

3. PRETPRISTUPNI DIJALOG ZA PUNOPRAVNO ČLANSTVO

3. 1. EVROPSKA UNIJA

Gordana Đurović

Evropska unija, kako je navedeno u Ugovoru o EU, zasnovana je na *vrijednostima* poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, kao i na poštovanju prava čovjeka, uključujući i prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu koje karakterišu pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca. Ove vrijednosti važan su motiv i svim zemljama koje su bile, koje se nalaze i koje su zainteresovane da uđu u proces pridruživanja Uniji.

Stoga je Unija „blagovremeno” definisala kriterijume pristupanja, pripremajući se za neponovljivo veliko peto proširenje na Istok. Proces pridruživanja Evropskoj uniji u najširem smislu definisan je kao ispunjavanje tzv. *kriterijuma iz Kopenhagena*. Radi se o kriterijuma utvrđenim 1993. godine u Kopenhagenu, koji se odnose na:

1. stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina;
2. postojanje funkcionalne tržišne privrede i sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržištem EU;
3. sposobnost preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije.

Pored ovih osnovnih kriterijuma, u Madridu je 1995. godine dodat još jedan kriterijum, koji se odnosi na *prilagođavanje administrativnih, upravnih i pravosudnih struktura normama EU*, kako bi se zakonodavni okvir EU mogao djelotvorno primjenjivati. Ispunjavanje navedenih kriterijuma podrazumijeva potpunu javnost i transparentnost rada i aktivnu ulogu Parlamenta, komora, sindikata, nevladinih organizacija u cilju ostvarenja društvenog konsenzusa i obezbjeđenja podrške javnog mnjenja.

1997. godine uvedena je tzv. *unaprijeđena politika uslovljenosti* koja, polazeći od kriterijuma pristupanja, u fokus stavlja *političke kriterijume pristupanja*, koji su prošireni zahtjevima za odlučniju *borbu protiv korupcije i nezavisnost pravosuđa*

(godinu dana prije otvaranja prvog kruga pristupnih pregovora za peto proširenje). Dodatni prioriteti koji su postavljeni za države Zapadnog Balkana se odnose na stabilizaciju svake države, uz snaženje dobre susjedske saradnje, regionalnu saradnju, povatak izbjeglica, etničko i vjersko pomirenje, kao i saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu. Svi navedeni kriterijumi su objedinjeni u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Na taj način, proces stabilizacije i pridruživanja je postao okvir za evropski put i integraciju zemalja Zapadnog Balkana u EU (3.1).

Imajući u vidu iskustva petog proširenja, mjesec dana prije zvaničnog pristupanja Bugarske i Rumunije, Evropski savjet je decembra 2006. godine usvojio tzv. *Konsenzus o proširenju*. Naime, sva sljedeća proširenja Unije biće predmet mnogo detaljnijeg pretpristupnog dijaloga i složenijeg procesa pregovora. Proces postaje kompleksniji i već kod borbe za status zemlje kandidata za članstvo i polazi od toga da zemlja mora biti „ranije spremna” za obaveze koje će proizaći iz članstva. To dalje znači da će se buduća strategija proširenja bazirati na strožim kriterijumima konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije, a u direktnoj vezi sa realnom procjenom integracionog kapaciteta EU da primi nove države članice. EU će držati vrata otvorena za nove članice koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo, ali tek pošto ispune redefinisane (strože i provjerljivije) kriterijume pristupanja.

Zalaganjem više starih država članica, prvenstveno Holandije, konsenzus o proširenju našao se i u inoviranom Ugovoru o EU. Naime, u članu 49 decidno se navodi da, pri odlučivanju Savjeta o novoj državi članici (poslije konsultovanja sa Komisijom i poslije odobrenja Evropskog parlamenta), *kriterijumi pristupanja* koje utvrđuje Evropski savjet moraju se uzimati u obzir.

Unošenjem Kopenhaških kriterijuma na nivo Ugovora, kao i iskustvom velikog petog proširenja Unije, za buduće države članice *pridruživanje i pristupni pregovori sve su komplikovaniji i zahtjevniji*, pa možemo govoriti o novom trendu u politici proširenja EU – *Enlargement plus*.

Istovremeno, EU kroz član 50 UEU prvi put institucionalizuje proceduru *izlaska* iz evropske porodice. O načinu povlačenja takođe se vode pregovori. Ponovni ulazak podrazumijeva kompletnu proceduru pristupanja i pregovore, kao da se pristupanje dešava prvi put.

3. 1. 1. USVAJANJE I SPROVOĐENJE EVROPSKOG ACQUIS-a KAO OSNOVA PRISTUPNOG DIJALOGA

3. 1. 1. 1. EVROPSKI ACQUIS COMMUNITAIRE

Pojam *Acquis communautaire*, skraćeno *acquis*, je francuski izraz koji u osnovi znači „EU onakva kakva jeste” – (naziva se još i nasljedem ili pravnom tekovinom EU). Predstavlja skup prava i obaveza koji sve zemlje članice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije i u većini država članica se i kao sam pojam ne prevodi dalje na maternji jezik. On ne predstavlja samo pravo u užem smislu jer obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, propise usvojene primjenom osnivačkih ugovora te presude Suda Evropske unije, deklaracije i rezolucije koje je Unija usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, mjere

koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, međunarodne ugovore koje je Zajednica zaključila, kao i ugovore između zemalja članica u području djelovanja Unije. Svaka država koja želi da postane članica Evropske unije mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo s *acquis communautaire*-om.

Kao opšti pojam, *acquis communautaire* obuhvata sve ono što su Evropske zajednice (danas EU) postigle na pravnom, političkom, ekonomskom i administrativnom planu radi ostvarivanja postavljenih ciljeva integracija. U tom smislu se sa nastankom Evropske unije može govoriti i o *acquis de l' Union*. U praksi je, ipak, zadržan naziv *acquis communautaire*, ali mu je značenje prošireno i na tekovine i na dostignuća Evropske unije. U tom cilju, Evropska unija je Ugovorom o osnivanju preuzela obavezu da u potpunosti očuva stvorene pravne tekovine (*acquis communautaire*) i da ih dalje razvija. Kao „opšti kriterijum integracije”, odnosno, prijema u Evropsku uniju, *acquis communautaire* upućuje na ukupnost pravnih pravila, političkih principa i sudske odluke koje nove države članice moraju da prihvate u potpunosti i primjenjuju od početka, nakon što postanu punopravne članice Evropske unije.

Pod pojmom *usklađivanje zakonodavstva* podrazumijeva se postupak usklađivanja propisa država članica sa pravom EU, ali i država u procesu pristupanja. U osnivačkim ugovorima postoje različiti termini za izražavanje stepena integracionih procesa: usklađivanje (harmonization), približavanje (approximation) ili koordinacija (coordination), koji se takođe koriste radi izražavanja cilja odredaba komunitarnog prava za pojedine oblasti.

Usklađivanje zakonodavstva je, dakle, politika EU koja služi postizanju cilja, odnosno ujednačavanju prava u državama članicama u obimu i u mjeri koji treba da omoguće uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog tržišta i makrosistema EU u cjelini. Usklađivanje nije samo prosta formalna procedura, niti je samo sebi cilj. To je instrument za ostvarivanje širokog spektra pravno-tehničkih, ekonomskih i političkih ciljeva. Takođe, usklađivanje nije prosto transponovanje komunitarnih pravnih normi u domaće zakonodavstvo. Kvalitet procesa usklađivanja mjeri se i dokazuje primjenom ovih propisa u unutrašnjem pravnom poretku (3.2).

U onom dijelu spoljnih odnosa koji se odnosi na uslove pridruživanja, sticanje statusa kandidata i kasnije punopravnog članstva u EU *acquis communautaire* predstavlja centralni pojam i glavni uslov u kome su sublimirani i Kopenhaški uslovi.

Pod *pravnom dimenzijom* se obično podrazumijeva sve ono što obuhvata pojam komunitarnog prava. U okviru pravnog *acquis*-a uključen je i sudski *acquis* kroz obavezu nacionalnih sudova da se obraćaju Sudu pravde za odluke o prethodnim pitanjima, čime, zapravo preuzimaju praksu Suda pravde i od njega stvorena načela, kao što su načelo direktne primjene, direktnog dejstva ili superiornosti komunitarnog prava.

Politički dio *acquis communautaire*-a obuhvata ne samo političke principe iz osnivačkih ugovora već i sve deklaracije, rezolucije, vodiče, principe i uopšte sve pozicije koje je zauzeo Evropski savjet, Savjet ministara, kao i zajedničke sporazume država članica koji su zaključeni u cilju jačanja Unije. Ovo praktično znači da države kandidati moraju bez bilo kakavih rezervi u potpunosti prihvatiti osnivačke ugovore i tamo navedene političke ciljeve, kao i sve mjere koje su donijete nakon osnivanja

Unije. Osim osnivačkih ugovora, nove države članice moraju prihvatiti cjelokupno komunitarno pravo, kao i sve „ugovore na kojima je zasnovana Unija”, odnosno i mjere koje su usvojene u okviru zajedničke spoljne i bezbjednosne politike i saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i u okviru saradnje pravosudnih i policijskih organa u krivičnim stvarima.

U ekonomskom smislu, *acquis communautaire* podrazumijeva sve one obaveze koje je potrebno izvršiti u domaćoj privredi kako bi se postigla odgovarajuća dostignuća koja su uopšteno označena kao tržišna privreda koja je sposobna da izdrži konkurenciju na unutrašnjem tržištu EU.

U postupku usklađivanja propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije, treba polaziti od *izvora prava i osnovnih principa i načela* na kojima se zasniva pravni poredak Evropske unije. Izvori komunitarnog prava podrazumijevaju sredstva pomoću kojih su nastala i nastaju pravila *acquis communautaire*-a i kojima se obezbjeđuje njihova primjena.

3. 1. 1. 2. IZVORI PRAVA EU

Prilikom usklađivanja propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije, polazi se od sljedećih *izvora prava*:

a) *Primarno zakonodavstvo – osnivački ugovori i ugovori o pristupanju* čine primarno zakonodavstvo kojim se utvrđuju područja politike nad kojim Evropska unija ima isključivu ili zajedničku nadležnost, ovlašćenja koja se daju institucijama, postupci odlučivanja, kao i načela pravnog poretka Evropske unije. *Opšta pravna načela* koriste se prilikom primjene prava EU u popunjavanju pravnih praznina i prilikom utvrđivanja pravog značenja nejasnih odredaba pozitivnog prava EU. Polaznu osnovu za utvrđivanje opštih pravnih načela predstavljaju načela koja su zajednička za pravne poretke država članica. *Međunarodni sporazumi* evropskih zajednica (od 1. 12. 2009. i Evropske unije) čine sporazume zaključene sa trećim državama i međunarodnim organizacijama. Najznačajniji međunarodni sporazumi su trgovinski sporazumi, sporazumi o saradnji i sporazumi o pridruživanju, odnosno o stabilizaciji i pridruživanju.

b) *Sekundarno zakonodavstvo* – Pravni akti koje donose organi EU (Evropski parlament zajedno sa Savjetom, Savjet ili Komisija) na osnovu ovlašćenja iz osnivačkih ugovora čine sekundarno zakonodavstvo. Tri osnovne vrste pravnih akata koji čine dio sekundarnog zakonodavstva pravnog poretka Evropske unije su regulative, direktive i odluke, koje u Uniji imaju obavezujući karakter. *Regulativa* ima opštu primjenu, obavezujuća je u cjelini i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama. Regulativa predstavlja osnovni instrument za unifikaciju prava, a odnosi se na države članice i pojedince. *Direktiva* je obavezujuća za svaku državu članicu na koju se odnosi u pogledu cilja koji se mora postići, a nadležnim organima države članice ostavlja da se opredijele za formu i način postizanja tog cilja. Direktiva predstavlja osnovni instrument za harmonizaciju prava, a odnosi se na države članice koje ih moraju prenijeti u domaći pravni poredak. *Odluka* je obavezujuća u cjelini za one na koje se odnosi. Odnosi se na konkretne subjekte (jednu ili veći broj država

članica, odnosno pravna i fizička lica). *Preporuke* i *mišljenja* nemaju obavezujuću pravnu snagu, ali mogu se koristiti kao smjernice za bolje razumijevanje određene pravne oblasti (3.3).

c) *Presude Suda pravde EU* – Važan izvor pravnog poretka Unije su presude Suda pravde, kao i pravna načela koja je Sud ustanovio kroz svoje presude. Kroz praksu evropskih sudova razjašnjava se kako značenje pojedinih konkretnih odredaba prava EU tako i pitanje njihovih pravnih učinaka u pravima država članica. Načela i pravila razvijena kroz sudsku praksu prihvatili su i nacionalni sudovi i druga tijela u državama članicama, te su time ta pravila postala sastavni dio pravnog poretka EU.

3. 1. 1. 3. OSNOVNI PRINCIPI PRAVNOG PORETKA EU

Osnovni *principi* kojima se rukovodi Evropska unija i njene institucije utvrđeni su Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju EU, a neke je ustanovio Sud pravde.

Princip legaliteta znači da je EU zajednica koja se zasniva na pravu, te da zajednički ekonomski i socijalni život naroda država članica nije rukovođen prijetnjom sile, već pravom Unije. I to je osnova institucionalnog sistema. Ovaj princip uključuje i pravo svih zainteresovanih strana, bilo institucija EU, država članica ili pojedina, da se pred Sudom pravde ispita bilo koji nezakoniti akt.

Princip autonomije komunitarnog pravnog poretka znači da će se komunitarno pravo (evropski propisi) primjenjivati jednako u cijeloj Uniji. Pravni poredak Evropske unije je autonomni pravni sistem, nezavisan u odnosu na pravne sisteme država članica.

Princip supremacije znači da u slučaju kolizije (sukoba) odredaba prava EU i odredaba nacionalnog prava prvenstvo primjene imaju odredbe prava EU. Pravna pravila utvrđena na nivou Evropske unije imaju primat u odnosu na propise država članica, iz čega proizilazi da država članica ne smije da donosi propise koji nijesu u skladu sa pravnim poretkom Evropske unije, a da sudovi ne mogu da primjenjuju propise države članice ukoliko su u suprotnosti sa pravilima Evropske unije.

Princip supsidijarnosti znači da u izvršenju svojih nadležnosti Unija može djelovati samo ako se ciljevi predloženih aktivnosti ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti mjerama država članica, bilo na centralnom ili regionalnom nivou. Time se nastoji osigurati donošenje odluka koje su bliže građanima, te ukoliko Unija djeluje, mora se ograničiti na aktivnosti neophodne za ostvarenje postavljenog cilja.

Princip proporcionalnosti zahtijeva da preduzeta mjera ili sredstvo koje koristi Unija mora biti proporcionalno cilju koji se želi postići, odnosno da svaka aktivnost Unije neće ići izvan onoga što je potrebno da se postignu ciljevi utvrđeni Ugovorom.

Princip solidarnosti ogleda se u činjenici da države članice moraju raditi zajedno da bi proširile i razvijale svoju uzajamnu političku solidarnost, kao i da se uzdrže od svake aktivnosti koja je suprotna interesima Unije ili bi mogla naškoditi njenoj efikasnosti.

Princip neposredne primjene/neposrednog dejstva odnosi se na one odredbe pravnih akata EU koje su po svojoj prirodi neposredno primjenljive (regulative i odluke)

u državi članici i bez dodatnih postupaka njenih zakonodavnih ili drugih organa. Ovo načelo ne važi za direktive jer one nijesu neposredno primjenljive i potrebno ih je prenijeti u domaći pravni poredak (3.4).

3. 1. 1. 4. SLUŽBENA BAZA PRAVNIH PROPISA EU

Službena baza podataka pravnih propisa EU – CELEX (http://eur-lex.europa.eu/RECH_celex.do) omogućuje pristup tekstovima osnivačkih ugovora o EU, sekundarnih izvora prava EU i predmeta Suda pravde. Sadrži mišljenja i rezolucije institucija EU i savjetodavnih tijela, precedentno pravo Evropskog suda, bibliografske podatke o pripremnim aktima, podneske Evropskog parlamenta i izvještaje o sprovođenju direktiva Zajednice u državama članicama. CELEX sadrži oko 240.000 dokumenata, a godišnje se ažurira sa oko 10.000 novih. CELEX dokumenti su imenovani na specifičan način tako da svaki EU propis ima svoju jedinstvenu oznaku.

Tabela 3. 1. Označavanje pravnih akata u CELEX bazi

SEKTORSKI BROJ	GODINA	VRSTA DOKUMENTA	REFERENTNI BROJ
1 karakter	4 cifre	1 ili 2 karaktera	3 ili 4 cifre
1 – Osnivački ugovor		L – Direktive	Npr:
2 – Sporazum		R – Regulative	Direktiva
3 – Propis		D – Odluke	Savjeta 62/31/EEZ,
4 – Sporazum između država članica		X – Rezolucije, različiti akti	CELEX broj je 31962 L 0031
5 – Prijedlog novog propisa		Y – Preporuke, saopštenja, itd.	
6 – Predmet pred Sudom pravde		B – Budžet	
7 – Pozivanje na nacionalne mjere za sprovođenje			
9 – Pitanje u Evropskom parlamentu			
0 – Prečišćeni dokumenti			
C – Dokument iz serije C Službenog lista EU (OJ C) (dokumenti koji nijesu pravno obavezujući)			
E – Akti koje su usvojile institucije EFTA			

3. 1. 1. 5. OBIM SEKUNDARNIH IZVORA PRAVA U ACQUIS COMMUNAUTAIRE-u

Za proces usklađivanja zakonodavstva sa evropskim propisima najvažniji je svakako sektor 3 – propisi EU. Njihova dalja klasifikacija obuhvata sljedeće oznake:

Sektor 3 – Sekundarno zakonodavstvo – propisi

A Mišljenje

B Budžet

C Deklaracija

D Odluka

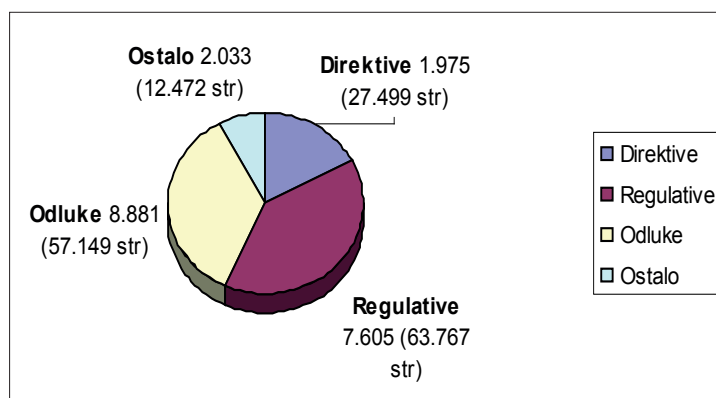
- E Zajednička spoljna i bezbjednosna politika
- F Okvirna odluka
- G Rezolucija
- H Preporuka
- J Odluka o zajedničkom ulaganju
- K Proporuka Evropske zajednice za ugalj i čelik
- L *Direktiva*
- M Odluke o spajanju
- O Smjernice Evropske centralne banke
- Q Institucionalni aranžmani
- R *Regulativa*
- S Opšte odluke Evropske zajednice za ugalj i čelik
- X Drugi akti (rezolucije, mišljenja)
- Y Drugi akti objavljeni u seriji C Službenog lista EU

Važno je istaći koliki je obim i kakva je dinamika rasta evropskih propisa. Ona se iz CELEX baze može sagledati kroz trend rasta u desetljećima, kao i njen sadašnji ukupan obim.

Po podacima iz marta 2010. godine, u CELEX bazi (EUR-lex bazi) postoji 26.899 akata, koji su na 235.662 strane.

Tabela 3. 2. Sektor 3 – Evropski propisi
(Progress Editor baza, ukupno 1. 1. 1958 – 1. 3. 2010)

	Broj akata	U %	Broj strana
Direktive	1.975	10	27.499
Regulative	7.605	37	63.767
Odluke	8.881	43	57.149
Ostalo	2.033	10	12.472
	20.494	100	160.887



Slika 3. 1. Evropski propisi

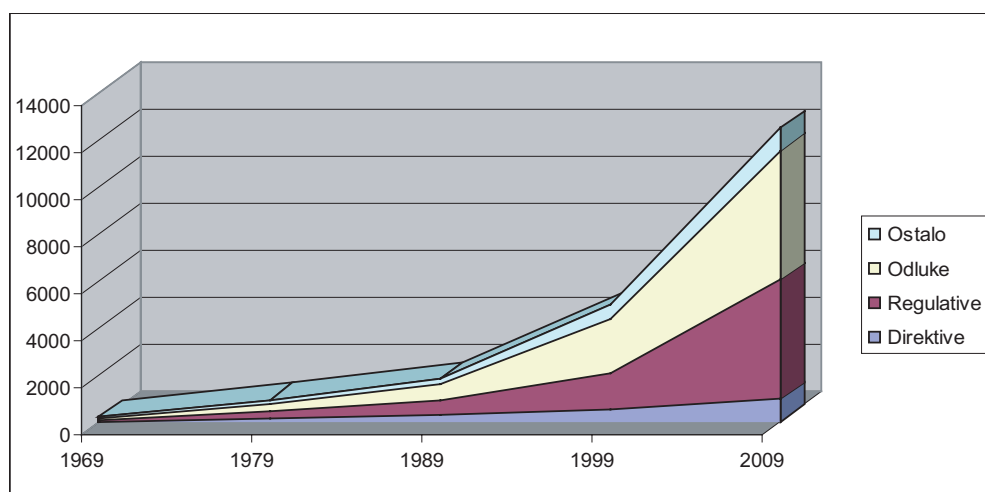
Trend rasta Acquis-a u posljednjih deset godina bio je fascinantan, što se vidi iz tabelarnog pregleda. Tako npr. broj propisa EU početkom 2000. godine bio je blizu 8000, na oko 53.000 strana, da bi početkom 2010. godine ovaj broj obuhvatio više od 20.000 akata na preko 160.000 strana, što predstavlja rast akata za 2,5 puta, dok je broj strana utrostručen. Ovako dinamičan trend rasta propisa EU posljedica je rasta regulacije usljed efekata velikog, petog proširenja Unije, koji je predstavljao rast sa relativno homogenih EU 15, koje su imale slične nacionalne regulative, na heterogenu strukturu EU 27, čija se harmonizacija želi postići kroz nadnacionalnu regulativu i danas.

Tabela 3. 3. Rast evropskog Acquis-a po dekadama

Vrsta akta	1960–69.		1970–79.		1980–89.		1990–99.		2000–09.		Ukupno 1960–2009.	
	broj akata	broj strana	broj akata	broj strana	broj akata	broj strana	broj akata	broj strana	broj akata	broj strana	Broj akata	broj strana
Direktive	24	263	168	2.214	295	2.905	514	8.344	972	13.766	1.973	27.492
Regulative	42	152	276	867	588	2.495	1.587	10.631	5.075	49.193	7.568	63.338
Odluke	67	224	318	1.341	713	3.194	2.257	14.240	5.488	37.900	8.843	56.899
Ostalo	66	194	191	636	206	1.126	601	3.955	956	6.521	2.020	12.432
Ukupno	199	833	953	5.058	1.802	9.720	4.959	37.170	12.491	107.380	20.404	160.161

Izvor: Progress Editor, 2010.

Za države koje su u *procesu pristupanja* definiše se *znatno manji broj akata* sa kojima se treba vršiti usaglašavanje u procesu pristupanja, jer se znatan broj propisa odnosi na relacije sa trećim zemljama ili relacije koje su primjenjive samo na određene zemlje članice (izuzeća), tako da je broj propisa koji su na listi za usaglašavanje znatno manji. Od tog broja oduzimaju se i propisi koji više nijesu na snazi, odnosno koji prestaju da važe u bliskoj budućnosti, prije okončanja procesa pristupanja.



Slika 3. 2. Rast evropskog Acquis-a po dekadama

Do okvirnog broja propisa važnih za proces harmonizacije zakonodavstva dolazi se pojedinačnom *analizom relevantnosti* svakog propisa, jer je svaka država kandidat obavezna da izvrši izučavanje Acquis-a sa aspekta relevantnosti, odnosno da definiše one propise koji se odnose/primjenjuju na zemlju koja je u procesu pristupanja. Obavezujući akti – regulative, direktive i odluke čine 10, 37 i 43% respektivno u strukturi sektora 3 (90% ukupnog broja akata). Stoga su zemlje u obavezi da pripreme svoj *Plan harmonizacije zakonodavstva po godinama*, koji će postepeno u nacionalni Acquis integrisati ove obavezujuće akte.

3. 1. 1. 6. MJERENJE EFEKATA EU REGULACIJE

Važno je istaći da je prikazani, dinamični rast broja evropskih propisa izazvao zabrinutost kod mnogih država članica, jer ako bi trend rasta Acquis-a bio isti u narednih deset godina, kao što je bio u prethodnih deset godina, to bi značilo da bismo u 2020. godini imali preko 33.000 propisa na blizu 270.000 strana. Te su procjene dovele do mnogobrojnih inicijativa za izračunavanje efekata regulatorne reforme na nivou EU i definisanja agende upravnih reformi i inicijativa za smanjenje barijera biznisu, posljedično, smanjenje nekih administrativnih troškova koji direktno utiču na troškove života građana.

Britanska vlada počela je raditi procjene troškova regulacije od 1998. godine (Regulatory impact assesment, RIA). Obrazloženja prilikom usvajanja određenih propisa, kao i RIA prilog, resori su postavljali na svoje web stranice, što je korišćeno kao osnova za mnogobrojna istraživanja o nastalim troškovima regulacije.

U periodu do 2008. godine kreirana je baza od 2.300 RIA analiza novih propisa, koji su bili osnova za *istraživanje Instituta Open Europe u 2009. i 2010. godini*. Polazna teza bila je pokušati dokazati da li su troškovi regulacije EU propisa veći od efekata zajedničkog tržišta. U II izvještaju Open Europe iz marta 2010. godine istraživanja su pokazala sljedeće:

- u periodu 1998–2009. 72% troškova koji su uzrokovani dodatnom regulacijom dolaze od EU regulative, sa slabim trendom smanjenja posljednjih godina;

- prosječni benefit/cost racio regulacije je 1.58. Drugim riječima, za svaku funtu troška uvedenog regulacijom, od 1998. godine, proizveden je benefit od 1,58 funti. Međutim, po istraživanju Open Europe, benefit/cost racio EU regulative je svega 1.02, dok je racio UK regulative 2.35. Znači da UK regulativa prizvodi, u prosjeku, 2.5 puta viša benefita nego EU regulativa. Za svaku funtu troška, EU regulativa je proizvela svega 1.02 funte benefita. Ove procjene bile su snažan argument za veći nivo deregulacije prema nacionalnom i lokalnom nivou;

- istraživanje je takođe pokazalo da su posebno visoki troškovi regulacije tržišta rada, koja pokriva 22% ukupnih troškova regulacije;

- neki pozitivni pomaci registruju se iz Brisela posljednjih godina, ali se preovlađujuća kultura u Briselu („više regulacije, više Evrope”) sporo mijenja;

- finansijska kriza i recesija kreirale su još veći pritisak na rast regulacije, koji anulira napore Komisije u korist deregulacije i smanjenja biznis barijera.

Osnovni zaključak ovih istraživanja je da bi bolja regulacija dala Evropi snažan ekonomski podsticaj i rast. To je moguće, ali potrebni su radikalni koraci. Istraživačke predlaže preko 30 mjera u tom pravcu, sa posebnim fokusom na jačanje „filtera” na samom početku procesa donošenja odluka i usvajanja novih propisa od strane EU: korišćenje RIA i regulatornog budžeta kao mehanizma za pregovore, agresivniji i proaktivniji pristup u ranoj fazi pregovora, konsultacije, za svaki predlog propisa blagovremeno objaviti plan za njegovo usvajanje („Pre-lex data base”), realne procjene i ispitivanje efekta propisa, transparentno pregovaranje u zemlji prije zauzimanja stavova prema Komisiji i Savjetu, uvođenje sankcija prema onim Vladinim predstavnicima koji blagovremeno ne postupe po sugestijama sa konsultacija u zemlji, podsticanje dijaloga u EK prema prihvatanju principa da „manja regulacija ne znači po definiciji lošiju regulaciju”, formiranje jednog nezavisnog i snažnog evropskog odbora za regulatornu reformu, radikalno unapređenje evropske procjene regulatornog uticaja (RIA – jasni ciljevi, kvantifikacija svih ekonomskih troškova i benefita, više konsultacija i transparentnosti, jasnija prezentacija rezultata procjene, bolji selekcion proces), uvođenje proste većine za postupak ukidanja nekog propisa umjesto dugih konsultacija koji često diskusiju vraćaju na početak, sprovođenje testa supsidijarnosti – provjere da li se materija propisa može bolje regulisati na nacionalnom nivou, uvođenje mogućnosti da i države članice mogu pokrenuti postupak pred Sudom pravde protiv EK ukoliko naruši princip supsidijarnosti kod nekog zakonskog predloga, uvođenje „Giljotine” za neke predloge EK koji se ne usvajaju duži period vremena, uvođenje što više „sunset” klauzula (obavezna provjera određenih propisa poslije određenog perioda vremena), puno poštovanje principa „1 € in, 1 € out” za regulativu, navođenje izvora, tj. inicijatora/predlagača novog propisa, kako bi se izbjegao neproporcionalan uticaj interesnih grupa prema nekim predlozima, zalagati se za manje dogovora u ranoj fazi već kod „prvog čitanja”, itd. (3. 5).

Rezerva koja se ipak može iznijeti u vezi sa navedenim istraživanjem i njegovim rezultatima odnosi se na primijenjenu metodologiju obračuna *cost/benefit* racija, posebno u domenu troškovne analize (3.6). U analizu nijesu uključeni transferi (npr. preraspodjela prema određenim socijalno ugroženim kategorijama), odnosno njima nije dat ni tretman ekonomskog troška ni ekonomskog benefita, što ipak umanjuje preciznost analize i procjenu ukupnih regulatornih efekata. Uvođenje određenih socijalnih transfera tretirano je prvenstveno kao trošak za biznis, a ne kao instrument socijalne politike ili smanjenja broja nezaposlenih (npr. plaćeno porodijsko odsustvo). Takođe, iz metodoloških pojašnjenja istraživanja, može se vidjeti da su npr. troškovi regulacije kao posljedica poštovanja međunarodnih sporazuma (koji bi bili uključeni i ako zemlja nije u EU), jednostavno podijeljeni 50% na račun EU, a 50% na račun UK zakonodavstva, što ne bi trebalo da bude slučaj, posebno imajući u vidu veliki broj regulative u oblasti pomorstva, koji je značajna ekonomska aktivnost u UK. Konačno, najveće kritike primijenjenoj metodologiji mogu se postaviti sa aspekta da je obračun troškova kod EU i EU regulative vršen prema različitoj metodologiji, tj. u odnosu na različite faktore. EU regulativa ocijenjena je u odnosu na BDP, polazeći od procjene da je uticaj regulacije zavisao od veličine ekonomije i snage BDP-a. UK zakonodavstvo i troškovi regulacije procjenjivani su uz korišćenje

čitave skale faktora (ukupni troškovi regulative u odnosu na skalu faktora). Primjena iste metodologije na obje regulative vjerovatno bi dala bolji odnos cost/benefit racija za EU regulativu, ali zabrinutost dinamikom rasta Acquis-a i novim regulativnim troškovima ipak ostaje i akcija u smislu pojednostavljenja propisa i procedura je ne-minovna.

Analiza efekata regulacije postaje sastavni dio ocjene novih propisa i u zemljama proširenja. U Crnoj Gori te nadležnosti date su *Savjetu za strukturne reforme i eliminisanje biznis barijera*.

3. 1. 1. 7. PROCES HARMONIZACIJE ZAKONODAVSTVA SA PRAVOM EU – DOSADAŠNJA ISKUSTVA

Proces harmonizacije zakonodavstva, zajedno sa jačanjem kapaciteta za njegovo sprovođenje, predstavlja okosnicu procesa pristupanja Uniji.

Svaka država, već sa potpisivanjem SSP, priprema svoj plan integracija koji uključuje i plan usklađivanja zakonodavstva. Naime, u članu 72 SSP se navodi da: „1. Ugovorne strane potvrđuju važnost približavanja važećeg zakonodavstva u Crnoj Gori zakonodavstvu Zajednice, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora će nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih važećih zakona i budućeg zakonodavstva s Acquis-em Zajednice. Crna Gora će osigurati pravilno sprovođenje i izvršavanje važećeg i budućeg zakonodavstva. 2. Približavanje će započeti danom potpisivanja ovog sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente Acquis-a Zajednice iz ovog sporazuma do kraja prelaznog perioda iz člana 8 ovog sporazuma. 3. Približavanje će se, u ranoj fazi, usredsrediti na osnovne elemente Acquis-a koji se odnosi na unutrašnje tržište, uključujući zakonodavstvo u oblasti finansija, pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i na oblasti trgovine. U kasnijoj fazi, Crna Gora će se usredsrediti na ostale djelove Acquis-a” (3.7).

