



Centar za građansko obrazovanje



Grđanske  
Inicijative



EUROPEAN UNION  
DELEGATION TO MONTENEGRO



**★ Evropa u mom gradu •**  
**O čemu pregovaramo**  
**i što nam pregovori sa EU donose?**

Podgorica, 2012.





★ **Evropa u mom gradu** ●

***O čemu pregovaramo  
i što nam pregovori sa EU donose?***

## **Evropa u mom gradu**

*O čemu pregovaramo i što nam pregovori sa EU donose?*

### **Izdavač:**

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### **Za izdavača:**

Daliborka Uljarević

### **Biblioteka**

Evropske integracije

### **Partneri na projektu:**

Centar za monitoring (CEMI)

Građanske inicijative (GI)

### **Autori:**

Ana Vujošević

Boris Marić

Chiara Gaia Iascone

Daliborka Uljarević

Danilo Ajković

Eliška Veselá

Jelena Žugjić

Marko Sošić

Milan Marković

Mladen Perazić

Nemanja Tepavčević

Nikola Djonović

Petar Đukanović

Snežana Kaluđerović


Tamara Milaš

Vera Šćepanović

Vučić Četković

### **Dizajn i produkcija:**

Ilija Perić

 identity & promotion

### **Ilustracije:**

Dragana Koprivica

### **Lektura i korektura:**

Centar za građansko obrazovanje

### **Štampa**

Studio MOUSE - Podgorica

### **Tiraž**

400 primjeraka



Projekat "Evropa u mom gradu", u okviru kojeg je izdata i ova publikacija, podržan je od strane Delegacije EU u Crnoj Gori. Nalazi i stavovi iznijeti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Evropske unije, već samo autora i organizacija koje sprovode projekat.

## Sadržaj

### **Predgovor**

Daliborka Uljarević ..... 7

### **Pregovarački proces**

Daliborka Uljarević ..... 11

### **Pregovaračka poglavlja**

#### **Poglavlje 1: Sloboda kretanja roba**

Nemanja Tepavčević ..... 17

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

Nemanja Tepavčević ..... 21

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

Nemanja Tepavčević ..... 25

#### **Poglavlje 4: Slobodno kretanje kapitala**

Nemanja Tepavčević ..... 29

#### **Poglavlje 5: Javne nabavke**

Marko Sošić ..... 33

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

Tamara Milaš ..... 37

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

Marko Sošić ..... 41

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

Marko Sošić ..... 45

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

doc. dr Jelena Žugić ..... 49

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

Chiara Gaia Iascone ..... 53

#### **Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj**

prof. dr Milan Marković ..... 57

#### **Poglavlje 12: Bezbijednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika** - prof. dr Milan Marković

..... 61

|   |     |
|---|-----|
| <b>Poglavlje 13: Ribarstvo</b>  |     |
| prof. dr Milan Marković .....   | 65  |
| <b>Poglavlje 14: Saobraćajna politika</b>   |     |
| Eliška Veselá .....   | 69  |
| <b>Poglavlje 15: Energetika</b>   |     |
| Eliška Veselá .....   | 73  |
| <b>Poglavlje 16: Oporezivanje</b>   |     |
| Vera Šćepanović .....   | 77  |
| <b>Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika</b>   |     |
| Vučić Četković .....  | 81  |
| <b>Poglavlje 18: Statistika</b>   |     |
| Vera Šćepanović .....   | 85  |
| <b>Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje</b>   |     |
| Snežana Kaluđerović .....   | 89  |
| <b>Poglavlje 20: Preduzetnička i industrijska politika</b>  |     |
| Vera Šćepanović .....   | 93  |
| <b>Poglavlje 21: Transevropske mreže</b>  |     |
| Eliška Veselá .....   | 97  |
| <b>Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata</b> - Chiara Gaia Iasone ..... | 101 |
| <b>Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava</b>   |     |
| Boris Marić .....   | 105 |
| <b>Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost</b>  |     |
| Boris Marić .....   | 109 |
| <b>Poglavlje 25: Nauka i istraživanje</b>   |     |
| dr Mladen Perazić .....   | 113 |
| <b>Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura</b>  |     |
| dr Mladen Perazić .....   | 117 |
| <b>Poglavlje 27: Životna sredina</b>  |     |
| Petar Đukanović .....   | 121 |
| <b>Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja</b>   |     |
| Ana Vujošević, Danilo Ajković .....   | 125 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Poglavlje 29: Carinska unija</b>                              |     |
| doc. dr Jelena Žugić.....  | 129 |
| <b>Poglavlje 30: Spoljni odnosi</b>                              |     |
| Nikola Djonović.....   | 133 |
| <b>Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika</b> |     |
| Nikola Djonović .....  | 137 |
| <b>Poglavlje 32: Finansijska kontrola</b>                        |     |
| Marko Sošić .....  | 141 |
| <b>Poglavlje 34: Finansijske i budžetske odbredbe</b>            |     |
| doc. dr Jelena Žugić.....  | 145 |
| <b>Poglavlje 34: Institucije</b>                                 |     |
| Chiara Gaia Iasone .....   | 149 |
| <b>Poglavlje 35: Ostala pitanja</b>                              |     |
| Chiara Gaia Iasone .....   | 153 |





## Predgovor

Crna Gora će proći do sada najzahtjevniji i najsloženiji put pregovora sa Evropskom unijom (EU). Činjenica da će pregovori početi poglavljima 23 – Pravosuđe i temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, kao i da će ova poglavlja ostati otvorena do samog kraja, ukazuje na veličinu izazova sa kojim će biti suočena Crna Gora tokom pregovaračkog procesa.

U publikaciji pred vama je kratak osvrt na ono čime će se veliki broj ljudi uključenih u pregovore po raznim osnovama, a posebno crnogorske nadležne institucije, baviti kroz usklađivanje crnogorskog pravnog okvira sa komunitarnom tekovinom EU, ali i kroz rješavanje raznih nivoa problema tokom cijelog procesa pregovora i nakon njih.

Naša je namjera da približimo široj javnosti sadržaj pregovaračkih poglavlja projektujući ih na crnogorski model pregovora. Naime, jedna dimenzija ovog složenog procesa je to što će hiljade ljudi konkretno, dugo i naporno raditi na ispunjavanju preporuka EU i usklađivanju pravnog okvira sa standardima EU, odnosno izgradnji institucionalnih i demokratskih kapaciteta crnogorskog društva. Ali, druga, podjednako važna dimenzija jeste što će se paralelno svi građani i građanke Crne Gore, polako ali sigurno, kretati ka razumijevanju i prihvatanju konteksta koji će oblikovati pregovori po ovim poglavljima, a što će pratiti učinkovite reforme.

Poglavlja su kreirana po društvenim oblastima i cio proces je vrlo precizno razrađen da prvo skenira stanje društva koje treba da postane punopravni član EU, kroz eksplanatorne i bilateralne sastanke, nakon kojih se kroz napredak i realizaciju akcionih planova dolazi do mjerila za otvaranje pojedinih poglavlja koje prati dalji napredak i efikasnost i efektivnost realizacije utvrđenih zadataka do dostizanja mjerila za zatvaranje pojedinih poglavlja.

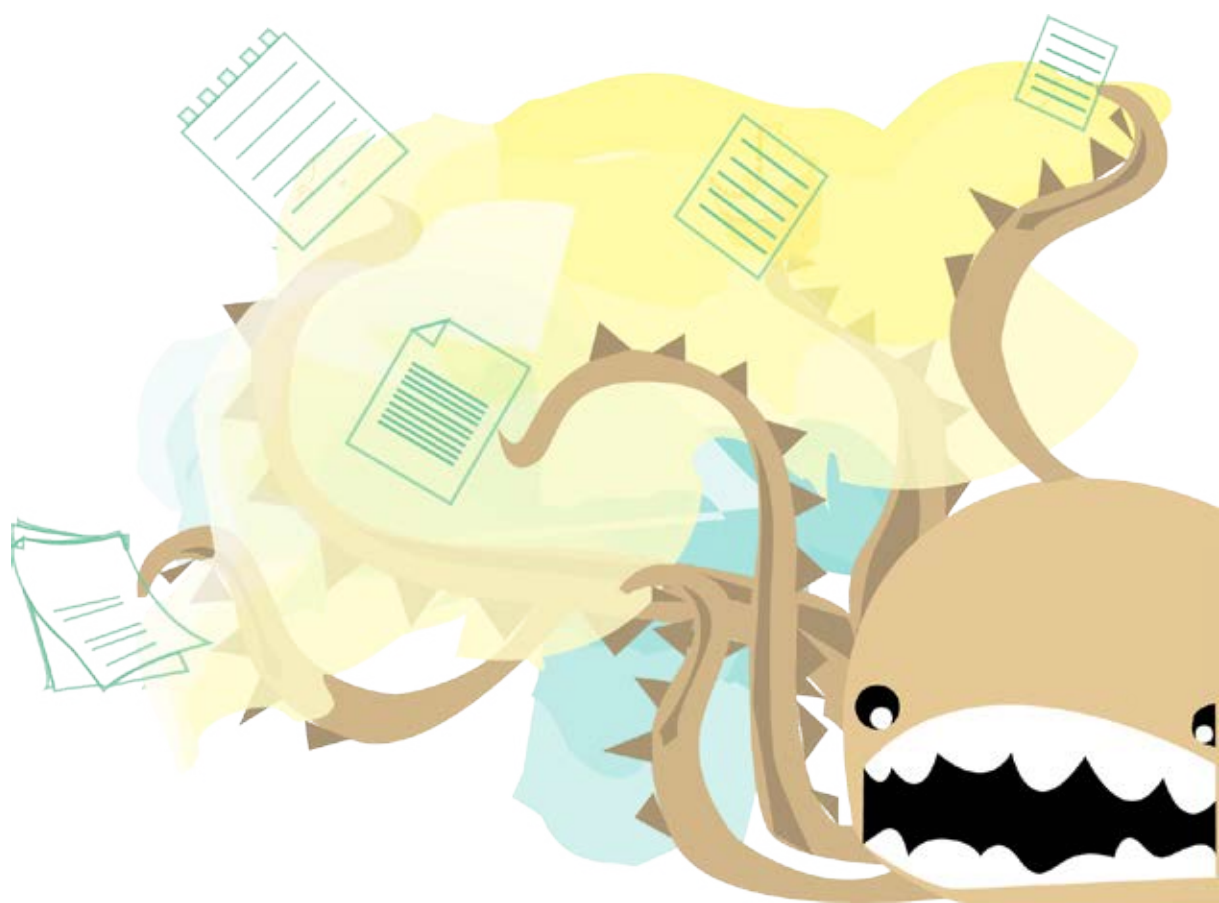
Ova procedura pregovora može asociirati i na pravila neke društvene igre. Ko prođe sve baze na koje naiđe pobijedio je. Lijepo bi bilo da su pregovori igra, ali oni su najzahtjevniji i najizazovniji proces sa kojim se crnogorske institucije sistema, pa i crnogorsko društvo, u cjelini suočavaju. Dešava nam se da stavljamo svoje kapacitete na provjeru na način koji nam do sada nije

bio svojstven. Provjeravamo mogućnosti pune izgradnje institucionalnih kapaciteta, istražujemo sopstvene demokratske potencijale, suočavamo se sa razbijanjem tabua i predrasuda, otvaramo se za drugosti, postajemo spremni da preuzmemo odgovornost. Možda se nekom čini da smo ovo nekada ili makar nešto od ovoga već radili. Pokušaja jeste bilo, ali sistemskog pristupa izgradnji funkcionalne demokratije i nečega što kratko možemo definisati kao evropeizaciju društva zasigurno nije bilo.

Danas i Unija ima brojne probleme, a posebno su izraženi problemi ekonomske prirode. Sumnjičavi bi mogli postaviti pitanje da li je uopšte opravdano kretati se ka evropskim integracijama, da li su iste možda prevaziđene? Kvalitet evropskih integracija je upravo u tome što je Unija uspjela da izgradi mehanizme demokratskog rješavanja svih pitanja. A taj kvalitet je vrlo potreban na ovim prostorima.

EU nije samo uspješna ekonomska priča, ona je prije svega uspješna demokratska priča. Sve i da, hipotetički gledano, Crna Gora odustane od evropskih integracija, ona ne bi imala budućnost funkcionalne i prosperitetne demokratije bez pretresanja i izgradnje društveno-političke i ekonomske osnove na vrijednosnoj osnovi izgrađenoj u Uniji.

*Daliborka Uljarević*





## Pregovarački proces

Pregovori o pristupanju su pregovori o uslovima pod kojim država kandidatkinja pristupa Evropskoj uniji i njenim osnivačkim ugovorima, a koji se utvrđuju međunarodnim ugovorom između država članica Evropske unije i države kandidatkinje – tzv. Ugovorom o pristupanju.

Učesnici pregovora su države članice Evropske unije i država kandidatkinja. Tokom pregovora, pregovaračke pozicije Evropske unije u ime država članica zastupa predsjedavajući Savjeta Evropske unije, dok na strani države kandidatkinje pregovore o pristupanju najčešće vodi ministarstvo vanjskih poslova, uključujući glavnog pregovarača i pregovarački tim.

Pregovori se vode u okviru bilateralne međuvladine konferencije na kojoj učestvuju predstavnici država članica Evropske unije, s jedne strane, i predstavnici države kandidatkinje, s druge strane. Na konferenciji učestvuju i predstavnici Evropske komisije.

Samo članstvo u Uniji uslovljeno je prihvatanjem svih prava i obaveza na kojima se Unija zasniva i njenog institucionalnog okvira, kao i njenih osnovnih vrijednosti i načela. Sve ovo je obuhvaćeno pojmom *pravne tekovine Evropske unije* (franc. *acquis communautaire*), a ona se stalno razvija, odgovarajući na potrebe Unije i država članica. Njeni najvažniji elementi su:

- » primarno zakonodavstvo – osnivački ugovori;
- » sekundarno zakonodavstvo – uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja;
- » drugi izvori prava – presude Suda EZ-a, opšta načela prava, međunarodni ugovori;
- » ostali akti – rezolucije, izjave, preporuke, smjernice, zajedničke akcije, zajednička mišljenja itd.

Pravna tekovina je, za potrebe pregovora o pristupanju, podijeljena u 35 tematskih poglavlja, koja se ujedno smatraju i pregovaračkim poglavljima. Suštinski, država kandidatkinja ne pregovara o pravnoj tekovini Evropske unije, nego o uslovima i načinu njenog preuzimanja i primjeni iste. Upravo se zbog toga često pregovori o pristupanju ne smatraju klasičnim pregovorima, već procesom prilagođavanja države kandidatkinje vrijednosnom, pravnom i društvenom sistemu Evropske unije.

Do punopravnog članstva u Evropskoj uniji svaka država kandidatkinja dužna je preuzeti cijelu pravnu tekovinu i pokazati sposobnost za njenu efektivnu primjenu. Ako država kandidatkinja do trenutka stupanja u punopravno članstvo zbog opravdanih razloga ne može u potpunosti prihvatiti i primijeniti pravnu tekovinu u pojedinom poglavlju pregovora, tokom pregovora u datom poglavlju može zatražiti tzv. *prelazna razdoblja*. To su dodatna vremenska razdoblja za potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU na određenom području i nakon stupanja u članstvo u Uniju. No, zatražena prelazna razdoblja moraju biti vremenski i sadržajno ograničena i ne smiju narušavati slobodu tržišta ili uticati na djelovanje unutrašnjeg tržišta Zajednice. U rijetkim slučajevima državama kandidatkinjama bila su odobrena i *izuzeća* (tzv. *derogacije*) kao trajna odstupanja od primjene pravne tekovine na određenom području. Prelazna razdoblja za primjenu pravne tekovine mogu biti dogovorena i u interesu Evropske unije.

Nakon formalnog otvaranja pregovora slijedi faza pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva države kandidatkinje s pravnom tekovinom EU, odnosno tzv. *skrining* (eng. *screening*), koji može trajati od jednog dana do nekoliko nedjelja. Svrha skrininga je utvrđivanje razlika u svakom poglavlju pregovora između zakonodavstva države kandidatkinje i pravne tekovine Evropske unije s kojom je do trenutka pristupanja u članstvo potrebno uskladiti nacionalno zakonodavstvo. Na osnovu te analize, od države kandidatkinje očekuje se da pokaže hoće li moći u cjelosti prihvatiti pravnu tekovinu Evropske unije u pojedinom poglavlju pregovora i uskladiti uočene razlike u zakonodavstvu ili ima namjeru da zatraži odgovarajuća prelazna razdoblja za potpuno usklađivanje i punu primjenu. Skrining se održava zasebno za svako poglavlje pregovora, a njegovo trajanje po pojedinom poglavlju zavisi od obima pravne tekovine.

Po okončanju analitičkog pregleda, države članice kroz Savjet EU donose odluku o otvaranju pregovora u pojedinom poglavlju, zavisno od ocjene spremnosti države kandidatkinje. Otvaranjem pregovora o pojedinom poglavlju započinje sadržajna faza pregovora tokom koje se pregovara o uslovima pod kojima će država kandidatkinja prihvatiti, primijeniti i sprovesti pravnu tekovinu Evropske unije u tom poglavlju, uključujući prelazna razdoblja koja je eventualno zatražila država kandidatkinja. Sadržajni pregovori vode se na osnovu pregovaračkih pozicija EU i države kandidatkinje, koja se pripremaju za svako pojedino poglavlje pregovora u zavisnosti od rezultata skrininga.

12 Tokom cijelog trajanja pregovora redovno se izvještava Evropski parlament, a u državi kandidatkinji nadležni skupštinski odbor za praćenje pregovora.

Nakon postizanja dogovora između Evropske unije i države kandidatkinje o pojedinom poglavlju pregovora, uz ispunjenost svih uslova za njegovo zatvaranje, ono se smatra privremeno zatvorenim. Formalnu odluku o tome donosi međuvladina konferencija na ministarskom nivou. Sve do sklapanja Ugovora o pristupanju, ako se u tom poglavlju pravne tekovine donesu bitno novi propisi ili ako država kandidatkinja ne ispuni uslove i obaveze koje je preuzela za to poglavlje pregovora, postoji mogućnost njegovog ponovnog otvaranja.

Kada se pregovori privremeno zatvore u svim poglavljima, Evropski savjet u svojim zaključcima uobičajeno obilježava okončanje pregovora s državom kandidatkinjom. Zatim se rezultati pregovora ugrađuju u odredbe nacrtu Ugovora o pristupanju, u čijoj izradi učestvuju predstavnici država članica i institucija EU te predstavnici države kandidatkinje. Dogovorom između EU i države kandidatkinje o tekstu nacrtu *Ugovora o pristupanju* tekst se upućuje u odgovarajući postupak u institucijama i državama članicama EU, te državi kandidatkinji. Na osnovu nacrtu Ugovora, a prije njegovog potpisivanja, Evropska komisija mora donijeti konačno mišljenje o zahtjevu za članstvo države kandidatkinje, Evropski parlament dati saglasnost, a Savjet na kraju donijeti jednoglasnu odluku o prihvatanju nove države članice i njenog zahtjeva za članstvo. Država kandidatkinja otada se smatra *državom pristupnicom*.

Da bi Ugovor o pristupanju stupio na snagu, trebaju ga ratifikovati parlamenti država članica i države pristupnice. Prije toga, većina država kandidata sprovodi i referendum na kojem građani i građanke donose konačnu odluku o ulasku države u Evropsku uniju. Stupanjem na snagu Ugovora o pristupanju, obično na utvrđeni datum, pod uslovom da je završen proces ratifikacije, država kandidat postaje članica Evropske unije.

Ovo je kratak i uprošćen opis puta jedne države da postane članica Evropske unije. Crna Gora je upravo na početku ovog puta i postoje brojni razlozi zbog kojih je teško trenutno prognozirati koliko će ovaj proces pregovora trajati za Crnu Goru. Proces proširenja se stalno usložnjava i postaje sve zahtjevniji. Crna Gora će proći najzahtjevniji proces pregovora do sada, sa puno uslova koje će morati da ispuni da bi dokazala da je sposobna da sprovodi preuzetu i usvojenu pravnu tekovinu Evropske unije.

Crna Gora će pregovore o pristupanju početi sa poglavljima 23 i 24 koja se odnose na pravosuđe i temeljna prava, odnosno na pravdu, slobodu i bezbjednost. Proces skrininga za ova poglavlja je već završen, kao i za poglavlja 25 i 26. Nakon izvještaja o skriningu, počinje faza izrade akcionih planova za ispunjavanje uslova, što će artikulirati brojne društvene tokove

u Crnoj Gori i istu mijenjati u pravcu pune primjene vrijednosti evropske pravne tekovine i demokratskog poretka.

Vlada Crne Gore je 29. decembra 2011. imenovala glavnog pregovarača za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Do sada je formiran značajan broj radnih grupa za pripremu pregovora po poglavljima, a taj proces i dalje traje. Ove radne grupe uključuju pored članova iz državne administracija i predstavnike civilnog društva. Prvi eksplanatorni sastanak sa predstavnicima Evropske komisije za poglavlje 23 održan je 26. i 27. marta 2012. u Briselu, čime je i zvanično počeo proces skrininga. Poučena prethodnim iskustvom, Evropska unija je odlučila da pregovore sa Crnom Gorom počne sa poglavljima 23 i 24 i da sa tim poglavljima pregovore i zatvori.

Pregovore sa Crnom Gorom obilježiće brojni uslovi koji će se kroz poglavlja postavljati Crnoj Gori. Posao intenzivne međusobne komunikacije sa institucijama Evropske unije i to prvenstveno sa Evropskom komisijom, kao i interna komunikacija među crnogorskim institucijama i društvenim subjektima biće od izuzetnog značaja. Osim komunikacione strategije moraće se raditi redovni presjek stanja, koji će ukazati dokle se stiglo s procesom harmonizacije po konkretnim pitanjima. Otvaranje poglavlja nakon okončanih skrininga po pojedinim poglavljima, može se očekivati tokom 2013. Poglavlja 23 i 24, ako se nastavi trenutna dinamika, biće otvorena krajem 2013.

Crna Gora će kroz pregovarački proces, a prije svega kroz ispunjavanje brojnih *mjerila* (eng. *benchmarks*) po pojedinim poglavljima polako, ali sigurno, prenositi dio po dio svog suvereniteta na institucije Evropske unije. Na kraju procesa, kada Crna Gora bude na pragu punopravnog članstva u Evropsku uniju, preniće više od 80% svog suvereniteta na Uniju. Usklađivanje ili harmonizacija, odnosno proces preuzimanja i primjene pravne tekovine Unije, nastaviće se i biće obavezujući dok god je Crna Gora članica Evropske unije.

Sve ovo će bitno mijenjati crnogorsko društvo, mnoga shvatanja i vrijednosni sistem. Proces pregovaranja je izazov za političke i stručne elite po pojedinim oblastima, ali i za svakog građanina i građanku Crne Gore ponaosob. No, na kraju tog procesa osnovna načela EU – sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštovanje pravne države i vladavine prava – biće i osnovna načela Crne Gore.



# Pregovaračka poglavlja



# Poglavlje 1: Slobodno kretanje roba

*Nemanja Tepavčević*

Kao temelj jedinstvenog tržišta EU, princip slobodnog kretanja roba podrazumijeva ukidanje svih trgovinskih barijera između država članica. Stoga, primarni značaj ovog pregovaračkog poglavlja je ukidanje svih tehničkih prepreka u trgovini robom. Uklanjanjem uvoznih i izvoznih carinskih tarifa doprinosi se nesmetanom protoku robe unutar cijele EU.

Ipak, eliminisanje carinskih prepreka i brisanje količinskih ograničenja na uvoz, odnosno izvoz, nije dovoljno da bi se garantovalo slobodno kretanje roba. Zbog raznolikosti nacionalnih standarda i pravila vezanih za kvalitet i bezbjednost proizvoda u različitim državama, ovo poglavlje nalaže i uzajamno priznavanje kvaliteta proizvoda među zemljama članicama. Da bi se ostvario ovaj cilj, jasno definisani visoki standardi moraju biti ispoštovani kako bi se zaštitio javni interes, a to je prije svega bezbjednost građana i građanki. Od najvažnijih oblasti koje regulišu ovo poglavlje ističu se standardizacija proizvoda, kontinuirano ocjenjivanje usaglašenosti domaćih proizvoda sa evropskim normama, efikasan nadzor tržišta da bi se osigurala opšta bezbjednost proizvoda, te polje metrologije koje se tiče preciznog mjerenja mase, dužine, temperature, zapremine ili neke druge karakteristike, u zavisnosti od proizvoda o kome je riječ.

U Crnoj Gori postoji institucionalni okvir koji je namijenjen donošenju nacionalnih i prihvatanju međunarodnih standarda, te utvrđivanju usaglašenosti crnogorskih standarda sa evropskim normama. Takođe, kao potpisnica CEFTA sporazuma, Crna Gora je dio šireg regionalnog prostora slobodne trgovine, a kroz pojedinačne ugovore sa zemljama okruženja uklonjene su tehničke prepreke za kvalitetnije trgovinske odnose. Svi postojeći standardi koji su u opticaju u Crnoj Gori su identični evropskim i drugim međunarodnim standardima, a oko 80% njih čine neposredno preuzeti EU standardi. Međutim, nedovoljna obučenos kadra, kao i mali broj akreditovanih tijela za ocjenu usaglašenosti sa EU normama neke su od boljki crnogorskog uređenja po pitanju slobode kretanja roba.

Srž rješenja sadržanih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koja se odnose na ovo poglavlje ogleda se u eliminisanju uvozno-izvoznih

carinskih tarifa između Crne Gore i EU. Ove odredbe se primjenjuju na industrijske, poljoprivredne i riblje proizvode, uz određene izuzetke koji podrazumijevaju postepeno ukidanje carina. Ovim se planira uspostavljanje područja bilateralne slobodne trgovine do maja 2015, s tim da je Crna Gora izrazila spremnost da svoje carine u trgovini sa EU ukine i prije tog roka, ukoliko to bude dozvoljavalo opšte stanje u privredi. Nakon stupanja na snagu SSP-a, zabranjen je svaki vid diskriminacije između država članica EU i Crne Gore u pogledu uslova po kojima se pomenuti proizvodi nabavljaju i prodaju. Takođe, SSP u ovoj oblasti nalaže ukidanje količinskih ograničenja u izvozno-uvoznim odnosima EU i Crne Gore za industrijske, poljoprivredne i riblje proizvode. U praksi, to Crnoj Gori omogućava da izveze neograničene količine svojih proizvoda, pri čemu se podrazumijeva njihovo ispunjavanje svih standarda EU iz ove oblasti. Stupanjem na snagu SSP-a, obje strane su se obavezale da će zaštititi geografske oznake za porijeklo poljoprivrednih i ribljih proizvoda, kao i svih prehrambenih proizvoda, osim vina i drugih alkoholnih pića. Što se tiče ove posljednje kategorije, zanimljivo je pomenuti da se rješenjima iz SSP-a Crnoj Gori omogućava bescarinski izvoz do 16,000 hl vina na teritoriju EU, dok EU ima pravo na izvoz 1,500 hl vina u Crnu Goru sa mogućim povećanjem do 3,500 hl. Međutim, kao što se često pominje, uprkos uslovima koji bi trebali stimulisati izvoz crnogorskih proizvoda u EU, postoji problem rastućeg deficita s crnogorske strane u razmjeni svojih dobara sa EU.

Bez obzira na rješenja iz SSP-a, i Crna Gora i EU imaju mogućnost da zabrane ili ograniče uvoz, odnosno izvoz, zbog eventualnih problema javne bezbjednosti, zaštite zdravlja ljudi, životinja i biljaka ili iz drugih opravdanih razloga. Da bi se spriječila bilo kakva zloupotreba rješenja iz SSP-a koja se tiču slobodnog kretanja robe, postoji oštra kontrola administrativne saradnje kako bi se detektovale prevare ili nepoštovanje obaveza sa obje strane.

Kao i u drugim oblastima, nedostatak administrativnih kapaciteta i slaba usklađenost crnogorskih zakona sa pravnom tekovinom EU osnovni su problemi koji će predstavljati izazov za Crnu Goru i na polju slobodnog kretanja roba. Primjera radi, bez osnaživanja Instituta za standardizaciju stručnim kadrom, ova oblast teško može napredovati. Takođe, široka lepeza podjele odgovornosti na različita ministarstva i druge državne organe komplikuje sprovođenje mjera za uspostavljanje slobode kretanja robe. Kada je riječ o ocjeni usaglašenosti crnogorskih proizvoda sa EU normama

ona je na niskom nivou, što može biti jedna od kočnica u pregovorima Crne Gore sa EU u ovom poglavlju.

Vezano za zakonska rješenja, Crna Gora bi trebala usvojiti Nacionalnu strategiju standardizacije i početi sa njenom primjenom, te izmijeniti Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda, kao i Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti. Jedna od konkretnih mjera koja bi Crnoj Gori omogućila kvalitetno ispunjavanje obaveza iz oblasti slobode kretanja roba jeste i uspostavljanje jedinstvene tržišne inspekcije koja bi djelovala na cijeloj teritoriji države. Time bi se efikasnije vršio nadzor tržišta, što je jedan od temelja ovog poglavlja. Jedinstvenim sistemom nadzora omogućilo bi se djelotvornije praćenje bezbjednosti proizvoda plasiranih na tržište, a blagovremenim uočavanjem rizičnih roba koje prijete javnom interesu, preventivno bi se djelovalo kako bi potrošači bili zaštićeni.

Da bi bili konkurentni na evropskom tržištu, crnogorski proizvođači bi zbog pristupanja Crne Gore EU trebali biti više stimulisani da rade na podizanju nivoa kvaliteta domaćih proizvoda. Zbog toga je važno početi kampanje koje će motivisati veći broj tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda sa EU normama da se kandiduju i budu izabrana za tu funkciju u svojoj oblasti.

*Završetkom pregovora i punopravnim članstvom u EU, Crna Gora će postati dio jedinstvenog evropskog tržišta u kome se garantuje zaštita potrošača, javnog zdravlja i životne sredine. Potrošačima će biti dostupne detaljne informacije o proizvodima koji će prolaziti rigorozne kontrole da bi se građanima dostavila bezbjedna roba.*

*Jedna od zablude vezanih za ovo poglavlje je da se zbog članstva u EU naša zemlja mora odreći svojih tradicionalnih brendova poput njeguškog pršuta ili raznih vrsta sireva koji se proizvode širom Crne Gore.*

*Naprotiv: potpunim usklađivanjem crnogorskih proizvoda u oblasti standardizacije, nadzora tržišta i drugih oblasti vezanih za slobodno kretanje robe, podstiče se podizanje nivoa kvaliteta i bezbjednosti tih proizvoda. Od ovakvog pristupa koristi će imati i potrošači jer će im se dostavljati kvalitetna i sigurna roba, kao i proizvođači jer će svoje proizvode moći da plasiraju na EU tržište bez ikakvih prepreka i time promovišu i crnogorska dobra.*



## Poglavlje 2: Slobodno kretanje radnika

*Nemanja Tepavčević*

Slobodno prekogranično kretanje unutar EU, jedno je od najvažnijih prava svakog evropskog građanina i građanke. Budući da je EU prvobitno uspostavljena radi stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora, da bi tržište rada glatko funkcionisalo, puna mobilnost radne snage je od samog osnivanja Unije bila jedan od osnovnih ciljeva. Evropska pravna tekovina u ovom poglavlju omogućava državljanima bilo koje zemlje članice da se slobodno kreću, borave i rade na teritoriji drugih zemalja članica, bez straha od diskriminacije na osnovu državljanstva ili bilo koje druge pripadnosti. Zbog osjetljivosti prirode rada, javni sektor, odnosno državni organi, izuzeti su odredbi iz ovog poglavlja.

Ovim poglavljem se reguliše i pravo na prebivalište na teritoriji cijele EU, kao i sva prava koja proizilaze iz principa slobodnog kretanja radnika čime se garantuju jednaki radni uslovi, jednak tretman po pitanju poreskih obaveza, te uživanje socijalne sigurnosti na jednakim osnovama bez obzira na državljanstvo. Zakonodavstvo u ovoj oblasti, takođe, omogućava ostvarenje prava na penziju zapošljenih unutar EU, te definiše način na koji se kreću i borave članovi porodice zapošljenog. Važno je napomenuti da zbog različitih sistema socijalnih davanja i zdravstvene zaštite u državama članicama, ova pitanja se rješavaju kroz saradnju nacionalnih administrativnih institucija, a ne kroz neposrednu primjenu jedinstvenih EU normi. Tako, na primjer, na polju zdravstvenog osiguranja, svi građani i građanke EU posjeduju evropsku zdravstvenu knjižicu na osnovu koje ostvaruju svoja prava kada putuju, rade ili borave u drugim članicama na način što njihova zemlja porijekla direktno vrši prenos sredstava zemlji domaćinu za zdravstvene usluge pružene njenom državljaninu tokom njegovog rada ili boravka u toj zemlji.

Izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca, u Crnoj Gori su pojednostavljene procedure za izdavanje radnih dozvola i time olakšan pristup crnogorskom tržištu rada za državljane EU. Nakon što je potpisala i ratifikovala sporazume o saradnji u oblasti sistema socijalne sigurnosti sa Austrijom, Belgijom, Makedonijom i Švajcarskom, Crna Gora je olakšala kretanje svoje i radne snage ovih zemalja, dok su u planu sporazumi sa drugim zemljama regiona i EU. Ipak, stepen saradnje Crne Gore i članica EU u pogledu sistema socijalne sigurnosti još uvijek je na niskom nivou. Modernizacija zdravstvene zaštite je u toku tako da u Crnoj Gori još uvijek ne postoji elektronska zdravstvena knjižica čijim uvođenjem bi se olakšalo umrežavanje sa članicama EU po pitanju prenosa naknada za zdravstvene troškove nastale tokom rada i boravka u tim zemljama.

Osnovne odredbe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koje se odnose na ovu oblast tiču se eliminisanja diskriminacije radnika koji su državljani Crne Gore, a koji su uredno zapošljeni na teritoriji EU, odnosno radnika koji su državljani EU, a legalno rade u Crnoj Gori. Pored obaveze poštovanja postojećih sporazuma o koordiniranju sistema socijalne sigurnosti sa nekoliko država članica EU, predviđeno je sklapanje novih s ciljem stvaranja što pogodnijih uslova za zapošljavanje. Još uvijek se čeka na ratifikovanje sporazuma sa Slovenijom, a pregovori su u toku sa Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom, Francuskom, Grčkom, Hrvatskom, Slovačkom, Turskom i Ukrajinom.

Da bi se teren u potpunosti pripremio za nesmetano kretanje radne snage, rješenja iz SSP-a zahtijevaju koordiniranje sistema socijalne sigurnosti između Crne Gore i država članica EU kako bi se uskladila prava na prenos penzionih davanja, nadoknade vezane za eventualne povrede na poslu, kao i prava na zdravstvenu zaštitu. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, zajedničko tijelo Crne Gore i EU, nadležan je za sprovođenje pomenutih odredbi kako bi se omogućio obostrani prenos tih prava u onom obimu koji je utvrđen u Crnoj Gori, odnosno u državi članici EU u kojoj se nalaze uredno registrovani radnici.

Najranjivija tačka Crne Gore u oblasti slobode kretanja radnika je nedostatak administrativnih kapaciteta za djelotvorno umrežavanje Crne Gore sa jedinstvenim tržištem EU. Usklađenost crnogorskih zakona sa evropskom pravnom tekovinom je i dalje na niskom nivou, te se u predstojećem periodu moraju vršiti izmjene problematičnih zakonskih rješenja, i što je najvažnije, treba osigurati dovoljan broj kvalitetnog kadra sposobnog za primjenu relevantnih zakona.

Iako su u ovom trenutku pojednostavljene procedure za zapošljavanje kroz lakši pristup radnim dozvolama, od dana pristupanja EU, državljani EU neće smjeti da podliježu potrebama za izdavanjem bilo kakvih odobrenja za rad na teritoriji Crne Gore.

Jedna od konkretnih mjera, koje Crna Gora treba preduzeti da bi olakšala slobodno kretanje radne snage, je i povezivanje Zavoda za zapošljavanje (ZZZCG) sa Evropskom službom za zapošljavanje (EURES), što u ovom trenutku ostaje samo u planu, dok konkretne akcije izostaju. Umrežavanjem ZZZCG sa EURES-om, informacije o mogućnostima zapošljavanja, te o uslovima za rad i boravak u različitim državama EU bile bi lakše dostupne crnogorskim radnicima.

Da bi radna snaga iz Crne Gore bila konkurentna na evropskom tržištu, Crna Gora mora kontinuirano raditi na poboljšanju svog obrazovnog sistema, pružajući građanima i građankama mogućnost da stiču neophodne vještine



koje će odgovarati mijenjajućim potrebama tržišta rada. Kroz saradnju sa državama članicama i upotrebom fondova EU, Crna Gora može postepeno ostvariti taj cilj čime bi se radne sposobnosti crnogorskih radnika prilagodile izazovima novih tržišta, a time se i osigurala veća stopa zapošljenosti naših građana i građanki.

Takođe, neophodno je da Crna Gora preduzme odgovarajuće mjere u vezi sa izradom Evropske knjižice zdravstvenog osiguranja koja će građanima i građankama omogućavati pravo na zdravstvenu zaštitu tokom boravka na teritoriji članica EU.

*Po završetku pregovora i pristupanjem Crne Gore Uniji, crnogorski radnici/e imaju pravo da se zaposle na cijeloj teritoriji EU. Njihove porodice imaju mogućnost da borave sa njima, a uživaju prava na socijalnu sigurnost koja se tiču zdravstvenog osiguranja, penzionog osiguranja, nadoknada za slučaj nezapošljenosti i porodičnih davanja. Ova prava će se ostvarivati bez obzira na to da li je radnik/ca samovoljno odlučio/la da radi u nekoj drugoj članici EU ili je to uradio/la zbog zahtjeva poslodavca. Zapošljavanje crnogorskih radnika/ca na teritoriji EU vršiće se bez posebnih dozvola, osim u onim državama članicama koje se odluče da zadrže privremena ograničenja u vremenskom trajanju od dvije do najviše sedam godina. U tom slučaju, i Crna Gora će imati pravo da primjeni isti tretman prema radnicima tih zemalja koji budu tražili zapošljenje na njenoj teritoriji. Sloboda kretanja radnika/ca dozvolice crnogorskim građanima i građankama da svoje znanje i vještine iskoriste na, za njih, optimalan način, tražeći zapošljenje gdje im to najviše odgovara unutar EU.*

*Rasprostranjeno je uvjerenje da mobilizacija radnika zahtijeva komplikovanu zakonsku proceduru, što nije u potpunosti tačno.*

*Ovo poglavlje reguliše i pravo na prebivalište na teritoriji cijele EU, kao i sva druga prava koja proizilaze iz principa slobodnog kretanja radnika. Time će crnogorski građani i građanke imati jednake radne uslove, poreze i socijalnu sigurnost kao svaki građanin i građanka EU, odnosno moći će se slobodno zaposliti u svim zemljama Evropske unije, bez posebnih radnih dozvola i odobrenja.*

*No, zemlje EU mogu odlučiti da upotrijebe svoje pravo i zadrže izvjesna ograničenja, odnosno da primijene restriktivne mjere i da u skladu sa svojim nacionalnim pravima spriječe ulazak radnika/ca i to u periodu od dvije, pet ili sedam godina. To isto pravo ima i nova članica.*



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

*Nemanja Tepavčević*

U okviru trećeg poglavlja svoje pravne tekovine, EU nastoji omogućiti nesmetano poslovanje građanima i građankama svih država članica na cijeloj teritoriji Unije. Zbog toga se cilj ovog dijela evropskog zakonodavstva ogleda u uklanjanju svih barijera za registraciju i rad pravnih lica između zemalja članica. Da bi privatna lica ili kompanije mogli da pružaju svoje usluge i vrše druge ekonomske djelatnosti u jednoj ili više zemalja članica na stabilan i kontinuiran način, EU je u ovoj oblasti uvela princip uzajamnog priznavanja. Na toj osnovi, lica ili firme koje zakonito pružaju usluge u jednoj državi članici imaju pravo da te iste usluge ponude u drugim zemljama EU zadržavajući svoje matično sjedište. Ukoliko žele, ta ista lica ili firme imaju i mogućnost da osnuju svoja preduzeća i van zemlje porijekla i da tu pružaju usluge pod jednakim uslovima, kao i domaći ekonomski operateri. Stoga, pravo osnivanja i sloboda pružanja prekograničnih usluga teže uklanjanju pravno-administrativnih prepreka na svim nivoima uprave, kako bi se građanima i građankama EU ponudile najkvalitetnije usluge iz različitih oblasti.

Jedan od ključnih elemenata ovog pregovaračkog poglavlja je i uzajamno priznavanje kvalifikacija i diploma čime se olakšava i prenos znanja unutar Unije. Iz tog razloga, uloga akademske zajednice je važna kako bi nacionalni obrazovni programi garantovali efikasnu primjenu stečenog znanja u bilo kojoj državi članici. Takođe, ovim poglavljem se reguliše i pitanje pružanja poštanskih usluga, pri čemu se teži otvaranju ovog sektora konkurenciji da bi se građanima obezbijedile optimalne usluge iz ove oblasti.

U posljednjih godinu dana, u Crnoj Gori su pojednostavljene procedure za osnivanje i poslovanje preduzeća kroz izmjene relevantnih zakona. Jedan od konkretnih primjera efikasnog rješavanja komplikovanih birokratskih procedura odražava se i u uspostavljanju jednošalterskog sistema za registraciju preduzeća u Privrednom sudu. Ovaj sistem je operativan od prošle godine čime je olakšan proces osnivanja preduzeća za pružanje široke lepeze usluga. Dodatno, formalno obrazovanje koje su državljani EU stekli u svojim zemljama u Crnoj Gori se sada priznaje kao da je stečeno u nacionalnom obrazovnom sistemu.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Crna Gora i članice EU su se obavezale da će regulisati pitanje osnivanja i poslovanja preduzeća koja se bave privrednim djelatnostima industrijske, komercijalne i zanatske prirode. Ključna rješenja iz SSP-a podrazumijevaju jednak tretman za osnivanje crnogorskih privrednih društava na teritoriji EU i obratno, uz pružanje jednakih povoljnosti za preduzeća koja pružaju jednako kvalitetne usluge. Da bi se ostvario ovaj cilj, Savjet za stabilizaciju i pridruživanje zadužen je za preduzimanje svih neophodnih mjera kojima bi se stvorili uslovi za uzajamno priznavanje formalnih kvalifikacija stečenih u Crnoj Gori, odnosno u članicama EU.

