



Strategije za Crnu Goru

2021–2026

Odobreno od strane Borda direktora na sjednici 15/09/2021.



European Bank
for Reconstruction and Development



EBRD čitaocima stavlja na raspolaganje prevod izvornog teksta ovog dokumenta isključivo u svrhu lakšeg snalaženja. Iako je preduzela sve razumne mjere da osigura vjerodostojnost prevoda, EBRD ne garantuje i ne potvrđuje njegovu tačnost. Čitalac se na prevod može osloniti isključivo na sopstveni rizik. EBRD, njeni zaposleni ili osobe koje je predstavljaju, ni u kom slučaju, neće biti odgovorni prema čitaocu niti bilo kom drugom licu za netačnost, grešku, propust, ispušteni tekst, manjkavosti i/ili bilo kakve izmjene sadržaja u prevodu, bez obzira na uzrok, niti za bilo kakvu štetu koja je proistekla iz istih. U slučaju neslaganja ili protivrječnosti između verzije na engleskom jeziku i prevoda, engleska verzija smatra se mjerodavnom.

Sadržaj i glosar



European Bank
for Reconstruction and Development

Sadržaj		Glosar ključnih termina	IFC	Međunarodna finansijska korporacija
Izvršni sažetak	3	ABI Godišnji obim poslovanja	IFI Međunarodna finansijska institucija	
Kratak pregled aktivnosti EBRD-a i stanja u Crnoj Gori	4	ASB Program "Savjetodavna podrška za mala preduzeća"	ILO Međunarodna organizacija rada	
Implementacija prethodne strategije – 2017-2020	5	BAT Najbolje dostupne tehnike	MMF Međunarodni monetarni fond	
Ključni rezultati tranzicije ostvareni tokom perioda implementacije prethodne strategije	5	BIFIDEX Razmjena podataka o poslovanju i finansijama	KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau	
Izazovi u vezi s implementacijom i ključne naučene lekcije	7	CEDIS Crnogorski elektrodistributivni sistem	MAP Višegodišnji akcioni plan	
II. Ekonomski kontekst	8	CGAP Akcioni plan za korporativno upravljanje	MMSP Mikro, mala i srednja preduzeća	
Makroekonomski kontekst i izgledi za period obuhvaćen implementacijom strategije	8	CRM Zajedničko regionalno tržište	NDC Nacionalno utvrđeni doprinos	
Ključni izazovi tranzicije	9	CoOs Zemlje u kojima EBRD posluje	NVO Nevldina organizacija	
III. Prioriteti Vlade i aktivnosti zainteresovanih strana	11	COP Konferencija zemalja potpisnica	NLB Nova Ljubljanska banka	
IV. Definisanje prioriteta Strategije EBRD-a u Crnoj Gori	12	Okvirne konvencije UN o klimatskim promjenama	NPL Nekvalitetni krediti	
V. Okvir aktivnosti i rezultata	13	CPI Indeks potrošačkih cijena	ODA Zavnična razvojna pomoć	
VI. Mapiranje komplementarnih aktivnosti međunarodnih partnera u oblastima rada EBRD-a	16	OCD Organizacije civilnog društva	ODIHR Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava	
VII. Rizici u implementaciji i ekološke i socijalne implikacije	17	E&S Ekološki i socijalni uticaji	OECD Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj	
VIII. Procjena potreba za sufinansiranjem od strane donatora	18	EK Evropska komisija	OEBS Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju	
Aneks 1 – Politička procjena	20	EE Energetska efikasnost	PFI Privatna finansijska institucija	
		EIA Procjena uticaja na životnu sredinu	PJP Privatno-javno partnerstvo	
		EIB Evropska investiciona banka	PR Uslovi za realizaciju	
		EPCG Elektroprivreda Crne Gore	PTI Uticaj portfolija na tranziciju	
		ETI Procijenjeni uticaj tranzicije	REEP Regionalni program energetske efikasnosti	
		EU Evropska unija	MSP Mala i srednja preduzeća	
		FAO Organizacija UN za hranu i poljoprivredu	SOE Preduzeća u državnom vlasništvu	
		SDI Strane direktne investicije	TS Tehnička saradnja	
		FI Finansijska institucija	TFP Program za podsticanje trgovine	
		BDP Bruto društveni proizvod	TPES Bruto snabijevanje primarnom energijom	
		GEFF Program finansiranja zelene ekonomije	UN Ujedinjene nacije	
		GET Tranzicija na zelenu ekonomiju	UPR Univerzalni periodični pregled	
		GRECO Grupa država za borbu protiv korupcije	WBIF Investicioni okvir za Zapadni Balkan	
		ICGI Inicijativa za unapređenje investicione klime i upravljanja	WDI Indikatori svjetskog razvoja	
		IKT Informaciono-komunikacione tehnologije	WEF Svjetski ekonomski forum	
		IRF Investiciono-razvojni fond	WiB Program "Žene u biznisu"	
		IEA Međunarodna agencija za energiju	YiB Program "Mladi u biznisu"	

Crna Gora ostala je posvećena primjeni političkih principa navedenih u članu 1 Sporazuma o osnivanju Evropske banke za obnovu i razvoj („EBRD“, „Banka“) i tokom perioda implementacije prethodne strategije, u skladu s njenom težnjom da sprovede sveobuhvatne reforme u okviru agende pristupanja EU. U isto vrijeme, Crna Gora nastavlja da se suočava s brojnim izazovima, dijeleći mnoge ključne institucionalne slabosti sa drugim zemljama Zapadnog Balkana, kao što su – slaba vladavina prava i relativno nizak kapacitet javne uprave.

Crnu Goru karakteriše mala i otvorena ekonomija, koja u velikoj mjeri zavisi od turizma, pri čemu joj je BDP po glavi stanovnika otprilike za trećinu veći od prosjeka Zapadnog Balkana. Rast je prvenstveno rezultat domaće potražnje, uglavnom potrošnje, iako su investicije povezane s velikim infrastrukturnim projektima poput autoputa Bar-Boljare takođe imale najznačajniji udio tokom posljednjih godina. Rast je počeo da usporava već 2019. godine (smanjivši se na 4,1 posto) kako se bližio završetak nekoliko većih projekata, da bi se snažno ubrzao usljed pandemije kovida-19. BDP je pao za više od 15 posto u 2020. godini, usljed znatnog pada izvoza usluga, prvenstveno pada prihoda u turizmu. Krajem 2020, javni dug dostigao je rekordno visok nivo, kao posljedica smanjenja BDP-a s jedne strane i mjera koje su preduzete u cilju ekonomske podrške za ublažavanje posljedica pandemije s druge strane. Međutim, očekuje se da će nakon oštre recesije nastupiti djelimični oporavak 2021. godine, pod uslovom da dođe do ublažavanja pandemije, kako na lokalnom, tako i na globalnom nivou.

Iako je najmanja država Zapadnog Balkana, Crna Gora je nadmašila susjede iz regiona kad je riječ o napretku ka održivoj tržišnoj ekonomiji, iako još uvijek zaostaje za novim članicama EU u pogledu niza mjerila, uključujući: **konkurentnost** (gdje postoji izražena potreba za diverzifikacijom ekonomije čime bi se napravio otklon od isključivo sezonskog turizma koji se oslanja na „sunce, pijesak i more“; reformisala velika i neefikasna preduzeća u državnom vlasništvu i ojačala ekonomska inkluzija) i **princip zelene ekonomije** (imajući u vidu još uvijek visok karbonski i energetske intenzitet koji proističe iz naslijeđenih industrija uglja i aluminijuma). Dalji rad na **integraciji** u regionalne transportne i energetske mreže, kao i digitalizacija s ciljem podsticanja veće povezanosti i otvaranja novih radnih mjesta, takođe bi bile veoma korisne, iako je visoki javni dug već doveo do fiskalne konsolidacije koja će u doglednoj budućnosti vjerovatno ograničiti državnu potrošnju na velike infrastrukturne projekte. Bez obzira na to, regionalna dimenzija ostaće izuzetno značajna za Crnu Goru, a približavanje EU ostaje ključno vanjsko sidro za reforme i povezane inicijative poput Zajedničkog regionalnog tržišta. Kontinuirana saradnja sa EU, uključujući niz Instrumenata za pretprijetnu pomoć (IPA), i koordinisan doprinos donatora kroz mehanizme kao što je Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) i dalje će biti od ključne važnosti.

Kao i u drugim zemljama u kojima posluje, EBRD pruža sve veću podršku kako bi Crnoj Gori pomogla da prebrodi krizu izazvanu kovidom-19 u vidu Paketa solidarnosti, omogućavajući na taj način hitnu likvidnost i razvijajući ciljne investicije koje odgovaraju specifičnim izazovima u sektorima kao što su MMSP, agribiznis i obnovljiva energija. Sve ove mjere predstavljaju kratkoročnu finansijsku podršku od kritične važnosti, pomažući ekonomskom oporavku i istovremeno unapređujući dugoročne strateške prioritete Banke u Crnoj Gori. EBRD je spremna da pomogne novoj vladi da odgovori na ove raznovrsne i brojne izazove.

Imajući ovo na umu, Banka namjerava sa se posveti radu na sljedećim strateškim prioritetima u Crnoj Gori kad je riječ o periodu 2021–2026:

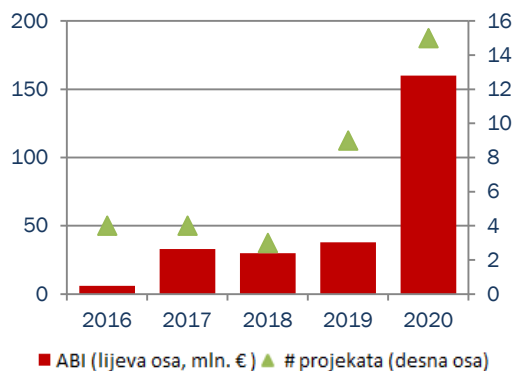
- *Jačanje konkurentnosti putem unapređivanja kapaciteta privatnog sektora i poboljšanjem poslovnog okruženja*
- *Produblivanje tranzicije ka zelenoj ekonomiji u Crnoj Gori kroz čistiju energiju i održive usluge na lokalnom nivou*
- *Davanje podrške daljoj povezanosti i integraciji širenjem prekograničnog transporta, energetske i digitalnih veza.*

Kratak pregled aktivnosti EBRD-a i stanja u Crnoj Gori

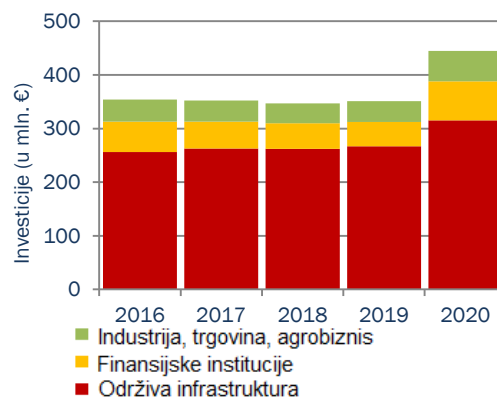
Investicione aktivnosti EBRD-a u Crnoj Gori

Portfolio	€367m	Aktivni projekti	42
Udio kapitala	1%	Operativna sredstva	€254m
Privatni sektor ¹	35%	Neto kumulativni obim investicija	€684m

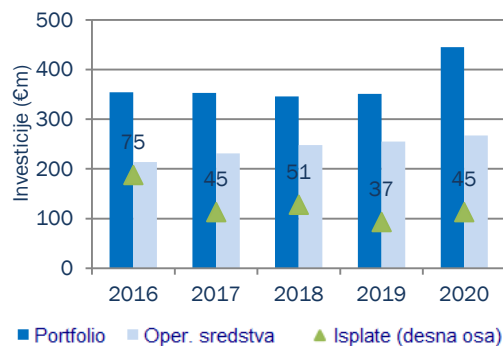
Godišnji obim poslovanja



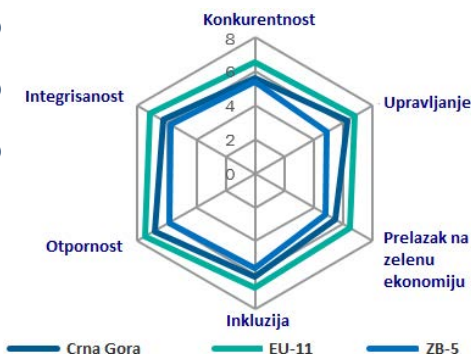
Struktura portfolija



Dinamika portfolija



Tranzicioni jazovi²



Crna Gora – osnovni podaci

	Zemlja	Uporedne ekonomije
Broj stanovnika (izraženo u milionima) ³	0,6	BIH (3.5) Sjev. Makedonija (2.1) Srbija (7.0)
BDP po glavi stanovnika (paritet kupovne moći, USD) ³ (2019)	22,348	BIH (15,604) Sjev. Makedonija (17,313) Srbija (18,972)
Indeks globalne konkurentnosti (WEF) (2019)	73. (od 141)	BIH (92.) Sjev. Makedonija (82.) Srbija (72.)
Stopa nezaposlenosti (%) ⁴ (2019)	15,4	BIH (15,7) Sjev. Makedonija (17,3) Srbija (10,4)
Stopa nezaposlenosti mladih (%) ⁴ (2019)	25,2	BIH (33,8) Sjev. Makedonija (35,6) Srbija (27,5)
Učešće žena u radnoj snazi (% procj. ILO) ⁵ (2019)	46,5	BIH (35,4) Sjev. Makedonija (43,0) Srbija (47,4)
Potrošnja energije u odnosu na BDP (TPES/BDP) ⁶ (2018)	0,2	BIH (0,4) Sjev. Makedonija (0,2) Srbija (0,4)
Intenzitet emisije/BDP (kgCO2/2015 \$) ⁶ (2018)	0,6	BIH (1,3) Sjev. Makedonija (0,7) Srbija (1,0)

¹ Kumulativna ulaganja Banke: petogodišnji pokretni prosjek portfolija.

