih stručnih odbora TCT-a (odbora za željeznički saobraćaj, bezbjednost u drumskom saobraćaju, olakšavanje saobraćaja i stručnih odbora za puteve). Crnogorski organi se podstiču da intenziviraju rad na sprovođenju akcionih planova u vezi sa ključnim prioritetima Ugovora o saobraćajnoj zajednici (TCT) i regionalnim prioritetima.

Usvojena je Strategija razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine, ali je došlo do kašnjenja u usvajanju pratećeg akcionog plana za period 2021-2022. Vlada je u avgustu 2020. usvojila Jedinственu listu prioritetnih infrastrukturnih projekata, koja obuhvata 58 projekata u oblasti energetike, saobraćaja, životne sredine, i socijalnog sektora, kao i digitalne infrastrukture, u vrijednosti od 5,1 milijarde eura. Međutim, procjena troškova i izjave o zrelosti (*maturity statements*) projekata u saobraćaju i dalje su zastareli, a još se čeka ponovna potvrda prioriteta Jedinствене liste prioritetnih infrastrukturnih projekata od strane nove Vlade.

U pogledu **infrastrukturnog razvoja**, izgradnja auto-puta Bar-Boljare na prioritetnoj dionici između Smokovca i Mateševa, koja se realizuje uz pomoć kineskog kredita, kontinuirano kasni, dijelom zbog pandemije kovida-19, kao i zbog prekoračenja troškova. Očekuje se da će ova dionica biti završena do kraja 2021. Ovaj projekat se realizuje u kontekstu Trans-evropske saobraćajne mreže (TEN-T), koja je dio indikativnog produženja koridora Bliski istok – Istočni Mediteran na Zapadnom Balkanu. U sklopu Investicionog okvira za Zapadni Balkan, Crna Gora je podnijela zahtjev za sufinansiranje izgradnje druge dionice auto-puta. Međutim, ovaj zahtjev je na čekanju do završetka analize troškova i koristi za cjelokupan auto-put Bar-Boljare, koju finansira Evropska unija, a koja sadrži i preporučene standarde gradnje i predložene načine finansiranja preostalih dionica i očekuje se u julu 2021.

Rad na projektu zaobilaznice oko Budve kao dionice Jadransko-jonskog auto-puta napredovao je veoma sporo zbog administrativnih kašnjenja. Rad na unapređenju sekcije željezničke pruge Bar-Vrbnica nastavljen je uz finansiranje Evropske unije.

Sadašnja i buduća ulaganja u infrastrukturu treba da budu u potpunosti usklađena sa standardima EU u oblasti javnih nabavki, državne pomoći i procjene uticaja na životnu sredinu. Ulaganja treba realizovati u skladu sa analizama troškova i koristi sprovedenim u skladu sa najboljom praksom u Evropskoj uniji.

Kada je riječ o **energetskim mrežama**, nastavljen je napredak u međusobnom povezivanju energetskih sistema Srbije, Bosne i Hercegovine, Italije i Crne Gore izvođenjem radova na dva dalekovoda između Pljevalja (Crna Gora) i Čeva i Bajine Bašte – Višegrad (Srbija). Crna Gora je zatražila izmjenu predhodno utvrđene trase (od kopna do mora) crnogorskog dijela Jadransko-jonskog cjevovoda (IAP) u oblasti Kotorskog zaliva. Planirane aktivnosti, uključujući izradu idejnog rješenja koje finansira Evropska unija, pripremu procjene uticaja na životnu sredinu i socijalnog uticaja, te preliminarnu procjenu troškova ulaganja za dionicu Albanija – Crna Gora, kasnile su na crnogorskoj strani zbog čekanja na potvrdu tačne trase. Oba energetska projekta nalaze se na listi projekata od interesa za Energetsku zajednicu, koju je usvojio Savjet ministara Energetske zajednice u decembru 2020.

Crna Gora još nije u potpunosti uskladila svoje propise sa pravnom tekovinom EU koja pokriva TEN-T i TEN-E. Izrađena je analiza zakonodavnih nedostataka.

## Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene

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

Crna Gora ima **određen nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **ograničen napredak** u pogledu dodatnog usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU, zaštite prirode i razvoja Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana. I dalje su potrebni značajni naponi kada je riječ o sprovođenju i izvršenju, naročito u oblasti upravljanja otpadom, kvaliteta vode, zaštite prirode i klimatskih promjena. U predstojećim godinama Crna Gora treba da intenzivira ambicije ka zelenoj tranziciji. I dalje važe preporuke iz 2020.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- u praksi sprovede akcioni plan za ispunjenje završnih mjerila u Poglavlju 27 po planu, posebno u sektorima otpada, voda i zaštite prirode;
- preduzme hitne mjere za očuvanje i unapređenje ekološke vrijednosti zaštićenih oblasti i potencijalnih lokacija u okviru projekta Natura 2000, kao što su Ulcinjska solana, Skadarsko jezero, rijeka Tara i ostali rječni tokovi;
- intenzivira izradu nacionalnog energetskeg i klimatskog plana u skladu sa preporukama Energetske zajednice.

### Životna sredina

U pogledu **horizontalnog zakonodavstva**, Vlada je u novembru 2020. usvojila završni izvještaj o sprovođenju nacionalne strategije za prenos, sprovođenje i izvršenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Po podacima iz ovog izvještaja, u periodu 2016-2020. godine realizovano je 229 od 348 aktivnosti. Ostaje da se ostvare značajni rezultati, poput onih u sektorima otpada i voda, te zaštite prirode. Vlada je u oktobru 2020. usvojila izvještaj o stanju životne sredine u Crnoj Gori za 2019. godinu, kao i godišnji program rada i budžet Eko-fonda, koji sada funkcioniše. Vlada je u februaru 2021. usvojila akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27, koji sadrži 251 aktivnost. U izvještajnom periodu Crna Gora je sprovela 20 strateških procjena uticaja na životnu sredinu (SEA) i 101 procjenu uticaja na životnu sredinu (EIA). Kada je u pitanju odgovornost za životnu sredinu, u toku su tri postupka. Nastavljeno je praćenje krivičnih djela protiv životne sredine. Ostaje da se radi na rješavanju izazova u pogledu nedovoljnih administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i kapaciteta inspeksijskih organa, nedovoljne među-institucionalne koordinacije i nedostatka održivog finansijskog okvira.

U oblasti **kvaliteta vazduha**, inventar emisija zagađujućih materija u vazduh za period 1990-2019. godine dostavljen je u martu 2021. Evropskoj mreži za informisanje i osmatranje životne sredine (EIONET) i Sekretarijatu Konvencije o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima. Očekuje se usvajanje Strategije upravljanja kvalitetom vazduha za period 2021-2029. kao i pratećeg akcionog plana za 2021-2022. Ovaj dokument sadrži planove za kvalitet vazduha u tri zone kvaliteta vazduha u Crnoj Gori, kao i program za kontrolu zagađenja vazduha. Crna Gora je nastavila redovno praćenje kvaliteta goriva u skladu sa pravnom tekovinom EU.

U vezi sa **upravljanjem otpadom**, Crna Gora je i dalje djelimično usklađena sa pravnom tekovinom EU. Potrebni su značajni naponi u oblasti strateškog planiranja i investicija da bi se sprovela nacionalna strategija upravljanja otpadom do 2030. U izvještajnom periodu nastavljen je rad na Zakonu o upravljanju otpadom. Ostaje da se izradi novi nacionalni plan upravljanja otpadom nakon što je isteklo važenje prethodnog plana koji se odnosio na period

2015-2020. godine. Ostaje potreba da se detaljno pojasni nacionalni model upravljanja otpadom i modaliteti njegove primjene. Realizovane su kampanje za jačanje svijesti i promovisanje razdvajanja otpada i njegovo adekvatno odlaganje. Spisak nereguliranih deponija je ažuriran u saradnji sa organizacijama građanskog društva. I dalje postoji potreba hitnog djelovanja na rješavanju pitanja nelegalnih deponija i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje otpada u svim opštinama. Ostaje da se širom zemlje uspostavi infrastruktura za odvojeno prikupljanje i reciklažu otpada.

Usklađenost u pogledu **kvaliteta voda** i dalje je ograničena. Planovi upravljanja vodama na vodnom području Dunavskog i Jadranskog sliva još uvijek nijesu završeni. Počelo je sprovođenje Zakona o zaštiti morske sredine, uz napredak u radu na izradi relevantnih podzakonskih akata. Crna Gora je počela sa revidiranjem dodijeljenih koncesija za izgradnju malih hidroelektrana i ukinula neke od njih. Prilikom investicija u hidroelektrane treba se pridržavati domaćih i međunarodnih obaveza u pogledu zaštite prirode i upravljanja voda, obezbijediti učešće javnosti i održavanje konsultacija, i garantovati visokokvalitetne izvještaje o procjeni uticaja na životnu sredinu koji uključuju i analizu kumulativnog uticaja na prirodu i biodiverzitet.