Rješenjima iz SSP-a pokriva se i oblast međunarodnog pomorskog saobraćaja prema kojima su se dvije strane obavezale na striktno poštovanje standarda bezbjednosti, kao i zaštite životne sredine, kako bi se ovaj vid transporta obavljao slobodno. SSP, takođe, nalaže neograničen tranzitni drumski saobraćaj između Crne Gore i država članica EU. Princip slobodne konkurencije osnova je međunarodnog pomorskog saobraćaja dok će se liberalizacija vazdušnog saobraćaja postepeno uspostaviti posebnim rješenjima. Pristup preduzeća iz te oblasti tržištu dviju strana biće omogućen kroz pregovore koji će se voditi u okviru Multilateralnog sporazuma o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazdušnog prostora.

Poput drugih pregovaračkih oblasti, i na polju slobode pružanja usluga izražen je problem nedostatka administrativnih kapaciteta i nefunkcionalne saradnje među institucijama koje su nadležne za ovo pitanje.

Jedan od ilustrativnih primjera je nedovoljan broj zapošljenih u sektoru poštanskih usluga. U ovoj oblasti, kritično je i pitanje nezavisnosti nacionalnog organa koje se bavi regulacijom poštanskih usluga. Naime, Agencija za elektronske komunikacije i poštanske djelatnosti je zavisna od Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije i od Ministarstva finansija. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskom Direktivom o uslugama je neophodno kako bi se na kvalitetan način ostvarila sloboda pružanja usluga. Prestrukturiranje univerzalnog poštanskog operatera je, takođe, neophodno da bi ovaj sektor bio konkurentan i da bi građanima i građankama ponudio kvalitetnije usluge za niže cijene.

Uprkos donešenim zakonima i izmjenama starih, puna primjena tog zakonodavstva ostaje ključ poboljšanja pravnog okvira za uzajamno

priznavanje profesionalnih kvalifikacija kako bi i crnogorska radna snaga bila mobilnija i nudila privlačnije usluge za šire EU tržište. Tu se posebno ističu medicinska, stomatološka, farmaceutska i veterinarska zanimanja čije je dalje prilagođavanje evropskim normama ključno da bi se znanje stečeno u Crnoj Gori automatski priznavalo na teritoriji EU. Da bi se taj cilj ostvario, obrazovni sistem Crne Gore mora biti fleksibilniji i učenicima i studentima ponuditi više praktičnog znanja koje bi bilo primjenjivo u profesionalnom angažmanu i van granica naše zemlje. Stoga, sveobuhvatna primjena Bolonjske deklaracije na crnogorskim visokoškolskim ustanovama je izuzetno važna jer se time otvaraju vrata crnogorskom obrazovanom kadru da se radno angažuje u pružanju usluga u bilo kojoj članici EU.

*Po ispunjenju svih uslova za članstvo vezanih za oblast slobode pružanja usluga, Crna Gora postaje dio jedinstvenog tržišta u kojem firme registrovane u jednoj zemlji članici mogu pružati svoje usluge na teritoriji drugih država članica, čak i bez obaveznog poslovnog nastanjanja van matične zemlje. Otvaranjem tržišta za slobodno uspostavljanje predstavništava kompanija registrovanih u različitim zemljama EU, građanima i građankama Crne Gore će biti na raspolaganju širok spektar usluga od kojih oni mogu da biraju za njih najpovoljnije i najbolje. Tu spadaju, na primjer, advokatske usluge, osiguravajuća društva, softverske kompanije, banke i slično.*

*Jedna od predrasuda koja je obilježila prethodnu rundu proširenja a vezana je za oblast slobode pružanja usluga, poznata je pod fenomenom "poljskog vodoinstalatera". Naime, građani i građanke Francuske strahovali su da će biti preplavljeni jeftinom radnom snagom iz siromašnijeg, istočnog dijela kontinenta koja bi pružala usluge za znatno niže cijene čime bi francuska privreda izgubila profit. Poljaci i drugi istočno-Evropljani, s druge strane, plašili su se da će izgubiti sopstvenu radnu snagu. Međutim, do toga nije došlo.*

*Statistički podaci ukazuju da se Poljaci i državljani drugih novih članica EU, u posljednje vrijeme, masovno vraćaju u svoje matične zemlje sa novostečenim radnim iskustvom u drugim zemljama EU i time doprinose jačanju privrede u svojim zemljama.*



## Poglavlje 4: Slobodno kretanje kapitala

*Nemanja Tepavčević*

Četvrto poglavlje zauzima izuzetno važnu ulogu u evropskoj pravnoj tekovini ne samo iz ekonomskih razloga, već i zbog zaštite principa vladavine zakona. Da bi se ostvarilo slobodno kretanje kapitala, ovaj dio evropskog zakonodavstva nalaže uklanjanje svih restrikcija na protok kapitala, kao i efikasno regulisanje prekograničnih plaćanja u ovoj oblasti, i to ne samo unutar teritorije EU, već i između država članica i trećih zemalja.

Međutim, budući da se radi o oblasti koja je podložna riziku od nekontrolisanog protoka kapitala, ovo poglavlje nalaže zemljama članicama da sprovedu temeljnu identifikaciju klijenata uz redovno i uredno izvještavanje o sumnjivim transakcijama. Drugim riječima, pošto postoji rizik od korišćenja slobodnog kretanja kapitala u nelegalne svrhe, poput trgovine drogom i finansiranja drugih kriminalnih aktivnosti, nadležni organi moraju budnim okom motriti na sve iole sumnjive novčane transakcije i adekvatno postupati kako bi se te radnje spriječile.

Stoga je potpuno usklađivanje crnogorskog nacionalnog zakonodavnog okvira sa pravnim nasljeđem EU iz oblasti slobodnog kretanja kapitala od ključnog značaja za borbu protiv finansijskog kriminala, pranja novca i finansiranja terorizma. Da bi se osigurao nesmetan protok kapitala, i ujedno spriječila zloupotreba ovog principa u ilegalne svrhe, ovo poglavlje zahtijeva i snažne administrativne kapacitete, te tijesnu saradnju pravosudnih i policijskih organa. Ovo poglavlje se može dovesti u vezu i sa nekoliko ključnih prioriteta koji su Crnoj Gori predstavljeni u Mišljenju Evropske komisije iz 2010. - naime, sa snažnijom borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i sa potrebom da se obezbijedi nezavisan rad crnogorskih tužilačkih i sudskih organa.

Kretanje kapitala je u Crnoj Gori relativno slobodno, s obzirom da se radi o liberalizovanom tržištu koje je otvorilo svoje granice za nesmetan protok kapitala. Međutim, u 2010, samo polovina direktnih stranih investicija bila je porijeklom iz EU, što predstavlja značajno smanjenje u odnosu na učešće EU investicija u iznosu od skoro 65% u prethodnoj deceniji.

Pozitivni pomaci su vidljivi, od prošle godine, od kada Centralna banka sprovodi mjere za siguran transfer novca prikupljanjem svih neophodnih podataka o finansijskim transakcijama, što je u skladu sa EU normama. Usvajanjem Strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranje terorizma, kao i Akcionim planom za njeno sprovođenje do

2012, učinjeni su prvi koraci ka onemogućavanju zloupotrebe slobodnog kretanja kapitala. Bankarski sektor se u posljednje vrijeme više angažovao u redovnom izvještavanju o sumnjivim kretanjima sredstava, što je pozitivan primjer drugim subjektima koji bi se trebali uključiti u ovaj proces.

Shodno rješenjima iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Crna Gora i države članice EU obavezale su se da odobravaju sve vidove plaćanja i transfera novca uz adekvatnu kontrolu kojom bi se spriječile nezakonite radnje. To podrazumijeva i omogućavanje direktnih ulaganja u privredna društva, kao i jednak tretman državljana EU zemalja pri sticanju nekretnina u Crnoj Gori.

Među stavkama iz SSP-a koje pokrivaju ovu oblast, akcenat je stavljen na uspostavljanje i unaprijeđenje institucionalne saradnje između Crne Gore i država članica EU radi spriječavanja zloupotrebe finansijskih sistema u svrhe pranja novca ili različitih vidova nelegalnih privrednih aktivnosti. Naročito se podvlači značaj ranog detektovanja sumnjivih transakcija koje služe za finansiranje terorizma ili trgovinu drogom.

Kao posljedica nedostatka administrativnih i nadzornih kapaciteta u ovoj oblasti, u Crnoj Gori se javlja niz problema koji će otežavati pregovore u oblasti slobode kretanja kapitala. Osim banaka, i drugi subjekti se moraju aktivnije uključiti u blagovremeno izvještavanje o sumnjivim finansijskim transakcijama, poput sumnjivog porijekla sredstava koja se prelivaju iz jedne u drugu državu. Do sada nije bilo osuđujućih presuda za finansiranje terorizma, dok je broj onih za pranje novca na drastično niskom nivou, što dovodi u pitanje efikasnost crnogorskog finansijskog sistema da spriječi svaki vid zloupotrebe slobodnog kretanja kapitala.

Zbog nedostatka sredstava, profesionalna obuka nadležnog kadra, kao i poboljšanje informaciono-tehnološkog sistema su u početnoj fazi, tako da bi Crna Gora morala mudrije da iskoristi pristup fondovima EU iz kojih bi crpila nedostajuća sredstva da bi riješila ovaj problem.

Govoreći o administrativnim kapacitetima, Uprava za spriječavanje pranja novca ima nedovoljan broj odgovarajućeg osoblja, a posebno opterećenje je i često mijenjanje službenika u toj ustanovi, što otežava efikasno finansijsko obavještavanje o zloupotrebama protoka kapitala. Zadržavanje već obučenog kvalitetnog kadra i njegovo dalje usavršavanje je, stoga, i najjednostavnije rješenje kojim bi Crna Gora mogla efikasnije da se bori protiv zloupotrebe finansijskog sektora.

Nadzorni organi koji su zaduženi za identifikovanje nezakonitih radnji u ovoj oblasti moraju usredsrediti svoje aktivnosti na sumnjive transakcije krupnijih razmjera kako bi proizvele željene rezultate. Sprovođenje usvojenih



strategija i akcionih planova je od ključnog značaja, kao i donošenje izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma koje su još uvijek u skupštinskoj proceduri.

Zbog uske povezanosti ovog poglavlja sa vladavinom prava, ispunjavanje kriterijuma vezanih za jačanje pravosudnog sistema je od primarne važnosti u ovoj fazi pristupanja EU. Planiranim izmjenama Ustava, mora se osigurati potpuna nezavisnost sudskih i tužilačkih organa. Štoviše, kroz projekte EU i kontinuiranu obuku policije treba doći do profesionalnijeg odnosa prema osjetljivim finansijskim pitanjima koja se prožimaju kroz oblast slobode kretanja kapitala.

*Okončanjem pregovora u ovoj oblasti, crnogorski građani i građanke, kao i preduzetnici, imaće priliku da posluju sa finansijskim institucijama iz ostalih država članica EU bez ikakvih ograničenja. Takođe će biti omogućeno otvaranje bankovnih računa u inostranstvu, odobravanje kredita na nerezidentnoj osnovi, kao i unos i iznos gotovog novca u neograničenim količinama. Finansijske institucije biće u obavezi da krajnje transparentno i besplatno informišu građane i građanke o uslovima pružanja svojih usluga, rokovima za plaćanje, naknadama, kamatama i drugim pojedinostima. Od vještine crnogorskog pregovaračkog tima da se izbori za određena privremena izuzeća, zavisice i pozicija Crne Gore unutar EU u oblasti slobodnog kretanja kapitala. Kao što je Hrvatska uspjela da se izbori za zabranu prodaje svog poljoprivrednog zemljišta državljanima drugih članica EU u periodu od sedam godina nakon pristupanja Uniji, i Crna Gora bi mogla na taj način da zaštiti svoje prirodne resurse ukoliko ocijeni da je to u njenom interesu.*

*Jedna od predrasuda koja se često čuje kad god se spomene neka velika evropska kompanija i njeno interesovanje za crnogorsko tržište jeste da to predstavlja opasnost za naša preduzeća i njihov dalji razvoj. Značajan broj je onih koji smatraju da kompanije sa prostora EU imaju veliku finansijsku moć i da će kupovinom kapitala u Crnoj Gori uništiti crnogorska preduzeća, bilo kroz smanjenje proizvodnje, otpuštanje radnika ili kroz onaj vid konkurentnosti čiju dinamiku slična crnogorska preduzeća ne mogu ispratiti.*

*Činjenica je da evropski kapital postoji već dugi niz godina u Crnoj Gori, da nije uništio crnogorska preduzeća, da raste i da je u 2010. pola stranih direktnih investicija u Crnoj Gori predstavljalo investicije iz EU.*



## Poglavlje 5: Javne nabavke

Marko Sošić

U uslovima slobodnog tržišnog nadmetanja, važan i nezaobilazan subjekt su organi javne uprave koji, u ispunjavanju svojih zadataka, troše ogromne novčane iznose iz budžeta ili drugih javnih sredstava. Kako bi se spriječila zloupotreba javnih ovlašćenja na štetu javnog interesa prilikom ovakvih postupaka, EU je ustanovila određena načela (nediskriminacije, jednakog tretmana, transparentnosti, proporcionalnosti, uzajamnog uvažavanja) i standarde koji se moraju primjenjivati u svim postupcima javnih nabavki i jednako prema svim učesnicima tog postupka. Navedeni principi u najopštijem predstavljaju *acquis* u poglavlju koje se odnosi na javne nabavke. Posebna pravila EU se primjenjuju na koordinaciju dodjele javnih ugovora za izvođenje radova, usluge i nabavke, za tradicionalne ugovorne entitete (klasični sektor) i posebne sektore (za komunalne usluge i za oblast odbrane i bezbjednosti). *Acquis*, takođe, utvrđuje pravila o procedurama revizije i raspoloživosti pravnih lijekova.

Cilj evropskog zakonodavstva na ovom području je osigurati davaocima usluga, isporučiocima roba i izvođačima radova mogućnost nadmetanja u postupcima javnih nabavki u državama članicama Evropske unije, jačanje ekonomskog razvoja i produktivnosti, ali i davanje punog smisla jedinstvenom tržištu EU. Institucije uspostavljene u tu svrhu treba da osiguraju sprovođenje zakonskog okvira na svim nivoima i postojanje djelotvornog sistema pravne zaštite u postupcima javnih nabavki.

U Crnoj Gori su se, u proteklih deset godina, promijenila tri zakona o javnim nabavkama. Pravni okvir za sprovođenje javnih nabavki je bitno poboljšan usvajanjem Zakona o javnim nabavkama polovinom 2011, koji je u značajnoj mjeri usaglašen sa pravom EU. Međutim, puna harmonizacija sa *acquis*-em u ovom poglavlju još uvijek nije postignuta, dok podzakonski akti potrebni za njegovu primjenu još uvijek nijesu usvojeni.

Prednosti novog Zakona uključuju povećan stepen transparentnosti, naročito kroz obavezu objavljivanja svih ugovora o javnim nabavkama. Zakon preciznije razdvaja nadležnosti i ovlašćenja državnih institucija „zaduženih“ za javne nabavke. Takođe, u Zakonu postoji osnov za objedinjavanje javnih nabavki u skladu sa propisom Vlade Crne Gore, odnosno nadležnog organa lokalne samouprave. Novim Zakonom poboljšana je i kontrola postupka obavezom da Komisija mora kontrolisati postupak čija je vrijednost iznad 500.000 eura. Sprovođenje ugovora ove vrijednosti (preko 500.000 eura) kontrolisano je od strane nadležnog inspeksijskog organa, a na osnovu odredbi novog Zakona o javnim nabavkama.

Nedostaci novog Zakona uključuju manjkave odredbe o antikorupcijskim pravilima i sukobu interesa. Kapaciteti Uprave za javne nabavke i Komisije

za kontrolu postupka javnih nabavki su ograničeni. Strategija razvoja javnih nabavki za period do 2016. usvojena decembra 2011. nije adekvatno propisala način ostvarivanja ciljeva, naročito onih u vezi sa suzbijanjem korupcije i neregularnosti u sistemu javnih nabavki, proces harmonizacije sa evropskim standardima u dugoročnom periodu, itd.

Poboljšanje je zabilježeno po pitanju transparentnosti i borbe protiv korupcije i lošeg upravljanja u tenderskom postupku, kada je riječ o smanjenju broja ugovora sklopljenih bez prethodnog pregovaračkog postupka, ali i u pogledu sve većeg broja ponuđača po tenderu, kao i žalbi. Administrativni kapaciteti za javne nabavke se postepeno unaprijeđuju. Ipak, dvije ključne institucije – Direkcija za javne nabavke i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki - raspolažu ograničenim ljudskim i finansijskim resursima, što sputava i sprovođenje zakona.

Zakon o koncesijama iz 2009. nije kompatibilan ni sa relevantnom Direktivom EU, ni sa ključnim odredbama Direktive o pravnim sredstvima. Jedno od pitanja koje će doći na red u toku pregovora u ovom poglavlju je i nezavisnost organa za kontrolu koncesija - Komisije za koncesije, koja mora biti obezbijeđena. U oblasti koncesija, ovlašćenja ove Komisije su definisana veoma generalno, njeni članovi nijesu profesionalno angažovani, a institucionalni kapaciteti su na niskom nivou.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je, pored opšte odredbe da će se početi sa dodjeljivanjem javnih ugovora na temelju nediskriminacije i reciprociteta, utvrđeno da privredna društva EU, bez obzira na to da li su osnovana u Crnoj Gori ili ne, moraju imati pristup procedurama dodjele ugovora u Crnoj Gori pod uslovima ne manje povoljnim od uslova koji se primjenjuju na crnogorska preduzeća. S druge strane, od stupanja na snagu ovog Sporazuma, crnogorskim preduzećima će biti omogućen pristup procedurama dodjele ugovora u EU pod uslovima ne manje povoljnim od uslova koji se primjenjuju na preduzeća EU.

Kada je riječ o normativnom okviru, biće potrebno uložiti dodatne napore kako bi se se crnogorsko zakonodavstvo u potpunosti uskladilo sa *acquis*-em EU. Ovo se posebno odnosi na komunalne djelatnosti, koncesije i novu Direktivu o pravnom lijeku.

Glavni razlog za zabrinutost u pogledu ovog poglavlja, osim nedovoljne primjene usvojenog zakonodavstva, ostaje loša priprema ugovora i izmjena ugovornih uslova nakon što je ugovor potpisan. Primjena preporuka Državne revizorske institucije, koja u svim svojim kontrolama vrši i reviziju postupaka javnih nabavki, je upitna i nedovoljno praćena. Takođe, vođenje evidencije o svim direktnim ugovorima potpisanim bez tenderskog postupka ostaje neriješeno pitanje.

Upravni sud je u sudskom postupku poništio veliku većinu odluka Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki (60 od 76) što je razlog za naročitu zabrinutost. U proteklih deset godina zanemarljiv broj krivičnih prijava je podniet od strane Uprave policije, odnosno odgovarajućih optužnica državnog tužilaštva, a pravosnažnih presuda za korupciju u javnim nabavkama još uvijek nema. Takođe, u istom periodu nije izrečena nijedna prekršajna kazna za kršenje zakona, a nije poznato ni da je neki državni službenik uključen u javne nabavke snosio disciplinsku odgovornost.

Samo u posljednje četiri godine na javne nabavke je u Crnoj Gori potrošeno više od 1,67 milijardi eura, dok se godišnje sklopi preko 5.000 ugovora o javnim nabavkama. Te brojke dovoljno govore o značaju koji javne nabavke imaju u ukupnom sistemu javnih finansija i udjelu državnog budžeta koji se u ove svrhe koristi.

*Ogromna sredstva koja se troše na javne nabavke su u slabo regulisanim uslovima podložna raznim koruptivnim radnjama, u okviru kojih se službena ovlašćenja mogu zloupotrijebiti i radi lične dobiti pojedinaca načiniti šteta javnom interesu. Stoga su transparentnost i borba protiv korupcije u javnim nabavkama ključne prednosti koje harmonizacija sa legislativom, principima i najboljim praksama EU na ovom polju donosi građanima i građankama. Primjena usvojenih normi dovešće do efektivnijeg, efikasnijeg i ekonomičnijeg korišćenja budžetskih sredstava, odnosno, unaprijeđenje javnih usluga što građanima i građankama osigurava „veću vrijednost za novac“ kroz smanjenje korupcije, zloupotreba i nepravilnosti u poslovanju. Usklađivanjem pravila i procedura sistema javnih nabavki sa onim koja važe u EU, otvoriće se veće poslovne mogućnosti za privredna društva iz Crne Gore koja će biti u poziciji da ravnopravno učestvuju kao ponuđači u cijeloj EU.*

*Jedna od predrasuda građana i građanki Crne Gore u odnosu na EU jeste da će proces javnih nabavki ići na štetu građana, posebno ako se proširi mogućnost da više stranih kompanija učestvuju u tom procesu, da će preovladati interes tih kompanija a ne javni interes, kao i da nije moguće ograničiti zloupotrebu javnih ovlašćenja na štetu javnog interesa u postojećim društveno-političkim okvirima.*

*Ali, kao što je već rečeno, EU je ustanovila određena načela (nediskriminacije, jednakog tretmana, transparentnosti, proporcionalnosti, uzajamnog uvažavanja) i standarde koji se moraju primjenjivati u svim postupcima javnih nabavki i jednako prema svim učesnicima tog postupka, a isti je pod priličnom pažnjom institucija EU, čime se značajno sužava prostor za zloupotrebe.*



## Poglavlje 6: Privredno pravo

Tamara Milaš

Suština pregovora o pristupanju jeste usklađivanje nacionalnog zakonodavstva države sa pravnim tekovinama EU, naročito dalje zakonsko usklađivanje sa *acquis*-jem. *Acquis* u oblasti prava privrednih društava sadrži pravila o zahtjevima objavljivanja, formiranju, održavanju i promjeni kapitala, pripajanjima i podjelama, ponudama za preuzimanje i pravima akcionara, kao i principe korporativnog upravljanja. U oblasti finansijskog izvještavanja, *acquis* utvrđuje pravila za podnošenje godišnjih i konsolidiranih računa, uključujući pojednostavljena pravila za mala i srednja preduzeća. Posebna računovodstvena pravila se primjenjuju na bankarski sektor i sektor osiguranja. Primjena Međunarodnih računovodstvenih standarda je obavezna za neke subjekte od javnog interesa. Takođe, *acquis* određuje pravila o odobrenju, profesionalnom integritetu i nezavisnosti zakonom ovlašćenih revizora za pregled završnih izvještaja.

Privredno pravo Crne Gore je u velikoj mjeri usklađeno sa *acquis*-em EU u pogledu zahtjeva objavljivanja za podružnice, jednočlanih privatnih društava sa ograničenom odgovornošću, zahtjeva objavljivanja za državna i privatna društva sa ograničenom odgovornošću, formiranja državnih društava sa ograničenom odgovornošću, održavanja i promjene kapitala, i u pogledu pripajanja i podjela. Kada je riječ o administrativnim strukturama, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija su nadležna ministarstva za predlaganje propisa iz oblasti koje su uređene Zakonom o privrednim društvima. Centralni registar privrednih subjekata (CRPS) je samostalan državni organ uspostavljen kao dio Privrednog suda u Podgorici i nadležan je za sprovođenje Zakona o privrednim društvima i registraciju poslovnih organizacija u Crnoj Gori.

U oblasti registracije preduzeća, nakon uspostavljanja jednošalterskog sistema registracije preduzeća nastavljeno je sa daljim aktivnostima na planu elektronske registracije preduzeća, u smislu pripreme novih obrazaca za upis i Uputstva o radu CRPS, shodno Zakonu o privrednim društvima.

Oblast korporativnog računovodstva uređuje Zakon o računovodstvu i reviziji iz 2008, dok su podzakonskim aktima uređene pojedine oblasti njihove primjene. Od pravnih lica koja imaju kontrolu (matično pravno lice) nad jednim ili više pravnih lica (zavisna pravna lica) se zahtijeva da sastavljaju, dostavljaju i objavljuju konsolidovane finansijske izvještaje u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja. Usklađivanje sa *acquis*-em EU, koje je počelo 2002, još uvijek nije završeno, ali se očekuje do kraja 2012.

U skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji, Crna Gora je osnovala

Savjet za računovodstvo i reviziju, koje je savjetodavno tijelo sa zadatkom da razmatra i zauzima stavove o pitanjima razvoja i unaprijeđivanja računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori; pruža savjete licima koja kreiraju politiku, regulatorima i državnim organima; ali i stručnu pomoć za poboljšanje kvaliteta finansijskog izvještavanja, a bavi se i drugim pitanjima od značaja za ostvarivanje i unaprijeđenje računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori, u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja.

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

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora se obavezala da će privrednim društvima i državljanima EU olakšati započinjanje poslovanja na njenoj teritoriji. U tu svrhu, stupanjem na snagu SSP-a, Crna Gora će odobriti, u pogledu osnivanja privrednih društava Zajednice na teritoriji Crne Gore, tretman koji nije manje povoljan od tretmana koji daju sopstvenim privrednim društvima ili bilo kojem privrednom društvu iz treće zemlje, u zavisnosti od toga koji je bolji. Isto važi i za već osnovane podružnice i filijale privrednih društava EU na teritoriji Crne Gore. U pogledu finansijskih usluga, bez obzira na bilo koje druge odredbe SSP-a, nijedna ugovorna strana neće biti spriječena da, radi predostrožnosti, preduzima mjere, uključujući mjere za zaštitu investitora, deponenata, osiguranika ili osoba prema kojima neki davalac finansijskih usluga ima fiducijarnu obavezu ili mjere kojima se obezbjeđuju integritet i stabilnost finansijskog sistema. Takve mjere se ne smiju koristiti kao sredstvo izbjegavanja obaveza koje je ugovorna strana preuzela SSP-om.

Akcionim planom za sprovođenje preporuka Evropskog partnerstva iz 2007. predviđeno je unaprijeđenje ispunjenja zahtjeva finansijskog izvještavanja, posebno od strane finansijskih institucija, kao i od kompanija koje se kotiraju na berzama.



Kada je riječ o pregovorima, treba naglasiti da je u značajnom dijelu crnogorsko privredno pravo usklađeno sa pravnom tekovinom Evropske unije. Izmjene i dopune Zakona o računovodstvu i reviziji su korak u dobrom smjeru. Ipak, potrebno je uspostaviti nezavisno javno tijelo za nadzor revizora i povezani sistem kontrole kvaliteta, zajedno sa sistemom za sprovođenje istrage i sprovođenje sankcija.

Pored usklađivanja, Crna Gora se suočava sa dodatnim izazovima u pogledu efektivnog sprovođenja zakona u oblastima kao što je elektronsko vođenje poslovnih registara. Potrebno je preduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi se poboljšala korporativna kultura i dalje razvili sistemi korporativnog upravljanja. Određeni napredak je postignut na jačanju pravnog okvira za zaštitu intelektualne svojine, ali ne u mjeri koja bi bila zadovoljavajuća. Rezultati sprovođenja istraga, procesuiranja i sudskog procesuiranja piraterije i falsifikovanja nijesu dovoljni, a nivo svijesti javnosti kada su u pitanju prava intelektualne svojine ostaje nizak, pa na tom polju treba još puno raditi.

Međutim, posebnu pažnju je potrebno posvetiti usklađivanju sa *acquis-em* u dijelu poništenja privrednog društva, elektronskog vođenja poslovnih registara, zahtjeva objavljivanja, održavanja i promjene kapitala, prava akcionara, ponuda za preuzimanje i korporativnog računovodstva. Neophodno je dalje usklađivanje sa važnim aspektima Direktive o statutarnoj reviziji.

*Privredno pravo Crne Gore je u većini oblasti pokrivenih ovim poglavljem postiglo napredak u usklađivanju sa *acquis-em* EU. Tako je, na primjer, u vezi s elektronskim potpisom osnovano Sertifikaciono tijelo na nacionalnom nivou, pa je Pošta Crne Gore izdala više od 2000 digitalnih sertifikata, uglavnom pravnim licima, dok je najveći broj sertifikata za fizička lica izdat preduzetnicima. Pošta Crne Gore prima u prosjeku 4 do 5 zahtjeva dnevno. Cijena sertifikata je 110€ za trogodišnji period. Sertifikaciono tijelo za organe državne uprave kontinuirano radi na izdavanju digitalnih sertifikata i do sada je izdato više od 170 sertifikata.*

*Za privredno pravo se veže predrasuda koja kaže da EU institucije nijesu sposobne ni voljne da se bave crnogorskom privredom niti da se bore protiv „očuvanog crnogorskog monopola“ iz bivšeg komunističkog perioda.*

*Međutim, privredno pravo Crne Gore je postiglo značajne rezultate u harmonizaciji sa *acquis-em* EU. Isto tako, *acquis* u ovoj oblasti sadrži jasna pravila o zahtjevima objavljivanja, formiranju, održavanju i promjeni kapitala, pripajanjima i podjelama, ponudama za preuzimanje i pravima akcionara, kao i principima korporativnog upravljanja.*



## Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

Marko Sošić

Prava intelektualnog vlasništva su zakonsko sredstvo kojim njihovi nosioci pretvaraju svoja intelektualna postignuća u određene poslovne vrijednosti, a za to na evropskom nivou postoji dobro uređena i razvijena zajednička regulativa, koja je objedinjena u poglavlju sedam samog *acquis-a*. Nosioci prava intelektualnog vlasništva unutar EU ostvaruju povoljniji položaj na određenom tržištu u odnosu na konkurenciju, jer im ta prava omogućavaju da štite svoje proizvode i usluge od neovlašćenog kopiranja, korišćenja i krivotvorenja, odnosno da upravljaju tim pravima kao svojim vlasništvom. Intelektualno vlasništvo podrazumijeva autorska i srodna prava, te prava industrijskog vlasništva. Dok se autorska i srodna prava stiču samim činom stvaranja autorskog ili srodnog djela, prava industrijskog vlasništva stiču se sprovođenjem odgovarajućih postupaka pri tijelima nadležnim za njihovo priznanje ili registraciju.

Primarni cilj *acquis-a* u oblasti prava intelektualne svojine je da se osigura pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta istovremeno sa uspostavljanjem ravnoteže između interesa nosioca prava i interesa korisnika, prilagođavanjem pravnog okvira tehnološkom ambijentu koji se stalno mijenja. Takođe, *acquis* sadrži usklađena pravila o ostvarivanju autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine kojima se od država članica zahtijeva da uspostave odgovarajuće implementacione mehanizme i kapacitete za djelotvornu primjenu.

Crnogorski zakonodavni okvir iz oblasti prava industrijske svojine je u velikoj mjeri usklađen sa *acquis-em*, mada i dalje postoje neka nepodudaranja. U oblasti autorskih i srodnih prava, usvojen je Zakon o autorskim i srodnim pravima, a kasnije i njegova revidirana verzija. U oblasti prava industrijske svojine, Zakon o žigovima, Zakon o zaštiti topografija poluprovodnika i Zakon o pravnoj zaštiti industrijske svojine su usvojeni u decembru 2010.

Postoji cijela mreža organa i institucija zaduženih za sprovođenje zakonodavstva u ovoj oblasti: Zavod za intelektualnu svojinu, Uprava carina, Uprava policije, Služba za istraživanje tržišta, Privredni sud i osnovni sudovi. Takođe, tu su i Inspektorat za lijekove i medicinska sredstva, Inspektorat za građevinarstvo, Inspektorat za turizam i ovlašćeni službenik Nezavisnog regulatornog tijela koje je nadležno za emitovanje.

Početakom 2011, Zavod za intelektualnu svojinu Crne Gore je preseljen u bezbjedne prostorije, postupajući prema preporuci Evropske komisije. U samom Zavodu trenutno su u upotrebi baza podataka i sistem registra, koji pružaju visok nivo sigurnosti dokumenata. Ovaj Zavod primjenjuje Automatski sistem industrijske svojine, u saradnji sa Svjetskom organizacijom za intelektualnu svojinu (WIPO) i Evropskim patentnim zavodom (EPO). Ipak, nije u potpunosti ispunio svoje zakonske obaveze u pogledu tehničke infrastrukture za obradu prava intelektualne svojine. Nema poboljšanja na konfigurisanoj mreži, instrumentima za upravljanje radnim procesom niti radnim procedurama. Prostorije Zavoda za intelektualnu svojinu su osigurane i unaprijeđeni su ljudski resursi, kao i izgradnja kapaciteta. Organi za primjenu prava intelektualne svojine su, takođe, preduzeli napore na podizanju svijesti i izgradnji kapaciteta.

U pogledu primjene prava intelektualne svojine, Crna Gora je počela sa pripremom Nacionalne strategije o intelektualnoj svojini. Vlada je usvojila Uredbu o carinskom tretmanu robe za koju se osnovano sumnja da krši prava intelektualne svojine. U 2010. održan je ograničen broj specijalizovanih obuka sa ciljem izgradnje kapaciteta sudija osnovnih i privrednih sudova, kao i sa ciljem obuke tržišnih inspektora i carinika. Takođe, ojačani su kapaciteti u pogledu carinske kontrole. Sesije za podizanje svijesti o problemima autorskih prava su organizovala različita udruženja, organizacije privrednika, kao i akademske institucije.

Međutim, aktivnost organa zaduženih za sprovođenje zakonodavstva u ovoj oblasti još uvijek je na izuzetno niskom nivou. Stoga se može zaključiti da Crna Gora još nije obezbijedila osnove za efikasnu i efektivnu borbu protiv falsifikovanja i piraterije, što dovodi do značajnih ekonomskih, društvenih i razvojnih gubitaka.

Shodno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Crna Gora mora preduzeti neophodne mjere kako bi do januara 2013. obezbijedila nivo zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koji je sličan zaštiti koja postoji u EU, uključujući efikasna sredstva za sprovođenje tih prava. U istom roku, Crna Gora je morala pristupiti multilateralnim konvencijama o pravima intelektualne, industrijske i komercijalne svojine.

Crna Gora se obavezala i da će privrednim društvima i državljanima EU, u pogledu poštovanja i zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine, obezbijediti tretman koji nije manje povoljan od tretmana koji dodjeljuju bilo kojoj trećoj zemlji na osnovu bilateralnih sporazuma.

U pogledu primjene, problem na putu ispunjavanja zahtjeva Evropske komisije će praviti nedostatak kapaciteta brojnih tijela koja imaju nadležnosti u sprovođenju zakonodavstva iz oblasti prava intelektualne svojine. Kod svih njih je mahom prisutan problem nepostojanja adekvatnih prostorija i osoblja sa specijalizovanim, stručnim znanjima iz ove oblasti. Koordinacija između ovih tijela je nesistematska i ograničena na određene slučajeve, a razmjena i pružanje informacija su epizodični i nijesu zasnovani na modernim informatičkim platformama koje bi obezbijedile kvalitet i ažurnost informacija.

Stalni nedostatak ljudskih i finansijskih resursa, kao i stručnih kapaciteta, spriječavaju organe da budu efikasniji. Moraju se ojačati naponi u pogledu obuka i podizanja svijesti, kako za javnost tako i za zvaničnike. Potrebni su i značajni dodatni naponi kako bi se povećala efikasnost i koordinacija između relevantnih organa.

Osim primjene, koja je ključni zahtjev kada je riječ o bilo kojem pregovoračkom poglavlju, Crna Gora će morati da učini dodatne napore kako bi svoje zakonodavstvo uskladila sa *acquis-em* Evropske unije u ovoj oblasti. Čitav niz zakona koji su dio korpusa prava intelektualne svojine neophodno je uskladiti sa relevantnim standardima EU u velikom broju ključnih odredbi.

*Posljedice usklađivanja sa zakonodavstvom EU za Crnu Goru znače veću pravnu sigurnost zbog kvalitetnijeg donošenja odluka u postupcima priznanja i sprovođenja prava, odnosno, djelotvornije sprovođenje prava intelektualnog vlasništva.*

*Na pomen veće regulacije u oblasti prava intelektualnog vlasništva i njenog značaja za obične građane i građanke Crne Gore, često se misli samo na kraj besplatnog preuzimanja raznih licenciranih softvera, muzike, filmova, knjiga i dr. za što će biti predviđene stroge kazne i efektivan monitoring.*

*Međutim, unaprijeđenje zakonskog okvira i prakse u ovoj oblasti, značiće i zaštitu interesa crnogorskih potrošača. To znači i smanjenu mogućnost da kupljeni proizvodi zaista ne potiču od proizvođača čiju etiketu nose, odnosno zaštitu potrošača od plaćanja visokih cijena za krivotvorenu robu.*



## Poglavlje 8: Politika konkurencije

Marko Sošić

Države članice Evropske unije usaglasile su se o zajedničkim pravilima koja svim učesnicima omogućavaju ravnopravan položaj u tržišnoj utakmici. Tim pravilima je određena zaštita od tzv. kartela – od sklapanja zabranjenih sporazuma među preduzetnicima koji mogu služiti dogovaranju cijena, ograničavanju proizvodnje, razvoja i ulaganja, međusobnoj podjeli tržišta ili izvora nabavki. *Acquis* u oblasti konkurencije obuhvata politike kontrole tržišnog nadmetanja (antitrust), koncentracije i državne pomoći. Uključuje i pravila i procedure za borbu protiv nekonkurentnog ponašanja od strane privrednih društava (restriktivni sporazumi između preduzeća i zloupotreba dominantnog položaja), kao i za spriječavanje vlada da dodjeljuju državnu pomoć koja remeti konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Pravila o konkurenciji se direktno primjenjuju unutar Unije i države članice moraju u potpunosti saradivati sa Komisijom kako bi se ista sprovela.

Crnoj Gori predstoje značajni naponi kako bi svoj pravni okvir uskladila sa *acquis-em* u oblasti konkurencije i efektivno ga sprovela, uključujući jačanje administrativnog kapaciteta i očuvanje operativne nezavisnosti organa nadležnih za državnu pomoć i konkurenciju.

Kada je riječ o antitrustu i koncentraciji, uspostavljen je neophodan pravni i institucionalni okvir, ali određene pravne odredbe je potrebno poboljšati radi boljeg usklađivanja sa *acquis-em*, npr. pravo trećih strana na podnošenja žalbi. Zakon o konkurenciji se primjenjuje na sve sektore ekonomije, na robu i usluge, kao i na državna i privatna preduzeća. Uprava za zaštitu konkurencije, osnovana 2008, ima istražna ovlašćenja i može nametnuti novčane kazne preduzećima i državnim organima u slučaju nepoštovanja pravila o konkurenciji.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima i izmjene i dopune zakona koji propisuje novčane kazne za prekršaje su usvojeni u Skupštini u julu mjesecu. Njima je sud nadležan za prekršaje ovlašćen da nametne kaznu u visini između 1 i 10% prometa preduzeća koja prekrše pravila konkurencije. Zakon o prekršajima, takođe, predviđa kazne u visini do 4,000 eura za fizička lica osuđena zbog kršenja pravila konkurencije.

Ne postoje sistemski problemi u pogledu sposobnosti Crne Gore da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva u EU u oblasti državne pomoći. U pogledu

institucionalnog okvira, nadležni organ u oblasti državne pomoći je Komisija za kontrolu državne pomoći, kolegijalno tijelo koje donosi konačne odluke na osnovu procjene pripremljene od strane Odjeljenja za pripremu državne pomoći, posebne kancelarije u okviru Ministarstva finansija. Potrebno je uložiti napore kako bi se ojačao institucionalni kapacitet i nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći. Njene evidencije izvršenja i kvalitet odluka će u budućem vremenu biti predmet rigoroznog nadzora od strane Evropske komisije. Ovo posebno uključuje usklađenost pomoći za restrukturiranje koja je dodijeljena metalnoj industriji sa obavezama Crne Gore koje su utvrđene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Kada je riječ o liberalizaciji, određeni broj crnogorskih preduzeća uživa posebna i ekskluzivna prava, npr. u oblasti struje, farmaceutskih proizvoda, putne i željezničke infrastrukture, poštanskih usluga, radija i televizije, šumarstva, komunalnih djelatnosti, upravljanja pomorskim uslugama, kao i u oblasti upravljanja robama od opšteg interesa. Prije nego se učini napredak u ovoj oblasti, biće neophodno dalje analizirati i pratiti preduzeća koja uživaju specijalna ili ekskluzivna prava. U pogledu osjetljivih sektora (kao što su elektronske komunikacije, energetika, saobraćaj, finansijske usluge itd.) koji su regulisani posebnim sektorskim propisima, moguće je da će još uvijek biti potrebne izmjene i dopune propisa kako bi se ublažile barijere za ulazak na tržište i osnažila konkurencija.

Državna pomoć dodijeljena Kombinat aluminijuma i Željezari Nikšić, i njihova kompatibilnost sa obavezama Crne Gore u skladu sa SSP-om su problematični. Evropska komisija je zatražila dodatne dokaze o činjenicama uzetim u obzir prilikom određivanja premije za rizik koja je naplaćena za izdavanje državnih garancija kako bi se podržali zajmovi ovih kompanija.

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

Poglavlje politika konkurencije je, sudeći prema iskustvu Hrvatske koja je to poglavlje i otvorila i zatvorila među posljednjima, jedno od zahtjevnijih



za pregovaranje. Kako je kontrola državne pomoći od vitalnog značaja za očuvanje jedinstvenog tržišta, politika konkurencije je jedno od poglavlja u okviru kojeg će Crna Gora morati zadovoljiti sve uslove da bi ga zatvorila, uz gotovo nikakve mogućnosti naknadnog ispunjavanja uslova ili pregovaranja o izuzecima.