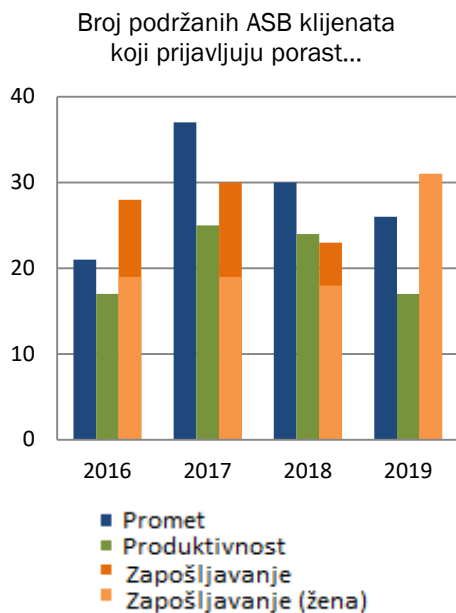
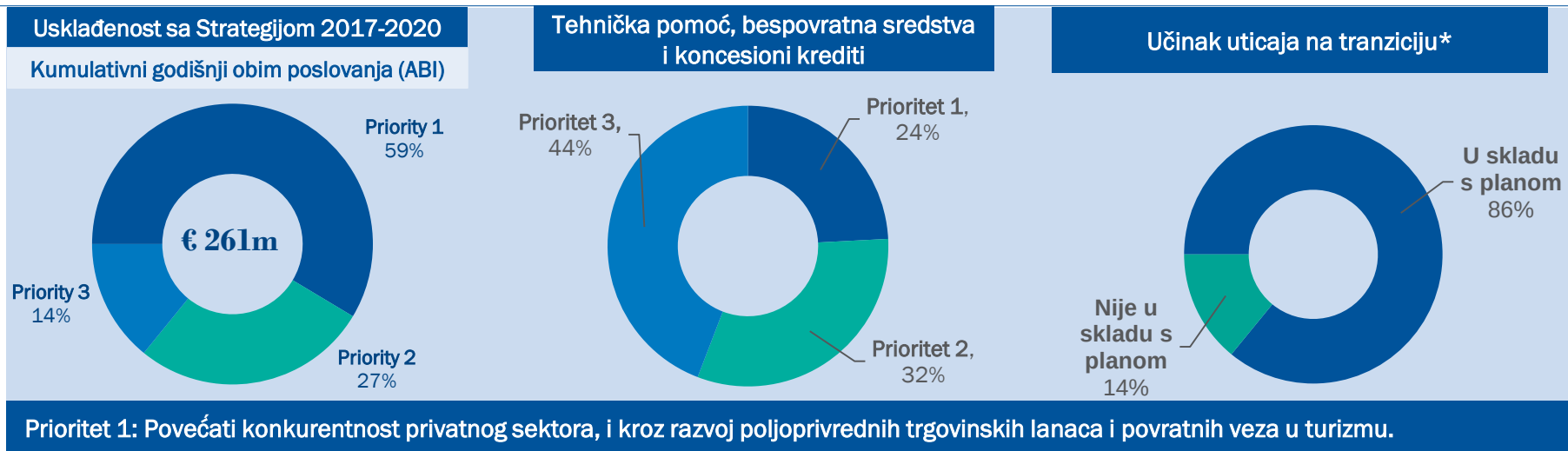
² Upi. Izvještaj EBRD o tranziciji 2017-2018. ³ Svjetska banka, WDI. ⁴ Međunarodna organizacija rada. ⁵ Energetski atlas IEA

1. Implementacija prethodne strategije (2017–2020)



European Bank
for Reconstruction and Development

1.1. Ključni rezultati tranzicije ostvareni tokom perioda implementacije prethodne strategije EBRD-a u CG



Ključni rezultati tranzicije

Direktne investicije, poboljšane veze između malih i srednjih preduzeća u poljoprivrednom sektoru, s jedne strane, i agregatora, prerađivača hrane i maloprodajnih lanaca, s druge strane (npr. dva kredita vrijednosti po 10 miliona eura lokalnom maloprodajnom lancu Voli u cilju podrške lokalnoj proizvodnji i vertikalnoj integraciji s IPARD grantom vrijednosti 300.000 eura). Takođe, EBRD je sarađivao sa kompanijom Voli i FAO-om na promociji održive integracije lanca vrijednosti u sektoru voća i povrća kroz razne studije sprovedene sa hotelima, supermarketima i lokalnim proizvođačima.

Obezbeđeno je 17 miliona eura sredstava kroz kreditne linije za pomoć MMSP da unaprijede svoju operativnu učinkovitost i efikasnost resursa, uključujući prve dvije kreditne linije za žene u biznisu (ukupno 3 miliona eura za Alter Modus i NLB).

Podršku je dobilo više od 250 malih i srednjih preduzeća kroz program *Savjetodavna podrška za mala preduzeća*, uključujući direktnu savjetodavnu podršku za 148 kompanija, kao i aktivnosti na razvoju tržišta za još 100 drugih. Takođe, pokrenuti su programi Blue Ribbon i Star Venture 2017, odnosno 2019. godine.

Stand-by aranžman s Fondom za zaštitu depozita povećan je na 50 miliona eura kako bi se osigurao veći stepen otpornosti bankarskog sektora.

Pružena je podrška u pogledu poboljšanja investicione klime kroz kontinuirani politički angažman, koji je podrazumijevao konkretne napore u vezi sa sljedećim:

- Osnivanje posebnog sekretarijata pri Savjetu za konkurentnost s ciljem poboljšanja poslovnog zakonodavstva (npr. zakona o preduzećima i stečaju), koordinisanja ključnim reformama poslovnog ambijenta (npr. registracija privrednih subjekata) i procesima (uspostavljanje registra nameta) i pospješivanja uključivanja privatnog sektora u ekonomsku politiku;
- Borba protiv neformalnosti izgradnjom kapaciteta Uprave za inspeksijske poslove, kao i usklađivanjem i digitalizacijom procesa inspeksijske kontrole;
- Podizanje kapaciteta Agencije za zaštitu konkurencije i prekršajnih sudova za procesuiranje slučajeva koji se tiču konkurencije;
- Podrška Ministarstvu finansija u jačanju regulatornog okvira i institucionalnih postavki za javno-privatna partnerstva; i
- Pružanje zakonodavne podršku u vezi za zakonom o finansijskom lizingu i faktoringu za nebankarske finansijske institucije koji je usvojen 2017. godine.

* Učinak uticaja na tranziciju odražava koliko je vjerovatno da će projekti ostvariti uticaj na tranziciju koji se od njih očekuje prilikom potpisivanja. Izračunato na osnovu aktivnog dospelog portfolija (starijeg od 2 godine).

1. Implementacija prethodne strategije (2017–2020)

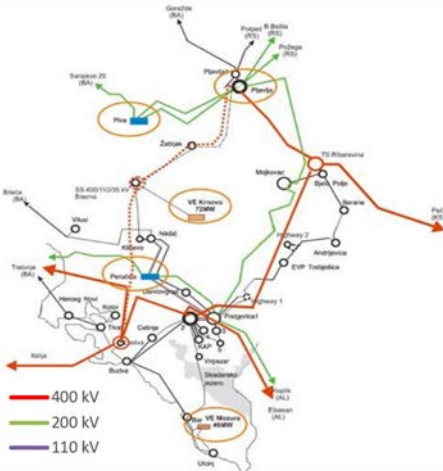


European Bank
for Reconstruction and Development

1.1. Ključni rezultati tranzicije ostvareni tokom perioda implementacije prethodne strategije EBRD-a u CG

Prioritet 2: Poboljšati povezivanja i regionalne integracije kroz širenje prekograničnih saobraćajnih i energetskih veza.

Transmisioni vodovi



Ključni rezultati tranzicije

U sklopu napora za poboljšanje regionalne povezanosti, podržana je rekonstrukcija i poboljšanje tri glavna putna pravca (Rožaje–Špiljani – 10 miliona eura, Podgorica–Danilovgrad – 15 miliona eura, i Jaz–Tivat – 15 miliona eura), kao i jednog lokalnog putnog pravca (Jezerine – Lubnice – 26 miliona eura). Takođe, dat je kredit u vrijednosti 20 miliona eura kompaniji Port of Adria, koja se nalazi početnoj tački autoputa Bar-Boljare, kako bi se sponzoru pomoglo u ispunjavanju obaveza u vezi s privatizacijom (kapitalne investicije i socijalni programi) koje ima prema Vladi u skladu s koncesijom.

Pružena ja podrška Upravi za saobraćaj u pripremi Strategije klimatske otpornosti uz pomoć da se srodne mjere integrišu u detaljne projekte lokalnih i glavnih projekata obnove putne infrastrukture. Pored toga, pružena je savjetodavna podrška o raznim pitanjima uticaja na životu sredinu, zdravlje, sigurnost i socijalna pitanja.

Pružena ja podrška jačanju regionalne energetske povezanosti finansiranjem razvoja visokonaponskog dalekovoda snage 400 kV od Donje Lastve, na obali, do Pljevalja na sjeveru, koji je povezan s podvodnim kablom koji vodi ka Italiji.

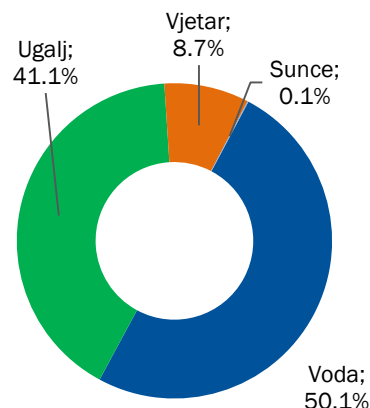
Dat je doprinos saradnji s drugim međunarodnim finansijskim institucijama na preliminarnom projektu koji se finansira putem WBIF-a a odnosi se na relevantne dionice jonsko-jadranskog gasovoda (IAP) i potencijalnoj gasifikaciji Crne Gore.

Nastavljeno je sa finansiranjem trgovine, uključujući novi TFP program sa NLB (5 miliona eura), a povećan je i kreditni paket kod Hipotekarne banke (5 miliona eura). Podržane su i druge inicijative za razvoj zajedničkog regionalnog tržišta (npr. Portal regionalnih privrednih registara – BIFIDEX, Komorski investicioni forum Zapadnog Balkana).

Pokrenuta je studija za razvoj pristupa širokopojasnom internetu u udaljenim područjima („bijelim zonama“) uz podršku WBIF-a.

Prioritet 3: Nastaviti podsticanje prelaska na zelenu ekonomiju, uključujući održivi turizam.

Udio energije



Ključni rezultati tranzicije

Podržan je niz projekata čiji je cilj podsticanje efikasne upotrebe resursa i ekološki održivih praksi u lokalnoj i turističkoj infrastrukturi, uključujući kredit vrijednosti 24 miliona eura Regionalnom vodovodu za poboljšanje vodosnabdijevanja primorskih gradova i olakšavanje održivog razvoja turizma. Takođe, finansirana je i studija izvodljivosti za instalaciju solarnih panela i mini hidroelektrana duž cjevovoda Regionalnog vodovoda i naručena izrada plana upravljanja vodnim resursima.

Sprovedena je studija izvodljivosti za podršku održivom sistemu grijanja na daljinu (biomasa) na Žabljaku i naručena je studija za unapređenje upravljanja čvrstim otpadom na sjeveru Crne Gore.

Pokrenut je prvi kreditni instrument za finansiranje zelene energije (GEFF) u Crnoj Gori (vrijednosti 2 miliona eura za Podgoričku banku, sada CKB) za finansiranje unapređenja energetske efikasnosti stambenih objekata

Obezbijeđen privilegovani kredit vrijednosti 50 miliona eura Elektroprivredi Crne Gore u sklopu Paketa solidarnosti, kako bi se pomoglo stabilizovanju snabdijevanja električnom energijom i podržala zelenu agendu.

Veća energetska efikasnost promovisana je i kreditom od 18,5 miliona eura namijenjenog finansiranju tzv. pametnih brojlara za novoosnovano preduzeće za distribuciju električne energije CEDIS. Pored toga, pružena je savjetodavna podrška u kontekstu Okvira politike tranzicije na zelenu energiju (GET) s ciljem razvoja održive metodologije tarifiranja električne energije.

Realizovana je investicija u regionalni Taaleri Fond za solarnu energiju (2 miliona eura dodijeljeno Crnoj Gori) i finansirana je prva vjetroelektrana u zemlji (Krnovo). Takođe, vladi je pružena podrška u sprovođenju Nacionalnog akcionog plana korišćenja energije iz obnovljivih izvora.

Pokrenut je rad na studiji za jačanje prenosnih i distributivnih mreža u Crnoj Gori kako bi u budućnosti mogle da se prilagode dodatnoj proizvodnji obnovljive energije.