U pogledu **zaštite prirode**, Crna Gora je djelimično usklađena sa pravnom tekovinom EU. U izvještajnom periodu nastavljen je proces identifikacije potencijalnih lokacija u sklopu projekta Natura 2000 sredstvima obezbijedenim u nacionalnom budžetu. Pojašnjeno je da Ulcinjska Solana pripada državi 21. jula 2021. Obezbijeđena je dodatna nacionalna podrška za održavanje Solane. Crna Gora kvartalno izvještava o sprovedenim aktivnostima zaštite. Uspostavljena je saradnja sa Njemačkom na razvoju i realizaciji održivog upravljanja i zaštite Solane, za čim i dalje postoji hitna potreba. Izvještaj o sprovođenju preporuka u vezi sa Skadarskim jezerom dostavljen je Bernskoj Konvenciji koja je zatražila izvještaj o naknadno realizovanim aktivnostima. Crna Gora je nastavila da prati uticaj izgradnje auto-puta Bar-Boljare na floru i faunu rijeke Tare, u skladu sa preporukom zajedničke savjetodavne misije Centra za svjetsku baštinu i IUCN-a iz novembra 2018. Završeno je terensko istraživanje za tri zaštićena područja u moru, a studije zaštite izrađene su za sva tri područja. U aprilu 2021. područje „Platamuni“ proglašeno je prvim zaštićenim morskim područjem u Crnoj Gori. Pokrenut je proces upisa bukove šume u Nacionalnom parku Biogradska gora u svjetsku baštinu UNESCO „Izvorna bukova šuma i prašumski bukovi kompleksi Karpata i drugih regija Evrope“. Crna Gora je zaustavila vojnu upotrebu poligona na planini Sinjajevina, koja je dio UNESCO rezervata biosfere rijeke Tare. Izrađena je ograničena studija polaznog stanja o njenom biodiverzitetu.

U pogledu **kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, Crna Gora je djelimično usklađena sa pravnom tekovinom EU. Usvojeni su podzakonski propisi za Zakon o industrijskim emisijama. Nastavljene su aktivnosti u oblasti upravljanja industrijskim otpadom, kao i na uspostavljanju nacionalnog registra ispuštanja i prenosa zagađujućih materija (PRTR). Termoelektrana Pljevlja je prekoračila utvrđeni broj sati rada u smislu poštovanja Direktive o velikim ložištima, a došlo je do kašnjenja u radovima na njenoj rekonstrukciji čiji je cilj dostizanje savremenih ekoloških standarda. Energetska zajednica je pokrenula postupak protiv Crne Gore. Uprkos tome, Crna Gora nastavlja sa radom ove elektrane uz eksplicitnu saglasnost vlade.

U pogledu **hemikalija**, Crna Gora je djelimično usklađena sa pravnom tekovinom EU. Došlo je do usvajanja dodatnih podzakonskih propisa.

U pogledu **buke**, Evropska agencija za životnu sredinu je u svom izvještaju za 2020. godinu o buci u životnoj sredini, prepoznala Stratešku kartu buke Glavnog grada Podgorica kao prvu ove vrste u regionu.

U pogledu **civilne zaštite**, Crna Gora je članica Mehanizma za civilnu zaštitu EU od aprila 2015. Nakon preporuka iz 2020. godine Crna Gora je intenzivirala ove aktivnosti, naročito kroz izradu nacionalnih planova zaštite i spašavanja za različite vrste opasnosti, te realizaciju brojnih službeničkih i terenskih vježbi i saradnju sa EU, NATO i drugim međunarodnim partnerima. Kao

preduslov za povezivanje Crne Gore sa Zajedničkim sistemom za komunikaciju u vanrednim situacijama i informacionim sistemom (CECIS), došlo je do uspostavljanja Sigurnog transevropskog servisa za telematiku između administracija (sTESTA).

### Klimatske promjene

Nivo usklađenosti Crne Gore u oblasti **klimatskih promjena** i dalje je ograničen. Crna Gora ima Strategiju klimatskih promjena, ali je neophodno da intenzivira rad kako bi obezbijedila konzistentnost sa Okvirom klimatske i energetske politike EU do 2030. Takođe treba da obezbijedi da njena strategija bude integrisana u sve relevantne sektorske politike i strategije. I dalje je potreban značajan rad na usaglašavanju sa pravnom tekovinom EU, poput rada na unosu preostalih elemenata Sistema EU za trgovinu emisijama (ETS), Regulative o dijeljenju napora i Mehanizma za praćenje i izvještavanje (MMR). Vlada je u julu 2020. usvojila treći nacionalni izvještaj o klimatskim promjenama u skladu sa Okvirnom konvencijom UN o klimatskim promjenama. Vlada je u junu 2021. usvojila izvještaj za pripremu ažuriranog nacionalno utvrđenog doprinosa u skladu sa Pariškim sporazumom. Revidiranjem nacionalno utvrđenog doprinosa utvrđena je nova ciljna vrijednost za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte koju Crna Gora treba da dostigne do 2030 - 35%. Ova cifra je za samo 5% veća od predhodne ciljne vrijednosti i potrebno ju je dodatno uvećati. Usvojeni su podzakonski akti za Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena. Nacionalni plan adaptacije na klimatske promjene usvojen je u aprilu 2021. Počela je izrada nacionalnog energetskog i klimatskog plana kao osnova za pripremu strategije razvoja sa niskim nivoom ugljenika.

### **KLASTER 5: RESURSI, POLJOPRIVREDA I KOHEZIJA**

Ovaj klaster obuhvata poglavlja 11-poljoprivreda i ruralni razvoj, 12-bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, 13-ribarstvo, 22-regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i 33-finansijske i budžetske odredbe. Otvoreno je svih pet poglavlja, pri čemu završna mjerila treba ispuniti u svakom od njih. Ovaj klaster sadrži politike povezane sa Strukturnim i investicionom fondovima EU, što nalaže posebne pripreme za razvoj kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice.

Napredak je ostvaren u različitim oblastima, npr. u poljoprivredi, prehrambenoj oblasti i ribarstvu kroz partnersku podršku za poljoprivredne objekte i ruralne prehrambene kompanije sa ciljem usaglašavanja sa standardima EU, te u sprovođenju IPARD-a i kroz unapređenje administrativnih kapaciteta za regionalnu politiku i za koordinaciju strukturnih instrumenata. Kada su u pitanju finansijske i budžetske odredbe, ostvaren je napredak kroz unaprijeđenu koordinaciju i upravljanje sopstvenim resursima.

U predstojećem periodu, Crna Gora se poziva da se usredsrijedi na sljedeće oblasti: da intenzivira sprovođenje programa IPARD i završi izradu nacionalnih strategija u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i ribarstva za period 2021-2027. godine; da nastavi unapređenje objekata za proizvodnju i preradu hrane i dodatno ojača administrativne kapacitete, naročito za kontrolu bezbjednosti hrane i ribarstvo; da nastavi sprovođenje akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva kohezije politike EU i obezbjeđenje svih neophodnih kapaciteta za realizaciju programa indirektnog upravljanja u IPA; da dodatno usaglasi institucionalni okvir i pravila upravljanja za sistem sopstvenih sredstava.



## Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ostvaren je **određen napredak** u pogledu prošlogodišnjih preporuka, uglavnom u sprovođenju instrumenta za predpristupnu pomoć za program ruralnog razvoja (IPARD II) putem dodatnih javnih poziva i izvršenja budžeta u dodatnoj IPARD mjeri. Realizacija akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU bila je ograničena.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- intenzivira sprovođenje programa IPARD II, traži da joj se povjeri izvršenje budžeta za realizaciju mjere *„Tehnička pomoć“* i Komisiji dostavi na usvajanje nacrt programa IPARD III 2021- 2027;
- nastavi da sprovodi akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, te usvoji strategiju za poljoprivredu i ruralni razvoj za period 2021- 2027.

Kada je riječ o **horizontalnim pitanjima**, u toku je izrada strategije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2021-2027. Poljoprivredni sektor pretrpio je štetu zbog značajnog smanjenja tražnje proizvoda uslijed pada broja turista povezanog sa pandemijom kovida-19. Ekonomski paketi usvojeni u cilju ublažavanja efekata pandemije kovida-19 namijenjeni su i poljoprivrednicima i poljoprivrednim preduzećima. Potrebno je nastaviti realizaciju aktivnosti iz akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. I dalje treba ostvariti napredak tako što će se mjere direktnog plaćanja potpuno odvojiti od proizvodnje, a plaćanja povezati sa zahtjevima unakrsne usaglašenosti.