Očekivano je da će naročito puno posla biti u oblasti usklađivanja propisa o sanaciji i restrukturiranju i poštovanju principa „prvi put - zadnji put“, kao i u sektorima čelika, aluminijuma i avio-transporta. Evropska komisija će, takođe, pažljivo pratiti sve slučajeve koji se budu rješavali pred Komisijom za kontrolu državne pomoći, i tražiti jačanje administrativnih kapaciteta, transparentnosti postupanja i prije svega – povećanje broja slučajeva koji se rješavanju pred Komisijom.

*Koristi za potrošače od harmonizacije sa pravilima EU u oblasti zaštite konkurencije su veoma vidljive i osjetne. Razlog tome je usvajanje niza zaštitnih pravila koja proizilaze iz politike konkurencije, ali i zbog podsticanja konkurencije među preduzetnicima koja se ogleda u kvalitetnijim proizvodima i uslugama, cijenama, ulaganjem u inovacije i nove tehnologije, te povećanjem izbora proizvoda. Tako je, na primjer, primjena evropskih pravila o konkurenciji osigurala da gledaoci u državama članicama prate velike sportske događaje, kao što su Olimpijske igre ili Svjetsko prvenstvo u fudbalu putem besplatnih televizijskih kanala. Drugi primjer koristi za potrošače od stroge primjene pravila u ovom poglavlju je i smanjenje cijena automobila i veća transparentnost pri njihovom određivanju.*

*Građani i građanke Crne Gore, kroz prilično izazovna iskustva tranzicijskog procesa, često gledaju na ulazak evropskih kompanija kao na kapital koji će uništiti crnogorska preduzeća, spojiti ih sa centralama evropskih kompanija i time uspostaviti monopol na našem, ionako oslabljenom tržištu.*

*Međutim, ovo se ne može desiti, jer je evropskim pravilima jasno određena zaštita od sklapanja sporazuma među preduzetnicima, koji bi za cilj imali dogovor oko cijena, te ograničavanje proizvodnje i uspostavljanje monopola. EU institucije i njihova pravila čine strukturu koja vodi antimonopolsku politiku u cilju zaštite svakog preduzeća.*



## Poglavlje 9: Finansijske usluge

*doc. dr Jelena Žugić*

Finansijske usluge su od velike važnosti za dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Tokom ovog poglavlja pregovara se o tome da buduća članica Unije uskladi svoje propise sa područja finansijskih usluga sa propisima koji važe u EU i da počne da ih primjenjuje. Ti propisi se odnose na bankarstvo, osiguranje i reosiguranje, penzione fondove, tržište hartija od vrijednosti i investicione usluge i infrastrukture finansijskih tržišta. Osim uređivanja poslovanja navedenih subjekata, ovo poglavlje tretira i nadzor nad finansijskim uslugama, zaštitu potrošača finansijskih usluga, kao i uređivanje načina saradnje tijela zaduženih za nadzor finansijskog tržišta.

U ovom momentu, Crna Gora je u pojedinačnim oblastima koje obuhvataju finansijske usluge ostvarila različit stepen usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom i primjenom istog. Tako se može reći da je Crna Gora napredovala u oblasti bankarstva, dok je još posla čeka u oblastima osiguranja, penzionih fondova, infrastrukture finansijskih tržišta, kao i na tržištu hartija od vrijednosti i investicionih usluga.

Kada je riječ o bankarstvu, jedan od prvih zahtjeva EU je tzv. Bazel II koji je Crna Gora usvojila. Ti zahtjevi se odnose na osnovni kapital koje banke moraju izdvajati kako bi bile u mogućnosti da odgovore na potencijalne finansijske i operativne rizike. Bazelski standardi nijesu pravno obavezujući, već su izraz dobre prakse, potvrđene od strane supervizorskih kuća iz raznih zemalja svijeta, koje su se složile da će primijeniti ove standarde u svojim zemljama. Osim Bazela II, Crna Gora je u maju 2011. usvojila propise čiji je cilj usklađivanje sa Direktivom o kapitalnim zahtjevima, a koja su vezana za sopstvena sredstva, ublažavanje kreditnog rizika, veliku izloženost, rizik neizvršenja obaveze druge ugovorne strane i pitanja matične zemlje/zemlje domaćina.

Crna Gora je za sada napredovala i u realizaciji aranžmana finansijske stabilnosti koji su u skladu sa *acquis*-em EU i najboljom praksom EU. U septembru 2010. osnovan je Savjet za finansijsku stabilnost, kao konsultativno tijelo za finansijsku stabilnost i poboljšanje okvira za saradnju između tri regulatorne institucije: Centralne banke, Agencije za nadzor osiguranja i Komisije za hartije od vrijednosti. Saradnja tijela zaduženih za nadzor finansijskih tržišta je od velike važnosti u EU, jer ona mora biti usmjerena na efikasnu realizaciju zajedničkog cilja, a to je očuvanje stabilnosti finansijskog

tržišta. Po pristupanju Uniji i crnogorske nadzorne institucije će direktno učestvovati u pripremi propisa koji uređuju jedinstveno finansijsko tržište EU. U tom kontekstu, napredak je ostvaren i kod nadzorne uloge Centralne banke, u obliku poboljšanja njene interne organizacije i administrativnih kapaciteta, kao i u razmjeni informacija sa drugim nadzornim organima, ali će morati napraviti dodatne korake na ovom polju da bi zadovoljila standarde Unije.

Određeni napredak je ostvaren i u šemi za zaštitu depozita, pa je u 2012. garancija za depozite iznosila 35.000 eura, s tim da će se postepeno povećavati do 50.000 eura do 2013, ali Zakon o zaštiti depozita još uvijek nije u potpunosti usklađen sa *acquis*-em. Primjera radi, jedan od zahtjeva EU je da ne mogu biti zaštićeni depoziti u slučaju sudske odluke da su ostvareni na osnovu kriminalnih aktivnosti.

Takođe, u ovom trenutku, crnogorsko bankarstvo nije usklađeno sa evropskim u propisima koji regulišu institucije koje se odnose na elektronsko poslovanje, tako da će tokom pregovora vjerovatno biti riječi i o usvajanju i primjeni ovog akta koji će donijeti bolju zaštitu onima koji svakodnevno koriste bankovne kartice. Dalje, crnogorsko bankarstvo ne poznaje finansijske konglomerate, vjerovatno zbog malog tržišta, pa stoga nema ni mjera za nadzor istih, što je obavezno prema propisima EU i dilema je kako će se Unija postaviti prema ovom pitanju tokom pregovora.

Crna Gora nije ostvarila značajan napredak iz oblasti osiguranja i penzija, kao o oblastima o kojima će biti riječi u okviru ovog poglavlja. Naime, u oblasti osiguranja tek se obavljaju pripremne aktivnosti za izmjene i dopune Zakona o osiguranju i Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju, u cilju usklađivanja sa *acquis*-em EU.

Primjera radi, Crna Gora je pripremila Nacrt Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju, po kojem će znatno biti povećani iznosi koje osiguravajuća društva moraju platiti za osuguranje u slučaju štete. Tako je, recimo, predviđeno da najniža osigurana suma za štetu zbog smrti, povrede ili narušenog zdravlja po jednom štetnom događaju bude 750.000 eura za autobuse i teretna vozila ili 550.000 eura za motorna vozila. Nacrtom je predviđeno da ove odredbe počinju da važe od momenta kada Crna Gora postane članica EU. Evropsko zakonodavstvo u ovom dijelu obezbjeđuje da odštetni zahtjevi budu prilično visoki i da se efikasno naplaćuju od osiguravajućih društava. Kada su u pitanju vrste osiguranja, Crna Gora je jasno razdvojila životno i neživotno osiguranje, ali u okviru njih ne

prepoznaje različite klase osiguranja što od nje zahtijeva EU jer *acquis* – om je predviđeno postojanje široke palete različitih vrsta osiguranja. Trenutno, Agencija za nadzor osiguranja nema dovoljno ljudskih resursa koji bi adekvatno pokrili ovu oblast. Primjera radi, u Agenciji nije zapošljen nijedan aktuar (stručno lice koje primjenjuje statističke metode, teoriju vjerovatnoće i finansijsku matematiku na pitanja osiguranja, ulaganja sredstava osiguranja i finansijskog upravljanja). Za sada, ne postoji ni ovlašćena institucija koja obučava aktuare, pa se oni moraju obučavati po zemljama regiona i tamo polagati ispite za sticanje licence aktuara.

Generalno, crnogorsko tržište osiguranja pokazuje jako nizak nivo razvoja, što ilustruje i činjenica da ne postoje ni pravila koja se odnose na osiguranje i sredstva elektronske trgovine, niti trgovina na daljinu ugovorima o osiguranju. Dodatno, poslovanje osiguranja se u Crnoj Gori za sada ne mogu baviti osiguravajuća društva iz EU koja bi u Crnoj Gori otvorila filijale bez statusa pravnog lica, a sa sjedištem ostala u inostranstvu. Tokom pregovora, EK će zatražiti da se ova pitanje zakonski riješe.

Kada je riječ o penzionim fondovima po zapošljenju, Crnoj Gori predstoji usklađivanje sa *acquis*-em koje u suštini podrazumijeva da država nametne poslodavcu obavezu uplaćivanja sredstava u tzv. fond za zapošljene i to od bruto plate zapošljenog, čime se elimiše problem neplaćanja doprinosa.

U oblastima tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga Crna Gora je ostvarila mali napredak. Tako, recimo, za sada ne postoji zakonska regulativa o šemama za obeštećenje investitora i agencijama za kreditni rejting.

*Članstvo u EU imaće pozitivne efekte kako za građane i građanke, tako i za preduzetnike, ulagače i generalno sve učesnike na finansijskom tržištu. Ponuda novih vrsta usluga povećaće konkurenciju i inovativnost, posebno kada je riječ o ponudi osiguravajućih kuća i banaka. Posebna pažnja biće posvećena osiguranju zaštite potrošača i njihovog informisanja o uslugama koje pružaju finansijske institucije, počevši od kredita, osiguranja ili ulaganja na tržištima hartija od vrijednosti i investicionih usluga.*

*Iako je zbog ekonomske krize tendencija u svim članica EU da se starosna granica za odlazak u penziju povećava, u Uniji ne postoji jedinstvena granica godina života i rada za odlazak u penziju, već svaka država to određuje za sebe. Primjera radi, žene u Slovačkoj stiču pravo na penziju sa 55 godina starosti, dok je u Finskoj ta granica 68 godina.*



# Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji

*Chiara Gaia Iascone*

U okviru poglavlja 10 pregovori se vode o elektronskim komunikacijama i informacionoj tehnologiji, uslugama informatičkog društva i elektronske trgovine, audiovizuelnoj politici tj. medijima, ali i regulaciji zaštite maloljetnika od neprimjerenih programskih sadržaja. Uz to se promoviraju evropska audiovizuelna djela, štiti filmska građa, razvija medijski pluralizam, itd, a sve sa ciljem stvaranja evropskog informacionog prostora.

Glavna uloga Generalnog direktorata za informaciono društvo i medije, koji je postao dio Generalnog direktorata za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologije (*DG CONNECT*), je da unaprijedi aktivnosti i politike, koje će sa jedne strane, eliminirati prepreke u djelotvornom funkcionisanju unutrašnjeg tržišta telekomunikacijskih servisa i mreža, i sa druge strane, ciljeve koji će biti ispunjeni uvijek imajući u vidu potrebu za zaštitom osjetljivih podataka u oblasti elektronskih komunikacija, uz regulaciju zaštite maloljetnika i ljudskih prava u audiovizuelnom polju.

Poglavlje 10, kroz zakonodavstvo Evropske unije, obuhvata široku lepezu tema.

Na prvom mjestu, pažnja EU je usmjerena ka *elektronskim komunikacijama i informacionoj tehnologiji*. Ovo pitanje je regulisano u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (član 106) koji su potpisali Crna Gora i EU, a u kojem je naglašeno da će se saradnja na tom polju „prvenstveno fokusirati na prioriteta područja u vezi sa pravnom tekovinom (...) sa krajnjim ciljem usvajanja pravnih tekovina od strane Crne Gore (...) tri godine nakon stupanja na snagu ovog ugovora.“

Crna Gora je važnost novih tehnologija i informacionog društva prepoznala odlukom da se dio koji se bavi komunikacijama iz Ministarstva pomorstva i saobraćaja 2010. preseli u Ministarstvo za informaciono društvo, postajući tako Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije. U 2008. je donijet novi Zakon o elektronskim komunikacijama, a ranija Agencija za telekomunikacije se transformisala u Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost. U ovom pogledu, zabrinutost je iskazana u odnosu prema efektivnoj nezavisnosti ovog regulatornog tijela, jer su članovi Savjeta imenovani ranijom odlukom Vlade. Iako je to sada u nadležnosti Skupštine Crne Gore, nezavisnost Agencije ostaje ugrožena, uzimajući u obzir činjenicu da Ministarstvo i dalje ima apelaciona i nadzorna ovlaštenja. Crna Gora se nalazi u trenutku kada mora da uskladi domaće zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU u ovom području, s obzirom da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio

na snagu u maju 2010. U Izvještaju o napretku Crne Gore za 2011. potvrđuje se da je Agencija razvijala svoje aktivnosti u oblasti primjene zakonodavstva, posebno u pravcu zaštite prava potrošača primoravajući operatere da striktno poštuju zakon i objavljuju svoje tarife i opšte uslove, ali i da je broj prijava protiv odluka Agencije porastao.

Za javnost je značajna i tržišna konkurencija koja je garantovana u polju mobilne telefonije. Sa tri mobilne kompanije koje posluju na teritoriji, postoji mogućnost da korisnik/ca može odabrati operatora koji najviše odgovara njegovim/njenim potrebama. Upravo je ovo aspekt koji slobodno tržište i konkurencija treba da garantuju, ali nedostatak povoljnih ponuđača i dalje ostaje problem u polju fiksnog bežičnog tržišta. Regulacije i zakoni, dakle, moraju da osiguraju potrošaču situaciju u kojoj može da izabere najpovoljnijeg operatera.

Uz pojavu novih i brojnih zahtjeva građana i građanki prema institucijama, EU snažno podržava *revoluciju* (ili samo značajno poboljšanje, na osnovu različitih mišljenja) kako bi se poboljšao stepen korišćenja novih tehnologija u adekvatnijem odgovoru na potrebe građana i građanki. Navedeno se odnosi na *usluge informacionog društva* kao što su *e-vlada*, *e-registar* i *e-potpis*, izraza koji se sve češće mogu čuti i u Crnoj Gori. Prema definiciji koju je dala Svjetska banka, na svom web sajtu, termin *e-vlada* se odnosi na korišćenje informacionih tehnologija koje mogu služiti raznim ciljevima, poput: boljem ispunjavanju obaveza Vlade ka građanima i građankama, poboljšanoj interakciji između biznisa i industrije, osnaživanju građana i građanki kroz slobodan pristup informacijama, efikasnijem upravljanju u okviru Vladinih institucija. Ostvarene povoljnosti bi trebale voditi smanjenju korupcije, povećanju transparentnost vlasti, unaprijeđenju praktičnosti, rastu prihoda ili/i smanjenju troškova. To podrazumijeva da će korišćenje programa zasnovanih na Internetu biti nezaobilazan korak u razvoju javnih politika i praksi. Ipak, Crna Gora je još u ranoj fazi tog procesa: nikakav napredak nije ostvaren ka daljnjem usklađivanju Zakona o elektronskom potpisu i e-trgovini sa pravnom tekovinom EU iako je ova tema usko vezana za potrebu zaštite podataka i kroz elektronske uređaje.

Sljedeća tema, obuhvaćena poglavljem 10, je *audiovizuelna politika* koja zahtijeva usklađivanje zakonodavstva sa direktivom *Televizija bez granica*, što stvara uslove za slobodno televizijsko emitovanje unutar EU. Ova direktiva je jedna od temeljnih u ovom polju i uspostavlja dva glavna cilja: sa jedne strane, teži se osiguravanju kretanja evropskih televizijskih programa unutar EU i, a sa druge strane zahtijeva da TV kanali, kada je to moguće, posvete polovinu svojih prenosa evropskim poslovima. Zemlje članice i zemlje koje su u pregovorima moraju da osiguraju slobodu prijema i ne smiju da ograničavaju prenos televizijskih programa iz drugih zemalja članica na svojim teritorijama. Direktiva, ipak, sadrži određene specijalne restrikcije koje se odnose na zaštitu maloljetnika i u vezi sa navedenim, Crna Gora je usvojila dva pravilnika za bolju



zaštitu maloljetnika. U okviru audiovizuelne politike, Crna Gora se saglasila da će dovršiti prelaz ka digitalnoj komunikaciji do 1. januara 2013, na osnovu novog Zakona o digitalnom emitovanju koji je usvojen u julu 2011.

Pitanje informacionog društva, u okviru audiovizuelne politike ili elektronskih komunikacija, ne može biti odvojeno posmatrano od fundamentalnog prava koje leži u osnovi svake buduće rasprave o informacionom društvu i medijima, a to je *sloboda izražavanja*. Uz slobodu izražavanja, fundamentalna prava slobode medija, slobode prijema i emitovanja informacija moraju biti garantovana. Kada je riječ o Crnoj Gori, Izvještaj o napretku iz 2011. godine potvrđuje da je zemlja postigla određeni napredak ka slobodi medija, što je bio i jedan od prioriteta postavljenih u prethodnom Mišljenju. Konkretnije, izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku i Krivičnog zakonika iz jula 2011. predstavljaju korak naprijed ka usvajanju standarda i jačanju slobode izražavanja, jer je kleveta u potpunosti dekriminalizovana i zajedno sa uvredom uklonjena iz Krivičnog zakonika. Dodatno, Vrhovni sud je u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, propisao smjernice kojim se regulišu najviši iznosi novčanih naknada u slučajevima klevete. Sve navedeno je dovelo do smanjenja broja tužbi protiv medija, iako je veliki broj neriješenih slučajeva još u toku. Druga oblast koja se tiče slobode izražavanja je i poštovanje privatnosti i dostojanstva u medijima, posebno u odnosu na djecu. U konkretnom kontekstu, Izvještaj o napretku iz 2011. ističe da profesionalna etika i novinarski standardi i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost.

Prednosti koje nam informacione tehnologije i elektronske komunikacije donose su brojne, vrijeme manuelnog doba polako ističe, te se stoga moramo pripremiti i prilagoditi novim tehnologijama, digitalizovanom svijetu i novoj e-terminologiji i praksi.

*Poglavlje 10 sadrži pravila koja omogućuju efikasno funkcionisanje zajedničkog tržišta u području telekomunikacionih usluga i mreža, kao i njihovu promociju, razvoj i širu dostupnost. Cilj EU je da korisnicima osigura usluge po povoljnim cijenama (mobilna i fiksna telefonija, pristup internetu, besplatni hitni pozivi i dr.) uz stimulaciju tržišne utakmice i smanjenje dominacije monopola koji se i dalje održavaju za određene usluge (npr. pristup internetu velike brzine). Jedan od prioriteta EU je inkluzija informatičkog društva, radi smanjenja digitalne podijeljenosti na različitim nivoima. U području audiovizuelne politike odnosno medija, naglasak je na zaštiti maloljetnika od neprimjerenih programskih sadržaja i oglašavanja, kao i na pravilima o televizijskoj trgovini i oglašavanju.*



# Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

*Prof. dr Milan Marković*

Poljoprivredi kao sektoru sa brojnim specifičnostima potrebna je jedinstvena i konzistentna politika iz više razloga: da zaštiti proizvođače i potrošače od fluktuacije cijena, da obezbijedi sigurnost u hrani, da očuva seoska područja, da održi vitalnost porodičnih gazdinstava i da dosljedno primjenjuje sistem bezbjednosti hrane. Na nivou EU tu ulogu ima Zajednička poljoprivredna politika (*Common Agricultural Policy – CAP*), koja se razvija i reformiše više od 50 godina, i danas predstavlja najsloženiju od svih EU politika. CAP je kombinacija unutrašnje konkurencije, carinske zaštite i visoke budžetske podrške (40-45% EU budžeta). Pravni sistem CAP-a obuhvata dva poglavlja *acquis*-a: poglavlje 11 - Poljoprivreda i ruralni razvoj i poglavlje 12 - Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.

Poglavlje 11, ili CAP u užem smislu, sadrži tzv. dva stuba. Prvi je uređenje tržišta i direktna podrška (plaćanja) proizvođačima, a drugi je *politika ruralnog razvoja*. Mjere prvog stuba integralno se finansiraju iz zajedničkog budžeta EU, dok za drugi stub važi princip kofinansiranja iz nacionalnih budžeta. Od ukupnog iznosa koji se godišnje izdvaja za CAP (oko 58 milijardi eura) 80% otpada na prvi, a 20% na drugi stub. Već su pripremljeni novi propisi za CAP 2014-2020, koji predviđaju da se za CAP godišnje izdvaja oko 60 milijardi eura, od čega 3/4 za prvi, a 1/4 za drugi stub.

Direktna plaćanja su daleko najveća stavka troškova CAP-a (oko 67%) i njihova je osnovna svrha da podrže dohodak poljoprivrednih gazdinstava. Plaćanja ne zavise od vrste niti nivoa proizvodnje (tzv. *de-coupled payments*) nego su najčešće vezana za površinu korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Da bi gazdinstvo ostvarilo pravo na podršku potrebno je da održava poljoprivredno zemljište u dobrim agroekološkim uslovima.

Politika ruralnog razvoja sadrži niz mjera svrstanih u tri glavne grupe: prva je usmjerena na jačanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva, druga na održivo korišćenje resursa i treća na unaprijeđivanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima. U važećoj politici EU postoji oko 40 mjera, a njihov izbor i visina ulaganja zavise, prije svega, od prioriteta koje članice odrede kroz svoje programe ruralnog razvoja.

Zahtjevi pridruživanja za ove oblasti su brojni i različiti. Konkretno, za prvi stub odnosno uređenje tržišta i direktna plaćanja, potrebno je sljedeće:

- administracija za upravljanje troškovima CAP ili agencija za plaćanja koja mora biti osposobljena: da prima i provjerava zahtjeve, da plaćanja vrši ispravno, da se dokumenta podnose u formi propisanoj pravilima EU, da vodi evidenciju o plaćanjima i o obavljenoj administrativnoj i fizičkoj kontroli;
- integrisani sistem administracije i kontrole (IACS) koji sadrži: kompjuterizovanu bazu podataka, sistem identifikacije poljoprivrednih parcela, sistem za identifikaciju i registraciju životinja, relevantne registre gazdinstava;
- mreža računovodstvenih podataka na farmama (FADN) i tijelo odgovorno za odabir gazdinstava od kojih se sakupljaju podaci;
- administracija za redovni monitoring tržišta i cijena;
- organizacije proizvođača, koje se formiraju na inicijativu proizvođača i imaju pravila usklađena sa EU propisima;

- administracija za efikasnu primjenu propisa EU u organskoj poljoprivredi i politici kvaliteta (zaštita geografskog porijekla, geografskih oznaka i garantovano tradicionalnih specijaliteta);
- dosljedna primjena pravila zajedničkog tržišta za određene sektore: različiti standardi prodaje, pravila o klasifikaciji, pakovanju i etiketiranju.

U ispunjavanju zahtjeva tržišta, članice se fokusiraju na *javni sektor koji*, ali i *privatni sektor* mora da se poboljša u proizvodnji, preradi i prodaji kako bi se jačala konkurentnost proizvodnje hrane.

Za drugi stub odnosno politiku ruralnog razvoja, potrebno je:

- da svaka članica ima komitet za procjenu efikasnosti i kvaliteta sprovođenja programa ruralnog razvoja, koji se osniva u konsultaciji sa partnerima, a u njegovom radu učestvuje i predstavnik Evropske komisije u svojstvu savjetnika;
- administracija koja će osigurati primjenu strogih pravila u sprovođenju mjera ruralnog razvoja, odgovorni organi imenuju se na nacionalnon nivou, a potom ih odobrava Komisija;
- obezbijediti identifikaciju potreba ruralnih područja, izradu, primjenu i upravljanje programima; kontrolu finansijskih tokova i sprovedenih mjera; monitoring, izvještavanje, kontrolu i vrednovanje programa i pojedinih mjera.

Da bi vršila navedene funkcije, administracija mora da ispunjava propise EU i da obezbijedi učešće regionalnih i lokalnih vlasti, kao i svih socijalnih partnera.

Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma u januaru 2008. počele su da važe odredbe o trgovini poljoprivrednim proizvodima između Crne Gore i EU27, koje su sadržane u Poglavlju II Sporazuma (od 24. do 33. člana), a od stupanja na snagu SSP-a (maj 2010.) i ostale odredbe. SSP omogućava Crnoj Gori izvoz u EU bez carinskih opterećenja, osim mlade junetine i vina, za koje je dogovorena godišnja kvota za izvoz 800 t, odnosno 16.000 hl. S druge strane, kvota za uvoz vina iz EU bez carinske zaštite je 3.500 hl. Otvaranje crnogorskog tržišta za proizvode iz EU-27 je postepeno: a) za najmanje osjetljive proizvode stupanjem na snagu Privremenog sporazuma; b) za manje osjetljive proizvode carinska zaštita se progresivno eliminiše u roku od 5 godina; i c) za osjetljive proizvode (meso, mlijeko, voće i povrće koje se proizvodi u CG) zaštita se smanjuje po 10% u roku od 5 godina, do 50% postojećeg nivoa. Član 28. SSP-a odnosi se na Protokol o vinu i alkoholnim pićima, dok se Crna Gora članom 33. obavezala da će obezbijediti zaštitu geografskog porijekla i geografskih oznaka za poljoprivredne proizvode koji su registrovani u EU. Njime je predviđeno da će i Crna Gora moći da registruje svoje geografske oznake u EU u skladu sa Uredbom Savjeta (EC) 510/2006 i njenim naknadnim izmjenama.

Pravci razvoja poljoprivrede i usklađivanja agrarne politike sa CAP-om definisani su strategijom "Crnogorska poljoprivreda i Evropska unija - Strategija proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja", iz 2006. Polazeći od koncepta održivog razvoja i multifunktionalnosti poljoprivrede, Strategija donosi četiri cilja: održivo gazdovanje resursima, stabilna i prihvatljiva ponuda bezbjedne hrane, obezbjeđivanje primjerenog životnog standarda za seosko stanovništvo i podizanje konkurentnosti proizvođača hrane. Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja (2009-2013.) predstavlja okvir za usklađivanje agrarne politike Crne Gore sa CAP-om. Sadrži razrađene mjere agrarne politike i višegodišnji plan budžeta za poljoprivredu. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju ili "mali ustav poljoprivrede" donosi, između ostalog, pravni okvir za agrarnu politiku definisanu Strategijom. Predviđa donošenje brojnih podzakonskih propisa koji

će značiti suštinsku primjenu osnovnih odredbi ovog zakona. Jačanje kapaciteta administracije i institucija (stručnih i savjetodavnih službi, laboratorija) stalan je proces koji se podržava iz nacionalnog budžeta i pretprijetne podrške EU.

Sticanjem statusa kandidata, Crna Gora može da koristi petu komponentu IPA podrške, koja se odnosi na ruralni razvoj. Program IPARD je u fazi prihvatanja u Evropske komisije i njegova će primjena u suštini značiti "pripremu školu" za sprovođenje politike ruralnog razvoja kada Crna Gora postane članica EU. Ključni su uslovi za sprovođenje IPARD-a, upravljačko tijelo u Ministarstvu i osposobljena agencija za plaćanja.

Imajući u vidu sadašnje stanje poljoprivrede, tokom pretprijetnog perioda se moraju unaprijediti apsorpcijski kapaciteti za mogućnosti koje pruža članstvo u EU. Za razliku od poglavlja 12, gdje je dominantno tzv. pravilo "must" (mora), u poglavlju 11 brojna su pitanja predmet pregovora: vrsta i iznos direktnih plaćanja proizvođačima, odabir mjera ruralnog razvoja i dr. To je još izazovnije i odgovornije za pregovaračke timove! Evropska komisija dozvoljava da se definišu tranzicioni periodi, tj. dodatni rokovi u kojima će se otkloniti nedostaci i otpočeti primjena nekog od obavezujućih EU propisa. U pripremi pregovora i pregovaračkih platformi treba se ugledati na iskustva drugih, ali ih ne treba kopirati. Odluke treba donositi nakon pažljive analize i sprovedenih internih konsultacija. Važna je postepenost: prvo znati suštinu zahtjeva, zatim stvoriti pretpostavke i onda uvoditi i primjenjivati nova rješenja. U sprovođenju reformi i harmonizaciji propisa sa onim u EU, ne smiju se gubiti iz vida veličina i realne potrebe poljoprivrede, čemu treba primjeriti institucionalne i administrativne kapacitete.

- *EU model će biti podsticajan za crnogorsku poljoprivredu, jer postoje mehanizmi za podršku malim gazdinstvima, kakvih je puno u EU27.*
- *Crna Gora će, pored povoljnosti koje pruža tržišta od 500 miliona potrošača, imati i izdašnu finansijsku podršku za direktna plaćanja i ruralni razvoj, ukoliko ispuni predviđene obaveze i uspješno obavi pregovore.*
- *EU insistira na «strogim» pravilima s ciljem da se obezbijedi uređeno i predvidivo tržišno ponašanje i bezbjedan proizvod za krajnjeg potrošača, ali istovremeno višestruko podržava konkurentnost proizvođača i uvođenje EU standarda.*
- *EU ne ograničava razvoj i povećavanje proizvodnje, kako se u javnosti može čuti, ograničenje koje sada važi za proizvodnju mlijeka ukida se u aprilu 2016.godine i jedino još ostaje ograničenje za podizanje novih vinograda (planting rights).*

#### **Možda nijeste znali o poljoprivredi EU27**

- *Učešće primarne poljoprivrede u BDP-u je ispod 2%, a u zapošljenosti 5,1%;*
- *Sektor hrane, međutim, doprinosi BDP-u sa oko 10% i jedan je od najvećih u ekonomiji EU;*
- *EU je istovremeno i najveći izvoznik i uvoznik hrane u svijetu;*
- *Preko 90% teritorije EU27 spada u ruralna područja;*
- *Prosječna veličina gazdinstva je 12,6 ha, i varira od samo 0,9 ha na Malti, zatim 3,5 ha u Rumuniji i na Kipru, pa do 89 ha u Češkoj;*
- *Bruto plate u poljoprivredi EU27 su tek oko 70% prosjeka ekonomije u cjelini, što je jedan od ključnih razloga za finansijsku podršku;*
- *Porodična gazdinstva imaju dugu tradiciju i predmet su izdašne podrške u EU;*
- *EU snažno podržava regionalne prepoznatljivosti, što će odgovarati i našoj poljoprivredi.*



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

*Prof. dr Milan Marković*

Radi obezbjeđivanja potpune zaštite zdravlja i interesa potrošača, EU primjenjuje integralni pristup «od njive do trpeze» koji pokriva sve segmente prehrambenog lanca: primarnu proizvodnju, preradu, skladištenje, transport i trgovinu.

Poglavlje 12 sastoji se od tri dijela koji se međusobno nadopunjuju. Prvi dio je *bezbjednost hrane* i sadrži: pravila higijene u proizvodnji hrane i pravila za hranu, zvaničnu kontrolu i mehanizme za osiguranje bezbjednosti, higijenski aspekt prerade i stavljanja hrane u promet, sa strogim pravilima za hranu životinjskog porijekla. Drugi se dio odnosi na *veterinu* i sadrži precizna pravila o unutrašnjem prometu životinja i životinjskih proizvoda, kontrolu i iskorjenjivanje bolesti životinja, zvaničnu kontrolu ulaza proizvoda iz trećih zemalja, zvaničnu kontrolu proizvodnje proizvoda životinjskog porijekla, mehanizme za prijavljivanje bolesti životinja, kao i praćenje kretanja životinja. Uvoz živih životinja zahtijeva izgradnju i opremanje graničnih prelaza za inspekcijski nadzor. Treći je dio *fitosanitarni sektor* i sadrži pravila o kontroli štetnih organizama na biljkama i biljnom materijalu, korišćenje biljnog pasoša u trgovini biljkama, procedure priznavanja sredstava za zaštitu bilja, mjere karantina, rezidue pesticida u proizvodima biljnog porijekla i kvalitet sjemena i njegovo stavljanje u promet.

Proširenje jedinstvenog tržišta zahtijeva dovoljno brojnu i osposobljenu administraciju koja će obezbijediti sistem kontrole na mjestu porijekla proizvoda, nediskriminatorne kontrole tokom transporta, na krajnjim destinacijama, kao i na spoljnim granicama i zadovoljavajući sistem laboratorijske kontrole. Za primjenu jedinstvenih propisa EU u ovoj oblasti treba osigurati:

- kompetentna tijela iz oblasti veterine, zaštite bilja, sjemena i sadnog materijala;
- adekvatan budžet, uključujući fond za hitne slučajeve za potrebe suzbijanja bolesti;
- administrativne procedure i instrukcije za osoblje, kao i vanredne nacionalne planove za određene bolesti životinja;
- zvanične veterinare za kontrolu objekata i izdavanje zdravstvenih uvjerenja, za identifikaciju i kontrolu kretanja životinja;
- zadovoljavajući sistem laboratorijske dijagnostike;
- kontrolu objekata radi ispunjavanja uslova iz zakonodavstva EU;
- kompjuterizovani sistem kontrole kretanja i obavještanja o bolestima životinja;

- program suzbijanja zoonoza;
- efikasne organizacije odgajivača sposobne da vode matičnu evidenciju u stočarstvu;
- zvanične inspektore za zaštitu bilja, kontrolu objekata, uvoza bilja i proizvoda biljnog porijekla, kontrolu objekata koji proizvode hranu i hranu za životinje, kontrolu sjemena i sadnog materijala;
- zvanični pregled sjemena i sadnog materijala koji vrše nacionalna tijela za kontrolu.
- sveobuhvatni program kontrole rezidua i pristup odgovarajućim laboratorijama.

Kada je riječ o bezbjednosti hrane, u Crnoj Gori je Zakon o bezbjednosti hrane iz 2007. okvirni pravni akt na osnovu kojeg su donijeti podzakonski propisi (pravilnici) koji bliže uređuju ovu oblast i koji su djelimično usklađeni sa pravnom tekovinom EU. Nacionalni savjet za procjenu bezbjednosti hrane vrši procjenu rizika u oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje. Državni organi sa jasno definisanim nadležnostima za upravljanje rizikom u oblasti bezbjednosti hrane i hrane za životinje su: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Veterinarska uprava i Fitosanitarna uprava. Poslovima iz oblasti bezbjednosti hrane bave se sljedeće laboratorije: Institut za javno zdravlje; Specijalistička veterinarska laboratorija; Centar za ekotoksikološka ispitivanja; Biotehnički fakultet Univerziteta Crne Gore.

Veterina je uređena Zakonom o veterinarstvu, Zakonom o zaštiti dobrobiti životinja, Zakonom o identifikaciji i registraciji životinja i Zakonom o bezbjednosti hrane, a njihovo stupanje na snagu (od 2007.), pratilo je donošenje brojnih podzakonskih akata koji su usklađeni sa *acquis-em*. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je državni organ nadležan za politiku i donošenje propisa iz oblasti veterine i nadzor nad zakonitošću rada Veterinarske uprave. Veterinarska uprava je organ državne uprave nadležan za poslove kontrole u oblasti zdravlja životinja, dobrobiti životinja i veterinarskog javnog zdravlja. JU Specijalistička veterinarska laboratorija obavlja dijagnostička ispitivanja bolesti životinja, mikrobiološka ispitivanja hrane životinjskog porijekla i hrane za životinje.

Zdravstvena zaštita bilja je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti bilja iz 2006. sa izmjenama iz 2011. Njime se uspostavlja pravni okvir za prenošenje propisa EU u podzakonska akta kojima će se u potpunosti uskladiti ova oblast sa zakonodavstvom EU.

Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja iz 2008. se uređuje klasifikacija, registracija, promet i upotreba sredstava za zaštitu bilja i aktivnih materija, maksimalno dozvoljeni nivo rezidua sredstava za zaštitu bilja, vođenje registara i evidencija, razmjena podataka i dr. U oblasti rezidua sredstava za zaštitu bilja, a u skladu sa Zakonom o bezbjednosti hrane i Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja, nadležnosti su podijeljene između Fitosanitarne uprave, Veterinarske uprave i Ministarstva zdravlja.



Sjeme i sadni materijal uređeni su Zakonom o sjemenskom materijalu poljoprivrednog bilja i Zakonom o sadnom materijalu poljoprivrednog bilja (oba iz 2006. sa izmjenama iz 2011). U oblasti šumarstva, u 2007. donijet je Zakon o reproduktivnom materijalu šumskog drveća koji je okvirni za ovu oblast.

Zakon o zaštiti biljnih sorti iz 2007. i Izmjene i dopune Zakona o zaštiti biljnih sorti iz 2008. uređuju način i postupak sticanja oplemenjivačkih prava.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Fitosanitarne uprave. Fitosanitarna uprava je organ državne uprave nadležan za neposredno izvršavanje propisa, tj. sprovođenje fitosanitarne politike. Za pojedine oblasti nadležna su odjeljenja Uprave: Odsjek zdravstvene zaštite bilja, Odsjek za sredstva za zaštitu bilja, sredstva za ishranu bilja i bezbjednost hrane, Odsjek za sjeme i sadni materijal, zaštitu biljnih sorti i GMO, Odsjek za inspekcijski nadzor obezbjeđuje sprovođenje zakonskih propisa, a kontrolu vrše fitosanitarni inspektori. Jedan dio ovlašćenja prenijet je na druge institucije: Biotehnički fakultet Podgorica - Centar za zaštitu bilja; Centar za ekotoksikološka ispitivanja i Institut za javno zdravlje.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), u poglavlju VIII – Politika saradnje, tretira ovo pitanje u članu 97 koji se odnosi na saradnju u svim prioritetnim oblastima poljoprivrede, uključujući i fitosanitarnu oblast. Saradnjom će se težiti modernizaciji poljoprivrednog i agroindustrijskog sektora, naročito radi ispunjenja sanitarnih zahtjeva Zajednice.

Do ulaska u EU svaka država kandidat dužna je da preuzme cijelu pravnu tekovinu EU i mora biti sposobna za njenu efikasnu primjenu. Za ovo poglavlje uglavnom važi tzv. pravilo “must” – mora, tj. nema pregovora nego se ključni propisi usklađuju i dosljedno primjenjuju u praksi. Sprovođenje veterinarskog zakonodavstva važno je i za ostvarivanje prava na direktna plaćanja (poglavlje 11) za koja je potrebno ispuniti uslove koji se odnose na zdravlje i dobrobit životinja. Evropska komisija dozvoljava da se definišu tranzicioni periodi, tj. odloženi rokovi u kojima će zemlja koja pristupa otkloniti nedostatke i otpočeti primjenu nekog od obavezujućih EU propisa.

Važno je znati da Evropska komisija *dozvoljava trajna odstupanja* od primjene pojedinih propisa EU na određenom području, što se reguliše tokom pregovora.

*Moderan koncept bezbjednosti hrane pomjera težište kontrole sve više ka primarnoj proizvodnji, tj početku lanca. Samo tako se može osigurati potpuno bezbjedan proizvod na kraju, tj. na trpezi krajnjeg potrošača!*

*Svi proizvodi na crnogorskom tržištu moraće da zadovolje visoke standarde bezbjednosti hrane. To važi i za brojne tradicionalne proizvode, kao što su sir, kajmak, pršut i drugi proizvodi. Oni će se i dalje moći proizvoditi i plasirati na tržiše i putem pijačne prodaje, uz poštovanje higijenskih zahtjeva, što će dodatno doprinijeti većoj bezbjednosti i kvalitetu ovih proizvoda.*

*Bezbjednost hrane počiva na njivi, odnosno farmi, a završava na stolu potrošača!*



## Poglavlje 13: Ribarstvo

*Prof. dr Milan Marković*

Slično poljoprivredi, Evropska unija u ribarstvu ima Zajedničku ribarsku politiku (*Common Fisheries Policy – CFP*). Pravna tekovina EU u ribarstvu sadrži regulative koje ne zahtijevaju da se ugrađuju u nacionalne pravne propise. Međutim, potrebno je da administracija i subjekti u ribarstvu učestvuju u primjeni CFP-a koja pokriva: upravljanje resursima i ribarskom flotom, uređenje tržišta, državnu pomoć i inspekciju i kontrolu. Potrebno je sprovesti postojeće ugovore i konvencije sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama.

CFP obuhvata tri segmenta:

- » očuvanje i upravljanje resursima ribe i drugih morskih organizama, koje uključuje uticaj ribolova na životnu sredinu i dozvole za ribolov i uređeno je Regulativom 2371/2002, dok Regulativa 1967/2006 daje pravni okvir za upravljanje i održivo korišćenje ribljih resursa Sredozemnog mora;
- » *tržišna politika*, uključuje zajedničku organizaciju tržišta ribom, proizvodima od ribe i akvakulture, a uređena je regulativama 104/2000 i 2318/2001;
- » *strukturna politika* podrazumijeva podršku sektoru ribarstva i uređena je regulativama: 2371/2002, 1198/200, 498/2007, 104/2000.

Za usklađivanje sa EU propisima i njihovu primjenu potrebno je:

- » intenziviranje usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU;
- » organ uprave za poslove ribarstva koji će moći pokriti sve segmente CFP-a;
- » osposobljena, opremljena i efikasna inspeksijska služba;
- » registar flote usklađen sa zakonodavnim okvirom EU, kao i funkcionalan ribarski informacioni sistem;
- » funkcionalan centar za monitoring, čiji sastavni dio čini satelitsko praćenje plovila (VMS) za generisanje statističkih podataka i kao dodatna mjera u spečavanju nezakonitih radnji na moru;
- » funkcionalan sistem prikupljanja podataka o ulovu, iskrcaju i prodaji ribe;
- » pravila zajedničkog tržišta za ribu i proizvode od ribe, uključujući tržišne standarde, kategorizaciju i označavanje proizvoda;
- » organizacije proizvođača u privrednom ribolovu i marikulturi čija će pravila biti usklađena sa EU propisima;
- » institucionalni okvir za podršku iz Evropskog fonda za ribarstvo i sistem državne podrške u skladu sa zakonodavnim okvirom EU.