Praksa pristupanja potvrđuje da se navedeni strateški dokument za uskladjivanje propisa, zbog frekvencije promjena na putu pristupanja, više puta dopunjuje, posebno u oblasti Akcionog plana za harmonizaciju zakonodavstva (Akcioni plan za postepeno usvajanje i primjenu evropskog Acquis-a).

Crna Gora je napravila prvi dokument juna 2008. godine – *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU* za period 2008–2012. godine. Prva revizija NPI obuhvata inovirani plan za period 2010–2014. godine sa intencijom da plan harmonizacije zakonodavstva bude znatno detaljniji i precizniji.

Sam proces usklađivanja *domaćih propisa* sa pravnim poretkom Evropske unije podrazumijeva:

- utvrđivanje oblasti politike odnosno konkretnog pitanja iz te oblasti koje mora biti pravno uređeno i prepoznavanje svih pravnih akata EU koji postoje u toj oblasti (proces „izučavanja Acquis-a”);

- upoređivanje važećih propisa Crne Gore u određenoj oblasti sa sadržajem pravnih akata EU koji se odnose na tu oblast (ocjena nivoa usklađenosti postojećih propisa);

– ukoliko su određena pitanja uređena domaćim propisima, provjerava se da li su ti propisi u cjelini ili djelimično usklađeni sa pravnim aktima EU i ciljevima koji su u njima sadržani, odnosno utvrđuje se koje važeće domaće propise treba uskladiti sa pravnim aktima EU;

– utvrđivanje pitanja u određenoj oblasti koja nijesu uređena domaćim zakonodavstvom, a potrebno ih je urediti radi (djelimičnog ili potpunog) usklađivanja sa definisanim pravnim aktima EU u toj oblasti i, s tim u vezi, utvrđivanje vrste propisa (zakon ili podzakonski akt) koji treba donijeti da bi se pitanja iz određene oblasti uredila u skladu sa pravnim aktima EU (procjena „gepova” i definisanje vrste akta kojim se oblast treba urediti);

– utvrđivanje predloga propisa podrazumijeva i pripremu Izjave uklađenosti i Tabele usklađenosti sa pravnim propisima EU koje je definisala Vlada Crne Gore, koje prati i Ocjena fiskalnog uticaja, a djelimična ocjena regulatornog uticaja daje se kroz obrazloženje samog predloga propisa.

U postupku pripreme propisa koriste se važeći pravni akti Evropske unije, uključujući sve njihove izmjene i dopune, što podrazumijeva da prilikom izrade ili usklađivanja propisa treba provjeriti koji pravni akt (npr. regulativa, direktiva, odluka, kao i njihove izmjene i dopune), odnosno koje njegove odredbe su na snazi u trenutku izrade domaćeg propisa ili njegovog usklađivanja (3. 8).

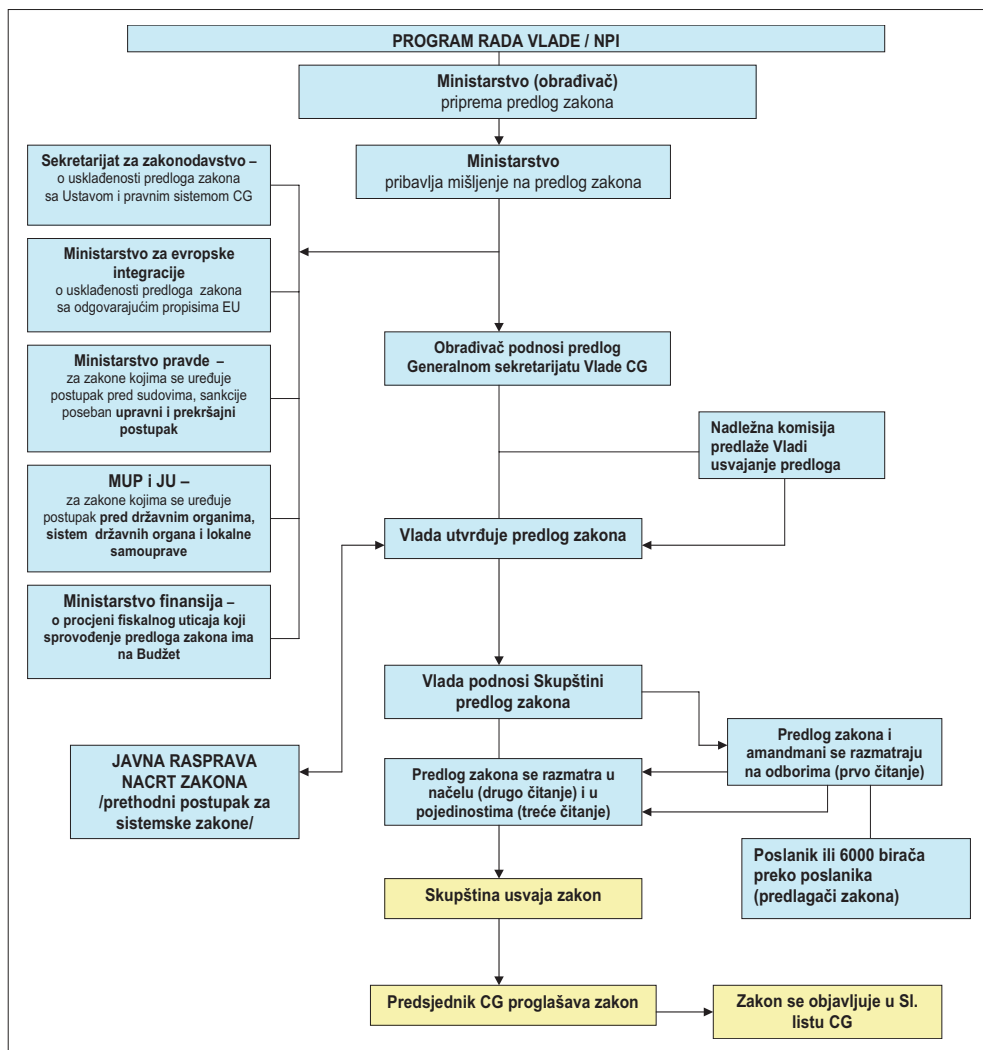
Provjera se vrši u bazi propisa Evropske unije EUR-Lex koja se nalazi na web adresi: <http://eur-lex.europa.eu>, odnosno u CELEX bazi koju svaka država u procesu pridruživanja dobija kroz autorizovan pristup i korišćenje baza programa Progress Editor.

Sama procedura usvajanja zakona jasno je definisana, što se vidi na narednoj slici.

3. 1. 1. 8. PRENOŠENJE PRAVNIH AKATA EU U CRNOGORSKO ZAKONODAVSTVO

Procedure za prenošenje pravnih akata EU u domaće zakonodavstvo takođe su jasno definisane u dokumentu: *Pravno-tehnička pravila za izradu propisa* iz marta 2010. godine. Imajući u vidu da Crna Gora nije država članica Unije, pravni akti EU predstavljaju strano pravo za Crnu Goru i nemaju pravno dejstvo koje imaju u državama članicama, zbog čega usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom EU podrazumijeva utvrđivanje određenih pravila radi ujednačavanja postupka usklađivanja.

U samom postupku usklađivanja propisa Crne Gore sa pravnim poretkom EU treba voditi računa o vrsti pravnih akata Evropske unije sa kojima se vrši usklađivanje. Naime, pravni osnov za donošenje domaćeg propisa kojim se prenosi jedan ili više pravnih akata EU nije i ne može da bude evropski propis, ni osnivački ugovor, već uvijek domaći propis. Prilikom usklađivanja propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Unije, primjenjuju se pravno-tehnička pravila koja važe za domaće propise i posebna pravila koja su definisana u navedenom dokumentu.



Slika 3. 3. Procedura usvajanja zakona (2: 24)

a) Regulative

U oblastima koje su uređene regulativama pravni poredak Evropske unije državama članicama ne dozvoljava selektivnu odnosno djelimičnu primjenu odredaba regulative. To znači da države članice ne smiju donositi propise koji bi bili u suprotnosti sa sadržinom regulative, niti svojim propisima preuzimati sadržinu regulative.

Da bi se omogućila primjena regulativa u Crnoj Gori prije članstva u Uniji, s obzirom na to da regulative prije članstva nijesu neposredno primjenjive, neophodno je regulative prenijeti u propise Crne Gore kao i direktive. Naime, za prenošenje regulativa važe ista pravila koja važe za prenošenje direktiva.

Prilikom prenošenja regulative u domaći propis treba nastojati, ako je to moguće, da se odredbe regulative sistematizuju u posebnom članu ili posebnom poglavlju tog propisa, kako bi se na lakši način omogućilo njihovo brisanje ili stavljanje van snage nakon pristupanja EU.

Prilikom prenošenja regulativa, kad je to za njihovo sprovođenje potrebno, zakonom treba urediti pojedina pitanja kao što su: nadležni organ koji odlučuje, vrši nadzor ili vrši druge poslove koji su neophodni za efikasnu primjenu odredaba kojima je regulativa prenesena, kao i sankcije za nepoštovanje tih odredaba, bilo da je obaveza propisivanja sankcija utvrđena regulativom, bilo da iz prirode odredaba kojima se prenosi regulativa proizilazi da su sankcije za povredu tih odredaba potrebne, iako regulativa ne uređuje sankcije. Ovo pravilo važi i za države članice koje ne prenose regulative u domaće propise, iz čega proizilazi da će ove odredbe ostati u domaćem propisu i nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Ako je za sprovođenje regulative neophodno podzakonskim aktom razraditi pojedina pitanja, ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta propisuje se zakonom kojim se uređuju pitanja koja su predmet regulative. Nije dozvoljeno u propisu pozivati se neposredno na regulativu, već se mora vršiti poziv na domaći propis koji sadrži pravila iz regulative.

Da bi se nakon sticanja članstva u EU izbjegla izmjena propisa u koji je prenesena odgovarajuća regulativa, moguće je u prelazne i završne odredbe tog propisa unijeti odredbu da će danom pristupanja EU prestati da važe odredbe tog propisa kojima su prenesene odredbe regulative.

Kod regulativa vrlo je bitan dobar sistem praćenja prije pristupanja Evropskoj uniji, da bi se izbjeglo duplo uređivanje istih pitanja nakon pristupanja, jer članstvom regulative za državu članicu postaju neposredno primjenjive. Stanovište Suda pravde EU, koje je izraženo u više slučajeva, je da „čak ni doslovno preuzimanje odredaba regulative u zakonodavstvo države članice nije dopušteno”.

b) Direktive

Zabranjeno je prenošenje odredaba iz direktiva koje se odnose na dužnosti i djelovanje institucija Evropske unije, kao što su:

- način na koji se vrše izmjene i dopune direktive;
- postupak donošenja odluka različitih organa institucija Evropske unije;
- obaveze prenošenja i notifikacije direktive.

Nije dozvoljeno u propisu pozivati se neposredno na direktivu, već se mora vršiti poziv na domaći propis koji sadrži pravila iz direktive. Zbog toga se ne smiju prenositi odredbe direktive koje upućuju na druge direktive, već treba uputiti na domaći propis kojim je neko pitanje uređeno u skladu sa tim direktivama. Takođe, prilikom prenošenja direktiva mora se voditi računa o prirodi pitanja koja su direktivom uređena. To znači da u zakon treba prenositi samo ona pravila koja su po svojoj prirodi materija zakona, a ostala pravila u podzakonske akte. Sam sadržaj direktive može se prenijeti u jedan ili više propisa, a sam preneseni tekst formuliše se u skladu sa pravno-tehničkim pravilima koja važe za domaće propise i pravopisnim pravilima.

Stručno i pravilno prenošenje direktiva zasniva se na dva osnovna pristupa koji se u pojedinom propisu mogu i dopunjavati i kombinovati. Ova dva pristupa su:

1. Prenošnje direktiva podrazumijeva da mora da bude prenesen cilj direktive, a to znači da se sadržaj direktive ne mora prenijeti u formi u kojoj je dat u direktivi, već se sadržaj formuliše u skladu sa domaćim pravno-tehničkim pravilima i u kontekstu domaćeg zakonodavstva. Prenošnje sadržaja direktive u propis ne podrazumijeva samo formalno unošenje prevedene odredbe direktive u tekst propisa, već nalaže potrebu uređivanja odnosa i pitanja kako bi se postigao cilj direktive.

2. Ukoliko je neko pitanje u direktivi uređeno potpuno i precizno tako da ne dozvoljava dodatno uređivanje, tako uređen odnos moguće je prenijeti unošenjem djelova teksta direktive u propis. Ovo se odnosi isključivo na pitanja tehničke prirode, kao što su liste, tehničke specifikacije, tabele, obrasci i sl. Kod ovog pristupa treba biti obazriviji kod direktiva koje su bile često mijenjane ili dopunjavane u cilju obezbjeđenja pravne sigurnosti.

Treba voditi računa da se prilikom prenošenja direktiva u propisima ne propisuju standardi ili određuju uslovi koji su suprotni standardima propisanim direktivom, jer bi to bilo suprotno pravnom poretku Evropske unije (načela i četiri slobode).

Ukoliko se propis u potpunosti ili u većoj mjeri uskladi sa direktivom, a država nije u mogućnosti da primijeni neke standarde i pravila koji su preneseni iz direktive, moguće je u prelaznim odredbama predvidjeti da će se pojedine odredbe tog propisa kojima su prenesene odredbe direktive primjenjivati ili stupiti na snagu nakon pristupanja EU (3.8: 115–123).

S obzirom na to da prije pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji pravna akta EU nijesu neposredno primjenjiva, jer se radi o stranom pravu, u domaćim propisima ne može se vršiti poziv na njih. Da bi se obezbijedio *sistem praćenja prenošenja pravnih akata Evropske unije u domaći propis*, neophodno je prilikom objavljivanja tog propisa, *poslije teksta propisa*, naznačiti koji su pravni akti EU preneseni.

Praćenje usklađivanja propisa sa pravnim poretkom EU i navođenje naziva pravnih akata EU vrši se u skladu sa *Uputstvom* za ocjenu usklađenosti propisa Crne Gore sa odgovarajućim pravnim aktima EU (Izjava o usklađenosti propisa Crne Gore sa odgovarajućim propisima EU, Tabela usklađenosti).

3. 1. 1. 9. PREVOĐENJE ACQUIS-a

Unutar EU obezbijedena je jednakost i pravna valjanost svih službenih jezika, a definisana su i pravila njihove upotrebe u institucijama EU. Član 55 Ugovora o EU utvrđuje da su sve jezičke verzije Ugovora jednako vjerodostojne u pravnom smislu, dok član 24 daje pravo građanima da se na službenom jeziku svoje države pismeno obraćaju institucijama ili tijelima Unije i da na istom jeziku dobiju odgovor. Pored toga, donesena je i posebna regulativa o jezicima u upotrebi u Uniji, 31958 R 00011 (3.9), koja se smatra svojevrsnom jezičkom poveljom EU, a kojom je propisana upotreba službenih (23) i radnih jezika institucija EU (3), kao i obaveza sastavljanja pravnih tekstova na službenim jezicima i njihovo objavljivanje u Službenom listu EU.

Jezik ima izuzetno važnu ulogu u procesu formiranja i održanja nacionalnog identiteta. Napori na građenju nadnacionalnog evropskog identiteta podrazumijevaju da je višejezičnost demokratska nužnost koja garantuje ravnopravnost svih građana Evropske unije. Evropska svijest o tome da je Evropska unija ne samo ekonomska već i politička zajednica i zajednica vrijednosti i dalje je vrlo snažna. Sloboda, jednakost i solidarnost osnovne su vrijednosti suživota u društvu. Tolerancija, pravna država i pravda određuju ustrojstvo moderne demokratije koja se doživljava kao vrijednost za sebe, ne samo kao oblik državnog uređenja nego i kao način života. EU je nastala iz želje za „produbljanjem solidarnosti naroda, uz poštovanje njihove istorije, kulture i njihovih tradicija”. Odluke evropskih institucija utiču na svakodnevni život građana Unije i da bi one imale legitimitet neophodno je da građani aktivno učestvuju u procesima odlučivanja o njima i to bez ikakve jezičke barijere.

Prevođenje pravne tekovine EU spada u prevođenje pravnih tekstova i kao takvo mora se povinovati nizu posebnih pravila i ograničenja. Od opštih uputstava za prevođenje pravne tekovine EU najprije treba naglasiti da se odustalo od pristupa da se pravna sigurnost i preciznost može postići samo doslovnim prevodom izvornog teksta, tj. da proces prevođenja treba da bude orijentisan prema izvornom jeziku. To ipak ne znači da se može prevoditi sasvim slobodno. Pisanje i prevođenje pravnih akata je *normirano*. Propisana je struktura akata Unije, koja mora biti ista u svakom jeziku, te sintagme i rečenice koje izražavaju određene pravne radnje i koje moraju biti normirane u svim jezicima. Takođe, propisan je i način pisanja mjernih i novčanih jedinica, datuma, vremena, te upotreba znakova navoda, brojeva i slova u nabranjanju odredaba, način navođenja različitih akata i slično. Osim toga, kada se govori o prevođenju tako velikog korpusa tekstova kao što je *acquis communautaire*, onda je gotovo najzahtjevniji zadatak obezbijediti *ujednačenost i dosljednu* upotrebu terminologije i *strukturu* prevedenih tekstova. A to se može postići ukoliko se utvrdi što više pravila i pripremi što veći broj glosara, na čije će se korišćenje prevodioci obavezati (3.2: 25–26).

Shodno proceduri, nakon prevođenja, pravnici, angažovani na pripremi prenošenja evropskih propisa u određenoj oblasti, vrše pravno tehničku redakciju prevedenog teksta.

3. 1. 2. ISKUSTVA PETOG PROŠIRENJA

Politika proširenja je jedna od najuspješnijih politika Evropske unije, što pokazuju i rezultati ostvareni posljednjih godina. „Proširenje je jedno od od naj snažijih instrumenata EU politika”, kaže se u dokumentu EK o strategiji proširenja (3.10).

Osnovne specifičnosti petog proširenja EU su veliki broj novih članica i relativno nizak nivo njihovog ekonomskog razvoja, što je izvršilo pritisak na dalje institucionalne reforme u EU. Nove članice uvećale su Uniju za 12 novih država, gotovo 30% populacije, četvrtinu površine i 4% BDP-a. EU postaje znatno kompleksnija nadnacionalna struktura, što se odražava na proces donošenja odluka i rad institucija, spremnost EU da prihvata dalje nove članice. Raste trošak regulacije koji uključuje i značajna ulaganja u administrativne kapacitete novih država članica, koje treba da odgovore na sve izazove u sprovođenju zajedničkih politika Unije.

3. 1. 2. 1. EKONOMSKI EFEKTI

Peto proširenje (10 + 2) označilo je prekretnicu u ujedinjavanju Europe, deceniju i po nakon završetka hladnog rata. Ono je donijelo *veći ekonomski prosperitet za sve građane EU* i učinilo Evropu jačim igračem u svjetskoj ekonomiji, produbljivanjem ekonomske integracije i podsticanjem konkurentnosti. Proširena EU postala je najveća integrisana ekonomska oblast na svijetu, koja pokriva 30% svjetskog BDP-a i više od 17% svjetske trgovine (isključujući unutrašnje trgovinske tokove).

Proširenje nije samo učinilo EU politički i ekonomski snažnijom već je dovelo i do viših stopa rasta i povećanog životnog standarda, kako u novim tako i u starim državama članicama.

Najveće *koristi* od proširenja imalo je 12 novih zemalja članica. Proces pristupanja podstakao je *ekonomski rast* u novim zemljama članicama prosječno za 1,75% godišnje u periodu od 2000. do 2008. godine (3,5% u periodu do 2003. godine, a čak 5,5% u periodu 2004–2008. godine), dok je uticaj na stopu rasta BDP-a u starim državama članicama iznosio u istom periodu oko 0,5%, posebno u zemljama koje su kanalisale svoje SDI prema novim članicama. Kao rezultat toga, životni standard u novim državama članicama je porastao: sa 40% BDP per capita EU 15 prosjeka iz 1999. godine na 52% u 2008. godini.

Rast trgovinske integracije podstakao je efikasniju podjelu rada i jačanje konkurentnosti u EU. Učešće trgovinske razmjene u BDP EU 12 poraslo je na 56% (prije proširenja iznosilo je 47%). 80% izvoza EU 12, u 2007. godini, išlo je u EU 15, dok je izvoz EU 15 prema novim članicama porastao sa 4,7% na 7,5% njihovog ukupnog izvoza. Povećana integracija razmjene u EU dovodi do iskorišćavanja komparativnih prednosti, što za posljedicu ima jačanje potencijala rasta i poboljšavanje konkurentnosti EU u cjelini.

Nove države članice ušle su u intenzivan *proces modernizacije ekonomskih sistema*, razvijajući model funkcionalne tržišne ekonomije i kapacitete da se suoče sa pritiskom konkurencije zajedničkog tržišta. Nove države članice koristi su imale i zbog ubrzane modernizacije svojih ekonomija. Iako poljoprivreda i proizvodnja igraju važniju ulogu u njihovim ekonomijama nego u ekonomijama EU 15, polako ipak dolazi do transformacije EU 12 u ekonomije temeljene više na uslugama i znanju. Udio servisa u formiranju BDP-a u EU 12 porastao je sa 56% (1995) na 65% (2006), dok je isti pokazatelj za EU 15 bio te godine 72%.

Investicije iz EU 15 ka EU 12 bile su ključne za ekonomsku transformaciju novih država članica, podržane kroz pretpristupne fondove i, po pristupanju, kroz strukturne fondove. Investicije i aktivnosti sprovedene kroz instrumente kohezione politike takođe su bile instrument procesa restrukturiranja u ekonomijama novih država članica, doprinoseći jačanju ekonomske i socijalne kohezije EU u cjelini. Investicije i bolje funkcionisanje finansijskog tržišta doprinijeli su značajnom privlačenju stranih direktnih ulaganja, čime su se stvarala nova radna mjesta i poboljšao životni standard.

Prema istraživanjima Eurobarometra (2007), 71% malih i srednjih preduzeća ocijenilo je da im je povećana konkurentnost. *Državna pomoć* u EU 12 smanjena je sa

1,5% BDP-a (2000) na 0,5% (2006), čime se približila prosjeku EU 15. MSP u EU 12 u narednom periodu očekuju više pristupa finansijskim resursima, mogućnost angažovanja kvalifikovane radne snage, sprovođenje novih tehnologija i dostupnost infrastrukture.

U proširenoj Evropi, primjenom mjera *zajedničke poljoprivredne politike* podstaknuta je unutrašnja saradnja i trgovina u sektoru poljoprivrede i razvoj ruralnog područja. Sprovođenje kohezione politike i politike ruralnog razvoja, fokusirano na dugoročne ciljeve, postepeno stvara pretpostavke za održivi rast. Nove države članice ostvarile su velike benefite u ovoj oblasti, posebno u periodu prije pristupanja. *Ukupni transfer iz EU budžeta* prema EU 12 iznosio je prosječno oko 2% njihovih BDP u 2007. godini, a biće 3% u 2013. godini (pojedine zemlje mogu ostvariti maksimalne transfere oko 4% BDP-a). Iz ugla EU 15, transferi prema EU 12 čine 0,2% njihovih BDP u 2007. godini, a biće 0,3% istih u 2013. godini.

Koristi od proširenja imali su i radnici, unapređenjem *mogućnosti zapošljavanja* i kod kuće i u inostranstvu. Prilika za preseljenje i zapošljavanje u nekoj od starih zemalja članica, koja se s proširenjem pružila radnicima iz novih zemalja članica, poboljšala je njihove mogućnosti za zapošljavanje i zaradu. Koristi od toga imale su obje strane, jer se time smanjila nezaposlenost u novim članicama, dok se u starim članicama zadovoljila potreba za dodatnom radnom snagom u pojedinim sektorima. Oko *3 miliona novih radnih mjesta* je stvoreno u razdoblju od 2003. do 2007. godine, dok se nezaposlenost smanjila na blizu 7% u 2007. godini, koliko je otprilike iznosila i u EU 15. Zaposlenost je porasla na 60%. Istovremeno, pojačan je pritisak na migraciju radnika u EU 15, što je dovelo do deficita određenih zanimanja (posebno u Poljskoj, Litvaniji, Rumuniji i na Kipru).

Generalno govoreći, proširenje je ubrzalo tempo ekonomskih reformi u cijeloj Uniji, pripremajući je tako za nove izazove globalizacije i čineći je konkurentnijom (3.11).

Aktuelna finansijska i ekonomska *kriza* stvara poteškoće svim zemljama svijeta, kako u finansijskom tako i u realnom sektoru, utičući kroz rast nezaposlenosti i na socijalne pritiske i političku stabilnost u zemljama, ali ujedinjena EU ipak može bolje pristupiti rješavanju tih i ostalih izazova, nego što bi to mogle zemlje članice samostalno.

3. 1. 2. 2. NAUČENE LEKCIJE

Imajući u vidu prvenstveno ekonomska i politička postignuća petog proširenja, zemlje regiona, koje kucaju na vrata zajedničkog evropskog doma, uključujući i Crnu Goru, definisale su proces pridruživanja EU kao svoj strateški prioritet, „evropeizaciju” kao motor svih reformskih procesa i pozitivnih promjena u društvu, očekujući da će i buduća briselska politika pridruživanja biti jednako podsticajna i otvorena za nove države članice.

Proces pristupanja, međutim, poslije iskustava petog proširenja, a u uslovima globalne ekonomske krize, za zemlje našeg regiona, postavio je mnogo više izazova, nego što je to bilo sredinom devedesetih.

– *Globalna ekonomska kriza*, svojom dubinom, obuhvatnošću i ozbiljnošću, postavila je nove izazove pred države kandidate za članstvo; učinila je njihove ekonomije ranjivijim; značajnija podrška očekuje se od evropske kohezione politike u oblasti ruralnog razvoja, koja treba da se fokusira na dugoročne ciljeve razvoja za jačanje održivosti ekonomija; očekuje se veće prisustvo EIB, koja najavljuje rast svog kreditnog potencijala za 40% u odnosu na 2009. godinu, u korist podsticanja malih i srednjih preduzeća, ali i ključnih sektora, kao što su transport i životna sredina; EBRD treba da pojača podršku, posebno prema finansijskom sektoru.

– *Smanjena ekonomska atraktivnost proširenja* – iako predstavlja novo tržište od gotovo 24 miliona potrošača i prostor za nova ulaganja i biznis mogućnosti, region Zapadnog Balkana donosi Uniji „svega” 4,7% stanovništva, 6,1% površine i 1,7% BDP-a; istovremeno kreira dodatni neto pritisak na CAP i strukturne fondove, a time i na budžet EU, što utiče i na institucionalnu (i ekonomsku) spremnost EU da prihvati nove članice. Novi razvojni okvir EU nameće sprovođenje konzistentne ekonomske politike u državama članicama, a nove članice, sa svojim neizgrađenim administrativnim kapacitetima, imaće problem u komunikaciji, participaciji u odlučivanju i brzom sprovođenju zajedničkih akcija.

– *Region „nezavršenih projekata”* – najveći broj zemalja regiona, sa istom političkom i ekonomskom baštinom, danas predstavlja kompleksnu strukturu sedam malih država, koliko malih toliko podijeljenih i različitih, sa šest službenih jezika i preko 5.000 km novih državnih granica, koje uključuju i nekoliko neriješenih pitanja granica, etničkih pitanja i pitanja suvereniteta. Ono što im je zajedniko jeste čvrsta opredijeljenost za proces evropskih integracija. Nijedna politička elita ne usuđuje se da predloži alternativni razvojni scenario, osim evropskog integracionog puta, i pored razočarenja do sada ostvarenom integracionom dinamikom.

– *Iskustva Rumunije i Bugarske kao osnov za „Enlargement plus”* – i pored snažnog očekivanja da će efekti evropskih ekonomskih integracija imati pozitivan uticaj na demokratske reforme u zemlji, iskustva posljednjeg proširenja ne govore o tako direktnim vezama reformskih procesa. Iako su ove zemlje uspostavile formalne demokratske standarde i kriterijume, u njima je i dalje prisutan problem vladavine prava, administrativne neefikasnosti, kao i problemi u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, uzrokovani neefikasnošću pravosuđa. Poslije pristupanja nije se desilo ništa fundamentalno. Postpristupni period je potvrdio da suštinske političke promjene, u biti, dolaze iz promjena iznutra, i da se one ne mogu importovati, već ih rađa sam kvalitet procesa integracija i efekat koji on proizvodi u zemlji koja se intenzivno mijenja. Ako bi se pokušao napraviti pregled „naučenih lekcija” iz pristupanja ovih zemalja, on bi mogao sadržati sljedeće:

– jasna potvrda o ispunjavanju svih političkih kriterijuma je pretpostavka i za pozitivno mišljenje EK (tzv. „rano uzbuđivanje”);

– više transparentnosti i efikasnosti u državnoj administraciji, uz nezavisno i efikasno pravosuđe, konkretni rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, puna međunarodna saradnja u pravnim stvarima i sl., imaju jake političke implikacije na dalji razvoj država kandidata, pa se stoga mora izgraditi sistem dubinskog monitoringa (čak i prije kandidature);

– EU ne bi trebalo da precizira datum otvaranja pregovora, već samo kada on postane potpuno izvjestan (prevencija i kontrola nereálnih očekivanja);

– preporučljivo je za države u procesu pregovora da se usaglasе sa cjelokupnim Acquis-om prije pristupanja, bez kalkulacija sa nekim postpristupnim mehanizmom monitoringa kao garancija da će „sve što je preuzeto, biti i ispoštovano”;

– EU ne bi trebalo da precizira datum stupanja na snagu Ugovora o pristupanju, ostavljajući otvorenim mogućnost odlaganja samog pristupanja, odnosno: veoma je važno podijeliti političke i tehničke razloge odlaganja;

– komunikacija, konsolidacija i kondicionalnost ostaju ključni stubovi pristupnog dijaloga, kao instrument kontrole očekivanja obje strane (3.12).

– *Rastući značaj političkih kriterijuma pristupanja* – imajući u vidu gorenavedena nova ograničenja, postaje očito da u slučaju Zapadnog Balkana proces pristupanja ne predstavlja samo usvajanje standarda zajedničkog tržišta već prvenstveno izazov za izgradnju jakih institucija i vladavinu prava u zemlji, kao i odgovor na pitanja stabilnosti i bezbjednosti. Zato je intencija EU da političke kriterijume pristupanja, zajedno sa regionalnim i individualnim koji su postavljeni za svaku zemlju regiona pojedinačno, učini što više „mjerljivim”, insistirajući na veoma konkretnim, vidljivim rezultatima, u svakoj fazi pristupnog dijaloga. Ovaj trend predstavlja svakako jedan potpuno novi momenat u dosadašnjoj praksi pristupanja i politici proširenja u cjelini. Npr., EK je, na primjeru Crne Gore, već kroz Upitnik, dubinom i obuhvatom pitanja, kao i dubinom ekspertskih misija, uvela više elemenata screening faze, a da zemlja još nije ni kandidat. Taj proces prati i znatno jači pritisak javnosti, jer su, politička očekivanja, za razliku od prethodnih proširenja, znatno veća u našem regionu, nego što se razumno kalkuliše sa ekonomskim benefitima.

– *Podrška procesu pristupanja nije praćena istim nivoom zainteresovanosti za političko predstavljanje u Evropskom parlamentu* – Zlatno doba proširenja u EU 10 bilo je praćeno izuzetno visokom podrškom političkih partija i građana za proces pristupanja. 2003. godine u 9 zemalja (osim Kipra, zbog neriješenog političkog pitanja integracije ostrva), održani su referendumima za ulazak u EU, koji su pokazali veoma visok stepen podrške (Tabela 3. 4).

Međutim, izlaznost za Evropski parlament 2009. godine pokazala je veoma nizak nivo zainteresovanosti za „evropski politički život”. Prosječna izlaznost se konstantno smanjuje na nivou EU, a posebno je izražena u novim državama članicama. Npr. u Rumuniji bila je svega 25%, što je doprinijelo da se i struktura političkih partija i blokova u EP mijenja i da veću participativnost dobijaju konzervativne stranke i desnica, na račun socijaldemokrata. Osnivači EU, stare evropske demokratije, ne mogu da razumiju ovu razliku u podršci i snagu njene silazne putanje, odmah po učlanjenju, nasuprot ogromnom entuzijazmu neposredno uoči ulaska.