U pogledu integrisanog administrativnog sistema kontrole (IACS), ostvaren je ograničen razvoj sistema za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS), koji ostaje da se realizuje na cijeloj teritoriji. Nastavljene su pripreme za softver za mrežu računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN). Savjetodavne usluge za poljoprivredna gazdinstva treba dodatno ojačati.

U pogledu **organizacije zajedničkog tržišta (CMO)**, potrebno je intenzivirati sprovođenje Akcionog plana za usklađivanje sa organizacijom zajedničkog tržišta.

U pogledu **ruralnog razvoja**, realizovano je pet IPARD poziva za mjere *„Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava“* i *„Investicije u fizički kapital za preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda“*. Crnoj Gori je 2020. godine povjereno izvršenje budžeta za IPARD mjeru *„Diversifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja“*, a prvi poziv otvoren je u junu 2021. Potrebno je ubrzati proces pripreme za IPARD mjeru *„Tehnička pomoć“*. Potrebno je uložiti više napora zbog spore realizacije šeme avansnih isplata u okviru IPARD II u Crnoj Gori, što bi moglo negativno da utiče na njihov pristup fondovima EU na kraju 2021. godine. Tokom 2020. godine, zapošljavanjem 24 lica uvećani su kapaciteti IPARD Agencije, što obuhvata i četiri službenika u prvoj regionalnoj kancelariji u Bijelom Polju. IPARD Agencija trenutno ima 84 službenika.

U pogledu **politike kvaliteta**, registrovane su dvije nove oznake porijekla za vino. Sprovedena je obuka u cilju jačanja kapaciteta kontrolnog tijela Monteorganica kao i za proizvođače hrane zaštićene nacionalnim šemama kvaliteta. Potrebno je ispratiti sprovođenje preporuka Ekspertske misije EU (*Peer Review*) iz novembra 2019. godine.

U sektoru **organske poljoprivrede** uspostavljena je neophodna infrastruktura (npr. nadležni organ, sistem akreditacije za kontrolna tijela i sistem sertifikacije). Sa oko 4 000 hektara zemlje

koja se koristi za organsku proizvodnju, ovaj sektor je još uvijek mali, ali bilježi konstantan rast. Potrebno je podržati potencijal za dodatni razvoj i širenje ovog sektora.

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

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u ovom poglavlju. Ostvaren je **dobar napredak** u pogledu prošlogodišnjih preporuka, naročito u vezi sa sprovođenjem nacionalne strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njenu implementaciju. Nastavljen je rad na unapređenju objekata i realizaciji programa.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sprovođenje revidirane strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njenu implementaciju;
- nastavi da podržava tekuće procese za unapređenje prehrambenih objekata;
- nastavi sa jačanjem administrativnih kapaciteta i infrastruktura, naročito u vezi sa kontrolama bezbjednosti hrane i realizuje robustni nadzor bolesti i vakcinaciju, po potrebi.

U pogledu **opšte bezbjednosti hrane**, revidirana strategija za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njenu implementaciju i poseban akcioni plan za klasičnu kugu svinja sprovedeni su po planu, a uz to je došlo i do usvajanja dodatnih podzakonskih akata. Realizovan je program mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje za 2020. godinu, i pripremljen program za 2021.

U pogledu **veterinarske politike**, završena je izrada programa obaveznih mjera za zaštitu zdravlja životinja za 2020. godinu, što obuhvata i preventivne mjere protiv bolesti kvrgave kože, bolesti plavog jezika i drugih potencijalno opasnih zaraznih bolesti. Izrađen je novi program za 2021. godinu. Obustavljen je višegodišnji program za iskorjenjivanje bjesnila, pri čemu je posljednja kampanja vakcinacije realizovana na proljeće 2020. Crna Gora još nije ponovo pokrenula vakcinaciju protiv bjesnila. Preuzimajući punu odgovornost za kampanje vakcinacije, Crna Gora treba da pređe na korišćenje sopstvenih sredstava za buduće kampanje u skladu sa obavezom usklađivanja sa relevantnom pravnom tekovinom EU. Hitno je potrebno uspostaviti i sprovesti robustan nadzor nad bolestima. Mjere za upravljanje rizikom od afričke kuge svinja djelimično su realizovane. Iste je pratio rad na jačanju svijesti, kao i obuke na terenu za veterinare i druge zainteresovane strane. Strategija za kontrolu pasa lualica još uvijek nije usvojena.

U pogledu **plasiranja na tržište hrane, stočne hrane i nusproizvoda životinjskog porijekla**, nastavljeno je unapređivanje objekata koji se bave proizvodima i nusproizvodima životinjskog porijekla. Oko 68 objekata za proizvodnju hrane životinjskog porijekla usklađeno je sa propisima EU, a njih 15 dobilo je dozvolu za izvoz u EU. Prvi objekat za preradu kozjeg mlijeka i veliki prerađivač ribe koji ima 19 objekata unijeti su na EU listu 2020. godine. Crna Gora je nastavila sa sprovođenjem plana upravljanja nusproizvodima životinjskog porijekla koji nijesu namijenjeni za ljudsku upotrebu i nacionalnog programa za unapređenje kvaliteta sirovog mlijeka i postupanje sa neusaglašenim mlijekom. Potrebno je da jačanje administrativnih i inspeksijskih kapaciteta i relevantne infrastrukture ostane prioritet.

Usvojeni su dodatni podzakonski propisi u oblasti **pravila o bezbjednosti hrane i posebnih pravila za stočnu hranu**. Realizovan je Program mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje za 2020. godinu.

U pogledu **fitosanitarne politike**, podzakonski propisi usvojeni su 2020. godine, zajedno sa programima za realizaciju fitosanitarnih mjera i monitoring rezidua pesticida u hrani. Izrađen je program fitosanitarnih mjera za 2021. godinu. Realizovane su aktivnosti planirane za period 2020-2021. godine u nacionalnom planu za održivu upotrebu proizvoda za zaštitu bilja.

Evropska i mediteranska organizacija za zaštitu bilja (EPPO) promijenila je status štetne azijske strižibube (*Anoplophora glabripennis*) u Crnoj Gori u “*Odsutna, štetočina iskorijenjena*“, zahvaljujući snažnom nadzoru od prvobitnog utvrđivanja prisutnosti ovog organizma 2015. godine.

U pogledu **genetski modifikovanih organizama**, realizovan je program praćenja genetski modifikovane hrane i stočne hrane za 2020. godinu a pripremljen program za 2021.

### **Poglavlje 13: Ribarstvo**

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

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **ograničen napredak** u pogledu preporuka iz prethodnog izvještaja, koje ostaju i dalje na snazi. Crna Gora je nastavila da bude pouzdan partner na međunarodnim forumima.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- privede kraju rad na izradi nove strategije za oblast ribarstva i akvakulture sa akcionim planom za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njeno sprovođenje;
- nastavi da jača administrativne kapacitete i kapacitete za prikupljanje podataka, naučno savjetovanje, inspekciju i kontrolu.
- nastavi sprovođenje višegodišnjeg plana za pridnene vrste u Jadranskom moru u sklopu Generalne komisije za ribarstvo Mediterana (GFCM).

Crna Gora je nastavila da realizuje svoj akcioni plan za usklađivanje, sprovođenje i izvršenje pravne tekovine EU u ovom poglavlju. U toku je izrada sektorske studije za ribarstvo. Ova studija će obezbijediti neophodno polazno stanje za pripremu nove strategije za oblast ribarstva i akvakulture i pratećeg akcionog plana.

Zakon o strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi i Zakon o uređenju tržišta u ribarstvu i akvakulturi, čiji je predlog Vlada utvrdila u decembru 2019. godine, i dalje nijesu utvrđeni od strane nove Vlade.

Podzakonski propisi u oblasti sportsko-rekreativnog ribarstva na moru usvojeni su tokom izvještajnog perioda.

Nastavljeno je jačanje kapaciteta državnih i inspeksijskih službenika uz TAIEX podršku.

U pogledu **upravljanja resursima**, realizovan je godišnji program prikupljanja podataka u ribarstvu Crne Gore za 2020. a ove aktivnosti su nastavljene i u 2021. godini. Socioekonomsko istraživanje za 2019. godinu, koje je ometeno pandemijom kovida-19, privedeno je kraju, a dobijeni podaci dostavljeni su Generalnoj komisiji za ribarstvo Mediterana.

U oblasti **upravljanja flotom**, u pripremi je javni poziv za modernizaciju flote.

U vezi sa **inspekcijom i kontrolom**, radna grupa za suzbijanje svih oblika krivolova nastavila je sa radom u skladu sa svojim akcionim planom. Novo savremeno plovilo inspeksijske službe u punoj je upotrebi .