Strategija razvoja ribarstva Crne Gore iz 2006. fokusirana je na više prioriteta: poboljšanje zdravstvenih uslova proizvoda ribarstva, stvaranje mehanizama za povoljnije investicije u sektor, zaštitu i održivo korišćenje resursa, rast konkurentnosti, poboljšanje efikasnosti proizvodnje i razvoj sporazuma o partnerstvu u eksploataciji plave ribe. Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi iz 2009. utvrđuje ciljeve i principe za održivo upravljanje resursima

i uređuje ukupnu politiku ribarstva. U okviru podrške EU razvijen je Ribarski informacijski sistem sa dva podsistema: Registar flote i Dnevnik ulova sa deklaracijom o iskrcaju.

U dijelu očuvanja i upravljanja resursima, od usvajanja Zakona doneseno je više pravilnika koji se odnose na: ribolovne plovne objekte, dnevnike ulova, ribolovne alate i opremu, redoslijed obavljanja ribolova u pojedinim ribolovnim područjima, dozvole za obavljanje malog privrednog ribolova i druga pitanja. Nastavlja se izrada pravilnika kojima će se, između ostalog, definisati satelitski sistem praćenja ribolovnih plovnih objekata, mjesta prvog iskrcaja i prve prodaje, dobra proizvođačka praksa u marikulturi, ribolovna sredstva i posebna tehnička pravila za obavljanje ribolova u zaštićenim ribolovnim područjima. Uz podršku iz IPA fondova priprema se Ribarski informacijski sistem za: satelitski monitoring ribolovnih plovnih objekata, registar ribara, registar dozvola, kontrolu prodaje, registar ribolovnih plovnih objekata ispod 10 m dužine. Takođe, iz IPA sredstava i Agrobudžeta, uvodi se satelitski monitoring za ribolovne plovne objekte duže od 15 m. Dalje, usklađivanje nacionalnih sa propisima EU odvijace se kroz: Izmjene i dopune Zakona o morskome ribarstvu, Plan upravljanja u ribarstvu i donošenje pravilnika koji će proisteći iz izmijenjenog i dopunjenog Zakona o morskome ribarstvu.

Harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU u oblasti tržišne politike nastaviće se donošenjem: izmjena i dopuna Zakona o morskome ribarstvu i marikulturi, Pravilnika o organizaciji proizvođača u ribarstvu, uslovima i načinu prodaje ribe i drugih morskih organizama, i Pravilnika o mjestu prvog iskrcaja, mjestu prve prodaje, registru kupaca ribom, vođenju evidencije i izvještavanje o podatnoj ribi, prekrcaju ribe sa inostranih ribolovnih plovnih objekata.

Kada je riječ o institucionalnom okviru za očuvanje i upravljanje resursima, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja nadležno je za izradu i sprovođenje zakonskih propisa, kao i za nadzor i kontrolu njihovog sprovođenja. Početkom 2009. u Ministarstvu je formirana Jedinica za ribarstvo koja ima četiri zaposljena, ali je potrebno njeno dalje kadrovsko jačanje. Stručnu i ekspertsku podršku Ministarstvu u ovom segmentu pruža Institut za biologiju mora iz Kotora. Inspekcijiski nadzor ribolovnih i ostalih aktivnosti obavljaju inspektori za morskome ribarstvo s punim radnim vremenom i inspektori za poljoprivredu s 20% radnog vremena. Tržišna politika još nema posebnu administrativnu potporu na nivou Ministarstva, stoga je potrebno jačati Jedinicu za ribarstvo i za sprovođenje mjera tržišne politike. U dijelu strukturne politike, Ministarstvo prati sprovođenje mjera za podsticanje razvoja sektora ribarstva u okviru podsticajnih mjera cjelokupne poljoprivrede.

Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma u januaru 2008. počela je primjena odredbi o trgovini ribljim proizvodima između CG i EU27, koje su sadržane u Poglavlju II Sporazuma. Članovima 29 i 30 Sporazuma regulišu se međusobne koncesije u trgovini ribom i ribljim proizvodima, ukidaju kvantitativna ograničenja i carine na uvoz ribe i ribljih proizvoda porijeklom iz CG, osim nekoliko izuzetaka

(pastrmka, orada, brancin, prerađena sardina i inćun), za koje su dogovorene kvote. U poglavlju VIII – Politike saradnje, član 98 odnosi se na saradnju u sektoru ribarstva, koja naročito obuhvata prioritetne oblasti, uključujući poštovanje međunarodnih obaveza o upravljanju i očuvanju ribljih resursa.

Evropski fond za ribarstvo (*European Fisheries Fund – EFF*) podržava konkurentnost sektora kako bi on bio ekološki, ekonomski i socijalno održiv. Ta se podrška odnosi na pet prioriteta:

- *adaptacija flote - ako članica EU odluči da smanji ribolov, podrška će biti dostupna plovilima koja trajno ili privremeno prekidaju svoje aktivnosti. Podrška se može dati i za druge namjene: bezbjednost na brodu, poboljšanje rada, odabranu opremu, malo ribarstvo na primorju, ranije penzionisanje i prekvalifikacije;*
- *diverzifikacija na nove vrste i ekološki prihvatljivu akvakulturu, mjere za očuvanje javnog zdravlja, preradu i marketing proizvoda iz akvakulture, kao i doživotno učenje;*
- *mjere od opšteg interesa koje ne podržava privatni sektor jer prevazilaze interese preduzeća, a uključuju zaštitu i razvoj vodene flore i faune, luka, skloništa i pristaništa, razvoj promotivnih kampanja;*
- *održivi razvoj ribolovnih područja – podrška strategijama lokalnih zajednica u primorju i u blizini jezera da smanje ekonomsku zavisnost od ulova ribe, da razviju infrastrukturu turizma i usluge, zaštite životnu sredinu i podstaknu međuregionalnu i međudržavnu saradnju;*
- *tehnička podrška - studije, izvještaji, informisanje i druge aktivnosti koje se odnose na sprovođenje operativnih programa.*

*Uz ispunavanje zahtjeva EU, treba realno sagledavati veličinu i potrebe sektora ribarstva Crne Gore i tome prilagođavati kapacitete institucija i administracije. Neophodno je jačati ribolovnu flotu kako bi po pristupanju mogla na održiv način koristiti sopstvene riblje resurse. Broj ribolovnih plovnih objekata ne može se povećavati nakon pristupanja. Usklađivanje primjene tradicionalnih ribolovnih alata, kao i prilagođavanje karakteristika pridnenih mreža koča propisima EU, odnosno mogućnost dobijanja prelaznog razdoblja ili odloženog roka za oba ova zahtjeva biće važan izazov u pregovima. S obzirom da se u Bokokotorskom zalivu ribolov obavlja uglavnom alatima malog privrednog ribolova i da ova vrsta ribolova ima izražen socijalni karakter, kroz pregovore treba omogućiti postepeno ukidanje malog privrednog ribolova kao dopunskog zanimanja.*

*Neko se može zapitati: "Zar je potrebno sve to za nepunih 300 km crnogorske obale"? Da, čak i 1 km obale zahtijeva da se sprovede sve mjere Zajedničke ribarske politike EU. Ribarstvo je jedan od najregulisanijih sektora u EU!*



## Poglavlje 14: Saobraćajna politika

*Eliška Veselá*

Poglavlje 14 se odnosi na sve vrste prevoza – drumski, željeznički, unutrašnju plovidbu, kombinovani, vazdušni i pomorski prevoz, pri čemu Evropska unija teži integraciji različitih saobraćajnih sektora. Cilj saobraćajne politike je da omogući racionalan prevoz roba i putnika unutar Unije i na međunarodnom nivou, kroz poboljšanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i promovisanje bezbjednih, efikasnih, ekoloških i korisnički orijentisanih prevoznih usluga.

Primjenom zakonodavstva u ovoj oblasti razvija se djelotvoran saobraćajni sistem koji nudi visok stepen održive mobilnosti širom EU, štiteći životnu sredinu, ali i bezbjednost građana i građanki. Značajan dio *acquis*-a se sastoji od uredbi i odluka. Shodno tome, mora biti osigurana njihova direktna primjena od dana pristupanja. Međutim, drugi dio *acquis*-a se sastoji od direktiva koje je potrebno prenijeti u pravni sistem države u razumnom vremenskom periodu. Zakonske odredbe su povezane sa tehničkim i bezbjednosnim standardima, kontrolom državne pomoći i liberalizacijom tržišta u kontekstu unutrašnjeg transportnog tržišta.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore bilježi izvjestan napredak u oblasti drumskog prevoza donošenjem Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju. Takse za strana vozila i eko takse su ukinute, čime je otklonjena jedna od kritika EU. Crna Gora je u decembru 2011. usvojila Akcioni plan za implementaciju Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju, a u junu 2012. i Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima. Potrebna su dalja usklađivanja sa *acquis*-em iz oblasti bezbjednog drumskog prevoza opasnih materija i roba. Propisano razdoblje vožnje i razdoblje mirovanja, kao i upotreba tahografa su u Crnoj Gori usklađeni sa socijalnim i pravnim tekovinama EU. U Izveštaju se konstatuje da su kapaciteti, opremljenost i brojnost inspeksijskih službi na drumovima još nedovoljno razvijeni. Nepovoljan je i tretman puteva u međunarodnim strateškim dokumentima, posebno u transevropskoj transportnoj mreži u kojoj nema ni jednog kilometra crnogorskih puteva. Putna mreža je generalno slabo razvijena, a kvalitet postojećih puteva daleko ispod evropskog standarda.

Oblast željezničkog prevoza podrazumijeva pristup i tržištu i infrastrukturi, kao i tehničke i bezbjednosne uslove. Crna Gora će u toj oblasti morati da uloži dodatne napore kako bi uskladila svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Pravila o obavezama i pravima putnika su u željeznički prevoz uvedena Zakonom o obligacionim odnosima. Ipak, mora se insistirati na daljem usklađivanju zakonodavstva o bezbjednosti u željezničkom saobraćaju, jer taj vid saobraćaja karakteriše nizak nivo kvaliteta postojeće mreže, bezbjednosti, nedovoljno korišćenje kapaciteta, nekonkurentnost i loša povezanost sa

regionalnim transportnim tokovima koji su uslov dalje održivosti. Već duže vrijeme nema značajnijih investiranja u željezničku mrežu. Pruga Beograd-Bar, koja ima strateški privredni i ekonomski značaj u regionu, decenijama nije rekonstruisana. Kada je riječ o administrativnim kapacitetima, neophodno je značajno poboljšanje. Prema Izvještaju o napretku, željeznička uprava još nije u potpunosti operativna, a njeni administrativni kapaciteti ostaju slabi. Upravi treba dati više ovlašćenja, posebno da propisuje kazne i da traži bilo koju informaciju od željezničkih kompanija. Kako bi se ispunili zahtjevi Unije, potrebno je ustanoviti nezavisna tijela, kao organe nacionalne bezbjednosti i tijela za istraživanje saobraćajnih nesreća.

Iako vazdušni saobraćaj nije toliko zastupljen u Crnoj Gori, kao u drugim državama EU, ipak mora biti usklađen sa zakonodavstvom EU. Crna Gora je potpisala Sporazum o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru (ECAA), čijom primjenom je postignut izvjesni napredak. Međutim, i dalje postoji niz stvari koje je potrebno prilagoditi, npr. primjenu sistema za upravljanje bezbjednošću na aerodromu i uvođenje Zakona o vazdušnom saobraćaju. Pitanje za koje je potrebno uložiti dodatne napore je ono u dijelu institucionalizacije tijela za istraživanje saobraćajnih nezgoda, njegove nezavisnosti, kao i uopšteno jačanje administrativnih kapaciteta u oblasti vazdušnog saobraćaja. Potrebno je preduzeti mjere da bi se ispunili zahtjevi u oblasti ekoloških uslova, zaštite putnika i aviobezbjednosti. Saobraćajna politika Unije obuhvata i pitanja kao što su radno vrijeme, dužina letjenja, vrijeme odmora i druge mjere za zaštitu članova vazduhoplovne posade koje su uspješno realizovane u Crnoj Gori. Direktiva o održavanju aviona na zemlji (eng. *groundhandling*) je sprovedena, ali je potrebno još napora da se poboljša njena primjena. Ne postoji urađena procjena kapaciteta aerodroma, i oni su još nedovoljno spremni za prihvatanje intenzivnijeg interevropskog i interkontinentalnog saobraćaja. Dodatno, neophodno je osigurati naplate aerodromskih usluga na ravnopravnoj osnovi i za domaće i za strane prevoznike u cilju usklađivanja sa principom zabrane diskriminacije.

Sprovedenjem pravnih tekovina pomorskog saobraćaja EU ima tendenciju da se u svim državama članicama garantuje pristup tržištu i da se teži određenim tehničkim i društvenim uslovima, kao i pomorskoj bezbjednosti. Bilo kakva ograničenja u pristupu međunarodnim uslugama linijskog brodarstva između Crne Gore i stranih luka nijesu dozvoljena. Iako je krajem prošlog vijeka činio okosnicu privrednog i ekonomskog razvoja države, pomorski saobraćaj u Crnoj Gori gotovo da ne funkcioniše, što je posljedica ukupne društveno-ekonomske situacije i zaostajanja u privrednom razvoju zemlje. Luke u Crnoj Gori ne zadovoljavaju u potpunosti stroge i skupe evropske i svjetske standarde, a njihovi kapaciteti ostaju nedovoljno iskorišćeni. U tom smislu, prednjači Luka Bar koja je odavno izgubila trku sa konkurencijom iz regiona. Neiskorišćenost kapaciteta ove luke povlači za sobom i neiskorišćenost drumskih i željezničkih mreža. Dubina Luke Bar je, takođe, ispod evropskih standarda i u nju se ne mogu usidriti veći teretni i putnički brodovi, kao ni kruzeri. Nerazvijena



je služba traganja i spasavanja. Socijalni uslovi za pomorce moraju biti u skladu sa direktivama Evropske unije. Oblast pomorske sigurnosti je prilično rasprostranjena i obuhvata sigurnost brodova, standarde za brodske inspekcije i nadzorne organizacije, obuku inspektora, nadgledanje saobraćaja i propisane uslove za posadu (ljekarsko uvjerenje, radno vrijeme/vrijeme odmora, itd.). Napredak je ostvaren u oblasti rukovođenja otpadom, zajedno sa usvajanjem novog Zakona o zaštiti mora od zagađenja sa plovnih objekata u aprilu 2011. Međutim, pažnju treba usmjeriti i na zahtjeve sigurnosti u pomorskoj oblasti.

Prema Ugovoru o funkcionisanju EU u oblasti saobraćajne politike *acquis* treba usmjeriti prije svega na međunarodni transport koji se tiče države pojedinačno, uslove po kojima nerezidentni prevoznici mogu da rade, transportne usluge u drugim državama članicama i mjere za unaprijeđenje saobraćajne bezbjednosti. Na taj način Unija pokušava da objedini uslove u različitim državama članicama u cilju postizanja prevoznog sistema identičnog u cijeloj EU.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Crne Gore i EU utvrđuje se da „saradnja može naročito stremiti restrukturiranju i modernizaciji crnogorskog prevoza, unapređujući slobodno kretanje putnika i roba, povećavajući pristup transportnom tržištu i objektima, uključujući luke i aerodrome. (...) cilj saradnje bi trebao biti postizanje standarda poslovanja uporedivih sa onima u Zajednici kao i razvijanje transportnog sistema u Crnoj Gori usklađenog i kompatibilnog sa sistemom Zajednice, i poboljšanje zaštite životne sredine u prevozu.“ Kako SSP propisuje, Crna Gora treba da obezbijedi nesmetan drumski tranzitni promet preko zemlje, garantuje progresivnu harmonizaciju transportnog zakonodavstva Crne Gore sa onim u zajednici i osigura efikasnu primjenu principa nediskriminacije. Sve to znači da ne preduzima ikakve restriktivne ili diskriminatorne mjere i da ukine bilo koje postojeće administrativne i tehničke prepreke.

Smanjenjem razlika između saobraćajnih sistema država članica pospješuje se ukupni ekonomski rast zemalja, ali i cijele Unije. Ispunjavanje kriterijuma EU će pratiti i promjene u Crnoj Gori koja će na početku susresti sa brojnim izazovima, ali u cjelini Crna Gora dobija takav saobraćajni sistem koji uzima u obzir ekonomske, socijalne i ekološke potrebe društva.

- Procjenjuje se da privatna domaćinstva na području EU godišnje potroše 750 milijardi eura od čega 15% otpada na saobraćajne troškove.
- Crnogorske pruge spadaju u red izuzetno sporih pruga i na više od 50% željezničke mreže saobraća se brzinom ne većom od 50 km/h.
- Sektor prevoza danas generiše oko 10% bogatstva EU i upošljava preko 10 miliona ljudi, a njegov značaj svakim danom je primjetniji zbog visokog stepena rasta prihoda.
- EU ima 4.5 miliona kilometara puteva, 212 500 kilometara željeznica i 41 000 kilometara vodenih puteva u unutrašnjosti kopna.



## Poglavlje 15: Energetika

*Eliška Veselá*

Pregovaračko poglavlje 15 se odnosi na usklađivanje standarda i prioriteta Evropske unije u oblasti energetske politike sa strategijom energetskog razvoja na nacionalnom nivou kroz definisanje zakonskog okvira i njegovu adekvatnu primjenu u praksi. Energetska politika EU obuhvata širok spektar pitanja, kao što su konkurencija i državna pomoć (uključujući i sektor uglja), unutrašnje energetsko tržište i uslove za jednak pristup, unaprijeđenje izvora obnovljive energije, energetska efikasnost, nuklearna energija i nuklearna bezbjednost, upravljanje krizama i obaveze u odnosu na bezbjednost i zaštitu od radijacije.

Glavni ciljevi energetske politike EU izraženi su kroz dokument Energija 2020, i svrstani su u 5 prioriternih oblasti: postizanje energetski efikasne Evrope; uspostavljanje istinskog panevropskog energetskog tržišta; zaštitu potrošača kroz dostizanje najvećeg mogućeg nivoa bezbjednosti; proširenje evropskog vođstva u energetskoj tehnologiji i inovacijama; i jačanje spoljne dimenzije tržišta energije Unije. Plan EU za energetska efikasnost i smanjenje zagađenja sažet je u sintagmi „3 puta 20 do 2020.“ To znači 20% povećanja energetske efikasnosti, 20% smanjenja emisije štetnih gasova i 20% veće upotrebe obnovljivih izvora energije do 2020.

Uporedo sa ciljevima EU, i Crna Gora je postavila prioritete u pogledu energetske politike. Prvi od tri glavna jeste sigurnost snabdijevanja energijom, odnosno stalno, sigurno, kvalitetno i raznovrsno snabdijevanje energijom radi uravnotežavanja isporuke sa zahtjevima kupaca. Drugi se odnosi na razvoj konkurentnog tržišta energije u smislu obezbjeđenja liberalizovanog, nediskriminatornog, konkurentnog i otvorenog energetskog tržišta na osnovu transparentnih uslova, kao i uspostavljanje konkurencije u tržišnim djelatnostima (proizvodnja i snabdijevanje električnom energijom i prirodnim gasom), baziranje cjenovne politike za energente isključivo na tržišnim principima, ali i stvaranje uslova za pojavu novih energetskih subjekata (nezavisnih proizvođača energije, snabdjevača, trgovaca). Treći prioritet se ogleda u obezbjeđenju održivog razvoja energetike zasnovanog na ubrzanom, ali racionalnom korišćenju vlastitih energetskih resursa uz uvažavanje principa zaštite životne sredine, povećanje energetske efikasnosti (EE) i veće korišćenje obnovljivih izvora energije (OIE).

Kako je prethodno navedeno, EU je 2010. usvojila dokument Energija 2020 – strategija za konkurentnu, održivu i sigurnu energiju, koja obezbjeđuje okvir za energetska politiku EU i definiše energetske prioritete za sljedećih deset godina, kao i aktivnosti koje trebaju biti preduzete. Prema toj strategiji, EU je u oblasti energetike ustanovila 5 prioriternih pitanja na koje je potrebno posebno obratiti pažnju. *Energetska efikasnost* jedan od prvih i središnjih ciljeva za 2020, a odnosi se na djelotvorno korišćenje energije, odnosno uštedu energije na nivou od 20%, kao i održanje troškova energije na minimumu. Uporedo sa tim *slobodno kretanje energije* treba da bude zagarantovano, gdje je jedan od ciljeva identifikovanje prioriternih infrastrukture koja će biti razvijena kako bi se osiguralo funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, a sve uzimajući u obzir da infrastruktura za transport električne struje i gasa često prelazi državne granice dok odluke o energetskoj politici koje donosi jedna država imaju uticaj i na sve ostale. Osim toga, potrebno je stvoriti

*funkcionalno unutrašnje tržište* kako bi se obezbijedilo snabdijevanje u eventualnim kriznim periodima. Dalje, treba osigurati bezbjedno snabdijevanje energijom za građane i građanke, kao i preduzeća po pristupačnoj cijeni. Sve to mora pratiti adekvatna tehnološka reforma, što podrazumijeva, na primjer, uvođenje druge generacije biogoriva, hvatanje i skladištenje ugljen-dioksida, sljedeću generaciju nuklearnog i obnovljivog grijanja i hlađenja. Posljednje, ali podjednako važno jeste *uspostavljanje snažnog međunarodnog partnerstva*, naročito sa susjednim državama, radi uspješnog prevazilaženja pomenutih izazova i ostvarivanja glavnih ciljeva energetske politike EU – *sigurnosti snabdijevanja, konkurentnosti i održivosti*.

U tom pogledu, Crna Gora je napravila izvjesne pomake i uvela promjene u cilju usklađivanja nacionalne strategije sa evropskom strategijom, ali joj predstoji još mnogo posla. Kada je u pitanju sigurnost snabdijevanja, pravna tekovina EU (*acquis*) nalaže državama članicama da održavaju rezerve određenih kategorija goriva u ukupnoj količini koja je jednaka devedesetdnevnoj prosječnoj potrošnji iz prethodne godine, što je Crna Gora definisala odredbom o rezervama u okviru Zakona o energetici iz 2010. Evropska komisija obavezuje države da garantuju slobodno, funkcionalno unutrašnje tržište koje podrazumijeva da države članice liberalizuju tržište električne energije i gasa pridržavajući se principa transparentnosti, nediskriminacije, pristupa treće strane, prekograničnog prenosa, sigurnosti snabdijevanja i održivosti. Države moraju garantovati i univerzalne usluge električne energije i obezbijediti odgovarajuću zaštitu potrošača iz osjetljivijih grupa. Kada su u pitanju državni organi, potrebno je oformiti nezavisni regulatorni organ, odgovoran za efikasno funkcionisanje tržišta, ali i nezavisno rukovodstvo prenosnog sistema. Prema Izvještaju o napretku Crne Gore za 2011, došlo je do manjeg poboljšanja u oblasti unutrašnjeg tržišta energije, ali i dalje postoje pitanja koje treba riješiti. Trebalo bi poboljšati transparentnost poslovanja kompanija za prenos, a Regulatorna agencija za energetiku (RAE) treba da ispuni niz preduslova za uspostavljanje funkcionalnog tržišta energije. Iako *acquis* zahtijeva pravno razdvajanje, kompanija za distribuciju električne energije je i dalje sastavni dio Elektroprivrede Crne Gore (EPCG), a njeno razdvajanje je predviđeno za kraj 2012. Osim toga, Crnoj Gori se zamjera što cijene struje ne pokrivaju troškove, a što je prepreka za istinsko otvaranje tržišta. Što se tiče infrastrukture gasa, nikakva infrastruktura nije izgrađena niti je usvojena zakonska regulativa za ovu oblast.

Zbog velike potrošnje energije i njenog mogućeg uticaja na životnu sredinu, obnovljiva energija i energetska efikasnost danas su ključna pitanja u oblasti energetike. U pogledu *acquis*-a, utvrđeni su zahtjevi u oblasti biogoriva, električne energije iz obnovljivih izvora energije, poboljšanja energetske efikasnosti zgrada, energetske usluge itd. Proizvodi koji koriste električnu energiju moraju ispuniti zahtjeve ekodizajna, a aparati za domaćinstvo moraju nositi oznaku energetske efikasnosti. Crna Gora je usvojila zakone u cilju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa direktivama o obnovljivim izvorima energije i kogeneraciji, ali je potrebno povećati korišćenje obnovljivih izvora energije (hidroenergija, energija vjetra, solarna energija, biomasa). U cilju promovisanja obnovljive energije i energetske efikasnosti, postoje različiti programi dostupni zemljama članicama, a jedan od poteza Vlade Crne Gore u tom pravcu bio je i usvajanje Nacionalnog akcionog plana energetske efikasnosti za period 2010-2012.

Na polju nuklearne energije, nuklearne sigurnosti i zaštite od zračenja, prema izvještaju o napretku za 2011. postoje značajni pomaci. Crna Gora je ratifikovala Zajedničku konvenciju o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom, a nacionalni Plan za vanredne situacije u slučaju radijacije i nuklearnog incidenta usvojen je u martu 2011. Međutim, iako postoji napredak, u nekim oblastima je potrebno učiniti dodatne napore. Primjera radi, ne postoji program nadgledanja radioaktivnosti životne sredine, koji je neophodan po EURATOM ugovoru, a nije izdata ni licenca za skladištenje radioaktivnog otpada. Što se tiče administrativnih kapaciteta, u Crnoj Gori ne postoji poseban odsjek za nuklearna pitanja u okviru Agencije za zaštitu životne sredine, iako pravna tekovina EU podrazumijeva da mora biti ustanovljen nezavisni organ u čijom mandatu će biti pitanje nuklearne bezbjednosti, a evidentan je i nedostatak stručnog kadra. Dodatan problem je nepostojanje izdvojenog budžeta za regulaciju u ovoj oblasti.

Generalno, izvjesni napredak se može zapaziti u oblasti energije u Crnoj Gori, prije svega donošenjem nove strategije o energetske politici do 2030. Međutim, potrebni su dalji naponi, usmjereni na usvajanje zakonodavstva za sprovođenje pravne tekovine EU o energetici i podsticaj na veću upotrebu obnovljivih izvora energije. Nažalost, administrativni kapaciteti su i dalje u svim sektorima ograničeni.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Crne Gore i EU definisana je saradnja u pogledu energetske politike (uključujući modernizaciju infrastrukture, poboljšanje i diverzifikaciju snabdijevanja i poboljšanje pristupa tržištu energije); promovisanje štednje energije, energetska efikasnost, obnovljiva energija; i formulisanje okvirnih uslova za restrukturisanje energetskih kompanija i saradnja između preduzimača u ovoj oblasti. Saradnja se očekuje i u oblasti nuklearne bezbjednosti, koja bi trebalo da obuhvati unaprijeđenje zakona o zaštiti od zračenja i nuklearnoj bezbjednosti, jačanje nadzornih organa i njihovih resursa, podsticanje promovisanja sporazuma između Crne Gore i država članica o stanju pripravnosti u vanrednim situacijama i o drugim pitanjima oblasti nuklearne bezbjednosti, kao i oblasti nuklearne odgovornosti treće strane.

*Kao što je navedeno u Ugovoru o funkcionisanju EU, energetska politika ima za cilj da „obezbjedi funkcionisanje tržišta energije i sigurnost snabdijevanja Unije energijom, podstiče energetska efikasnost i uštedu energije, kao i razvoj novih i obnovljivih oblika energije i međusobno povezivanje energetskih mreža.” Međutim, bilo koja mjera koju usvoje institucije EU kako bi se postigli ovi ciljevi „ne utiče na pravo države članice da utvrđuje uslove za iskorišćavanje svojih energetskih izvora, na njen izbor između različitih izvora energije i opštu strukturu njenog snabdijevanja energijom.”*

*Dakle, prilagođavajući se zahtjevima EU, Crna Gora neće izgubiti svoju nezavisnost u pitanjima energetike. Usklađivanje zakonodavstva država članica mora biti postignuto u cilju pomoći EU da poveća svoju konkurentnost u oblasti energetike. Međutim, ne samo EU, već će i Crna Gora imati ogromne koristi od primjene prethodno navedenih mjera u vidu poboljšanja kvaliteta života građana i građanki.*



## Poglavlje 16: Oporezivanje

Vera Šćepanović

Poreska politika u Evropskoj uniji je u najvećem dijelu i dalje u domenu odlučivanja država članica, te se harmonizacija, a samim tim i obaveze koje treba da preuzmu države kandidati, svode na koordinaciju onih oblasti koje bi mogle da naruše principe slobodne konkurencije na unutrašnjem tržištu. To, prije svega, znači zabranu dvostrukog oporezivanja (na primjer, nultu stopu poreza na izvezeno proizvode tj. da isti proizvod ili usluga ne bi bili oporezovani i u matičnoj državi i u državi na čije se tržište izvoze), zabranu diskriminacije, odnosno oporezivanja istih proizvoda domaćeg i stranog porijekla po različitim stopama, uvođenje donjeg praga za neke poreze kako bi se spriječila nelojalna konkurencija, i slično.

Pregovori o politici oporezivanja su zato, uglavnom, ograničeni na područje *indirektnih poreza* (porez na dodatnu vrijednost i akcize), *posebnih slučajeva direktnih poreza* poput poreza na profit i dividende, *administrativnu saradnju i uzajamnu pomoć*, i s tim u vezi mjere za unaprijeđenje *operativnog kapaciteta i kompjuterizacije* poreskog sistema.

Crnogorski poreski sistem se dosta razlikuje od sistema oporezivanja uobičajenih u razvijenijim evropskim državama: poreske stope su veoma niske, a struktura prihoda se oslanja u najvećoj mjeri na indirektno poreze. Porez na dodatnu vrijednost (PDV) i akcize čine zajedno 76% ukupnih državnih prihoda od poreza, dok je taj prosjek u EU oko 38.6%. Sa druge strane, dohodak i dobit se oporezuju po istoj proporcionalnoj stopi od 9%, što je niže nego u bilo kojoj članici EU. U principu, međutim, Evropska komisija nema moć da od države kandidata traži izmjene strukture oporezivanja ili poreskih stopa osim u usko definisanim oblastima *acquis-a*, iako EU može da preporuči reviziju poreske politike u slučaju da postojeći propisi nijesu dovoljni da se pokrije ili smanji budžetski deficit.

Oblast koja je najstrožije regulisana zajedničkom tekovinom je upravo oblast indirektnih poreza, odnosno PDV-a i akciza. EU pravila zahtijevaju da osnovna stopa PDV-a ne smije biti niža od 15%, s tim što određene kategorije proizvoda (osnovne potrepštine, ortopedski proizvodi, hrana za bebe, udžbenici i školska oprema, i dr.) mogu biti oporezivani po sniženoj stopi od najmanje 5%. Poreski minimum je usvojen kako bi se bar donekle ostvarila harmonizacija cijena unutar zajedničkog tržišta Unije. Osim PDV-a, EU propisuje i minimalne akcizne stope za tri grupe proizvoda: duvanske proizvode, alkoholna pića i energetske proizvode, kako bi kontrolisala konkurenciju i podstakla uštedu energije i prelaz na ekološka goriva. Dodatno, država može po sopstvenom izboru uvesti akcize i na druge proizvode bez konsultovanja sa institucijama EU.

Od uvođenja PDV-a 2001, crnogorska poreska politika u oblasti indirektnih poreza je postepeno usklađivana sa evropskom, i u najvećoj mjeri odgovara

zahtjevima *acquis*-a. Opšta poreska stopa od 17% je među najnižima u Uniji (EU prosjek je oko 21%), ali iznad dozvoljenog minimuma. Struktura proizvoda koji podliježu sniženim stopama je, takođe, usklađena, sa manjim izuzecima, poput lijekova i medicinske opreme na domaćem tržištu koji se plaćaju preko Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i koji su do sada podlijegali porezu od 0%, što nije dozvoljeno u EU (najmanja dozvoljena stopa je 5%). Jedini veći izuzetak je prodaja zemlje, uključujući i građevinsko zemljište, koja po trenutno važećim zakonima u Crnoj Gori ne podliježe PDV-u. Vlada Crne Gore je od Unije zatražila da odloži harmonizaciju poreza u ovoj oblasti zbog teškog stanja u građevinskom sektoru, a Hrvatska je iz sličnih razloga uspjela da dobije prelazni period za uvođenje PDV-a na prodaju zemljišta do kraja 2014. godine. Drugim riječima, iako će PDV prije ili kasnije morati da bude uveden i na ove transakcije, moguće je pregovarati o rokovima primjene.

Najveće poteškoće u prilagođavanju postoje u oblasti akciza. Crnogorski zakon o akcizama uključuje takse na duvanske proizvode, alkohol i naftu i naftne derivate u okviru definicija EU, ali ne i na druge energetske proizvode kao što su električna energija, ugljen, koks i prirodni gas. Obzirom da će uvođenje ovih akciza dovesti do poskupljenja energenata, a Crna Gora koristi vrlo malo energije iz obnovljivih izvora koji podliježu drugim propisima, Vlada Crne Gore će najvjerovatnije tražiti prelazni period kako bi se akcize postepeno uskladile sa evropskim standardima.

Iako je struktura akciza na duvanske proizvode i alkohol usklađena sa pravilima EU, stopa oporezivanja je i dalje daleko ispod propisanog minimuma. Na primjer, minimalna specifična akciza na cigarete u Evropskoj uniji iznosi 64 EUR na 1000 komada, dok je u Crnoj Gori taj iznos gotovo pet puta manji. Vlada Crne Gore je obećala postepeno usklađivanje akcizne stope, koja je 2011. podignuta sa 5 na 10 i 2012. sa 10 na 15 EUR na 1000 komada cigareta. O rokovima postepenog poskupljenja je moguće pregovarati – Hrvatska se tako, na primjer, izborila za prelazni period od četiri godine, što znači da će do konačnog usklađivanja akciza na cigarete u toj zemlji doći tek krajem 2017.

Propisi u oblasti direktnih poreza se većinom odnose na izbjegavanje dvostrukog oporezivanja u prekograničnom poslovanju. To znači, uglavnom, regulativu u oblasti dividendi, kamata, statusnih promjena pravnih lica i statusa povezanih lica (npr. lokalnih filijala stranih kompanija) i Crna Gora je već Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) započela usklađivanje sa ovim odredbama. Do sada su otklonjeni gotovo svi vidovi diskriminacije između domaćih i uvoznih proizvoda i tretmana državljana i nedržavljana u pogledu poreza, i u ovim oblastima je crnogorski zakonodavni okvir u najvećoj mjeri usklađen sa *acquis*-em.

Osim ovih konkretnih zahtjeva, međutim, Evropska komisija ističe i političku obavezu usvajanja „poslovnog kodeksa“ (eng. *business code of conduct*) kojim se pokušava spriječiti štetna konkurencija između država članica. Takva vrsta konkurencije se ogleda, na primjer, u poreskim povlasticama za određene



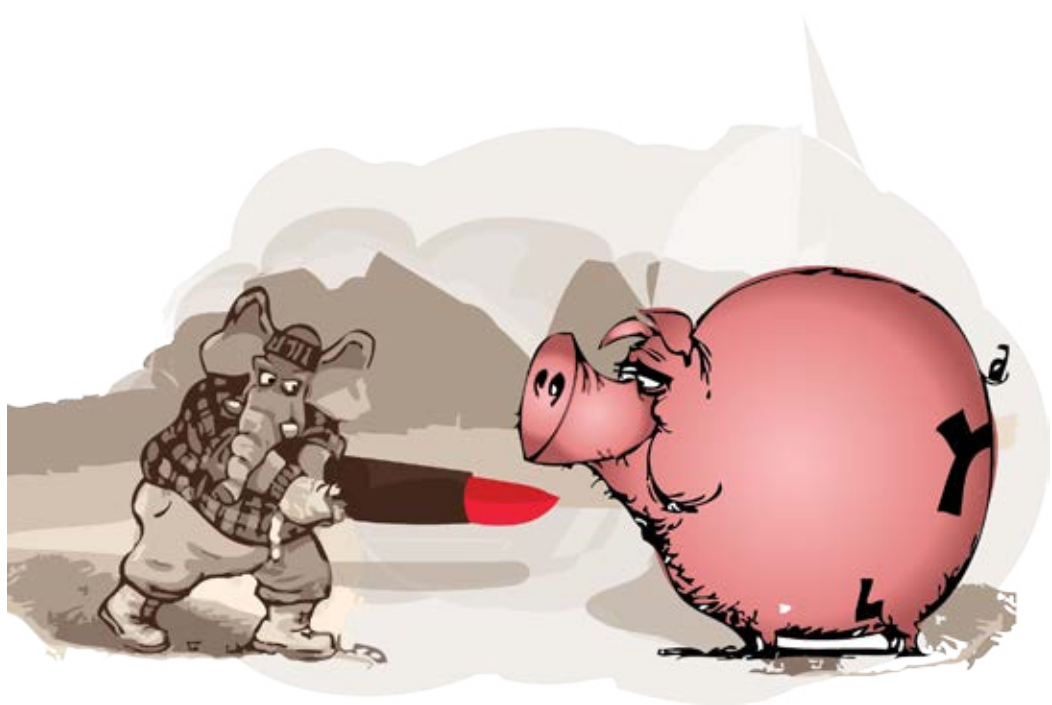
grupe investitora ili u korišćenju veoma niske stope poreza na dobit kako bi se privukle strane investicije. Porez na dobit u Crnoj Gori je niži nego u bilo kojoj članici EU (9% u poređenju sa evropskim prosjekom od 23.5%). Iako ne postoji obavezujući minimum, države koje insistiraju da zadrže niske stope poreza na dobit (na primjer Irska -12.5%, Bugarska - 10% ili Kipar -10%) često moraju da se izbore sa velikim pritiskom od strane drugih članica EU, posebno kada su u prilici da od njih traže dodatnu finansijsku pomoć. Posljednji izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori ističe da u dosadašnjem usklađivanju poreskog sistema principi „poslovnog kodeksa“ nijesu uzimani u obzir i da je neophodno uraditi temeljnu procjenu poreske politike kako bi se identifikovali potencijalno problematični propisi.

Najzad, regulativa u oblasti administrativne saradnje i uzajamne pomoći ima za cilj povećanje transparentnosti i veću efikasnost poreskog sistema, kao i razmjenu informacija sa državama članicama Evropske unije, da bi se olakšalo sprovođenje mjera za sprječavanje poreskih prevara, utaje i izbjegavanja plaćanja poreza. Stoga, Crna Gora postepeno razvija mrežu bilateralnih sporazuma sa zemljama EU i iz okruženja. Dalji napredak u ovoj oblasti će zahtijevati uvođenje posebnih sistema elektronske razmjene podataka, registracije i prikupljanja informacija o poreskim obveznicima. Crna Gora je već sprovela centralizaciju registara za carine, porez na dodatnu vrijednost i akcize, i uvela kompjuterizaciju sistema koja olakšava prikupljanje i obradu informacija. Među novonastalim prednostima za građane i građanke otvorena je i mogućnost ispunjavanja i dostave poreskih obrazaca elektronskim putem. Kao i u mnogim drugim oblastima, međutim, Evropska komisija ističe da je za ispravno funkcionisanje ovih sistema neophodno dalje unaprijeđenje administrativnih kapaciteta. Takođe, dok je sa tehničke strane postignut znatan napredak, potrebno je više napora da se postigne odgovarajuća transparentnost i unutrašnja kontrola Poreske uprave.

*Evropska unija, u najvećem dijelu, ostavlja članicama slobodan izbor u načinu prikupljanja i trošenja novca poreskih obveznika, pa je proces harmonizacije ograničen na one oblasti koje mogu uticati na prekogranično poslovanje i funkcionisanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta. Efekat na svakodnevni život građana je zato relativno zanemarljiv, iako se može očekivati poboljšanje efikasnosti Poreske uprave, a time i bolje stanje javnih finansija.*

*Uprkos uvriježenom vjerovanju da će ulaskom u EU „sve poskupjeti“, regulativa u oblasti PDV-a i akciza se, zapravo, odnosi na veoma mali broj proizvoda.*

*U konkretnom slučaju Crne Gore treba očekivati postepeni rast cijena cigareta, alkohola, i električne energije iz fosilnih izvora. Kako bi se izbjegle negativne posljedice po građane i građanke, Crna Gora bi morala da se izbori za prelazni period za primjenu akciza u oblasti energenata, i u što kraćem roku razvije strategiju povećanja udjela energenata iz obnovljivih izvora.*



# Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika

*Vučić Četković*

Članice Evropske unije čine Ekonomsku i monetarnu uniju. Obaveza svih država članica je da ekonomsku politiku smatraju zajedničkim interesom i stalno međusobno koordiniraju nacionalne ekonomske politike, kao i da ostvaruju uravnoteženi nacionalni budžet. Usklađivanje ekonomskih politika podrazumijeva i zajedničko planiranje integracije privrede, podsticanje privrednog rasta, osiguranje radnih mjesta i konkurentnosti evropske privrede kao cjeline na globalnom nivou.

Ovim pregovaračkim poglavljem obuhvaćena su posebna pravila kojima se zahtijeva nezavisnost Centralne banke, zabranjuje direktno finansiranje javnog sektora od strane Centralne banke, kao i povlašćen pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Očekuje se i usklađivanje ekonomske politike i pridržavanje Pakta za stabilnost i rast, koji se odnosi na fiskalni nadzor. Pakt za stabilnost i rast temelji se na političkoj predanosti svih članica Ekonomske i monetarne unije i setu preventivnih mjera čiji je cilj pravovremeno upozorenje država da se budžetski deficit približava granici od 3 % BDP-a i mogućnosti sankcioniranja država koje se uprkos upozorenjima ne pridržavaju postavljenog kriterijuma.