Proces proširenja u narednom periodu, na bazi naučenih lekcija, svakako biće prepun izazova. Tome doprinosi i sam region danas.

Regionalna slika Zapadnog Balkana tradicionalno predstavlja mozaik onih „koji proizvode probleme” i relativno „dosadnih” zemalja, gdje se uloge često smjenjuju. Danas, regionalna evropska integracija ima promjenljivu dinamiku, proces se odvija znatno sporije od očekivanja, bremenit mnogim ograničenjima, sa skromnim

Tabela 3. 4. Referendumi za ulazak u EU u novim državama članicama

Zemlja	Datum održavanja	Izlaznost	Da	Ne
Malta	8. 03. 2003.	91%	53,6%	46,4%
Slovenija	23. 03. 2003.	99,95%	89,19%	10,31%
Mađarska	12. 04. 2003.	45,62%	83,76%	16,24%
Litvanija	10–11. 05.2003.	63,37%	89,95%	8,82%
Slovačka	16–17. 03. 2003.	52,15%	82,46%	6,29%
Poljska	7–8. 06. 2003.	58,85%	77,45%	22,55%
Češka	13–14. 06. 2003.	55,21%	77,33%	22,67%
Estonija	14. 09. 2003.	64,06%	66,83%	33,17%
Letonija	20. 09. 2003.	72,53%	67%	33,3%

Izvor: <http://en.euabc.com/word/798>

pozitivnim efektom preliivanja. Konkurencija u integracionoj brzini nije kreirala regionalnu sinergiju i stvarno unapređenje dobrih međusobnih odnosa nije na očekivanom nivou.

Hrvatska ima jasnu i kredibilnu perspektivu skorog okončanja pregovora, deklarirajući se često kao zemlja JIE, kao neke zemlje koje su već u EU (Rumunija, Bugarska, čak Slovenija), a ne kao dio još uvijek problematičnog Balkana, kojeg prati epitet zamrznutih konflikata. Donedavno, postojao je rastući optimizam da će Makedonija, ocijenjena (i samoocijenjena) kao mogući model za rješavanje nekih etničkih konflikata i stoga nagrađena kandidaturom još 2005. godine, imati izvjesniju perspektivu pregovora i približavanja Uniji. Danas, optimizam je zamijenila rastuća zabrinutost o stabilnosti i evropskoj budućnosti zemlje.

Nasuprot najpesimističnijim prognozama iz 2000. godine, Srbija, ocijenjena od strane mnogih kao zemlja sa najboljim administrativnim kapacitetima i ekonomskim potencijalima za brzi rast, nekako uvijek propušta da ostvari očekivanja Unije i još uvijek nije kandidat za članstvo. Albanija, postizujući važan integracioni cilj članstvom u NATO-u u 2009. godini, kao mediteranska zemlja, ide umjerenom dinamikom prema EU, pokušavajući istovremeno da pomogne integraciju svojih istočnih susjeda.

Crna Gora, najmanja ali rastuće stabilna zemlja sa izvjesnom evroatlantskom perspektivom i jakim domaćim konsenzusom za evropske integracije, počinje igrati ulogu „lidera” među zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo, ulazeći prva u zahtjevni Enlargement plus proces. Gdje krčeći put ostalim zemljama, diže glas protiv bilo kakve „balkanske čekaonice” za članstvo u EU.

Nekako na kraju procesa ostala je Bosna i Hercegovina i, naravno, Kosovo. Ko je mogao pretpostaviti, prije pet godina, da će u BiH još uvijek biti Visoki predstavnik sa svim rizicima koji danas postoje po pitanju stabilnosti zemlje. Ko, iz ove perspektive, može procijeniti kada će Kosovo imati jasan integracioni kolosjek, potpuno preduzimajući odgovornost za sopstvenu evropsku budućnost, uz očekivanje podrške svih evropskih zemalja.

3. 1. 3. PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA I ZAPADNI BALKAN

Bivša SFRJ baštinila je višedecenijsku tradiciju sa Evropskom ekonomskom zajednicom, koja datira još iz šezdesetih godina prošlog stoljeća: davne 1967. godine zaključena je prva Deklaracija o odnosima EEZ i SFRJ, prvi politički akt Zajednice sa nekom državom socijalističkog uređenja koji uređuje političke postavke budućeg odnosa SFRJ u okviru evropske regionalne integracije, kojom je utvrđen okvir za modalitete budućih ekonomskih odnosa. 1970. i 1973. godine potpisani su prvi trgovinski sporazumi, kojima je SFRJ stekla status najvećeg povlašćenja sa recipročnim koncesijama. Od jula 1971. godine, SFRJ je postala korisnik Opšte šeme preferencijala¹. 1980. godine potpisan je poseban sporazum sa EZUČ o specifičnim zahtjevima u oblasti proizvodnje i trgovine u crnoj metalurgiji, što je dovelo do snažnog rasta trgovinske saradnje sa zemljama EEZ tokom osamdesetih (1/3 uvoza i izvoza SFRJ). Iste godine potpisan je i Sporazum o saradnji SFRJ i EEZ, kojim je dobijen preferencijalni status i otvorene brojne mogućnosti za ekonomsku saradnju između ugovornih partnera (regulacija robne razmjene, finansijske i industrijske saradnje, poljoprivrede, saobraćaja, turizma, naučnotehničke saradnje, kao i saradnje u socijalnoj oblasti; bilo je predviđeno postepeno ukidanje carina i kvantitativnih ograničenja za određene robe u tri faze; osnovan je Mješoviti savjet za saradnju koji ima pravo da donosi odluke obavezujuće za strane ugovornice). Na bazi ovog sporazuma, potpisana su dva protokola o finansijskoj saradnji, za koje je sredstva obezbjeđivala EIB kroz zajmove za projekte infrastrukture. Prvi protokol stupio je na snagu 1982. Drugi finansijski protokol tek 1988, a treći protokol o finansijskoj saradnji potpisan je 1991. i nije nikad stupio na snagu. 1990. godine potpisan je i Okvirni sporazum PHARE između SFRJ i EC, kojim se međusobna saradnja proširuje i na oblast pomoći za socijalne i ekonomske reforme korišćenjem finansijske i tehničke podrške. 8. novembra 1991. godine, međutim, Evropski savjet odlučio je o uvođenju sankcija SFRJ i istog mjeseca otkazao Sporazum o saradnji. Slovenija je ubrzo obnovila ove odnose i nastavila korišćenje daljih trgovinskih koncesija. SRJ je osnovana aprila 1992, a sankcije EZ ukinute su tek decembra 1995. godine. Maja iste godine, tadašnja Vlada SRJ usvojila je Prvi program za harmonizaciju jugoslovenskog pravnog sistema sa pravnim sistemom Unije (3.13).

Već od 1995. godine EU je bila aktivno uključena u proces rekonstrukcije i stabilizacije regiona. 1999. godine osnovni principi evropske strategije prema regionu Zapadnog Balkana formulisani su i sadržani u dokumentu *Proces stabilizacije i pridruživanja*. Ti principi su se bazirali na tri pretpostavke: prvo, perspektiva članstva je najvažniji motor procesa evropskih integracija i razvoja regiona; drugo, zemlje regiona treba da normalizuju međusobne odnose i treće, bilateralni odnosi svake od zemalja sa EU moraju uzeti u obzir specifične socijalne, ekonomske, političke i institucionalne uslove za svaku zemlju. Takođe, EU igra veoma važnu ulogu u stabilizaciji regiona („Altea”, „Concordia”) i podsticanju regionalnih inicijativa (3.14).

¹ Instrument trgovinske politike EEZ kojom se pružaju carinske povlastice prema zemlji korisnici preferencijala za različite robe.

2000. godina bila je prekretnica u odnosima zemalja regiona sa EU. Na junskom samitu u Feiri pet zemalja regiona dobile su „status potencijalnog kandidata” za članstvo u Uniji, a cijeli proces nazvan je proces stabilizacije i pridruživanja. Pola godine kasnije to je potvrđeno na samitu u Zagrebu. 2001. godine, dotadašnji evropski program Obnova zamjenjuje program CARDS – Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (CARDS).

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) je naziv za cjelovit, strateški pristup EU prema zemljama *Zapadnog Balkana* (termin se koristi u EU i obuhvata Hrvatsku, Makedoniju, Crnu Goru, BiH, Albaniju, Srbiju i Kosovo). Riječ je o procesu koji podrazumijeva čitav niz aktivnosti i odnosa između zainteresovane države Zapadnog Balkana i EU, kao i postepeno usvajanje prava EU. Osnovni cilj PSP-a je ostvarivanje pridruživanja zemalja ovog regiona EU, uz istovremeno uspostavljanje pune i trajne *stabilizacije*, ne samo pojedinačnih država već i regiona u celini. Značajan sastavni dio PSP-a je insistiranje na *međusobnoj regionalnoj saradnji* zemalja koje žele da se pridruže EU, a u trećoj ravni kondicionalnosti postoje i *individualni zahtjevi* prema svakoj zemlji pojedinačno.

Proces stabilizacije i pridruživanja se vremenski dijeli u dvije faze. Obje faze su vezane za sprovođenje ključnog pravnog dokumenta: *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP).

Prva faza jeste procjena opštih uslova unutar države (ekonomskih, socijalnih, pravnih i političkih), kao i priprema administrativnih struktura (stvaranje i jačanje nadležnih državnih institucija). Ova faza počinje u trenutku kada država izrazi zainteresovanost za uspostavljanje, tj. institucionalizaciju odnosa sa EU kroz pregovaranje i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, a okončava se objavljivanjem „*Studije o izvodljivosti*” od strane Evropske komisije. Značaj ove studije je u tome što njen zaključak izražava stav EU o tome da li je zainteresovana država u stanju da sprovodi obaveze za koje će se vezati potpisivanjem SSP. U slučaju da je procjena EU pozitivna, otpočinje druga faza procesa stabilizacije i pridruživanja.

Druga faza podrazumijeva pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, njegovo potpisivanje i efikasno sprovođenje. SSP je međunarodni ugovor između države potpisnice i EU koji uspostavlja pravni okvir za uzajamnu saradnju i postepeno približavanje evropskim standardima.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) pripada tipu ugovora o asocijaciji kakav je i Evropski ugovor koji su sa EU potpisale zemlje Centralne i Istočne Evrope, koje su u 2004. godine postale punopravne članice EU. Sadržaj Ugovora, odredbe, ciljevi, institucije, zajednička tijela, mehanizmi, tranzicioni period, skoro su identični sa evropskim ugovorima. Osnovne razlike između SSP-a i evropskih sporazuma su u sadržaju razvojne klauzule i u odredbama o regionalnoj saradnji. Sklapanjem SSP-a državi se, u razvojnoj klauzuli, potvrđuje status potencijalnog kandidata za članstvo u EU, ali se ne definiše unaprijed bilo kakav datum pristupanja EU. Približavanje punopravnom članstvu temelji se na individualnim sposobnostima prihvatanja evropskih standarda i kriterija, dostignućima u izgradnji regionalne stabilnosti i pojedinačnim rezultatima u sprovođenju obaveza koje proizilaze iz pridruženog članstva. *Zaključivanjem SSP-a otpočinje institucionalizacija odnosa sa EU*. Imajući

u vidu dužinu trajanja procesa zaključivanja (i ratifikacije) sporazuma, Komisija EU je predvidjela mogućnost stvaranja zajedničkih *ad hoc* radnih tijela, koja su u prvom redu zadužena za pripremu pregovora, kao i praćenje procesa harmonizacije propisa zemlje Zapadnog Balkana sa propisima EU.

Ciljevi sporazuma su *razvijanje političkog dijaloga* između EU i zemlje potpisnice sporazuma, zatim postupnog *usklađivanja nacionalnog zakonodavstva* sa propisima EU, postupno *razvijanje zone slobodne trgovine* između dvije strane potpisnice, te *podsticanje regionalne saradnje* u okviru SAP-a.

Trgovinske odredbe primjenjuju se odmah nakon potpisivanja SAA, kada na snagu stupa *Privremeni sporazum o trgovinskim i sa njima povezanim pitanjima* između Evropske zajednice i države Zapadnog Balkana /tzv. Interim sporazum/. Osnovni cilj je obezbjeđenje zone slobodne trgovine sa EU u roku definisanom Sporazumom, uz istovremeno asimetrično ukidanje carina od strane EU. Odmah nakon potpisivanja Privremenog sporazuma, zemlja donosi Akcioni plan za sprovođenje SSP-a, koji sadrži spisak prioriternih mjera i aktivnosti, sa nosiocima tih mjera i obaveza u srednjem roku. Takav program donijela je i Crna Gora – *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU 2008–2012. godine*.

Pored obaveza koje se odnose na postepeno kreiranje *zone slobodne trgovine*, druge ugovorne obaveze po osnovu SSP-a odnose se na: uspostavljanje političkog dijaloga između EU i zemlje potpisnice; razvoj demokratije, poštovanje ljudskih prava, vladavinu zakona i uspostavljanje slobodnog tržišta; kretanje radne snage, izjednačavanje statusa preduzeća iz EU koja se osnivaju u zemlji potpisnici, pitanja u vezi se pružanjem usluga; postepenu harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU, a naročito u oblastima relevantnim za uspostavljanje jedinstvenog tržišta (pravila koja se odnose na razvoj konkurencije, državnu pomoć, zaštitu prava intelektualne, komercijalne i industrijske svojine, javne nabavke, zaštitu potrošača, standarde i sl.); ekonomsku saradnju po najvažnijim sektorima; kulturnu saradnju; finansijsku saradnju kroz program CARDS².

Po uzoru na partnerstva za stupanje u članstvo EU, koja predstavljaju jedan od ključnih instrumenata pretpristupne strategije zemalja kandidata za članstvo u EU, Evropska komisija je na samitu u Solunu, juna 2003. godine, kroz „*Solunsku agendu za Zapadni Balkan*” uvela evropska partnerstva za zemlje Zapadnog Balkana. Pored toga, Solunskom agendom je predviđeno upućivanje državnih službenika u svojstvu savjetnika iz država članica i država kandidata za ulazak u EU u države učesnice Procesu stabilizacije i pridruživanja. Ovaj transfer znanja se naziva programom „*twinning*” i predstavlja oblik tijesne administrativne saradnje kroz koju se sprovodi transfer institucionalnog znanja i pripremaju novi propisi. Države Zapadnog Balkana su dobile i podršku Kancelarije za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći (TAIEX)³, koja pomaže

² Pomoć Evropske zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) je program tehničko-finansijske pomoći EU za period 2001–2006, ukupne vrijednosti 4,65 mlrd eura, čiji je osnovni cilj podrška zemljama Zapadnog Balkana u aktivnom učestvovanju u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

³ Technical Assistance Information Exchange Office, TAIEX.

državama Zapadnog Balkana u njihovom radu na usklađivanju nacionalnih propisa sa Acquis-om. Nakon samita u Solunu omogućeno je učešće država regiona Zapadnog Balkana u programima Zajednice (posebno važno bilo je uključivanje država regiona u programe nauke i obrazovanja, mobilnosti studenata i programa za mlade, carinske saradnje, zaštite životne sredine, podsticaja inovacija i preduzetništva, profesionalne obuke, izgradnju civilnog društva, itd.). U funkciji unapređenja parlamentarne saradnje, pored osnivanja parlamentarnih odbora za evropske poslove, odnosno integraciju u svakoj od država, samit u Solunu ohrabruje i uspostavljanje Balkanske konferencije parlamentarnih odbora za evropske poslove. Takođe, dat je prostor i za uspostavljanje kontakata sa Parlamentom EU i parlamentima država članica EU.

Proces stabilizacije i pridruživanja odvijao se prethodnih godina različitim dinamikom u pojedinim zemljama, što se vidi iz tabelarnog pregleda (Tabela 3. 5).

SRJ je, za razliku od drugih zemalja regiona koje su imale jasnu evropsku agendu, prošla dug put traženja oblika državnog uređenja i modela sprovođenja integracionog procesa, od Beogradskog sporazuma (mart 2002) i kreiranja Državne Zajednice Srbija i Crna Gora (februar 2003), preko trogodišnjeg testa „održivosti” predloženog modela, ventila integracija stvorenog kreiranjem modela dvostrukog kolosijeka⁴, do obnove crnogorske nezavisnosti nakon referenduma 21. maja 2006. godine. Već u nacionalnoj *Agendi ekonomskih reformi (2003–2007)* navedeno je da će, u srednjoročnoj perspektivi razvoja, crnogorska ekonomija dostići „visok stepen usklađenosti domaće legislative, procedura i institucija sa pravnim poretkom EU na strateškom putu pridruživanja Evropskoj uniji. Stepem otvorenosti, nivo liberalizacije i konkurentnosti ekonomskih sektora u Crnoj Gori mora biti takav da omogućava postepenu integraciju u jedinstveno tržište EU”.

Paraleno s definisanjem razvojnog koncepta, postepeno se definiše i *Evropska agenda* – strateški plan razvoja države koji treba da omogući proces pridruživanja Uniji. Evropska agenda za Crnu Goru gradila se postepeno, na jasno definisanom putu evropskih integracija, koji građanima ove zemlje treba da omogući stabilne političke odnose, održivu ekonomsku i razvojnu perspektivu, te da kao politički stabilna država učestvuje u bezbjednosnim integracijama, a kao ekonomski stabilna, investiciono atraktivna i razvojno perspektivna država, da privuče što snažniji obim novih investicija, podstičući na taj način i snažniju ekonomsku saradnju u regionu

⁴ Vremenom, SCG je pokazivala sve veći stepen nefunkcionalnosti, posebno u ekonomskoj sferi. Na periodičnim sesijama unaprijeđenog stalnog dijaloga, ekonomskog foruma SCG sa EU, predstavnici EK postavljali su konstantno ista pitanja na koja su dobijali polovične odgovore od strane administracija država članica i virtualne administracije SCG na konstantnoj „funkcionalnoj infuziji”. Dok se u EU govorilo o fenomenu „Enlargement Fatigue” (zamora od velikog proširenja EU sa 10 novih članica), u nefunkcionalnom modelu zvanom Državna zajednica došlo je do fenomena „State Union Fatigue”, odnosno zamora od iste. Proces interne harmonizacije dva ekonomska sistema potpuno je stao, a proces pristupanja WTO bio je blokiran. Rješenje je, na prijedlog EU, nađeno u primjeni modela dvostrukog kolosijeka od oktobra 2004. godine, koji je omogućio Crnoj Gori puni povratak nadležnosti u oblasti carinske i ekonomske politike, kao i povezanih ekonomskih tema.

Tabela 3. 5. Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) – Zapadni Balkan, maj 2010.

Faze procesa	Hrvatska	Makedonija	Albanija	BiH	Srbija	Crna Gora
Dijalog zemlje sa EK	02. 2000.	01. 1998.	11. 2000.	1998.	– jun 2001. KRG, kasnije EPD – god. izvještaji o PSP od 2002.	
Studija izvodljivosti	24. 05. 2000.	16. 06. 1999.	24. 11. 1999 / 06. 06. 2001.	18. 11. 2003.	25. 04. 2005. Savjet ministara	
Direktiva o pregovorima (EK)	19. 07. 2000.	08. 09. 1999.	28. 11. 2001.	2005.	12. 07. 2005.	03. 07. 2006.
Direktiva o pregovorima (Savjet)	20. 11. 2000.	24. 01. 2000.	21. 10. 2002.	21. 11. 2005.	03. 10. 2005.	24. 07. 2006.
Početak pregovora	24. 11. 2000.	05. 03. 2000.	31. 01. 2003.	25. 11. 2005.	10. 10. 2005.	26. 09. 2006.
Parafiranje SSP	14. 05. 2001.	24. 11. 2000.	Februar 2006.	04. 12. 2007.	07. 11. 2007.	15. 03. 2007.
Potpisivanje SSP / otvaranje tržišta	29. 10. 2001. 6 godina	09. 04. 2001. 10 godina	12. 06. 2006. 10 godina	15. 06. 2008. 5 godina	28. 04. 2008. 6 godina	15. 10. 2007. 5 godina
Privremeni sporazum	01. 03. 2002.	01. 06. 2001.	01. 12. 2006.	01. 07. 2008.	01. 02. 2009.	01. 01. 2008.
Plan sprovođenja SSP	2003. NPAA	2003. NPAA	Jul 2006. AP za SSP	AP za SSP Avg. 2008.	NPI Okt. 2008.	NPI jun 2008.
Zahtjev za članstvo	21. 02. 2003.	22. 03. 2004.	24. 04. 2009.	(2010)	27. 12. 2009.	15. 12. 2008.
Upitnik	09. 07. '03 / 09. 10. '03.	01. 10. '04 / 15. 02. '05.	20. 12. '09 / 13. 04. 2010.	(2010)	(2010)	22. 07. '09 / 09. 12. '09.
Avis/ Opinion/ Mišljenje	April 2004.	Novembar 2005.	(2010)	(2011)	(2011)	Jesen 2010.
Zemlja kandidat	18. 06. 2004.	09. 12. 2005.	(2011)	(2011)	(2011)	(2010)
Stupanje na snagu SSP	01. 02. 2005.	01. 04. 2004.	01. 04. 2009.	(2011)	(2011)	01. maj 2010.
Početak pregovora o članstvu	03. 11. 2005.	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)

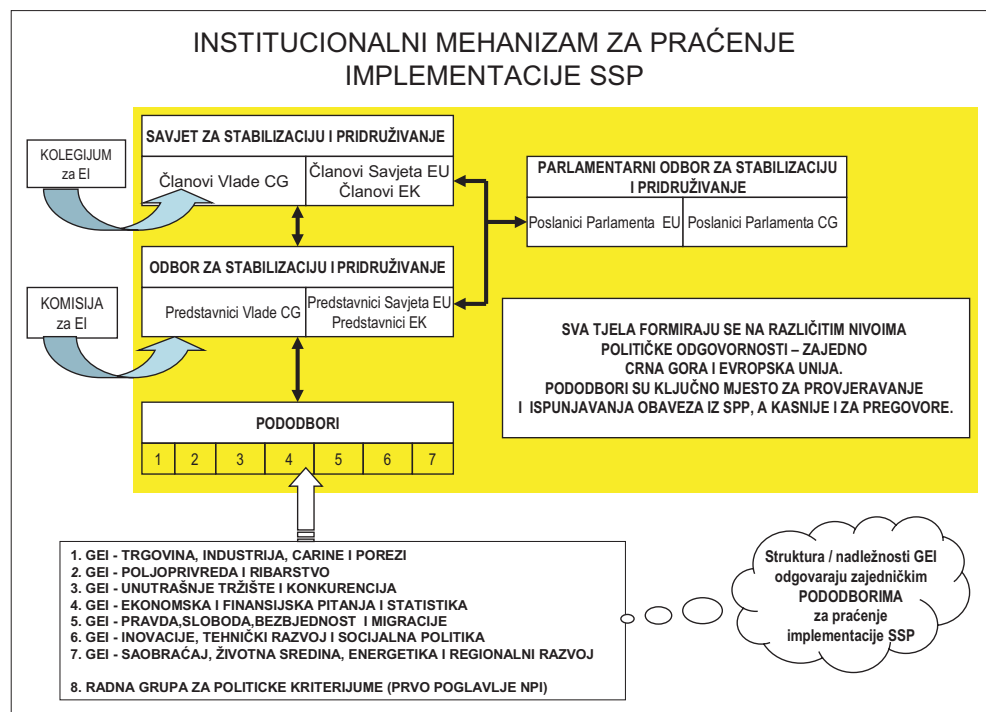
Izvor: Zvanični podaci Vlada zemalja regiona; podaci u zagradama (procjena autora), maj 2010.

Napomena: NPAA – Nacionalni program za usvajanje Acquis-a

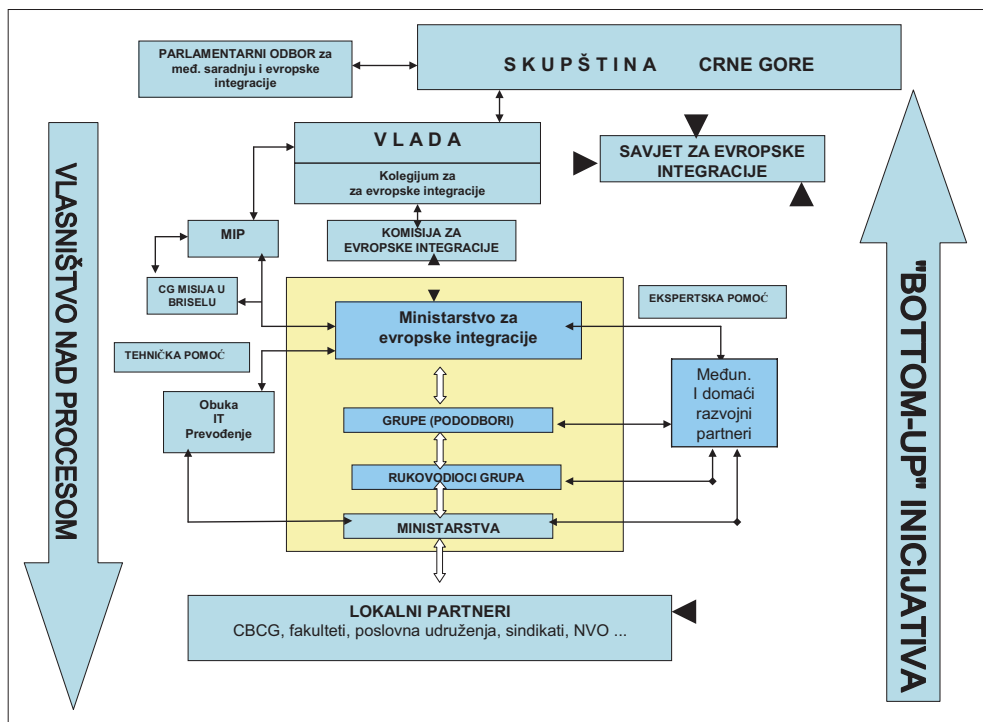
i rast zaposlenosti. Bez obzira na sveobuhvatnost i složenost procesa prilagođavanja evropskim standardima i propisima, evropske integracije su istovremeno percipirane i kao garancija Crnoj Gori, kao nezavisnoj i međunarodno priznatoj državi, da na tom putu očuva vlastitu samostalnost, nacionalni identitet i svoju posebnost, kao što su u tome uspjele i sve druge evropske države koje su se pridružile Uniji.

Drugim riječima, Crna Gora se prvo morala fokusirati na borbu za obnovu državnosti kao pretpostavku dinamičnom procesu evropskih i evroatlantskih integracija. Borba za crnogorski evropski „kolosijek” morala se voditi paralelno i sinhronizovano i u zemlji i na međunarodnoj sceni. Do proljeća 2010. godine Crna Gora je ostvarila *integracioni rezultat* kakav do prije godinu niko u evropskim institucijama i stručnim službama nije mogao ni pretpostaviti. Potpisan i ratifikovan SSP, uspješna primjena Privremenog sporazuma odvija se već *tri* godine uz poštovanje svih ugovornih obaveza i praćenje sprovođenja kroz formirane mješovite strukture i sopstvene koordinacione strukture, kao što se vidi na sljedećoj slici.

Skupština Crne Gore usvojila je više deklaracija i rezolucija kojima je potvrđena posvećenost procesu integracija svih političkih partija. Istraživanja javnog mnjenja pokazuju stabilnu podršku za proces integracija na nivou između 72–76%. Definisana je Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o procesu integracija (2004, inovirana 2010. godine), a postepeno jačaju i strukture civilnog društva koje prate proces integracija i podstiču unutarcrnogorski dijalog.



Slika 3. 4. Institucionalni mehanizmi za praćenje implementacije SSP



Slika 3. 5. Koordinacione strukture za evropske integracije

Formirane su neophodne *koordinacione strukture*, što se vidi na Slici 3. 5. Te strukture bile su osnov za uspješnu realizaciju projekta Upitnik u periodu jul-no-vembar 2009. godine, koji je predstavljao do tada najveći poduhvat crnogorske administracije. Poslati su kvalitetni odgovori na pitanja iz Upitnika, uz aktivno promišljanje o sljedećim fazama integracija i uz jačanje formiranih administrativnih struktura. Takođe, veoma je važno istaći da od strane EU proces evropskih integracija ni u jednom momentu nije bio blokiran u Crnoj Gori, naprotiv, išlo se shodno *maksimumu sopstvenih integracionih kapaciteta* (3.12: 103–120).

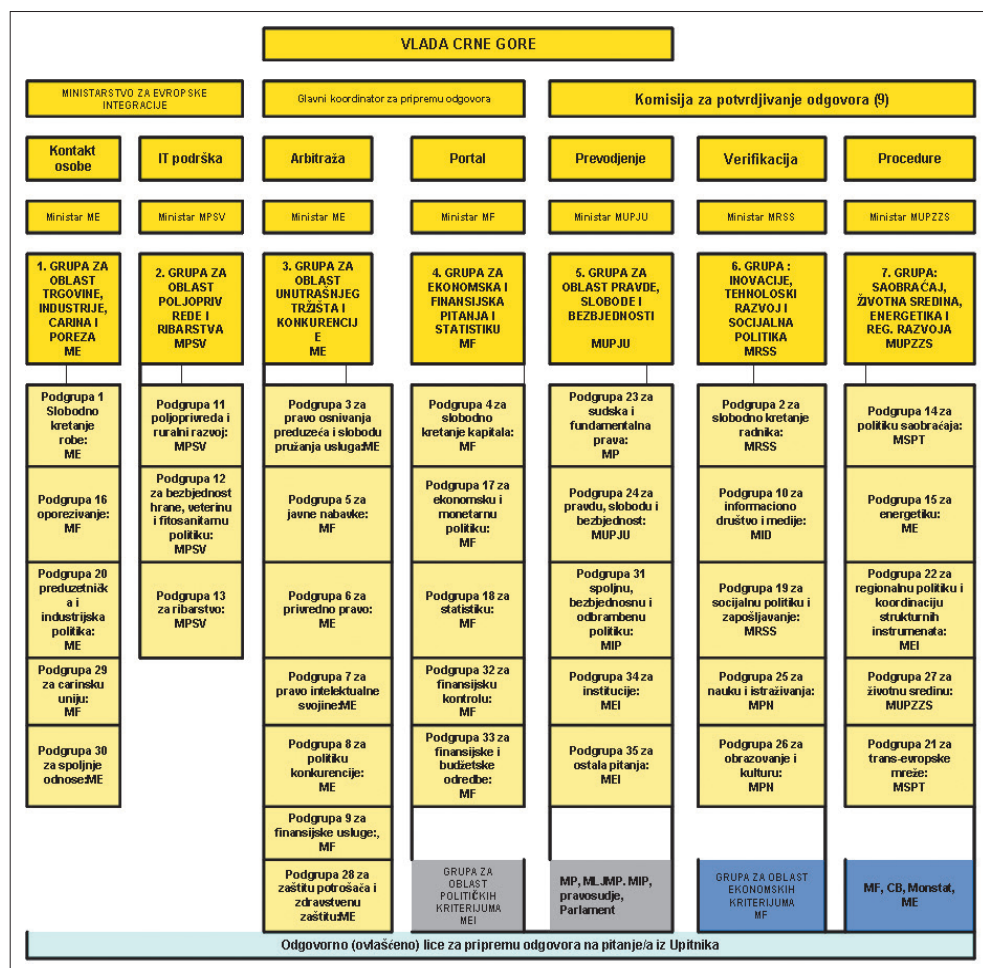
3. 1. 4. STATUS ZEMLJE KANDIDATA

Zemlje kandidati za članstvo u EU su Turska (od 1999, sa otvorenim pregovorima od 2006), Hrvatska (2004, otvoreni pregovori od 2005) i Makedonija (kandidat od 2005). Taj status u 2010. godini dobija i Island. Ostale zemlje regiona, osim Kosova, imaju status potencijalnog kandidata za članstvo.

Nakon podnošenja *Zahtjeva za članstvo* Crne Gore u Evropskoj uniji⁵ i njegovog prihvatanja od strane Savjeta ministara⁶, sljedeći važan korak u procesu pristupanja

⁵ Pariz, 15. decembar 2008. godine

⁶ Luksemburg, 23. april 2009. godine



Slika 3. 6. Mehanizam koordinacije uspostavljen za projekat Upitnik

Evropskoj uniji je *procjena zemlje* – aplikanta u ispunjavanju političkih, pravnih, administrativnih i ekonomskih kriterijuma za članstvo u Uniji i sposobnosti zemlje za preuzimanje obaveza koje proizilaze iz članstva. U tom smislu, Upitnik EK predstavlja zvanični instrument kojim EU procjenjuje pripremljenost zemlje da započne proces pristupanja. Koncipiran je u tri oblasti, kao i kriterijumi iz Kopenhagena, dok su administrativni kapaciteti horizontalno pitanje.