Nije bilo značajnih dešavanja u pogledu **strukturnih akcija i tržišne politike**. Sa ciljem prevazilaženja uticaja krize izazvane pandemijom kovida-19 na ribarstvo, vlada je uspostavila namjenski program podrške za poljoprivredu i ribarstvo u paketu ekonomskih mjera donijetom radi ublažavanja efekata pandemije kovida-19. Kada je u pitanju ribarstvo, to podrazumijeva pomoć kod ličnih primanja, odlaganje otplate kredita i povoljnu kreditnu liniju.

Na **međunarodnom nivou**, Crna Gora je nastavila saradnju sa inicijativom MedFish4Ever, programima INTERREG i GFCM.

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

*Regionalna politika je glavna politika EU usmjerena na održivi i inkluzivan ekonomski rast. Države članice snose odgovornost za sprovođenje koje nalaže adekvatan administrativni kapacitet i stabilno finansijsko upravljanje osmišljavanjem i izvršenjem projekata.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u pogledu regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. U izvještajnom periodu ostvaren je **ograničen napredak**, naročito u vezi sa administrativnim kapacitetima, kao i sa planiranjem i pripremom investicija. Preporuke iz 2020. godine važe i u narednoj godini. Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sprovođenje akcionog plana za ispunjavanje obaveza iz kohezione politike EU;
- poveća administrativne kapacitete centralnih, regionalnih i lokalnih tijela za djelotvorniju zaštitu IPA fondova, pri čemu treba da obezbijedi da pozicije u strukturama budu trajno popunjene, da zadrži ključne službenike i pritom poveća učešće u djelotvornim mehanizmima koordinacije za unaprijeđenu pripremu i praćenje projekata, sa naglaskom na jačanju jedinstvene liste prioritetnih infrastrukturnih projekata;
- obezbijedi usklađenost svih instrumenata sa zahtjevima EU u smislu programiranja i načela partnerstva, i pritom uzme u obzir zahtjeve budućih strukturnih/kohezionih fondova prilikom proširenja institucionalne organizacije.

U vezi sa **zakodavnim okvirom**, tokom 2020. godine izrađen je i usvojen niz podzakonskih akata vezanih za Zakon o javnim nabavkama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama.

**Institucionalni okvir** za kohezionu politiku još uvijek nije utvrđen, a njegova formalna i zakonska definicija treba da se uobliči u skladu sa Zakonom o evropskim strukturnim i investicionim fondovima. Ovaj proces treba da bude povezan sa budućim Organom za upravljanje (*Managing Authority*) i da se zasniva na pravilima predviđenim nacrtom Regulative EU kojom se uspostavlja Instrument predpristupne pomoći (IPA III) za period 2021-2027. I dalje je neophodno jačati kapacitete i resurse za upravljanje finansijskom pomoći u sklopu instrumenta IPA. Štaviše, indirektno upravljanje treba najbolje iskoristiti u sektorima koji su prekursori zajedničkog upravljanja nakon pristupanja.

U vezi sa **administrativnim kapacitetima**, nedovoljno adekvatnih resursa ključnih institucija koje učestvuju u planiranju i upravljanju EU fondovima i dalje predstavlja nedostatak. Zabilježen je visok odliv zaposlenih u IPA sistemu tokom 2020. godine, što je dovelo do manje nego optimalnog kvaliteta dokumenata, kao i kašnjenja, i ukupnog finansijskog gubitka od više od 6 miliona eura fondova iz IPA 2016. Neophodno je izbjegavati praksu ugovaranja IPA fondova velikih razmjera u kratkom periodu prije isteka rokova za ugovaranja. Politika zadržavanja službenika koja je uspostavljena 2019. godine, privremeno je obustavljena do

februara 2021. što je imalo negativan uticaj na rezultate rada. Apsorpcija izgradnje kapaciteta i dalje je niska.

Potrebna su dodatna ulaganja u resurse, što se naročito odnosi na Upravu javnih radova.

U oblasti **programiranja**, izrađeni su prvi nacrti strateškog odgovora i programa IPA 2021. Ostaje potreba da se izvrši efikasna raspodjela resursa i stvore sektorski planovi predstojećih projekata (engl. *pipeline*) za buduće upravljanje strukturnim fondovima, budući da nedovoljna zrelost projekata ometa programiranje i sprovođenje. Ugovor za prvi instrument pripreme projekata za sektor zaštite životne sredine sklopljen je tek u decembru 2020. Iako je odluka o sastavu Nacionalnog odbora za investicije donijeta u martu 2021. godine, i dalje je neophodno obezbijediti veću koordinaciju u pogledu planiranja investicija, bolju sinergiju i koherentnost između razvoja nacionalnih politika i strategija i zahtjeva koji proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji. Kapaciteti za upravljanje kapitalnim/infrastrukturnim investicijama i dalje su slabi, naročito na nivou resornih ministarstava. I dalje postoji potreba za većim učešćem socijalnih partnera, preduzeća, akademske zajednice i međunarodnih aktera u definisanju prioriteta javnih politika, njihovoj izradi i sprovođenju.

U oblasti **praćenja i evaluacije**, nastavljene su redovne aktivnosti u skladu sa IPA procedurama, ali je i dalje prisutna spora dinamika ugovaranja programa kojima se indirektno upravlja. Po prvi put je realizovana srednjoročna evaluacija projekata kojima se indirektno upravlja, dok je u junu realizovana šira nacionalna evaluacija pod vođstvom Komisije koja je rezultirala zaključcima i preporukama. Preporučuje se razvijanje sveobuhvatnog okvira praćenja, evaluacije i učenja u cilju unapređenja praćenja prioritarnih mjera javnih politika.

U pogledu **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**, ostvaren je ograničen napredak u vezi sa uspostavljanjem Upravljačkog informacionog sistema. Nastavljeno je unapređivanje kapaciteta Revizorskog tijela. Još uvijek je nejasan uticaj koji je ostvaren reorganizacijom interne revizije za IPA sistem iz 2020. godine.

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

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

Crna Gora ima **određen nivo spremnosti** u pogledu finansijskih i budžetskih odredaba EU. U toku izvještajnog perioda ostvaren je **određen napredak** u ovom poglavlju, kako u smislu koordinacije i upravljanja sopstvenim sredstvima, tako i u pogledu povezanih oblasti javnih politika koje utiču na pravilnu primjenu sistema sopstvenih sredstava. Međutim, preporuke iz 2020. godine i dalje u velikoj mjeri važe.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- preduzme dodatne aktivnosti na uspostavljanju institucionalnog okvira i administrativnih pravila za sistem sopstvenih sredstava;
- dodatno uskladi zakonski osnov za povezane oblasti javnih politika koje utiču na ispravnu primjenu sistema sopstvenih sredstava: oporezivanje (PDV), carinska unija, finansijska kontrola i statistika;
- obezbijedi adekvatne kapacitete Direkcije za koordinaciju i upravljanje sredstvima EU i u svim institucijama koje učestvuju u sistemu sopstvenih sredstava, kao i realizuje akcioni plan za sistem sopstvenih sredstava u predviđenim rokovima.

U pogledu **tradicionalnih sopstvenih resursa**, nastavljena je analiza računovodstvenih pravila (A i B računa), te ostvaren napredak u označavanju i definisanju prihoda u skladu sa njegovom budućom klasifikacijom u račune A i B, na osnovu toga da li su potraživanja plaćena, neplaćena, obezbijedena ili sporna. Organizovane su vježbe simulacije za A i B računovodstvo i prijavu uočenih slučajeva prevare i nepravilnosti. Prijavljivanje prevara u skladu sa zahtjevima baze podataka sopstvenih sredstava (OWNRES) unaprijeđeno je pripremom više prijava oduzete robe. U pripremi su izmjene i dopune Carinskog zakona radi regulisanja obaveznog izvršenja kod pokretne i nepokretne imovine. Kada je u pitanju naplata carinskog duga, očekuje se usvajanje modela za otpis carinskog duga. Primjena Zakona o računovodstvu u javnom sektoru odložena je za 2022. godinu, a Uprava prihoda i carina priprema se da od sljedeće godine počne sa primjenom pravila dvojnog knjigovodstva.

Što se tiče **sredstava iz poreza na dodatu vrijednost**, Skupština je u julu 2020. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrijednost, što je dovelo do usklađivanja sa trgovinskim oporezivanjem određenih proizvoda, usluga i uvoza. I dalje je neophodno dodatno usaglašavanje Zakona o PDV-u sa pravnom tekovinom EU, a naročito brisanje izuzeća od obaveze plaćanja PDV-a i drugih poreza koja nijesu u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **sredstava iz bruto nacionalnog dohotka**, BDP Crne Gore se obračunava prema metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA) iz 2010. godine. Podaci o bruto nacionalnom prihodu (GNI) dostupni su od 2010. a objavljuju se na sajtu Monstata. Potrebni su trajni napori za iscrpnu statistiku nacionalnih računa i obračuna BDP/GNI.