Prema Zakonu o Centralnoj banci, Centralna banka je odgovorna za monetarnu politiku, pri čemu se monetarna politika zasniva na euru, kao sredstvu plaćanja. Kao svoj osnovni cilj Centralna banka je definisala očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, kao i podsticanje i održavanje stabilnosti cijena. Zakon o Centralnoj banci je u značajnoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU, ali postoje područja koja treba dodatno usklađivati sa odredbama propisa EU kao što je povlačenje, zamjena i uništavanje istrošenih novčanica i kovanog novca, institucionalna i lična nezavisnost, posebno kada je u pitanju guverner Centralne banke, a takođe nije zabilježen napredak u pogledu povlašćenog pristupa tržištu države Crne Gore po osnovu Zakona o osiguranju. Centralna banka je usvajanjem statuta usvojila i značajne odluke o operacijama na otvorenom tržištu, kreditima banki za održavanje likvidnosti, finansijskoj pomoći u krajnjoj instanci, snabdijevanju novčanicama i kovanim novcem, provjeri podobnosti i autentičnosti i vraćanju u opticaj euro novčanica i kovanog novca, postupanju sa sumnjivim primjercima euro novčanica i kovanog novca i drugim aktivnosti za zaštitu eura od falsifikovanja, osnivanju investicionog odbora, smjernicama za dodjelu sredstava za implementaciju

instrumenata monetarne politike, obaveznoj rezervi, kreditnom registru, adekvatnosti kapitala, i upravljanju međunarodnim rezervama.

Niz odluka o prikupljanju i razmjeni podataka i informacija od značaja za stabilnost finansijskog sistema su usvojeni od strane Savjeta za finansijsku stabilnost. Planovi za slučaj nepredviđenih okolnosti su usvojile i Komisija za hartije od vrijednosti i Agencija za nadzor osiguranja, a očekuje se i usvajanje planova od strane Ministarstva finansija i Centralne banke, čime bi Savjet mogao usvojiti Nacionalni plan za upravljanje finansijskom krizom na nivou cijelog finansijskog sektora.

Generalno, potrebno je uložiti još napora na unaprijeđenju pravnog okvira i usaglašavanju sa detaljnim aranžmanima koji se odnose na likvidnost banaka. Crna Gora, takođe, treba da primijeni propise o nezavisnosti Centralne banke, monetarnom finansiranju, povlašćenom pristupu finansijskih institucija javnog sektora i zaštiti eura.

U oblasti ekonomske politike, Ministarstvo finansija je dostavilo Evropskoj komisiji svoj Ekonomski i fiskalni program (EFP) za period 2010-2013. EFP predstavlja sastavni dio procesa koordinacije politika i ekonomskog planiranja Crne Gore. Poseban osvrt dat je na mjere i aktivnosti koje se predviđaju na polju očuvanja sistema stabilnih javnih finansija i ubrzanja strukturnih reformi. Programom su prikazani ostvareni makroekonomski rezultati i strukturne reforme, kao i mogući budući makroekonomski scenariji. EFP u velikoj mjeri ispunjava zahtjeve Evropske unije u pogledu formata i sadržaja. Međutim, potrebna je dodatna analiza da bi se potvrdila solidnost srednjoročnih projekcija EFP-a. Mjere strukturnih reformi treba da budu detaljnije.

Crna Gora je kompletirala pravni okvir sa detaljnim odredbama o upravljanju rezervama, o kreditnom registru i o povlačenju, zamjeni i uništavanju istrošenih novčanica i kovanog novca. I pored toga, treba da uloži značajne napore kako bi se završilo usklađivanje sa *acquis*-em i kako bi efektivno sprovela propise u srednjem roku, fokusirajući se na pitanja koja se odnose na nezavisnost Centralne banke, monetarno finansiranje i povlašćeni pristup finansijskih institucija javnog sektora. Trenutno korišćenje eura u Crnoj Gori je odvojeno pitanje od pitanja članstva u euro zoni. Implikacije za monetarni sistem Crne Gore treba detaljno da se definišu i obrade u budućim pristupnim pregovorima.

Kako bi se olakšao proces ekonomskih reformi, neophodno je da Zajednica i Crna Gora saraduju u razmjeni informacija o makroekonomskim dostignućima i perspektivama, zajedničkoj analizi ekonomskih pitanja od uzajamog interesa, kao i promovisanju šire saradnje u cilju bržeg priliva znanja i iskustva i pristupa novim tehnologijama. Crna Gora će težiti

uspostavljanju funkcionalne tržišne privrede i postepenom usklađivanju svojih politika s politikama Evropske ekonomske i monetarne unije usmjerenim na stabilnost. Saradnjom će se težiti jačanju vladavine prava u oblasti poslovanja kroz stabilan i nediskriminatorski trgovinsko-pravni okvir.

Kada Crna Gora postane članica Evropske unije, Centralna banka će biti dio Evropskog sistema centralnih banka, koji čine Evropska centralna banka i centralne banke svih zemalja članica, ali će i dalje voditi samostalnu monetarnu politiku, dok će njen osnovni cilj - održavanje stabilnosti cijena ostati nepromijenjen. Za uspješno funkcionisanje Ekonomske i monetarne unije ključna je nezavisnost Evropske centralne banke i centralnih banaka zemalja članica. Crna Gora će biti obavezna da vodi fiskalnu politiku u skladu sa načelima i pravilima koja se primjenjuju u Evropskoj uniji, kao i da izvještava o stanju budžetskog deficita i javnog duga, učestvuje u višestranjkoj kontroli javnih finansija zemalja članica Unije i koordinaciji ekonomskih politika.

*Nakon zadovoljenja svih kriterijuma Crna Gora može očekivati koristi od pozitivnih učinaka evropske Ekonomske i monetarne unije. S obzirom da Crna Gora ostvaruje visok procenat spoljnotrgovinske razmjene sa zemljama članicama, samo pristupanje Evropskoj uniji olakšaće poslovanje crnogorskim preduzećima. Korišćenjem eura, kao valute, ne postoje troškovi konverzije koje imaju zemlje koje ne koriste euro kao nacionalnu valutu, mnogo je lakše vršiti upoređivanje cijena na tržištu, što pozitivno utiče na razvoj konkurencije.*

*Smatra se da plivajući devizni kursevi znače slobodan izbor između stope inflacije i nezapošljenosti u zemlji. Ekonomska i monetarna unija ograničava ovu mogućnost zemljama članicama jer one više nijesu slobodne da upravljaju stopama inflacije i kamatnim stopama, te im je onemogućeno da provode vlastite programe stabilizacije.*

*Prilikom formiranja monetarne unije dolazi do integracije različitih ekonomskih sistema, posebno u pogledu strukture privrede, efikasnosti i produktivnosti proizvodnje u sistem sa jednom valutom, što može biti praćeno određenim poteškoćama, ali doprinosi i stabilnosti*



## Poglavlje 18: Statistika

*Vera Šćepanović*

Pregovori u oblasti statistike podrazumijevaju niz aktivnosti na usklađivanju crnogorskog statističkog sistema sa sistemom Evropske unije i unaprijeđenju obima i kvaliteta podataka dostupnih javnosti. Iako se poglavlje o statistici pretežno smatra manje bitnim tehničkim poglavljem, ono je osnova za pregovore u svim drugim oblastima, kao i za ispravno planiranje i procjenu politika uopšte.

Zajednička pravna tekovina u oblasti statistike se sastoji od uredbi o principima prikupljanja i objavljivanja statističkih podataka, sa direktnom primjenom u svim državama članicama, i takođe uključuje metodološke pravilnike i uputstva. Od države kandidata se traži da osigura da statistički sistem djeluje u skladu sa načelima nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti, javnosti, ali i zaštite ličnih podataka. Podaci prikupljeni od strane nacionalnih statističkih službi se integrišu i obrađuju na nivou EU od strane Evropskog zavoda za statistiku (EUROSTAT) i da bi bili uporedivi moraju poštovati iste principe i procedure prikupljanja, obrade i objavljivanja podataka.

Od proglašenja nezavisnosti 2006, Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) je morao da preuzme daleko obimnije funkcije i odgovornosti nego do tada, uključujući uvođenje potpuno novih oblasti istraživanja, preuzimanje uloge glavnog koordinatora prikupljanja statističkih podataka u zemlji i usklađivanje sa principima i metodologijama prikupljanja podataka Evropske unije. Nažalost, povećan stepen odgovornosti nije praćen i odgovarajućim povećanjem resursa: Monstat je 2011. imao 101 službenika/cu i namještenika/cu, za 15 manje nego 2005. i dvostruko manje od broja predviđenog sistematizacijom radnih mjesta u Zavodu (203). Zbog niskih plata, Zavod za statistiku teško zadržava mlade i bolje obrazovane službenike/ce, a primanje novih se odlaže zbog nedostatka prostora.

Uprkos tome, u posljednjih nekoliko godina postignut je značajan napredak. Zbog nemogućnosti da se preduzme bilo kakvo planiranje bez pouzdanih podataka o stanju na terenu, veliki broj međunarodnih institucija je, takođe, pokazao zainteresovanost za saradnju sa Monstatom u cilju razvoja statističkih kapaciteta.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), na primjer, postignut je dogovor o saradnji na usklađivanju statističkog sistema u prioritarnim oblastima za taj stepen integracija, tj. prikupljanju i razmjeni ekonomskih, trgovinskih, monetarnih i finansijskih podataka.

Samo u posljednjih nekoliko godina Monstat je bio višekratni korisnik evropskog programa tehničke pomoći TAIEX u oblasti izrade poljoprivrednog cenzusa, Instrumenta za predpristupnu pomoć EU za 2007, 2008. i 2009, programa pomoći u oblasti metodologije Ekonomske komisije za Evropu Ujedinjenih nacija (UNECE) i Svjetske banke, kao i velikog broja bilateralnih programa obuke od strane statističkih zavoda zemalja članica EU (Austrije, Švedske, i dr.). MMF je, čak, poslao dugoročnog konsultanta da provede čitavu godinu u Monstatu kako bi doprinio unaprijeđenju statistike nacionalnih računa koji su od ključne važnosti za odnose sa ovom institucijom.

Kao rezultat aktivne pomoći sa strane, harmonizacija statističkog sistema je prilično odmakla u određenim oblastima. Monstatovi podaci su postali mnogo pristupačniji javnosti uvođenjem nove, redovno ažurirane internet stranice, iako još uvijek ne postoji mogućnost interaktivnog traženja podataka. Popis stanovništva iz 2011. je prošao sve kontrole Eurostata i dobio pohvale od strane Delegacije EU u Crnoj Gori, iako treba imati na umu da je za ovaj poduhvat izdvojeno gotovo dva puta više novca no što čitav Monstat dobija na godišnjem nivou. Klasifikacije privrednih aktivnosti i profesija su harmonizovane sa međunarodnim standardima, a istraživanja su sprovedena i u nekim do sada nepokrivenim oblastima. Samo u 2011. sprovedeno je sedam potpuno novih istraživanja, među kojima istraživanje o prihodima i uslovima života, o upotrebi informacionih tehnologija, i o ulaganjima u istraživačke i razvojne aktivnosti u Crnoj Gori. Takođe, sprovedeno je i pilot istraživanje o računima u turizmu kojim se po prvi put, godinama nakon što je turizam proglašen strateškim razvojnim sektorom, objektivno procjenjuje udio ove privredne grane u ukupnom bruto društvenom proizvodu, kao i struktura ponude i potrošnje.

Prema svim procjenama, međutim, Crna Gora je daleko od odgovarajućeg nivoa usklađenosti sa evropskim statističkim sistemom. Neslaganja postoje čak i u najosnovnijim indikatorima, poput indeksa potrošačkih cijena tj. inflacije, jer se metode i struktura proizvoda koje koristi Monstat razlikuju od standarda Eurostat-a. Crna Gora, za sada, šalje samo dva tipa podataka Eurostat-u (indeks potrošačkih cijena i podatke o međunarodnoj trgovini), dok je veoma teško doći do uporedivih podataka u drugim oblastima. Dodatno, statistička infrastruktura je i dalje problematična. Pored Monstata, još sedam državnih institucija ima status zvaničnog proizvođača statistika (Centralna banka Crne Gore, Ministarstvo finansija, Uprava carina, Poreska uprava, Centralni registar Privrednog suda, Komisija za hartije od vrijednosti i Direkcija za razvoj). Iako je Zakonom o statistici i statističkom sistemu Crne Gore Monstat prepoznat kao koordinator statističkog sistema zemlje



i odgovoran za usklađivanje metodologija i objedinjavanje podataka, zbog nedostatka ljudskih resursa i preklapanja nadležnosti institucija dosadašnje procjene Evropske komisije nalaze da Monstat ne ispunjava ovu ulogu na zadovoljavajući način.

Osim organizacionih problema, u posljednjem izvještaju o napretku, Evropska komisija upozorava da je uprkos svim pomacima u pokrivenosti različitih statističkih oblasti neophodno „pod hitno“ ukloniti nedostatke u oblastima poljoprivrednih, poslovnih i makroekonomskih pokazatelja. Razloga za požurivanje ima na pretek: bez odgovarajućih podataka u ovim ključnim oblastima nemoguće je i započeti pregovore o bilo kojem poglavlju vezanom za privredu. Slične probleme treba očekivati i pri otvaranju nekih specifičnijih poglavlja, poput saobraćaja, energetike ili životne sredine, za koje još uvijek ne postoje nikakva istraživanja koja bi makar približno odgovarala evropskim standardima. Rješavanje problema nedostatka prostornih i ljudskih kapaciteta bi morao biti prioritet, ali će na duži rok efikasnost Monstata zavisiti još mnogo više od sposobnosti da privuče i zadrži visokoobrazovan i stručan kadar.

*Vjerovatno tek mali broj građana i građanki smatra pregovore o statistici naročito značajnim za proces integracije u EU, iako je upravo ovo poglavlje od fundamentalne važnosti za usklađivanje politika u svim drugim oblastima. Unaprijeđivanje sistema prikupljanja i obrade podataka je zato od vitalnog značaja za svrsishodno i efikasno planiranje razvojnih politika. To, međutim, nije jedina svrha reforme statističkog sistema: jedini način da građani samostalno procijene rezultate političkih obećanja i potrošenog novca poreskih obveznika, i uporede efikasnost svojih vlada sa učinkom u drugim državama EU, je da imaju pristup javnom, transparentnom i nepristrasnom izvoru uporedivih podataka u svim oblastima. Zato unaprijeđenje i harmonizacija crnogorske statistike sa evropskom nije samo tehnički zahtjev u procesu pregovora, već i nezamjenjivo oruđe demokratske odgovornosti.*

*Samo pominjanje „statističke harmonizacije“ mnoge podsjeća na popularnu predrasudu o Evropskoj uniji kao birokratskoj mašini koja „premjerava krastavce“ i cjepidlači oko sličnih zanemarljivih detalja. U isto vrijeme, većina crnogorskih građana i građanki vjerovatno nije ni svjesna koliko malo pouzdanih podataka postoji čak i u najvažnijim strateškim oblastima za crnogorsku privredu, poput turizma, životne sredine ili energetike.*



## Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

*Snežana Kaluđerović*

Socijalna politika i zapošljavanje u Evropskoj uniji predstavlja jedno je od najstroženijih poglavlja. U najširem smislu obuhvata: slobodno kretanje radnika i socijalnu sigurnost radnika migranata; jednak tretman muškaraca i žena; obezbjeđenje najboljih uslova rada, zdravstvene zaštite i zaštite na radu; zaštitu javnog zdravlja; brigu o starim ljudima; borbu protiv siromaštva, uključujući i integraciju manjinskih grupa; zapošljavanje, profesionalnu obuku mladih i politiku zapošljavanja. Važan segment je i razvoj službi socijalne zaštite i obrazovanja.

Temelji politike zapošljavanja i socijalne politike u EU su: Evropska strategija za zapošljavanje i reformu tržišta rada, te Socijalna povelja - osmišljena kako bi osigurala da svi članovi društva, u svakoj državi članici, imaju koristi od razvoja Unije. Finansijska podrška za njihovu realizaciju se obezbjeđuje kroz Socijalni fond, a za razdoblje od 2007. -2013. izdvojeno je 77 milijardi eura.

Na nivou Unije postoji *acquis* samo iz domena radnih odnosa, i to ograničen na određene oblasti (npr. zaštita na radnom mjestu, zabrana diskriminacije, itd.), dok je socijalna zaštita ostala područje suverenog odlučivanja država članica. Bilo je više pokušaja harmonizacije nacionalnih zakonodavstava u oblasti socijalne politike, ali bez uspjeha. Neke članice EU, a posebno Velika Britanija, čvrsto su zastupale stanovište da, uslijed specifičnih okolnosti i istorijskih tradicija, države članice i dalje treba da samostalno uređuju ovo područje. Samim tim, iako je na nivou EU usvojena Socijalna povelja, tj. Povelja o osnovnim socijalnim pravima, istovremeno je postavljena čvrsta granica širenju kompetencija Unije, uvođenjem principa supsidijarnosti u pogledu socijalne politike.

Ipak, pored usvajanja zajedničkih minimalnih standarda, države članice EU učestvuju i u procesima saradnje u oblasti politike zapošljavanja, socijalnog uključivanja i socijalne zaštite. Na ove oblasti se primjenjuje dobrovoljan proces političke saradnje, zasnovan na dogovoru o zajedničkim ciljevima i pokazateljima koji omogućavaju mjerenje napretka u ostvarivanju utvrđenih ciljeva. Rezultat ove saradnje je novi strateški okvir razvoja EU – Strategija Evropa 2020 (usvojena 2010), koja sadrži brojne prioritete u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, a koji su detaljnije razrađeni pratećim dokumentima: Evropskom platformom za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti i Agendom za nove vještine i nova radna mjesta.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u oblasti socijalne politike, navedena obaveza izričito je utvrđena za oblasti koje se tiču uslova rada, naročito bezbjednosti i zdravlja na radu i jednakih mogućnosti za zapošljavanje,

reguliranih članom 79. Pored toga, članom 101. SSP-a utvrđena je saradnja u oblasti socijalne politike i zapošljavanja sa ciljem podrške Crnoj Gori u procesu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, a sa fokusom na unaprijeđenje službi za posredovanje u zapošljavanju i profesionalnu orijentaciju, kroz obezbjeđenje mjera podrške i unaprijeđenje lokalnog razvoja kao pomoći prestrukturiranju industrije i prestrukturiranju tržišta rada. Saradnja će, takođe, biti usmjerena ka prilagođavanju sistema socijalnog osiguranja novim ekonomskim i socijalnim zahtjevima i uključivaće usklađivanje zakonodavstva u Crnoj Gori o radnim uslovima i jednakim mogućnostima za žene i za muškarce, za osobe sa invaliditetom i pripadnike manjinskih i drugih osjetljivih grupa, kao i poboljšanje stepena zaštite zdravlja i bezbjednosti radnika. Crna Gora se obavezala na poštovanje i primjenu osnovnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO).

Zakonodavni i institucionalni okvir Crne Gore u ovoj oblasti je djelimično usklađen sa pravnom tekovinom Unije. Pregovori će se dominantno odnositi na usklađivanje radnog zakonodavstva, u okviru kojeg su od posebnog značaja zaštita na radu i socijalni dijalog. Pažnja mora biti posvećena pojedinačnim politikama u okviru ovog pregovaračkog poglavlja, poput: politike zapošljavanja, socijalne uključenosti, antidiskriminacije, socijalne zaštite, evropskog socijalnog fonda i jednakih mogućnosti.

Kad je u pitanju radno zakonodavstvo Crne Gore, u Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2011, konstatuje se napredak u ovoj oblasti. U cilju usklađivanja sa *acquis-em*, u oblasti radnog zakonodavstva usvojene su izmjene Zakona o radu u decembru 2011. Njima se preciziraju brojne odredbe, od kojih se dio odnosi na: zabranu diskriminacije, definiciju mobinga na radnom mjestu i postupak zaštite od mobinga, pravilo da se radni odnos zasniva na neodređeno vrijeme, a rad na određeno vrijeme se ograničava, odredbe o zaštiti zapošljenih koji prijave korupciju, poroditeljsko odsustva oba roditelja, utvrđivanje minimalne zarade, itd. Uvodi se i institut ustupanja zapošljenih, od strane Agencije za privremeno ustupanje zapošljenih (koja još uvijek nije osnovana), ukida se ugovor o djelu i vrši pravno tehničko poboljšanje određenih odredbi radi lakše primjene u praksi, poput onih o kolektivnim ugovorima. Nedosljednost u primjeni donešenih rješenja, kao i nedostatak administrativnih i finansijskih kapaciteta ostaju problem. Primjera radi, zakonsko uvođenje, ali neosnivanje Agencije za privremeno ustupanje zapošljenih, i istovremeno ukidanje ugovora o djelu, kreira pravnu prazninu i onemogućava primjenu propisanih rješenja. Ovakve situacije pokazuju da puko prenošenje propisa, bez stvaranja uslova za njihovu primjenu, ne doprinosi unaprijeđenju, već naprotiv, stvara konfuziju i komplikuje situaciju u datoj oblasti. Zaštita na radu je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i nizom drugih odredbi supsidijarnih zakona iz ove oblasti. U oblasti antidiskriminacije, postoji izvjestan napredak. Usvojen je Zakon o zabrani diskriminacije 2010, a očekuju se i izmjene istog. Donesen je i Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, ali je njegova primjena slaba.

Usvajanjem Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ostvaren je ograničen napredak, dok je izvjestan napredak zabilježen u pogledu socijalne inkluzije.

Reforma penzionog sistema je bitan dio ekonomskog, socijalnog i finansijskog sistema Crne Gore. U tom pogledu, Crna Gora je ostvarila jako mali napredak i neophodno je premostiti jaz koji je stvorio sistem tekućeg finansiranja karakterističan po tome, što oni koji rade, preko doprinosa i poreza, finansiraju penzije onih ljudi koji su završili svoj radni vijek. Međutim, ova vrsta međugeneracijske solidarnosti nije održiva na duži rok.

Nezapošljenost u Crnoj Gori je visoka, značajno viša od prosjeka zemalja članica EU, a tome doprinosi i neusaglašenost između obrazovnog sistema i tržišta rada. U cilju njenog smanjenja, priprema se Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2012-2015. koja će biti usklađena sa drugim razvojnim prioritetima i strateškim dokumentima Vlade Crne Gore. Zavod za zapošljavanje je glavna institucija i pružalac usluga za nezapošljene. Zavod koristi aktivne programe zapošljavanja, pruža mogućnost stručnog usavršavanja, organizuje javne radove, usluge posredovanja u zapošljavanju i savjetodavne usluge, vodi evidenciju, statistiku, itd. Zavod učestvuje u finansiranju stručnog osposobljavana pripravnika sa višom i srednjom stručnom spremom.

Kada su u pitanju aktivnosti na pripremama za Evropski socijalnu fond, napredak je ograničen, iako je operativni program pripremljen. Kao i u mnogim oblastima, najveći izazov ostaje nedostatak administrativnih kapaciteta unutar resornih ministarstava.

Evidentni su pomaci u području socijalne politike i zapošljavanja, ali su potrebni i dalji naponi kako bi se sistem učinio fleksibilnijim i lakše integrisala nova rješenja. *Završetkom pregovora i punopravnim članstvom u EU, Crna Gora će postati dio jedinstvenog evropskog tržišta rada i imaće mogućnost zapošljavanja u svim zemljama Evropske unije, čime se može doprinijeti smanjenju nezapošljenosti u Crnoj Gori. EU podstiče radnu pokretljivost zbog koristi koje ona donosi pojedincu u pogledu ličnog i stručnog rasta ili razvoja karijere, te kao sredstvo usklađivanja vještina s potražnjom na tržištu rada, dok sa druge strane kada se osoba preseli u drugu zemlju članicu EU-a, pravo socijalne sigurnosti seli se sa njom. Upravo članstvo u EU može doprinijeti onoj socijalnoj politici koja će obezbijediti ekonomski održiv i istovremeno socijalno prihvatljiv nivo zaštite od uticaja štetnih društvenih efekata na sve članove društva.*

*Zvanični podaci ukazuju da je u Crnoj Gori najviše nezapošljenih visokoškolaca u starosnoj grupi 18-25 godina i to 1.708 ili 37,32%, a zatim u starosnoj grupi 25-30 godina 1.429 ili 31,22%. Takođe, na tržištu rada je i više od 100 magistranata kao i 5 doktora nauka. Cilj EU je da se svakoj mladoj osobi koja završi školu ili fakultet ponudi posao, pripravnički staž ili dodatno usavršavanje u roku od šest mjeseci od trenutka završetka škole odnosno studija.*

*Stopa nezapošljenosti u Uniji je u maju 2011. iznosila 8,3%, dok je stopa nezapošljenosti u Crnoj Gori u rastu, i iznosi po zvaničnim pokazateljima više je od 12%.*



# Poglavlje 20: Preduzetnička i industrijska politika

*Vera Šćepanović*

Pregovaračko poglavlje o oblastima preduzetništva i industrijske politike predstavlja skup principa, instrumenata i preporuka kojima se evropske države vode u upravljanju privredom kako bi se osigurao rast svake članice, a spriječile potencijalno štetne posljedice po druge pripadnice 27-članog bloka. Posljednja revizija ovih principa je sadržana u dokumentu *Evropa 2020*, čiji je cilj podizanje konkurentnosti evropske privrede na međunarodnom nivou, povećanje produktivnosti i razvijanje tržišnih prednosti baziranih na znanju i inovacijama.

Ovakva strategija je rezultat više faktora koji su posljednjih godina natjerali razvijenu Evropu da preispita svoju ekonomsku poziciju. Sa jedne strane, evropske privrede su pod velikim pritiskom konkurencije iz zemalja u razvoju, i jednostavno nijesu u stanju da se takmiče u onim segmentima proizvodnje koji se oslanjaju na bogatstvo sirovinama i/ili jeftinu radnu snagu. Još jedan razlog su i demografske promjene u Evropi, gdje je populacija znatno starija, ali i mnogo bolje obrazovana, što otvara mogućnosti za konkurentnost u domenu znanja i inovacija. Sa druge strane, svijest o klimatskim promjenama i čovjekovom negativnom uticaju na okolinu, kao i o tome da je za visok kvalitet života neophodno ulaganje u prirodu i smanjenje zagađenja čine da se politike ekonomskog razvoja u EU sve više zasnivaju na principima održivosti.

Crna Gora dijeli mnoge od navedenih karakteristika evropskih društava. Na primjer u pogledu demografske strukture, a zbog malog unutrašnjeg tržišta i energetske zavisnosti ima još veće probleme sa konkurentnošću u industrijama u kojima se mora takmičiti sa proizvodima iz zemalja u razvoju. Međutim, uprkos samoproklamovanom statusu ekološke države, Crna Gora je uložila vrlo malo u razvoj „zelenih“ industrija, poput obnovljive energije, kao uostalom i u eksploataciju prirodnih potencijala zemlje. Konkurentnost obrazovnog sistema, kao i njegov potencijal da služi kao motor privredi zasnovanoj na inovacijama je pod velikim znakom pitanja, a najveći dio državne pomoći privredi je i dalje koncentrisan na tradicionalne aktivnosti u domenu teške industrije. Zato je za budućnost crnogorske ekonomije neohodno dobro promisliti prioritete razvoja na srednji i duži rok i izraditi detaljne strategije za njihovo ostvarivanje.

Uz gore navedene principe za razvoj privrede, pravna tekovina Evropske unije u ovoj oblasti sadrži i konkretne preporuke, strategije i programe ekonomske saradnje u koje će Crna Gora morati postepeno da se uključuje. Osim preporuka o regulaciji opšteg poslovnog okruženja, gdje se ističe uklanjanje administrativnih prepreka i podrška uvođenju informacionih tehnologija na sve nivoe poslovanja, najveći dio instrumenata razmatranih u ovom poglavlju spada u dvije oblasti: razvoj malih i srednjih preduzeća, i polje sektorskih politika.

Dosadašnja harmonizacija je veoma neravnomjerna – Crna Gora nema sveobuhvatnu industrijsku strategiju, a osim turizma nema ni specifične strategije za druge privredne grane. Sa druge strane, reforma opšteg poslovnog okruženja je prilično odmakla, a prema procjeni Evropske komisije najrazvijenija komponenta preduzetničke i industrijske politike je upravo domen malih i srednjih preduzeća (MSP).

Najveći dio harmonizacije u ovoj oblasti je postignut u okviru druge Strategije za mala i srednja preduzeća za period 2007-2010, razrađene u saradnji sa Njemačkom organizacijom za tehničku pomoć i saradnju (GTZ) i Evropskom agencijom za rekonstrukciju. Glavni organ za ovu oblast na državnom nivou je Direkcija za mala i srednja preduzeća, a u međuvremenu je osnovano i jedanaest regionalnih biznis centara, čiji je zadatak da na lokalnom nivou pomognu ovim preduzećima u izradi biznis planova, prijavljivanju za povoljne kredite, izradi studija izvodljivosti i slično. MSP su dobile i olakšan pristup finansijama: od 2006. do 2008. ukupna vrijednost kredita sa državnim garancijama za mala i srednja preduzeća je iznosila više od 60 000 000 EUR, zajedno sa još 233 000 000 izdatih od strane mikro-kreditnih institucija. Od 2008. Crna Gora je, takođe, članica Evropske mreže preduzetništva (*European Enterprise Network*), koja pruža malim i srednjim preduzećima pomoć u izlasku na evropsko tržište i povezivanju sa partnerima u inostranstvu.

Kao i u mnogim drugim oblastima, međutim, postoji ogroman raskorak između usvojenog pravno-administrativnog okvira i primjene istog. Evropska komisija cijeni da je dosadašnja politika prema malim i srednjim preduzećima dala dobre rezultate, jer je njihov udio u privredi porastao u posljednjih nekoliko godina (mala i srednja preduzeća čine oko 60% zapošljenosti i bruto domaćeg proizvoda i oko 31% izvoza). Ilustrativno je, međutim, da i sama Komisija mora da se oslanja na ovaj opisni indikator, iz prostog razloga što za ovu oblast još nema detaljnijih analiza. Čitav sistem podrške malim i srednjim preduzećima je prilično netransparentan – na internet stranici Direkcije postoji mnoštvo strategija, ali zato vrlo malo izvještaja o postignutom. Posljednji izvještaj o radu same Direkcije je iz 2005, a od 2007. nema ni izvještaja o funkcionisanju regionalnih biznis centara. Najbolji primjer je možda inkubator „Inventivnost“ koji je posebno istaknut u odgovorima na Upitnik Evropske komisije kao primjer pozitivne politike u podršci novim preduzećima, ali i novim tehnologijama. „Inventivnost“ je osnovan 2009. kao podrška mladim ljudima zainteresovanim za poslovna rješenja u oblasti softverskog inženjerstva i e-biznisa. Tri godine kasnije, ne postoji nijedan izvještaj o ovom projektu, internet stranica inkubatora ne sadrži nikakve informacije, a nijedna od pet „informativnih“ firmi koje navodno postoje u inkubatoru nema sopstvenu internet stranicu.

Nedostatak ozbiljnijih procjena učinka je donekle i posljedica najvećeg problema crnogorske industrijske i preduzetničke politike – nedostatka sveobuhvatne strategije za razvoj. To znači i da deklarirani razvojni prioriteti ne odgovaraju



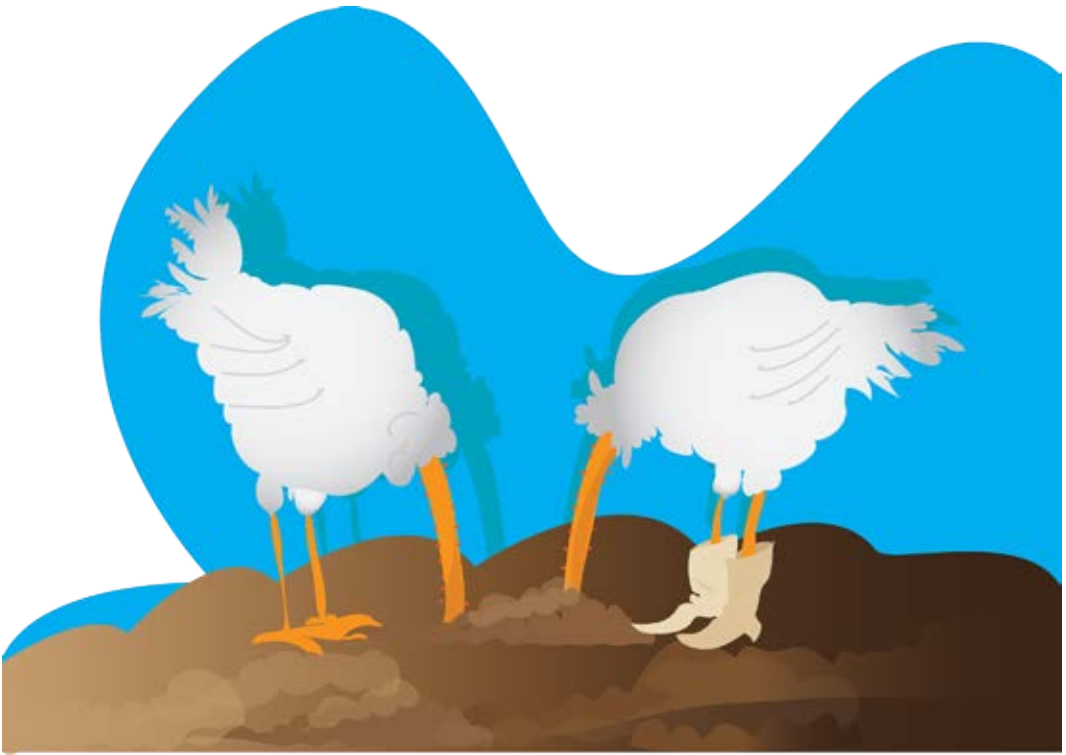
uvijek rasporedu sredstava, pa se privredna politika često svodi na „gašenje požara“. Tako je uprkos svom isticanju njihove važnosti za konkurentnost i zapošljavanje u Crnoj Gori čitav sektor malih i srednjih preduzeća u 2011. dobio oko 1.37 miliona eura državne pomoći, odnosno skoro 35 puta manje nego KAP i Željezara. Za projekte u okviru „održivih“ ciljeva razvoja: zaštitu životne sredine, obuku zapošljenih i istraživanje i razvoj od 2008. do 2011. nije dodijeljen ni jedan jedini euro.

Detaljan rad na izradi industrijske strategije bi morao da počne ubrzo, jer je vrlo moguće da će pregovori oko ovog poglavlja potrajati, iako je u nekim oblastima harmonizacija pravnog okvira već poodmakla. Poslovno okruženje je u principu pozitivno ocijenjeno, ali to ne znači da tokom pregovora neće doći do dalje revizije regulatornog okvira: nakon otvaranja istog poglavlja u Hrvatskoj, komisija zadužena za procjenu legislative u ovoj oblasti je preporučila ukidanje ili pojednostavljivanje čak 55% pravnih propisa u oblasti privrede. Drugi mogući izvor komplikacija je to što je ovo poglavlje veoma usko povezano sa ostalim poglavlja vezanim za privredu, poput politike konkurencije, ribarstva, poljoprivrede, životne sredine, pa i ekonomske i monetarne politike. To komplikuje usklađivanje, jer se neke oblasti preklapaju, a neki od Vladinih napora da poboljša poslovno okruženje čak mogu biti kontraproduktivni na drugim poljima. Na primjer, nedavno drastično smanjenje poreza na dobitak i prihode zapošljenih svakako olakšava preduzetnicima, ali zato smanjuje državne prihode i prebacuje teret na potrošače, kao kada se u cilju smanjenja deficita uvode novi porezi na usluge u mobilnoj telefoniji i specijalne akcize na kafu i mineralne vode. Zato, koliko god trajao, proces pregovora u domenu industrijske politike može samo pomoći da se razotkriju takvi problemi i slična *ad hoc* rješenja zamijene dugoročnim planiranjem razvoja crnogorske privrede.

*Uprkos svim nedostacima, dosadašnja politika podrške već daje plodove: mala preduzeća imaju mnogo bolji pristup izvorima finansiranja, imaju gdje da potraže savjete o poslovanju, ulaganjima i mogućnostima izlaska na strana tržišta, a novom strategijom su predviđeni i posebni programi za manje zastupljene društvene grupe: žene, mlade, i početnike u biznisu.*

*Usklađivanje sa evropskim propisima u oblasti preduzetništva i ekonomske politike bi na duži rok trebalo da pomognu crnogorskoj privredi da privede kraju proces restrukturiranja i identifikuje oblasti u kojima postoje stvarne šanse za razvoj konkurentosti.*

*U međuvremenu, sam proces pregovora bi mogao poslužiti da se razotkriju nedosljednosti i neefikasnosti u dosadašnjim politikama, i tako oslobode resursi za ulaganja u prioritetne oblasti. Najzad, postepenim povećanjem transparentnosti administracije i razvojem instrumenata za pomoć malim i srednjim preduzećima, sve više građana će imati priliku da se otisne u sopstveni biznis.*



## Poglavlje 21: Transevropske mreže

*Eliška Veselá*

Pojam *Transevropske mreže* (*Trans-European Networks - TEN*) se odnosi na oblasti transporta, telekomunikacija i energetske infrastrukture, a samo poglavlje se fokusira na uspostavljanje i razvoj moderne infrastrukture koja povezuje nacionalne mreže, povećavajući njihovu interoperabilnost. Konačni cilj je pospješivanje slobodnog protoka roba, ljudi, usluga i kapitala, kako bi se u cjelosti iskoristilo unutrašnje tržište, osnaživale povezanosti unutar Evropske unije i doprinijelo ekonomskom rastu i stvaranju radnih mjesta u EU.

Ideja transevropskih mreža pojavila se zajedno sa idejom zajedničkog tržišta krajem 1980-ih. Da bi se obezbijedilo slobodno kretanje roba, ljudi, usluga i kapitala, koji su ključna komponenta tržišta bez unutrašnjih granica, od vitalnog značaja je da različite regionalne i nacionalne mreže budu povezane efikasnom infrastrukturom. Transevropske mreže su, takođe, glavni element za jačanje ekonomske, društvene i teritorijalne povezanosti, što je jedan od ciljeva Unije. Njihov razvoj može pomoći da se smanje razlike između stepena razvijenosti različitih regiona, jer je izgradnja Transevropskih mreža značajna i za ekonomski rast i kreiranje radnih mjesta. Međupovezanost i interoperabilnost nacionalnih mreža, kao i pristup takvim mrežama, treba razvijati širom EU, naročito obraćajući pažnju na periferne regione.

Aktivnosti EU u ovoj oblasti obuhvataju usvajanje smjernica, koje regulišu ciljeve, prioritete i uopšteno razvoj Transevropskih mreža. U okviru tih smjernica se identifikuju projekti od zajedničkog interesa koji mogu biti podržani od strane EU, naročito kroz studije izvodljivosti, kreditne garancije i subvencije kamatnih stopa. Unija može da pruži i finansijski doprinos takvim projektima u zemljama članicama preko kohezionog fonda. Takođe, Evropska investiciona banka može da doprinese finansiranju ovih projekata kroz zajmove.

Kao što se navodi u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), potpisanom između Crne Gore i EU „osim toga, saradnja može podržati razvoj multi-modalne infrastrukture koja je povezana sa glavnim Transevropskim mrežama, naročito jačanje regionalnih veza u Jugoistočnoj Evropi.” Crna Gora, kao jedna od balkanskih država, predstavlja perifernu oblast, i zato je očito da je razvoj Transevropskih mreža od vitalnog značaja za crnogorsku uspješnu integraciju u strukture EU i njeno unutrašnje tržište.

Politika Evropske unije koja se tiče Transevropskih mreža je usmjerena na razvoj mreža u tri glavne oblasti: transport, energiju i telekomunikacije i njihovu međupovezanost i interoperabilnost.

*Transevropske transportne mreže* (TEN-T) obuhvataju mrežu puteva, željeznica, riječnih puteva, pomorsku transportnu infrastrukturu, sistem vazdušnog transporta, a takođe i zakonodavstvo, strategije i administrativne kapacitete u svim oblastima.

Što se tiče mogućih investicija, nacionalni organi trebaju da uspostave finansijski plan investicija i budžetsku perspektivu. Ovo može poslužiti kao osnova za razmatranje potreba neophodne infrastrukture i takođe za predviđanje budućeg tempa investicija. Štoviše, takvi dokumenti mogu biti i pokazatelj za međunarodne finansijske institucije o nacionalnim finansijskim obavezama prije nego što one mobilišu svoju finansijsku pomoć. Dalje, sve nove investicije u zemljama kandidatima za članstvo trebaju biti u skladu sa ekološkim direktivama, što između ostalog znači da primjenjuju Procjenu uticaja na životnu sredinu (*Environmental Impact Assessment - EIA*) i Stratešku procjenu uticaja životne sredine (*Strategic Environmental Assessment - SEA*), uz sprovođenje infrastrukturnih projekata i strategija, kao i da uključuju učešće javnosti tokom obrade takvih projekata.

Usklađenost transportnih mreža, administrativnih mjera, bezbjednosnih uređaja itd. sa standardima EU mora biti dostignuta kako bi se omogućila međupovezanost sa susjednim zemljama. Što se Crne Gore tiče, prema Izvještaju o napretku za 2011, može se primijetiti ograničeni napredak u oblasti TEN-T. Dalji naponi su potrebni posebno u jačanju putnih i željezničkih veza, koje su nedovoljno razvijene. Takođe, treba unaprijediti kapacitete za pomorski i vazdušni saobraćaj kako bi se zemlja uspješno izborila sa povećanim zahtjevima u ovim sektorima. Dalje, investicije će biti neophodne da se ispune standardi EU, što podrazumijeva ne samo investicije u infrastrukturu, već i u jačanje administrativnih kapaciteta.