1. Implementacija prethodne strategije (2017–2020)

1.2. Izazovi u pogledu implementacije i naučene lekcije

Kontekst implementacije

Iako je najmanja država Zapadnog Balkana, Crna Gora je nadmašila susjede iz regiona kad je riječ o napretku ka održivoj tržišnoj ekonomiji, iako još uvijek zaostaje za novim članicama EU u pogledu nizu mjerila, uključujući: konkurentnost (gdje postoji izražena potreba za diverzifikacijom ekonomije čime bi se napravio otklon od isključivo sezonskog turizma koji se oslanja na „sunce, pijesak i more“; reformisala velika i neefikasna preduzeća u državnom vlasništvu i ojačala ekonomska inkluzija) i princip zelene ekonomije (imajući u vidu još uvijek visok karbonski i energetske intenzitet koji proističe iz naslijeđenih industrija uglja i aluminijuma). Dalji rad na integraciji u regionalne transportne i energetske mreže, kao i digitalizacija s ciljem podsticanja veće povezanosti i otvaranja novih radnih mjesta, takođe bi bile veoma korisne, iako je visoki javni dug već doveo do fiskalne konsolidacije koja će u doglednoj budućnosti vjerovatno ograničiti državnu potrošnju na velike infrastrukturne projekte. Bez obzira na to, regionalna dimenzija ostaće izuzetno značajna za Crnu Goru, a približavanje EU ostaje ključno vanjsko sidro za reforme i povezane inicijative poput Zajedničkog regionalnog tržišta. Kontinuirana saradnja sa EU, uključujući niz Instrumenata za pretpriputnu pomoć (IPA), i koordinisan doprinos donatora kroz mehanizme kao što je Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) i dalje će biti od ključne važnosti. Od početka poslovanja u Crnoj Gori, Banka je uložila preko 700 miliona eura u portfolio koji je pretežno usmjeren na energetiku i infrastrukturu, i izražava spremnost da pomogne novoj vladi u odgovoru na raznovrsne i brojne izazove dok država teži oporavku od krize izazvane kovidom-19.

Izazovi u pogledu implementacije

- Mnoga mala i srednja preduzeća ne posjeduju znanja u vezi s tim kako mogu da iskoriste mogućnosti izvoza ili da se integrišu u evropske lance snabdijevanja. U isto vrijeme, likvidni sektor korporativnog bankarstva je prisutan na tržištu i značajna finansijska sredstva međunarodnih finansijskih institucija dostupna su putem IRF-a.
- Relativno niska ekološka svijest stanovništva ograničava interesovanje za energetske efikasnost i zelene finansijske proizvode. Međutim, nadolazeći propisi EU uskoro mogu nalogati značajnija ulaganja u zeleniju komunalnu infrastrukturu na lokalnom nivou.
- Iako su preduzeti neki koraci za smanjenje karbonskog otiska ekonomije u skladu sa pravnom tekovinom EU, Crna Gora još uvijek nije u potpunosti iskoristila potrebna ulaganja privatnog sektora za razvoj održivije energije, posebno iz obnovljivih izvora.
- Crna Gora ima velike infrastrukturne potrebe, ali i vrlo ograničen kapacitet u pogledu suverenog duga. Administrativni kapaciteti za sprovođenje projekata takođe ostaju niski.
- Ekonomija orijentisana na usluge u velikoj je mjeri oslonjena na sezonski model turizma koji je rezultirao s nekoliko isplativih projekata. Ovaj sektor će vjerovatno pretrpjeti ozbiljne posljedice zbog krize izazvane kovidom-19.
- Iako se situacija poboljšava, na poslovno okruženje i dalje negativno utiču neformalnost, nedovoljno optimalni propisi (kao i nedosljednost u sprovođenju istih) i slabo upravljanje. Sve ovo stoji na putu stranim investicijama.

Ključne lekcije i dalji koraci

- Uparivanje direktnog kreditiranja sa savjetodavnom podrškom kako bi se pomoglo u poboljšanju standarda i izvoznog potencijala, pri čemu posredovano finansiranje treba usmjeriti na ciljne segmente (npr. WiB, GEFF), koristeći donatorska sredstva po potrebi.
- Novi proizvodi, kakav je GEFF, mogu doprinijeti podizanju svijesti i proširiti opseg (npr. na objekte javnih institucija). Inicijative poput Zelenih i pametnih gradova takođe mogu predstavljati operativne platforme za pokretanje akcija na lokalnom nivou, zajedno sa kritično važnom izgradnjom kapaciteta.
- Dalja ulaganja u unapređenje sistema prenosa i interkonekcije, zajedno sa novom generacijom i razvojem okvira za podršku u vidu javnih politika, mogu dovesti do iskorištavanja punog potencijala Crne Gore. Kontinuirana saradnja s EPCG može predstavljati priliku za unapređenje čistije energije i dekarbonizacije.
- Potrebno je podstaći veće uključivanje privatnog sektora u razvoj i rad javne infrastrukture, uključujući i putem kombinovanih vidova finansiranja (EU / WBIF), a takve investicije dopuniti pojačanom izgradnjom institucionalnih kapaciteta (npr. podrškom za pripremu i sprovođenje projekata).
- Inicijative poput Okvira za kulturnu baštinu mogu pospješiti inkluzivniji turizam s jačim povratnim spregama. Ulaganja u digitalnu infrastrukturu mogu biti pokretač inovativnijeg i konkurentnijeg sektora usluga.
- Nastaviti sa korišćenjem ICGI i drugih alata za unapređenje poslovnog okruženja, uključujući regionalne poslovne forume.

2. Ekonomski kontekst



European Bank
for Reconstruction and Development

2.1. Makroekonomski kontekst i izgledi za period obuhvaćen implementacijom strategije

Crna Gora – Glavni makroekonomski indikatori

	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Rast BDP (% međugodišnji)	2,9	4,7	5,1	4,1	-15,2
IIPC inflacija (% prosj.)	-0,3	2,4	2,6	0,4	-0,2
Budžetski deficit (% BDP-a)	-6,2	-6,9	-6,2	-2,4	-10,8
Deficit tekućeg računa (% BDP-a)	-16,2	-16,1	-17,0	-15,2	-25,9
Neto SDI (% BDP-a) [neg. znak = priliv]	-9,4	-11,3	-6,9	-7,0	-11,2
Spoljni dug (% BDP-a)	162,6	160,6	164,7	170,2	N/A
Opšti bruto dug države (% BDP-a)	64,4	64,2	70,1	77,2	105,2
Nezaposlenost (% populacije)	17,7	16,1	15,2	15,1	17,9
Nominalni BDP (izraženo u milijardama €)	4,0	4,3	4,7	4,9	4,2

Izvor: Nacionalne vlasti, MMF i proračuni EBRD-a

- **Ekonomija je tokom 2020. godine doživjela snažnu recesiju.** Rast BDP-a usporio je već 2019. godine (na nivo od 4,1%), kako su se veliki investicioni projekti bližili završetku (autoput Bar-Boljare ili energetska veza s Italijom), iako je turistička sezona te godine bila rekordna. U Crnoj Gori oko petine BDP-a obično proističe iz turizma. Zbog pandemije COVID-19, ali i stroge politike ulaska u zemlju prema susjednim zemljama Zapadnog Balkana, dolasci stranih turista smanjili su se za 85% u 2020. Shodno tome, došlo je i do snažnog pada BDP-a (za 15,2%), prvenstveno zbog pada izvoza usluga (turizma). Obim ulaganja i nivo potrošnje takođe su doživjeli snažan pad, a ekonomija je ušla u period deflacije u drugom kvartalu 2020. godine, pri čemu je međugodišnja inflacija u prosjeku iznosila -0,2% za cijelu godinu.
- **Javni dug dostigao je rekordno visok nivo 2020. godine.** Kao i u drugim zemljama, mjere ekonomske podrške usmjerene na ublažavanje posljedica pandemije koronavirusa, u kombinaciji sa padom državnih prihoda, dovele su do povećanog budžetskog deficita u 2020. godini (više od 10% BDP-a). Krajem 2020. godine javni dug dostigao je 105% BDP-a – gotovo 30 procentnih poena više nego na kraju 2019. godine. Pored mjera povezanih sa krizom izazvanom kovidom-19, uoči parlamentarnih izbora krajem avgusta prethodna vlada najavila je povećanje penzija (povećanje minimalne penzije za oko 13%, i to retroaktivno od 1. januara 2020).
- **Deficit budžeta znatno se povećao u 2020. godini.** Crna Gora je dugi niz godina bilježila visok deficit, koji je 2019. godine dostigao 15% BDP-a. Deficit se 2020. godine povećao na 26% BDP-a zbog snažnog pada izvoza usluga (turizma).
- **Očekuje se djelimični skok BDP-a od 8.55 posto tokom 2021. godina** (prognoza EBRD-a iz septembra 2020). Međutim, ova prognoza je umnogome zavisi od daljeg razvoja pandemije i brzine oporavka. Iako pogoršanje epidemiološke situacije u prvom kvartalu 2021. godine i spor proces imunizacije mogu usporiti oporavak, snažna ekonomska kontrakcija od prošle godine i, shodno tome, pozitivan polazni efekat, kao i očekivana promjena u politici otvorenih granica ove godine, dovešće do kretanja u pozitivnom smjeru.

2. Ekonomski kontekst

2.2 Ključni izazovi tranzicije

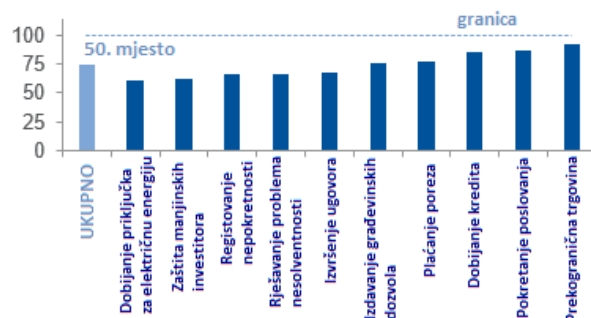


European Bank
for Reconstruction and Development

Konkurentnost (5.4)

- Ekonomija je diverzifikovana u ograničenoj mjeri i dalje se dominantno oslanja na (isključivo sezonski) turizam zasnovan na odmoru na plažama i suncu.
- Trgovina i građevinarstvo čine više od polovine prometa
- Udio neformalne ekonomije je veliki (procjenjuje se da doseže i do 1/3 BDP-a)
- MSP imaju poteškoće da pristupe finansijama
- CG zauzima 50. mjesto (od ukupno 190) u pogledu lakoće poslovanja (Svjetska banka, 2020)
- Crna Gora je u srednjoj fazi razvoja ekonomije znanja
- I dalje je prisutna strukturna neusklađenost između potražnje za radnom snagom i ponude radne snage, što posebno pogađa inovativna preduzeća
- IKT sektor, koji BDP-u doprinosi sa 4%, mogao bi imati potencijal za otvaranje novih radnih mjesta

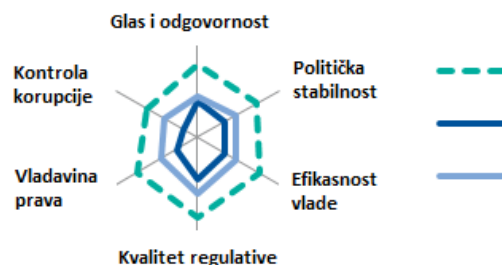
Lakoća poslovanja



Upravljanje (6.1)

- Crna Gora postiže bolje rezultate od pet država Zapadnog Balkana u svih šest indikatora Svjetske banke, ali takođe zaostaje za novim članicama EU, posebno u pogledu glasa i odgovornosti
- Crna Gora je ostvarila ograničen napredak u borbi protiv korupcije tokom protekle decenije, postigavši skor 45/100 na indeksu percepcije korupcije (koji kao takav, ostaje nepromijenjen već pet godina)
- Izazovi u pogledu vladavine prava uključuju efikasnost i odgovornost pravosuđa i odsustvo sistematskih finansijskih istraga u svim slučajevima korupcije
- EK ocjenjuje Crnu Goru kao zemlju koja je umjereno pripremljena za borbu protiv organizovanog kriminala
- Korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu i dalje je slabo

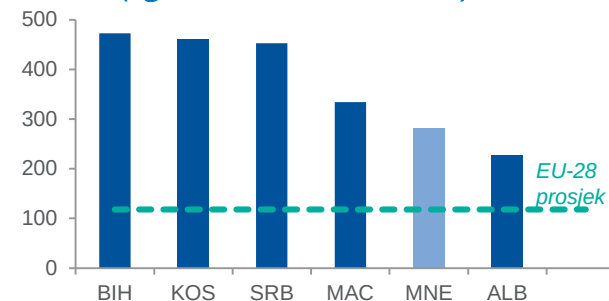
Indikatori upravljanja



Prelazak na zelenu ekonomiju (5.4)

- Gotovo cjelokupnu električnu energiju u zemlji generišu jedna elektrana na lignit i dvije hidroelektrane; proizvodnja energije od strane hidroelektrana varira od hidroloških uslova
- Od 2017. godine u rad su puštene dvije privatne vjetroelektrane
- Visok karbonski i energetski intenzitet iznad je prosjeka EU
- Postoje značajni potencijali za uštedu energije, posebno kad je riječ o stambenim objektima
- Razvoj integrisanog sistema upravljanja otpadom je još uvijek u ranoj fazi
- Snažno se oslanja na deponije otpada, a sistemi i infrastruktura za ponovnu upotrebu, recikliranje i separaciju prilikom sakupljanja otpada zaostaju
- Crna Gora je ranjiva na rizike od klimatskih promjena, naročito na poplave