Što se tiče **administrativne infrastrukture**, i dalje su slabi administrativni kapaciteti Direkcije za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i, uopšteno, svih institucija uključenih u sistem sopstvenih resursa. Twinning projekat Evropske unije koji je u pripremi pomoći će Crnoj Gori u uspostavljanju efikasnog upravljanja sopstvenim sredstvima.

U toku je realizacija akcionog plana vezanog za sopstvena sredstva, koji je usvojen na proljeće 2019. Godišnji izvještaji o ostvarenom napretku pripremaju se i podnose vladi na usvajanje.

## **KLASTER 6: VANJSKI ODNOSI**

U ovom klasteru nalaze se dva poglavlja: poglavlje 30 – Vanjski odnosi, koje je privremeno zatvoreno u junu 2017. godine i poglavlje 31 - Vanjska, bezbjednosna i odbrebena politika, gdje treba da se ispuni još samo jedno mjerilo za zatvaranje (koje se odnosi na bilateralni ugovor o imunitetu sa Sjedinjenim državama).

Crna Gora nastavlja svoje puno usklađivanje sa Zajedničkom vanjskom i bezbjednosnom politikom EU, kao i koordiniranje svojih stavova sa stavovima EU, uključujući i u okviru Svjetske trgovinske organizacije. Crna Gora održava dobru saradnju sa međunarodnim organizacijama. Napredak se može uočiti u oblasti neširenja oružja, sa nekim pozitivnim rezultatima u okviru CEFTA, naročito tokom pandemije kovida-19 kroz inicijativu „prioritetnih zelenih traka”.

Crna Gora se podstiče da nastavi svoje puno usklađivanje sa svim stavovima i deklaracijama EU, a usklađivanje sa zajedničkim stavovima EU o integritetu Rimskog statuta omogućio bi privremeno zatvaranje preostalih poglavlja u ovom klasteru. Crna Gora se poziva da nastavi zakonodavno usklađivanje tamo gdje je potrebno, i da realizuje aktivnosti u okviru zajedničkog regionalnog tržišta na osnovu pravila EU, uključujući i kroz saradnju sa CEFTA i Regionalnim savjetom za saradnju.

## Poglavlje 30: Vanjski odnosi

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

Što se tiče evropskih standarda u vanjskim odnosima, Crna Gora je dostigla **nivo dobre spremnosti**. Ostvaren je **određeni napredak** u smislu pune implementacije Dodatnog protokola 5 uz CEFTA o trgovini robom i pokretanja pregovora o Dodatnom protokolu 7 o rješavanju sporova. Preporuka da se usvoji nacrt zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene ne ispunjava se nekoliko godina, te tako ostaje da važi.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- donese zakon o kontroli izvoza robe dvostruke namjene u skladu sa pravnom tekovinom EU;
- ratifikuje i implementira Dodatni protokol 6 uz CEFTA o trgovini uslugama,
- aktivno učestvuje u implementaciji aktivnosti u okviru Zajedničkog regionalnog tržišta.

U oblasti **zajedničke trgovinske politike**, Crna Gora je nastavila svoje stavove da koordinira sa stavovima EU, uključujući i u okviru STO, i u susret XII Ministarskoj konferenciji STO. Čeka se na usvajanje izvještaja o implementaciji strategije za trgovinske olakšice koja pokriva period 2019. i prvu polovinu 2020. godine. Od izbijanja pandemije kovida-19, Crna Gora nije zabranila uvoz, izvoz ili tranzit robe, niti je uvela bilo kakva trgovinska ograničenja.

Nacrt Zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene čeka na usvajanje u Skupštini od maja 2020. godine. Dalje investicije u unapređenje administrativnih i kontrolinih kapaciteta bile bi korisne. I dalje je u toku proces po prijavi Crne Gore za članstvo u Vasenarskom aranžmanu, a Crna Gora je pokrenula i inicijativu za članstvo u Australijskoj grupi.

U februaru 2021. godine vlada je usvojila izmjene i dopune Uredbe o spoljnotrgovinskom prometu neobrađenim dijamantima, čime je promijenjena lista učesnika u skladu sa šemom za sertifikovanje Procesu Kimberly.

Kada se dobije pisano mišljenje Agencije za zaštitu konkurencije o usaglašenosti sa pravilima o državnoj pomoći, Crna Gora treba da završi nacrt uredbe o osiguranju izvoznih kredita od netržišnih rizika. Ova uredba slijedi nakon usvajanja Zakona o investiciono-razvojnog fondu, koji uređuje izdavanje i finansiranje izvoznih kredita.

Crna Gora je tokom izvještajnog perioda nastavila da učestvuje u CEFTA. U kontekstu pandemije kovida-19, Crna Gora je učestvovala u koordinacionom tijelu CEFTA koje je radilo na uspostavljanju „zelenih prioriteta traka” kojima se obezbijedio slobodan protok neophodnim robama, razmjena informacija o pošiljkama putem Sistema za elektronsku razmjenu podataka (engl. *System of Electronic Exchange of Data - SEED*), kao i predaja notifikacija nadležnim inspekcijama. Ratifikacija Dodatnog protokola 6 o trgovini uslugama nalazi se u skupštinskoj procedure. Crna Gora je posvećena konstruktivnom pristupu u pregovorima o Dodatnom protokolu 7 o rješavanju trgovinskih sporova i učešću na Zajedničkom regionalnom tržištu. Crna Gora treba da u svoj novi bilateralni model za investicione ugovore, koji je trenutno u izradi, uključi najnovija dešavanja u politici EU. Crna Gora ima 23 bilateralna investiciona ugovora trenutno na snazi, od čega je više od polovine sa državama članicama EU.

Što se tiče **bilateralnih trgovinskih ugovora**, pregovori se nastavljaju sa ciljem izmjene i dopune ugovora Crne Gore o slobodnoj trgovini sa zemljama EFTA, u odnosu na pravila porijekla i revidiranu PEM (pan-evropsko-mediteransku) Konvenciju. Proces ratifikacije je u toku u vezi sa izmjenama i dopunama Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Turskom, koji ima za

cilj da obezbijedi dodatnu liberalizaciju trgovine poljoprivrednim proizvodima i pristup tržištu usluga.

U martu 2021. godine, Crna Gora je usvojila informaciju o zaključivanju Ugovora o trgovini, partnerstvu i saradnji između Crne Gore i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske. Pregovori o ovom pitanju tek treba da počnu. Crna Gora treba da se kontinuirano stara da izbjegava kršenja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U oblasti **razvojne politike i humanitarne pomoći**, podzakonska akta uz Zakon o međunarodnoj razvojnoj saradnji i međunarodnoj humanitarnoj pomoći tek treba usvojiti. Ostaje da se izradi baza podataka projekata s donatorskom pomoći koja bi koristila metodologiju Komiteta za razvojnu pomoć OECD-a.

Crna Gora treba da nastavi rad u ovom poglavlju u skladu sa svojim ukupnim Akcionim planom za vanjske odnose.

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

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

U oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike EU, Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti. Ostvaren je određen napredak** tokom izvještajnog perioda, i u oblasti zabrane širenja nuklearnog naoružanja (neproliferaciji). Crna Gora je nastavila u potpunosti da se usklađuje sa stavovima EU i da učestvuje u misijama i operacijama za upravljanje krizama u okviru zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

→ zadrži svoju punu usklađenost sa vanjskom, bezbjednosnom i odbrambenom politikom EU.

Nastavljen je redovni **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici. (Više informacija o dešavanjima u bilateralnim odnosima s drugim zemljama u procesu proširenja i sa državama članicama EU može se naći u dijelu *Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

U oblasti **zajedničke vanjske i bezbjednosne politike**, Crna Gora nastavila je da se u potpunosti (100%) usklađuje sa svim relevantnim stavovima Visokog predstavnika EU i odlukama Savjeta. To je snažan signal posvećenosti Crne Gore njenom putu ka EU.

Crna Gora održava svoj bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama, čime se daje državljanima SAD izuzeće od jurisdikcije Međunarodnog krivičnog suda. Time Crna Gora nije usklađena sa zajedničkim stavovima EU po pitanju integriteta Rimskog statuta i sa tim vezanim vodećim principima o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Stoga je potrebno usklađivanje sa ovim stavom EU.

U oblasti **zabrane širenja nuklearnog naoružanja (neproliferacija)**, u julu 2020. godine Crna gora je preuzela polugodišnje predsjedavanje konsultativnom komisijom pod-regionalnog sporazuma za kontrolu naoružanja (član IV Dejtonskog sporazuma) i bila je domaćin nekolicini onlajn sastanaka u tom okviru. U novembru 2020. godine vlada je usvojila odluku da formira nacionalno koordinaciono tijelo za zabranu širenja oružja za masovno uništenje. U toku je rad na pripremi mape puta za period 2022-2027. godine da se obuhvate mjere kojima se rješavaju hemijski, biološki, radiološki i nuklearni rizici i opasnosti, kao i mjere za implementaciju Rezolucije 1540 Savjeta bezbjednosti UN.