Usklađivanje crnogorskog zakonodavstva je važno i za potencijalno odobravanje finansijske pomoći EU u oblasti Transevropskih mreža. Posljednje, ali ne i najmanje važno, regionalna saradnja je od vitalnog značaja u oblasti TEN-T. Crna Gora učestvuje u sprovođenju Memoranduma o razumijevanju o razvoju Osnovne regionalne transportne mreže Jugoistočne Evrope i u aktivnostima Transportne opservatorije Jugoistočne Evrope. Međutim, i dalje postoji potreba da se uloži više napora u pravcu zajedničkog razvoja projekata od regionalnog interesa sa susjednim zemljama.

U oblasti *Transevropskih energetske mreže* (TEN-E), može se zapaziti napredak u Crnoj Gori, posebno u unaprijeđenju međusobnih dalekovoda za električnu energiju. Novi dalekovod za vezu sa Albanijom je počeo da radi, a takođe je u novembru 2010. potpisan sporazum između Crne Gore i italijanske kompanije Terna, koji se tiče podvodnog dalekovodnog kabla sa Italijom. Tokom procesa planiranja linije koja povezuje Lastvu sa Pljevljima organizovana je javna rasprava o nacrtu detaljnog prostornog plana i nacrtu strateškog uticaja na životnu sredinu. U maju 2011. Crna Gora je potpisala Memorandum o razumijevanju i saradnji sa Transjadranskim gasovodom o istraživanju mogućnosti na tržištu prirodnog gasa, što se može posmatrati kao jedini napredak u oblasti gasa. U oblasti gasa, međupovezanost sa susjednim zemljama nije još razvijena a to će zahtijevati dalji napor u budućnosti. Sljedeće pitanje koje treba riješiti je razvijanje alternativnih izvora energije, generalno potrebnih u EU, što bi dovelo do daljih zahtjeva vezanih za transport energije takvih izvora i povezivanje na postojeću mrežu.

*Transevropske telekomunikacijske mreže* obuhvataju oblast razvoja elektronskih usluga od javnog interesa. Predstavljaju ih dva programa. Prvi, eTEN, završen 2006. koji je pokrivaio teme kao što su eVlada, eZdravlje i eUčenje. U periodu 2007-2012 djeluje Program konkurentnost i inovacije (*Competitiveness and Innovation Programme - CIP*), pod kojim može biti podržano i razvijanje eUsluga.

*Govoreći o Crnoj Gori uopšte, postoji samo mali napredak u oblasti Transevropskih mreža. Što se tiče Transevropskih transportnih mreža, mora biti uloženi veliki napor u jačanju putne i željezničke povezanosti. U oblasti prenosne energetske infrastrukture, mora se osigurati međupovezanost sa susjednim zemljama, a to se naročito tiče infrastrukture gasa. Funkcionalna međupovezanost je, takođe, važna i za otvaranje tržišta energije.*

*Transportne mreže u EU pomažu da se dostigne održiva pokretljivost i time povećava kako evropska konkurentnost tako i dobrobit građana i građanki Evropske unije.*

*Usklađivanje crnogorskih transportnih mreža sa onima u EU je od vitalnog značaja za uspješnu integraciju u strukture Evropske unije, kad je u pitanju realizacija zajedničkih projekata i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.*



## Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

*Chiara Gaia Iascone*

Na osnovu pravne tekovine Evropske unije, poglavlje 22 se uglavnom sastoji od okvira i propisa koji se sprovode, a koji ne zahtijevaju prenos u nacionalno zakonodavstvo. Istima se utvrđuju pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje strukturnih i kohezionih fondova i programa koji odražavaju teritorijalnu organizaciju svake zemlje. Sami programi se dogovaraju sa Evropskom komisijom, a njihovo sprovođenje je odgovornost država članica koje moraju poštovati zakonodavstvo EU u cjelini, npr. u područjima javne nabavke, tržišne konkurencije i prirodne okoline. Države članice moraju imati institucionalni okvir i odgovarajući administrativni kapacitet kako bi osigurale programiranje, sprovođenje, praćenje i vrednovanje na dobar i ekonomičan način iz ugla upravljanja i finansijske kontrole. Regionalna politika EU podrazumijeva finansijsku podršku projektima restrukturiranja zemljama i regionima kojima je to potrebno, a u cilju smanjivanja razlika među istima i jačanja konkurentnosti lokalnih uprava.

Široki spektar literature govori o prednostima saradnje za samu zemlju i njeno članstvo u EU. Bez sumnje je da će nove članice EU imati koristi od pomoći koju EU može pružiti u dijelu tehničkih i srodnih znanja i finansijske podrške.

Posmatrajući ciljeve EU, član 3 stav 3 konsolidovane verzije Ugovora o EU navodi da će Unija promovisati ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, kao i solidarnost među državama članicama. Nadalje, član 158 Ugovora o EU (verzija iz Nice) dodatno ističe važnost promovisanja ukupnog razvoja kroz akcije Unije koje bi dovele do jačanja ekonomske i socijalne kohezije.

Konkretno, Zajednica ima za cilj da smanji razlike između stepena razvijenosti različitih regiona, da smanji zaostalost manje razvijenih regiona, uključujući ruralna područja, kroz razvoj infrastrukture, podsticanje industrije, razvoj poljoprivrede, itd. Ciljna područja su ona čiji je BDP manji od 75% prosječnog BDP-a za EU-25 koji se računa za period od 2001. do 2003, a mjeri se snagom kupovne moći. Navedeno se odnosi na sredstva u okviru Programa strukturnih fondova, dok države članice koje imaju pravo da koriste kohezioni fond su one čiji je BDP manji od 90% prosjeka u EU-25.

Ukoliko posmatramo podatke o zemljama članicama EU nakon posljednjeg velikog proširenja, primjećujemo da je maloj državi Malti, dodijeljeno 571 milion eura u okviru strukturnih fondova (koji čine Evropski regionalni fond za

razvoj i Evropski socijalni fond) i 284 miliona eura u okviru kohezionog fonda. Na primjer, Bugarskoj je dodijeljeno 6 853 milijardi eura, dok je 26,7 milijardi eura opredijeljeno za Republiku Češku.

Posmatrajući mapu koja pokazuje sredstva koja su opredijeljena za period 2007-2013, moguće je vidjeti da je veliki dio opredijeljenih sredstava kanalisano za nove zemlje članice, iako postoje i neka manje razvijena područja u zapadnim zemljama EU (npr. Španija i Italija, uz Poljsku, su zemlje koje najviše imaju koristi, u smislu novčane podrške, od strane kohezione politike).

Naivno bi bilo pomisliti da EU nudi finansijsku pomoć u cilju pružanja milostinje. To nije cilj EU, već je njen cilj da snažno pomogne manje razvijenim područjima i državama kroz različite mjerljive projekte, a u ime solidarnosti cijele Evrope.

Kada je riječ o Crnoj Gori, instrument o predpristupnoj pomoći (IPA), u okviru kojeg je 235 miliona eura opredijeljeno za period 2007-2013, predstavlja prethodnicu strukturnih i kohezionih fondova.

Crna Gora trenutno ima pristup IPA komponentama I i II, dok su komponente III i IV operativne, ali mogu biti korišćene nakon što zemlja dobije akreditaciju za decentralizovani akreditacioni sistem (DIS), koji dozvoljava više nezavisnosti u opredjeljivanju i praćenju projekata u okviru IPA. Stoga, država mora da posjeduje administrativne kapacitete i pravne okvire kako bi se nosila sa obavezama u budućnosti. Suštinski, realizacija ovih fondova je odgovornost zemlje primaoca.

Strukturni i kohezioni fondovi imaju dva modela finansiranja, a opšte obaveze i preduslovi se mogu pronaći u Regulativi Savjeta (EC) br. 1083/2006 od 11. jula 2006. Dodatno, samo zemlje članice EU su podobne za ovaj način finansiranja.

Procedura podrazumijeva niz koraka kada je riječ o strukturnim fondovima. Najprije, država mora biti podijeljena u NUTS - nomenklaturu teritorijalnih jedinica za statistiku, a opredijeljena sredstva iz fondova se opredjeljuju na nivou NUTS II, tj. područja za regionalnu politiku.

Dakle, Crna Gora sa otvaranjem pristupnih pregovora sa EU, je dužna da pripremi privremenu NUTS klasifikaciju za buduće finansiranje kao zemlje članice. U slučaju Republike Hrvatske, tri regiona su identifikovana na nivou NUTS II. Bitno je uspostaviti administrativnu strukturu u cilju boljeg rukovođenja fondovima. Jedna od obaveza, koju država kandidat mora da ispuni jeste da pripremi Nacionalni strateško-referentni okvir u vidu dokumenta kako bi se stvorio pragmatični i dugotrajni pristup kohezionoj politici, u skladu sa planovima i strategijama drugih zemalja. Kada je riječ o Hrvatskoj, kancelariji državnog sekretara za strategiju i rukovođenje EU fondovima - je pripojen IPA koordinator. Ista kancelarija je dobila zadatak da pripremi Nacionalni strateško-



referentni okvir, kao i odgovornost koordinisanja u okviru strukturnih i kohezijskih fondova. Aleksandar Andrija Pejović, glavni pregovarač Crne Gore sa EU, je 2. marta 2012. postavljen za nacionalnog IPA koordinatora.

U cilju implementacije sredstava i uspješnog upravljanja istim, ključno je da tijela državne i lokalne vlasti imaju odgovarajuće administrativne kapacitete. Kao i u slučaju Hrvatske, postoje kriterijumi za koje je potrebno uložiti dodatne napore. U pogledu zakonodavnog okvira, zemlja je dužna planirati višegodišnji budžet, omogućujući sufinansiranje na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i to da selekcija i sprovođenje projekata mora biti u skladu sa zakonodavstvom Unije u cjelini (javne nabavke, rodna ravnopravnost, konkurencija i okolina).

*Institucionalni okvir mora obuhvatiti sve institucije u okviru Opštih odredbi o strukturnim i kohezionim fondovima. U tom kontekstu, mora biti naglašeno da su pravila o raspodjeli sredstava, kao i pravila o implementaciji, praćenju i evaluaciji, regulisana u navedenim propisima. Dodatno, neophodno je regrutovanje kvalifikovanog osoblja koje je osposobljeno za proces programiranja. Uz sprovođenje projekata, praćenja i evaluacije, potrebno je i kvalitetno finansijsko upravljanje.*

Nerealno je govoriti o iznosima sredstava koja bi Crna Gora dobila ulaskom u EU. U slučaju Hrvatske, uticaj pristupanja na Budžet u smislu kohezione politike se procjenjuje u kasnijoj fazi, dok rezultati procjene uticaja su predstavljeni zajedno sa finansijskim okvirom za zaključivanje pregovora. U članu 33. Ugovora o pristupanju Hrvatske navodi se da “iznos od 449,4 miliona kuna (trenutne cijene) izdvajanja će biti rezervisane za Hrvatsku u okviru strukturnog i kohezionog fonda u 2013. Jedna trećina iznosa iz stavke 1. mora biti rezervisana za kohezioni fond”.

*Instrument pretpristupne pomoći koji je aktivan u Crnoj Gori od potpisivanja Okvirnog sporazuma o programu IPA (15. novembra 2007) je poligon za provjeru kapaciteta Crne Gore za uspješno rukovođenje EU pomoći i fondova. Ubrzo, Crna Gora započinje sa radom na akreditaciji decentralizovanog sistema (DIS). Trenutno su iskazane sposobnosti institucija u pristupu sredstvima IPA-e, u dijelu apliciranja za sredstva, za pisanje projekata i uspostavljanje saradnje sa organizacijama civilnog društva, nevladinim organizacijama i prekograničnim partnerima. Ipak, administrativni i institucionalni kapaciteti, na lokalnom i nacionalnom nivou, moraju biti ojačani kako se ne bi izgubile velike šanse za razvoj kojem mogu doprinijeti pravilno korišćenje IPA-e, i kvalitetan pristup kohezionom fondu.*



## Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

*Boris Marić*

Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava predstavlja oblast koja će biti pod posebnom pažnjom Evropske unije i crnogorske javnosti u toku cijelog pregovaračkog procesa. Ono se sastoji iz oblasti pravosuđa, antikorupcije, osnovnih prava i prava građana i građanki EU, a pored usvajanja pravne tekovine EU kroz usklađivanje sa nacionalnim zakonodavstvom, poseban izazov će biti primjena istog, kroz ostvarivanje mjerljivih rezultata.

Crna Gora mora da pokaže punu posvećenost da postojeće i buduće zakonodavstvo iz ove oblasti uskladi sa pravnom tekovinom EU. Smanjenje broja neriješenih predmeta, ubrzanje vremena postupanja, jačanje pravne sigurnosti građana i građanki, osiguranje pristupa pravosuđu i poboljšanje funkcionalne organizacije u pogledu trajanja postupka biće pod stalnim monitoringom. Reforma pravosuđa podrazumijeva izmjenu Ustava, kao i usklađivanje zakona koji se odnose na funkcionisanje pravosuđa. Promjena Ustava u dijelu organizacije pravosuđa je politički proces, za koji se mora obezbijediti dvotrećinska većina u Skupštini Crne Gore. Ovaj proces bi mogao donekle da uspori proces integracije Crne Gore u EU. Ipak, među parlamentarnim političkim subjektima postoji konsenzus oko potrebe bržeg pridruživanja EU, tako da je za očekivati da će se potrebne izmjene Ustava desiti u dogledno vrijeme.

U području nezavisnosti pravosuđa, izmjenama Ustava i zakonskog okvira potrebno je osigurati nezavisnost i samostalnost sudija i sudova, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano postavljanje članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, čime bi ove institucije postale isključivo nadležne za izbor, te sankcionisanje onih koji na bilo koji način krše etičke i profesionalne standarde sudijske i tužilačke profesije. Uvođenje objektivnih i transparentnih kriterijuma za izbor sudija i tužilaca dodatno bi se obezbijedila njihova nezavisnost i profesionalnost. U slučaju Crne Gore, poseban akcenat će biti stavljen upravo na procedure za izbor, napredovanje, disciplinsko kažnjavanje i otpuštanje sudija, kao i na transparentnost i nezavisnost rada Sudskog savjeta. Ustavne izmjene u dijelu uređenja pravosuđa proizvešće brojne zakonske izmjene i dopune. Zakoni o sudovima, Sudskom savjetu, državnom tužilaštvu, a i brojni drugi moraće da pretrpe brojne izmjene i dopune.

Za građane i građanke je od posebne važnosti da pored nepristrasnog, nezavisnog i stručnog pravosuđa, pravda bude zadovoljena u razumnom roku. Ostvarivanju tog cilja biće posvećen čitav niz mjera koje služe podizanju učinkovitosti pravosuđa, i to kroz primjenu IT tehnologije, racionalizaciju sudske administracije, racionalizaciju mreže osnovnih sudova, bolje upravljanje, te unaprijeđenje zakonodavnog okvira radi skraćivanja trajanja sudskih postupaka. U manjim sudovima potrebno je uspostaviti sistem nasumične

alokacije predmeta. Sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nije adekvatno, jer nedostaju potrebna budžetska sredstva.

Razvoj cijelog društva u značajnoj mjeri zavisi od uspješnosti borbe protiv sveprisutne korupcije, a pažnja će biti usmjerena na naglašen trend zakonodavstva EU koji će se reflektovati kroz buduću direktivu o zamrzavanju i oduzimanju sredstava stečenih izvršenjem krivičnog djela. Smanjenje korupcije je preduslov stabilnosti demokratskog društva i vladavine prava. Da bi se taj cilj mogao ostvariti, EU propisuje ne samo čvrst zakonodavni okvir, nego i institucije sposobne da sprovedu dosljednu politiku prevencije i suzbijanja korupcije. Prilagođavanje države kandidata podrazumijeva stvaranje nacionalnog programa borbe protiv korupcije koji će sadržati konkretne mjere. Aktivnosti na ovom području usmjerene su u dva glavna pravca: preventivnom i represivnom. Ključ prevencije je smanjiti rizike pojave korupcije i to prvenstveno podizanjem nivoa svijesti javnosti o njenoj neprihvatljivosti. Tome doprinose i izmjene zakonodavnog okvira u području finansiranja političkih aktivnosti, sprječavanja sukoba interesa i prava na pristup informacijama kojima se obezbjeđuje transparentnost djelovanja javnih institucija. Pored prevencije, neophodan je i djelotvoran represivni državni aparat za otkrivanje, procesuiranje i sankcioniranje počinitelja koruptivnih djela. Od posebnog značaja biće proces izrade akcionih planova i izgradnja institucionalnih kapaciteta za njihovo sprovođenje.

Povelja o temeljnim pravima EU obuhvata građanska, politička, ekonomska i socijalna prava građana i građanki EU vezana za poštovanje temeljnih sloboda, jednakosti i solidarnosti. Između ostalog, od države kandidata se traži usvajanje efikasnih mehanizama u borbi protiv svih oblika diskriminacije, zaštita nacionalnih manjina i obezbjeđivanje pristupa pravosuđu osobama slabijeg imovnog stanja kroz institut besplatne pravne pomoći.

Evropska komisija je nesporno prepoznala probleme sa kojima će Crna Gora, kada je poštovanje ljudskih prava i sloboda u pitanju, morati da se suoči. Administrativni kapaciteti i finansijska sredstva za sprovođenje propisa u oblasti temeljnih prava su ograničeni. Zakonodavni i institucionalni okvir mora biti usklađen sa međunarodnim standardima prvenstveno u pogledu zatvorskih uslova i postupanja s osuđenim licima, pa se stoga snažno preporučuje unaprijeđenje sistema alternativnih mjera kažnjavanja, kako bi se riješila prenatrpanost zatvorskih jedinica.

Stare slučajeve napada na novinare treba do kraja procesuirati i prevesti u krivični postupak za puno utvrđivanje krivičnopravne odgovornosti počinitelja i nalogodavaca. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kao i Zakon o zabrani diskriminacije, moraju se uskladiti s pravnom tekovinom EU. Predmeti koji se tiču prava LGBT populacije se sporo procesuiraju, dok su aktivisti civilnog društva koji se bave promovisanjem i zaštitom prava LGBT populacije i dalje žrtve diskriminacije. Mnogo se više mora uraditi na polju suzbijanja nasilja u porodici, afirmaciji prava lica sa invaliditetom, uključivanju žena u politički život zemlje. Preduzimaju se ograničene mjere na olakšavanju pristupa

obrazovanju i zapošljavanju Romima i Egipćanima. Stope napuštanja škole i nezapošljenosti ostaju visoke, naročito kada je riječ o ženama iz ove populacije. Mora se unaprijediti socijalni dijalog, a potrebno je okončati pregovore o novom kolektivnom ugovoru. Povraćaj imovine i dalje teče sporo, a postupci su obimni i dugi. Vlada je vrlo malo uradila da obezbijedi potrebna sredstva za podnošljiv život u kampu Konik.

Treba napomenuti da pravna tekovina EU za poglavlje 23 nije velika u odnosu na druga poglavlja, ali je vrlo zahtjevna za zemlju kandidata, jer direktno zadire u stanje vladavine prava i političkog sistema zemlje kandidata, što se može vidjeti na osnovu kratkog prikaza u ovom tekstu. Činjenica da se u ovom poglavlju prati kapacitet prvenstveno pravosudnih institucija u dijelu nezavisnosti i pune primjene zakona, sa akcentom na spremnost i osposobljenost za sistemsku borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala dovoljno govori o složenosti procesa pregovaranja koji slijedi u ovoj oblasti.

Poglavlje 23 će do kraja ostati otvoreno, jer se procjenjuje da se proces izgradnje vladavine prava mora primarno pratiti tokom cijelih pregovora i da je uspjeh u izgradnji pravosuđa i poštovanja temeljnih prava veliki garant uspostavljanja funkcionalne demokratije spremne za punopravno članstvo u EU. Iz ovog kratkog pregleda stanja može se vidjeti koliko je pitanja na dnevnom redu i koliko će puno truda trebati Crnoj Gori da dobije institucije sposobne da u potpunosti odgovore izazovima poštovanja visokih standarda. Bitno je naglasiti da će se kroz napredak u ovoj oblasti bitno uticati i na ukupnu društvenu svijest o brojnim pitanjima koja su do sada bila zatvorena ili otvarana u skladu sa interesima tradicionalizma i lokalne politike.

*Napredovanje u savladavanju zahtjeva koje nose pregovori oko poglavlja 23 će djelovati na jačanje pravne sigurnosti građana i građanki, ali i njihovog povjerenja u pravosudni sistem, kao i na ukupno podizanje svijesti javnosti o poštovanju i ostvarivanju osnovnih prava.*

*Put evropskih integracija Crne Gore i rad na zaživljavanju vrijednosti razvijenih demokratija koje će doprinijeti uspostavljanju vladavine prava, prate i brojne predrasude. Jedna od njih je vjerovanje da će naši problemi konkretno u ovom poglavlju vezani za vladavinu prava, koju možemo posmatrati i kroz prizmu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, pa i poštovanje ljudskih prava i sloboda, skoro pa nestati. Predrasuda je i da će se proces EU integracija okončati ulaskom Crne Gore u EU. Predrasuda je da ćemo samo ispunjavanjem preporuka institucije konačno izgraditi u pravcu pune profesionalizacije, depolitizacije, nezavisnosti i samostalnosti. Ali, čitav ovaj proces će nam svakako biti ljekovit i voditi ka uspostavljanju demokratskog društva odgovornih građana i građanki.*



## Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

*Boris Marić*

Poglavlje 24 čini više oblasti pravne tekovine Evropske unije. Pravda se odnosi na pravosudnu saradnju u krivičnim i građanskim postupcima, slobodu kretanja ljudi, tj. viznu politiku, upravljanje migracijama, azil, upravljanje granicama, primjenu Šengenskog sporazuma. I na kraju, bezbjednost podrazumijeva saradnju u oblasti borbe protiv trgovine narkoticima, terorizma, trgovine ljudima, kao i policijsku i carinsku saradnju, uz poseban akcenat na borbu protiv organizovanog kriminala. Pregovore oko ovog poglavlja, svakako, obilježava proces usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, ali i vidljivi i mjerljivi rezultati u primjeni tog zakonodavstva.

Crna Gora je na samom početku pregovora suočena sa ovim vrlo zahtjevnim poglavljem koje tretira neke od ključnih prepreka ka ukupnoj izgradnji funkcionalne vladavine prava.

Unaprijeđenje pravosudne i policijske saradnje sa zemljama regiona i EU, kao i brzo i efektivno procesuiranje slučajeva organizovanog kriminala, zadaci su sa kojima se Crna Gora mora izboriti, ako želi da dobije na kvalitetu i brzini procesa evropskih integracija.

Potreba institucionalizacije neposredne i tijesne saradnje Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije pri Upravi policije i nadležnog odjeljenja VDT-a, je prioritarna, jer predstavlja preduslov da se borba sa organizovanim kriminalom digne na mnogo veći nivo i produkuje tražene rezultate.

Nadležna skupštinska radna tijela treba da budu obavještavana i izvještavana u kontinuitetu o radu institucija odgovornih za pitanja pravde, slobode i bezbjednosti. Uloga Skupštine Crne Gore u procesu EU integracija i dalje ostaje nedostatna, pa mogli bi reći i sistemski neizvedena. Skupština mora konačno uspostaviti potrebnu kontrolnu funkciju nad radom državnih institucija i, naravno, samog procesa pregovora sa EU.

Treba podsjetiti da se umrežavanje institucija, u kontekstu procesa koji prati pregovore oko poglavlja 24, kroz uspostavljanje tijesne saradnje policijskih, tužilačkih, sudskih organa i drugih relevantnih organa ne vrši samo na nacionalnom nivou, iako je taj nivo gotovo podrazumijevajući. Fokus je na umrežavanju ovih organa na nivou članica EU, kako bi se zaštitile spoljne granice i ujedno garantovala sigurnost građanima i građankama unutar EU.

Jedno od najbitnijih pitanja koje tretira ovo poglavlje je pitanje evropskog naloga za hapšenje. Posebno je bitan postupak predaje između država članica i načela međusobnog priznavanja sudskih odluka između zemalja članica. Ovo je jedno od poglavlja odnosno dijelova poglavlja o kojima se pregovara u kojem se dio suvereniteta država članica seli u ravan interesa pravde, slobode i bezbjednosti građana i građanki EU.

Kako ovo poglavlje ima strateški značaj u evropskom zakonodavstvu, Crna Gora mora posebno voditi računa o efikasnosti i efektivnosti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Pravna tekovina EU za poglavlje 24 predviđa uspostavljanje neposredne komunikacije između pravosudnih organa članica EU, kao i mogućnost vođenja istraga kroz zajedničke istražne timove koji saraduju u borbi protiv organizovanog kriminala.

Crna Gora ima solidnu polaznu osnovu kada je riječ o usklađenosti nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU. Potvrđeni su relevantni međunarodni dokumenti poput Haške konvencije o izvođenju dokaza u inostranstvu u građanskim i trgovačkim stvarima i o servisiranju sudskih i vansudskih dokumenata u inostranstvu u građanskim i trgovačkim stvarima. Ugovori o izručenju sopstvenih državljana postignuti su sa jednim brojem zemalja regiona, što treba nastaviti. Integrisano upravljanje granicama ocijenjeno je kao relativno napredno. U postupku je izrada i usvajanje Strategije integrisanog upravljanja granicom za period 2013-2016.

Dalje, kada je zakonodavstvo u pitanju, neophodno je usklađivanje Zakona o azilu, Zakona o strancima, kao i Zakona o unutrašnjim poslovima. Treba posebnu pažnju obratiti na efikasnost primjene Zakona o krivičnom postupku, jer će to pitanje još dugo biti u fokusu monitoringa evropskih institucija. Vizna politika Crne Gore ostaje otvoreno pitanje, jer ne postoji sistem za izdavanje viza sa neophodnim stepenom sigurnosti, a preveliki broj viza se izdaje na graničnim prelazima. Crnogorska vlada posebnu pažnju mora posvetiti otvorenim graničnim pitanjima, uključujući pitanje Prevlake.



Posebno je bitno istaći da je borba protiv organizovanog kriminala i suzbijanje trgovine narkoticima prepoznata kao veliki teret za Crnu Goru. Naime, crnogorske nadležne institucije imaju slabe rezultate u ovoj oblasti i to će se normativno, institucionalno i pojavno morati bitno mjenjati na bolje.

Obezbjedivanje efikasne primjene Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini sa ciljem da se obezbijedi efikasno izvršenje sudskih odluka iz domena organizovanog kriminala svakako će uticati na rast povjerenja u rad nadležnih institucija i predstavljati ohrabrenje da borba protiv korupcije i organizovanog kriminala može imati vrlo konkretne rezultate.

Napretkom u pregovorima u ovom poglavlju, polako ali sigurno će se stvarati i atraktivniji prostor za strana ulaganja i jačati povjerenje građana i građanki u institucije koje garantuju bezbjednost.

*Često se u javnosti poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava i poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost poistovjećuju, ali se oni sadržajno razlikuju iako ima preklapanja u jednom dijelu. Kao posljedicu imamo mišljenje da je borba protiv organizovanog kriminala primarno u poglavlju 23, a činjenica je da će od rezultata u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala bitno zavisiti sudbina i zatvaranje poglavlja 24. Hrvatski slučaj predstavlja slikovit i konkretan primjer.*



## Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

*dr Mladen Perazić*

Važnost poglavlja 25 - Nauke i istraživanja se ogleda u činjenici da je u EU prepoznat značaj uticaja razvoja i primjene naučnih i tehnoloških dostignuća na razvoj ekonomije i cjelokupnog društva. Ova povezanost je naročito vidljiva posljednjih decenija, tako da nauka, kao područje koje stvara novo znanje, dobija sve više na značaju prilikom kreiranja strategija razvoja evropskog društva.

Aktivnosti Unije u oblasti nauke i istraživanja su definisane Glavom 19 Ugovora o funkcionisanju EU, a član 179. ovog Ugovora navodi da je cilj EU jačanje naučnih i tehnoloških osnova evropske privrede, u cilju podizanja njene konkurentnosti i efikasnosti. Stoga, EU promovise međusobnu saradnju privrednog i naučno-istraživačkog sektora i podstiče naučno-istraživačku djelatnost i tehnološko razvojne projekte kako razvojnih centara preduzeća, tako i univerziteta i istraživačkih instituta u cilju efikasnijeg korišćenja sinergetskog efekta. U tom smislu, EU pruža podršku realizaciji naučnih istraživanja i programa za tehnološki razvoj u preduzećima, univerzitetima, istraživačkim institutima i centrima, kao i njihovoj međusobnoj saradnji. Takođe, podržava saradnju s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama u naučno-istraživačkom i tehnološko-razvojnog radu, kao i širenje i korišćenje rezultata istraživačkih i tehnoloških djelatnosti Unije, uz snažnu podršku obrazovanju i mobilnosti istraživača u Uniji.

Ciljevi afirmacije nauke i istraživanja iskazani su u Lisabonskoj strategiji, posebno u njenom dijelu koji određuje cilj izdvajanja 3% BDP-a za istraživanja i razvoj. Radi povećanja efikasnosti i saradnje u istraživanju i razvoju inovacija, Evropska komisija je 2000. predložila stvaranje Evropskog istraživačkog prostora. Cilj je smanjiti rasipanje energije i sredstava jer se oko 80% javnih naučnih istraživanja odvija na nacionalnom nivou. Navedeno je da se u tom cilju treba promovisati:

- *stvaranje evropskog tržišta istraživanja*, odnosno slobodnog prostora za kretanje znanja, istraživača i tehnologija radi jačanja saradnje, podsticanja konkurentnosti i bolje alokacije raspoloživih resursa,
- *restrukturiranje evropskog pristupa istraživanju boljom koordinacijom istraživačkih aktivnosti i politika na nacionalnom nivou* i
- razvoj zajedničke evropske politike prema istraživanju, koja se neće odnositi samo na finansiranje istraživačkih aktivnosti, nego će uzimati u obzir i sve aspekte drugih nacionalnih i evropskih politika vezanih za istraživanja.

Pravne tekovine EU iz oblasti nauke i istraživanja zahtijevaju od država članica da preduzmu korake i sprovedu potrebne aktivnosti da bi se realizovao Evropski istraživački prostor, kao i da obezbijede primjenu okvirnog programa istraživanja. Tekovine EU u ovom poglavlju ne zahtijevaju prenošenje pravila EU u pravni poredak zemlje.

Izradom odgovarajućih strateških dokumenata i uobličavanja zakonodavnog okvira u ovoj oblasti u Crnoj Gori se omogućio dalji razvoj i unaprijeđenje naučno- istraživačke djelatnosti. Zakon o naučno-istraživačkoj djelatnosti, koji je stupio na snagu 6. decembra 2005, usaglašen je sa primarnim izvorima prava Evropske unije, za oblast nauke i istraživanja (Ugovor o evropskim zajednicama). Pitanja iz oblasti nauke i istraživanja definisana su u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju u Glavi 8 (Politike saradnje), odnosno članu 112 (Saradnja u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja).

U Crnoj Gori je za politiku u oblasti nauke i istraživanja zaduženo Ministarstvo nauke. U cilju uključenja naučno istraživačke zajednice u izradu strateških smjernica razvoja nauke, formiran je i Savjet za naučno-istraživačku djelatnost koji pruža podršku Ministarstvu u unaprijeđenju naučno-istraživačke djelatnosti, analiziranju stanja i dostignuća u nauci, davanje stručnih prijedloga Vladi itd. Savjet, takođe, priprema Strategiju naučno-istraživačke djelatnosti i predlaže prioritete i aktivnosti za tekuću godinu. Naučno-istraživačkom djelatnošću u Crnoj Gori se bave i razvojni centri privrednih subjekata, visokoškolske ustanove, naučno-istraživački instituti i Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, čiji rad je regulisan posebnim zakonom.

Ministarstvo nauke ulaže velike napore da promoviše razvoj naučnog sektora i u tom smislu pružalo je podršku istraživačkoj zajednici putem informisanja i savjetovanja o međunarodnim programima naučne saradnje, posebno o EU programima FP7, COST i EUREKA. Prihvaćene su inicijative crnogorskih istraživačkih timova koji su uključeni u tekuće evropske COST akcije. Takođe se kontinuirano prate aktivnosti novog okvirnog programa HORIZON 2020. Pored toga, odobren je projekat „Inovacije, nauka i visoko obrazovanje” (*HERIC - Higher Education and Research for Innovation and Competitiveness*) koji ima za cilj da se osnaži kvalitet i relevantnost visokog obrazovanja i istraživanja u Crnoj Gori kroz reformu sistema finansiranja i obezbjeđenja kvaliteta visokog obrazovanja i jačanjem kapaciteta za istraživanje i razvoj. Ministarstvo je, takođe, realizovalo veliki broj konkursa za bilateralnu, naučnu i tehnološku saradnju. Vlada Crne Gore je 2011. usvojila Studiju izvodljivosti za uspostavljanje centara uspješnosti i Studiju izvodljivosti za uspostavljanje naučno-tehnološkog parka u Crnoj Gori. Ministarstvo nauke godišnje raspisuje konkurs za sufinansiranje nacionalnih naučno-istraživačkih projekata.

Postojanje licenciranih naučno-istraživačkih ustanova u Crnoj Gori, među kojima su i tri univerziteta, je odlična akademska i tehnološka podrška kreiranju centara uspješnosti i tehnoloških parkova kao značajnih komponenti tržišno orjentisanog tehnološkog razvoja i ekonomije zasnovane na znanju.

Napori koji se preduzimaju poslednjih godina su pokrenuti u cilju poboljšanja ukupnog stanja u naučno-istraživačkom sektoru Crne Gore, jer se mora primijetiti da i pored velikog broja aktivnosti naučno-istraživački rad nije adekvatno zastupljen u Crnoj Gori. Prema studiji Crna Gora u XXI stoljeću – u eri kompetitivnosti u Crnoj Gori 1.462 zapošljenih radi u inovativno-istraživačkim institucijama ili 0.88% od zapošljenih u Crnoj

Gori. Na doktorskim studijama se nalazi oko 300 studenata, pri čemu 40% na društvenim, 37% na medicinskim, 15% na inženjerskim i 4% na prirodnim naukama. Studija navodi da je udio stanovnika sa terciarnim obrazovanjem, u populaciji starosti od 25 do 64 godine, porastao na 9.5% (u EU 27 – 22.5%). Godišnje se u Crnoj Gori odbrani 0.16 doktorskih teza na 1000 stanovnika starosti 25-94 godine. Prosjek u EU je 1.5%.

Kao posljedica tog stanja, primjetno je da naučno-istraživački sektor karakteriše slaba infrastruktura i nedovoljan istraživački kadar, mali broj naučnih radova u međunarodnim časopisima i zanemarljiv broj патената i inovacija. U privrednom sektoru je zanemaren naučno-istraživački rad, tako da je 90% istraživačkog kadra zapošljeno na visokoškolskim ustanovama u Crnoj Gori, dok je u svijetu 60-70% u privredi, 10% u nacionalnim laboratorijama a 20% na univerzitetima. Nedovoljno finansijsko ulaganje u nauku u Crnoj Gori rezultira skromnom konkurentnošću, marginalnom međunarodnom reputacijom i sporadičnom prisutnošću u privrednom i javnom životu. I pored respektabilnih postignuća pojedinaca, naučno-istraživačkom sektoru u Crnoj Gori nedostaje kontinuirana javna i finansijska podrška, posebno privrednog sektora.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Crna Gora se obavezala da će saradivati sa EU na podsticanju saradnje na civilnim naučnim istraživanjima i tehnološkom razvoju, na temelju uzajamne koristi, raspoloživosti sredstava i odgovarajućeg pristupa njihovim relevantnim programima. Sporazumom je istaknuto da će se saradnjom naročito obuhvatiti prioritetne oblasti povezane s *acquis*-em u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja. Imajući u vidu preduzete aktivnosti posljednjih godina u promovisanju i poboljšanju stanja u sektoru nauke i istraživanja u Crnoj Gori i ostvarene rezultate ne očekuju se problemi u pregovorima u ovom poglavlju. Crna Gora je usaglasila svoje strateške ciljeve sa glavnim opredjeljenjima EU u ovom sektoru.

*Međutim, ipak se mora primijetiti, da bi u Crnoj Gori nauka, istraživanje i inovacije imale značajniji uticaj na održivi razvoj, potrebno je bolje urediti pristup finansiranju istraživanja i inovacija. Neophodno je veće ulaganje u nauku, obrazovanje i tehnologiju kako na nivou države, tako i u samim preduzećima jer je kvalitetan naučno-istraživački sistem uslov uspješnog razvoja cijelog društva.*

*Ulaskom u EU Crna Gora će adekvatno participirati u svim naučno-istraživačkim programima EU? Crna Gora će morati da preduzme dodatne napore u jačanju ljudskih resursa i infrastrukturnih kapaciteta za efikasno učešće u okvirnim istraživačkim programima i integraciju u Evropski istraživački prostor. Crna Gora je započela sa integracijom u Evropski istraživački prostor ERA. Imenovani su i delegirani posmatrači u većini upravnih tijela ERA-e, kao i u Komitetu Evropskog istraživačkog prostora ERAC, a takođe Crna Gora učestvuje u Sedmom okvirnom programu za istraživanje FP7. Nije uključena u nuklearna istraživanja i od nje nije zahtijevano da se pridruži Okvirnom programu EURATOM. Međutim, glavna prepreka za adekvatno učešće u EU programima će biti nedostatak iskusnih istraživača, nedovoljan broj istraživača u instituciji, nedovoljno iskusno administrativno osoblje i neadekvatna ili zastarjela oprema.*



## Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

*dr Mladen Perazić*

Značaj poglavlja 26 Obrazovanje i kultura se ogleda u činjenici da je u razvijenim ekonomijama EU prepoznato da je glavni razvojni resurs ljudski kapital, a njegov kvalitet prvenstveno zavisi od ponude odgovarajućeg obrazovanja i obuke. Saradnja u EU u *oblasti obrazovanja, stručnog obrazovanja i mladih bazira se na članovima 149 i 150 poglavlja 9 Ugovora EU. Prema ovim članovima, države članice su nadležne za izgradnju svojih sistema obrazovanja, za sadržaj obrazovanja i očuvanje kulturne i jezičke raznolikosti.*

Lisabonskom strategijom, iz 2000, Evropski savjet je postavio za cilj da EU postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda utemeljena na znanju, sposobna za održivi ekonomski rast, s većim mogućnostima zapošljavanja, boljim poslovima i većom socijalnom kohezijom. Pravni okvir, u kojem su smjernice za kreiranje društva znanja u EU, se manifestuje kroz veliki broj dokumenata EU (Bolonjska deklaracija, Lisabonska strategija, Kopenhaška deklaracija itd.). Pretvaranje Evropske unije u vodeću svjetsku privredu utemeljenu na znanju će biti moguće samo ako obrazovanje i obuka budu djelovali kao faktori privrednog rasta, istraživanja i inovacije, kompetitivnosti, održivog zapošljavanja, društvenog uključivanja i aktivnog građanskog djelovanja.

Evropska unija se danas koristi otvorenom metodom koordinacije u usklađivanju obrazovnih politika. To je način kojim se šire najbolje prakse i postiže veće približavanje na putu prema najvažnijim ciljevima EU. Ona pomaže članicama pri oblikovanju njihovih politika. Ova metoda omogućava okvir za saradnju zemljama članicama, tj. približavanje nacionalnih politika i ostvarivanje ciljeva koje su svi prihvatili. Za vrijednovanje obrazovanja i stečenih vještina uspostavljen je Evropski kvalifikacioni okvir kao alat prevođenja i međunarodnog poređenja kvalifikacija pojedinaca, radi njihove procjene na tržištu rada.

Pitanja koja su vezana za *kulturu* nijesu bila u fokusu interesovanja u momentu nastanka procesa evropskih integracija, pedesetih godina XX vijeka. Tek je usvajanje Ugovora iz Maastrichta, kojim se stvara Evropska unija, dovelo i kulturu u domet djelovanja EU.

Cilj zajedničke politike u oblasti kulture nije da harmonizuje kulturne identitete, već da zaštiti i unaprijeđuje bogatstvo evropske kulture. Zbog toga je i jedan od glavnih slogana EU „jedinstvo u različitosti“ (eng. *United in Diversity*), *upravo naglašavajući da je Unija spremna da pomogne državama u očuvanju njihovih posebnosti u različitim kulturnim izrazima.*

Sami ciljevi djelovanja EU u području kulture formulisani su u glavi 12 Ugovora o EZ-u. U skladu sa članom 151 aktivnosti Unije usmjerene su prema podsticanju saradnje među državama članicama i po potrebi, podupiranju i dopunjavanju njihovog djelovanja u:

- poboljšanju poznavanja i popularizaciji kulture i istoriji evropskih naroda,
- očuvanju i zaštiti kulturnog nasljeđa od evropske važnosti,

- nekomercijalnoj kulturnoj razmjeni, i
- umjetničkom i književnom stvaralaštvu, uključujući audiovizuelni sektor.

U njihovom sprovođenju, EU nastoji poštovati nacionalnu i regionalnu raznolikost kultura država članica, ali u prvi plan stavlja zajedničko kulturno naslijeđe.

Koncept reforme sistema *obrazovanja* u Crnoj Gori je zasnovan na originalnom pristupu koji je savremen, usklađen sa evropskim tendencijama, a u isto vrijeme poštuje pozitivne tekovine tradicije naslijeđenog sistema obrazovanja. Prije reforme, sistem obrazovanja u Crnoj Gori naglašeno je bio centralizovan. Sa tog nivoa određeni su ciljevi, struktura i rad u obrazovnim ustanovama. Reformom je odlučeno da se izvrši decentralizacija shodno evropskim iskustvima, što je značilo smanjivanje javne potrošnje i državnih troškova, a povećanje učešća građana i građanki u finansiranju obrazovanja, pogotovo sa širenjem privatnih ustanova u ovoj djelatnosti.