3. 1. 4. 1. UPITNIK EK

Mehanizam koordinacije za projekat Upitnik jasno je uspostavljen i sve planirane aktivnosti odvijale su se kroz formirane strukture za realizaciju svih navedenih aktivnosti (Slika 3. 6). Postignut je visok stepen decentralizacije odgovornosti, proces je pratila dobra informatička podrška (Ministarstvo za evropske integracije

Tabela 3. 6. Crna Gora: Osnovna statistika projekta Upitnik

Oblasti I poglavlja	Resorno ministarstvo	Broj pitanja		Broj strana odgovora		UKUPNO	
		22.07. 2009.	01.03. 2010.	22.07. 2009.	01.03. 2010.	Pitanja	Strana odgovora
POLITIČKI KRITERIJUMI							
Demokratija i vladavina prava	MEI	72	49	219	131	121	350
Ljudska prava	MEI	34	27	134	50	61	184
Regionalna pitanja i međunarodne obaveze	MEI	11	3	41	9	14	50
EKONOMSKI KRITERIJUMI							
Makroekonomski podaci	MF	1	1	6	6	2	12
Socioekonomski podaci	MF	1	21	10	102	22	112
Strukturni pokazatelji	MF	1	8	17	23	9	40
Proces pregovaranja o zaradama i sistem socijalnog osiguranja	MF	1		12		1	12
Ekonomska i strukturna kretanja i reforme	MF	25		71		25	71
Finansijska tržišta	MF	34		71		34	71
EVROPSKI STANDARDI							
1. Slobodno kretanje roba	MEI	47	32	100	60	79	160
2. Slobodno kretanje radnika	MRSS	36	3	28	10	39	38
3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pruž. usluga	ME	38	16	39	22	54	61
4. Slobodno kretanje kapitala	MF	24	13	85	30	37	115
5. Javne nabavke	MF	21	9	54	26	30	80
6. Pravo privrednih društava	ME	32	15	24	23	47	47
7. Pravo intelektualne svojine	ME	29	28	22	29	57	51
8. Politika konkurencije	ME	46	24	43	39	70	82
9. Finansijske usluge	MF	88	10	72	39	98	111
10. Informaciono društvo i mediji	MID	104	16	120	35	120	155
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	MPŠV	24	26	230	24	50	254
12. Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	MPŠV	28		227		28	227
13. Ribarstvo	MPŠV	53	16	47	22	69	69
14. Saobraćajna politika	MSPT	87	13	75	17	100	92
15. Energetika	ME	82	27	131	32	109	163
16. Oporezivanje	MF	34	7	72	20	41	92
17. Ekonomska i monetarna politika	MF	40	3	48	13	43	61
18. Statistika	MF	3	5	106	10	8	116

Oblasti I poglavlja	Resorno ministarstvo	Broj pitanja		Broj strana odgovora		UKUPNO	
		22.07. 2009.	01.03. 2010.	22.07. 2009.	01.03. 2010.	Pitanja	Strana odgovora
POLITIČKI KRITERIJUMI							
19. Socijalna politika i zapošljavanje	MRSS	187	64	232	76	251	308
20. Preduzetnička i industrijska politika	ME	129	23	399	44	152	443
21. Transevropske mreže	MSPT	18	2	45	12	20	57
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	MEI	81	15	91	28	96	119
23. Pravosuđe i osnovna prava	MP	167	31	394	63	198	457
24. Pravda, sloboda i bezbjednost	MUPJU	186	20	285	40	206	325
25. Nauka i istraživanje	MPN	33	8	53	20	41	73
26. Obrazovanje i kultura	MPN	54	8	132	18	62	150
27. Životna sredina	MUPZZŠ	94	46	217	95	140	312
28. Zaštita potrošača i zdravlja	ME	59	31	203	44	90	247
29. Carinska unija	MF	45	13	85	38	58	123
30. Spoljni odnosi	MF	33	18	41	19	51	60
31. Spoljna, bezbjedn. i odbrambena politika	MIP	52	7	83	31	59	114
32. Finansijska kontrola	MF	35	13	50	16	48	66
33. Finansijske i budžetske odredbe	MF	9	2	19	9	11	28
UKUPNO		2.178	673	4.433	1.325	2.851	5.758

Izvor: Dokumentacija Ministarstva za evropske integracije, april 2010. godine.

i Ministarstvo za informaciono društvo, kontakti po ministarstvima), kao i Prevodilački centar, koji je formiran u Ministarstvu za evropske integracije, otvoren za prevodioce 24 h dnevno, uz dežurstvo saradnika iz MEI.

Vladi Crne Gore je 22. jula 2009. godine uručen *Upitnik Evropske komisije* – informacije koje Vlada Crne Gore treba da dostavi Evropskoj komisiji za pripremu mišljenja o Zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji (sa 2.178 pitanja). Odgovori su dostavljeni 9. decembra 2009. godine u Briselu. Do kraja februara 2010. godine Crna Gora je odgovorila na dodatna 22 pitanja. 1. marta stigla su dodatna 673 pitanja, na koja je odgovoreno do 12. aprila 2010. godine.

Procedura odgovora na pitanja iz Upitnika bila je veoma složen postupak. U prilogu je dat pregled pitanja i obima pripremljenih odgovora i aneksa po poglavljima.

Prvi set odgovora, dostavljen 9. decembra 2010. godine, imao je 4.433 strana odgovora i oko 9.000 strana aneksa (264 različita dokumenta – zakoni, strategije, pod-

zakonski akti, informacije, bilateralni sporazumi i ostali dokumenti), dok je drugi set odgovora (na 673 pitanja) sadržao 1.325 strana odgovora i 2.913 strana aneksa. Ukupno je odgovoreno na 2.851 pitanje, na 5.738 strana, uz 11.913 strana aneksa (ukupno 17.651 strana!).

U periodu od februara do maja 2010. godine u Crnoj Gori bilo je i nekoliko *ekspertskih misija*, koje su svojim izvještajima dale potpuniju sliku o Crnoj Gori (Misija za ljudska prava, Misija za politiku sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, Misija za vladavinu prava, Misija za ekonomsko-finansijska pitanja i statistiku, Misija za poreska pitanja, OECD Sigma misija za administrativne kapacitete i reformu državne uprave, Pritvorske jedinice, Tehnički propisi i standardi, itd.).

Positivno mišljenje EK otvara mogućnost sticanja statusa kandidata i perspektivu pristupnih pregovora o članstvu. Evropska komisija na osnovu kvaliteta dostavljenih odgovora, organizacije ekspertskih misija i svih ostalih relevantnih izvora, priprema *Mišljenje* (Avis/Opinion) koje predstavlja osnovu za zauzimanje stava, odnosno donošenje Odluke Evropskog savjeta, o tome da li je zemlja spremna za status kandidata, kao i da li je zemlja spremna za sljedeću fazu – definisanje okvirnog datuma za pregovore o pristupanju. Mišljenje takođe sadrži i preporuke za buduće pregovore, sa aspekta spremnosti zemlje da ih otvori u funkciji vremena i dodatnih napora koje je neophodno uložiti (3.15).

3. 1. 4. 2. PRIPEME ZA PREGOVORE O PRISTUPANJU

Za Crnu Goru, 2010. godina posvećena je konsultativnom procesu i dijalogu sa EK za pripremu mišljenja EK. Nakon kandidature, slijedi definisanje datuma početka pregovora o pristupanju, njihova priprema i sam početak (2011).

Pripreme za pregovore podrazumijevaju:

1. *Usvajanje Nacionalnog programa za integraciju 2010–2014 (NPI)*, čiji su sastavni dio *aneksi*: plana zakonodavstva, plana ljudskih resursa i finansijskog plana integracija, koji u krajnjem čine osnovu za pripremu Nacionalnog razvojnog programa (NDP). To je *evropska agenda Crne Gore* – kako do članstva u EU. Horizontalna tema NPI su administrativni kapaciteti. *Sastavni dio NPI* je okvir agende *konkurentnosti* i *operativni plan* za dalju reformu državne uprave i lokalne samouprave.

2. *Intenzivno izučavanje evropskog Acquis-a* – početak izrade crnogorskog Acquis-a, što je obrađeno u prethodnim poglavljima.

3. *Nastavak reforme državne uprave*, sa ciljem optimizacije administrativnih kapaciteta, uz finansijsku održivost iste (primjena metodologije cost/benefit racia regulatornog troška).

4. *Formiranje koordinacionog mehanizma za integracije (pregovaračka struktura⁷)*, uz dobru informatičku podršku, centralnu jedinicu za koordinaciju prevođenja i program kontinuirane obuke. Neophodno je formirati *Pregovarački tim* i *Sedam*

⁷ Da se predloži sastav Pregovaračkog tima, odredi šef Pregovaračkog tima i glavni pregovarač, kao njegov zamjenik (neka iskustva govore da Pregovarački tim ne bi trebalo da broji više od 15 ljudi, a da ne moraju svi biti iz Vlade).

grupa za evropske integracije (1. za oblast trgovine, industrije, carina i poreza – u koordinaciji Ministarstva ekonomije; 2. za oblast poljoprivrede i ribarstva – u koordinaciji Ministarstva poljoprivrede; 3. za oblast unutrašnjeg tržišta i konkurencije – u koordinaciji Ministarstva ekonomije; 4. za oblast ekonomskih i finansijskih pitanja i statistike – u koordinaciji Ministarstva finansija; 5. za oblast saobraćaja, životne sredine, energetike i regionalnog razvoja – u koordinaciji Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine; 6. za oblast inovacija, tehnološkog razvoja i socijalne politike – u koordinaciji Ministarstva rada i socijalnog staranja i 7. grupu za oblast pravde, slobode i bezbjednosti – u koordinaciji Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave. Nadalje, formiraće se 35 podgrupa za *pregovaračka poglavlja*⁸.

5. Konačno, čekajući odluku o kandidaturi, Crna Gora treba da počne pripremu i svoje *pregovaračke platforme za svako pregovaračko poglavlje*. Odluka o kandidaturi, trebalo bi da nosi i naznaku kada bi trebalo da se uspostavi Međuvladina konferencija i počnu pregovori. Zemlji bi najviše odgovaralo da uz kandidaturu dobije i mogući *datum* otpočinjanja pregovora, bez dodatnog uslovljavanja.

3. 1. 5. FINANSIJSKA PODRŠKA EVROPSKE UNIJE

3. 1. 5. 1. FINANSIJSKA PERSPEKTIVA I PROGRAMSKI PRIORITETI

Da bi se razumio mehanizam finansijske podrške EU, neophodno je prikazati strukturu prihoda i rashoda budžeta EU, a prije toga i mehanizam sedmogodišnje finansijske perspektive koji definiše višegodišnju strukturu javnih finansija Unije.

Finansijska perspektiva EU 2007–2013. godine utvrđena je 2006. godine na nivou od 862 mlrd eura, a 2009. godine uvećana je za još 2 mlrd eura, za Plan oporavka od efekata globalne ekonomske krize.

EU je definisala prioritete tako da na 100 eura projektovanih sredstava, 9 eura ide na rast konkurentnosti, za koheziju za rast i zaposlenost ide 36 eura, direktna plaćanja u poljoprivredi i dalje visokih 34 eura, za ruralni razvoj i održivo ribarstvo ide 9 eura, za državljanstvo, slobodu, pravdu i sigurnost 1,2 eura (borba protiv terorizma, organizovanog kriminala i ilegalnih migracija). Spoljne akcije Unije koštaju 5,7 eura, gotovo koliko i administracija, dok se kompenzacija novim državama članicama gasi 2009. i nije planirana nova do kraja ovog programskog perioda.

Sredstva za ove namjene obezbjeđuju se iz prihoda Budžeta EU, koji se puni iz tradicionalnih vlastitih prihoda (prihoda od carina na uvoz poljoprivrednih proizvoda i davanja za šećer i glukozu) koji su oko 11,7% budžetskih prihoda, dijela prihoda od VAT-a (11,5%) i direktnih kontribucija kao dijela od BDP-a država članica (77% budžetskih prihoda EU) (3.16).

Unija troši ova sredstva u skladu sa programskim prioritetima, u okviru zajedničkih politika koje sprovodi, kroz zajedničku poljoprivrednu politiku, strukturne

⁸ Uz uključenje svih neophodnih institucija, ne samo organa državne uprave već i pravosudnih organa i Parlamenta, zatim lokalne uprave gdje je potrebno, kao i CBCG, biznis asocijacija, regulatornih agencija, lokalnih eksperata, sindikata. Posebno važnu ulogu dobija nacionalni Parlament.

Tabela 3. 7. Finansijska perspektiva EU 2007–2013. godine

Obaveze / prioriteti	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Total	%
1. Održivi rast	50.865	53.262	55.883	54.860	55.400	56.866	58.256	385.392	44,6
1a. Konkurentnost za rast i zaposlenost	8.404	9.595	12.021	11.000	11.306	12.122	12.914	77.362	9,0
1b. Kohezija za rast i zaposlenost	42.461	43.667	43.862	43.860	44.094	44.744	45.342	308.030	35,6
2. Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima	51.962	54.685	52.205	53.379	52.528	51.901	51.284	367.944	42,6
Od čega: tržišni troškovi i direktna plaćanja	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105	33,9
3. Državljanstvo, sloboda, sigurnost i pravda	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770	1,2
4. EU kao globalni partner	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463	5,7
5. Administracija	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800	5,8
6. Kompenzacije	419	191	190					800	0,1
Ukupno preuzete obaveze	117.277	122.683	123.370	123.862	124.167	125.643	127.167	864.169	100
% GNI	1.08%	1.09%	1.07%	1.05%	1.03%	1.02%	1.01%	1048%	
Ukupna plaćanja	115.142	119.805	110.439	119.126	116.552	120.145	119.391	820.600	
Plafon doprinosa, u % GNI	1.06%	1.23%	1.12%	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%	1.00%	
Raspoloživa margina	0.18%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	0,24%	
Plafon obaveza, u % GNI	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	

Izvor: Financial framework 2007–13 revised for Economic Recovery Plan (constant prices 2004); Decision of the Euroean Parliament and of the Council of 6 May 2009; OJL 132/9, 29. 5. 2009: 2;

Napomena: Pozicija 4 obuhvata i IPA fond, ENPI instrument, razvojnu saradnju, instrument ekonomske saradnje, humanitarnu pomoć, makrofinansijsku pomoć i instrument stabilnosti.

fondove i ostale inicijative o kojima će biti riječi u dijelu o finansijskim aranžmanima Unije.

U ovom dijelu rada fokusiraćemo se na programe Zajednice i IPA fond, a o ostalim finansijskim aranžmanima i obavezama u narednom periodu integracija i postpristupnog perioda biće riječi kasnije, u dijelu finansijskih aranžmana i postpristupnih obaveza.

3. 1. 5. 2. PROGRAMI ZAJEDNICE

U mnogim oblastima koje spadaju u domen nadležnosti Unije, definisani su tzv. Community programmes – programi Zajednice. Pojam „program Zajednice” odnosi se na niz aktivnosti koje usvaja Evropska unija da bi podržala i podstakla saradnju između država članica u različitim oblastima, koje su povezane sa politikama EU. Radi sprovođenja dogovorenih politika, utvrđuju se višegodišnji akcioni programi za ostvarivanje ciljeva koje su EU i države članice postavile u određenim sektorima. Programi ne podrazumijevaju isključivo saradnju vlada država članica, već podrazumijevaju

saradnju privrede, organizacija civilnog društva i državnih institucija. Programi su namijenjeni državama članicama, ali na osnovu posebne stavke u opštem budžetu EU.

Države kandidati i potencijalni kandidati mogu učestvovati u ovim programima, što podrazumijeva finansijsko učešće država nečlanica u budžetu EU kao uslov pristupanja programima. Finansijsko učešće u ovim programima ne postavlja ograničenje broja projekata, tako da svaka država, shodno svojim kapacitetima i mogućnostima, može iskoristiti pomenuti budžet u potpunosti, više nego je finansijski participirala ili, čak, i manje od toga. S obzirom na to da obuhvataju većinu politika Zajednice, realizacija ovih programa omogućava i pripremu za pristupanje Evropskoj uniji. Države kandidate i njihove građane upoznaju sa politikama i metodama rada Unije, ohrabruju razmjenu korisnih iskustava i olakšavaju transfer znanja i dobre prakse, posebno u onim oblastima Acquis-a koje su od izuzetnog značaja za proces reformi i evropske integracije.

Crna Gora učestvuje u sljedećim programima Zajednice:

Okvirni program za konkurentnost i inovativnost 2007–2013 (Competitiveness & Innovation Framework Programme – CIP) koji obuhvata tri specifična programa:

- Program za preduzetništvo i inovacije (The Entrepreneurship and Innovation Programme) EIP;
- Program podrške politici informacione i komunikacione tehnologije;
- Program Inteligentna energija za Evropu u kome zemlje van EU ne mogu da učestvuju.

Memorandum o razumijevanju za učešće u Programu za preduzetništvo i inovacije potpisan je 3. marta 2009. godine između predstavnika Evropske komisije i Ministarstva za ekonomski razvoj Crne Gore. Učestvovanje u okviru programa CIP je naročito usmjereno na evropske organizacije i preduzeća, uz poseban naglasak na mala i srednja preduzeća. Budžet za program CIP je preko 3,6 milijardi €.

Sedmi okvirni program za istraživanje (Seventh Framework Programme – FP 7)

FP 7 objedinjuje sve inicijative EU koje se odnose na istraživanje i igra ključnu ulogu u dostizanju ciljeva kad je riječ o rastu konkurentnosti i zapošljavanja. Širi ciljevi programa FP 7 grupisani su u pet kategorija: saradnja, ideje, ljudi, kapaciteti i nuklearno istraživanje i obuka. Memorandum o razumijevanju za učešće u ovom programu potpisan je 25. januara 2009. godine između predstavnika Evropske komisije i Ministarstva prosvjete i nauke Crne Gore, budući da mogućnost za učestvovanje u ovom programu imaju zemlje članice, kandidati i potencijalni kandidati. Budžet za Sedmi okvirni program za istraživanje od 2007. do 2013. godine je 50,5 milijardi €.

Erasmus Mundus

Erasmus Mundus je program namijenjen jačanju evropske saradnje i međunarodnih veza u okviru visokog obrazovanja, kroz visokokvalitetne postdiplomske studije, koji studentima širom svijeta daju šansu da se uključe u postdiplomske studije na evropskim institucijama, a akademskom osoblju pružaju priliku da se angažuju na projektima u inostranstvu. Specifični ciljevi ovog programa se odnose na

promovisanje evropske ponude visokog obrazovanja, kao i povećanje razmjene diplomiranih studenata i akademskog osoblja iz trećih zemalja. Ministarstvo prosvjete i nauke koordinira aktivnosti u okviru ovog programa. Budžet programa Erasmus Mundus u periodu od 2004. do 2008. godine iznosio je 230 miliona €, od kojih se 90% odnosi na stipendiranje.

Mladi u akciji (Youth in Action)

Glavni cilj programa Mladi u akciji jeste pružanje podrške evropskom građanstvu i solidarnosti među mladim ljudima između 13 i 30 godina putem sljedećih aktivnosti:

- promovisanje aktivnog građanstva mladih, naročito njihovog evropskog građanstva;
- razvijanje solidarnosti među mladima;
- jačanje razumijevanja među ljudima posredstvom mladih;
- doprinos razvoju kvalitetnog sistema podrške za aktivnosti mladih i jačanje kapaciteta omladinskih organizacija građanskog društva;
- promovisanje saradnje u kreiranju politika na nivou Evrope.

Sljedeće zemlje mogu da učestvuju u ovom programu: države članice, zemlje EFTA, zemlje koje su učesnice Sporazuma o uspostavljanju EEA, zemlje potencijalni kandidati i zemlje kandidati za članstvo u EU i Švajcarska. U okviru ovog programa, pored organizacija koje se bave aktivnostima u navedenoj oblasti, fizička lica mogu dobiti dotacije. Budžet programa Mladi u akciji je 885 miliona €. U zavisnosti od prirode aktivnosti, finansijska pomoć može biti u obliku subvencija ili stipendija.

Ostali programi Zajednice koji mogu biti otvoreni za Crnu Goru nakon uplate učesća su:

Finansijski instrument za životnu sredinu (Financial Instrument for the Environment LIFE +)

Cilj Finansijskog instrumenta za životnu sredinu (LIFE +) je pružanje podrške implementaciji, unapređivanju i razvoju politike i zakonodavstva Zajednice u oblasti životne sredine. Program LIFE + ima tri komponente:

- LIFE + Priroda i biodiverzitet: usmjerena na implementaciju direktiva EU o zaštiti prirodnih staništa i divljih ptica, kao i na dalje jačanje potrebnog znanja za razvoj, procjenu, monitoring i vrednovanje politike i zakonodavstva EU u oblasti prirode i biodiverziteta;
- LIFE + Politika i upravljanje životnom sredinom: pored prirode i biodiverziteta, obuhvata ostale prioritete Šestog akcionog programa za životnu sredinu;
- LIFE + Informacije i komunikacija: podržava širenje informacija i aktivnosti u cilju podizanja svijesti, kao i komunikacione aktivnosti i kampanje, organizovanje konferencija i obuka.

Pravo na učestvovanje u LIFE + programu imaju: državni i privatni subjekti iz država članica, zemlje potpisnice EFTE, kao i zemlje kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU. Budžet Life + programa do 2013. godine je preko 1,9 milijardi €.

Program Napredak (Progress)

Program Napredak je dopuna Evropskom socijalnom fondu (ESF) u cilju borbe protiv siromaštva i nezaposlenosti, suzbijanja diskriminacije, promovisanja ravnopravnosti polova, integrisanja osoba sa posebnim potrebama u društvo i sl. Program Napredak je otvoren za države članice EU, EFTA zemlje, zemlje Evropske ekonomske zone (EEA), zemlje kandidate i potencijalne kandidate za pridruživanje EU. Cilj programa je pružanje podrške stvaranju mreža među specijalizovanim organima na nivou EU. Organizacije koje mogu biti korisnici programa mogu biti javne službe za zapošljavanje, lokalne i regionalne vlasti, specijalizovani organi formirani u skladu sa zakonodavstvom EU, socijalni partneri, nevladine organizacije uspostavljene na nivou EU, univerziteti i istraživački instituti, eksperti za vrednovanje, nacionalni zavodi za statistiku i mediji. Budžet za program Napredak je 743,25 miliona € do 2013. godine.

Program aktivnosti Zajednice u oblasti potrošačke politike 2007–2013 (Programme of Community Action in the Field of Health and Consumer Protection)

U okviru ovog programa Zajednica doprinosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa svojih građana. Cilj Programa je da se interesi potrošača integrišu u politike Zajednice i da se poseban naglasak stavi na zaštitu potrošača, kao i na svijest potrošača EU, posebno u novim državama članicama. Sredstva ovog programa mogu koristiti: državni organi, neprofitne organizacije, nevladine i neprofitne evropske organizacije potrošača, kao i zvanične službe za zaštitu potrošača. Države koje mogu da učestvuju u ovom programu su: države članice, zemlje kandidati i potencijalni kandidati za pridruživanje EU, zemlje potpisnice EFTE i zemlje Evropske ekonomske zone (EEA). Budžet Programa aktivnosti Zajednice u oblasti potrošačke politike 2007–2013. je 156,8 miliona €.

Kultura 2007 (Culture 2007)

Opšti cilj programa Kultura 2007 jeste jačanje zajedničkog evropskog kulturnog prostora kroz razvijanje saradnje između stvaralaca, radnika i institucija u oblasti kulture iz zemalja koje učestvuju u Programu, sa ciljem podsticanja stvaranja evropskog građanstva. Program je naročito usmjeren na: promovisanje transnacionalne mobilnosti zaposlenih u sektoru kulture, podsticanje transnacionalne cirkulacije djela i kulturnih i umjetničkih sadržaja, te podsticanje međukulturnog dijaloga. Budžet za program Kultura 2007 je 400 miliona

Evropa za građane ('The Europe for citizens')

Glavna svrha ovog programa je da premosti jaz između građana i EU finansijskim pomoćnim sredstvima kojima se potpomažu aktivna evropska prava građanstva. Namijenjen je podsticanju saradnje građana i njihovih organizacija iz različitih zemalja. Podržane aktivnosti u okviru ovog programa grupisane su u četiri akcije: aktivni građani Evrope, aktivno civilno društvo za Evropu, zajedno za Evropu i aktivan pomen evropskim žrtvama.

Ove aktivnosti uključuju:

- direktnu razmjenu između građana Evrope kroz njihovo učešće u aktivnostima pobratimljenih gradova;
- strukturalnu podršku organizacijama civilnog društva na evropskom nivou;
- strukturalnu podršku evropskih istraživačkih organizacija javne politike;
- direktnu saradnju između organizacija civilnog društva iz različitih država članica;
- razna dešavanja, studije, ankete i ispitivanja javnog mnjenja, sredstva informisanja i obavještavanja.

U ovom programu mogu da učestvuju države članice EU, zemlje kandidati i potencijalni kandidati, zemlje Evropske ekonomske zone (EEA) i zemlje potpisnice EFTE. U okviru ovih zemalja kvalifikovane organizacije za učešće su: lokalne vlasti i organizacije, evropske istraživačke organizacije javne politike (ekspertske grupe), lokalne grupe građana, nevladine i druge organizacije civilnog društva, radnička udruženja, obrazovne institucije. Budžet programa Evropa za građane do 2013. godine je 215 miliona €.

Mediji 2007 (Media 2007)

Ovaj novi program Zajednice za audio-vizuelnu djelatnost doprinijeće primjeni evropskih kulturnih vrijednosti na ovu oblast, i to u svjetskim razmjerama, a potom i stvaranju povoljne društveno-ekonomske sredine za evropski audio-vizuelni sektor. Cilj programa je podsticanje privatnog ulaganja u ovaj sektor (naročito kada je riječ o malim i srednjim preduzećima), kako bi se omogućilo da kompanije koje su aktivne u audio-vizuelnom sektoru poboljšaju svoju konkurentnost.

Program podržava sljedeće aktivnosti radi ostvarivanja datih ciljeva:

- sticanje i usavršavanje vještina u audio-vizuelnoj oblasti i razvoj evropskih audio-vizuelnih djela;
- distribucija i promovisanje evropskih audio-vizuelnih djela;
- pilot projekti radi provjere da li je program prilagođen kretanjima na tržištu.

Pravo učešća u ovom programu, pored država članica, imaju: zemlje potpisnice EFTE, zemlje kandidati i potencijalni kandidati za pristupanje EU. Program je takođe otvoren za države koje su učesnice konferencije Savjeta Evrope o prekograničnoj televiziji. Fizička lica mogu biti korisnici programa.

Budžet za program Mediji 2007 za finansijski period od 2007. do 2013. godine je 755 miliona €. U zavisnosti od tipa aktivnosti, finansijska pomoć se može dodjeljivati u obliku bespovratne pomoći ili stipendija, mada ne može iznositi više od 50% ukupnih troškova aktivnosti.

Eurimaž (Eurimages)

Eurimaž je fond Savjeta Evrope koji od 1998. godine pruža podršku evropskoj filmskoj djelatnosti, podstičući saradnju zemalja koje su članice Fonda u oblasti produkcije i distribucije filmova. Program ima i ekonomski i kulturni cilj, pružajući finansijsku pomoć filmskim stvaraocima kako bi se usredsredili na filmsku umjetnost, koja istražuje i promovise evropsku kulturu. Iz fonda se izdvajaju sredstva za pomoć produkciji, distribuciji i prikazivanju filmova, o čemu odlučuje Upravni od-

bor koji čine predstavnici svih članica fonda. Eurimaž trenutno ima 32 članice. Pravo na finansiranje imaju producenti, distributeri i bioskopi.

Program SCOPES

Scopes je program koji sprovode Švajcarska nacionalna fondacija za nauku i Švajcarska agencija za razvoj i saradnju sa ciljem da se poveća saradnja u oblasti nauke između Švajcarske i zemalja Istočne Evrope. Program je pokrenut sa namjerom da se obnovi naučna i istraživačka infrastruktura u Istočnoj Evropi i da se na taj način podstaknu istraživači iz Istočne Evrope da ostanu u zemlji kako bi izvodili projekte. Zemlje Istočne Evrope koje učestvuju u ovom programu su: Albanija, Jermenija, Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Gruzija, Kirgistan, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Rusija, Srbija, Tadžikistan, Ukrajina i Uzbekistan (3.17).

3. 1. 5. 3. FINANSIJSKA PODRŠKA ZA ZEMLJE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA UNIJI

U budžetu EU i u Finansijskoj perspektivi 2007–2013, podrška procesu pridruživanja Uniji svrstana je u prioritet: *EU kao globalni igrač*.

U finansijskoj perspektivi za IPA fond planirano je preko 8 mlrd eura, a u razdiobi za 2010. godinu planirana plaćanja kreću se na nivou od 1,6 mlrd eura, što predstavlja rast od 4,5% u odnosu na budžet EU za 2009. godinu. Od ukupno planiranih 8,1 mlrd eura za EU kao „globalnog igrača” u 2010. godini, preostalih 6,5 mlrd eura ide na Instrument razvojne saradnje (Development Cooperation Instrument – 2,5 mlrd eura za 47 afričkih zemalja u razvoju), 281 mil. eura za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku (Eulex misija na Kosovu, Gruzija, Avganistan, Bliski istok), Instrument za stabilnosti je 219 mil. eur, dok je preostali dio Humanitarna pomoć (3.18).

Instrument za pretpristupnu podršku (IPA)

IPA fond je od 2007. godine zamijenio određeni broj EU programa i mehanizama finansijske pomoći za zemlje kandidate i potencijalne kandidate, kao što su PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, kao i finansijsku pomoć Turskoj. Ova mjera namijenjena je za zemlje kandidate za EU u koje spadaju Hrvatska, Turska i Makedonija i za potencijalne kandidate sa Zapadnog Balkana: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Srbiju i Kosovo.

Za zemlje kandidate IPA pokriva finansijsku pomoć za tranziciju i institucionalne reforme, prekograničnu saradnju, uključujući odnose sa drugim zemljama članicama EU i drugim zemljama uključenim u IPA fondove; za regionalni razvoj koji uključuje saobraćaj, životnu sredinu i ekonomski razvoj; za osnaživanje ljudskog kapitala i borbu protiv socijalne isključenosti i, na kraju, za inicijative za ruralni razvoj. Zemlje kandidati obavezne su da uvedu Decentralizovani sistem za upravljanje IPA sredstvima, dok se za zemlje potencijalne kandidate podrška obezbjeđuje centralizovano. Istovremeno, za zemlje potencijalne kandidate IPA pokriva samo pomoć tranziciju i institucionalne reforme, kao i prekograničnu saradnju sa zemljama članicama EU i drugim IPA zemljama.

Osnovni cilj programa IPA je podrška državama kandidatima i potencijalnim kandidatima, prvenstveno u oblasti jačanja kapaciteta za usvajanje evropskih propisa i standarda, unapređenja biznis ambijenta, izgradnje demokratskih institucija, razvoja građanskog društva, unapređenja regionalne i prekogranične saradnje, kofinansiranja projekata infrastrukture, kao i podrška usmjerena na pripremu za korišćenje strukturnih fondova (3.19).

Fond IPA se sastoji od *pet različitih komponenti*: podrška tranziciji i izgradnji institucija, prekogranična i regionalna saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj. Crna Gora kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo u EU koristi prvu i drugu komponentu IPA. U toku je proces uvođenja decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima (3.20).

Pregled raspodjele sredstava namijenjenih Crnoj Gori i ostalim IPA zemljama u milionima eura, prema Višegodišnjem indikativnom finansijskom dokumentu (MultiAnnual Indicative Financial Framework – MIFF).

Tabela 3. 8. Projekcija korišćenja IPA fonda po zemljama 2007–2012. godine

Zemlja	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	TOTAL IPA		Stanovništvo		Total IPA/pc
							mil €	%	mil	%	
Hrvatska	141.2	146.0	151.2	154.2	157.2	160,4	910,2	11,0	4,55	4,80	200
Makedonija	58.5	70.2	81.8	92.3	98.7	105,8	507,3	6,1	2,03	2,14	249
Turska	497.2	538.7	566.4	653.7	781.9	899,5	3.937,4	47,7	70,58	74,43	56
Albanija	61.0	70.7	81.2	93.2	95.0	96,9	498	6,0	3,19	3,36	156
BiH	62.1	74.8	89.1	106.0	108.1	110,2	550,3	6,7	3,93	4,14	140
Crna Gora	31.4	32.6	33.3	34.0	34.7	35,4	201,4	2,4	0,63	0,66	320
Srbija	189.7	190.9	194.8	198.7	202.7	206,8	1.183,6	14,3	7,80	8,23	152
Kosovo	68.3	124.7	66.1	67.3	68.7	70	465,1	5,6	2,10	2,21	221
TOTAL	1.109,4	1.248,6	1.263,9	1.399,4	1.547	1.685	8.253,3	100	94,83	100	87

Izvor: Ministarstvo za evropske integracije, 2009.