Potrošnja energije u odnosu na BDP, 2017. (kgoe na 1.000 eura BDP-a)



2. Ekonomski kontekst

2.2 Ključni izazovi tranzicije

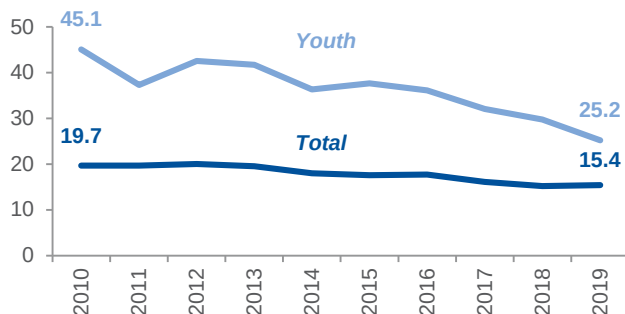


European Bank
for Reconstruction and Development

Inkluzija (5.3)

- Evidentan je izraženi jaz između učešća muškaraca i žena na tržištu rada (63% u odnosu na 47%), pri čemu je više od polovine žena ekonomski neaktivno; ovaj jaz se donekle povećao posljednjih godina
- Blizu jedne trećine poslova spada u red neprijavljenih
- Neformalno zapošljavanje pogađa uglavnom muškarce, mlade ljude, slabije obrazovane i starije radnike
- Stopa nezaposlenosti je visoka, posebno među mladima (25%), dijelom i zbog neusklađenosti vještina. Relativno jak priliv doznaka takođe smanjuje podsticaje za rad
- Nezaposlenost je nekoliko puta veća na sjeveru zemlje nego u primorskoj regiji

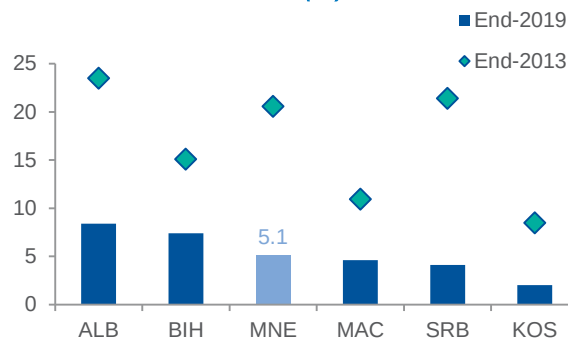
Stopa nezaposlenosti
(u procentima)



Otpornost (6.4)

- Bankarski sektor je dobro kapitalizovan i likvidan; broj nekvalitetnih kredita značajno je opao od 2013. godine
- Na tržištu su prisutne i mikrofinansijske institucije
- Tržišta kapitala nedovoljno su razvijena; berza nije važan izvor finansiranja većine kompanija, a izdavanje korporativnih obveznica je zanemarivo
- Crna Gora je regionalni lider u reformama tržišta električne energije i ima potpuno razdvojene operatore prenosa i distribucije
- Cijene električne energije su liberalizovane za većinu maloprodajnih potrošača
- Potrebno je uspostaviti berzu električne energije i povećati integrisanost tržišta
- Ne postoji tržište gasa

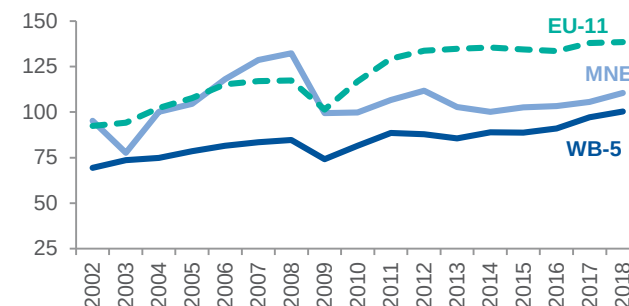
Nekvalitetni krediti
(%)



Integracija (6.2)

- Otvorenost trgovine relativno je visoka, ali se oslanja na izvoz usluga (turizam)
- Izvoz robe (8,5% BDP-a) sastoji se prvenstveno od metala, sirovih minerala i hemikalija
- Transportna i komunalna infrastruktura (npr. vodovod, otpad) nije adekvatno razvijena; zemlju karakteriše nizak stepen putne povezanosti i slaba transportna infrastruktura koja ne počiva na drumskoj infrastrukturi
- Crna Gora ostvaruje nešto lošije rezultate od prosjeka pet zemalja Zapadnog Balkana u pogledu troškova prekogranične trgovine
- Obim SDI po stanovniku je visok; međutim, značajan dio priliva od SDI otpada na nekretnine
- Gubici u prenosu i distribuciji električne energije su relativno visoki

Otvorenost trgovine
(procenat BDP-a)



3. Prioriteti vlade i aktivnosti zainteresovanih strana

3.1. Prioriteti vlade u pogledu reformi

Posljednjih godina, a posebno u periodu od formalnog pokretanja pregovora o pristupanju EU 2012. godine, Crna Gora je sprovedla niz strukturnih reformi i drugih mjera za podršku širokom ekonomskom rastu. Iako nova vlada još nije detaljno razradila svoje ekonomske politike, očekuje se da će raditi na većini sljedećih prioriteta:

- **Energetika:** Integrisanje energetske mreže sa regionom i EU. Dalja liberalizacija tržišta energije s fokusom na povećanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora (Akcioni plan za korišćenje energije iz obnovljivih izvora) i aranžmane za trgovanje na tržištu. Ulaganja u skladu sa direktivama EU o industrijskim emisijama. Priprema Nacionalnog energetskog i klimatskog plana.
- **Efikasniji rad državnih institucija:** modernizacija i digitalizacija javne uprave; smanjivanje administrativnog opterećenja; integrisanje javne usluge i poboljšavanje upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu s ciljem njihove privatizacije.
- **Jače poslovno okruženje:** poboljšavanje regulatornog okvira, poboljšavanje dijaloga između javnog i privatnog sektora i smanjivanje neformalnosti u ekonomiji; prevazilaženje problema neusklađenosti vještina radi povećanja zaposlenosti i participacije.
- **Pristupanje EU:** zatvaranje preostalih poglavlja, sprovođenje Plana ekonomskih reformi i dalji rad na osnovu Zajedničkih zaključaka i priprema projekata u okviru Plana ekonomskih investicija i Instrumenta za pretpristupnu pomoć. Implementacija Digitalne agende za Zapadni Balkan i priprema strategiju za digitalnu transformaciju i IKT sektor.
- **Fiskalna politika:** Bez obzira na privremena povećanja potrošnje s ciljem upravljanja krizom izazvanom kovidom-19, nastavak fiskalnog prilagođavanja s obzirom na visok nivo javnog duga. Stoga će određivanje prioriteta u pogledu javnih investicija biti od presudnog značaja.
- **Turizam:** Diverzifikovanje ovog sektora tako da ne počiva isključivo na pristupu „sunce, more i pijesak“, uključujući produžavanje trajanja sezone, rješavanje problema regionalnih razlika i fokusiranje na povratne sprege i unapređivanje turizma koji donosi dodatnu vrijednost.
- **Transport:** Pored davanja prioriteta tekućim projektima na putnoj i željezničkoj infrastrukturi, razmotriti i nove investicije (uključujući luke i aerodrome), kako bi se poboljšale regionalne veze u skladu sa transportnim koridorima EU.

3.2. Reformska područja EBRD-a koja su načelno dogovorena s vlastima

- Veće učešće privatnog sektora u infrastrukturi, uključujući transport i energetske povezanost.
- Kontinuirana podrška digitalnoj tranziciji, u Crnoj Gori uključujući savjetodavnu politiku za IKT i e-upravu, i potencijalno ulaganje u infrastrukturu koja omogućava digitalizaciju.
- Dalja diverzifikacija ekonomije i podrška privrednim subjektima i malim i srednjim preduzećima u pogledu poboljšanja pristupa finansijama, jačanja konkurentnosti i povratnih sprege i integracije lanca vrijednosti.
- Izgradnja većih administrativnih i implementacionih kapaciteta kroz dijalog o politikama, uključujući i kapacitete lokalnih samouprava i preduzeća u državnom vlasništvu.
- Podrška prelasku na zelenu ekonomiju i pravednu tranziciju i povećanje broja obnovljivih izvora u energetskom sektoru kroz investicije i savjetodavne usluge.
- Nastavak investicija u jačanje lokalnih usluga i rješavanje problema nedostatka vode i uticaja klimatskih promjena na lokalnu infrastrukturu.

3.3. Ključne poruke civilnog društva EBRD-u

- Organizacije civilnog društva podržale su inicijativu za davanje prioriteta jačanju konkurentnosti kroz jačanje kapaciteta privatnog sektora i poboljšanjem poslovnog okruženja. OCD podršku EBRD-a smatraju izuzetno neophodnom u dijelu olakšavanja pristupa finansijama za mala i srednja preduzeća i mlade preduzetnike (uključujući i žene). Oni traže da Banka pomogne u jačanju stabilnosti investicione klime i fiskalne politike.
- OCD su takođe pozdravile fokus koji Banka stavlja na produbljivanje tranzicije ka zelenoj ekonomiji u Crnoj Gori, ističući da je potrebno učiniti više na izgradnji kapaciteta i edukaciji privatnog sektora o GET-u, posebno u pogledu kružne ekonomije i obnovljivih izvora energije.
- Predstavnici civilnog društva su i pozdravili podršku Banke poboljšanju povezanosti i integrisanosti širenjem prekograničnog transporta, energije i digitalnih veza. OCD smatraju da je digitalna transformacija naročito važna za razvoj zemlje.
- Po mišljenju OCD-a, neophodna su dalja poboljšanja u području rodne i ekonomske inkluzije, posebno u pogledu ekonomskih razlika i pristupa tržištu rada za žene, etničke manjine i osobe sa invaliditetom.

4. Definisanje prioriteta Strategije EBRD-a u Crnoj Gori



European Bank
for Reconstruction and Development

Šta treba promijeniti? (Dijagnostika stanja u zemlji)	Da li se to može promijeniti? (politička ekonomija)	Šta Banka može da uradi? (institucionalni kapaciteti)	Strateški prioriteti (2020-2025)	Šta želimo da postignemo (Ključni ciljevi)
- Ekonomiju je neophodno diverzifikovati kako bi se smanjilo oslanjanje na turizam koji počiva na „suncu, moru i pijesku“. Imajući na umu dodatnu štetu usljed krize izazvane kovidom-19 koja se osjeća u svim sektorima, MSP treba da poboljšaju produktivnost i zahtijevaju bolji pristup finansijama - Veliki, neefikasni sektor preduzeća u vlasništvu države zahtijeva jače korporativno upravljanje - Regionalne i rodne razlike u radnoj snazi i dalje su prisutne; stopa nezaposlenosti među mladima je visoka, a evidentna je i neusklađenost vještina i potreba na tržištu rada - Neformalnost ostaje široko rasprostranjena pojava koja opterećuje poslovni ambijent	- Približavanje EU ostaje ključno vanjsko sidro za reforme - Mogućnosti za jačanje veza između turizma i drugih sektora, npr. poljoprivrede i zdravstva - Komplikovano nasljeđe iz prethodnih privatizacija, uz neizvjesnosti u pogledu kvaliteta sredstava i transparentnosti - Kapaciteti javne uprave relativno su ograničeni, naročito na opštinskom nivou - Početni vladini naponi na rješavanju problema neformalnosti, npr. Zakon o radu iz 2019. godine	- Djelotvorna podrška malim i srednjim preduzećima, uključujući kreditne linije, podršku kratkoročnoj likvidnosti i nefinansijske instrumente podrške putem ASB-a - Specijalizovana podrška za nedovoljno podržane segmente društva, uključujući WiB, YiB - Snažni rezultati u pogledu podrške komercijalizaciji i poboljšanju korporativnog upravljanja u državnim preduzećima - EBRD je u stanju da promovise rješenja za unapređenje vještina, veću finansijsku inkluziju i jednak pristup mogućnostima - Radom na javnim politikama može se podržati dalja reforma poslovne klime	<i>Jačanje konkurentnosti putem unapređivanja kapaciteta privatnog sektora i poboljšanjem poslovnog okruženja</i>	- Ojačani kapaciteti MSP i veći stepen diverzifikacije ekonomije - Povećana komercijalizacija i učešće privatnog sektora - Povećane vještine i ekonomsko uključivanje - Poboljšano upravljanje i poslovno okruženje
- Visok energetska karbonski intenzitet, uglavnom usljed oslanjanja na ugalj i rada ključnih industrija poput aluminijuma - Prisutni su izazovi u pogledu ispunjavanja klimatskih ciljeva EU - Proizvodnja električne energije podložna je sezonskim fluktuacijama, s još uvijek prevladavajućim oslanjanjem na ugalj i hidroenergiju koja je osjetljiva na uticaj klimatskih promjena - Potrošnja energije u građevinskom sektoru je vrlo velika; neophodno je modernizovati građevinski sektor - Potrebno je modernizovati sisteme upravljanja otpadom, uključujući recikliranje	- Tekući proces usklađivanja politika energetske efikasnosti i zaštite životne sredine sa pravom EU utičaće na investicione odluke, iako ne u jednakoj mjeri u svim regijama - Vlada se obavezala na poštovanje COP21 NDC - Obnovljiva energija predstavlja ključni prioritet vlade u okviru Strategije razvoja energetike; ciljevi su usklađeni s Pariskim sporazumom i kao takvi su već ispunjeni - Neophodne su dalje investicije u lokalnu komunalnu infrastrukturu kako bi se zadovoljili zahtjevi EU (poglavlje 27)	- Snažni dokazi o postojanju institucionalne i finansijske podrške za energiju iz obnovljivih izvora i klimatsku otpornost - Pružanjem savjetodavne podrške EBRD može pomoći u inicijativama vezanim za pravednu tranziciju ako bude potrebe/po potrebi - EBRD proizvodi mogu doprinijeti jačanju energetske i resursne efikasnosti kao i kružne ekonomije (npr. programima u okviru inicijative GEFF) - Veliko iskustvo u razvoju održive infrastrukture putem namjenskih GET okvira (npr. REEP, Zeleni gradovi).	<i>Produbljivanje tranzicije ka zelenoj ekonomiji u Crnoj Gori kroz čistiju energiju i održivije usluge na lokalnom nivou</i>	- Povećan kapaciteti obnovljive energije - Povećana energetska i resursna efikasnost i klimatska otpornost - Poboljšan učinak, pružanje usluga i održivost lokalne komunalne infrastrukture
- Loša putna povezanost i saobraćajna infrastruktura mimo putne traže značajna ulaganja, kako ne bi došlo do pogoršanja već postojećih regionalnih razlika - Troškovi prekogranične trgovine čine da CG zaostaje za susjedima sa ZB a gubici u prenosu i distribuciji sa EU-11 relativno su visoki - Potrebna je veća integracija tržišta energije kako bi se poboljšale veze sa susjedima - Potrebna je dalja digitalizacija javnog sektora, kao i širokopojasne infrastrukture širom zemlje	- Geografski položaj čini da je CG na raskršnici regionalnih infrastrukturnih koridora - Inicijative za regionalno povezivanje putem Ekonomskog i investicionog plana EU uz podršku WBIF-a - Zajednički akcioni plan za regionalno tržište (CRM AP) za Zapadni Balkan - Javni dug mogao bi porasti na 90% BDP-a, što ograničava fiskalni prostor - Crna Gora je regionalni lider u reformi tržišta električne energije - Nacionalna strategija za širokopojasnu mrežu prepoznaje potencijal IKT sektora	- Zajedno s drugim međunarodnim finansijskim institucijama i donatorima, EBRD može sufinansirati transportne projekte za unapređenje regionalnih veza, ali i dati podršku uključivanju u regionalne tokove - EBRD može finansirati energetske povezanost, uključujući regionalne mreže - Usluge savjetodavne podrške koje pruža EBRD mogu olakšati učešće privatnog sektora i ojačati kapacitete, uključujući JPP - EBRD može podržati razvoj regionalne širokopojasne infrastrukture	<i>Davanje podrške daljoj povezanosti i integraciji širenjem prekograničnog transporta, energetske i digitalnih veza.</i>	- Poboljšani kvalitet i povezanost transportnih i energetskih mreža - Poboljšani kvalitet i povezanost digitalne infrastrukture