Crna Gora nastavlja da implementira svoju strategiju i akcioni plan za period 2019 - 2025. godine za borbu protiv nezakonitog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine malim i lakim



naoružanjem (eng. *small and light weapons* - SALW), i ostaje aktivno uključena u implementaciju Mape puta za malo i lako naoružanje za Zapadni Balkan. Crna Gora takođe je nastavila da učestvuje u programu saradnje EU u oblasti djelotvorne kontrole izvoza naoružanja, jačanju inter-agencijske saradnje i učestvuje u svim relevantnim ekspertskim sastancima.

U oblasti **bezbjednosti i odbrane**, Crna Gora je nastavila da realizuje Strategiju odbrane usvojenu 2019. godine i sa njom povezani akcioni plan, kao i svoj sporazum sa EU o **bezbjednosnim procedurama** za razmjenu i zaštitu klasifikovanih informacija, uključujući i izdavanje uvjerenja o sigurnosnoj provjeri za relevante zaposlene iz Crne Gore.

Crna Gora je nastavila dobru **saradnju sa međunarodnim organizacijama** (UN, OSCE, Savjet Evrope) i ostaje aktivna članica u vježbama i misijama NATO, uključujući i NATO KFOR na Kosovu. Crna Gora je usaglasila svoj nacionalni proces planiranja u oblasti odbrane sa NATO procesom planiranja odbrane i u julu 2020. godine usvojila je pravilnik o planiranju u oblasti odbrane.

Crna Gora je nastavila da učestvuje u **misijama i operacijama EU za upravljanje krizom** u okviru zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike, i to EU NAVFOR ATALANTA i EU Misiji za obuku (EUTM) na Maliju. Crna Gora je nastavila svoje učešće u mirovnoj operaciji UN MINURSO. U decembru 2020. godine, Ministarstvo odbrane rotiralo je svoje službenike, te je poslalo oficirke u pomenutu UN misiju kao podršku politici UN o većoj zastupljenosti žena u mirovnim procesima.

Što se tiče **hibridnih prijetnji**, Crna Gora se uključila u anketu EU o hibridnim rizicima koja ima za cilj da identifikuje sistemske slabosti i da u nastupajućem periodu fokusira pomoć koju EU pruža u ovoj oblasti. Nacrt strategije o suzbijanju hibridnih prijetnji i uz nju povezani akcioni plan čekaju na usvajanje. Mapiranje potencijalnih zajedničkih akcija podrške sa EU nastavilo se tokom izvještajnog perioda i u pripremi je formiranje samostalne agencije za sajber bezbjednost. Crna Gora je članica Evropskog centra izvrsnosti za borbu protiv hibridnih prijetnji.

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

U okviru **pregovaračkog procesa** do oktobra 2021. godine, svih 33 poglavlja koji su prošli analitički pregled, uključujući i poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, otvoreno je, a od toga su tri, tj. Nauka i istraživanje, Obrazovanje i kultura i Vanjski odnosi, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u **procesu stabilizacije i pridruživanja**. U cjelini, Crna Gora je nastavila da u značajnoj mjeri ispunjava svoje obaveze po **Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)**. Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP-a. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u decembru 2020. godine. Tokom izvještajnog perioda održavani su redovni sastanci potkomiteta. Sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je u maju 2021. godine.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija država članica EU i država kandidata, koji ima za cilj da pomogne državam kandidatima da postepeno ispune ekonomske kriterijume za pristupanje i da budu spremniji u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najskoriji sastanak je održan 17. juna 2021. godine.

Vizna liberalizacija za građane Crne Gore koji putuju u Šengen zonu na snazi je od decembra 2009. godine. Kao dio mehanizma za nadgledanje, koji je uspostavljen od kada je stupila na snagu vizna liberalizacija, Komisija redovno ocjenjuje napredak koji je država ostvarila u sprovođenju reformi uvedenih kroz Mapu puta za viznu liberalizaciju. Četvrti izvještaj Evropske komisije iz jula 2021. godine po Mehanizmu za obustavu viza zaključuje da Crna

Gora nastavlja da ispunjava mjerila vizne liberalizacije. **Sporazum o readmisiji** između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od 2008. godine.

Crna Gora u ovom trenutku koristi finansijsku pomoć EU kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) sa iznosom od 279,5 miliona eura za period 2014-2020. godine. Ovo je programirano na osnovu prioriteta koji su postavljeni u Indikativnom strateškom dokumentu. Međutim, sa izbijanjem pandemije kovida-19 reprogramirano je 53 miliona eura da bi se pružila podrška socijalnom i ekonomskom odgovoru nadležnih organa na krizu, sa posebnim naglaskom na zaštitu najvulnerabilnijih u društvu. Ovaj iznos obuhvata podršku za pružanje hitno potrebnih medicinskih potrepština, fokusirani socijalni i zdravstveni program i program budžetske podrške. Kao dio šireg odgovora na kovid-19, EU je takođe stavila na raspolaganje šemu Makro-finansijske pomoći od 60 miliona eura u visoko povoljnim kreditima da bi pomogla lokalnu ekonomiju.

IPA III Regulativa za finansijski period 2021-2027 nastaviće da obezbjeđuje finansijsku podršku regionu i da finansira regionalni Ekonomsko-investicioni plan za Zapadni Balkan. Ekonomsko-investicioni plan, zajedno sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan usaglašen je između Komisije i vlada regiona u oktobru 2020. godine i ima za cilj da podstakne dugoročni ekonomski oporavak regiona, podrži zelenu i digitalnu tranziciju i njeguje regionalne integracije i konvergenciju sa Evropskom unijom.

Crna Gora nastavila je da koristi podršku u okviru IPA programa za više zemalja i podršku regionalnih programa. Ovi programi su takođe dijelom promijenili ciljeve da bi pomogli u odgovoru na krizu izazvanu pandemijom kovida-19. Uz to, Crna Gora učestvuje u četiri prekogranična programa saradnje sa susjednim zemljama Zapadnog Balkana koje su kandidati za članstvo i potencijalni kandidati za članstvo, kao i u trans-nacionalnim programima saradnje sa državama članicama u okviru Evropskog regionalnog razvojnog fonda i IPA Jadranskog prekograničnog programa.

Crna Gora i dalje učestvuje u sljedećim EU programima: Erasmus +, Kreativna Evropa (oblasti kulture i medija), Zapošljavanje i socijalne inovacije, Horizont 2020, Carine 2020, Fiskalis 2020, Konkurentnost preduzeća i Program za mala i srednja preduzeća (COSME). Crna Gora takođe učestvuje sopstvenim sredstvima u programu EU Justice.

Crna Gora je dobila 48.000 doza vakcine Astra Zeneca kroz globalni program mehanizma za pristup vakcinama COVAX kao partner koji se sam finansira. U okviru šeme EU za podjelu vakcina sa Zapadnim Balkanom (preko Austrije), Crna Gora je dobila preko 42.000 doza vakcine Pfizer/BioNTech u periodu između maja i avgusta 2021. godine. Troškovi ove šeme pokriveni su posebnim grantom iz IPA u iznosu od 70 miliona eura za region Zapadnog Balkana.

---

<sup>4</sup> Službeni list L 330, 20.9.2021



**STATISTIČKI PODACI (na dan 09.09.2021)**  
**Crna Gora**

**Osnovni podaci**

Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019
Stanovništvo (u hiljadama)	616 s	622 s	622 s	622 s	622 s	622 s
Ukupna površina zemlje (km <sup>2</sup> )	13 812 w	13 812 w	13 812 w	13 812 w	13 812 w	13 812 w