Najveći korisnik IPA sredstava je svakako Turska, koja koristi 47,4% sredstava nacionalnih komponenti IPA, iako čini čak 70% ukupne populacije IPA zemalja. Za cijeli region Zapadnog Balkana ostaje preostalih 52,6%.

Crna Gora participira u populaciji IPA zemalja sa svega 0,66%, a u sredstvima 2,4%. Kao najmanja zemlja ima najpovoljniji pokazatelj IPA/pc (320€), jer joj treba najviše podrške za jačanje neophodnih administrativnih kapaciteta za proces integracija i planirane reforme. U narednoj tabeli vidi se da je projekcija postepenog rasta sredstava za ove namjene po godinama.

Tabela 3. 9. Projektovani program pretpristupne podrške za Crnu Goru

Raspoložive komponente IPA	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Podrška tranziciji i institucionalnoj izgradnji	27,4	28,1	28,6	29,2	29,8	30,4
Prekogranična saradnja	3,9	4,4	4,6	4,7	4,8	4,9
TOTAL – 201,4 mil €	31,4	32,6	33,3	34,0	34,7	35,4

Izvor: Ministarstvo za evropske integracije, 2009.

Analiza odnosa IPA sredstava i kofinansiranja u prve tri programske godine 2007–2009.

Tabela 3. 10. Projekti IPA nacionalne komponente za Crnu Goru 2007–2009. godine

Linija prioriteta	Izgradnja institucija (II)					Investicije (INV)				
	Ukupno izgradnja Institucija	IPA	%	Nacionalni doprinos	%	Ukupno investicije	IPA	%	Nacionalni doprinos	%
IPA 2007										
Civilno društvo	1,00	1,00	100							
Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije	1,20	1,20	100			2,40	1,8	75	0,6	25,0
Reforma sudstva	2,00	2,00	100							
I Politički zahtjevi	4,20	4,20	100			2,40	1,80	75	0,60	25,0
Podrška uspostavljanju NQF	1,35	1,35	100			0,20	0,15	75	0,05	25,0
Jačanje sektora saobraćaja	2,20	2,2	100			21,20	4	18,9	17,2	81,1
Usklađivanje tržišta energije	1,50	1,5	100							
II Socioekonomski zahtjevi	5,05	5,05	100			21,40	4,15	19,4	17,25	80,6
Pravna harmonizacija-horizontalna	1,10	1,1	100			0,00				
Jačanje veterinarskih službi	1,00	1,00	100			0,50	0,4	80	0,1	20,0
Jačanje institucionalnih kapaciteta Zavoda za statistiku – Monstat	0,80	0,8	100							
Sistem javnih nabavki	1,10	1,1	100			0,20	0,15	75	0,05	25,0
Infrastruktura kvaliteta – standardizacija i metrologija	1,00	1,00	100			1,33	1	75,2	0,33	24,8
Poreska uprava	0,80	0,8	100			0,10	0,1	100		0,0
III Evropski standardi	5,80	5,8	100			2,13	1,65	77,5	0,48	22,5
Tehnička pomoć za pripremu proj.										
Ostalo										
Ukupno	15,05	15,05	100			25,93	7,60	29,3	18,33	70,7
IPA 2008										
Lokalna samouprava	0,95	0,80	84,2	0,15	15,8	5,10	3,50	68,63	1,60	31,37
Izbjegllice i raseljena lica	1,10	1,10	100			0,40	0,40			

Linija prioriteta	Izgradnja institucija (II)					Investicije (INV)				
	Ukupno izgradnja Institucija	IPA	%	Nacionalni doprinos	%	Ukupno investicije	IPA	%	Nacionalni doprinos	%
Javna radio-difuzija/ RTCG	0,25	0,25	100			1,00	1,00			
I Politički zahtjevi	2,30	2,15	93,5	0,15	6,5	6,50	4,90	75,38	1,60	24,62
Zapošljavanje	1,80	1,80	100			0,00				
Privatni sektor / MSP	1,20	1,20	100			0,16		0,00	0,16	100,0
Infrastruktura – životna sredina	0,50			0,50	100,0	11,90	3,50	29,41	8,40	70,59
Životna sredina (EPA)	1,00	1,00	100							
II Socioekonomski zahtjevi	4,50	4,00	88,9	0,50	11,1	12,06	3,50	29,02	8,56	70,98
Finansijsko tržište	1,20	1,20	100			0,00				
Ruralni razvoj	2,00	1,50	75	0,50	25,0	0,20		0,0	0,20	100,
Sigurnost hrane	1,25	1,25	100			0,92	0,75	81,5	0,17	18,4
Kontrola bolesti životinja	1,00	0,82	82	0,18	18,0	0,71	0,68	95,7	0,03	4,23
Nacionalni AP za carine	1,12	1,00	89,3	0,12	10,7					
Integrirano upravljanje granicama						3,30	2,45	74,24	0,85	25,76
Migracije	0,85	0,60	70,6	0,25	29,4	0,40	0,40			
III Evropski standardi	7,4	6,4	85,8	1,1	14,2	5,53	4,3	77,40	1,3	22,60
PPF, TA, Tw light	1,00	1,00	100							
Sredstvo za podršku mjerama	0,60	0,60	100							
Program podrške	1,60	1,60	100							
UKUPNO	15,82	14,12	89,3	1,70	680,0	24,09	12,68	52,64	11,41	47,36
IPA 2009										
Pravda (CPC)	0,89	0,8	90	0,09	10	0,24	0,2	83,3	0,04	16,7
Uprava policije	1,4	1,25	89,3	0,15	10,7	1	0,75	75,0	0,25	25,0
Prijemni centar za azilante	0,03			0,03	100	0,75	0,45	60,0	0,3	40,0
Zaštita ličnih podataka	1	0,7	70	0,3	30	0,2		0,0	0,2	100
Razvoj civilnog društva	2,45	2,2	90	0,25	10,2					
Politički kriterijumi	5,77	4,95	86	0,82	14,2	2,19	1,4	63,9	0,79	36,1
Nacionalni plan razvoja	1,3	1	77	0,3	23					
Željeznica	0,3			0,3	100	14,7	5	34,0	9,7	66,0
Životna sredina	0,8	0,8	100			13,35	4	30,0	9,35	70,0
Ekonomski kriterijumi	2,4	1,8	75	0,6	25	28,05	9	32,1	19,05	67,9

Linija prioriteta	Izgradnja institucija (II)					Investicije (INV)				
	Ukupno izgradnja Institucija	IPA	%	Nacionalni doprinos	%	Ukupno investicije	IPA	%	Nacionalni doprinos	%
Sistemi upravljanja i kontrole	2,17	2	92,2	0,17	7,8	0,13		0,0	0,13	100
Državna revizorska institucija	0,8	0,8	100							
Inspekcija rada	1,1	1	91	0,1	9	0,26	0,18	69,2	0,08	30,8
Ribarstvo	0,56	0,56	100			1,24	0,44	35,5	0,8	64,5
Elektronska digitalizacija	0,045			0,045	100	2,65	1,6	60,4	1,05	39,6
Unutrašnje tržište	1,25	1,2	96	0,05	4					
Evropski standardi	5,93	5,56	93,8	0,37	6,2	4,28	2,22	51,9	2,06	48,1
Učešće u programima Zajednice	0,269	0,15	54	0,12	44,6					
Programi podrške	0,269	0,15	54	0,12	44,6					
Tehnička podrška	1,536	1,54	100							
Mjere podrške	0,62	0,62	100							
Pomoćne aktivnosti	2,16	2,16	100							
UKUPNO	16,52	14,62	88,5	1,91	11,5	34,52	12,62	36,6	21,90	63,4
Ukupno tri IPA GODINE	47,4	43,8	92,4	3,6	7,6	84,5	32,9	38,9	51,6	61,1

Izvor: Dokumentaciona osnova i analize Ministarstva za evropske integracije, 2010.

U prvoj programskoj godini (2007), u dijelu projekata za izgradnju institucija, nije bilo kofinansiranja, a u oblasti investicija najznačajnije kofinansiranje je u oblasti saobraćaja (zaobilaznica Podgorica), tako da je udio kofinansiranja u investicionim projektima bio čak 70%. U IPA 2007 kofinansiranje je bilo značajno u oblasti životne sredine i integrisanog upravljanja granicom, ali su ta sredstva obezbijeđena i iz kredita EIB. U trećoj programskoj godini, kofinansiranje u investicijama je takođe visoko, jer je plan da se ulaže u pogon za tretman čvrstog otpada u Bijelom Polju i dalju rekonstrukciju željeznice.

Tabela 3. 11.

Ukupan odnos IPA sredstava i kofinansiranja 2007–2009.	Ukupno	IPA	%	Crna Gora	%
		131,9	76,7	58,1	55,2

U tri programske godine (2007–2009), ukupna ulaganja u *rast kapaciteta institucija* bila su 16,52 miliona eura (bez centralizovanog dijela kojim se rukovodi iz Brisela), gdje je kofinansiranje Crne Gore bilo na nivou od 1,91%.

U oblasti *investicija* projekti su vrijedni 84,5 mil. eura, od čega je oko 33 mil. eura od IPA fonda, a 51 mil. eura kofinansiranje, tako da je kofinansiranje u investicionim projektima čak 61%.

Struktura kofinansiranja kod investicionih projekata, međutim, pokazuje da to nijesu sve sredstva budžeta i lokalnih budžeta, već da se za zajednički definisane prioritete povlače i određene kreditne linije od Evropske investicione banke (do 41%).

Tabela 3. 12. Struktura kofinansiranja Crne Gore za investicione projekte

Izvor	Iznos u mil €	struktura
1. Sopstvena sredstva	36	59%
2. Krediti EIB za pogone za tretman čvrstog otpada u BP i NK (9,35 mil €) i za rekonstrukciju željeznice 9,7 mil. €	25,1	41%

I Komponenta IPA – Podrška tranziciji i izgradnji institucija

– *Politički kriterijumi* – podrška se fokusira na projekte usmjerene na konsolidaciju demokratskih institucija, reformu pravosuđa, reformu javne uprave, uključujući decentralizaciju, podršku lokalnoj vlasti, borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, antidiskriminaciju, kao i medije. U okviru ovog kriterijuma posebna pažnja se posvećuje razvoju civilnog društva.

– *Ekonomski kriterijumi* – podrška se fokusira na stvaranje novih mogućnosti zapošljavanja, obrazovanje, socijalno uključenje, zdravlje, poslovno okruženje, budžet i upravljanje porezima, ruralni razvoj, bezbjednost hrane, životnu sredinu, energiju, saobraćaj, kao i na studije vezane za infrastrukturu i druge aktivnosti koje pripremaju zemlju za učešće u strukturnim fondovima EU.

– *Sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva* – podrška se fokusira na uvođenje i implementaciji EU Acquis-a u svim oblastima/politikama; cjelokupnu koordinaciju procesa evropskih integracija; jačanje crnogorskih administrativnih kapaciteta za implementaciju SSP; pripremu uvođenja decentralizovanog implementacionog sistema (DIS) upravljanja sredstvima Unije i učešće u programima Zajednice.

II Komponenta IPA – Regionalna i prekogranična saradnja

II Komponenta IPA programa ima za cilj jačanje *stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta* od interesa za sve države regiona, radi podsticanja harmoničnog, uravnoteženog i održivog razvoja. Crna Gora u okviru II komponente IPA učestvuje u 5 *susjedskih programa* (četiri sa zemljama susjedima i Jadranski program koji uključuje pored zemalja regiona i zemlje članice EU) i 2 transnacionalna programa, Prostor Jugoistočne Evrope (South East European Space – SEES) i Mediteranski program (Mediterranean Programme – MED). Važno je reći da je Crna Gora zastupljena u najviše programa u odnosu na ostale zemlje regiona i da je u odnosu na ukupnu površinu i broj stanovnika dobila najveći iznos sredstava po glavi stanovnika.

Ciljevi prekogranične saradnje su definisani na osnovu specifičnih potreba pograničnih regiona zemalja učesnica u svakom programu prekogranične saradnje:

Tabela 3. 13. Finansijske raspodjele IPA 2007–2009. programa prekogranične saradnje

IPA PREKOGRANIČNA SARADNJA-PROGRAM	2007.		2008.		2009.	
	Ukupno program	Doprinos iz IPA za CG	Ukupno program	Doprinos iz IPA za CG	Ukupno program	Doprinos iz IPA za CG
1. Susjedski program: Crna Gora – Albanija	1,453.000	600.000	1,350.000	600.000	1,450.000	600.000
2. Susjedski program: Crna Gora – BiH	1,100.000	600.000	1,100.000	600.000	1,100.000	600.000
3. Susjedski program: Crna Gora – Hrvatska	900.000	500.000	900.000	500.000	900.000	500.000
4. Susjedski program: Crna Gora – Srbija	1,000.000	600.000	1,000.000	600.000	1,000.000	600.000
5. Jadranski program Adriatic	19,764,155.8 (ERDF + IPA)	730.000	33,767,060.9 (ERDF + IPA)	1,240.000	36,909,919.75 (ERDF + IPA)	1,360.000
6. Prostor saradnje Jugoistočne Evrope (SEES)	35,255.290 (ERDF + IPA)	680.000	29,689.399*	740.000	29,565.665*	810.000
7. Mediteranski program (MED)	28,877.834 ERDF + IPA	200.000	26,209.876 (ERDF + IPA)	200.000	26,243.249 (ERDF + IPA)	200.000
UKUPNO (€)		3,910.000		4,480.000		4,670.000

*Ovaj iznos podrazumijeva jedino ERDF sredstva, dok sredstva iz svih IPA zemalja jos nijesu definisana
Izvor: <http://www.gom.cg.yu/files/1207312544.doc>

- podsticanje prekograničnih inicijativa u oblasti društvenog razvoja, ekonomije i zaštite životne sredine u pograničnim oblastima;
- podsticanje rješavanja zajedničkih problema u oblasti zaštite životne sredine, javnog zdravlja, prevencije i borbe protiv organizovanog kriminala;
- granice – jačanje efikasnosti i sigurnosti granica;
- promovisanje pravne i administrativne saradnje;
- podsticanje lokalnih tzv. „ljudi ljudima” aktivnosti („people to people”).

Za razliku od I komponente IPA (Podrška tranziciji i izgradnja institucija), gdje su korisnici IPA projekata uglavnom nacionalne institucije (ministarstva), potencijalni korisnici u okviru II komponente IPA, koji mogu prijavljivati projekte, su: opštine, agencije, komore, asocijacije, javne institucije, udruženja, nevladine organizacije i sve druge neprofitne institucije. Prekogranični projekti moraju biti od zajedničkog interesa za države učesnice i usklađeni sa prioritetima datog prekograničnog programa. Prvi pozivi na projekte za sva četiri susjedska programa (sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom) počeli su krajem 2008. godine. Prije objavljivanja poziva na projekte, neophodno je da se uspostave zajedničke prekogranične strukture, prvenstveno zajednički Tehnički sekretarijat sa sjedištem u Kotoru i Antene (informativni punktovi za distribuciju informacija) u Podgorici, Bijelom Polju i Nikšiću (Evropska komisija je za uspostavljanje pomenutih struktura opredjelila 620.000 eura iz regionalnih CARDS programa 2005. i 2006).

Jadranski IPA prekogranični program – Crna Gora učestvuje u IPA Jadranskom prekograničnom programu (IPA Adriatic CBC Programme) zajedno sa zemljama potencijalnim kandidatima, kandidatima, kao i sa zemljama članicama EU (www.gom.cg.yu).

interregadriatico. it). Zemlje koje učestvuju u okviru ovog programa su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Italija, Slovenija i Srbija. Ovaj program predstavlja nastavak Novog jadranskog susjedskog programa INTERREG IIIA, u okviru kojeg je Crna Gora realizovala 11 projekata.

Transnacionalni programi – Crna Gora učestvuje u dva transnacionalna programa, zajedno sa zemljama iz regiona, kao i sa zemljama članicama EU, a to su: Prostor Jugoistočne Evrope (SEES – South East European Space) i Mediteranski program (MED – Mediteranian Programm).

Prostor Jugoistočne Evrope – (SEES). Zemlje koje učestvuju u okviru programa su: Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Makedonija, Grčka, Mađarska, Italija, Srbija, Crna Gora, Slovačka, Slovenija, Turska, Moldavija i Ukrajina. Glavni izvor finansiranja ovog programa jeste Evropski regionalni razvojni fond (ERDF) i njegov budžet za sljedeće tri godine iznosi 91.173.086 €, dok je Crna Gora (iz IPA sredstava) za IPA 2007/2009. opredijelila 2.230.000€. Globalni cilj ovog programa je razvoj transnacionalne saradnje, bazirane na strateškim važnostima, koje razvijaju teritorijalnu, ekonomsku i socijalnu integraciju i potpomažu koheziju, stabilnost i konkurenciju.

Mediteranski Program – (MED) ima za cilj jačanje prekogranične saradnje kroz lokalne i regionalne inicijative, jačanje transnacionalne saradnje na aktivnostima koje vode integrisanom teritorijalnom razvoju, kao i jačanje interregionalne saradnje i razmjene iskustava. Ovaj program zapravo predstavlja nastavak programa MEDOCC i ARCHIMED koji su bili implementirani unutar INTERREG IIIB Inicijative, i fokusiran je na saradnju između regiona zemalja članica EU u čitavoj zoni Mediterana.

Zemlje koje učestvuju u okviru Mediteranskog programa su: Kipar, Francuska, Italija, Malta, Portugal, Slovenija, Španija, Velika Britanija, Crna Gora i Hrvatska. Program MED će podržavati transnacionalnu saradnju partnera iz država/regiona EU i IPA država u sljedećim oblastima, koje predstavljaju prioritete Operativnog programa MED: jačanje kapaciteta za inovacije, zaštita životne sredine i održivi teritorijalni razvoj, unapređenje mobilnosti i teritorijalne pristupačnosti, policentrični i integrisani razvoj Mediteranskog basena. Procjena globalnog budžeta ERDF fonda za period 2007–2013. je 256,617,688 eura, dok su IPA sredstva definisana za period 2007–2009. u iznosu od 750.000 €. Crna Gora će za naredne tri godine odvajati iz sredstava IPA-e 200.000 € na godišnjem nivou (3.21).

Višekorisnička IPA (Multi Beneficiary IPA – MB IPA)

Višekorisnička IPA (integrisani dio nacionalnih komponenti IPA u zajedničke, regionalne projekte) implementira se putem regionalnih i horizontalnih programa. Regionalni programi treba da olakšaju proces regionalne saradnje među korisnicama Zapadnog Balkana. Ovi programi naročito nastoje da promovišu pomirenje, rekonstrukciju i političku saradnju. Horizontalni programi se odnose na zajedničke potrebe u nekoliko zemalja IPA korisnica i teže da postignu ekonomičnost i efikasnost u implementaciji putem centralnog upravljanja pomoći (direktno iz Brisela), umjesto naci-

onalnog implementiranja programa. Višekorisničke aktivnosti će se stoga fokusirati na podršku koja zahtijeva saradnju među korisnicima, kao što su regionalne strukture, mreže eksperata ili civilnih službenika ili će se fokusirati na potrebe i probleme prekogranične prirode. Višekorisnička IPA sadrži sljedeće komponente: regionalna saradnja; razvoj infrastrukture; pravosuđe i unutrašnji poslovi; unutrašnje tržište; reforma javne uprave; podrška civilnom društvu; obrazovanje, omladina i istraživanje; tržišna privreda; nuklearna bezbjednost i zaštita od zračenja; privremena administracija (Visoki predstavnik u BiH i UNMIK); upravljanje programima (3.22).

Pretpristupna podrška – naučene lekcije:

– Crna Gora je u 2007, 2008, 2009. i 2010. godini programiranja projekata iz IPA fondova dobila 131,3 mil. eura bespovratnih sredstava za podsticanje demokratskih i ekonomskih reformi u zemlji, usvajanje evropskog Acquis-a i evropskih standarda, efikasnije sprovođenje politika od značaja za biznis i EU integracije, neke infrastrukturne projekte, kao i za prekograničnu saradnju.

– Kofinansiranje projekata obezbijeđeno je na nivou od 50–10% kofinansiranja.

– Infrastrukturni projekti u oblasti transportne infrastrukture praćeni su i kreditnim aranžmanima sa EBRD, EIB i Razvojnog bankom Savjeta Evope

– EU je postala ključni donator u Crnoj Gori i inicijator koordinacije donatorskog programa.

– Formirane su osnovne koordinacione strukture za programiranje projekata⁹, kao i njihov monitoring u centralizovanom sistemu upravljanja.

– Realizovani su prvi projekti prekogranične saradnje i učešće u transnacionalnim projektima.

– Uspostavljena je dobra regionalna saradnja u oblasti koordinacije upravljanja IPA sredstvima.

– U toku je uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja IPA sredstvima.

– Održan je veliki broj seminara i sprovedene su obuke za programiranje i upravljanje projektima, usvojene su metode višegodišnjeg programiranja i praćenja projektnog ciklusa.

– Nije bilo nenamjenskih upotreba sredstava i sva sredstva su povučena (solidan apsorpcioni kapacitet).

Izazovi u narednom periodu:

– Odliv obučenog kadra iz državne administracije u privatni sektor.

– Nedovoljno znanje engleskog jezika i tehnika programiranja.

– Jača budžetska kontrola i interna finansijska kontrola uvoženjem DIS-a moraju biti postignute.

– Obuke za procedure javnih nabavki i usvajanje svih standarda EU u sprovođenju međunarodnih tendera moraju biti kontinuirane.

⁹ Nacionalni koordinator za IPA programe, CAO, NAO, CFCU, SPO, IPA Komisija, Nezavisni revizor, Nacionalni fond; operativne strukture za II komponentu; priprema operativnih struktura za III i IV komponentu; priprema za V komponentu.

– Potrebno je unaprijediti kvalitet izvještavanja projekata i centralizovano arhiviranje projektne dokumentacije 7 godina nakon realizacije projekata za potrebe eksterne revizije.

– Jačanje apsorpcionog kapaciteta za što bolje iskorišćavanje projekata, posebno eksperata koji dolaze u okviru Twinning projekata.

– Lokalna samouprava mora biti mnogo više uključena u proces programiranja, kao i u projekte prekogranične saradnje.

– Obuke o instrumentima strukturnih fondova EU, kohezionoj i regionalnoj politici, kao i mogućnostima koje nude otvoreni transnacionalni program i programi Zajednice moraju biti intenzivirane, posebno obuke za pripremu projekata i rast mobilnosti. One moraju biti ciljane prema konkretnim grupama potencijalnih aplikanta, posebno na nivou lokalne uprave.

– Moraju se unaprijediti metodi i mehanizmi statističke analize za praćenje indikatora regionalnog razvoja.

3. 1. 6. PRISTUPNI PREGOVORI

2011. godine za očekivati je početak pristupnih pregovora Crne Gore – bilateralnom Međuvladinom konferencijom formalno počinju pregovori. Prva faza je tzv. *skrining (screening)* – analitički pregled i ocjena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Unije. Osnovna svrha *screening-a* je da utvrdi postojeće razlike u svakom poglavlju pregovora između zakonodavstva države kandidata i pravne tekovine EU s kojom je do trenutka pristupanja u članstvo potrebno uskladiti nacionalno zakonodavstvo. Na temelju analize od države kandidata očekuje se da pokaže hoće li moći u cjelosti prihvatiti pravnu tekovinu EU u pojedinom poglavlju pregovora i uskladiti uočene razlike u zakonodavstvu ili ima namjeru zatražiti odgovarajuća prelazna razdoblja za potpuno usklađivanje i sprovođenje. Prvo se sprovodi *Eksplanatorni skrining* (detaljno i sistematično prezentovanje i izučavanje evropskog Acquis-a po pojedinim oblastima), a zatim se radi *Bilateralni skrining* – ocjena sposobnosti kandidata da usvoji i primijeni Acquis u svojoj zemlji. *Screening se sprovodi zasebno za svako poglavlje pregovora*, a njegovo trajanje po pojedinom poglavlju zavisi od obima i količine pravne tekovine. Iskustva pokazuju da *screening* može trajati od jednog dana do nekoliko sedmica. Cjelokupan postupak *screening-a* uobičajeno traje oko godinu dana.

Komisija za određena poglavlja pregovora može državi kandidatu dostaviti popise pravnih propisa koji uređuju područje čija se usklađenost ocjenjuje. Popisi sadrže djelove pravne tekovine za navedeno poglavlje kao i ostale akte, tzv. *soft law*, ponajprije relevantne presude Suda pravde. *Screening liste (liste pravnih propisa) ispunjavaju članovi Pregovaračke grupe za određeno poglavlje*, uz podršku nadležnog tijela državne uprave i modela koordinacije koji je razvijen.

Evropska komisija priprema Izvještaj o rezultatima analitičkog pregleda. Izvještaj sadrži ocjenu spremnosti države kandidata za prihvatanje i sprovođenje pravne tekovine i preporuku za otvaranje sadržajnih pregovora o pojedinom poglavlju pregovora. Ako procijeni da država kandidat nije dovoljno spremna za otvaranje pregovora u

pojedinom poglavlju, Komisija neće preporučiti otvaranje sadržajnih pregovora, već će predložiti da prije otvaranja pregovora u tom poglavlju budu ispunjeni određeni *minimalni preduslovi* (eng. *benchmarks*). U tom slučaju zemlja mora da prethodno ispuni mjerila za otvaranje pregovora. Zemlja prvo ispunjava mjerila za otvaranje pregovora, EK ih ocjenjuje, a Savjet EU potvrđuje. Radna grupa za proširenje Savjeta raspravlja o Izvještaju EK o skriningu, a Savjet odlučuje o otvaranju poglavlja. Pregovori za pojedino poglavlje/područje se formalno otvaraju kada obje strane prezentiraju *pregovaračke pozicije*.

Crna Gora mora definisati jasnu proceduru kako će usvajati pregovaračku poziciju za svako poglavlje: prvo se usvajaju skrining liste za pojedino poglavlje, piše se Nacrt pregovaračke pozicije, prihvata se set EU propisa u tom poglavlju; utvrđuje se spremnost da se usvoji i sprovodi Acquis toga poglavlja do dana pristupanja, daje se opis situacije u zemlji u tom području; pravi se detaljan plan za usvajanje EU propisa i definišu osjetljive i manje osjetljive oblasti, radi procjena uticaja, posebno fiskalnog uticaja, nekad analiza regulatorne reforme u cjelini; pravi se plan aktivnosti i predlog mjera, rokovi, nosioci; konačno, usvaja se – Pregovarački tim za to poglavlje, što potvrđuje Vlada (Crne Gore). Određeno *tijelo* u Parlamentu za monitoring procesa pregovaranja takođe se mora definisati jer ono daje mišljenje, konfirmaciju za određeno pregovaračko poglavlje. Pregovaračka platforma dostavlja se EU.

Istovremeno, EK izrađuje Nacrt *zajedničke pregovaračke platforme EU*, koji razmatra Radna grupa za proširenje Savjeta; konačno, Savjet EU usvaja Zajedničku platformu EU za otvaranje poglavlja na Međuvladinoj konferenciji.

Tokom pregovora, država ispunjava mjerila za zatvaranje pregovora u pojedinom poglavlju, EK ih ocjenjuje, a Savjet ih potvrđuje. *Pregovori se vode u okviru međuvladinih konferencija, a tokom pregovora zemlja postepeno postaje i suštinski spremna za članstvo*. Na Međuvladinoj konferenciji privremeno se zatvara jedno po jedno poglavlje, uz poštovanje osnovnog pregovaračkog principa – Ništa nije dogovoreno, dok se sve ne dogovori!

Imajući u vidu dosadašnja iskustva procesa proširenja Unije i projekciju unutrašnje spremnosti Crne Gore, pregovori će trajati najmanje tri godine. Preporuka je da, radi kvaliteta i dinamike pristupnog procesa, treba među prvim poglavljima ponuditi otvaranje poglavlja 23 (*Fundamentalna prava i pravosudni sistem*).

Crna Gora može biti unutrašnje spremna za članstvo u EU do 2014. godine (iako sama odluka o pristupanju, kao politički čin, može biti donijeta i nešto kasnije). U članu 8 SSP se navodi: „Pridruživanje će se postepeno odvijati i biće u potpunosti ostvareno u toku tranzicionog perioda od najviše 5 godina” (od dana stupanja na snagu SSP, što znači od 1. maja 2010. godine, pet godina je *1. maja 2014. godine*).

Kada se zaključe pregovori po svim poglavljima, rezultati pregovora ugrađuju se u odredbe Nacrta ugovora o pristupanju. Određuje se datum pristupanja, a državi kandidatu se određuje status države pristupnice. Evropski savjet treba da donese jednoglasnu odluku o prihvatanju Ugovora o pristupanju, uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ugovor o pristupanju potpisuju predstavnici država članica EU i države pristupnice. Ugovor o pristupanju se upućuje na postupak potvrđivanja shodno

ustavnim odredbama svake od navedenih država. One podnose Evropskom savjetu *instrumente o ratifikaciji Ugovora o pristupanju (Crne Gore) u EU*.

Važno je napomenuti da se tokom procesa pristupanja Crna Gora sve više mora usmjeravati na *praćenje ključnih dokumenata koji opredjeljuju razvoj i razvojnu politiku Unije, kao i samog Lisabonskog ugovora*. To će, preko kriterijuma pristupanja, značiti važne promjene u samom sistemu makromenadžmenta zemlje u svim oblastima: kod političkih kriterijuma to dalje znači da će EU veoma posvećeno pratiti kvalitet daljih demokratskih reformi u zemlji, a kod ekonomskih kriterijuma to posebno znači da će EU insistirati na punoj politici saradnje u vođenju razvojne i ekonomske politike uz poštovanje smjernica EU, koje su obavezujuće za države članice. Veoma važnu i osjetljivu oblast predstavljaće i dalje administrativne reforme u zemlji, koje moraju odgovoriti na potrebe integracionog procesa, ali moraju biti i finansijski i organizaciono prihvatljive.

Konačno, donosi se *odluka o članstvu Crne Gore u EU*. Crna Gore će tada, kao država pristupnica, na Konferenciji o pristupanju postati punopravna članica EU.

3. 1. 6. 1. PREGOVARAČKA POGLAVLJA

Čitav Acquis je podijeljen na 35 poglavlja (Chapters), shodno oblasti na koju se odnose potrebe pregovora o pristupanju. Evropska komisija pripremila je u najkraćem opis glavnog sadržaja svakog poglavlja, odnosno ključne oblasti na koja se propisi EU odnose (3.23).

1. *Slobodno kretanje roba*. Najveći dio ovog poglavlja odnosi se na zakonodavstvo o proizvodima (precizne specifikacije proizvoda ili opšti zahtjevi). Veliki dio odnosi se i na formiranje administrativnih kapaciteta za obavješavanje o eventualnim ograničenjima u trgovini, kao i primjenu mjera standardizacije, procjene usaglašenosti, metrologije i tržišnog nadzora.

Crna Gora je gotovo u potpunosti zaokružila zakonodavstvo u ovoj oblasti i osnovala, odmah poslije obnove nezavisnosti, ključne, neophodne institucije: Zavod za standardizaciju, Zavod za metrologiju i Akreditaciono tijelo. Resistematizovano je Ministarstvo ekonomije i pristupilo se reformi inspeksijskih službi. Ispunjeni su svi zahtjevi WTO. Takođe, WTO članstvo je preduslov za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

U narednim godinama akcenat je na kvalitetnom sprovođenju ovih propisa, posebno u oblasti industrijskih proizvoda i tehničke regulacije. To obuhvata ulaganja u ljudske resurse (dovoljan broj zaposlenih i kontinuirane obuke), kao i ulaganja u opremanje laboratorija i nabavku neophodnih instrumenata. Jednim dijelom, Zavodi će ostvarivati i komercijalne prihode. S obzirom na to da se tržište Crne Gore do 2013. godine gotovo u potpunosti otvara za evropske kompanije (osim dijela osjetljive poljoprivrede, koji ostaje na nivou 50% carinske zaštite do učlanjenja), ovo poglavlje treba što prije otvoriti da bi se proces reformi ubrzao, a novoosnovane institucije bile u funkciji podsticanja biznisa, zaštite potrošača i rasta konkurentnosti domaćih kompanija zainteresovanih za izvoz na evropsko tržište.