Obrazovni sistem u Crnoj Gori je koncipiran tako da obrazovnu politiku vodi Skupština i Vlada preko Ministarstva prosvjete i sporta, koje je odgovorno za definisanje državne politike u obrazovanju, strukturiranje i finansiranje obrazovanja, osnivanje i upravljanje obrazovnim ustanovama u državnoj svojini, pripremanje zakonske regulative u domenu obrazovanja i nauke, primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na predškolsko, osnovno, srednje, specijalno, visoko i obrazovanje odraslih, stručno usavršavanje nastavnika, donošenje nastavnih planova i programa, odobravanje udžbenika i udžbeničke literature, razvoj naučno-istraživačke djelatnosti, razvoj naučnih i naučno-istraživačkih organizacija i službi. Formalni obrazovni sistem u Crnoj Gori čini predškolsko obrazovanje i vaspitanje, osnovno vaspitanje, opšte srednje obrazovanje, srednje stručno obrazovanje i visoko obrazovanje. Rad neformalne obrazovne ponude je definisan Zakonom o nacionalnim stručnim kvalifikacijama. Zakonima iz oblasti obrazovanja definisani su osnovni uslovi za osnivanje i rad obrazovnih ustanova, obavljanje obrazovno-vaspitanog rada, upravljanje i rukovođenje, mreža obrazovnih ustanova, usavršavanje nastavnika, stručna tijela, donošenje obrazovnih programa, izdavanje udžbenika, nadzor nad radom ustanova, koncesije i finansiranje.

Crnogorska **kultura** temelji se na vrijednostima tradicije, istorije i savremenih iskustava, uz uvažavanje različitosti kulturnih izraza svojstvenih stvaralaštvu i kulturnoj baštini. Član 76 Ustava Crne Gore propisuje slobodu naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Istom odredbom, jemči se sloboda objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića, a njihovim stvaraocima garantuju se moralna i imovinska prava. Član 77 Ustava propisuje obavezu države da podstiče i pomaže razvoj prosvjete, nauke, kulture, umjetnosti, sporta, fizičke i tehničke kulture, i da štiti naučne, kulturne, umjetničke i istorijske vrijednosti a član 78 Ustava propisuje dužnost svakoga da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa, kao i obavezu države da je štiti. Crna Gora je, odredbom člana 9 Ustava, utvrdila da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka i da imaju primat nad domaćim



zakonodavstvom, i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva. Crna Gora je zakonski uredila javni interes u kulturi, status i prava umjetnika i stručnjaka u kulturi, podsticaj i podršku razvoju kulture, kao i finansiranje djelatnosti kulture i druga pitanja od značaja za kulturu. Za realizaciju djelatnosti, odnosno poslova, koji se odnose na oblast kulture, nadležni su organi državne i lokalne uprave, kao i javne ustanove.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je definisano da će Crna Gora saradivati sa EU na podizanju nivoa opšteg *obrazovanja* i stručnog obrazovanja i obuke u Crnoj Gori, kao i u politici mladih i njihovom zapošljavanju, uključujući neformalno obrazovanje. Prioritet sistema visokog obrazovanja biće ostvarenje ciljeva Bolonjske deklaracije u okviru međudržavnog Bolonjskog procesa. Takođe će se zajednički raditi da pristup svim nivoima obrazovanja i obuke u Crnoj Gori bude oslobođen diskriminacije u pogledu pola, rase, etničkog porijekla ili religije.

Takođe je definisano da će ugovorne strane unaprijediti *kulturnu saradnju*. Saradnja će, između ostalog, služiti povećanju uzajamnog razumijevanja i poštovanja među pojedincima, zajednicama i narodima. Ugovorne strane su se obavezale na saradnju u promovisanju kulturnih razlika, naročito u okviru Konvencije UNESCO-a o zaštiti i promociji različitosti kulturnog izražavanja.

Imajući u vidu ostvarene rezultate u reformi obrazovnog sistema u Crnoj Gori ne očekuju se eventualni problemi u pregovorima u ovom poglavlju. Crna Gora je u svoju legislativu i strateške dokumente inkorporirala vrijednosti i ciljeve EU.

*Posljednjih godina, u komparativnim analizama obrazovnih sistema evropskih zemalja Crna Gora je prepoznata kao aktivan učesnik u reformama. Naravno, potrebno je i dalje raditi posebno na polju osiguranja kvaliteta svih nivoa obrazovanja, kako u formalnom tako i u neformalnom sistemu obrazovanja. U oblasti kulture Crna Gora će aktivno učestvovati u svim programima EU. U smislu definisanja mjesta kulture u konceptu održivog razvoja potrebno je aktivnije raditi na uspostavljanju veza kulture sa privrednim sektorom u cilju diverzifikacije finansiranja sektora kulture i promovisanja kulturnih vrijednosti širem auditorijumu.*

*Da li će Crna Gora izgubiti svoje tradicije i kulturni identitet u EU?*

- Pristupanje EU pomaže zemljama u očuvanju njenog identiteta i kulturne specifičnosti. EU poštuje i promoviše različitost svojih članica i njihovih tradicija i kulturnih specifičnosti. Crnogorski jezik će postati službeni jezik EU i time po statusu ravnopravan svim ostalim službenim jezicima EU.*
- EU ne propisuje kako treba organizovati obrazovni sistem i što sve treba da sadrži obrazovni program. To je u nadležnosti nacionalnih i lokalnih vlasti. Međutim, EU sprovodi programe kojima se promovišu obrazovne razmjene kako bi mladi putovali u inostranstvo radi studiranja ili usavršavanja, učili strane jezike i učestvovali u zajedničkim aktivnostima sa obrazovnim institucijama u drugim zemljama.*



## Poglavlje 27: Životna sredina

*Petar Đukanović*

Politika Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine ima za cilj održivi razvoj, a zasniva se na sveobuhvatnom preventivnom djelovanju, suzbijanju štete, zajedničkoj odgovornosti i integrisanju životne sredine u ostale politike EU radi očuvanja biološke ravnoteže. To znači da kratkoročne ekonomske koristi na štetu životne sredine moraju biti zamijenjene održivim modelom ekonomskog i socijalnog razvoja, kao osnove za veću efikasnost i konkurentnost. Evropska strategija za održivi razvoj, usvojena 2001, upravo insistira na koordinisanom razvoju zajedničkih politika koje se bave ekonomskom, socijalnom i dimenzijom zaštite životne sredine. Na osnovu nje se ustanovljava skup glavnih ciljeva kako bi se ograničile klimatske promjene i povećala upotreba čiste energije, odgovorilo na prijetnje po ljudsko zdravlje, efikasnije upravljalo prirodnim izvorima i unaprijedio transportni sistem.

Politika životne sredine u okviru EU počinje se razvijati sedamdesetih godina dvadesetog vijeka, uslijed jačanja svijesti o tome da industrijalizacija i razvoj ne mogu i ne smiju ići na uštrb životne sredine. Danas je životna sredina jedna od najsloženijih politika EU, a evropsko zakonodavstvo u ovoj oblasti čini oko 300 direktiva i propisa, uključujući i "čerke direktiva" i amandmane. Ono se odnosi na kvalitet vazduha i klimatske promjene, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, zaštitu prirode, industrijsko zagađivanje, kontrolu rizika i nesreća, genetički modificovane organizme (GMO), hemikalije, zaštitu od buke, šumarstvo i more i obalno područje. Proračunate potrebne investicije za dostizanje standarda samo u sektoru zaštite životne sredine se kreću od 80 do 120 milijardi EUR za 13 zemalja centralne i istočne Evrope koje su posljednje pristupile EU.

Aktivnosti Unije u oblasti zaštite životne sredine su zasnovane na principu prevencije - šteta nastala po životnu sredinu treba u najvećoj mogućoj mjeri da bude zaustavljena na svom izvoru, a zagađivač plaća nastalu štetu, čime se uvodi koncept ekološke štete. Direktivama Unije je utvrđena i mogućnost krivičnog gonjenja zagađivača. Tijelo koje prati i sakuplja informacije o svim pitanjima koji su u vezi sa zaštitom životne sredine je Evropska agencija za životnu sredinu. Ona obezbjeđuje državama članicama tehničke, naučne i ekonomske informacije koje se odnose ili imaju vezu sa zaštitom životne sredine.

Proces pregovaranja u okviru ovog poglavlja, podrazumijeva da Crna Gora u potpunosti prenese u svoje zakonodavstvo regulative EU iz oblasti zaštite životne sredine i iste u cjelosti i dosljedno primjenjuje. Do sada je jedan broj direktiva prenijet u domaće zakonodavstvo, kao i jedan broj međunarodnih dokumenata, poput Deklaracije o životnoj sredini iz Ria, Arhuške konvencije, Kjoto protokola, itd.

Proces EU integracija u oblasti zaštite životne sredine odvijaće se u tri oblasti: harmonizacija propisa, izgradnja administrativnih kapaciteta i kapaciteta institucija u oblasti zaštite životne sredine, kao i obezbijedivanje finansijskih resursa.

Samim tim, ovo poglavlje je izuzetno zahtjevno u finansijskom i administrativnom smislu, ali i u pogledu dobro opremljene i obučene sudske i upravne strukture. Procjenjuje se da će Crna Gora samo u procesu usklađivanja sa politikom i pravom EU u oblasti životne sredine u narednih nekoliko godina, dok budu trajali pregovori, morati da uloži oko milijardu eura. Proces će se nastaviti i nakon ulaska u EU, što će troškove usklađivanja sa standardima u ovoj oblasti višestruko uvećati. Procjene ukazuju da će ukupni troškovi usklađivanja do 2030. biti nekoliko milijardi eura. Ipak, i pored izuzetno velikih troškova, iskustva članica EU pokazuju da ulaganje u životnu sredinu znači dugoročnu dobit u svim ostalim segmentima društva. Po nekim projekcijama, direktna ekonomska korist do 2030, trebala bi biti gotovo 2,4 puta veća od troškova usklađivanja sa standardima EU u oblasti životne sredine.

Već sada je jasno da će Crna Gora kroz proces usklađivanja i odgovarajuće sprovođenje propisa iz područja životne sredine, osigurati visoke ekološke standarde, čime može značajno doprinijeti zaštiti zdravlja i uopšte višem stepenu kvaliteta i standarda života svojih građana i građanki. Zahvaljujući unaprijedenoj životnoj sredini Crna Gora će kao turistička destinacija u velikoj mjeri osigurati i unaprijediti i svoj status. Upravo su visoki ekološki standardi podsticajni i za ekološke inovacije i ideje, te postoji šansa da crnogorske privredne i industrijske djelatnosti poboljšavaju svoju konkurentnost na evropskom, ali i ostalim tržištima.

Jasnija slika o tome što će sve biti potrebno unaprijediti u oblasti životne sredine u Crnoj Gori biće poznata nakon faze analitičkog skrininga i izrade tzv. popisa propisa koje je neophodno uskladiti sa zakonodavstvom EU i primijeniti u narednom periodu. Rezultat analitičkog skrininga biće mjerila (eng. *benchmarks*) za otpočinjanje i za zatvaranje pregovora u okviru poglavlja životna sredina. Samo ispunjavanjem svih mjerila može se doći do konačnog zatvaranja poglavlja.

U izvještaju o napretku za 2011. koji je Evropska komisija sačinila za Crnu Goru, konstatuje se da je ostvaren mali napredak u pogledu usklađivanja i sprovođenja *acquis*-a u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, te da je najveći napredak postignut donošenjem opštih propisa u oblasti upravljanja otpadom i očuvanja prirode, kao i u smislu ratifikacije nekoliko međunarodnih dokumenata koja se tiču ove oblasti. Takođe, kao veliki izazov se apostrofira nepostojanje strateškog pristupa u zaštiti životne sredine koji se ogleda u nedostatku detaljno razrađenih akcionih planova za životnu sredinu sa preciziranim kratkoročnim i dugoročnim ciljevima i projekcijom budžeta za njihovo sprovođenje. Još uvijek postoji zbrka u podjeli nadležnosti i preklapanja u zaduženjima institucija koje se bave životnom sredinom.

Izostanak učešća javnosti u procesu donošenja odluka o investicijama koje bi mogle imati uticaja na životnu sredinu takođe je bitan problem koji svoje posljedice može imati i na pregovarački proces.

U Crnoj Gori nedostaju administrativni kapaciteti za sprovođenje reformi, naročito u službama koje se bave neposrednom primjenom zakona, kao i u inspeksijskim službama koje tu primjenu prate, kako u smislu brojnosti kadra, tako i pogledu specifičnih znanja i vještina. Budžetska izdvajanja za životnu sredinu su niska. Najnovijim rebalansom budžeta procenat izdvajanja iznosi 0.13%. U tom pogledu, Crna Gora je daleko ispod prosjeka EU, čije članice za ovu oblast izdvajaju 2% budžeta na godišnjem nivou.

Postojeće stanje u oblasti životne sredine u Crnoj Gori posljedica je opštih društvenih i ekonomskih okolnosti bez čije prethodne promjene nije moguće ni rješavanje problema u oblasti životne sredine. Međutim, može se reći da je jedan dio problema rezultat slabosti različitih subjekata u sistemu zaštite životne sredine. U cilju prevladavanja navedenih izazova biće potrebno definisati jasnu podjelu nadležnosti između Ministarstva, Agencije za zaštitu životne sredine i ostalih relevantnih organa i lokalnih vlasti.

*Usklađivanje sa standardima EU u oblasti životne sredine obuhvatiće gotovo sve sfere funkcionisanja crnogorskog društva. Stoga će i uspjeh ovog procesa zahtijevati napor i potpunu posvećenost svih njegovih činilaca. Ipak, za Crnu Goru koja sebe Ustavom definiše kao ekološku državu, to može biti odlična prilika za unaprijeđenje životne sredine, ulaganje u čiste izvore energije, efikasno spriječavanje i kontrolu zagađenja, minimizaciju otpada i ekoloških rizika.*

- U EU se reciklira oko 60% otpada, a u Crnoj Gori manje od 10%.
- Svaki stanovnik Crne Gore godišnje "proizvede" 330 kg otpada, bez turističkog otpada, a prema istraživanjima ta cifra će do 2020. dostići 450 kg.
- U zemljama EU je, 2010. je stupila na snagu zabrana upotrebe plastičnih kesa u cilju smanjenja zagađivanja životne sredine.
- U EU zagađivač plaća i može biti krivično gonjen zbog zagađivanja životne sredine.
- Smanjenje rizika od ekoloških incidenata nije moguće bez značajnih investicija i izgradnje sistema upravljanja rizikom u skladu sa EU propisima i praksom;
- Pouzdan uvid u stanje životne sredine i nadzor nad primjenom propisa bili bi gotovo nemogući bez članstva u Evropskoj agenciji za zaštitu životne sredine i drugim relevantnim institucijama EU.



## Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja

Ana Vujošević, Danilo Ajković

Stalno unaprijeđivanje statusa potrošača, prosperitet i rast životnog standarda predstavljaju jedan od osnovnih ciljeva Evropske unije. Oni su ugrađeni u osnivačke ugovore EU, a politika zaštite potrošača je jedna od osnovnih politika EU. Ugovorom iz Amsterdama (član 153) definisan je sadašnji minimalni nivo zaštite potrošača u EU kroz prava kao što su: *zaštita zdravlja i sigurnost potrošača; zaštita ekonomskih interesa potrošača; pravo potrošača da budu informisani i obrazovani; pravo na naknadu štete i udruživanje, zastupanje i učešće potrošača, radi ostvarenja njihovih prava.* Pravna tekovina EU, u poglavlju 28 obuhvata širok spektar pitanja, koja se mogu grupisati u dvije ključne oblasti – zaštita potrošača i javno zdravlje. Uloga je države da obezbijedi efikasni tržišni nadzor garantujući da svi proizvodi budu dostupni potrošačima i bezbjedni.

Saradnja između Crne Gore i EU u oblasti zaštite potrošača i zdravlja zasniva se na Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je potpisan između Crne Gore i EU. Shodno članu 78 SSP-a: „*Ugovorne strane će saradivati kako bi se uskladili standardi zaštite potrošača u Crnoj Gori sa onima u Zajednici. Efektivna zaštita potrošača je neophodna kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje tržišne ekonomije, i ta zaštita će zavistiti od razvoja administrativne infrastrukture kako bi se obezbijedio nadzor tržišta i sprovođenje zakona u ovoj oblasti.*” Administrativni kapaciteti Crne Gore treba da budu u stanju da prate pravila, da omoguće pristup pravdi i da sa tijelima EU prate i razmjenjuju podatke o opasnim proizvodima.

Politika zaštite potrošača EU počiva na 10 osnovnih principa:

1. **Kupuj što želiš i gdje želiš** – podrazumijeva da slobodno možete kupovati u bilo kojoj državi EU, u saznanju da vam na povratku kući neće biti naplaćena carina ili PDV.
2. **Ukoliko ne valja, vrati** – ukoliko proizvod ne odgovara opisu koji je sačinjen u ugovoru sa prodavcem, moguće ga je vratiti.
3. **Visoki standardi bezbjednosti hrane i robe široke potrošnje** – bezbjednost hrane se prati duž cijelog lanca proizvodnje i potrošnje, odnosno od „*njive do trpeze*“.
4. **Imaj u vidu čime se hraniš** – sastav hrane mora da bude utisnut na etiketi ili informaciji uz proizvod. Svi sastojci se moraju naći na etiketi.
5. **Ugovorni uslovi bi trebalo da budu poštteni prema potrošačima** – pravom EU su zabranjeni svaki akt ili ugovorni uslovi koji dovode u zabunu potrošače.

6. **Potrošač ima pravo da se predomisli** – pravo EU o prodaji na daljinu određuje period od, po pravilu, sedam dana da potrošač odluči da li želi da zadrži proizvod.
7. **Učinimo cijene lakšim za poređenje** – propisi EU uvode obavezu supermarketima da proizvode svrstavaju prema cjenovnim jedinicama. To znači da treba biti navedeno koliko proizvod košta prema svojoj jedinici mjere, kilogramu, litru, itd. Kada je riječ o finansijskim uslugama, važi isto pravilo.
8. **Potrošači se ne smiju obmanjivati** – nagradne igre koje zahtijevaju da kupite odgovarajući proizvod da biste u njima učestvovali su zabranjene evropskim zakonodavstvom.
9. **Zaštita dok ste na godišnjem odmoru** – podrazumijeva obavezu agencije prema potrošaču koja mora biti precizno navedena u ugovoru o putovanju.
10. **Obeštećenje u slučaju prekograničnih sporova** – potrošači imaju pravo da naprave izbor tek nakon što im je omogućeno da uvide što je najbolje za njih i kolika je cijena željenog proizvoda u većem broju država.

U okviru oblasti zaštite potrošača uključena su pitanja kao što su *opasne imitacije, odgovornost za neispravne proizvode i Evropski sistem brzog uzbunjivanja - RAPEKS (eng. Community's Rapid Alert System), prodaja robe široke potrošnje i prateće garancije, nepravični uslovi ugovaranja, indikacije cijena, prodaja od vrata do vrata, prodaja na daljinu, marketing finansijskih usluga na daljinu, potrošački krediti, obmanjujuće i komparativno oglašavanje, nepoštene trgovačke prakse, timeshare, paket putovanja i prava putnika u avio saobraćaju.*

Nacionalni program zaštite potrošača u Crnoj Gori je na snazi, a usvojeni su i pravilnik o uspostavljanju crnogorskih standarda o opštoj bezbjednosti proizvoda, kao i novi Zakon o turizmu. Međutim, ostaje da se usvoji novi Zakon o zaštiti potrošača, koji bi obuhvatao pitanja kao što su nepoštena trgovačka praksa, nepravični uslovi ugovaranja, prodaja na daljinu ili vansudsko poravnanje u potrošačkim sporovima (odnosno arbitraža i posredovanje). Kada je riječ o administrativnim kapacitetima, odjeljenje zaduženo za oblast zaštite potrošača, koje je sastavni dio Ministarstva ekonomije, kao i Arbitražni odbor, koji je zadužen za rješavanje potrošačkih sporova moraju biti efikasniji. Dodatan nedostatak je to što su u Crnoj Gori samo dvije takve organizacije aktivne, s tim da obje pate od nedovoljnih resursa. Takođe, svijest o zaštiti potrošača je na prilično niskom nivou i mora da bude povećana kroz pružanje informacija i edukaciju potrošača. U Izvještaju o napretku za 2011 se navodi podatak da 87% populacije smatra



da nije dovoljno informisano o pitanjima koja se tiču zaštite potrošača.

Druga značajna oblast obuhvaćena poglavljem 28 je ona koja se tiče javnog zdravlja, a uključuje pitanja vezana za duvan, alkohol, zarazne bolesti, krv, tkiva i ćelije, mentalno zdravlje, socio-ekonomske determinante zdravlja. Neke od strategija su u Crnoj Gori već bile usvojene, međutim njihovo sprovođenje je sporo zbog ograničenih administrativnih kapaciteta, nedovoljnog broja kvalifikovanog osoblja i nedostatka finansijskih sredstava. Crna Gora je ušla u proces usaglašavanja, a Izvještaj o napretku iz 2011, naglašava da je potrebno uložiti napore u oblasti sistema transfuzije krvi, tkiva i ćelija i u donaciji i transplataciji organa. Dalje, usvojeni amandmani na zakon koji ograničavaju upotrebu duvanskih proizvoda ne garantuju podizanje svijesti građana i građanki Crne Gore o štetnosti i negativnim posljedicama pušenja po javno zdravlje, te su i tu potrebni dodatni napori.

Uspješna primjena zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača i javnog zdravlja zahtijeva ne samo efikasne državne organe, nego uključivanje i nevladinih organizacija (NVO) u cjelokupan proces. Uloga NVO je da potrošačima obezbijedi zaštitu njihovih prava, da ih edukuje i informiše. U Hrvatskoj je npr. ustanovljen snažan pokret potrošača podržan informacijama preko letaka, brošura, TV programa i seminara sa ciljem da se podigne svijest potrošača, a slične aktivnosti su potrebne i Crnoj Gori.

*Efikasna zaštita potrošača i njeno usklađivanje širom zemalja EU je od vitalnog značaja za pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, što je jedan od ciljeva EU. Međutim, obezbjeđivanje zaštite potrošača i javnog zdravlja je od vitalnog značaja, prije svega, za povećanje kvaliteta života, čime cjelokupno crnogorsko društvo može imati koristi od mjera usvojenih u ovoj oblasti.*

*Evropski propisi koji se tiču poglavlja 28 mogu biti grupisani u tri grupe normi:*

- Jedna grupa uređuje kontrolu proizvoda i usluga namjenjenih potrošačima. Potrošač očekuje da roba koju kupuje, odnosno usluga koju pribavlja ima određeni kvalitet. Kvalitet podrazumjeva korisnost robe i djelotvornost usluge, pogodnost za upotrebu, ispravnost, sigurnost, pouzdanost, odsustvo mana.*
- Druga grupa uređuje obavještanje potrošača, jer se informacijama potrošač najbolje brani od nepovoljnosti robe ili usluge. Veoma često potrošač nije u mogućnosti da dođe do svih njemu važnih informacija.*
- Treća grupa reguliše ugovor između trgovca i potrošača. Na osnovu ugovora sa trgovcem potrošač pribavlja proizvode i usluge koji su mu neophodni. Njegova specifičnost je u tome što ga zaključuju dvije nejednake strane - trgovac kao jača, a potrošač kao slabija strana. Zaštita potrošača u ugovoru sa trgovcem obuhvata specijalna pravila propisana u korist potrošača koja teže da otklone ovu nejednakost.*



## Poglavlje 29: Carinska unija

*doc. dr Jelena Žugić*

Carinska unija predstavlja jedinstveno carinsko područje 27 zemalja članica Evropske unije u kojem se ukupna unutrašnja trgovina i promet robom između članica odvija bez carinskih formalnosti, odnosno bez sprovođenja carinskog nadzora nad robom, i bez naplate carinskih davanja. Od svog osnivanja 1. jula 1968. Carinska unija je jedan od kamena temeljaca evropskih integracija i ključna komponenta dobrog funkcionisanja unutrašnjeg evropskog tržišta.

U pogledu trgovinskih odnosa s trećim zemljama važi načelo da sva roba koja ulazi na područje Unije podliježe jedinstvenim pravilima kontrole i naplate propisanih carina utemeljenih na zajedničkoj carinskoj tarifi i zajedničkom i usklađenom carinskom zakonodavstvu za primjenu te tarife.

Pravna regulativa Carinske unije, skoro isključivo, se sastoji od zakonodavstva koje je direktno obavezujuće za države članice. Ona obuhvata Carinski kodeks EU (danom prijema u EU prestaje da važi carinski zakon države koja ulazi u EU) i propise za njegovu primjenu. Ti propisi se odnose na Kombinovanu nomenklaturu, zajedničke carinske tarife i propise o klasifikaciji tarifa, carinskim olakšicama, suspenziji carina i određenim carinskim kvotama, o carinskoj kontroli krivotvorene i piratske robe, prekursora za narkotike, izvoza kulturnih dobara, kao i o zajedničkoj administrativnoj pomoći u pitanjima carine i tranzita.

Nacionalne carinske službe članica zadužene su za svakodnevno operativno sprovođenje carinske politike EU. One prikupljaju carinske takse, akcize i porez na dodatu vrijednost na uvezene proizvode iz trećih zemalja i brinu o poštovanju uvoznih kvota i drugih ograničenja. Takođe, ove službe sprovode i odgovarajuće carinske kontrole na spoljnim granicama Unije u svrhu suzbijanja svih oblika kriminala, organizovanog kriminala, terorizma, pranja novca, te zaštite prava intelektualne svojine, osiguravanja zaštite zdravlja i sigurnosti potrošača i očuvanja životne sredine.

Za očekivati je da će na tok i dužinu trajanja pregovora Crne Gore sa EU u ovom poglavlju u velikoj mjeri uticati i sama politička odluka EU o tome da li će Crna Gora biti primljena u paketu sa drugim državama zapadnog Balkana ili ne. Ukoliko bi se dinamika pridruživanja EU nastavila sadašnjim tempom, Crna Gora bi postala prva članica Unije od zemalja zapadnog Balkana, što bi značilo da bi njene granice sa Albanijom, Kosovom, Srbijom i BiH bile spoljne granice EU.

Takođe, buduće članice EU, pa i Crna Gora, moraju obezbijediti vezu sa odgovarajućim kompjuterskim carinskim sistemima EU, kao što su TARIC, QUOTA2, Surveillance2, EBTI, AEO, NCTS. Carinska služba, mora i da garantuje adekvatne mjere za primjenu i sprovođenje posebnih pravila navedenih u odgovarajućim oblastima pravnih tekovina EU, kao što su odredbe o spoljnoj trgovini, zdravlju i bezbjednosti.

Crnogorski carinski sistem je uređen Carinskim zakonom, Zakonom o carinskoj tarifi, Zakonom o carinskoj službi i drugim podzakonskim aktima. Za carinsku

politiku nadležno je Ministarstvo finansija, dok je za sprovođenje carinske politike nadležna Uprava carina, kao organ u okviru Ministarstvo finansija.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u carinskom zakonodavstvu, i on se uglavnom ogleda u usklađivanju kombinovane nomenklature sa Kombinovanom nomenklaturom EU i ukidanju svih carinskih administrativnih taksi, koje nijesu bile u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU i *acquis*-em.

Kombinovana nomenklatura, koja je propisana od strane EU, predstavlja jedan od osnovnih preduslova za pravilno sprovođenje spoljnotrgovinske razmjene sa zemljama članicama EU i mijenja se svake godine, pa je Vlada Crne Gore preuzela obavezu da svake godine u novembru Uredbom usklađuje nomenklature carinske tarife.

Crna Gora će tokom predpristupnih pregovora morati uložiti napor kako bi svoje propise uskladila sa onima u EU. Tako, primjera radi, jednom od novousvojenih uredbi Vlade Crne Gore omogućeno je odloženo plaćanje carinskog duga u roku od 30 dana od prijema carinske deklaracije, dok u Carinskom kodeksu Zajednice to razdoblje iznosi 10 dana. Nadalje, kada je riječ o zakonodavstvu, Crna Gora poznaje samo carinske količinske kvote za pojedine poljoprivredno prehrambene proizvode, koje su utvrđene Sporazumom CEFTA 2006, Privremenim Sporazumom o trgovini i srodnim pitanjima između EU i Crne Gore i Sporazumom o slobodnoj trgovini između Crne Gore i Republike Turske, zbog čega će biti potrebno dodatno usklađivanje sa propisima EU. Pored ovoga, biće potrebno usvojiti propise i obučiti carinike za, primjera radi, detaljan opis carinske kontrole robe sa dvojnomo namjenom (uključuje softver i tehnologiju koja se osim za civilne može koristiti i za vojne svrhe, robu koja se može koristiti za neeksplozivnu upotrebu i pomoći u proizvodnji nuklearnog oružja), carinsku kontrolu kulturnih dobara, prekursora za proizvodnju narkotika i rizičnih hemijskih proizvoda.

Odjeljenje u Upravi carina nadležno za naknadne carinske kontrole mora se ojačati kako bi moglo sistematično planirati i sprovesti naknadne ili represivne kontrole, nadomještajući smanjenje fizičkih i dokumentacionih provjera. Od mnoštva oblasti, naknadnom kontrolom u Crnoj Gori su pokrivena samo oblasti koje se odnose na carinsku vrijednost robe, svrstavanje robe u nomenklaturu Carinske tarife i porijeklo robe. Uprava carina će morati da uloži dodatne napore na jačanju unutrašnje kontrole radi efikasnog sprječavanja i otkrivanja korucije i ostalih nedozvoljenih radnji unutar carinskog sistema.

U Crnoj Gori je od juna 2011. na snazi novi Pravilnik o kontroli gotovog novca, koji detaljno reguliše postupke unošenja gotovog novca u zemlju i iznošenja iz zemlje kao i kazne za njihovo neprijavlivanje. U junu prošle godine usvojeni su i propisi kojima se obezbjeđuje snažnija zaštita intelektualne svojine, u cilju prilagođavanja ove oblasti *acquis*-u. Prema tim propisima, za robu za koju se sumnja da je predmet povrede prava intelektualne svojine, a to su žig, dizajn, geografske oznake porijekla ili patent, carinski postupak se prekida, a sumnjiva roba se zadržava. Međutim, u oba slučaju biće potrebno dodatno usaglašavanje sa propisima EU.

Veoma bitna stavka koja se tiče Poglavlja 29, a koju potencira i EK u svom Izvještaju o napretku Crne Gore za 2011. je potreba da se ubrza prijem u članstvo u Konvenciji o zajedničkom tranzitu. Riječ je o projektu kojim se uvodi jedan dokument za tranzit robe kroz sve zemlje članice Unije i četiri članice EFTA-e (Lihtenštajn, Norvešku, Island i Švajcarsku). Kroz ovaj projekat se, takođe, usaglašavaju domaći propisi i carinske procedure sa onima u EU i u članicama EFTE, tako da se na kraju omogućuje transport robe bez zaustavljanja teretnih prevoznih sredstava na granicama zemalja članica EU i EFTE. Članstvo u ovoj Konvenciji, gdje prijem traje godinama, praktično bi značilo da bi se, primjera radi, roba za Mađarsku mogla cariniti u Luci Bar, a 25 posto EU carine ostalo bi Crnoj Gori.

Za pregovore o pristupanju EU veoma značajno je to što je Crna Gora pristupila programu CUSTOMS 2013, čiji je krajnji cilj da se carinsko poslovanje članice ili države koja je u procesu pridruživanja uskladi sa potrebama zajedničkog tržišta Unije. Ovaj program, koji finansira EU, sprovodi se kroz razvoj IT sistema elektronske razmjene podataka, uporedne analize zakonodavstava, obuke carinskih službenika...

Na kraju, Uprava carina će tokom predpristupnih pregovora morati preduzeti značajne i vrlo opsežne aktivnosti na jačanju kapaciteta, kao i na razvoju i izgradnji cijelog niza informacijskih sistema iz evropskog koncepta e-carine, koji danom pristupanja u EU moraju biti u potpunosti operativni.

*Članstvom u EU, crnogorski građani i građanke moći će da kupe kvalitetnije proizvode iz bilo koje države članice Unije, i to po znatno nižim cijenama nego danas. Carinska unija je jedinstveno trgovinsko područje u kojemu sva roba slobodno cirkuliše, bez obzira na to je li proizvedena u EU ili je uvezena iz trećih zemalja. Tako, odjeća proizvedena u Njemačkoj može biti isporučena u Crnu Goru bez obračuna carine i primjene bilo kakve carinske kontrole (sada se carina naplaćuje na robu vrjedniju od 150 eura), dok se, na primjer, carina na uvezeni televizor iz Južne Koreje kao zemlje ne-članice EU plaća po njegovom prvom ulasku u EU, a nakon toga nema više dodatnih carina ili dodatnih provjera unutar EU.*

*Mnogi naši građani i građanke smatraju da se ulaskom u EU ukidaju sve granice, pasoške i carinske kontrole prema drugim državama Unije.*

*Ulaskom u EU ne ukidaju se automatski pasoške kontrole sa susjednim zemljama EU-a, ali se ukida carina između država članica. Pasoška kontrola u potpunosti se ukida tek pristupanjem Šengenskom sporazumu što se, prema iskustvu novih članica, može očekivati nekoliko godina nakon pristupanja Uniji.*



## Poglavlje 30: Spoljni odnosi

Nikola Djonović

U okviru ovog poglavlja posebna pažnja treba da se posveti zajedničkoj trgovinskoj i razvojnoj politici u širim okvirima, uz promovisanje demokratije, stabilnosti, poštovanja ljudskih prava i ekonomskog razvoja. Pravna tekovina (*acquis*) koja to pokriva proizilazi iz višestраних (u nekim slučajevima i dvostranih) obaveza EU na području trgovine, kao i velikih autonomnih trgovinskih mjera.

Uspostavljanje zone slobodne trgovine između Crne Gore i EU postignuto je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kojim se Crna Gora obavezala da će djelovati u skladu sa međunarodnim obavezama i pravilima Svjetske trgovinske organizacije (STO), GATT-a i drugih relevantnih međunarodnih organizacija, i to u periodu od pet godina od stupanja na snagu SSP-a (stupio na snagu 1. maja 2010). Konkretno, Crna Gora se obavezala da će postepeno ukidati carine na uvoz roba koje su porijeklom iz Evropske unije u prelaznom periodu. Crna Gora je dobila veću mogućnost izvoza robe u zemlje članice EU, čime će roba proizvedena u Crnoj Gori biti dostupna potrošačima u EU.

Crna Gora je u proteklom periodu uspjela da kreira potrebnu institucionalnu osnovu za saradnju sa trgovinskim partnerima. Osim SSP-a, ona je potpisnica CEFTA sporazuma i time je uspješno uspostavila saradnju sa tržištem Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Moldavije, Srbije i UNMIK/Kosova, a bilateralnim sporazumima sa Turskom i Rusijom. Time je u posljednjih šest godina postigla zavidan nivo liberalizacije sa značajnim broj država, a uspostavila potpunu liberalizaciju u trgovini sa Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Srbijom i UNMIK/Kosovom. Posebne regulative su zadržane u trgovini sa Albanijom, Hrvatskom i Moldavijom. To se odnosi na oblast poljoprivrede gdje su zadržane proizvodne kvote ili je definisan nivo plaćanja carine koji je znatno povoljniji u odnosu na MFN (eng. *Most Favourable Nation* - skraćena za najpovlašćenije nacije, što predstavlja nivo izrazitog tretmana jedne države prema drugoj u međunarodnoj trgovini).

Prema posljednjim izvještajima i prema podacima koji su iznijeti u Mišljenju Evropske komisije prosječna crnogorska *ad valorem* MFN carinska stopa za poljoprivredne proizvode iznosi 13,16%, za ribu i riblje proizvode je 8,6%, i za industrijske proizvode 3,9%, sa opštim prosjekom od 5,9% dok prosječna EU *ad valorem* MFN carinska stopa za poljoprivredne proizvode iznosi 9,74%, za ribu i riblje proizvode je 10,02%, i za industrijske proizvode 3,75%, sa opštim prosjekom od 4,83%. Crna Gora će nakon pristupanja EU, biti u obavezi da primjenjuje Zajedničku carinsku tarifu EU.

Crna Gora je 26. novembra 2008. u Istanbulu potpisala Sporazum o slobodnoj trgovini sa Turskom. Što se tiče industrijskih proizvoda njihova lista je potpuno

identična kao i ona koja je potpisana između Unije i Crne Gore, dok je lista poljoprivrednih proizvoda limitirana. Prema internet prezentaciji Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija poljoprivredni proizvodi za koje Turska može dati koncesije Crnoj Gori su: tarifa 1902 (tjestenine), 500 tona - EU tretman; tarifa 2007 (džemovi) 300 tona - 30% popusta u odnosu na MFN; tarifa 2204 (vino), 2500 hl - 75% popusta u odnosu na MFN. Isto tako poljoprivredni proizvodi za koje Crna Gora može dati koncesije Turskoj su: tarifa 0713.40 (sočivo), neograničeno -100% popusta u odnosu na MFN i tarifa 0813.10 (sušena kajsija), 100% tona - 0%).

Bilateralni odnosi su uspostavljeni i sa Rusijom i to primjenom Sporazuma između Savezne Republike Jugoslavije i Ruske Federacije. Prema dostupnim podacima, Crna Gora i Rusija su započele pregovore o izmjenama i dopunama Sporazuma o slobodnoj trgovini. Ovi pregovori imaju za cilj razmatranje liste izuzeća iz režima slobodne trgovine i dalje liberalizacije trgovine. Pospješivanje saradnje privrednih sektora se postiže Međuvladinim komitetom za trgovinu, ekonomsku i naučno-tehničku saradnju koji je formiran u decembru 2006. Ovaj komitet u toku četiri godine zasjedao je četiri puta, posljednji put 26. do 27. oktobra 2010. u Moskvi. Podaci pokazuju da je saradnja između Rusije i Crne Gore na zavidnom nivou i da je ukupna robna razmjena između dvije zemlje u 2010. iznosila 21, 948 miliona eura, od čega je uvoz bio 19,2 miliona eura, a izvoz 1, 7 miliona eura.

Trgovinska politika EU proističe iz ugovora sklopljenih u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO). Crna Gora je 12. decembra 2011, na Ministarskoj konferenciji, potpisivanjem Protokola o pristupanju Crne Gore STO u Ženevi završila dugogodišnji proces prijema, koji je bio obilježen izazovima. Time je postala članica jedne od najrelevantnijih globalnih organizacija koja pokriva oko 90% svjetske trgovinske razmjene. Crna Gora je svoj zahtjev za članstvo u Organizaciji podnijela već decembra 2004. da bi nakon određenog perioda Vlada formirala Radnu grupu koja je bila zadužena za provjeru usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa pravilima STO. Međutim, glavna prepreka na putu Crne Gore ka STO je dugo godina bila Ukrajina. Naime, ona je od Crne Gore tražila smanjenje carinskih stopa određenih paket proizvoda, uglavnom poljoprivrednih. U okviru ovih pregovora održano je sedam rundi bilateralnih razgovora ekonomskih stručnjaka dvije vlade. Sredinom 2011. predstavnici Vlade su kroz direktan dogovor sa predstavnicima Ukrajine došli do rješenja koje je Crnoj Gori omogućilo pristup STO. Kompromis je postignut bilateralnim sporazumom o slobodnoj trgovini i njime je predviđeno postepeno smanjivanje carinskih stopa na one proizvode na kojima je Ukrajina prethodno insistirala.

Za ovo pregovaračko poglavlje će biti relevantne i tzv. GSP šeme (eng. *Generalized System of Preferences* – opši preferencijalni sistemi). One predstavljaju sredstvo trgovinske politike, koje predviđaju da putem primjene carinskih povlastica razvijene zemlje – davaoci tih preferencijala podstiču izvoz, industrijalizaciju i



povećanje stope ekonomskog rasta zemalja u razvoju – koji su sami korisnici tih preferencijala. Crna Gora u ovom trenutku ne primjenjuje nikakve GSP šeme.

Takođe, u Crnoj Gori još uvijek nije operativna nijedna formalna šema izvoznih kredita. U tom smislu, Crna Gora će nakon pristupanja Uniji, morati da obezbijedi da njen kratkoročni sistem osiguranja izvoznog kredita bude u skladu sa pravilima konkurentnosti EU. Isto tako, potrebno je usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa EU zakonodavstvom i u pogledu srednjoročnih i dugoročnih izvoznih kredita.

Usklađivanje sa *acquis-em* treba da se nastavi u cilju poboljšavanja domaćeg zakonskog okvira za kontrolu izvoza robe dvostruke namjene. Prema Mišljenju Evropske komisije neki elementi propisa u ovoj oblasti su suprotni odredbama Regulative 428/2009 koja propisuje uspostavljanje zajedničkog režima za kontrolu izvoza, prenosa, posredovanja i tranzita robe dvostruke namjene.

Ministarstvo ekonomije u narednom periodu mora da radi na jačanju administrativnih kapaciteta Odjeljenja za multilateralnu trgovinsku saradnju i međunarodne ekonomske odnose. Potrebno je razviti ljudske resurse, kao i stručnost Odjeljenja za oblast trgovine u cilju efikasnosti ovog sektora.