5. Okvir aktivnosti i rezultata



European Bank
for Reconstruction and Development

Prioritet 1: Jačanje konkurentnosti putem unapređivanja kapaciteta privatnog sektora i poboljšanjem poslovnog okruženja

Ključni ciljevi	Aktivnosti	Indikatori praćenja (ishodi)
Ojačani kapaciteti MSP i veći stepen diverzifikacije ekonomije	- Obezbijediti direktno finansiranje privrednim subjektima i malim i srednjim preduzećima, uključujući jačanje i diverzifikaciju poljoprivrednih lanaca snabdijevanja i veza, kao i osiguranje kratkoročnih obrtnih sredstava / likvidnosti pod okriljem Okvira otpornosti - Obezbijediti prilagođenu savjetodavnu podršku kroz ASB program kako bi se pomoglo MMSP da povećaju svoju produktivnost (uključujući digitalizaciju), ojačalo korporativno upravljanje, povećala spremnost za izvoz i doprinijelo boljem usklađivanju sa EU standardima. Nastavit sa identifikovanjem klijenata za programe Blue Ribbon i Star Venture, s naglaskom na IKT/digitalne kompanije - Sklapati partnerstva s lokalnim bankama/MFI kroz zajedničke kreditne linije i povećanje dostupnosti savjetodavne podrške, uključujući i podršku ciljanim tržišnim nišama i nedovoljno opsluženim područjima, kao što su žene, mladi, agrobiznis, turizam i zelene finansije - Nastaviti s finansiranjem trgovine kroz EBRD-ov Program olakšavanja trgovine - Težiti razvoju novih proizvoda za mala i srednja preduzeća (npr. podjela rizika, usluge podrške trgovini i/ili lizing); u svjetlu uticaja trenutne krize, istražiti mogućnosti za uspostavljanje kreditnog garantnog fonda ili sličnog mehanizma, potencijalno u saradnji sa relevantnim vladinim subjektima	- Broj ASB i korporativnih klijenata koji izvještavaju o povećanom izvozu i/ili produktivnosti - Broj/obim pod-kredita za MMSP koje daju PFI uz finansijsku podršku EBRD-a
Povećana komercijalizacija i učešće privatnog sektora	- Selektivno uspostaviti komunikaciju i saradnju s preduzećima u državnom vlasništvu u cilju - promovisanja poboljšanog korporativnog upravljanja, poboljšanja finansijskog i operativnog učinka i komercijalizacije, kao i podrške potencijalnom restrukturiranju; - podsticanja transparentne privatizacije (uključujući, potencijalno, ključne turističke infrastrukture i IKT sredstava); i - gdje je to moguće, povećati učešće privatnog sektora (npr. JPP u lokalnoj komunalnoj infrastrukturi - Uključivanje u domen izrade i realizacije javnih politika i pružanje s njima povezane savjetodavne podrške, uz podršku / saradnju s drugim međunarodnim finansijskim institucijama, kako bi se poboljšalo upravljanje u preduzećima u državnom vlasništvu, npr. kroz razvoj politike upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu, poboljšano integrisanje otkrivanja povezanih s klimatskim promjenama u glavnim finansijskim izvještajima.	Poboljšano korporativno upravljanje (komercijalne prakse u podržanim preduzećima u državnom vlasništvu, uključujući i kroz CGAPS)
Povećane vještine i ekonomsko uključivanje Poboljšano upravljanje i poslovno okruženje	- Zajedno sa korporativnim klijentima i drugim partnerima, podržati politike i inicijative za razvoj vještina kako bi se pomoglo u prevazilaženju nedostataka i neusklađenosti, npr. putem unapređenja programa stručnog obrazovanja i osposobljavanja i koordinacije s lokalnim nadležnim obrazovnim organima kako bi se nastavni programi i planovi uskladili s potrebama tržišta rada - Istraživati mogućnosti za razvijanje raznovrsnijeg, održivijeg i inkluzivnijeg turističkog sektora (i s njim povezane infrastrukture) sa jakom povratnom spregom. - Nastaviti s podrškom poboljšanju upravljanja i investicione klime, uključujući mjere čiji je cilj: - ojačati e-upravljanje (npr. digitalizacijom relevantnih javnih usluga i omogućavanjem jedinstvenog digitalnog šaltera); - smanjiti neformalnost (npr. reformom inspekcijskog rada); - pružanje pomoći mehanizmima javno-privatnog dijaloga za promociju reformi prilagođenih poslovanju (npr. Savjet za konkurentnost, komercijalno posredovanje); i - dalji razvoj regionalnih poslovnih i investicionih platformi i politika - Istražiti mogućnosti za jačanje otpornosti, efikasnosti i inkluzije finansijskog sistema kroz savjetodavnu i tehničku pomoć Centralnoj banci i Fondu za zaštitu depozita	- Broj ciljnih grupa za inkluziju (žene, mladi, ostali) koje ovlađavaju novim/poboljšanim vještinama i/ili mogućnošću zapošljavanja kao rezultat obuke - Unapređenje pravnog, institucionalnog i/ili regulatornog okvira u cilju poboljšanja poslovnog okruženja

PUBLIC

Indikator uticaja: Rang u pogledu lakoće poslovanja prema izvještaju Svjetske banke (početno stanje: 50. od ukupno 190 mjesta (2020))

Konkurentnost



Inkluzija



5. Okvir aktivnosti i rezultata



European Bank
for Reconstruction and Development

Prioritet 2: Produbljivanje tranzicije ka zelenoj ekonomiji u Crnoj Gori kroz čistiju energiju i održivije usluge na lokalnom nivou

Ključni ciljevi	Aktivnosti	Indikatori praćenja (ishodi)
Povećani kapaciteti obnovljive energije	- Obezbijediti direktno i posredničko finansiranje u cilju daljeg razvoja i integracije projekata koji se tiču obnovljivih izvora energije (prije svega vjetra i sunca), zajedno sa savjetodavnom podrškom za sprovođenje najboljih tržišnih praksi i ekoloških i socijalnih standarda, kao i za promovisanje veće otpornosti na klimatske promjene - Obezbijediti savjetodavne usluge za usklađivanje relevantnih zakonskih i regulatornih okvira za upotrebu obnovljive energije sa zahtjevima EU (uključujući šeme podrške i sprovođenje Vladoog Akcionog plana korišćenja energije iz obnovljivih izvora), kao i potencijalnu ciljanu pomoć u podršci vladinoj posvećenosti smanjenju karbonskog otiska i povezanim socio-ekonomskim aspektima koji pomažu pogođenim regijama da pređu na novi ekonomski model - Pružiti podršku daljem povećanju kapaciteta električne mreže za apsorpciju obnovljive energije kroz proširenu upotrebu pametne mreže i instrumenata za mjerenje i drugim mjerama s ciljem podsticanja privatnih investicija	- Ukupni instalirani kapacitet obnovljive energije (MW) - Pravni, institucionalni i/ili regulatorni okviri koji podržavaju obnovljivu energiju
Povećana energetska i resursna efikasnost, kao i klimatska otpornost	- Podržati veću energetska i resursnu efikasnost i klimatsku otpornost u energetskom sektoru rekonstrukcijom i nadogradnjom sistema EPCG za proizvodnju i distribuciju - Podržati ulaganja u zelenu ekonomiju i povezane savjetodavne usluge u privatnom sektoru radi poboljšanja energetske i resursne efikasnosti, uključujući i aktivnosti u sklopu ASB programa podrške malim preduzećima - Pokrenuti programe u okviru GEFF-a kako bi se obezbijedile kreditne linije za energetska i resursnu efikasnost putem partnerskih finansijskih institucija (s početnim fokusom na sektor maloprodaje i stambene zgrade, a kasnije potencijalno šireći fokus na javne zgrade, mala i srednja preduzeća i kružnu ekonomiju) i tražiti dodatne mogućnosti za unapređenje energetske efikasnosti kroz REEP - Savjetodavna podrška za promociju ekološki održivih i klimatski otpornih praksi u sektoru turizma i ugostiteljstva, u skladu s kriterijima učinka EBRD-a	- Ukupna ušteda primarne energije (GJ/g) - Broj/obim kredita za EE odobrenih od strane PFI uz podršku u vidu finansiranja od strane EBRD
Poboljšane performanse, kvalitet pružanja usluga i održivost lokalne infrastrukture	- U zavisnosti od dostupnosti državnih garancija, težiti finansiranju održive, niskokarbonske i klimatski otporne komunalne infrastrukture i s njom povezanih usluge, uključujući vodovod i tretiranje otpadnih voda, upravljanje otpadom i daljinsko grijanje, u kombinaciji sa tehničkom pomoći/izgradnjom kapaciteta čiji je cilj poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pružanja usluga isporuka i usklađenost sa direktivama EU koje se odnose na životnu sredinu, potencijalno i kao dio Okvira Zeleni gradovi - U vezi sa gore navedenim, ispitati mogućnosti za primjenu rješenja iz privatnog sektora posredstvom JPP - Tražiti mogućnosti za promociju pametnih i održivih transportnih sistema (npr. električna vozila, međugradska/gradska infrastruktura za punjenje) putem savjetodavnih usluga, izgradnje kapaciteta i direktnih ili posredničkih vidova finansiranja - Nastaviti sa ulaganjem u jačanje regionalnog vodosnabdijevanja i rješavanje problema nedostatka vode i uticaja klimatskih promjena u priobalnim regijama, uključujući i implementaciju Plana upravljanja vodnim resursima	- Ukupni smanjenje emisije CO2e (tona/god.) - Ukupna ušteda vode (m3/god.)

Indikator učinka: Udio obnovljivih izvora u proizvodnji električne energije (počevši od 2012. godine) 51% (izvor, godina)

Prelazak na zelenu ekonomiju



5. Okvir aktivnosti i rezultata



European Bank
for Reconstruction and Development

Prioritet 3: Davanje podrške daljoj povezanosti i integraciji širenjem prekograničnog transporta, energetske i digitalnih veza.