2. *Sloboda kretanja radnika.* Ovim poglavljem Acquis obezbjeđuje državljanima država članica pravo da rade u ostalim državama članicama Unije. Migratorni radnici moraju imati jednak tretman kao i državljani kada je riječ o uslovima rada, socijalnim i poreskim prednostima. Uključen je i mehanizam za koordinaciju nacionalnih odredaba o socijalnoj zaštiti za osigurana lica i njihove porodice koji se sele u drugu članicu.

Stupanjem na snagu SSP-a od maja 2010, odredbe o slobodnom kretanju radnika i osnivanju preduzeća stupaju na snagu, pa će se ovoj oblasti, u pristupnim pregovorima, morati posvetiti posebna pažnja, posebno imajući u vidu specifičnosti tržišta rada u Crnoj Gori (sezonsko angažovanje stranaca), kao i troškove regulacije. Slobodan protok radnika obezbijeđen je za menadžere, eksperte i unutarkompanijske transfere, shodno standardima WTO. Posebna pažnja posvetiće se svim oblicima prekograničnog pružanja usluga i u tom smislu pozicije angažovanih radnika, što treba precizirati u domaćem zakonodavstvu.

3. *Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga.* Članice moraju obezbijediti pravo državljanima EU i pravnim licima iz bilo koje države članice da osnuju preduzeće i slobodno obezbjeđuju prekogranične usluge bez ograničenja od strane nacionalnih zakonodavstava. Acquis harmonizuje i pravila kojima se obezbjeđuje priznavanje profesionalnih kvalifikacija i diploma između država članica. Kada je o poštanskim uslugama riječ, Acquis ima za cilj otvaranje tog sektora za konkurenciju na postepen i kontrolisan način, u sklopu regulatornog okvira koji obezbjeđuje univerzalne usluge.

Crna Gora kao mala i otvorena eurizovana ekonomija veoma je zainteresovana za lakši pristup tržištu i početak posla stranih kompanija, sa jasnim pravlima i zaštićenim vlasničkim pravima, posebno kada je riječ o dolasku kompanija i novih investicija iz EU zemalja. Crna Gora je u tom smislu već u SSP-u omogućila veoma liberalan pristup evropskim kompanijama.

Kretanje radnika i sloboda pružanja usluga su veoma povezana poglavlja u kontekstu pregovora o pristupanju Uniji, posebno imajući u vidu rastući trend značaja prekograničnog pružanja usluga. S obzirom na to da EU priprema unifikaciju regulative za gotovo cijeli sektor usluga, veoma je važno pratiti novi Acquis u ovoj oblasti i blagovremeno ga preuzimati.

4. *Slobodno kretanje kapitala.* Države članice moraju ukloniti, uz neke izuzetke, sve restrikcije na kretanje kapitala i unutar EU i između država članica i trećih zemalja. Acquis uključuje i pravila u vezi sa prekograničnim plaćanjem i izvršenje zahtjeva za transfer vrijednosnih papira. Direktiva o borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma zahtijeva od banaka identifikaciju klijenata i prijavljivanje određenih transakcija. Ključni zahtjev u borbi protiv finansijskog kriminala je stvaranje efikasnih administrativnih i izvršnih kapaciteta, uključujući i saradnju između institucija nadzora, primjene prava i tužilaštva.

Crna Gora je, stupanjem na snagu SSP-a, dala nacionalni tretman evropskim kompanijama u oblasti slobodnog kretanja kapitala. Domaće zakonodavstvo u oblasti prometa kapitala usklađeno je u značajnom dijelu sa evropskim standardima, a u narednom periodu pažnja se mora posvetiti posebno politici sprečavanja pranja

novca i finansiranja terorizma, odnosno potpunoj harmonizaciji zakonodavstva u ovoj oblasti i jačanju administrativnih kapaciteta za njeno sprovođenje (uključujući obuke za finansijske istrage i angažovanje dovoljnog broja sudskih vještaka finansijske struke). Važna komponenta za jačanje kapaciteta biće i u oblasti jačanja međunarodne saradnje i razmjene podataka.

5. *Javne nabavke*. Ovo poglavlje uključuje opšte principe transparentnosti, jednakog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije, kao i zahtjev za formiranje specijalizovanih tijela za implementaciju.

Crna Gora je u značajnoj mjeru usaglasila svoje propise u ovoj oblasti i formirala sva neophodna tijela i institucije. U narednom periodu značajna pažnja mora se posvetiti jačanju kapaciteta za implementaciju propisa – u svim resorima.

6. *Pravo privrednih društava*. *Acquis* uključuje pravila o osnivanju, registraciji, spajanju i dijeljenju kompanija. U oblasti finansijskog izvještavanja postavljena su pravila o prezentaciji godišnjih i konsolidovanih računa, uključujući i pojednostavljena pravila za mala i srednja preduzeća. Za neka javna preduzeća obavezna je primjena međunarodnih računovodstvenih standarda. Osim toga, specifikovana su pravila za licenciranje, profesionalni integritet i nezavisnost revizora.

Zakoni su u Crnoj Gori u ovoj oblasti gotovo u potpunosti usaglašeni sa *Acquis*-om, akcenat je na sprovođenju propisa. Posebna pažnja mora se posvetiti uvođenju svih mogućih olakšica za mala i srednja preduzeća, imajući u vidu strukturu crnogorske privrede.

7. *Zakon o intelektualnom vlasništvu*. *Acquis* sadrži pravila za pravnu zaštitu autorskih i srodnih prava. Posebne odredbe primjenjuju se na zaštitu baza podataka, kompjuterskih programa, topografije integrisanih kola, satelitsko emitovanje i kablovski prenos. Na polju industrijskih vlasničkih prava, *Acquis* uspostavlja pravila za pravnu zaštitu žiga i dizajna. Takođe, postoje harmonizovana pravila za primjenu autorskih prava, kao i industrijskih vlasničkih prava. Neophodni su adekvatni mehanizmi implementacije, posebno efikasni kapaciteti za sprovođenje.

Institucionalni okvir još nije zaokružen. Treba donijeti crnogorski zakon o autorskim i srodnim pravima i značajno ojačati kapacitete Zavoda za intelektualnu svojinu, kao i relevantan sektor u Ministarstvu ekonomije. U ovom poglavlju biće potrebno dosta aktivnosti i vremena da bi se ispunili kriterijumi za otvaranje poglavlja.

8. *Politika konkurencije*. Ovo poglavlje pokriva antimonopolske propise, uključujući i kontrolu državne pomoći. Utvrđena su pravila za borbu protiv nekonkurentnog ponašanja kompanija i sprečavanje vlada da garantuju državnu pomoć koja bi ugrozila konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Pravila o konkurenciji su generalno direktno primjenljiva u Uniji i države članice moraju u potpunosti saradivati sa Komisijom na njihovoj primjeni.

Institucije i zakonski okvir postoje, ali kapacitete za sprovođenje treba značajno pojačati. U ovom poglavlju biće potrebno dosta aktivnosti i vremena da bi se ispunili kriterijumi za otvaranje poglavlja.

9. *Tržište kapitala*. Na ovom polju *Acquis* sadrži pravila o autorizaciji, vođenju i nadgledanju finansijskih institucija u oblastima bankarstva, osiguranja, dopunskih penzija, investicionih usluga i tržišta hartijama od vrijednosti. Finansijske institucije

mogu raditi širom Unije u skladu sa principom ‘kontrola zemlje domaćina’ ili uspostavljanjem ogranaka ili obezbjeđivanjem usluga na prekograničnoj osnovi.

S obzirom na značajno usaglašeno zakonodavstvo i postojanje svih neophodnih institucija i regulatornih tijela, očekuje se da će biti moguće postići kriterijume za otvaranje poglavlja u prvom dijelu pregovora.

10. *Informaciono društvo i mediji*. Acquis uključuje specifična pravila o elektronskim komunikacijama, informatičkom društvu i uslugama, posebno elektronskoj trgovini i uslovnim uslugama pristupa, kao i o audio-vizuelnim uslugama. Na polju elektronskih komunikacija cilj je eliminisanje prepreka efikasnom djelovanju unutrašnjeg tržišta telekomunikacionim uslugama i mrežama, promovisanje konkurencije i zaštita interesa potrošača, uključujući i univerzalnu dostupnost modernih usluga. Kada je o audio-vizuelnoj politici riječ, Acquis zahtijeva zakonsko usaglašavanje s direktivom ‘Televizija bez granica’, koja stvara uslove za slobodno kretanje televizijskih emitovanja unutar Unije. Cilj je uspostavljanje transparentnog, predvidljivog i efikasnog regulatornog okvira za javno i privatno emitovanje u skladu s evropskim standardima. Takođe, Acquis zahtijeva kapacitete za učestvovanje u zajedničkim programima Media Plus i Media Training.

U toku su intenzivne reforme u ovoj oblasti, koja je sama po sebi, podložna frekventnim promjenama i kroz sam Acquis. S obzirom na to da su standardi informatičkog društva kvalitetne komunikacije i uređena medijska politika, posebno važni za male zemlje, pregovori u ovom poglavlju i dalje podsticanje reformi koje iz pregovaračkog procesa proizilaze, biće veoma značajni za konkurentnost crnogorske ekonomije i razvoj društva u cjelini.

11. *Poljoprivreda i ruralni razvoj*. Ovo poglavlje sadrži brojna obavezujuća pravila, od kojih su mnoga direktno primjenljiva. Shodna primjena i efikasno sprovođenje i kontrola od strane efikasne javne administracije od ključne su važnosti za funkcionisanje Zajedničke poljoprivredne politike. Zahtijeva se formiranje sistema upravljanja i kontrole kvaliteta, sistem integrisane administracije i kontrole, kao i kapaciteti za implementaciju mjera ruralnog razvoja. Države članice moraju biti sposobne za primjenu zakonodavstva o podršci poljoprivrednicima i za implementaciju zajedničkih tržišnih organizacija za različite poljoprivredne proizvode.

Poglavlje od posebne važnosti za Crnu Goru istovremeno izuzetno veliki Acquis pokriva ovu oblast. Dosta je urađeno u oblasti zakonodavne reforme i zaokruživanja seta institucija, što mora pratiti pripremu Crne Gore za petu komponentu IPA fonda i harmonizaciju sa principima CAP.

12. *Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika*. Poglavlje 12 daje detaljna pravila u oblasti bezbjednosti hrane, kao što su higijenska pravila u proizvodnji. Veterinarska pravila odnose se na poboljšanje brige o zdravlju životinja i bezbjednosti hrane životinjskog porijekla na unutrašnjem tržištu. U fitosanitarnom dijelu pokrivena su pitanja kao što su kvalitet sjemena, zaštita biljnog materijala, štetni organizmi i ishrana životinja.

Izuzetno zahtjevan i kompleksan dio Acquis-a i veoma važan za rast konkurentnosti crnogorske ekonomije, bezbjednost proizvoda i rast izvoza. Zahtijeva značaj-

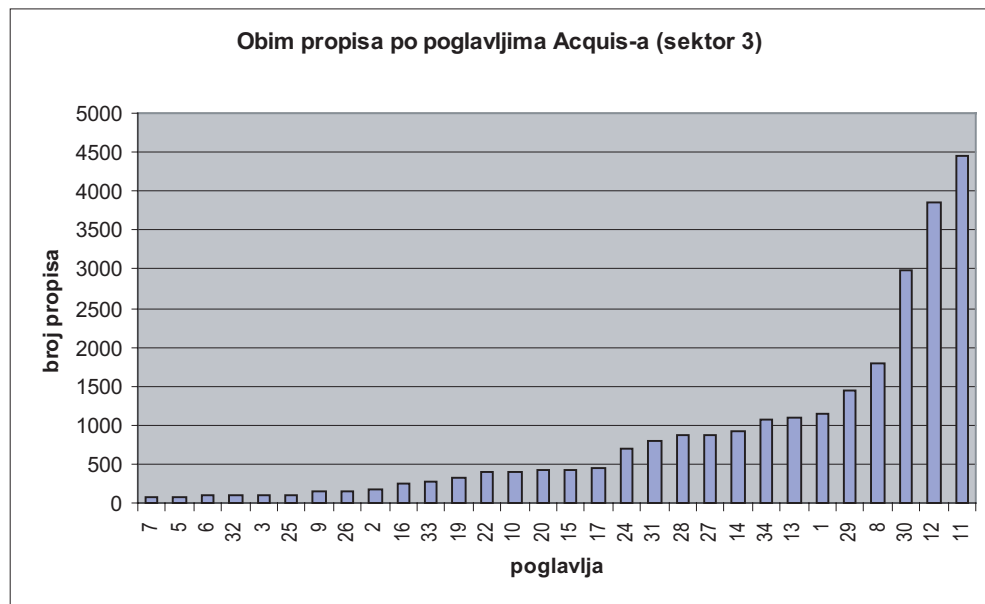
ne troškove regulacije koji se ne mogu izbjeći, što podrazumijeva da u narednom periodu investicije u ovoj oblasti moraju rasti.

13. *Ribarstvo*. Poglavlje koje se odnosi na ribarstvo sastoji se od regulativa koje ne zahtijevaju transpoziciju u nacionalni pravni sistem. Ipak, potrebno je uvođenje mjera za pripremu administracije i poslenika za učešće u zajedničkoj politici ribarstva, koja se odnosi na tržište, upravljanje resursima i brodovima, inspekciju i kontrolu i kontrolu državne pomoći.

Veoma važna politika u EU, a sve važnija i za Crnu Goru. Ovo poglavlje je horizontalno vezano sa više pregovaračkih poglavlja, pored poglavlja 12, i sa trgovinskom politikom, kontrolom granica i transportom.

Kao što se vidi na Slici 3. 7, po trenutnoj CELEX bazi evropskih propisa u sektoru 3 (20.400 propisa), najveći broj propisa je u poglavljima 11 i 12. Poglavlje 30 (Spoljni odnosi) nije toliko relevantno jer se radi o velikom broju bilateralnih aranžmana. Zatim slijedi politika konkurencije i carinska unija, slobodan protok roba i ribarstvo. Za proces usaglašavanja, po obimu, slijede životna sredina i saobraćaj. Interesantno je takođe pomenuti da je određeni broj propisa važan u više poglavlja (maksimum je registrovan – jedan akt „važan” je čak šest puta).

14. *Saobraćajna politika*. Propisi o saobraćaju imaju za cilj poboljšanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta kroz promociju bezbjednog, efikasnog i ekološki neškodljivog transporta. Poglavlje pokriva sektore kopnenog, vodenog, vazdušnog i kombinovanog saobraćaja. Odnosi se na tehničke i bezbjednosne standarde, socijalne standarde, kontrolu državne pomoći i liberalizaciju tržišta u kontekstu unutrašnjeg saobraćajnog tržišta.



Slika 3. 7. Obim propisa po poglavljima Acquis-a (sektor 3)

Sektor koji podrazumijeva značajna infrastrukturna ulaganja u narednom periodu, a istovremeno i potrebu zaokruživanja institucionalnog okvira. Nekoliko novih institucija osnovano je od 2006. godine u ovoj oblasti, a koje je potrebno ka-drovski jačati.

15. *Energija*. Ciljevi energetske politike uključuju poboljšanje konkurencije, bezbjednost energetskog snabdijevanja i zaštitu okoline. Poglavlje čine propisi i politike, posebno u odnosu na konkurenciju i državnu pomoć (uključujući sektor uglja), unutrašnje energetske tržište (otvaranje tržišta energenata i gasa, promocija obnovljivih izvora energije), energetske efikasnost, nuklearnu energiju i nuklearnu bezbjednost i zaštitu od radijacije.

Takođe, veoma važan ekonomski sektor za Crnu Goru, sa snažnim multiplika-tivnim efektima, kako na druge djelatnosti tako i na životnu sredinu, koji će u nared-nom periodu obuhvatiti značajna ulaganja. U 2010. godini biće donijeto više novih zakona u ovoj oblasti, koji su u značajnoj mjeri usaglašeni sa evropskim Acquis-om.

16. *Porezi*. Dio *Acquis*-a koji se odnosi na poreze široko pokriva oblasti indirek-tnog oporezivanja, naime, poreza na dodatu vrijednost (obim, definicije i principe) i akciza (na duvanske proizvode, alkoholna pića i energetske proizvode). Što tiče direktnog oporezivanja, postoje propisi o određenim aspektima poreza na prihod od ušteđevine pojedinaca i akcionarski porezi. Države članice obavezne su da poštuju principe Kodeksa ponašanja za poslovno oprezivanje čiji je cilj eliminacija štetnih poreskih mjera. Zahtijeva se saradnja i međusobna pomoć između država članica, kao i obezbjeđivanje neophodnih kapaciteta za implementaciju, uključujući i veze sa relevantnim kompjuterizovanim sistemima oporezivanja Unije.

Već u toku procesa ispunjavanja multilateralnih pregovora sa WTO, značajan dio ove politike usaglašen je sa međunarodnim standardima. U narednom periodu akcenat će biti na jačanju kapaciteta za sprovođenje.

17. *Ekonomska i monetarna politika*. Ovo poglavlje sadrži pravila o nezavisno-sti centralnih banaka, zabrani direktnog finansiranja javnog sektora od strane cen-tralnih banaka i zabranu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim in-stitucijama. Od članica se očekuje koordinacija ekonomskih politika i obavezne su poštovati Pakt o stabilnosti i rastu kada je o fiskalnom nadzoru riječ. Nove članice obavezne su i da poštuju kriterijume neophodne za usvajanje eura (kriterijume kon-vergencije). Do tada učestvuju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, a razmjena valuta tretira se kao pitanje od zajedničkog značaja.

S obzirom na to da je upotreba eura kao zvanične valute u Crnoj Gori potvrđena 2007. godine kroz SSP (usvajanje Deklaracije o euru istovremeno sa potpisivanjem SSP-a), preporuka je da se ovo poglavlje ne otvara u prvom krugu kako bi se defini-sala precizna pregovaračka platforma za pregovore, koja bi predložila kompromisno rješenje, jedan oblik derogacije, kojim bi se ocjena ispunjavanja kriterijuma kon-vergencije sprovodila u prve dvije godine članstva u Uniji, a pristupanje EMU ostvarilo nakon toga.

18. *Statistika*. Na ovom polju zahtijeva se postojanje statističke infrastrukture zasnovane na principima kao što su nepristrasnost, pouzdanost, transparentnost, povjerljivost ličnih podataka i objavljivanje zvanične statistike. Nacionalni statistički

instituti djeluju kao referentne i centralne tačke metodologije, proizvodnje i objavljivanja statističkih informacija. *Acquis* utvrđuje metodologiju, klasifikaciju i procedure za prikupljanje podataka u različitim oblastima kao što su makroekonomska i statistika cijena, demografska i socijalna statistika, regionalna, kao i statistika o poslovanjima, transportu, spoljnoj trgovini, ekologiji i nauci i tehnologiji. Nije potrebna transpozicija u nacionalni pravni sistem jer je većina pravila data u formi uredbi.

Oblast u kojoj Crna Gora mora ostvariti značajna ulaganja u narednom periodu, posebno u jačanju kapaciteta institucija i razvoju informatičke podrške, uz punu saradnju sa Eurostatom. Imajući u vidu očekivane kriterijume za otvaranje poglavlja, ova oblast biće otvorena u drugom dijelu pregovora.

19. *Socijalna politika i zapošljavanje*. Ovdje se utvrđuju minimalni standardi u oblastima zakona o radu, jednakosti, zdravlju i bezbjednosti na poslu i antidiskriminaciji. Države članice učestvuju u socijalnom dijalogu na evropskom nivou i u procesima u oblastima politike zapošljavanja, socijalne inkluzije i zaštite. Evropski socijalni fond je glavno finansijsko sredstvo kojim se podržava implementacija strategije zapošljavanja Evropske unije.

Izuzetno važna oblast u EU, ne samo kroz osnovne mehanizme socijalne politike (i vezu sa zaštitom ljudskih prava) i politike zapošljavanja, već i zbog značaja zaštite na radu i razvoja socijalnog dijaloga. Proces podrazumijeva nastavak strukturnih reformi u oblasti tržišta rada i prilagođavanje EU. Izuzetno važna oblast za afirmaciju socioekonomskih efekata pristupanja. Dalje usaglašavanje propisa i jačanje kapaciteta institucija biće neophodno u narednom srednjem roku.

20. *Preduzetnička i industrijska politika*. Industrijska politika usmjerena je na promovisanje industrijskih strategija koje poboljšavaju konkurentnost, ubrzavajući podešavanja strukturnih promjena, ohrabrujući sredinu pogodnu za otvaranje poslova i rast širom Unije, kao i domaće i strane investicije. Cilj je i poboljšanje ukupnog poslovnog okruženja u kojem rade mala i srednja preduzeća. Podrazumijeva privatizaciju i restrukturiranje. Uglavnom se sastoji od principa politike i razmjene informacija o sprovođenju industrijske politike. Konsultativni forumi i Zajednički programi, kao i saopštenja, preporuke i razmjena najbolje prakse u vezi sa malim i srednjim preduzećima, imaju za cilj poboljšanje formulisanja i koordinacije preduzetničke politike na čitavom unutrašnjem tržištu na bazi zajedničke definicije malih i srednjih preduzeća. Implementacija ove politike zahtijeva adekvatne administrativne kapacitete na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Crna Gora ima znatno razvijenije mehanizme za podsticanje preduzetništva i razvoj malih i srednjih preduzeća u odnosu na instrumente industrijske politike i koordinaciju razvojne politike između nacionalnog i lokalnog nivoa. Snažniji mehanizmi koordinacije, izvještavanje o razvoju sektorskih politika, ulaganja u instrumente aktivne politike zapošljavanja, industrijsku politiku i politiku naučnotehnoškog razvoja biće izazov za rast konkurentnosti Crne Gore u narednom srednjem roku.

21. *Transevropske mreže*. Ovo poglavlje tiče se transevropskih mreža u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetskih infrastruktura, uključujući i smjernice za njihov razvoj i mjere podrške za razvoj projekata od zajedničkog interesa. Kombinacija transevropskih mreža i međupovezanost i interoperabilnost nacionalnih mreža

imaju za cilj što bolje iskorišćavanje unutrašnjeg tržišta i doprinos ekonomskom rastu i otvaranju novih radnih mjesta u Evropskoj uniji.

Sektor povezan sa ukupnom transportnom politikom i velikim ulaganjima u infrastrukturu, sa akcentom na jačanju međunarodne saradnje i koordinaciji krupnih projekata od regionalnog i evropskog značaja. Jačanje kapaciteta institucija u ovoj oblasti važno je i za buduću III komponentu IPA fonda i evropske strukturne fondove, kao investicione mogućnosti.

22. *Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata.* Ovdje su uglavnom date okvirne i uredbe za implemenaciju kojima su definisana pravila za sačinjavanje, odobravanje i implementaciju programa strukturalnih fondova i kohezionog fonda u skladu sa teritorijalnom organizacijom pojedine zemlje. O tim se programima pregovara i dogovara sa Komisijom, ali je implementacija odgovornost države članice. Očekuje se poštovanje zakonodavstva Unije, kao i postojanje institucionalnog okvira i adekvatnih administrativnih kapaciteta za programiranje, implemenaciju i nadgledanje.

Crna Gora, iako po statističkoj klasifikaciji predstavlja nivo NUTS 1 (država region), mora jasnije definisati osnovne instrumente za sprovedene regionalne politike, kao i mehanizam koordinacije nacionalnog i lokalnog nivoa. Jačanje kapaciteta lokalne uprave u tom smislu pretpostavka je za participaciju u značajnim evropskim razvojnim projektima u budućnosti. Ovo poglavlje prati i uspostavljanje Decentralizovanog sistema upravljanja IPA sredstvima, što je veoma složen postupak i pretpostavlja preuzimanje potpune odgovornosti za upravljanje evropskim grantovima u periodu nakod odobravanja akreditacije za rad DIS struktura. Zbog ograničenih administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti, kriterijumi za otvaranje pregovora postići će se u drugom dijelu pregovora.

23. *Pravosuđe i osnovna prava.* Održavanje i dalji razvoj Unije kao oblasti slobode, bezbjednosti i pravde kao prioritet zahtijevaju uspostavljanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa. Nepristrasnost, integritet i visoki standardi presuda ključni su za očuvanje vladavine prava. To zahtijeva eliminaciju spoljnih uticaja na sudstvo, uspostavljanje pravnih garancija za fer suđenje. Takođe, očekuje se borba protiv korupcije, kao i solidni pravni okvir i pouzdane institucije za njenu prevenciju i smanjenje. Države moraju obezbijediti poštovanje osnovnih prava i prava građana Evropske unije, kako su garantovana u *Acquis*-u i u Povelji o osnovnim pravima.

Imajući u vidu rast kriterijuma u oblasti političkih kriterijuma pristupanja i naučene lekcije petog proširenja, preporuka je da se ovo poglavlje otvori što prije, kako bi se reforme u ovoj oblasti ubrzale, posebno jačanje kapaciteta za sprovođenje propisa, što uključuje i rast efikasnosti pravosuđa u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

24. *Pravda, sloboda i bezbjednost.* Ovo poglavlje pred države članice postavlja zahtjeve adekvatnog opremanja za implementaciju rastućeg okvira zajedničkih pravila u oblasti granične kontrole, viza, migracije, azila, policijske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnje na polju narkotika, carinske saradnje, kao i pravosudne saradnje u krivičnim i građanskim stvarima. Prije svega, to podrazumijeva jake i dobro integrisane administrativne kapacitete, koji moraju

odražavati neophodne standarde. Potrebna je izgradnja profesionalne, pouzdane i efikasne policijske organizacije. Najveći dio politika u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti je Šengen *Acquis* koji podrazumijeva uklanjanje unutrašnjih graničnih kontrola ka Evropskoj uniji. Ipak, za nove članice ključni djelovi Šengen *Acquis*-a implementiraju se nakon pristupanja.

Veoma zahtjevno poglavlje za pregovore, koje uključuje kako rast administrativnih kapaciteta za njihovo sprovođenje tako i značajna investiciona ulaganja. Značajan dio obaveza u ovom sektoru ostvaren je kroz proces pregovora o viznoj liberalizaciji, ali se reforme moraju nastaviti.

25. *Nauka i istraživanje*. Ni ovdje nema potrebe za transpozicijom pravila. Zahtijeva se postojanje neophodnih uslova za efikasno učešće u okvirnim programima Unije. U tom cilju, države članice moraju obezbijediti neophodne kapacitete za implementaciju.

Oblast koja se u svim iskustvima dosadašnjih pregovora otvara prva i tentativno zatvara prva, zajedno sa poglavljem 26. Ali to ne znači da sa ispunjavanjem formalnih kriterijuma zemlja postaje spremna da iskoristi velike mogućnosti koje stvara evropski istraživački prostor. Crna Gora mora sama procijeniti da je potreba ulaganja u ljudske resurse u ovoj oblasti veoma dobra investicija i da značajno utiče na rast konkurentnosti najvažnijeg razvojnog resursa (ljudski kapital).

26. *Obrazovanje i kultura*. Oblasti obrazovanja, stručne obuke mladih i kulture primarno su u nadležnosti država članica. Okvir saradnje u politikama obrazovanja i obuke ima za cilj obuhvatanje nacionalnih politika i postizanje zajedničkih ciljeva kroz otvoreni metod koordinacije, kojim su integrisane sve aktivnosti na tom polju na evropskom nivou. Takođe, insistira se na očuvanju i promovisanju kulturnog diverziteta. Od država članica traži se postojanje pravnog, administrativnog i finansijskog okvira i neophodnih kapaciteta za implementaciju kako bi se obezbijedilo sigurno finansijsko upravljanje u oblastima obrazovanja, obuke i zajedničkih programa za mlade.

Crna Gora se postepeno integriše u evropski obrazovni prostor prihvatanjem standarda obrazovanja na svim nivoima i procesom strukturnih reformi u ovoj oblasti, stoga se može procijeniti da se pregovori u ovoj oblasti mogu otvoriti na samom početku procesa.

Veoma važna oblast za Crnu Goru i njen identitet je očuvanje i afirmacija kulturne baštine, kao i aktivnije uključivanje u zajedničke evropske projekte i inicijative u oblasti kulturne saradnje.

27. *Životna sredina*. *Acquis* sadrži preko 200 pravnih akata koji se tiču kvaliteta vode i vazduha, upravljanja otpadom, zaštite prirode, kontrole industrijskog zagađivanja i rizika, hemikalija i genetski modifikovanih organizama, buke i šumarstva. Potrebna je dobro opremljena administracija na nacionalnom i lokalnom nivou.

Oblast koja obuhvata veoma kompleksan i zahtjevan dio *Acquis*-a u kojoj je moguće pregovarati određene tranzicione periode, prvenstveno zbog visokog nivoa investicija u ispunjavanje pojedinih standarda, a koje se mogu posmatrati samo u određenoj srednjoročnoj i dugoročnoj funkciji vremena.

28. *Zaštita potrošača i zdravlja.* U ovom dijelu nalaze se propisi o bezbjednosti potrošačkih dobara, kao i o zaštiti ekonomskih interesa potrošača u većem broju specifičnih sektora. Potrebna je transpozicija u nacionalni pravni sistem i uspostavljanje nezavisnih administrativnih struktura i izvršnih ovlaštenja koja će omogućiti efikasno nadgledanje tržišta i sprovođenje *Acquis*-a. Takođe, neophodno je osigurati odgovarajuće mehanizme pravosudnog i vansudskog rješavanja sporova, informisanja i obrazovanja potrošača, kao i mjesto za organizacije potrošača. Poglavlje sadrži i specifične obavezujuće norme u oblasti javnog zdravlja.

Crna Gora je u visokom stepenu usaglasila propise u ovoj oblasti sa evropskim *Acquis*-om, ali će morati uložiti značajna sredstva u dalje jačanje administrativnih kapaciteta za njihovo potpuno sprovođenje.

29. *Carinska unija.* *Acquis* se u ovom dijelu gotovo isključivo sastoji od zakonodavstva koje je direktno obavezujuće za države članice. Uključuje Carinski kodeks Evropske unije i njegove odredbe o implementaciji, kombinovanu nomenklaturu, zajedničku carinsku tarifu i odredbe o klasifikaciji tarifa, oslobođenju od carine, ukidanju carina i kvotama, kao i odredbe o carinskoj kontroli lažnog novca i piratske robe, krijumčarenja narkotika, izvoza kulturne baštine i slično. Od država članica očekuje se da obezbijede neophodne kapacitete za implementaciju i primjenu, uključujući i veze s relevantnim kompjuterizovanim carinskim sistemom Unije. Takođe, carinske usluge moraju obezbijediti odgovarajuće kapacitete za implementaciju i primjenu specijalnih pravila u srodnim oblastima *Acquis*-a kao što je spoljna trgovina.

Imajući u vidu proces pristupanja WTO, značajan broj međunarodnih standarda u ovoj oblasti je postignut. U narednom periodu akcenat će biti na daljem jačanju administrativnih kapaciteta za njihovo potpuno sprovođenje i dalje praćenje razvoja *Acquis*-a u ovoj oblasti.

30. *Spoljni odnosi.* I ovdje se uglavnom nalaze direktno obavezujuća pravna pravila. Ovaj je dio proizvod multilateralnih i bilateralnih komercijalnih obaveza Unije, kao i brojnih autonomnih preferencijalnih trgovinskih mjera. U oblasti humanitarne pomoći i razvojne politike države članice moraju poštovati zakonodavstvo Unije i njene međunarodne obaveze i obezbijediti kapacitete za učešće u tim politikama. Zemlje kandidati za članstvo moraju progresivno usklađivati politike prema trećim državama i svoju poziciju u međunarodnim organizacijama sa politikama i stavovima Unije i njenih članica.

Crna Gora posvećuje značajnu pažnju potpunoj primjeni međunarodno preuzetih obaveza i jačanju regionalne saradnje i dobrosusjedstva, tako da se u ovim pregovorima ne očekuju posebni zahtjevi.

31. *Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika.* Zajednička spoljna i bezbjednosna politika i Evropska bezbjednosna i odbrambena politika zasnovane su na pravnim aktima, uključujući pravno obavezujuće međunarodne sporazume, i na političkim dokumentima. *Acquis* se u ovom dijelu sastoji od političkih deklaracija, akcija i sporazuma. Države članice moraju biti u stanju da vode politički dijalog u okviru Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, poštuju stavove Unije, učestvuju u akcijama i primjeni dogovorenih sankcija i restriktivnih mjera. Kandidati moraju

progresivno da usklađuju svoje politike i da primjenjuju sankcije i restriktivne mjere kada i gdje se to zahtijeva.