**Nacionalni računi**

Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019
Bruto domaći proizvod (BDP) (milioni eura)	3 103	3 655	3 954	4 299	4 663	4 951
BDP (eura po glavi stanovnika)	5 030	5 870	6 350	6 910	7 490	7 960
BDP po glavi stanovnika (u standardima kupovne moći (PPS))	10 920	12 280	13 000	13 770	14 890	16 020
BDP (u standardima kupovne moći (PPS), u odnosu na prosjek u EU (EU-28 = 100))	42.4	42.7	44.8	46.1	48.3	50.2
Realna stopa rasta BDP: promjena u odnosu na prošlu godinu u obimu BDP (%)	7.2	3.4	2.9	4.7	5.1	:
Rast zaposlenosti (podaci iz nacionalnih računa), u odnosu na prošlu godinu (%)	:	c	c	:	:	:
Rast produktivnosti radne snage: rast BDP (u obimu) po zaposlenome, u odnosu na prošlu godinu (%)	:	c	c	:	:	:
Jedinični rast troškova radne snage, u odnosu na prošlu godinu (%)	:	:	:	:	:	:
** promjena za 3 godine (T/T-3) u nominalnom indeksu jediničnog rasta troškova radne snage (2010 = 100)	:	:	:	:	:	:
Produktivnost radne snage po zaposlenom: BDP (u PPS) po zaposlenom u odnosu na EU prosjek (EU-27 = 100)	:	c	c	:	:	:
Bruto dodatna vrijednost po glavnim sektorima						
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)	9.3	9.7	9.0	8.4	8.2	7.9
Industrija (%)	14.1	12.8	12.2	11.3	12.5	11.9
Građevinarstvo (%)	7.9	4.5	6.7	6.9	7.0	7.9
Usluge (%)	68.6 s	72.9 s	72.0 s	73.5 s	72.4 s	72.2 s
Troškovi finalne potrošnje, kao učešće u BDP-u (%)	112.1	98.4	96.4	93.2	91.9	89.2
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao učešće u BDP-u (%)	39.2	20.1	23.2	26.9	29.2	27.3
Promjene u zalihama, kao učešće u BDP-u (%)	2.0	- 0.1	2.9	3.3	2.7	4.6
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)	39.5	42.1	40.5	41.1	42.9	43.7
Uvoz robe i usluga u odnosu na BDP (%)	92.8	60.6	62.9	64.5	66.7	64.8
Bruto investicije opšteg sektora države u osnovna sredstva, kao procenat BDP (%)	:	:	:	:	:	:

**Poslovanje**

Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019
Indeks obima industrijske proizvodnje (2015 = 100)	142.3	100.4	97.0	92.9	113.7	106.7
Broj aktivnih privrednih društava (broj)	:	:	:	:	:	:
Stopa osnivanja novih preduzeća: broj osnovanih novih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)	:	14.9 w	13.1 w	7.1 w	11.2 w	11.2 w

Stopa zatvorenih preduzeća: broj zatvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)	:	7.6 w	6.1 w	5.4 w	4.8 w	3.3 w
Lica zaposlena u MSP kao udio u broju svih zaposlenih lica (u nefinansijskoj privredi) (%)	:	:	:	:	:	:
Dodata vrijednost MSP (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)	:	:	:	:	:	:
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)	1)	1 212 w	1 336 w	1 530 w	1 780 w	:
<b>Stopa inflacije i cijene stanova</b>						
Indeks potrošačkih cijena (IPC), promjena u odnosu na prethodnu godinu (%)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018
** Godišnja promjena u deflacioniranom indeksu cijena stanova (2015 = 100)	:	:	1.4 w	0.1 w	2.8 w	2.9 w
	:	:	:	:	:	:
<b>Platni bilans</b>						
Platni bilans: ukupno tekući račun (u milionima eura)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018
Platni bilans tekući račun: spoljno-trgovinski bilans (u milionima eura)	2)	- 1 535.2 w	- 402.0	- 642.0	- 692.0	- 793.0
Platni bilans tekući račun: neto usluge (u milionima eura)	2)	- 2 025.3 w	- 1 463.0	- 1 658.0	- 1 860.0	- 2 050.0
Platni bilans tekući račun: neto prihod (u milionima eura)	2)	371.2 w	789.0	771.0	852.0	935.0
Platni bilans tekući račun: neto bilans primarnih prihoda (u milionima eura)	2)	45.8 w	79.0	34.0	89.0	55.0
Platni bilans tekući račun: neto bilans sekundarnih prihoda (u milionima eura)	2)	73.1 w	193.0	213.0	229.0	265.0
Neto bilans primarnih i sekundarnih prihoda: od čega državni transferi (u milionima eura)	:	:	5.0	26.0	22.0	34.0
** pokretni prosjek tekućeg računa u odnosu na BDP za prethodne 3 godine (%)	:	:	- 11.6	- 13.2	- 14.4	- 16.4
** Petogodišnja promjena udjela svjetskog izvoza roba i usluga (%)	:	:	:	:	:	19.3
Neto bilans (ulaznih – izlaznih) stranih direktnih investicija (SDI) (u milionima eura)		582.0 w	619.3 w	371.6 w	484.3 w	322.5 w
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (u milionima eura)		73.7 w	11.0	- 167.0	10.0	92.0
od čega SDI u privredama zemalja EU-27 koje podnose izvještaje (u milionima eura)		:	9.0 w	- 4.6 w	- 4.6 w	78.0
Strane direktne investicije u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		655.7 w	630.3 w	204.5 w	494.4 w	414.8 w
od čega SDI privreda zemalja EU-27 u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		:	393.2 w	- 44.0 w	161.4 w	19.0
** Neto pozicija međunarodnih investicija, u odnosu na BDP (%)		:	:	- 177.0 w	- 169.5 w	- 168.6 w
Godišnje stope promjene u bruto prilivu doznaka (u nacionalnoj valuti) od radnika migranata (%)		:	5.3 s	4.8 s	4.7 s	4.9 s
						4.8 s
<b>Javne finansije</b>						
Deficit/ suficit opšteg državnog sektora, u odnosu na BDP (%)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018
Bruto dug opšteg državnog sektora u odnosu na BDP (%)		- 0.5 w	- 7.3 w	- 2.8 w	- 5.7 w	- 4.6 w
Ukupni državni prihodi, kao procenat BDP-a (%)		28.8 w	66.2 w	64.4 w	64.2 w	70.1 ew
Ukupni državni rashodi, kao procenat BDP-a (%)		50.1 w	41.7 w	42.6 w	41.5 w	42.2 w
Ukupni državni rashodi, kao procenat BDP-a (%)		50.5 w	50.0 w	46.2 w	46.8 w	46.2 w
						45.4 w
<b>Finansijski indikatori</b>						
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na BDP (%)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na ukupan izvoz (%)		:	:	162.6 s	160.6 s	164.7 s
		:	:	:	:	:
		:	:	:	:	:

Novčana masa: M1 (novčanice, novčići, prekomorna oročenja, u milionima eura)	3)	512.4 w	:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti sa rokom dospijeća do dvije godine, u milionima eura)	4)	1 208.5 w	:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus utrživi instrumenti, u milionima eura)	5)	2 338.6 w	:	:	:	:	:	:
Ukupan zajam monetarnih finansijskih institucija građanima (konsolidovan) (u milionima eura)	6)	2 754.3 w	1 955.7 w	2 078.4 w	2 291.9 w	2 519.0 w	2 714.6 w	
** Godišnja promjena u pasivi finansijskog sektora (%)		:	:	:	:	:	:	:
** Privatni kreditni tok, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:	:
** Privatni dug, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:	:
Kamatne stope: dnevna novčana stopa, godišnje (%)		:	:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (godinu dana), godišnje (%)	7)	9.40 w	8.55 w	7.45 w	6.81 w	6.36 w	6.01 w	
Kamatna stopa na depozit (godinu dana), godišnje (%)	7)	4.10 w	1.25 w	0.93 w	0.69 w	0.56 w	0.40 w	
Kurs eura: prosjek perioda (1 euro = ... domaća valuta)		1 w	1 w	1 w	1 w	1 w	1 w	
Trgovinski ponderisan indeks efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:	
**3-godišnja promjena (T/T-3) u trgovinski ponderisanom indeksu efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:	
Vrijednost rezervnih sredstava (uključujući zlato) (u milionima eura)		313.0 w	624.0 w	752.9 w	847.2 w	1 049.8 w	1 366.8 w	
<b>Spoljna trgovina robom</b>								
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019	
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		2 530	1 842	2 062	2 304	2 554	2 601	
Trgovinski bilans: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		416	317	326	372	400	416	
Usluvi trgovine (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena * 100) (broj)		- 2 114	- 1 524	- 1 736	- 1 932	- 2 154	- 2 185	
Učešće izvoza u zemlje EU-27 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		:	100.0 sw	98.0 sw	103.3 sw	100.7 sw	99.1 sw	
Učešće uvoza iz zemalja EU-27 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		62.4 s	33.9 s	36.6 s	33.3 s	43.1 s	37.0 s	
		46.2 s	40.6 s	47.4 s	46.5 s	47.1 s	47.0 s	
<b>Demografija</b>								
Gruba stopa prirodne promjene stanovništva (prirodna stopa rasta): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019	
Stopa smrtnosti kod djece mlade od jedne godine (na hiljadu živorođenih)		4.1	1.7	1.8	1.5	1.2	1.0	
Očekivani životni vijek pri rođenju: muškarci (godine)		7.5	2.2	3.4	1.3	1.7	2.4	
Očekivani životni vijek pri rođenju: žene (godina)		72.6	74.4	74.1	73.9	74.5	74.0	
		77.8	78.6	78.9	79.2	79.3	79.5	
<b>Tržište rada</b>								
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti od 20 do 64 godine: procenat stanovništva od 20 do 64 godine koji je ekonomski aktivan (%)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019	
* Stopa zaposlenosti za lica starosti od 20-64 godina: procenat stanovnika od 20 do 64 godine koji su zaposleni (%)		67.2 w	68.5	69.1	69.3	70.5	71.8	
Stopa zaposlenosti muškaraca za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		56.1 w	56.7	57.1	58.2	59.8	60.8	
Stopa zaposlenosti žena za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		64.6 w	61.9	63.0	65.2	66.7	67.5	
		47.8 w	51.6	51.3	51.4	52.9	54.2	