*U pogledu razvojne politike i politika humanitarne pomoći Crna Gora, kao mala zemlja, u dosadašnjem periodu nije bila uključena u donatorske aktivnosti, već je manje više isključivo bila zemlja-primalac pomoći. Ne postoji zakon koji reguliše razvojnu politiku niti su osnovane relevantne administrativne strukture. U tom smislu odluke o bilo kakvim humanitarnim priložima se donose bez zakonskog okvira. Razvojna politika EU je usmjerena na suzbijanje siromaštva, reformu institucija, razvoja infrastrukture, afirmisanje ljudskih prava u manje razvijenim zemljama na svim kontinentima.*

*Crna Gora prilikom usklađivanja zakonodavstva u ovoj oblasti mora voditi računa o jačanju administrativnih i institucionalnih kapaciteta za pitanja multilateralne trgovine, razvoja i humanitarne pomoći.*

*U narednom periodu Crna Gora će imati veći broj obaveza u ovoj oblasti pa će biti potrebno podići svijest o obavezama koje proizlaze iz potpisanih sporazuma. Potpisivanjem multilateralnih trgovinskih sporazuma, Crna Gora je svojim građanima i građankama obezbijedila pristup robi koja je povoljnija i koja je proizvedena u skladu sa međunarodnim standardima.*

*Međutim, ovo pregovaračko poglavlje predstavlja i izvjesni rizik za domaću privredu, jer se prilikom pregovaranja i potpisivanja sporazuma moraju identifikovati grane privrede koje nijesu dovoljno razvijene, da bi im se pružala pomoć u cilju revitalizacije, ali i obezbijedila dodatna konkurentnost. Građani i građanke Crne Gore će imati više proizvoda na raspolaganju, po povoljnijoj cijeni, što jeste pozitivno, ali prilivom strane robe domaće tržište slabi i time domaći proizvođači više neće biti konkurentni.*



# Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

*Nikola Djonović*

U okviru poglavlja 31, pregovori se vode o ukupnom bezbjednosnom i odbrambenom sistemu Evropske unije, radi očuvanja temeljnih i zajedničkih vrijednosti EU, jačanja međunarodne bezbjednosti i mira, kao i identiteta EU na međunarodnoj sceni. Zajednička vanjska i bezbjednosna politika i Zajednička bezbjednosna i odbrambena politika zasnivaju se na strateškim dokumentima, na zakonskim aktima i posebno na pravno obavezujućim međunarodnim sporazumima. EU regulativa u ovoj oblasti jeste ona koja proizlazi od političkih deklaracija, zajedničkih akcija, pozicija i sporazuma. Da bi država članica bila u stanju da vodi politički dijalog u okviru Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike ona mora uskladiti svoje domaće propise sa EU deklaracijama, mora učestvovati u EU akcijama i primjenjivati restriktivne mjere koje primjenjuje i EU.

Konkretnije, ovo poglavlje obuhvata politički dijalog sa EU, pitanja odnosa države kandidata sa EU i njenim institucijama, saradnju sa međunarodnim organizacijama (posebno sa Ujedinjenim nacijama i Savjetom Evrope), razvijen sistem kontrole naoružanja, evropsku bezbjednosnu i odbrambenu politiku usmjerenu na razvoj civilnih i vojnih kapaciteta za međunarodno spriječavanje sukoba i upravljanje kriznim situacijama, saradnju sa NATO savezom i borbu protiv terorizma.

Za sprovođenje ovih aktivnosti zadužena je Direkcija za EU koje funkcioniše u okviru Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, a čiji je osnovni cilj unaprijeđenje saradnje Crne Gore sa EU. Direkcija se bavi poslovima koji se odnose na prikupljanje, čuvanje i stručnu obradu o političkim, bezbjednosnim i drugim aktivnostima EU. Takođe, bavi se pripremom i učestvovanjem u razgovorima, konferencijama i okruglim stolovima iz oblasti političke saradnje sa EU, spoljne i bezbjednosne politike EU, pripremom materijala za informisanje Vlade o političkom dijalogu i spoljnoj i bezbjednosnoj politici EU. Dodatno, jedna od relevantnih funkcija ovog tijela jeste i koordinacija i saradnja sa Stalnom misijom Crne Gore pri EU u Briselu i Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori.

Jedna od obaveza Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija biće dalje razvijanje diplomatske službe, kao i unaprijeđenje same organizacije Direkcije za EU. Trenutne administrativne strukture su male: Crna Gora ima 21 ambasadu, 6 stalnih misija i 2 generalna konzulata. Diplomatsku službu čini 238 službenika u Podgorici (89) i u inostranstvu (149).

Crna Gora je od nezavisnosti 2006. uspostavila bliske političke konsultacije sa državama članicama EU. Institucionalni okvir za uspostavljanje političkog dijaloga je uspostavljen osnivanjem Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje, odmah nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 1.maja 2010. Crnu Goru je do sad priznalo 157 država, dok je sa 156 država uspostavila diplomatske odnose. Crnogorska vanjska politika je karakteristična po dobrosusjedskim odnosima i regionalnoj saradnji. Naime, Crna Gora aktivno učestvuje u regionalnim organizacijama regiona jugoistočne Evrope, Centralnoevropske inicijative (CEI), Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF) i Jadransko-jonske inicijative (JJI).

Za ovo poglavlje je bitan i dio koji se tiče restriktivnih mjera. Restriktivne mjere predstavljaju svako ograničenje, posebnu naknadu (osim carina, domaćeg poreza ili administrativne naknade za pružene usluge) uslov, dozvolu, odobrenje ili drugu mjeru državnog organa koje za posljedicu imaju ograničenje spoljne trgovine. U tom dijelu Crna Gora primjenjuje sve restriktivne mjere Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i restriktivne mjere Evropske unije.

Crna Gora učestvuje u međunarodnim režimima kontrole izvoza i instrumentima neproliferacije oružja masovnog uništenja. To se odnosi na neproliferaciju i strategije za masovno uništenje-malokalibarsko i lako naoružanje (WMD/SALW). Usklađenost sa međunarodnim obavezama u oblasti malokalibarskog i lakog naoružanja, uključujući i ciljeve Strategije o malokalibarskom i lakom naoružanju Crna Gora obezbjeđuje kroz nacionalno zakonodavstvo.

Što se tiče dijela koji se odnosi na nuklearne zaštitne mjere, Crna Gora je potpisnica Sporazuma o sveobuhvatnim zaštitnim mjerama i Dodatnog protokola sa IAEA (*International Atomic Energy Agency*) je svjetski centar za saradnju u nuklearnom polju, uspostavljen je 1957. kao tijelo unutar Ujedinjenih nacija. Saraduje sa zemljama članicama i više partnera u cilju promocije sigurne i bezbjedne nuklearne energije).

Saradnja sa međunarodnim organizacijama je na zavidnom nivou. Crna Gora je članica Ujedinjenih nacija, OEBS-a, Savjeta Evrope, Svjetske trgovinske organizacije, Svjetske zdravstvene organizacije i ostalih važnih

međunarodnih organizacija i sporazuma. Takođe, na polju evroatlanskih integracija Crna Gora je u decembru 2009. pozvana u Akcioni plan za članstvo u NATO (MAP - *The Membership Action Plan* - NATO-a je program savjeta, pomoći i praktične podrške prilagođen individualnim potrebama zemalja koje žele da se pridruže Savezu. Učešće u MAP-u ne mora prejudicirati bilo koje odluke Saveza na buduće članstvo). Takođe, potpisivanjem Sporazuma o bezbjednosnim procedurama za razmjenu i zaštitu povjerljivih informacija sa EU dodatno se unaprijedila ova oblast.

Poslednji dio ovog poglavlja odnosi se na upravljanje civilnim i vojnim krizama. Crna Gora je učestvovala u međunarodnim mirovnim misijama poput UNMIL (misija Ujedinjenih nacija u Liberiji, koje su osnovana septembra 2003. radi praćenja sporazuma o prekidu vatre), ISAF (NATO-sigurnosna misija u Afganistanu osnovana od strane Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 20. decembra 2001. Rezolucijom 1386, kao što je predviđeno Sporazumom iz Bona. Snage su angažovane u ratu u Afganistanu od 2001 do danas), i EU NAVFOR (Operacija Atalanta je mirovna misija u Somaliji, ona je ujedno i prva pomorska operacija EU).

*Zajednička vanjska i bezbjednosna politika jeste jedno od važnijih poglavlja i zahtjeva jačanje Vladinih kapaciteta u cilju bolje koordinacije i ispunjavanja obaveza iz sporazuma i strateških dokumenata. Uključivanjem Crne Gore u postojeće odbrambene i razvojne mehanizme i mirovne misije omogućava se neophodna saradnja, razvoj sopstvenih kapaciteta i otvaranje novih radnih mjesta.*

*Crna Gora kao mala država će uvijek naići na poteškoće prilikom borbe protiv organizovane trgovine drogom, ilegalne trgovine oružja za masovno uništenje, cyber kriminala, ilegalnih migracija, kao i posebno ekoloških incidenata i prirodnih katastrofa. Upravo iz ovih razloga potrebno je blisko saradivati sa drugim državama, a evroatlanske integracije i integracija u evropsku bezbjednosnu arhitekturu su neki od djelotvornih mehanizama.*

*Glavna predrasuda kada je u pristupanje EU, i samim tim i Zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici jeste činjenica da pored ekonomske dobiti koje zemlje „mladih demokratija“ ostvaruju ulaskom u EU, one isto tako imaju i određena ograničenja kada je u pitanju njihov suverenitet. Kao integralni dio EU, zemlje Istočne i Centralne Evrope su morale u znatnoj mjeri ograničiti svoj suverenitet koji je, od ulaska u EU, prenešen na nadnacionalni nivo. Proces prilagođavanja zemalja „mladih demokratija“ veoma je spor i mukotrpan i EU mora pokazati visoku dozu razumjevanja za postepeno usklađivanje procesa donošenja odluka.*



## Poglavlje 32: Finansijska kontrola

Marko Sošić

Poglavlje *Finansijska kontrola* odnosi se na kontrolu nacionalnih sredstava, s jedne, i zaštitu finansijskih interesa i valute EU, s druge strane. Ovo poglavlje obuhvata četiri oblasti u okviru kojih Crna Gora mora uskladiti svoje zakonodavstvo i praksu: javnu internu finansijsku kontrolu (PIFC), eksternu reviziju, zaštitu finansijskih interesa EU, kao i zaštitu eura od falsifikovanja. U prve dvije oblasti ne postoji *acquis* sa kojim bi trebalo harmonizovati domaće zakonodavstvo i praksu, već se od Crne Gore traži da usvoji međunarodne standarde i primijeni najbolje prakse EU. To nije slučaj sa preostale dvije oblasti - zaštitu finansijskih interesa EU i zaštitu eura od falsifikovanja - za koje postoji precizno definisan *acquis*.

Javna unutrašnja finansijska kontrola (PIFC) predstavlja koncept i strategiju koju je devedesetih godina prošlog vijeka razvila Evropska komisija kako bi zemljama kandidatima pomogla u razumijevanju i primjeni dobro razvijenog i efikasnog sistema unutrašnjih kontrola u procesu pristupanja Uniji, a istovremeno uticala i na smanjenje korupcije u javnom sektoru i loše finansijsko upravljanje, koje je bilo karakteristično za bivše komunističke zemlje. Spoljna revizija javnog sektora jedan je od glavnih instrumenata kojima se jača odgovornost nosilaca javnih ovlašćenja i podiže povjerenje javnosti u javni sektor. Njen osnovni zadatak je cjelovito i tačno informisanje građana i građanki o tome da li se javna sredstva koriste u skladu s propisima i da li su organi koji upravljaju javnim sredstvima ostvarili ciljeve za koje su budžetom opredijeljena sredstva. Zaštita finansijskih interesa Unije obuhvata operativnu saradnju država članica, koje moraju biti sposobne djelotvorno saradivati s Kancelarijom Evropske komisije za borbu protiv prevara i nepravilnosti (OLAF) i prijavljivati slučajeve u kojima se sumnja na nepravilnosti i na prevaru u korišćenju sredstava Unije. Cilj reformi u ovoj oblasti je osigurati zaštitu sredstava EU na isti način kao i u slučaju nacionalnih, javnih sredstava. Zaštita eura od falsifikovanja označava obavezu institucija države da povlače krivotvorene novčanice i kovanice iz opticaja kao i uspostavljanje sistema djelotvornih organa i jasnih procedura za zaštitu od falsifikovanja.

Crna Gora je još uvijek u ranoj fazi primjene sistema javne interne finansijske kontrole (PIFC). Napori u ovoj oblasti počeli su usvajanjem Strategije za razvoj PIFC-a 2007. i Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru 2008. Važan korak je bilo i osnivanje posebnog sektora u Ministarstvu finansija - Centralne jedinice za harmonizaciju, koja služi kao pokretač i koordinator cjelokupnog procesa. Uslijedilo je usvajanje niza neophodnih podzakonskih akata nakon čega se može utvrditi da je regulatorni okvir u najvećem dijelu uspostavljen. Sasvim je drugačija slika

kada je riječ o sprovođenju usvojene legislative, jer je Crna Gora trenutno na samom početku uspostavljanja sistema unutrašnjih kontrola.

U oblasti eksterne revizije, Državna revizorska institucija (DRI) samostalan je i vrhovni organ državne revizije, a ustanovljena je donošenjem Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, u aprilu 2004, kao institucionalna, eksterna, nezavisna, stručna i objektivna kontrola trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom u Crnoj Gori. Broj revizija iz godine u godinu se povećava, uz postepeno povećanje kapaciteta DRI i sprovođenje novih, zahtjevnijih vrsta revizija. DRI je pripremila Strateški plan razvoja za period od pet godina u kojem su naznačeni problemi u dosadašnjem radu, mjere za njihovo prevazilaženje i razvojni ciljevi DRI.

Eksterna revizija u Crnoj Gori još uvijek nije u potpunosti usklađena sa međunarodnim standardima. Najveći problem kada je riječ o ustrojstvu državne revizije predstavlja finansijska nezavisnost DRI, u dijelu planiranja i upravljanja sredstvima neophodnim za rad institucije. U trenutnom zakonskom okviru, izvršna vlast ima mogućnost da vrši korekcije plana budžeta DRI koji priprema Senat i na taj način utiče na nezavisnost institucije. Tako je prilikom usvajanja budžeta za 2012, Ministarstvo finansija smanjilo početni plan budžeta DRI za više od 20 procenata. Ključni problem eksterne revizije, koji je usko povezan sa pitanjem finansijske nezavisnosti, su i slabi kapaciteti DRI u revizorskom kadru i činjenica da je tek oko 30 procenata sistematizovanih revizorskih radnih mjesta popunjeno, dok se u posljednje vrijeme bilježi i odliv kadra. Imajući u vidu da je izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija DRI dobila revizije finansijskih iskaza političkih partija kao dio seta obaveznih revizija na godišnjem nivou, problem kapaciteta DRI da odgovori na sve zadatke u oblasti eksterne revizije dobija na značaju.

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU i zaštite eura od falsifikovanja, tek predstoje koraci u usklađivanju sa Konvencijom o zaštiti finansijskih interesa i njenim protokolima. Uspostavljanje administrativne saradnje sa OLAF-om i postojanje djelotvorne službe za borbu protiv prevara su, takođe, izazovi na kojima tek treba raditi. Krupan zadatak pred crnogorskom administracijom je i formiranja mreže organa i službi zaduženih za borbu protiv prevara i falsifikovanja eura. Konačno, potrebno je da postoje pravne i administrativne odredbe kako bi garantovale efikasnu zaštitu eura od falsifikovanja. Postojeći crnogorski propisi pokrivaju zaštitu eura od falsifikovanja, ali samo u određenoj mjeri, te je potrebno dalje usklađivanje sa *acquis-em* koji definiše mjere zaštite, posebno u pogledu Krivičnog zakonika.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u oblasti interne kontrole i eksterne revizije dosta uopšteno predviđa tek saradnju između Crne Gore i Zajednice koja će se fokusirati na razvoj transparentne, efikasne i ekonomične javne interne finansijske kontrole i nezavisnih sistema eksterne revizije u Crnoj Gori.



Kada je riječ o falsifikovanju valute, Crna Gora se obavezala da će tijesno saradivati s Evropskom zajednicom u borbi protiv krivotvorenja novčanica i kovanica, i suzbijati i kažnjavati svako krivotvorenje novčanica i kovanica koje se može pojaviti na njenoj teritoriji. Na nivou prevencije, Crna Gora mora obezbijediti sprovođenje mjera ekvivalentnih mjerama definisanim relevantnim zakonodavstvom Zajednice, kao i da se pridržava svih međunarodnih konvencija iz ove pravne oblasti. Crna Gora može dobiti podršku Zajednice u dijelu razmjene, pružanja pomoći i obuke u oblasti zaštite od krivotvorenja valute.

Kriterijumi Evropske komisije kada je u pitanju PIFC i zatvaranje pregovora svode se na sprovođenje usvojene legislative i postojanje djelotvornog sistema unutrašnjih finansijskih kontrola. Kako su sve budžetske jedinice u obavezi da na jedan od zakonom predviđenih načina obezbijede funkcionisanje sistema unutrašnjih kontrola, pred Crnom Gorom je ogroman zadatak prenošenja regulative u praksu i uspostavljanja sistema koji će davati rezultate. Prvi i najzahtjevniji korak je popunjavanje nedostajućeg obučenog kadra i kontinuirane obuke, kada je riječ o unutrašnjim revizorima i u slučaju menadžera za finansijsko upravljanje i kontrolu.

Za eksternu reviziju, preduslov za uspješno okončanje pregovora su obezbjeđenje finansijske nezavisnosti i svođenje upliva izvršne vlasti na budžet DRI na najmanju moguću mjeru. Tako će se posredno omogućiti i rješavanje drugog velikog problema DRI - nedostatka administrativnih kapaciteta za veći revizioni obuhvat i naprednije vrste revizije. Osim ovih, ustavno rješenje pitanja funkcionalnog imuniteta članova Senata DRI i značajniji naglasak na praćenju izvršenja preporuka iz izvještaja o reviziji biće važne teme prilikom razmatranja napretka u ovom poglavlju.

U oblastima zaštite finansijskih interesa EU i borbe protiv falsifikovanja eura predstoje značajni koraci kako bi se zadovoljili kriterijumi EU, a sama Evropska komisija je upozorila da je u njima napravljen ograničen napredak. Uspostavljanje institucionalnog okvira i ulaganje u mrežu nadležnih službi i njihove istražne kapacitete biće visoko na agendi Evropske komisije prilikom ocjenjivanja budućih napora u ovoj oblasti.

*Crna Gora koristi euro kao zakonsko sredstvo plaćanja, što je razlog više da puno usklađivanje sa *acquis-em* u oblasti zaštite eura od falsifikovanja bude hitan prioritet.*

*Svi naponi učinjeni ka harmonizaciji u ovom poglavlju direktno će se održavati na živote građana i građanki Crne Gore, jer se radi o izgradnji sistema koji za cilj ima zakonito, efikasno, efektivno i ekonomično trošenje sredstava poreskih obveznika.*



## Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe

*doc. dr Jelena Žugić*

Poglavlje 33 koje se odnosi na Finansijske i budžetske odredbe tretira pitanje koliko će buduća članica Evropske unije (EU) iz svog budžeta uplaćivati sredstava u zajednički budžet EU, odnosno koliko će dobijati novca iz budžeta Unije.

U konkretnom slučaju, kada se zatvori ovo poglavlje trebalo bi da približno znamo koliko će Crna Gora dobijati novca iz Budžeta EU i koliko će uplaćivati u zajedničku kasu. Pri tome, precizan iznos tih sredstava biće poznat u zavisnosti od toga kada postanemo punopravni član Unije zbog toga što EU usvaja svoj Višegodišnji finansijski plan (u toku je rasprava o paketu za period 2014 – 2020). Svaka država članica ima pravo na korišćenje sredstava iz budžeta Unije, ali i obavezu da uplaćuje u budžet. Članice u zajedničku kasu uplaćuju 1, 23 % bruto društvenog proizvoda (BDP).

Budžetska sredstva EU se prikupljaju iz tri osnovne vrste prihoda: tradicionalnih sopstvenih sredstava članice (kao što su prihodi od carina), sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatu vrijednost članice (PDV) – 1, 4%, kao i sopstvenih sredstava iz uplata država članica na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND). Upravo su uplate sopstvenih sredstava koje se temelje na BND-u najvažniji izvor prihoda EU, te čine gotovo tri četvrtine njenih ukupnih prihoda. One su u znatnoj mjeri direktno povezane s ekonomskom snagom pojedinih država članica, tako da Njemačka sada uplaćuje najviše novca u zajedničku kasu 27 članica.

Prihodovna strana budžeta, kao i raspodjela finansijskog tereta među članicama, definiše se prihvatanjem godišnjih budžeta. Godišnji budžet se planira unutar Finansijske perspektive – petogodišnjeg finansijskog okvira za budžetske prioritete tokom srednjoročnog razdoblja – koja se primarno bavi rashodnom stranom budžeta, odnosno programima koji se finansiraju iz zajedničkog budžeta Unije.

U trenutku kada očekujemo otvaranje predpristupnih pregovora sa EU, razlika između toga kako Crna Gora prikuplja budžetska sredstva i kako se ona računaju u Uniji je u tome što u našem sistemu imamo tradicionalna sopstvena sredstva i sopstvena sredstva po osnovu PDV, ali ne i ono što se naziva sopstvenim sredstvima na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND). Osim toga, u ovom trenutku nema značajnih razlika između sistema u Crnoj Gori i EU što se tiče osnovnih principa i institucija iz oblasti relevantnih (povezanih) politika koje utiču na adekvatnu primjenu pravila o sopstvenim sredstvima.

Te relevantne (povezane) politike koje utiču na primjenu pravila o sopstvenim sredstvima su oporezivanje, statistika, carinska unija i finansijska kontrola i

o njima se vode pregovori u poglavljima 16,18, 29, i 32. Dakle, tok pregovora u Poglavlju 33 u velikom mjeri zavisi od pregovora u ova četiri poglavlja. Na to ukazuje primjer Hrvatske koja je zatvorila Poglavlje 33. kada su zatvoreni pregovori u poglavljima 16 - Oporezivanje, 18 - Statistika, 29 - Carinska unija i 32 - Finansijska kontrola.

U Crnoj Gori su uspostavljene institucije iz oblasti ovih relevantnih politika koje indirektno utiču na sistem sopstvenih sredstava. Međutim, pored daljeg jačanja ovih institucija, biće potrebna potpuno funkcionalna koordinaciona struktura koja će obezbjeđivati tačno obračunavanje, predviđanje, naplatu, plaćanje i kontrolu sopstvenih sredstava i izvještavanje EU o primjeni pravila o sopstvenim sredstvima. Praktično, to znači da će se tokom pregovora o Poglavlju 33 pred najvećim izazovima naći Ministarstvo finansija, pod čijim okriljem se nalaze, prije svega crnogorski Zavod za statistiku (MONSTAT), Uprava carina i Poreska uprava, kao najznačajnije karike ovog sistema. Osim, toga Ministarstvo finansija je to koje mora da brine o finansijskoj disciplini korisnika budžetkih sredstava i da uspostavi centralizovan sistem upravljanja javnim finansijama.

Od relevantnih politika za Poglavlje 33 Crna Gora će morati da ulaže stalne i značajne napore kako bi se usaglasila sa *acquis*-em i efikasno ga primijenila.

Kada je riječ o statistici, Evropska komisija, u svim svojim izvještajima o napretku Crne Gore, ukazuje da predstoje značajni izazovi prije nego što postignemo zadovoljavajući nivo usklađivanja sa *acquis-em*. Tako će MONSTAT morati što ranije da promijeni metodologiju i, umjesto podataka o bruto domaćem proizvodu (BDP), obračunava bruto nacionalni dohodak (BND). Takođe, u ovom trenutku crnogorski nacionalni računi nijesu usklađeni na način da obuhvataju sivu ekonomiju. Dalje će biti neophodno usvajanje revidiranog Zakona o statistici kako bi se stvorio povoljan okvir za razvoj snažnog statističkog sistema u Crnoj Gori.

Nedostatak ljudskih resursa u oblasti statistike, slabosti u oblastima statistike poljoprivrede, biznis statistike i makroekonomske statistike potrebno je rješavati kao hitna pitanja u susret otvaranju pregovora ili će ona biti stavljena na dnevni red Poglavlja 33. Takođe, treba unaprijediti statističku infrastrukturu, tretirajući to pitanje kao hitno, uključujući adekvatne ljudske i finansijske resurse.

Što se tiče finansijske kontrole, prije svega, i mimo pregovora i članstvu u EU, zabrinjava činjenica da Crna Gora ima nedostatak školovanih revizora. Tako je uspostavljen regulatorni okvir za uvođenje unutrašnje finansijske kontrole javnog sektora (PIFC), ali je problem u njegovom sprovođenju. Kao što i Evropska komisija navodi u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2011, administracija na državnom, ali i lokalnom nivou, ima teškoća u angažovanju revizorskih službenika i broj do sada imenovanih revizora je previše mali. Kod eksterne revizije postoji napredak, ali i Državna revizorska institucija (DRI) u ovom trenutku ima oko 30 odsto upražnjenih revizorskih mjesta.

U Poglavlju 32, koje je relevantno za Poglavlje budžetske i finansijske odredbe, biće riječi i o tome kako Crna Gora mora da zaštiti finansijske interese EU zbog čega je potrebno uspostaviti saradnju sa Evropskim biroom za borbu protiv prevara (OLAF) i odrediti sve organe u Crnoj Gori koji treba da se uključe u saradnju sa tom institucijom.

U oblasti politike koja se odnosi na carinsku uniju, a koja utiče na sopstvena sredstava, Crna Gora je ostvarila određeni napredak u carinskom zakonodavstvu, koji se ogleda u usklađivanju kombinovane nomenklature sa Kombinovanom nomenklaturom EU i ukidanju svih carinskih administrativnih taksi koje nijesu bile u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i *acquis*-em. No, potrebno je uložiti dodatne napore u oblastima kao što su upravljanje kvotama, odredbama vezanim za bezbjednost i usklađivanje sa carinskim propisima EU, kao i naknadnim kontrolama i sprječavanju i otkrivanju korupcije u carinskom sistemu.

Kada je riječ o politici oporezivanja, kao relevantnoj politici koja utiče na sistem sopstvenih prihoda, Crna Gora je već ostvarila napredak. Međutim, kapacitet Poreske uprave je ograničen, između ostalog zbog nedostatka osoblja za njene IT aktivnosti i to pitanje će morati da se rješava ubrzano. Trebalo bi, takođe, uložiti dodatne napore kako bi se povećala djelotvornost sistema podataka u oblasti administrativne saradnje i interne kontrole.

Na kraju pregovora Crne Gore o članstvu u EU, biće predstavljen Finansijski paket za pristupanje Crne Gore EU, gdje će biti precizirana dinamika odobravanja sredstva Crnoj Gori, kao i sredstava koja ćemo mi uplaćivati u budžet EU. Takođe, Crnoj Gori će u prvim godinama članstva biti na raspolaganju i privremena finansijska pomoć Unije za poboljšanje nacionalne budžetske pozicije, te za dalje jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta za sprovođenje pravne tekovine.

*Ulaskom u EU, Crna Gora će se naći u znatno povoljnijoj finansijskoj poziciji u odnosu na vrijeme pregovora i pristupanja, s obzirom na činjenicu da su iznosi pretpristupne pomoći obično nekoliko puta manji od sredstava koji će joj biti na raspolaganju kao punopravnoj članici. Imajući u vidu da je Crna Gora mala zemlja očekuje se da će biti neto primalac budžetskih sredstava EU, odnosno da će više primati iz budžeta Unije nego što će u njega uplaćivati. Primjera radi, susjedna Hrvatska koja je zatvorila pregovore sa EU očekuje da će prvih godina članstva za svaki uplaćeni euro u zajednički budžet Unije, iz njega dobiti 2,6 eura.*

*Postoje ocjene da sa poštenom i sposobnom vlašću i uz resurse koje ima, Crna Gora ne bi trebalo da uđe u EU, već da ima status kao Švajcarska, Norveška, ili Linhenštajn.*

*Osim brojnih razlika koje Crna Gora ima u odnosu na ove države, kao što je naftno bogastvo Norveške, one s EU imaju mnogobrojne ugovore. Norveška i Linhenštajn, kao članice Evropskog ekonomskog prostora (EEA) uplaćuju znatna novčana sredstva u budžet EU, dok Švajcarska finansijski učestvuje u kohezijskoj pomoći novim članicama EU-a. Istovremeno, ove države ne mogu koristiti sredstva iz budžeta Unije.*



## Poglavlje 34: Institucije

*Chiara Gaia Iascone*

Proces proširenja Evropske unije je dvosmjernan proces. Taj proces podrazumijeva spremnost države kandidata da uđe u Uniju, pa samim tim, zahtijeva promjenu i usklađivanje njenih institucija i zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Proces pridruživanja može biti zahtjevan i dug, kao što je to bio, na primjer, slučaj Hrvatske, čiji je *screening* pregovaračkih poglavlja zvanično počeo 3. oktobra 2005. a završio se 30. juna 2011. Proširenje i članstvo zemlje kandidata ne podrazumijeva samo reorganizaciju unutar same države, u ovom slučaju u Crnoj Gori, već se promjene moraju postupno dešavati i u Evropskoj uniji. Crnogorske institucije moraju biti spremne na izazove u kontekstu njenih prilagođavanja sa rastom i razvojem EU.

Poglavlje 34. pokriva institucionalna i proceduralna pravila Evropske unije i tiče se prilagođavanja koje EU mora sprovesti kako bi garantovala punu i jednaku predstavljenost zemlje unutar EU, kao i osiguranje ispravnog funkcionisanja procesa donošenja odluka. Navedeno uključuje različite teme, među kojima su promjene vezane za pravo na glasanje, usvajanje zvaničnog jezika, kao i glasanje za predstavnike u Evropskom parlamentu. Težina glasa, odnosno broj glasova kojima jedna država raspolaže dogovara se nakon što se odluka o tome prvo donese u Savjetu ministara, koji odlučuje kvalifikovanim većinom. Kada je riječ o Parlamentu EU, ta institucija predstavlja jedini predstavnički organ građana i građanki EU, jer se njegovi poslanici i poslanice biraju direktno kroz izbore sa univerzalnim pravom glasa u svim državama članicama EU. Broj njegovih predstavnika je određen na 754 članova iz 27 država članica.

Hrvatska će ulaskom u Evropsku uniju imati 12 predstavnika u Evropskom parlamentu. Broj poslanika i poslanica se mijenja u skladu sa veličinom stanovništva države koja ulazi u EU. Međutim, izuzetno je teško u potpunosti tačno predvidjeti koliko će neka nova članica imati svojih predstavnika, s obzirom da su se pravila o raspodjeli mjesta često mijenjala. Ipak, glavni princip je da broj predstavnika u Evropskom parlamentu mora da bude u srazmjeri sa veličinom stanovništva države. Tako, na primjer, Malta i Luksemburg, kao najmanje države članice, sa najmanjom populacijom, imaju svaka po šest predstavnika. Zapravo, prema novim pravilima o raspodjeli mjesta u Parlamentu, sadržanima u Lisabonskom ugovoru, nijedna država ne smije imati manje od šest predstavnika, kako bi se osiguralo da svi veći

politički pokreti budu zastupljeni, što se odnosi i na države sa najmanjim brojem stanovnika. Što je najvažnije, distribucija sjedišta u Parlamentu će se zasnivati na tzv. principu "silazne proporcionalnosti", što znači da što je jedna država naseljenija, to će imati više poslanika, ali će samim tim biti i veći broj građana i građanki koje jedan poslanik predstavlja. Osim na Evropski parlament, članstvo nove države će uticati i na sve druge institucije i tijela EU (Sud pravde, Komisija, Savjet).

Trenutno, postoje 23 zvanična jezika Evropske unije, jer pojedine zemlje imaju identičan zvanični jezik, dok je na Kipru, na primjer, zvanični jezik grčki. Hrvatski jezik će biti priznat kao 24-ti službeni jezik. Crnogorsko pitanje i jezik u tom smislu biće najvjerovatnije riješeno u skladu sa budućim proširenjem EU, tj. u okviru BHSCG jezika (Bosanskog-hrvatskog-srpskog-crnogorskog) kao zvaničnog i zajedničkog za zemlje zapadnog Balkana.

Međutim, iako postoje 23 zvanična jezika, rijetko se dešava da se svi dokumenti prevode na svaki pojedinačni službeni jezik EU. Prevod se, uglavnom, obezbjeđuje za engleski, njemački i francuski jezik, u skladu sa značajem dokumenta koji se prevodi.

*„Pravila Evropske unije u ovom poglavlju ne utiču na unutrašnju organizaciju države članice, ali države koje pristupaju moraju osigurati da su u stanju da u potpunosti učestvuju u odlučivanju u Evropskoj uniji uspostavljanjem neophodnih tijela i mehanizama kod kuće i izborom ili postavljanjem dobro pripremljenih predstavnika u institucijama Evropske unije.”* Nakon zatvaranja pristupnih pregovora i *screening*-a svih poglavlja pravne tekovine EU, počinje faza tranzicije koja ima za cilj da osigura da i institucije države kandidata i institucije EU kao cjeline budu dobro pripremljene da prihvate novog člana i nove procedure. U tom smislu, potpisivanjem Ugovora o pristupanju između dvije strane, državi se garantuje aktivan posmatrački status do punog članstva, a što uključuje učešće predstavnika parlamenta države na sjednicama Evropskog parlamenta, čak iako nemaju pravo glasa.

Isto važi i za druge institucije EU kojima se pristupa, a to su Evropski savjet, Evropska komisija i Evropski sud pravde.

Evropska unija jeste ta koja treba da ustanovi pravila i broj predstavnika za svaku instituciju po državi članici. Primjer Hrvatske, koja se uzima kao najbliži i slučaj sličan Crnoj Gori, pokazuje da je pregovaračko poglavlje 34 otvoreno i zatvoreno istog dana kada je i otvoreno, odnosno 5. novembra 2011.



Komunitarna tekovina EU je podijeljena u 35 poglavlja, ne 31 kao u prethodnim slučajevima proširenja, i ovaj je pristup poslije primijenjen i na Crnu Goru. Ova dva slučaja se razlikuju samo u odluci Savjeta o razvijanju takozvanog *novog pristupa* prema Crnoj Gori, koji se sastoji uglavnom u potrebi suočavanja sa poglavljima 23 – Pravosuđe i temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost što je prije moguće. Novi pristup je nastao kao rezultat prethodnog iskustva sa Hrvatskom, u kojem su se prethodno pomenuta poglavlja pokazala problematičnima i zahtjevnima. Zbog navedenog odlučeno je da *screening* ova dva poglavlja bude od ključnog značaja u ranoj fazi pregovora, čak i prije konačne saglasnosti za otvaranje samih pristupnih pregovora. U tom kontekstu, poglavlje 34 vjerovatno neće biti problematično, u odnosu na ostale izazove koje će *acquis* postaviti pred Crnu Goru.

*Države koje pristupaju EU moraju biti potpuno osposobljene da učestvuju u procesu donošenja odluka u EU kroz uspostavljanje posebnih mehanizama na nacionalnom nivou, ali i biranjem predstavnika za institucije EU.*

*Procesom pristupanja EU otvaraju se mnoge mogućnosti za građane i građanke Crne Gore, ali je to proces koji nosi i određene kompromise. Jedan od njih će se, vjerovatno, odnositi na pitanje jezika odnosno činjenicu da će se crnogorski jezik svrstati u grupu srodnih jezika na području bivše Jugoslavije, a neće postati zvanični jezik EU kao samostalan.*



## Poglavlje 35: Ostala pitanja

Chiara Gaia Iascone

Novi pristup pregovorima sa Crnom Gorom, kao i pregovorima sa Hrvatskom, podrazumijeva 35 poglavlja komunitarne tekovine (fr. *acquis communautaire*) Evropske unije, odnosno korpus prava EU koja su podijeljena tako što će omogućiti lakšu konsultaciju i *screening* njenih zakona i regulativa. Tokom *screening-a* postoje određena pitanja koja nijesu pokrivena samim poglavljima, a igraju važnu ulogu u procesu pregovaranja za zemlju kandidata pa i samim tim zemlje članice EU.

Oblasti koje su pokrivena ovim poglavljem dolaze za pregovarački sto na samom kraju procesa pregovaranja. Iako ne postoji koncizno objašnjenje šta bi poglavlje trebalo da obuhvata, ono uključuje „*razna pitanja (...) koja nisu pokrivena drugim pregovaračkim poglavljima. Takva pitanja do sada nijesu prepoznata.*“ Sadržaj ovog poglavlja se razlikuje od države do države, i zbog toga nije moguće u potpunosti predvidjeti koja će to „*druga pitanja*“ postojati u pregovorima između određene države i EU, a najčešće su to pitanja učešća u Evropskoj investicionoj banci, Fondu za istraživanje uglja i čelika, i sl.

Kada je riječ o Hrvatskoj, osam tema su se našle u ovom poglavlju i ticale su se Evropske razvojne banke, Fonda za istraživanje uglja i čelika, dogovora vezanih za privremeni period, primjene i rukovođenja predpristupnih fondova u Hrvatskoj, amandmana na statut Evropske banke za ulaganje, dogovora za djelimično odustajanje od ulaznih/izlaznih izvodnih deklaracija za dobra koja prolaze kroz Neumski koridor, nadgledanja i zaštite, kao i Protokola o određenim aranžmanima koji se tiču mogućih jednokratnih prenosa „*dodijeljenih emisija*“ pod Protokolom iz Kjota u Hrvatskoj, kao i naknada sa tim u vezi.

Iskustva Crne Gore će biti drugačija i vjerovatnije je da će se poglavlje 35 dalje proširiti na monitoring pitanja za koja se smatra da su problematična i sporna. Vlada Crne Gore je pozvana da odgovori na mnoga pitanja koja se tiču kako lokalnih tako i međunarodnih dešavanja, da djeluje u velikom broju pitanja koja su fundamentalna za ulazak zemlje u EU. Najprije se mora osigurati nezavisnost i sloboda medija – naročito uzimajući u obzir nekoliko primjera fizičkih i verbalnih napada na crnogorske novinare koji su desili u posljednjih godina, a koja moraju biti riješeni.

Kao što je naglašeno u sedam ključnih prioriteta koje je Evropska komisija prepoznala u Mišljenju na aplikaciju za članstvo Crne Gore, i koji se još uvijek uzimaju u obzir pri kreiranju svakog izvještaja Komisije prema Parlamentu i Savjetu, postoji potreba za povećanjem medijskih sloboda izjednačavanjem sa pravnim slučajevima Evropskog suda za ljudska prava koji se tiču klevete i jačanja saradnje sa civilnim društvom. U Izvještaju o napretku iz 2011. godine se ističe da je došlo do napretka u povećanju medijskih sloboda. Pravila koja se tiču klevete i uvrede su uklonjena iz krivičnog zakonika, dok je Vrhovni sud odredio smjernice za sudove, regulisanjem stepena novčane kompenzacije u slučajevima klevete, u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava i organizovao je treninge za sudije. Ipak, stvarna primjena preporuka Vrhovnog suda u slučajevima koji tretiraju klevetu tek treba da bude potvrđena.

Slučajevi korupcije u javnoj administraciji, kao i slučajevi vezani za privatizaciju nekadašnjih državnih kompanija zahtijevaju beskompromisne istrage. Takav je slučaj i sa privatizacijom Telekom Crne Gore, koji je bio prodat mađarskoj kompaniji tj. Mađar telekomu, a istraga o ovom slučaju je vođena i u SAD-u.

Takođe, neophodno je da Vlada pronade rješenje za dug Kombinata aluminijuma (KAP), koji je u ruskom vlasništvu, i čiji je dug za električnu energiju negativno uticao na rad Elektroprivrede Crne Gore (EPCG), kompanije koja je jednim dijelom u vlasništvu države, što je za jednu od posljedica imalo i sporno povećanje cijene struje za građane i građanke Crne Gore.

Pored ključnog prioriteta broj 6. koji je prepoznat u mišljenju Komisije o aplikaciji Crne Gore za članstvo 2010, a koji se tiče stanja u medijima i civilnom društvu, od Crne Gore je traženo da poboljša zakonodavnu i nadzornu ulogu Skupštine, te da poboljša pravni okvir koji se tiče izbora na osnovu prijedloga Venecijanske komisije. Dobar napredak je postignut u ovom polju, ali Skupština i dalje mora da unaprijedi svoje administrativne kapacitete.

Dodatno, vladavina zakona i, posebno, nezavisnost sudstva su veoma važne teme koje su se našle u ključnim prioritetima u Izvještaju o napretku iz 2011. Značaj ovih pitanja je naglašen u odluci o započinjanju *screening*-a o napretku zemlje u odnosu na poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i primjena antidiskriminacionih

politika koje se tiču manjina i LGBT populacije i dalje ostaju sporna pitanja. Vjerovatno je da će, kada pristupni pregovori započnu, fokus biti na ključnim prioritetima, kao test situacije u zemlji na njenom putu ka Uniji.

Ulaskom Crne Gore u Evropsku uniju, kao i u pogledu daljeg proširenja i na ostale zemlje zapadnog Balkana, vjerovatno je da će se pojaviti problem jezika. Očekuje se da će u julu 2013. godine, hrvatski jezik postati 24 zvanični jezik EU, a dodatnu nedoumicu predstavlja crnogorski jezik uzimajući u obzir da je jezik osjetljiva tema u zemlji, posebno jer je povezan sa pitanjem nacionalnog identiteta. Naprimjer, Tribunal UN-a za ratne zločine koristi BHS (bosanski-hrvatski-srpski) jezik kako bi prevazišao ovo osjetljivo pitanje. Pozitivan odgovor na ovu nedoumicu bilo bi korišćenje BHSCG jezika kako bi se izbjegle žalbe od strane nekih država članica.

*Pridruživanje EU nije samo jednostavna radnja koja zahtijeva ne samo usaglašavanje prava države članice sa zakonima Evropske unije, već jake napore kako bi se ušlo u organizaciju koja konstantno prolazi kroz transformaciju svojih institucija i politika*

*Iako Crna Gora već koristi euro kao svoju zvaničnu valutu, pitanje je da li može ispuniti uslove neophodne za monetarnu uniju, a koji propisuju da javni dug ne smije preći 60% BDP-a, da inflacija ne smije biti veća od 1.5% u odnosu na tri zemlje Evropske unije sa najmanjom inflacijom, i da budžetski deficit Vlade ne smije biti veći od 3% na kraju prethodne fiskalne godine. U tom dijelu, ostaje dilema što će se desiti u slučaju da Crna Gora ne bude u stanju da ispuni neophodne uslove.*







★ *Evropa u mom gradu* ●

ISBN 978-86-85591-23-5



9 788685 591235 >