Strateški cilj Crne Gore je izgradnja integrisanog, funkcionalnog i efikasnog bezbjednosnog sistema koji omogućava prevenciju, upravljanje i rješavanje eventualnih kriza, konflikata i sporova, bez obzira na njihov nivo i karakter, a u skladu sa međunarodnim standardima i principima. Značajan dio u oblasti izgradnje nacionalnog sistema bezbjednosti ostvaruje se kroz ispunjavanje zahtjeva iz MAP-a.

32. *Finansijska kontrola.* Ovo se poglavlje tiče usvajanja međunarodno dogovorenih principa, standarda i metoda javne unutrašnje finansijske kontrole koji treba da se primjenjuju u unutrašnjim sistemima kontrole čitavog javnog sektora, uključujući i troškove fondova Evropske unije. Posebno, zahtijeva se postojanje efikasnih i transparentnih sistema upravljanja i kontrole (finansijska kontrola i inspekcija), funkcionalno nezavisni revizorski sistem, relevantne organizacione strukture, operacionalno i finansijski nezavisna spoljna revizorska organizacija. Takođe, poglavlje uključuje norme o zaštiti finansijskih interesa Unije.

Crna Gora je zaokružila osnovne propise u ovoj oblasti i osnovala neophodni sistem koordinacije između institucija (PIFC). U narednom periodu akcenat će biti na daljem jačanju kapaciteta za njegovo sprovođenje, međunarodnoj saradnji i kvalitetu izvještavanja.

33. *Finansijske i budžetske odredbe.* 33. poglavlje sadrži pravila o finansijskim sredstvima neophodnim za finansiranje budžeta Evropske unije ('sopstveni izvori'). Njih uglavnom čine doprinosi država članica na osnovu tradicionalnih sopstvenih izvora, poreza na dodatu vrijednost i onih zasnovanih na nivou bruto nacionalnog dohotka. Neophodni su odgovarajući administrativni kapaciteti za adekvatnu koordinaciju i obezbjeđenje pravilnog proračuna, prikupljanja, isplate i kontrole sopstvenih izvora. Pravila su direktno obavezujuća i ne zahtijevaju transpoziciju u nacionalni pravni sistem.

Crna Gora ima postavljen i izgrađen sistem za sprovođenje finansijske i budžetske politike, koji prati postepeni rast administrativnih kapaciteta za njegovo sprovođenje. Ovo poglavlje povezano je i sa posljednjom fazom procesa pregovora u kojoj se uređuju budući finansijski aranžmani i obaveze zemlje i EU u postpristupnoj fazi.

34. *Institucije.* Ovdje se nalaze institucionalna i proceduralna pravila Evropske unije. Po ulasku u Uniju, neophodno je napraviti adaptacije ovih propisa kako bi se obezbijedilo jednako predstavljanje nove članice u institucijama Unije i drugim tijelima, kao i dobro funkcionisanje procedura donošenja odluka i izbora za Evropski parlament. Propisi ovog poglavlja ne utiču na unutrašnju organizaciju države članice, ali države kandidati moraju obezbijediti mogućnosti za puno učešće u procesu donošenja odluka u Evropskoj uniji tako što će formirati odgovarajuća tijela i mehanizme kod kuće i izabrati ili postaviti dobro pripremljene predstavnike za evropske institucije. Nakon okončanja pregovora o pristupanju, određena pravila za prelazni period obezbjeđuju laganu integraciju u strukture EU: uspostavlja se procedura informisanja i konsultovanja i, po potpisivanju Sporazuma o pristupanju, državi se garantuje status aktivnog posmatrača u Evropskom parlamentu i Savjetu, kao i u komitetima Komisije.

Ovaj dio predstavlja završnicu procesa pregovora, ali zbog potrebe kreiranja institucionalnih pretpostavki za predstavljanje u Evropskom parlamentu i promjene modela lokalnih izbora, podrazumijevaće i izmjenu nekih ustavnih normi u vezi sa izbornim zakonodavstvom. U procesu odgovora na Upitnik EK već u 2010. godini jasno je definisan slijed aktivnosti u toj oblasti, koji će se sprovoditi u susret izvjesnosti članstva.

35. *Ostala pitanja.* U posljednjem poglavlju nalaze se mješovita pitanja koja se pojave tokom pregovora, a koja nijesu uključena u druga poglavlja.

3. 1. 6. 2. ADMINISTRATIVNI I PRAVOSUDNI KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE ACQUIS-a

Da bi država kandidat za članstvo ispunila uslove da postane država članica EU, prvo treba da dokaže da poštuje Acquis Unije. Kao i u svim dosadašnjim iskustvima iz pristupnih pregovora, posebni aranžmani mogu biti dogovoreni:

- *zemlja može da zatraži određena izuzeća ili*
- *da pregovara određene tranzicione periode (za otvaranje tržišta, preuzimanje određenog dijela Acquis-a ili sprovođenje određenih politika).*

U svim oblastima Acquis-a, zemlje kandidati za članstvo moraju izgraditi određeni *sistem institucija, izgraditi sistem za upravljanje i koordinaciju evropskih poslova, kao i ukupne administrativne i pravosudne kapacitete u skladu sa evropskim standardima.* Tek ispunjavanje ovih administrativnih i institucionalnih preduslova omogućiće zemlji da uspješno primijeni Acquis ugrađen u domaće zakonodavstvo i tamo gdje je to kondicionalno, da u potpunosti primijeni Acquis u periodu pristupnih pregovora.

Generalno, ovi zahtjevi obuhvataju dobro funkcionisanje i razvijen sistem državne administracije, kao i sistem efikasnog i nezavisnog pravosuđa. Detaljni opis osnovnih administrativnih kapaciteta za svako poglavlje Acquis-a dat je u posebnom dokumentu Evropske komisije u kom su prikazane neophodne administrativne strukture po poglavljima Acquis-a (3.24).

Sistemska procjena administrativnih kapaciteta države kandidata navodi se u redovnim godišnjim izvještajima EK. Ona je dio procesa pristupnih pregovora za svako pojedino poglavlje Acquis-a. Ova procjena daje jasan pogled na osnovne administrativne kapacitete koji se traže da bi se sprovela politika definisana u pojedinom poglavlju, da se odgovori na osnovne funkcije koje je neophodno preuzeti i sprovoditi kroz osposobljene institucije.

Za svako poglavlje Acquis-a moguće je definisati listu neophodnih institucija koje se zahtijevaju za sprovođenje politike, kao i administrativne strukture koje se ne traže striktno, ali koje mogu povećati efikasnost. Za svaku od predloženih struktura može se definisati koje osnovne funkcije ona treba da obavlja i koje su osnovne karakteristike njene organizacione strukture.

Za malu zemlju kao što je Crna Gora pitanje adekvatnog obima, strukture i kvaliteta ukupnih administrativnih i pravosudnih kapaciteta za sprovođenje Acquis-a postaje posebno važno, imajući u vidu veličinu ukupne ekonomije, snagu BDP-a,

postojeće administrativne kapacitete i troškove regulacije, kao i potrebu njihovog daljeg kvalitativnog jačanja.

Zvanični broj registrovanih zaposlenih početkom 2010. godine u Crnoj Gori, prema podacima Zavoda za statistiku, je 171.929. Broj zaposlenih u državnim organima i drugim državnim institucijama, lokalnoj samoupravi, regulatorima i pravnim licima sa posebnim ovlaštenjima je 52.194 zaposlenih, što čini 30,35% (tabelarni pregled u nastavku rada). Po strukturi, organi državne uprave čine 22% ovog broja (11.625), ostali državni organi 6% (3.315), lokalna samouprava 22% (11.321), obrazovanje 25% (13.093), pravosudni organi 4% (1.873), državni fondovi koji uključuju sektor javnog zdravstva čine 18% (9.324), a ostali 3% (1.643).

Tabela 3. 14.

ZAPOSLENI U DRŽAVNIM ORGANIMA, LOKALNOJ SAMOUPRAVI, REGULATORIMA I PRAVNIM LICIMA SA JAVNIM OVLAŠĆENJIMA		Sistematizovano radnih mjesta	Broj zaposlenih septembar 2009.
ORGANI DRŽAVNE UPRAVE		22%	11.625
1	Ministarstvo finansija	242	169
2	Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave	740	628
3	Ministarstvo ekonomije	227	142
4	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	82	65
5	Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija	78	85
6	Ministarstvo kulture, sporta i medija	50	32
7	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	148	117
8	Ministarstvo zdravlja	110	84
9	Ministarstvo prosvjete i nauke	98	83
10	Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine	194	101
11	Ministarstvo turizma	61	62
12	Ministarstvo pravde	41	42
13	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	27	12
14	Ministarstvo inostranih poslova	313	180
15	Ministarstvo odbrane	347	183
16	Ministarstvo za informaciono društvo	65	59
17	Ministarstvo za evropske integracije	45	46
18	Generalni sekretarijat Vlade	150	108
19	Sekretarijat za zakonodavstvo	28	18
20	Poreska uprava	744	613
21	Uprava za nekretnine	473	300
22	Uprava carina	669	577
23	Uprava pomorske sigurnosti	58	61
24	Veterinarska uprava	50	42

ZAPOSLENI U DRŽAVNIM ORGANIMA, LOKALNOJ SAMOUPRAVI, REGULATORIMA I PRAVNIM LICIMA SA JAVNIM OVLAŠĆENJIMA		Sistematizovano radnih mjesta	Broj zaposlenih septembar 2009.
25	Uprava za antikorupcijsku inicijativu	17	18
26	Uprava za spreč. pranja novca i finansiranje terorizma	34	26
27	Uprava za šume	455	394
28	Uprava za vode	14	8
29	Uprava za kadrove	21	25
30	Uprava policije	5.189	5.566
31	Uprava za igre na sreću	29	18
32	Uprava za zaštitu konkurencije	13	6
33	Fitosanitarna uprava	38	18
34	Uprava za imovinu	267	268
35	Lučka uprava	15	0
36	Direkcija javnih radova	26	28
37	Direkcija za saobraćaj	61	41
38	Direkcija za javne nabavke	15	13
39	Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća	23	23
40	Direkcija za zaštitu tajnih podataka	14	5
41	Direkcija za željeznice	12	5
42	Zavod za statistiku	203	135
43	Hidrometeorološki zavod	137	115
44	Seizmološki zavod	12	12
45	ZAMTES	16	16
46	Zavod za školstvo	85	74
47	Zavod za izvršenje krivičnih sankcija	405	499
48	Državni arhiv	178	158
49	Zavod za metrologiju	34	31
50	Zavod za zbrinjavanje izbjeglica	35	18
51	Zavod za intelektualnu svojinu	31	16
52	Agencija za duvan	7	5
53	Agencija za zaštitu životne sredine	80	16
	CVU Meljine – Ministarstvo odbrane		259
Ostali državni organi / finansiranje iz budžeta Crne Gore		6%	3.315
	Predsjednik Crne Gore		19
	Skupština Crne Gore		189
	Vojska Crne Gore		2.090
	Agencija za nacionalnu bezbjednost		391
	Agencija za promociju stranih investicija		4
	Centri za socijalni rad i ustanove		604

ZAPOSLENI U DRŽAVNIM ORGANIMA, LOKALNOJ SAMOUPRAVI, REGULATORIMA I PRAVNIM LICIMA SA JAVNIM OVLAŠĆENJIMA		Sistematizovano radnih mjesta	Broj zaposlenih septembar 2009.
	Državni protokol		18
Lokalna samouprava i lokalni parlament/ lokalni budžet		22%	11.321
	Lokalna samouprava		6.273
	Lokalni parlamenti		720
	JP sektora komunalne djelatnosti		4.328
Obrazovanje / finansiranje iz budžeta Crne Gore		25%	13.093
	Predškolsko obrazovanje		1.467
	Osnovno obrazovanje		6.987
	Srednje obrazovanje		3.381
	Univerzitet Crne Gore		1.258
Pravosudni organi / finansiranje iz budžeta Crne Gore		4%	1.873
	Sudstvo		1358
	Tužilaštvo		224
	Organi za prekršaje		291
Državni fondovi / finansiranje iz budžeta Crne Gore		18%	9.324
	Fond za zdravstveno osiguranje		8.707
	Fond PiO		250
	Zavod za zapošljavanje		346
	Fond za razvoj		15
	Fond za obeštećenje		6
Regulatori, pravna lica sa javnim ovlašćenjima i ostale institucije		3%	1.643
	Centralna banka / sopstveni izvori finansiranja		278
	Agencija za radio-difuziju/ sopstveni izvori finansiranja		18
	Agencija za telekomunikacije i pošt djelatnost / sop. izvori		60
	Agencija za energetiku / sopstveni izvori finansiranja		18
	Agencija za nadzor osiguranja/ sopstveni izvori		7
	Komisija za hartije od vrijednosti / sopstveni izvori		26
	Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki / budžet		7
	Državna revizorska institucija /budžet CG		50
	Komisija za utvrđivanje konflikta interesa /budžet CG		9
	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda /budžet CG		22

ZAPOSLENI U DRŽAVNIM ORGANIMA, LOKALNOJ SAMOUPRAVI, REGULATORIMA I PRAVNIM LICIMA SA JAVNIM OVLAŠĆENJIMA	Sistematizovano radnih mjesta	Broj zaposlenih septembar 2009.
Akreditaciono tijelo / budžet CG i sopstveni izvori		6
Institut za standardizaciju Crne Gore / budžet CG		20
Turistička organizacija Crne Gore / budžet CG i sop. izvori		20
Centar za ekotoksikološka ispitivanja/ budž. CG i sop. izv.		68
Institucije kulture koje se finansiraju preko Min. kulture**		505
Kraljevsko pozorište / budžet CG I sopstveni izvori		21
Crnogorsko narodno pozorište/ budžet i sop. izvori		153
JP Nacionalni parkovi Crne Gore/ budžet CG i sops. izvori		130
JP Morsko dobro/ sopstveni izvori finansiranja		39
JP Regionalni vodovod / budžet CG i sopstveni izvori		19
Ispitni centar /budžet CG		28
Regionalni centar za obuku ronilaca /budžet CG		20
Agencija za ljekove i medic. sredstva/ budžet i sop. izvori		22
Centar za iseljenike /budžet CG		4
Crnogorska akademija nauka i umjetnosti /budžet CG		28
Zavod za udžbenike i nast. sredstva / budžet i sop. izvori		42
Centar za stručno obrazovanje /budžet CG		23
UKUPNO	100%	52.194

Izvor: Odgovori na pitanja iz Upitnika EK, 9. novembar 2009; A 01, p. 32; (www.upitnik.gov.me)

** JU Pomorski muzej CG, Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture, Centralna narodna biblioteka „Đurđe Crnojević”, JU Mauzolej Petra II Petrovića Njegoša, JU Narodni muzej Crne Gore, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, Biblioteka za slijepce Crne Gore, JU Centar savremene umjetnosti Crne Gore, Centar za arheološka istraživanja Crne Gore, JU Muzički centar Crne Gore, JU Prirodnjački centar Crne Gore, JU Crnogorska kinoteka, Republički zavod za zaštitu prirode

U godinama koje su pred nama i koje prate negativni efekti svjetske finansijske i ekonomske krize, potrebno je pažljivo pratiti kvalitativne i kvantitativne pokazatelje zaposlenosti u administraciji Crne Gore, kako bi se objektivno procjenjivalo gdje su prostori za ulaganja u obuku, gdje je prostor za smanjenje zaposlenosti, a gdje je neophodno povećati broj zaposlenih.

3. 1. 6. 3. DRŽAVLJANSTVO EU I PRILAGOĐAVANJE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Crna Gora je u pretpristupnoj fazi u obavezi da usaglasi nacionalno izborno zakonodavstvo sa relevantnim propisima EU, u cilju omogućavanja građanima EU da glasaju i da se kandiduju na opštinskim izborima u Crnoj Gori, kao i na izborima za Evropski parlament u Crnoj Gori. Po ostvarenju punopravnog članstva, uz uslov prebivališta, i građani Crne Gore moći će da biraju i da budu birani na lokalnim izborima u drugim državama članicama.

Da bi se crnogorsko zakonodavstvo u potpunosti uskladilo sa evropskom normativom potrebno je uskladiti odredbe Ustava, zakona i drugih propisa koji regulišu ostvarivanje biračkog prava građana Crne Gore sa pravnim nasljeđem EU, a naročito Direktivom Savjeta br. 94/80/EC od 19. decembra 1994. kojom se detaljno utvrđuje postupak *ostvarivanja prava glasa i kandidovanja na opštinskim izborima*¹⁰ za građane EU koji borave u državi članici čiji nijesu državljani.

U tu svrhu Crna Gora će biti u obavezi da dopuni *Ustav Crne Gore* kako bi se građani EU izjednačili sa građanima Crne Gore u pogledu ostvarivanja prava da glasaju i da budu birani ukoliko ispunjavaju propisani rezidencijalni uslov, s tim što se navedenim amandmanom treba precizirati da se takvo izjednačavanje ograničava na izbore odbornika u Skupštini opštine. Time bi se u naš pravni sistem uveo *institut „građanstva Unije”*, koji se ipak razlikuje od državljanstva države članice (ne postoji pasoš Unije).

U skladu sa gorenavedenim dopunama Ustava, biće potrebno izmijeniti i dopuniti *Zakon o izboru odbornika i poslanika* kako bi se građanima EU, koji imaju odobren stalni boravak na teritoriji Crne Gore, u skladu sa Zakonom o strancima, u trajanju od najmanje 24 mjeseca prije održavanja izbora, odnosno na teritoriji opštine najmanje 12 mjeseci prije održavanja izbora, i koji ispunjavaju ostale zakonske uslove, omogućilo da glasaju i da budu birani za odbornike u Skupštini opštine. Izuzetno, moguće je pooštriti rezidencijalne uslove za građane EU na period od najviše 4 godine u pogledu aktivnog biračkog prava (dužina trajanja jednog odborničkog mandata), odnosno 8 godina u pogledu pasivnog biračkog prava (dužina trajanja dva odbornička mandata) ukoliko njihov udio u procentu stanovništva date opštine bude 20% i više.

Takođe, biće potrebno izmijeniti i dopuniti *Zakon o izboru odbornika i poslanika* u svim drugim odredbama koje će omogućiti ostvarivanje biračkog prava građana EU pod istim uslovima koji važe i za građane/državljanke Crne Gore za lokalne izbore (postupak kandidovanja, podnošenja izbornih lista, članstva u organima za sprovođenje izbora itd.), uključujući i pravo na ulaganje prigovora i žalbi povodom akata Opštinske izborne komisije, Državne izborne komisije, te pravo na žalbu Ustavnom sudu. Osim toga, potrebno je propisati da građaninu EU sa prebivalištem u Crnoj Gori nadležna Opštinska izborna komisija može odbiti zahtjev za podnošenje izborne liste, tj. da ostvari svoje pasivno biračko pravo, naročito ako propusti da

¹⁰ U smislu ove direktive, termin „opštinski izbori” se odnosi samo na izbore u predstavnički organ opštine, a ne i u izvršni.

u postupku podnošenja izborne liste dostavi ovjerenu izjavu ili potvrdu da pojedinačnom presudom u krivičnom postupku ili presudom u parničnom postupku nije lišen prava na kandidovanje u državi članici čiji je državljanin. Prema tome, Crna Gora ima pravo preduzeti svaku potrebnu mjeru kako bi licu, kojem je uskraćeno pravo da bude biran u skladu sa zakonom njegove matične države članice EU, bilo onemogućeno da ponovo ostvari to pravo samo na osnovu pukog prebivališta u drugoj državi članici, u ovom slučaju kada ta država postane Crna Gora.

Dalje, biće potrebno uskladiti *podzakonske akte* organa za sprovođenje izbora (pravilnike, poslovnike, uputstva itd.), kao i organa koji odlučuju u prvom i drugom stepenu o zaštiti biračkog prava, sa gorenavedenim izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika koje se odnose na izjednačavanje građana EU sa crnogorskim građanima u pogledu biračkog prava (za lokalne izbore). Tim aktima potrebno je propisati da, prilikom podnošenja izbornih lista za odbornike, kandidati iz država članica EU moraju dostaviti iste dokaze i uvjerenja kao i crnogorski kandidati. Osim toga, od građana EU može se tražiti da dostave formalno ovjerenu izjavu u kojoj navode svoje državljanstvo i adresu na kojoj imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori.

Zakon o biračkom spisku mora biti dopunjen na način da se omogući građanima EU da pod istim uslovima kao i građani Crne Gore budu, automatski i u dovoljno dugom periodu pred izbore, upisani u birački spisak opštine u kojoj imaju prebivalište, odnosno brisani iz biračkog spiska ako više ne ispunjavaju date uslove; da ostvaruju sva prava koja proističu iz upisa u birački spisak, uključujući i pravo na pravni lijek protiv odluke nadležnog organa za vođenje biračkog spiska. Dodatno, Zakonom o biračkom spisku ili unutrašnjim aktom nadležnog organa za vođenje biračkog spiska, može se propisati da građani EU prilikom upisa dostave važeću ličnu kartu zajedno sa ovjerenom izjavom u kojoj navode državljanstvo i adresu na kojoj imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori.

Važenje odredaba Zakona o konfliktu interesa, odnosno Zakona o lokalnoj samoupravi, kojima se regulišu zabrane vršenja nespojivih funkcija i slučajevi konflikta interesa odbornika potrebno je proširiti i na građane EU koji su izabrani kao odbornici u Skupštini opštine u Crnoj Gori. U tom pogledu, u navedene zakone će biti moguće uvesti i odredbe prema kojima vršenje odborničke funkcije u Crnoj Gori ne može biti spojivo sa vršenjem bilo koje druge funkcije u državama članicama EU, pa i u matičnoj državi, koja je i po crnogorskom zakonu nespojiva sa odborničkom funkcijom.

Opštinske izborne komisije će morati, u skladu sa svojim internim pravilima i podzakonskim aktima, blagovremeno i na odgovarajući način obavijestiti birače i kandidate za odbornike u skupštini opštine koji su građani EU, a stekli su biračka prava u Crnoj Gori o uslovima i detaljnim postupcima ostvarivanja prava glasa i kandidovanja na opštinskim izborima.

Obezbeđivanje prava građanima EU da glasaju i da se kandiduju na *izborima za Evropski parlament* u Crnoj Gori zahijeva usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa evropskom regulativom koja normira izbore za Evropski parlament, a naročito sa Direktivom Savjeta br. 93/109/EC od 6. decembra 1993, kojom se detaljno utvrđuje

postupak ostvarivanja prava glasa i kandidovanja na izborima za Evropski parlament za građane EU koji borave u državi članici čiji nijesu državljani.

U tom pravcu potrebno je najprije uskladiti odredbe Ustava koje regulišu biračko pravo, zatim donijeti poseban *Zakon o izboru članova u Evropski parlament*, s tim da se u pojedinim poglavljima (organi za sprovođenje izbora, finansiranje kampanje itd.) mogu shodno primjenjivati odredbe važećeg izbornog zakonodavstva.

Ustav Crne Gore treba dopuniti odredbama kojima bi se građani EU izjednačili sa građanima Crne Gore u pogledu ostvarivanja prava da glasaju i da budu birani, na izborima za EP ukoliko ispunjavaju propisani rezidencijalni uslov, s tim što se navedenim amandmanom treba precizirati da se takvo izjednačavanje ograničava na izbore članova za Evropski parlament. Ustav može propisati da će se postupak i način izbora članova iz Crne Gore u Evropski parlament urediti posebnim zakonom.

Na osnovu pomenutih izmjena Ustava, biće potrebno donijeti *Zakon o izboru članova u Evropski parlament iz Crne Gore*, koji će inkorporirati gorepomenute evropske propise u dijelu koji se odnosi na postupak i način izbora. Zakonom će se urediti, *inter alia*, da članove u Evropski parlament mogu birati pod jednakim uslovima koji važe za državljane Crne Gore i građani EU koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori u skladu sa Zakonom o strancima ako nadležnom organu koji vodi birački spisak podnesu zahtjev za upis u birački spisak u skladu sa Zakonom o biračkom spisku.

Prava i obaveze građana EU u odnosu na birački spisak, koji glasaju na izborima za Evropski parlament, biće definisane izmjenama i dopunama Zakona o biračkom spisku, analogno rješenjima navedenim za upis građana EU u birački spisak opštine u kojoj imaju prebivalište.

Zakon o izboru članova u Evropski parlament iz Crne Gore će takođe propisati da u Evropski parlament može biti biran građanin EU – državljanin druge države članice EU, kojem je odobren stalni boravak u Crnoj Gori u skladu sa Zakonom o strancima ako zadovoljava uslove za ostvarivanje prava kandidovanja propisane ovim zakonom i pod uslovom da mu u Crnoj Gori i njegovoj matičnoj državi, članici EU, nije pravosnažnom sudskom presudom oduzeta poslovna sposobnost, odnosno da pojedinačnom presudom u krivičnom postupku ili presudom u parničnom postupku nije lišen prava na kandidovanje. Prilikom prijave liste kandidata Državna izborna komisija može tražiti formalno ovjerenu izjavu od kandidata – građanina EU kojom se potvrđuje nepostojanje ove i drugih zabrana kandidovanja.

Zakonodavac može, ako to smatra opravdanim, uvesti ograničenja u odnosu na jednakost biračkog prava između građana EU i Crne Gore, tako što će pooštriti rezidencijalni uslov na 5 godina za birače iz država EU (jedan mandat Evropskog parlamenta), odnosno 10 godina za kandidate iz država EU (2 mandata Evropskog parlamenta) ako se utvrdi da njihov udio u procentu stanovništva u zemlji u kojoj žele ostvariti biračko pravo iznosi 20% i više. Međutim, ova ograničenja se ne primjenjuju ukoliko su državljani drugih članica EU izgubili pravo glasa u matičnoj državi samo iz razloga što su odlučili da se nastane u Crnoj Gori ili zato što je dužina njihovog boravka van matične države prouzrokovala brisanje iz biračkog spiska.

Zakon o izboru članova u Evropski parlament iz Crne Gore takođe mora predviđeti da građani EU koji ostvare biračko pravo u Crnoj Gori za Evropski parlament

ne mogu dva puta glasati na istim izborima u njihovoj matičnoj ili nekoj drugoj državi članici. Iz toga proizilazi obaveza Državnoj izbornoj komisiji da obavijesti, na način propisan svojim internim pravilima i aktima, druge države članice EU o tome koji se njihovi državljani kandiduju na izborima za Evropski parlament u Crnoj Gori.

U odnosu na korišćenje pravnog lijeka protiv odluka organa za sprovođenje izbora, ovim zakonom bi trebalo propisati da u slučaju odbijanja kandidata, navedeni državljani druge države članice EU ima pravo ulaganja prigovora i žalbe pod istim uslovima kako to predviđa država prebivališta, Crna Gora, za svoje građane.

Na sva pitanja koja nijesu izričito regulisana ovim posebnim Zakonom o izboru članova u Evropski parlament iz Crne Gore, može se shodno primjenjivati važeće izborno zakonodavstvo. Tako, na primjer, shodnom primjenom Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na organe za sprovođenje izbora mogu se dati ovlašćenja Državnoj izbornoj komisiji i opštinskim izbornim komisijama da sprovedu izbore i za Evropski parlament, a naročito da utvrđuju valjanost izbornih lista sastavljenih od kandidata iz drugih članica EU.

Postoji obaveza svih organa da prilikom usklađivanja propisa sa navedenim direktivama izvrše izričito pozivanje na iste u zakonima, podzakonskim aktima ili administrativnim uputama, bilo u postupku usvajanja propisa (obrazloženje) ili prilikom objavljivanja u Službenom listu (3.25).

S obzirom na to da sve ove aktivnosti, posebno izmjena Ustava, zahtijevaju dosta vremena i podrazumijevaju čitav niz povezanih aktivnosti, potrebno je početi njihovu realizaciju *najkasnije dvije godine prije samog pristupanja*, u finalnoj fazi procesa pregovora o pristupanju, odnosno dvije godine prije stupanja na snagu Ugovora o pristupanju Crne Gore u EU.

3. 1. 6. 4. FINANSIJSKI ARANŽMANI

U dijelu o pretpristupnoj podršci EU dat je prikaz prioriteta navedenih u dokumentu „Finansijska perspektiva EU 2007–2013. godine”, koji su utvrđeni 2006. godine na nivou od 862 mlrd eura, a 2009. godine uvećani za još 2 mlrd eura, za Plan oporavka od efekata globalne ekonomske krize.

Sredstva za ove namjene obezbjeđuju se iz prihoda budžeta EU, koji se puni iz dva osnovna izvora: a) tzv. *tradicionalni vlastiti prihodi* (75% prihoda od uvoznih carina na temelju Zajedničke carinske tarife pri uvozu proizvoda izvan EU i 75% prihoda od carina na uvoz poljoprivrednih proizvoda i davanja za šećer i glukozu); preostalih 25% od ovih prihoda ostaje državama članicama po osnovu pokrivanja troškova prikupljanja ovih prihoda; ovaj izvor čini u budžetu za 2010. godinu 11,7% budžetskih prihoda; b) drugi izvor predstavljaju ustupljeni *sopstveni prihodi država članica* po osnovu poreza na dodatu vrijednost (VAT) i direktnih kontribucija po osnovu bruto nacionalnog dohotka (GNI¹¹). Prihodi na osnovu poreza na dodatu vrijednost za svaku zemlju utvr-

¹¹ Gross National Income (GNI) predstavlja ukupnu vrijednost dobara i usluga proizvedenih u zemlji (njen GDP), zajedno sa njenim dohocima primljenim od drugih zemalja (posebno interesne stope i dividende), a umanjenu za plaćanja učinjena prema drugim zemlja-

đuju se primjenom jedinstvene stope na harmonizovanu poresku osnovicu u skladu sa jasno definisanim pravilima i usaglašenim odstupanjima, Prihodi po osnovu GNI utvrđuju se primjenom obračunate stope u odnosu na GNI (za 2010. godinu stopa je iznosila 0,7894143), koja predstavlja razliku između GNI svake zemlje i harmonizovane osnovice VAT. Prihodi na bazi VAT planirano je da u 2010. godini da čine 11,5% ukupnih prihoda, a direktne kontribucije država članica preostalih 77% planiranih/potrebnih prihoda za realizaciju postavljenih zajedničkih prioriteta.

Kakva je struktura budžetskih prihoda, posebno imajući u vidu kontribucije država članica, možemo vidjeti na primjeru godišnjeg budžeta. Tako je budžet EU za 2010. godinu (3.18: 306–495) planiran na nivou od 122.937 mil. eura i veći je u odnosu na prošlogodišnji za 8,76%. 1,43 mil. eura su ostali prihodi, a 121.506 mil. eura obezbjeđuje se na sljedeći način:

Tabela 3. 15. Prihodi budžeta EU 2010

ZEMLJA	Total neto tradicionalni izvori (75% carina i poljopr. taksi)	Ukupna nacionalna kontribucija			Ukupni resursi	%
		Sopstveni izvori bazirani na obračunu dijela prihoda od VAT	Sopstveni izvori kroz obračun kontribucija iz GNI	%		
	1	2	3	4	1 + 2 + 3=5	6
Budžet EU 2010 -EUR	11,7% prihoda budžeta EU	11,5% prihoda budžeta EU	76,8% prihoda budžeta EU			
Austria	174.400.000	282.071.025	2.160.098.917	2,32	2.661.879.705	2,19
Belgium	1.554.200.000	432.974.400	2.683.650.345	3,10	4.878.629.964	4,02
Bulgaria	74.200.000	51.297.450	269.966.283	0,32	416.368.245	0,34
Czech Republic	196.700.000	191.989.800	1.010.396.669	1,19	1.477.325.313	1,22
Denmark	287.500.000	301.596.900	1.903.292.171	2,19	2.639.768.199	2,17
Germany	2.709.600.000	1.600.006.200	19.017.236.047	19,59	23.725.743.634	19,53
Estonia	22.600.000	20.010.600	105.311.030	0,12	156.076.262	0,13

ma. Alternativni pristup mjerenju GNI u tekućim cijenama je agregatna vrijednost bilansa ukupnih primarnih dohodaka svih sektora (GNI je identičan GNP-u koji se u prethodnom periodu koristio u SNA) (<http://esa.un.org/unsd/sna/1993/introduction.asp>). Npr., ako jedna crnogorska kompanija radi u drugoj zemlji i šalje neke od njenih dohodaka nazad u Crnu Goru (profit), crnogorski GNI će biti veći. Slično, podružnica slovenačke kompanije u Crnoj Gori, koja šalje profit u Sloveniju, utiče na crnogorski GNI, ali ga neće smanjiti zato što to nije uključeno u prvom slučaju. GNI je GDP umanjen za neto poreze na proizvodnju i uvoz, doprinose za zaposlene i porez na dohodak koji se plaća ostatku svijeta, a uvećan za navedene stavke koje se primaju od ostatka svijeta (GDP umanjen za primarne dohotke plaćene nerezidentnim jedinicama plus primarni dohoci primljeni od nerezidentnih jedinica).