Ključni ciljevi	Aktivnosti	Indikatori praćenja (ishodi)
Poboljšani kvalitet i povezanost transportnih i energetske mreže	- Blisko sarađujući sa multilateralnim donatorima kao što je WBIF i uzimajući u obzir kapacitet državnog duga, nastojati da se dalje razvija ključna transportna i energetska infrastruktura jačajući integraciju Crne Gore sa regionalnim tržištima u jugoistočnoj Evropi i zapadnom Balkanu, koristeći komercijalna i, gdje je to moguće, rješenja iz privatnog sektora kako bi se: - unaprijedila unutrašnja mreža puteva, naročito njeni dijelovi koji ulaze u sastav prekograničnih koridora, uključujući veze sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom; - modernizovala i obnovila željeznica, kao i veze sa Srbijom i Albanijom; - nadogradili kapaciteti lučkih i aerodromskih objekata; - poboljšala visokonaponska energetska mreža unutar zemlje i međusobne veze sa susjednim zemljama, uključujući Albaniju; i - dalje istražile mogućnosti regionalne gasne međupovezanosti Hrvatske, Albanije i Crne Gore putem predloženog jonsko-jadranskog gasovoda - U vezi sa gore navedenim, pružiti tehničku pomoć za poboljšanje institucionalnih kapaciteta, uključujući dizajniranje, selekciju, nabavku i realizaciju infrastrukturnih projekata (uključujući potencijalna buduća JPP), integrisanje pitanja rodne ravnopravnosti u planiranje i upravljanje i izgradnju niskokarbonske i klimatske otpornosti svih transportnih i energetske sistema od kritičnog značaja, uključujući i elektrifikaciju - Istražiti pristupe za poboljšanje ekonomskih prilika i učešće na tržištu rada, uključujući i ruralno stanovništvo, kroz poboljšani pristup transportnoj infrastrukturi i uslugama - Politički angažman za razvoj regionalnog energetskeg tržišta, korišćenjem postojećih međudržavnih veza	- Poboljšani ili povećani kapaciteti transportne ili energetske mreže kroz projekte koje podržava Banka - Realizuju se infrastrukturna JPP/koncesije korišćenjem sredstava iz privatnog sektora
Poboljšani kvalitet i povezanost digitalne infrastrukture	- Nadovezujući se na studiju izvodljivosti finansiranu posredstvom WBIF-a, nastaviti sa podržavanjem inicijative za poboljšanje pristupa informacijama i komunikacionim tehnologijama u cijeloj zemlji, uključujući i dijelove populacije koji ne dobijaju dovoljno kvalitetne usluge, istraživanjem mogućnosti za razvoj širokopojasne infrastrukture, pružanjem povezanih pravnih i regulatornih savjeta (npr. zajedničko korišćenje infrastrukture i licenciranje) i potencijalno ulaganje u odabrane IKT kompanije - Pružanje savjetodavne podrške u vezi s javnim politikama digitalnog razvoja u skladu sa Digitalnom agendom za Zapadni Balkan, Ekonomskim i investicionim planom za Zapadni Balkan i Akcionim planom za regionalno tržište - Istražiti mogućnost potencijalnih ulaganja u centre za podatke i drugu javnu infrastrukturu kritičnu za IKT, kao vid podrške prelasku na zeleniju e-upravu - Podržati uvođenje rješenja pametnih gradova za poboljšanje efikasnosti i pouzdanosti urbane infrastrukture kroz aktivno učešće u okviru „Zeleni gradovi“	Unapređenje pravnog / institucionalnog / regulatornog okruženja kojim se podržava IKT sektor

6. Mapiranje komplementarnih aktivnosti međunarodnih partnera u oblastima rada EBRD-a

OBLASTI POSLOVANJA EBRD-a

		Sektori									Horizontalne teme			
		Industrija, trgovina i agribiznis					Održiva infrastruktura		Finansijske institucije		Strateške inicijative			
Indikativne vrijednosti investicija / grantova (prosječno za period 2017-2020, izraženo u milionima €)		Agrobiznis	IKT	Proizvodnja i usluge	Prirodni resursi	Nekretnosti i turizam	Energetika	Infrastruktura	Bankarski sektor	Nebankarske finansijske institucije	Zelena ekonomija	Inkluzija i rodna ravnopravnost	Lokalna tržišta valuta i kapitala	Mala preduzeća
EIB	116						€P	€P	€		€	P		€
EU *	65	€P				P	€P	€P	€		€P	P		P
Svjetska banka	62	€P	P				€P		€P		€P			
KfW	31						€	€		€	€			€
IFC	3.5					€		€P		€				
EBRD	58	€	€P			€P	€P	€P	€		€P	€P		€P

€	Oblast značajnih investicija	●	Fokus uglavnom na privatnom sektoru
P	Oblast značajnijeg dijaloga u vezi s javnim politikama	○	Fokus uglavnom na javnom sektoru

Potencijalne oblasti saradnje



Konkurentnost:

Iskoristiti bespovratna sredstva EU i drugih donatora za podršku pristupu finansiranju u ključnim sektorima kao što je agrobiznis



Integrisanost:

Pod okriljem WBIF-a, nastaviti blisku koordinaciju sa EU, EIB-om, KfW-om i drugim donatorima za razvoj ključnih projekata u oblasti saobraćaja, energije i digitalne infrastrukture.



Prelazak na zelenu ekonomiju:

Blisko sarađivati s KfW-om na promovisanju energetske efikasnosti i istražiti mogućnosti za unapređenje Zelene agende za Zapadni Balkan zajedno sa EU



Inkluzija:

Istražiti mogućnosti za razvoj projekata pod okriljem Okvira kulturne baštine uz podršku EU i unaprijediti integrisanje rodne ravnopravnosti kroz uključivanje donatora kao što je Fond za dobro upravljanje

7. Rizici u implementaciji strategije i ekološke i socijalne implikacije

Rizici po implementaciju strategije	Vjerovatnoća	Efekat
Politička nestabilnost koja je rezultat veoma raznolike koalicione vlade s minimalnom parlamentarnom većinom mogla bi negativno uticati na sprovođenje reformi, naročito na fiskalni učinak, mjere zaštite životne sredine (uključujući zelenu energetska agendu) i privatizaciju		
Dugotrajne mjere suzbijanja i ublažavanja kovida-19 vjerovatno će dodatno smanjiti ekonomsku produktivnost i izazvati posebne poremećaje u turističkoj industriji, odložiti ekonomski oporavak i odvrati dugoročnije investicije		
Smanjen fiskalni prostor i zabrinutost u vezi s održivošću javnog duga ostavljaju malo prostora za infrastrukturne projekte, što zahtijeva značajna bespovratna sredstva u vidu grantova ili koncesione vidove finansiranja		
Slabi administrativni kapaciteti i restrukturiranje resornih ministarstava mogli bi odložiti i negativno uticati na pripremu i realizaciju projekata, posebno velikih infrastrukturnih projekata		
Kreditiranje malih i srednjih preduzeća od strane drugih međunarodnih finansijskih institucija, za koje bi garantovala država, može proizvode EBRD-a učiniti nekonkurentnim		
Ekološki rizici i ranjivost na klimatske promjene, nalik ostalim zemljama Zapadnog Balkana, mogli bi predstavljati prepreku neometanom sprovođenju Strategije		
Zavisnost od regionalnih inicijativa koje se oslanjaju na okvire i resurse širom Zapadnog Balkana mogu uticati na tempo i obim sprovođenja Strategije, posebno u dijelu koji se tiče integracije i prelaska na zelenu ekonomiju		

Ekološke i socijalne implikacije
Procjena i upravljanje uticajima na ekološke i socijalne aspekte, angažman zainteresovanih strana: Osigurati da se direktni, indirektni, kumulativni i prekogranični ekološki i socijalni učinci projekata na odgovarajući način procjenjuju u skladu s EIA direktivom EU i PR-ovima EBRD-a. Podržati klijente u jačanju kapaciteta za upravljanje ekološkim i socijalnim implikacijama i podijeliti izvještaje. Rad i uslovi rada: Osigurati da se politike i radne prakse upravljanja ljudskim resursima klijenta usklade sa zahtjevima EBRD-a i EU, naročito u pogledu radnih prava, upravljanja dobavljačima, sprečavanja potencijalne diskriminacije na radnom mjestu i promovisanja jednakih mogućnosti i uključivanja. Efikasnost resursa i sprečavanje i kontrola zagađenja: Ostaju izazovi u sakupljanju čvrstog otpada i prečišćavanju i otpadnih voda, kao i zagađenju vazduha. Pružiti podršku klijentima da usklade sa relevantnim EU direktivama i poboljšaju efikasnosti procesa specifičnih za datu industriju u skladu s najboljim dostupnim praksama (BAT) u sklopu mandata koji se odnosi na GET. Zdravlje i sigurnost: Poboljšati zdravlje i sigurnost na radu i u zajednici sa posebnim fokusom na aktivnosti koje se smatraju uobičajenim uzrocima akcidenata koje prijavljuju klijenti koji realizuju projekte koje finansira Banka. Dodatni akcenat biće stavljen na bezbjednost na putevima podizanjem svijesti u zajednicama, smanjenjem okupacionih rizika na putevima i poboljšanjem inženjerskih standarda bezbjednosti na istima, što će zahtijevati podršku u vidu tehničke saradnje. Otkup zemljišta, nedobrovoljno iseljavanje i ekonomsko raseljavanje: Osigurati da se svi projekti u kojima je potrebno izvršiti otkup ili eksproprijaciju zemljišta, bilo trajno ili privremeno, budu u skladu sa zahtjevima Banke za kompenzaciju i ponovno uspostavljanje neometanog obezbjeđivanja egzistencije, vodeći računa da se zainteresovane strane, uključujući ranjive grupe, smisleno uključe u proces i da se s njima obave konsultacije. Očuvanje biodiverziteta i održivo upravljanje živim prirodnim resursima: I dalje postoje izazovi koji se tiču potrebe da se na adekvatan način razmotre potencijalni rizici i uticaji projektnih aktivnosti na osjetljiva i/ili zakonom zaštićena i međunarodno priznata područja s bogatim biodiverzitetom. Sredstva TC-a za inicijative čiji je cilj izgradnja kapaciteta i pouzdana procjena biodiverziteta potrebna su kako bi se osiguralo da su vrste i staništa koja treba očuvati zaštićena kada projekti mogu začeti u zaštićena prirodna područja, područja predložena za upis na Emerald listu i/ili ključna područja za zaštitu biodiverziteta Kulturno nasljeđe: Osigurati da se sprovede odgovarajuće procjene i uključe zainteresovane strana prilikom realizacije projekata u područjima koja su prepoznata kao kulturno važna, kao i da se zaštiti materijalno i nematerijalno kulturno nasljeđe. Finansijski posrednici: Osigurati da partneri iz redova finansijskih institucija imaju uspostavljene adekvatne E&S kapacitete i procedure za upravljanje rizicima. Monitoring i nadzor: Sarađivati s klijentima na praćenju učinka u pogledu E&S i rješavanju naslijeđenih problema povezanih s portfoliom Banke, što može zahtijevati podršku u vidu TC.

8. Procjena potreba za sufinansiranjem od strane donatora

8.1. Procjena potreba tokom perioda implementacije nove strategije

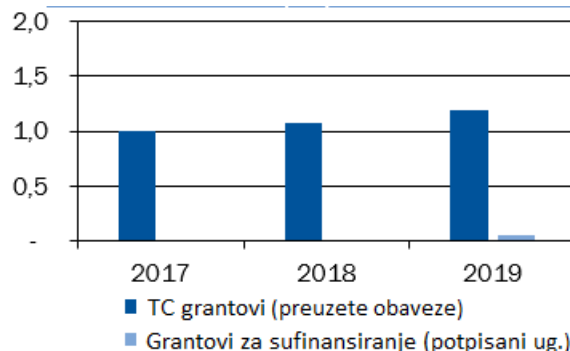
Za postizanje ciljeva iz predmetne strategije biće potrebna donatorska sredstva za:

- Podršku većim investicijama za unapređenje regionalne integracije i povezivanja u sektorima transporta, energije i digitalne infrastrukture.
- Dijalog o politici i podršku daljem jačanju upravljanja (posebno u sektoru preduzeća u državnom vlasništvu), investicione klime i digitalizacije, kao i za podršku razvoju regionalnog energetskog tržišta.
- Garantovanu podršku malim i srednjim preduzećima, zajedno sa savjetodavnom podrškom za povećanje produktivnosti, spremnosti za izvoz, digitalizacije, integracije lanca vrijednosti, energetske efikasnosti i usaglašenosti sa najboljom međunarodnom praksom.
- Poboljšanje programa stručnog osposobljavanja kako bi se povećao razvoj vještina, i pospješile jednakost i pristup ekonomskim mogućnostima.
- Podršku realizaciji programa za finansiranje energetske efikasnosti.
- Izgradnja kapaciteta za poboljšanje pružanja lokalnih komunalnih infrastrukturnih usluga i njihovo usklađivanje sa direktivama EU o zaštiti životne sredine.

Odabrani indikatori pristupačnosti

		Percentilni rang u EBRD regionu ¹
BDP po glavi stanovnika (paritet kupovne moći, tekući, \$) ²	22,989	59.
Zemlja korisnica ODA	Da	N/A
ODA kao udio u Bruto nacionalnom prihodu (%) ³	2.83	68.
ODA po glavi stanovnika (\$ - trenutne cijene) ³	251.13	88.