	34.2 w	40.0	41.2	43.7	46.6	50.1	
Stopa zaposlenosti za lica starosti od 55 do 64 godine: procenat stanovnika od 55 do 64 godine koji su zaposleni (%)							
Zapošljavanje po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)	:	7.7 s	7.8 s	7.9 s	8.0 s	7.1 s	
Industrija (%)	:	10.9 s	9.9 s	9.5 s	9.9 s	9.5 s	
Gradevinarstvo (%)	:	6.6 s	7.7 s	7.6 s	9.0 s	9.9 s	
Usluge (%)	:	73.9 s	73.8 s	74.1 s	72.5 s	73.1 s	
Zaposleni u javnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	8)	37.0 w	31.2 w	32.6 w	31.7 w	29.3 w	
Zaposleni u privatnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	9) 10)	43.5 w	47.5 w	45.7 w	63.9 bw	66.5 w	
Stopa nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena (%)		16.8 w	17.8	16.1	15.2	15.2	
Stopa nezaposlenosti za muškarce (%)		15.9 w	17.8	15.4	15.3	14.7	
Stopa nezaposlenosti za žene (%)		17.9 w	17.1	17.0	15.1	15.7	
Stopa nezaposlenosti mladih: procenat radne snage od 15 do 24 godine koja je nezaposlena (%)		30.5 w	35.9	31.7	29.4	25.2	
Stopa dugoročne nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena 12 mjeseci ili duže (%)		13.3 w	13.4	12.5	11.4	12.0	
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila najnižu srednju školu (nivo 0-2 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		22.2 w	28.7	22.1	21.7	21.0	
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila tercijarni nivo obrazovanja (nivo 5-8 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		6.5 w	9.4	11.5	10.7	10.0	
						11.0	
<b>Socijalna kohezija</b>							
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (domaća valuta)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom inflacije) (2016 = 100)		338 w	480 w	499 w	510 w	511 w	515 w
		96 w	96 w	100 w	100 w	98 w	98 w
GINI koeficijent		:	37	37	37	35	34
Jaz siromaštva		:	36.6	35.6	34.0	35.3	33.1
* Rano odustajanje od obrazovanja i obuke: procenat stanovništva starosne dobi od 18-24 godine sa najnižim srednjim obrazovanjem koji nisu obuhvaćeni daljnjim obrazovanjem ili usavršavanjem (%)		8.6 w	5.7	5.5	5.4	4.6	5.0
<b>Životni standard</b>							
Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019
Broj pretplata za mobilne telefone u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		304.3 sw	282.8 sw	296.9 sw	310.5 sw	331.7 sw	350.3 sw
Pokrivenost mobilnim širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		1 611.5 w	1 620.1 w	1 632.5 w	1 636.7 w	1 822.8 w	1 850.9 w
Fiksna pokrivenost širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		1.3 w	8.6 w	8.9 w	10.5 w	8.8 w	8.0 w
		5 w	18 w	19 w	22 w	25 w	29 w
<b>Infrastruktura</b>							
	Napomena	2008	2015	2016	2017	2018	2019

	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw	18.1 sw 0 zw
Gustina željezničke mreže (linije u radu na hiljadu km <sup>2</sup> )									
Dužina autoputeva (u kilometrima)									
<b>Inovacije i istraživanja</b>									
Javna potrošnja za obrazovanje u odnosu na BDP (%)									
* Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)									
Izdvajanja iz državnog budžeta ili izdaci za istraživanje i razvoj, kao procenat BDP-a (%)									
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)									
<b>Životna sredina</b>									
* Indeks emisije gasova sa efektom staklene bašte, ekvivalent CO <sub>2</sub> (1990 = 100)									
Energetski intenzitet privrede (kg ekvivalenta nafte po BDP 1.000 eura u stalnim cijenama za 2015. godinu)									
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)									
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem teretnom saobraćaju (na osnovu tonskih kilometara) (%)									
<b>Energetika</b>									
Primarna proizvodnja svih energetskekih proizvoda (u hiljadama tona ekvivalenta nafte (TEN))									
Primarna proizvodnja sirove nafte (u hiljadama TEN)									
Primarna proizvodnja čvrstih goriva (u hiljadama TEN)									
Primarna proizvodnja gasa (u hiljadama TEN)									
Neto uvoz svih energenata (u hiljadama TEN)									
Bruto unutrašnja potrošnja energije (u hiljadama TEN)									
Bruto proizvodnja električne energije (GWh)									
<b>Poljoprivreda</b>									
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (po proizvodnim cijenama) (2010 = 100)									
Iskorišćena poljoprivredna površina (u hiljadama hektara)									
Broj stoke: živa goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)									
Broj stoke: žive svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)									
Broj stoke: žive ovce i žive koze (u hiljadama grla, kraj perioda)									
Raspodijeljeno sirovo mlijeko na gazdinstvima (u hiljadama tona)									
Proizvodnja usjeva koji se žanju: žitarice (uključujući pirinač) (u hiljadama tona)									
Proizvodnja usjeva koji se beru: šećerna repa (u hiljadama tona)									

Izvor: Eurostat nadležni organi za statistiku u Crnoj Gori



- : = nije dostupno
- b = razvrstano u serije
- c = povjerljivo
- e = procjena
- p = privremeno
- s = procjena Eurostata
- w = podaci dostavljeni od strane i sa odgovornošću nacionalnog organa nadležnog za statistiku i objavljeni u stanju u kakvom su dobijeni, bez bilo kakve garancije po pitanju kvaliteta ili usklađenosti sa statističkom metodologijom EU
- z = nije primjenjivo i zato iznosi 0
- \* = indikator Evropa 2020
- \*\* = indikator za makroekonomsku neravnotežu (MIP)

Fusnote:

- 1) Podaci sastavljeni prema NACE Rev. 1.1.
- 2) Podaci su u skladu sa Priručnikom za platni bilans MMF, peto izdanje.
- 3) Kraj godine (31. decembar). Nacionalna definicija M0, koja obuhvata bankarske depozite kod CBCG (račun poravnania i računa obavezne rezerve) i procenjeni iznos gotovog novca u opticaju.
- 4) Kraj godine (31. decembar). Nacionalna definicija M11, koja obuhvata bankarske depozite kod CBCG (račun poravnania i računa obavezne rezerve) i procenjeni iznos gotovog novca u opticaju, depozite po vidjenju nebankarskog sektora koji se drže kod banaka i CBCG, u EUR i drugim valutama, plus depozite po vidjenju centralne vlade u EUR i drugim valutama.
- 5) Kraj godine (31. decembar). Nacionalna definicija M21, koja obuhvata bankarske depozite kod CBCG (račun poravnania i računa obavezne rezerve) i procenjeni iznos gotovog novca u opticaju, depozite po vidjenju nebankarskog sektora koji se drže kod banaka i CBCG, u EUR i drugim valutama, plus depozite po vidjenju centralne vlade u EUR i drugim valutama plus oročene depozite nebankarskog sektora kod banaka, u EUR i drugim valutama, plus oročene depozite centralne vlade u EUR i drugim valutama.
- 6) Zajmovi uključuju ukupne zajmove banaka odobrene građanima izvan države monetarnih finansijskih institucija i druga potraživanja (faktoring i forfetiranje, potraživanja po osnovu neizmirenih akceptnih mjenica, garancije i mjenice).
- 7) Ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa, neplaćeni iznosi.
- 8) Podaci se odnose na broj zaposlenih u javnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih.
- 9) Podaci se odnose na broj zaposlenih u privatnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih. Sadrže podatke o privatnim kompanijama ili preduzećima, preduzetnicima, privatnim gazdinstvima i NVO.
- 10) Razdvojeno u serije, jer su ranije samo zaposleni odgovarali na ovo pitanje; od 2018 sva zaposlena lica odgovaraju na ovo pitanje.
- 11) Ukupan teretni saobraćaj (nacionalna teritorija i međunarodni prevoz).
- 12) Uključujući životinje koje drže preduzeća, zadruga i domaćinstva.
- 13) U milionima litara. Neto količina, od preduzeća, zadruga i domaćinstava.

EU Enlargement Package  
2021 Montenegro Report

Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations  
Unit A1 – Communication and Inter-institutional Relations  
Rue de la Loi 15, B-1049 Brussels

[ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement)

EUnear 

EU\_near 

EU\_near 