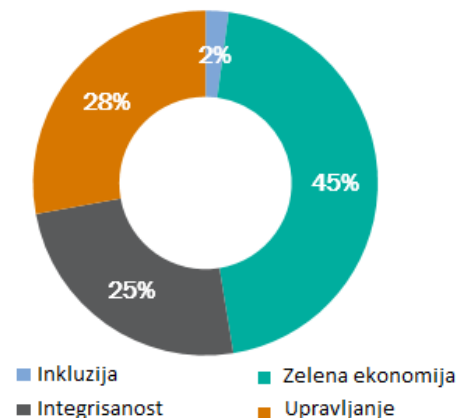
Finansiranje od strane donatora tokom perioda implementacije prethodne strategije (€m)⁴



8.2. Potencijalni izvori donatorskih sredstava

- **Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF):** Zajednička inicijativa vlada zemalja korisnica, EU, bilateralnih donatora i međunarodnih finansijskih institucija. Tehnička saradnja i bespovratna sredstva za zajedničke projekte i zajednička ulaganja dostupna su za prioritetne investicije u projekte koji se tiču transporta, energije, zaštite životne sredine, digitalnog, socijalnog i privatnog sektora. **Garantni program EU za Zapadni Balkan** takođe se može koristiti za ublažavanje rizika kako u javnom tako i u privatnom sektoru.
- Pored sredstava koja se usmjeravaju putem WBIF-a, mogu biti dostupni i drugi **Instrumenti EU za pretpriputnu pomoć (IPA)**. Prioritetne oblasti za Crnu Goru u okviru IPA II uključuju upravljanje, zakonske reforme, životnu sredinu, transport, konkurentnost, zapošljavanje i socijalne politike, poljoprivredni i ruralni razvoj i regionalnu saradnju. Sredstva dostupna u okviru IPA III počće da se opredjeljuju korisnicima 2021. godine.
- I dalje će se tražiti podrška **bilateralnih donatora**. Sredstva se takođe mogu usmjeravati putem **okvira iza kojih stoji više donatora**, poput Fonda za mala preduzeća.
- Crna Gora ispunjava uslove za dobijanje sredstava iz **Fonda za zelenu klimu (GCF)** i **Globalnog fonda za životnu sredinu (GEF)**.
- **Specijalni akcionarski fond EBRD-a** takođe može poslužiti kao važan dopunski izvor finansiranja pomažući u tome da se premoste neusklađenosti između nezadovoljenih potreba i dostupne donatorske podrške (uključujući i za potrebe određenog dijaloga o javnim politikama i projekte upravljanja).

Korišćenje grantova u periodu 2018-19⁵



1. Prosti percentilni rang kao udio EBRD ekonomija koje su ispod Crne Gore.

2. Izvor: WDI (2019. ili najskorija dostupna godina)

3. Izvor: OECD (2018)

4. Podaci o TC 2017-2019 zasnivaju se na sredstvima opredjeljenim na nivou projekta. Iznosi grantova za zajedničko ulaganje zasnivaju se na potpisanim ugovorima s klijentima.

5. Na osnovu primarnog kvaliteta tranzicije kod grantova za koje su opredijeljena sredstva (u slučaju grantova za tehničku saradnju) ili koji su potpisani s klijentima (u slučaju grantova koji podrazumijevaju zajedničko investiranje) tokom 2018. and 2019.

Aneksi



European Bank
for Reconstruction and Development

Crna Gora ostala je posvećena primjeni političkih principa navedenih u članu 1 Sporazuma o osnivanju Evropske banke za obnovu i razvoj i tokom perioda implementacije prethodne strategije, u skladu s njenom težnjom da sprovede sveobuhvatne reforme u okviru agende pristupanja EU. U isto vrijeme, Crna Gora nastavlja da se suočava s brojnim izazovima, dijeleći mnoge ključne institucionalne slabosti sa drugim zemljama Zapadnog Balkana, kao što su – slaba vladavina prava i relativno nizak kapacitet javne uprave, koje dodatno komplikuje činjenica da je riječ o maloj zemlji.

U periodu od usvajanja prethodne Strategije za Crnu Goru, evidentan je neujednačen politički dijalog, kao i praksa postizanja konsenzusa, što je kulminiralo čestim bojkotom rada Skupštine i povremenim uličnim protestima.

Uspostavljen je ustavni i zakonodavni okvir za pluralističku parlamentarnu demokratiju. Razdvojenost izvršne i zakonodavne vlasti u političkom sistemu, garancije temeljnih prava i zaštite manjina, te garancija značajne uloge civilnog društva, u velikoj mjeri su u skladu su međunarodnim i evropskim standardima. Izbori se uglavnom sprovode na način koji OEBS i Savjet Evrope smatraju slobodnim.

Napredak ostvaren u pogledu demokratskih reformi, od usvajanja prethodne Strategije do danas, u velikoj mjeri je povezan sa stalnim približavanjem EU. Napredak je posebno ostvaren u pogledu poboljšanja zakonodavnog i institucionalnog okvira. Dosljedno sprovođenje istog u praksi ostaje jedna od slabosti. Crna Gora je uspjela da svoje izborni zakonodavstvo uskladi sa Ustavom, što je dugogodišnja preporuka OEBS-a. Međutim, neophodno je da crnogorske vlasti riješe kontinuirani nedostatak povjerenja javnosti u izborni proces i primijene niz konkretnih preporuka OSCE-a koje do sada nisu implementirane. Ozbiljni izazovi ostaju na području borbe protiv korupcije.

Crna Gora je regionalni lider kad je riječ o procesu pristupanja EU. Od usvajanja prethodne Strategije, uspjela je da okonča proces otvaranja svih poglavlja za pregovore o pristupanju EU, od kojih su tri (od ukupno 33) privremeno zatvorena. Stoga je fokus sada usmjeren na zatvaranje preostalih poglavlja. Brzina ovog procesa će, prema navodima EK, dominantno zavisiti od ispunjavanja privremenih mjerila utvrđenih u poglavljima o vladavini prava.¹

Slobodni izbori i predstavnička vlada

Slobodni, fer i konkurentni izbori

Postojeći pravni okvir, koji je u prošlosti unaprijeđen nizom reformi, prema ODIHR-u/OEBS-u, pruža „osnovne pravne propise za sprovođenje demokratskih izbora“. U isto vrijeme, niz prethodnih preporuka OEBS-a/ODIHR-a i dalje nije adresiran, uključujući profesionalnost, nepristrasnost i transparentnost izborne administracije; mehanizme za provjeru vjerodostojnosti potpisa birača i reviziju biračkog spiska; monitoring rada medija tokom izbornih kampanja; kao i mjere protiv zloupotrebe državnih resursa.²

1. Evropska komisija, izvještaj za Crnu Goru za 2020, 6. oktobar 2020.

2. OEBS/ODIHR. Izjava o preliminarim nalazima i zaključcima o parlamentarnim izborima u Crnoj Gori održanim 17. avgusta 2020, 31. 8. 2020

Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika (tzv. izborni zakon) predstavljaju primarne zakonske propise koji regulišu izbore. Prvim Ustavom nakon obnove nezavisnosti uspostavljen je jednodomni parlament sa 81 poslanikom, koji se bira na četvorogodišnji mandat u jedinstvenoj nacionalnoj izbornoj jedinici po proporcionalnom sistemu zatvorenih lista. Naknadnim amandmanima ukinuta su garantovani mandati za predstavnike manjinskih naroda, utvrđujući umjesto toga sniženi cenzus za sve manjinske stranke. Ovo je učinjeno u skladu sa ustavnim načelom koje nalaže „autentično predstavljanje“ kako bi se omogućilo šire predstavljanje manjina.

Od proglašenja nezavisnosti 2006. godine do danas sprovedeno je pet opštih izbora. Izbori su uglavnom visoko konkurentni, započinju inkluzivnim i transparentnim postupkom prijave kandidata koji biračkom tijelu nude raznovrstan izbor. Kandidati imaju mogućnost vođenja slobodne kampanje. Centralna izborna komisija stalno je tijelo koje imenuje Skupština i koje uglavnom funkcioniše na učinkovit način. Izborni zakon predviđa i domaće i međunarodno praćenje tj. posmatranje izbora na svim nivoima izborne administracije.

Uprkos sveukupnom transparentnom i dobro administriranom sprovođenju izbora, konstantne su optužbe da su se država i vladajuće stranke stopile u jedno. Međunarodna misija za posmatranje izbora (IEOM) utvrdila je da je tokom posljednjih parlamentarnih izbora, koji su se održali u avgustu 2020. godine, vladajuća stranka imala „neprimjerenu prednost zahvaljujući zloupotrebi položaja i državnih resursa i dominantnim medijskim izvještavanjem“.³

Pozitivno je što nijedna politička stranka nije bojkotovala izbore u avgustu 2020. godine. Nadalje, izbori su rezultirali prvom promjenom parlamentarne većine (prvi put od nezavisnosti 2006. i prvi put nakon nekoliko decenija) i premda je pobjeda dotadašnje opozicije ostvarena sa veoma malom razlikom, poražena i do tada vladajuća stranka je odmah priznala rezultat i početni prenos vlasti protekao je mirno.

Razdvojenost zakonodavne i izvršne vlasti

Ustavni i zakonodavni okvir za parlamentarnu demokratiju – koji se zasniva na razdvojenosti zakonodavne i izvršne vlasti, nezavisnim zakonodavstvom i dobro uspostavljenim procedurama zakonodavnog nadzora u propisanim domenima odlučivanja – postoji u Crnoj Gori i uglavnom je u skladu s međunarodnim i evropskim standardima, prema ocjeni Savjeta Evrope. Opseg ovlašćenja zakonodavnog tijela da vladu poziva na odgovornost uglavnom je u skladu s međunarodnim standardima, ali potrebno je ojačati parlamentarni nadzor nad aktivnostima vlade. Bojkot parlamenta od strane opozicije nije dobar korak u tom pravcu.

Stvarna moć ovlašćenja izabranih zvaničnika

Crna Gora je uspostavila institucionalne, pravne i finansijske aranžmane za izabrane zvaničnike koji im omogućavaju da na efektivan način koriste moć ovlašćenja upravljanja i da nisu ograničeni nikakvim nedemokratskim ovlašćenjima poput veta ili drugim neprimjerenim uticajima. Kao i u mnogim drugim zemljama u tranziciji, odavno postoji prislan odnos između poslovne i političke elite. Međutim, ovo ne ugrožava ovlašćenja izabranih zvaničnika da upravljaju državom.

3. Ibid.

Civilno društvo, mediji i participacija

Veličina i nezavisnost civilnog društva

U Crnoj Gori postoji zadovoljavajući pravni okvir za organizacije civilnog društva. Nova strategija i akcioni plan saradnje Vlade CG i nevladinih organizacije usvojeni su u januaru 2018. Sprovođenje ove strategije nadgleda Nacionalna kancelarija za saradnju s nevladinim organizacijama, koja je tehničko tijelo od pet članova i koje funkcioniše pod okriljem Ministarstva javne uprave. Usvajanjem pet podzakonskih akata usmjerenih na primjenu Zakona o nevladinim organizacijama (izmijenjenog i dopunjenog 2017. godine) poboljšan je pravni okvir za organizacije civilnog društva. Dijalog između javnih institucija i civilnog društva poboljšan je otkako je Savjet za razvoj organizacija civilnog društva nastavio s radom 2018. Mandat Savjeta je da unaprijedi saradnju između organizacija civilnog društva i državnih vlasti. Prema novoj organizacionoj strukturi, Savjetom predsjedava ministarka javne uprave i sastoji se od 12 članova (šest državnih službenika i šest predstavnika OCD-a), koji se imenuju na tri godine.

Iako je uloga civilnog društva u praćenju vladinih politika prepoznata, njegovo praktično uključivanje u procese kreiranja politika ostaje ograničeno. Takođe treba ojačati konsultacije između civilnog društva i lokalnih samouprava. Kontroverzna otpuštanja istaknutih predstavnika OCD-a iz regulatornih i nadzornih tijela predstavljaju pitanje koje izaziva zabrinutost.

Pravo na osnivanje sindikata zagarantovano je zakonom, a radnička i sindikalna prava uglavnom se poštuju u praksi. Međutim, kapaciteti Socijalnog savjeta i dalje su ograničeni.

Nezavisnost i pluralizam medija koji funkcionišu bez cenzure

Pluralizam u medijima, koji rade slobodno i bez cenzure, povećao se u posljednjih nekoliko godina. Pravni okvir uglavnom je uspostavljen i u skladu je sa međunarodnim standardima. Novi zakoni o medijima i javnom servisu usvojeni su 2020. Novoizabrane vlasti najavile su namjeru da vrše dalje izmjene i dopune medijskih zakona. Medijsko okruženje je visoko politizovano, što odražava polarizaciju političkih elita i često dovodi do autocenzure među novinarima. Postojanje dva nacionalna samoregulatorna tijela sa sličnim ciljevima i oprečnim političkim stavovima naglašava postojeću podjelu. Tranzicija Radio-televizije Crne Gore sa državne agencije na odgovarajući javni servis nije završen i treba ojačati njenu uređivačku nezavisnost.

Stalne optužbe o zastrašivanju novinara zabrinjavaju. Niz slučajeva u prošlosti, poput ubistva glavnog urednika jedne dnevne novine, i dalje je nerasvjetljen, dok su novi napadi na novinare zabilježeni od usvajanja prethodne Strategije, uključujući i pucanje iz vatrenog oružja na istraživačku novinarku.

Dekriminalizacija klevete bila je važan korak za poboljšanje medijskog okruženja. Međutim, u postojećem zakonodavstvu još uvijek postoji niz krivičnih i drugih odredbi koje su u suprotnosti s međunarodnim standardima o slobodi izražavanja, uključujući „povredu ugleda Crne Gore“, „vrijeđanje u javnom prostoru“ i „izazivanje panike širenjem lažnih vijesti“.

Posljednjih godina svjedoci smo eksplozivnog rasta pristupa Internetu. Prema podacima Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU), procenat stanovništva sa pristupom Internetu porastao je sa 33 posto u 2008. na 71,5 posto u 2018. Društveni mediji igraju sve značajniju ulogu i oko 61 posto građana Crne Gore su aktivni korisnici Fejsbuka.⁴

Višestruki kanali građanskog i političkog učešća

Postoje višestruki kanali koji omogućavaju građansko i političko učešće. Postoje određena pravila i postupci u vezi s javnim konsultacijama, iako se ne sprovode dosljedno u praksi.

Sloboda formiranja političkih stranaka i postojanje organizovane opozicije

Sloboda formiranja političkih stranaka zagantovana je Ustavom i sprovodi se u praksi, što se ogleda u postojanju značajne opozicije koja je u stanju da slobodno vodi kampanje i suprotstavlja se vladinim inicijativama. Na posljednjim parlamentarnim izborima (održanim 2020. godine) učestvovalo je jedanaest lista, koje su činile desetine političkih stranaka.

Vladavina prava i pristup pravdi

Nadmoćnost prava

Postoje neophodne zakonodavne i institucionalne zaštitne mjere koje garantuju nadmoćnost zakona. U skladu s novim pristupom EK, pristupni pregovori Crne Gore započeli su najsloženijim poglavljima 23 i 24 – vezanim za vladavinu prava – kako bi se zemlji osiguralo dovoljno vremena da riješi sve nedostatke i ojača fokus na vladavinu zakona. Ispunjavanje privremenih mjerila postavljenih u ovim poglavljima ostaje jedan od ključnih preduslova za dalja poboljšanja.

Nezavisnost sudstva

Nezavisnost sudstva zagantovana je Ustavom, a na snazi su i ključne mjere zaštite kako bi se osigurala njegova nepristranost. Međutim, ostaju određeni izazovi u pogledu praktične primjene principa nezavisnosti sudstva. Tokom period na koji se odnosi izvještaj bilo je navoda o miješanju u rad Specijalnog državnog tužilaštva. Izražena je zabrinutost zbog ponovnog imenovanja nekoliko predsjednika sudova, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, mimo ustavnog ograničenja od dva mandata. Iako su postupci imenovanja Sudskog savjeta u skladu s međunarodnim standardima, Grupa država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) preporučila je određene mjere za jačanje kapaciteta Sudskog savjeta da izdrži neprikladan politički uticaj. U maju 2021. novi parlament usvojio je amandmane na Zakon o javnom tužilaštvu. Iako su ranije verzije ovih izmjena i dopuna izazvale značajne kontroverze, posebno u pogledu predloženog demontiranja Specijalnog državnog tužilaštva, u konačnoj verziji uzete su u obzir neki, ne i svi predlozi Venecijanske komisije.

4. Statistika ITU i Statistički podaci o internetu u svijetu, <https://www.internetworldstats.com>

Vlada i građani jednako su podložni zakonima

Niz mjera sprovedenih posljednjih godina, uključujući odredbe o javnoj dostupnosti odluka Upravnog suda i drugih sudova, imenovanje komisija za praćenje poštovanja etičkih kodeksa sudija i tužilaca i usvajanje Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika i Etičkog kodeksa Skupštine dizajnirani su da povećaju odgovornost javne uprave i sudstva. Međutim, dokazi o primjeni etičkih kodeksa i dalje su ograničeni. U pripremi je novi zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Djelotvorne javne politike i institucije za sprečavanje korupcije

Korupcija ostaje ozbiljan problem, a građani je smatraju široko rasprostranjenom pojavom. Prema indeksu percepcije korupcije (CPI) organizacije Transparency International za 2020. godinu, Crna Gora je imala ocjenu 45, što je svrstava na 67. mjesto od 180 ocijenjenih zemalja. Iako je ovaj rezultat u posljednjih nekoliko godina stagnirao, i dalje je najbolji među zemljama zapadnog Balkana.⁵

Crna Gora je potpisnica svih relevantnih međunarodnih antikorupcijskih konvencija, uključujući UN Konvenciju protiv korupcije. Uspostavljeni su pravni okvir i podzakonski akti o borbi protiv korupcije.

GRECO je izvršio procjenu usklađenosti Crne Gore sa međunarodnim antikorupcijskim standardima putem svojih uobičajenih instrumenata. GRECO je Crnoj Gori uputio jedanaest preporuka u svom izvještaju o ocjeni četvrtog kruga 2015. godine. U svom drugom izvještaju o usklađenosti, objavljenom u februaru 2020. godine, GRECO je zaključio da je Crna Gora zadovoljavajuće primijenila osam od ukupno jedanaest preporuka. Od preostalih preporuka, jedna je djelimično sprovedena, a dvije (obje se odnose na funkcionisanje pravosuđa) nisu primijenjene.⁶

Od usvajanja prethodne Strategije, vodeće lokalno tijelo u borbi protiv korupcije – Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) – postalo je potpuno operativno. Iako postoje određena pitanja u vezi s njegovom nezavisnošću i selektivnim pristupom, ona postepeno ostvaruje rezultate u prevenciji i suzbijanju korupcije. Postignut je određeni napredak u uspostavljanju evidencije slučajeva korupcije na visokom nivou – što je dugogodišnji zahtjev uzastopnih izvještaja EK o napretku Crne Gore. Nakon bitne osuđujuće presude protiv bivšeg predsjednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, otvoren je niz novih slučajeva korupcije na visokom nivou (više od deset istraga samo u posljednje dvije godine). Među optuženim zvaničnicima bio je i bivši gradonačelnik Podgorice. ASK godišnje donosi desetine odluka o nekompatibilnosti funkcija i sukobu interesa, što dovodi do brojnih otkaza i ostavki. Primjetan je porast istraga korupcije na visokom nivou, sukoba interesa i zloupotrebe položaja od uspostavljanja nove vlade krajem 2020. godine.

Međutim, broj osuđujućih presuda za korupciju na visokom nivou i dalje je nizak. Ne postoje uvjerljivi podaci o složenijim vrstama organizovanog kriminala, naročito gdje su lokalni interesi u pitanju, a nema ni dovoljno proaktivnog pristupa u zaštiti zviždača, nadzoru lobiranja i kontroli nad finansiranjem političkih partija. Iznad svega, postoji potreba za održavanjem dosljednosti u borbi protiv korupcije i poštovanja standarda nezavisnosti pravosuđa u istragama na visokom nivou.

5. Transparency International, Indeks percepcije korupcije (CPI) 2020

6. Savjet Evrope, Grupa država protiv korupcije (GRECO), četvrta runda evaluacije, Drugi izvještaj o usklađenosti za Crnu Goru, objavljen 6. februara 2020. .

Građanska i politička prava

Sloboda govora, informisanja, vjeroispovijesti, savjesti, kretanja, udruživanja, okupljanja i privatnog vlasništva

Ustav i relevantni zakoni zabranjuju diskriminaciju na osnovu pola, rase, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovine ili socijalnog statusa. Ustav garantuje osnovne slobode i prava građana priznata u međunarodnom pravu, uključujući slobodu govora, informacija, vjeroispovijesti i savjesti, kretanja, udruživanja i okupljanja i privatnog vlasništva. Sve u svemu, postoje i zakonodavni i institucionalni okviri u području osnovnih prava. Relevantne međunarodne agencije pozitivno su ocijenile napredak u funkcionisanju Ombudsmana i Ustavnog suda u promociji i zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Posljednja ocjena rezultata Crne Gore u oblasti ljudskih prava u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda Ujedinjenih nacija (UPR) sprovedena je 2018. Tri glavne preporuke odnosile su se na prava žena (25 posto preporuka); prava djeteta (20 posto); i prava manjina (17 posto). Crna Gora je podržala 95 posto od ukupno 161 preporuke koje su date kroz postupak revizije (ciklus 3, 2017–2021).⁷

U periodu 2019–2020. bili smo svjedoci značajnih kontroverzi u vezi s novim Zakonom o slobodi vjeroispovijesti. Osmišljen da reguliše pravni status vjerskih zajednica i njihova imovinska prava, izazvao je oštre kritike uticajne Srpske pravoslavne crkve, koja je bila glavna meta zakona, ali i kritike opozicije i civilnog društva, što je kulminiralo masovnim protestima, hapšenjima sveštenika i vjerski motivisanim napadima. Uzavrele rasprave u vezi sa zakonom kulminirale su u predizbornoj kampanji i smatraju se jednim od faktora koji su doprinijeli porazu do tada vladajuće stranke. U januaru 2021. godine, novi saziv Skupštine usvojio je amandmane kojima se uklanjaju najsporniji dijelovi zakona.

Uprkos solidnom zakonodavnom okviru, postoje izazovi u području slobode izražavanja, koji se ogledaju u slučajevima zastrašivanja novinara i krivičnim gonjenjem onlajn portala i građana zbog sadržaja objavljenog na internetu.

Uključenost žena, etničkih i drugih manjina u politiku

Zakonski okvir za zaštitu etničkih manjina je uspostavljen na širokoj osnovi, a Zakon o manjinskim pravima i slobodama se sprovodi u praksi. Vlasti su 2019. usvojile strategiju manjinske politike za 2019–2023. Etnički sastav CG je složen. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, samo 45 posto stanovništva izjašnjava se kao Crnogorci. Etnički Srbi predstavljaju 28,73 posto stanovništva; Bošnjaci 8,65 posto; Albanci 4,91 posto.

Romi, koji prema popisu iz 2011. godine predstavljaju jedan posto stanovništva, i dalje su najugroženija manjina a diskriminacija prema njima i dalje traje. Oni su jedina značajna etnička manjina u zemlji bez manjinske političke stranke i nisu zastupljeni u Skupštini. Stopa upisa djece u obrazovanje se povećava, a smanjio se broj Roma prijavljenih na birou za zapošljavanje.

7. Ujedinjene nacije, Univerzalni periodični pregled (UPR), Crna Gora i UPR info statistika

Uspostavljeni su ključni zakonodavni elementi za promociju i sprovođenje rodne ravnopravnosti. Međutim, zakonodavni okvir za sprečavanje rodne diskriminacije imao je ograničeni uticaj zbog slabog sprovođenja i nedostatka svijesti i obuke među institucijama. Žene su nedovoljno zastupljene na tržištu rada i u politici. U svakodnevnom životu, osim razlike u zaradama, glavno pitanje koje zabrinjava jeste nasilje u porodici. Seksualno uznemiravanje, iako je propisano kao poseban oblik diskriminacije, prema zakonu još uvijek nije definisano kao krivično djelo.

Od uvođenja rodne kvote na liste kandidata za izbor odbornika i poslanika, zabilježen je porast broja žena koje se kandiduju na izborima. Međutim, rodnu kvotu za liste ne prati zahtjev za pozicioniranjem žena na više pozicije na tim listama. Dinamika zastupljenosti žena u Skupštini bila je neujednačena. Nakon godina porasta (sa rekordno najnižih 11 posto na 30 posto u prethodnom sazivu), udio žena u sadašnjem parlamentu, uspostavljenom u septembru 2020. godine, smanjio se na 22 posto.

Vlada je 2019. usvojila nacionalnu strategiju za poboljšanje kvaliteta života lezbijskih, homoseksualnih, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba za period 2019–2023. Nakon nekoliko neuspjelih pokušaja, Skupština je usvojila Zakon o istopolnim zajednicama, čime je Crna Gora postala prva država u regionu u ovom pogledu. Međutim, LGBTI prava i dalje se osporavaju, kako u medijima, tako i od strane nekih političara.

Sloboda od uznemiravanja, zastrašivanja i mučenja

Ustavne garancije protiv uznemiravanja, zastrašivanja i mučenja postoje i uglavnom su podržane u praksi. Delegacija Komiteta Savjeta Evrope za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) posljednji je put posjetila Crnu Goru 2017. godine. U izvještaju objavljenom 2019. godine, CPT navodi da je, ukupno gledano, došlo do određenih poboljšanja u odnosu na posjetu iz 2013. godine u domenu tretmana lica lišenih slobode. Međutim, u njemu se primjećuje da kada je riječ o sprovođenju određenih prethodnih preporuka, nekoliko pitanja ostaje nerazriješeno već duži period, uključujući nedostatak poštovanja temeljnih pravnih mjera zaštite od zlostavljanja prema osobama koje je policija lišila slobode.⁸ Formirana je radna grupa za pripremu izmjena i dopuna Krivičnog zakonika u vezi sa zločinima mučenja i drugih oblika zlostavljanja, osmišljena da se odgovori na preporuke CPT-a i UPR-a za izričitu zabranu zastarijevanja za takva krivična djela, povećaju sankcije, kao i isključi mogućnost amnestiranja i pomilovanja javnih službenika optuženih ili osuđenih za takva krivična djela. Godine 2020. izneseno je nekoliko navoda o policijskom mučenju tokom pritvora i prekomjernoj upotrebi sile od strane organa reda, komunalne policije i agencija za privatno osiguranje koje zahtijevaju istragu nadležnih državnih organa.

8. Savjet Evrope, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), Izveštaj Vladi Crne Gore o posjeti Crnoj Gori od 9. do 16. oktobra 2017. godine, objavljen 7. februara 2019. godine.