ZEMLJA	Total neto tradicionalni izvori (75% carina i poljopr. taksi)	Ukupna nacionalna kontribucija			Ukupni resursi	%
		Sopstveni izvori bazirani na obračunu dijela prihoda od VAT	Sopstveni izvori kroz obračun kontribucija iz GNI	%		
Budžet EU 2010 -EUR	1	2	3	4	1 + 2 + 3=5	6
	11,7% prihoda budžeta EU	11,5% prihoda budžeta EU	76,8% prihoda budžeta EU			
Ireland	173.300.000	202.476.150	1.065.583.835	1,26	1.523.872.181	1,25
Greece	195.400.000	363.264.900	1.911.776.796	2,26	2.618.477.820	2,16
Spain	1.041.800.000	1.544.012.550	8.125.770.935	9,60	11.340.792.729	9,33
France	1.009.900.000	2.732.617.200	15.393.619.792	18,00	20.328.123.322	16,73
Italy	1.322.800.000	2.032.880.400	11.927.683.523	13,87	16.206.969.670	13,34
Cyprus	38.400.000	26.430.600	139.097.963	0,16	214.699.446	0,18
Latvia / Letonija	11.600.000	21.065.700	142.576.912	0,16	186.282.883	0,15
Lithuania	46.500.000	39.177.900	208.549.847	0,25	310.376.552	0,26
Luxemburg	12.000.000	42.964.350	226.111.159	0,27	298.584.153	0,25
Hungary	94.400.000	114.503.100	664.842.385	0,77	925.226.751	0,76
Malta	10.600.000	8.699.400	45.782.874	0,05	68.627.416	0,06
Netherland	1.797.600.000	282.854.800	4.582.669.416	4,02	6.107.855.735	5,03
Poland	342.900.000	429.843.600	2.262.164.664	2,67	3.210.076.249	2,64
Portugal	113.000.000	232.538.700	1.223.795.888	1,45	1.664.097.742	1,37
Romania	153.400.000	148.650.000	1.026.675.182	1,17	1.408.224.533	1,16
Slovenia	80.200.000	54.309.750	285.819.301	0,34	442.461.123	0,36
Slovakia	129.600.000	87.484.500	546.071.051	0,63	805.439.902	0,66
Finland	137.000.000	241.269.600	1.417.566.320	1,65	1.905.603.453	1,57
Sweden	433.600.000	128.660.200	2.322.028.321	2,18	2.771.492.345	2,28
Great Britain	2.039.900.000	2.337.267.600	12.684.548.727	10,41	13.213.628.401	10,87
UKUPNO	14.203.100.000	13.950.917.375	93.352.686.353	100	121.506.703.728	100
			107.303.603.728			

Izvor: EU budget 2010, 12. mart 2010 (OJL 64, Vol 53)

Zemlje koje najviše doprinose budžetu u apsolutnim iznosima su Njemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija.

Srazmjerno svojoj veličini i snazi GNI, odnosno uvozu i obimu ekonomske aktivnosti kroz naplatu VAT, logično je da različite zemlje različito doprinose u EU budžet. U rasponu od 19,53% (Njemačka) do 0,06% (Malta). Važno je, međutim, istaći da se transparentnošću i strogom budžetskom disciplinom postiže da se ne probija planirani maksimum kontribucija. Naime, kad se stavi u odnos ukupan iznos gorenavedenih budžetskih resursa sa iznosom od 1% ukupnog GNI svih država članica, dobija se odnos od prosječno 1,03% učešća budžeta u GNI država članica. S obzirom na to da je gornja granica 1,24%, postoji margina od čak 0,21% na nivou EU.

Ukupno resursi	121.506.703.728	1,03%	(max 1,24%)
1% of GNI	118.255.626.000		

Što se tiče kontribucije nekih manjih zemalja, za 2010. godinu ona se kreće od 1,20% na Kipru, preko 1,18% na Malti, 1,17% u Estoniji i 1,21% u Sloveniji. Hipotetički, da je Crna Gora država članica, plaćala bi neto kontribuciju u EU budžet na nivou do 1,2% svog GNI.

Rashodna strana budžeta znatno je komplikovanija za praćenje i procjenu neto dobiti i transfera jer je *budžetska klasifikacija* upodobljena programskim aktivnostima.

U tom smislu, važno je podsjetiti koje su zajedničke nadležnosti povjerene Uniji i koje ona finansira. Shodno članu 3 Ugovora o funkcionisanju EU, to su *isključive nadležnosti* u sljedećim oblastima:

- a) carinska unija;
 - a) utvrđivanja pravila konkurencije koja su neophodna za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta;
 - b) monetarna politika za države članice čija je moneta euro;
 - b) očuvanja bioloških resursa u moru u okviru zajedničke politike u oblasti ribarstva;
 - c) zajednička trgovinska politika.
- Nadležnosti podijeljene između Unije i država članica primjenjuju se, prije svega, u sljedećim oblastima:
- a) unutrašnje tržište;
 - b) socijalna politika, za aspekte utvrđene ugovorom;
 - c) ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija;
 - d) poljoprivreda i ribarstvo, sa izuzetkom očuvanja bioloških morskih resursa;
 - e) životna sredina;
 - f) zaštita potrošača;
 - g) transport;
 - h) transevropske mreže;
 - i) energija;
 - j) prostor slobode, bezbjednosti i pravde;
 - k) zajednička pitanja suštinskog karaktera u oblasti javnog zdravlja.

U oblasti istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira, Unija je nadležna da vodi akcije, naročito da utvrđuje i realizuje programe čiji bi izostanak mogao spriječiti države članice da u tim oblastima realizuju svoje aktivnosti.

U oblasti saradnje za razvoj i humanitarne pomoći Unija je nadležna da vodi akcije i zajedničku politiku bez koje bi izostalo angažovanje država članica u vršenju njihovih aktivnosti.

U članu 6 UFEU¹², navodi se da države članice *koordiniraju svoje ekonomske politike u okviru Unije*. U tom cilju Savjet usvaja mjere kojima se utvrđuju osnovni pravci tih politika.

Specifične odredbe primjenjuju se na zemlje članice čija je moneta euro.

Unija preduzima mjere u namjeri da osigura koordinaciju politika zemalja članica u oblasti zapošljavanja, naročito definisanjem osnovnih pravaca tih politika.

Unija može preduzimati inicijative radi usaglašavanja socijalnih politika država članica.

Takođe, Unija je nadležna da vodi akcije čiji je cilj pružanje podrške, koordinacija ili dopuna aktivnosti država članica. Oblasti ovih aktivnosti imaju evropski karakter. To su:

- a) zaštita i unapređenje ljudskog zdravlja;
- b) industrija;
- c) kultura;
- d) turizam;
- e) obrazovanje, omladina, sport i profesionalno osposobljavanje;
- f) javno zdravlje;
- g) saradnja između administracija.

Imajući u vidu opseg intervencija zajedničkih politika EU, njene programske aktivnosti definisane u budžetu disperzirane su na veoma veliki broj oblasti i politika. One se, kroz budžet, najvećim djelom ostvaruju kroz budžet Evropske komisije (planirana plaćanja u 2010. godini u EK su na nivou 119.999 mil. eura).

Za nove članice i zemlje kandidate i potencijalne kandidate posebno važno je izučavanje strukturnih i kohezionih akcija Unije i priprema za korišćenje benefita *strukturnih fondova* po ostvarivanju punopravnog članstva u EU.

Da bi unaprijedila skladan razvoj Unije u cjelini, ona razvija i nastavlja svoju djelatnost koja je usmjerena na jačanje svoje *ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije*. Naročito, cilj Unije je da smanji razliku u nivou razvoja između različitih regiona i zaostajanje najmanje razvijenih regiona. Među pogođenim regionima posebna pažnja posvećena je ruralnim područjima, područjima koja su se našla pod udarom industrijske tranzicije i regionima ozbiljno i stalno pogođenim prirodnim ili demografskim uslovima, kao što su najsjeverniji evropski regioni sa vrlo slabom gustom naseljenosti, kao i ostrvski, prekogranični i planinski region (član 174 UFEU).

Ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju Unija podržava aktivnostima koje vodi posredstvom strukturnih fondova (član 175 TFEU):

¹² Ugovor o funkcionisanju EU

a) *Fond za rukovođenje i garancije u poljoprivredi – Odsjek garancija* (engl. Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – *EA-GGF*) „troši” najveći dio sredstava namijenjenih za zajedničku poljoprivrednu politiku (CAP). To su ujedno najveći rashodi budžeta EU, a najveći dio njih koristi se za garanciju cijena poljoprivrednih proizvoda „domaćim” proizvođačima.

b) *Evropski socijalni fond (ESF)* dio je ciljeva konvergencije, regionalne kompetitivnosti i zapošljavanja kako bi se povećala zaposlenost i mogućnosti nalaženja posla u okviru EU. Fond pomaže radnicima i preduzećima pružajući programe doživotnog učenja, kreiranjem i širenjem inovativne radne prakse, poboljšavanjem mogućnosti zaposlenja za one koji traže posao, nezaposlene, žene i imigrante, obezbjeđujući socijalnu integraciju ljudi sa posebnim potrebama i boreći se sa diskriminacijom na tržištu poslova, kao i učvršćivanjem ljudskog kapitala kroz edukacione reforme i mreže.

c) *Fond evropskog regionalnog razvoja (ERDF)* stvoren je da smanjuje disbalans među regionima EU kako bi se povećala ekonomska i društvena kohezija. Ovaj fond pomaže u obezbjeđivanju direktne pomoći i investicija u kompanije (naročito u mala i srednja preduzeća), finansiranju infrastrukture, doprinosi fondovima kapitalnog rizika, lokalnim fondovima za razvoj i putem mjera tehničke pomoći.

d) *Fond za povezivanje (Kohezioni fond)* namijenjen je za države članice sa BDP/po ispod 90% prosjeka EU (Bugarska, Kipar, Češka, Estonija, Grčka, Latvija, Mađarska, Poljska, Malta, Litvanija, Estonija, Portugalija, Poljska, Slovenija, Rumunija i Slovačka), posebno za oblasti transevropskih saobraćajnih mreža i životne sredine.

Evropska grupacija za teritorijalnu povezanost (EGTC) je nova mjera kako bi se podstakla saradnja lokalnih i regionalnih interesa na evropskom nivou. Za razliku od prethodnih inicijativa u drugim programskim periodima, EGTC ima pravni identitet i kao takav može da pomogne u prevazilaženju prepreka koje sprečavaju teritorijalnu saradnju. EGTC ima za cilj da olakša i promoviše prekograničnu, međudržavnu i regionalnu saradnju. U njene članove spadaju države članice, regionalne ili lokalne vlasti, njihove asocijacije i druga javna tijela. Ova grupacija je specifična u smislu da je to jedina mjera koja može da objedini vlasti iz različitih država članica bez potrebe za prethodnim dogovorom koji ratifikuju državni parlamenti.

Principi rukovođenja EU fondovima definisani su 1988. godine, a od tada su pretrpjeli manje izmjene. Ti principi su:

1. *Koncentracija* – finansira se manji broj, ali većih i skupljih programa. Suština ovog principa je geografska koncentracija najsiromašnijih regija država članica.

2. *Programiranje* – finansiraju se programi koji vode dugoročnom razvoju, a ne pojedinačni projekti. Evropska komisija za svaki budžetski period definiše oblasti i parametre za određivanje regiona u kojima će biti dozvoljena upotreba strukturnih fondova. Razvojni projekti koji države članice predlažu za finansiranje sredstvima iz strukturnih fondova moraju biti dio širih, nacionalnih razvojnih programa. Na taj način, ostvaruje se sistemski pristup razvojnim pitanjima.

3. *Dodavanje /ili suplementarnost ili kofinansiranje/* – fondovi EU ne zamjenjuju nacionalne ili lokalne fondove za razvoj, već su dodatak, pošto bi fondovi u državama članicama inače bili izdvojeni za ove namjene. Sredstva iz fondova dodjeljuju se

na već postojeće iznose lokalnih fondova koji su namijenjeni finansiranju razvojnih programa u državama članicama.

4. *Partnerstvo* – neophodnost angažovanja svih nivoa vlasti: EU, države članice, regionalne i lokalne vlasti. Cilj ovog principa je da se u svakoj državi članici postigne najbliža moguća saradnja između Komisije i određenih vlasti na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, uključujući ekonomske i socijalne partnere. Ovakvim pristupom obezbjeđuje se vlasništvo nad projektima i održivost njihovih rezultata. Ovaj princip je vitalni dio strukturnih fondova (3.26).

U budžetu EU za 2010. godinu za programsku oblast regionalna politika namijenjeno je 38 mlrd eura (ERDF 28 mlrd, Kohezioni fond 10 mlrd, pretpristupne operacije u vezi sa strukturnim politikama 600 mil eura). Evropski socijalni fond je 10,8 mlrd eura, dok je cijeli budžet za zapošljavanje i socijalnu politiku oko 11,2 mlrd eura. Budžet za poljoprivredu i ruralni razvoj je 56 mlrd eura, od čega su direktna plaćanja oko 39 mlrd eura. Budžet za oblast ribarstva, uključujući i Fond za ribarstvo, planiran je na nivou od oko 1 mlrd eura.

Ipak, postoji i više izvora koji prate distribuciju EU budžeta po državama članicama i na bazi sopstvenih kalkulacija i procjena analiziraju neto dobiti integracija. Vratićemo se euroskeptičkim istraživanjima Open Europe-a (3.27). Za Finansijsku perspektivu 2007–2013. godine, njihove procjene su date u tabeli 3. 17.

U koloni 1 date su procjene neto doprinosa država članica u sedmogodišnjem periodu. 10 država članica u EU budžet daće više nego što će primiti kroz programske aktivnosti (najviše će dati Njemačka, Francuska, Italija i Britanija, zatim Holandija, Švedska, Austrija, Danska i Finska). Poljska i Španija takođe daju značajne iznose, ali spadaju u kategoriju neto primaoca. Interesantno je da se za Kipar predviđa gotovo neutralan efekat.

U apsolutnim iznosima najviše sredstava povlače Francuska, Poljska, Španija, Njemačka i Italija (od 89 do 70 mlrd €), zatim Velika Britanija, Grčka, Belgija, Rumunija, Mađarska, Češka i Portugal (od 46 do 29 mlrd €). Zatim slijede Slovačka, Holandija, Irska, Bugarska, Luksemburg, Danska i Austrija (od 14 do 9 mlrd eura). U posljednjoj grupaciji, po apsolutnim iznosima povlačenja sredstava kroz programske aktivnosti nalaze se Švedska, Litvanija, Finska, Slovenija, Letonija, Estonija, Malta i Kipar (kolona 2).

U koloni 3 date su procjene neto benefita kroz budžet EU, kao razlike planiranih davanja i primanja kroz programske aktivnosti koje se mogu prikazati i grafički.

Najveće neto efekte imaju Litvanija (5,29¹³), Bugarska (5,22), Estonija (5), Rumunija (4,44), Luksemburg (4,35¹⁴), Letonija (4,29), Slovačka (4), Poljska (3,95), Mađarska (3,81), Češka (3,37), Grčka (2,67), Portugal (2,42), Malta (2), Slovenija (1,94), Belgija (1,18), Irska (1,09) i Španija (1,03). Na jedan uloženi euro u budžet EU, Kipar bi trebalo da dobije 91 cent, Finska 69 centi, Francuska 64 centa, Italija 60 centi,

¹³ Na jedan ustupljeni euro u budžet EU, Litvanija bi trebalo da povuče dodatnih 4,29 eura.

¹⁴ Luksemburg, s obzirom na veličinu, povlači značajna sredstva u apsolutnim iznosima, ali prvenstveno kroz programske aktivnosti za Administraciju evropskih institucija.

Tabela 3. 16. Open Europe 2007- Procjena ukupnih i per capita efekata na države članice u Finansijskoj perspektivi 2007–2013.

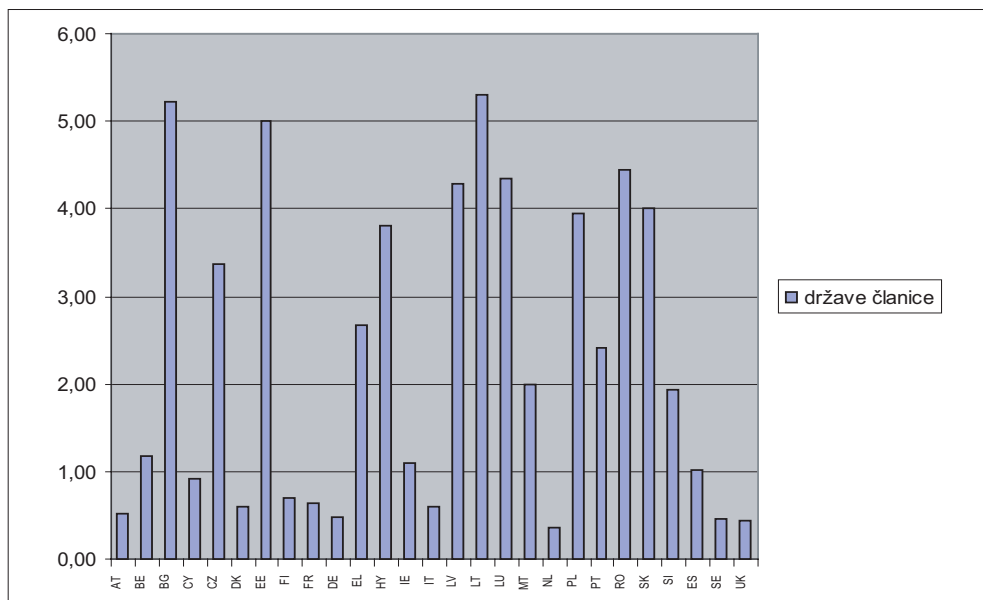
Države članice		Novac ka EU (mlrd)	Novac od EU (mlrd)	Net benefit (mlrd)	Ratio of money (Out/In)	Populacija 2007	Net benefit /pc
		1	2	3	4	5	6
Austria	AT	19,0	10	-8.5	0,53	8,298,923	-1.024
Belgium	BE	33,0	39	+ 6.4	1,18	10,584,534	605
Bulgaria	BG	2,3	12	+ 9.7	5,22	7,679,290	1.263
Cyprus	CY	1,1	1	-0.1	0,91	778,684	-128
Czech Republic	CZ	9,2	31	22	3,37	10,287,189	2.139
Denmark	DK	17,0	10	-7.2	0,59	5,444,242	-1.322
Estonia	EE	0,8	4	+ 3.2	5,00	1,342,409	2.384
Finland	FI	13,0	9	-3.7	0,69	5,276,955	-701
France	FR	140,0	89	-51	0,64	63,392,140	-805
Germany	DE	164,0	78	-86	0,48	82,314,906	-1.045
Greece	EL	15,0	40	25	2,67	11,171,740	2.238
Hungary	HY	8,4	32	24	3,81	10,066,158	2.384
Ireland	IE	11,0	12	+ 0.6	1,09	4,312,526	139
Italy	IT	116,0	70	-46	0,60	59,131,287	-778
Latvia / Letonija	LV	1,4	6	+ 4.6	4,29	2,281,305	2.016
Lithuania	LT	1,7	9	+ 7.3	5,29	3,384,879	2.157
Luksemburg	LU	2,3	10	+ 7.7	4,35	476,187	16.170
Malta	MT	0,5	1	+ 0.5	2,00	407,810	1.226
Netherlands	NL	37,0	13	-24	0,35	16,357,992	-1.467
Poland	PL	22,0	87	65	3,95	38,125,479	1.705
Portugal	PT	12,0	29	17	2,42	10,599,095	1.604
Romania	RO	7,2	32	25	4,44	21,565,119	1.159
Slovakia	SK	3,5	14	11	4,00	5,393,637	2.039
Slovenia	SI	3,1	6	+ 2.9	1,94	2,010,377	1.443
Spain	ES	76,0	78	+ 2.2	1,03	44,474,631	49
Sweden	SE	20,0	9	-11	0,45	9,113,257	-1.207
Velika Britanija	UK	103,0	46	-57	0,45	60,816,701	-937

Izvor: <http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>

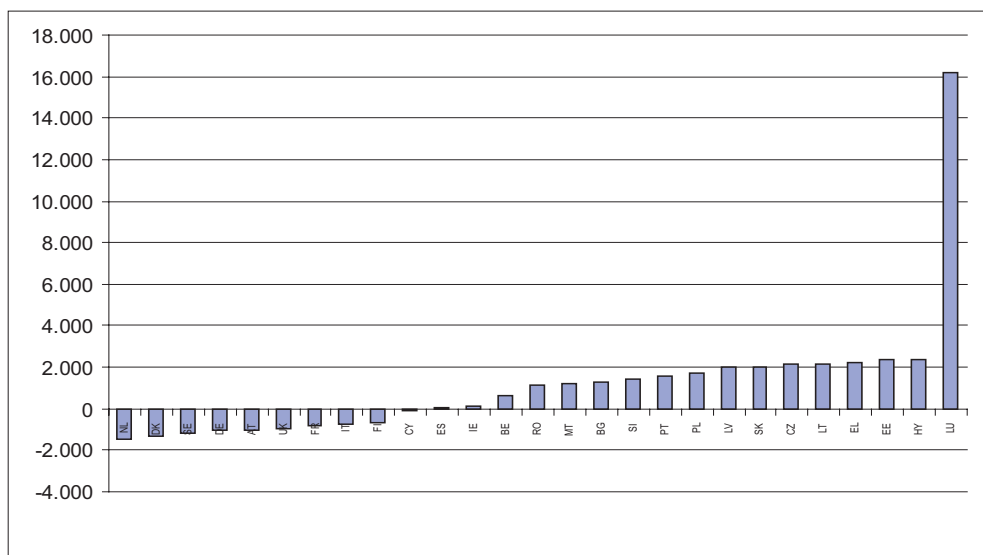
Danska 59 centi, Austrija 53 centa, Njemačka 48 centi, Švedska i Velika Britanija po 45 centi i Holandija 35 centi.

Ako u kalkulacije uključimo i broj stanovnika, dobija se *neto efekat per capita* (kolona 6), koji dijelom koriguje prethodne indikatore.

Po glavi stanovnika, najveći pozitivan efekat ubjedljivo ima Luksemburg zbog navedenog pozitivnog efekta programske aktivnosti Administracija. Pozitivne neto



Slika 3. 8. Procjene neto efekata iz budžeta EU u Finansijskoj perspektivi 2007–2013. (Open Europe, 2007)



Slika 3. 9. Procjene neto benefita per capita iz budžeta EU u Finansijskoj perspektivi 2007–2013 (Open Europe, 2007)

efekte per capita u rasponu od 2.384 € (Mađarska), do 1.159 (Rumunija), ima grupa- cija od 11 novih država članica, a od starih tu su bivše zemlje kohezije (Grčka, Irska, Španija i Portugalija), kao i Belgija (takođe pozitivan efekat programske aktivnosti

Administracija). Najlošiji neto negativni efekat per capita ima Holandija, a odmah iza nje Danska, Švedska, Njemačka i Austrija. Slijede Velika Britanija¹⁵, Francuska, Italija, Finska i Kipar.

2010. godina takođe je važna zbog činjenice da su nove države članice, prvi put, postale korisnici Kohezionog fonda sa više od 52% učešća, kao i da su povećale svoje učešće u CAP (poljoprivredni budžet novih država članica povećan je na 18%).

U posljednjoj godini pristupnih pregovora ugovaraju se svi finansijski aranžmani, uključujući i iznose postpristupne podrške u prvim godinama prilagođavanja zemlje na novi institucionalni aranžman i preuzeta prava i obaveze po članstvu u Uniji. Iskustvo pokazuje da nove države članice mogu biti značajni korisnici EU fondova, posebno ako se prepoznaju u definisanim EU programskim prioritetima, koji su orijentisani na rast konkurentnosti i novu zaposlenost.

3. 1. 6. 5. DUŽINA TRAJANJA PRISTUPNIH PREGOVORA I POSTIZANJE „UNUTRAŠNJE SPREMNOSTI” ZA ČLANSTVO

Ako pođemo od pretpostavke da će u 2011. godini *Hrvatska* okončati pregovore o pristupanju sa izvjesnim članstvom od 2012. godine, a zemlje regiona postati *kandidati* za članstvo, od kojih će najveći broj zemalja regiona već biti spreman i da otvori pregovore, moguće je projektovati nekoliko scenarija o godini mogućeg okončanja pristupnih pregovora za pojedine zemlje. Ta se godina ocjenjuje kao godina „unutrašnje spremnosti” za članstvo, iz ugla zemlje pristupnice.

Polazeći od pretpostavke da je u petom proširenju grupacija zemalja koja je počela pregovore februara 2000. godine iste okončala do kraja 2002. godine, može se zaključiti da pregovori „moraju” trajati najmanje tri godine. Konačno, analizi se može dodati i Kosovo, pa bi mogući scenariji mogli biti prikazani kao u tabeli 3. 17.

Optimistički scenario promovisan je u više inicijativa nekih država članica EU i iz samog regiona, ali imajući u vidu složenost ukupnog procesa integracija, on je manje izvjestan. Realnije je govoriti o više regata, koje bi se okončale u narednom srednjem roku, zaključno sa 2018. godinom. Pesimistički scenario predstavlja najmanje izvjesnu varijantu, imajući u vidu da su političke elite svih zemalja regiona definisale evropske integracije kao svoj strateški prioritet, a EU više puta potvrdila da su vrata EU otvorena za region Zapadnog Balkana.

Što se projekcija *Crne Gore* tiče, 2014. godina jeste projektovana kao godina „unutrašnje spremnosti” za članstvo.

Dinamika pristupanja, međutim, ne može se precizirati bez uključivanja spremnosti i druge ugovorne strane – Evropske unije i njenog *integracionog kapaciteta*, koji će zavisiti od kvaliteta sprovođenja institucionalnih reformi predviđenih Lisa-

¹⁵ Rabat za Veliku Britaniju uveden je još od 1984. godine zbog procjene da EU, zbog malog obima poljoprivredne proizvodnje, prima manje EU podrške (manje participira u CAP). Rabat se obračunava na 66% razlike sopstvenih kontribucija i neto primanja. U 2010. godini on je procijenjen na gotovo 4 mlrd eura.

Tabela 3. 17. Scenariji okončanja pregovora i „unutrašnje spremnosti” za članstvo u EU

	Makedonija	Crna Gora	Albanija	Srbija	Kosovo	BiH
Optimistički scenario – regionalni pristup	2014.	2014.	2014.	2014.	2014.	2014.
Varijante scenarija „dvije regate” u periodu 2014–2018.	1				2	
	1		2			
Srednji scenario – regionalni pristup	2018.	2018.	2018.	2018.	2018.	2018.
Pesimistički scenario	2020.	2020.	2020.	2020.	2020.	2020.

bonskim ugovorom i izazova konkurentnosti koji u narednom periodu stoje pred Unijom na globalnoj sceni.

Takođe, dinamika pristupanja, pored pooštrenih kriterijuma pristupanja i refleksije svih naučenih lekcija petog proširenja, zavisice i od ispunjavanja specifičnih kriterijuma koji su definisani za zemlje ovog regiona. Tu je prvenstveno *regionalni aspekt stabilnosti i afirmacija dobrosusjedske saradnje*, koja obuhvata i rješavanje, odnosno zaključivanje svih otvorenih pitanja između zemalja regiona (u vezi sa granicama, imenom i ostalim političkim pitanjima). Konačno, treba ispuniti i sve *individualne, specifične političke kriterijume*, koji se odnose na svaku zemlju regiona pojedinačno.

Kao što je istaknuto u prethodnom dijelu rada, a polazeći od dosadašnjih iskustava procesa proširenja Unije, i projekcija unutrašnje spremnosti Crne Gore, pregovori će trajati najmanje tri godine. Preporuka je da, radi kvaliteta i dinamike pristupnog procesa, treba među prvim poglavljima ponuditi otvaranje poglavlja 23 (Fundamentalna prava i pravosudni sistem). Međutim, radi dinamike samih reformi, veoma je dobro postaviti optimistički scenario za buduću dinamiku pristupanja, što je u slučaju Crne Gore procjena o unutrašnjoj spremnosti za članstvo u Uniji do 2014. godine. Istovremeno, zbog neizvjesnosti unutrašnje spremnosti EU da integriše nove države članice (nakon Hrvatske i Islanda), kao i snažnog regionalnog faktora (koji u EU krugovima često znači nametanje konvoj-pristupa nasuprot proklamovanoj regati u procesu pristupanja) – odluka o pristupanju, kao politički čin, može biti donijeta i nešto kasnije.

Kada se zakluče pregovori po svim poglavljima, rezultati pregovora ugrađuju se u odredbe *Nacrta ugovora o pristupanju*. Određuje se datum pristupanja, a državi kandidatu se određuje status države pristupnice. Evropski savjet treba da donese jednoglasnu odluku o prihvatanju Ugovora o pristupanju, uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ugovor o pristupanju potpisuju predstavnici država članica EU i države pristupnice. Ugovor o pristupanju se upućuje na postupak potvrđivanja shodno ustavnim odredbama svake od navedenih država. One podnose Evropskom savjetu *instrumente o ratifikaciji Ugovora o pristupanju (Crne Gore) u EU*.

Konačno, donosi se *odluka o članstvu Crne Gore u EU*. Crna Gore će tada, kao država pristupnica, na Konferenciji o pristupanju postati punopravna članica EU.

Važno je napomenuti da se, već tokom procesa pristupanja, Crna Gora sve više mora usmjeravati na praćenje ključnih dokumenata koji opredjeljuju buduću *razvoj* Unije. To se posebno odnosi na ispunjavanje političkih kriterijuma, ali i vođenje

razvojne i ekonomske politike uz poštovanje smjernica EU, posebno pravila EMU. Horizontalnim pitanjima, kao što je reforma državne uprave i jačanje kapaciteta pravosuđa i lokalne samouprave, mora se posvetiti posebna pažnja, uz uvažavanje principa evropskog administrativnog prostora, ali i uvažavanje specifičnosti i izuzeća koja se dozvoljavaju malim zemljama.

3. 1. 7. LOBIRANJE U EVROPSKOJ UNIJI

Evropske integracije i približavanje Evropskoj uniji znače i prihvatanje i usvajanje novih pravila, načela, procedura, standarda ponašanja. Jedno od njih je organizovano zastupanje interesa, odnosno ciljano (plansko) i organizovano uticanje na proces donošenja odluka ili, jednostavnije, *lobiranje*.

Lobiranje je danas neizbježan proces u razvijenim demokratijama. Lobiranje je tradicionalno bilo povezano sa uticajem na promjene političkih odluka u procesu vladanja, a danas sve više poprima ekonomski prizvuk. Pristupi i metode lobiranja su raznoliki. Radi se o vještini vođenja odnosa interpretacije i prilagodljivosti. Lobiranje prvenstveno zavisi od strategije onih kojima je ono potrebno. Najveći uspjeh postižu oni kojima je uspjelo pomoću argumenata i lobiranja da postignu željeni cilj.

U oblasti biznisa lobiranje je najvažniji segment, čak i kada se radi o apliciranju za fondove Evropske unije. Stotine konsalting organizacija iz Evrope imaju svoje lobi organizacije koje omogućuju potrebne evropske kontakte (direktne i preko uključivanja u odgovarajuće mreže), obavljaju promotivne aktivnosti za svoje članove i klijente radi jačanja njihovog „evropskog imidža”.

Lobista mora da bude strateg (da ima takozvani „pogled iz helikoptera”), komunikator (da zna da razvije dijalog), facilitator (pomaže u predstavljanju), da zna da pravi mrežu (procjenjuje zainteresovane strane). Takođe, mora da bude orijentisan ka rezultatu – da pronalazi rješenja, da bude vodič (da poznaje proces i procedure) i analitičar (da procjenjuje kontekst, ciljeve, strategiju i aktivnosti).

Eksplוזija lobiranja i povećavanje broja lobija i interesnih grupa ukazuju na to da je lobiranje postalo dio savremene evropske sredine. *Glavne institucije lobiranja* u Evropskoj uniji su Evropska komisija (EK), Evropski parlament (EP) i Savjet. Lobisti moraju da prepoznaju njihove prednosti i nedostatke. Moraju da poznaju njihovu strukturu, funkcije i nadležnosti. EP je jak i efikasan u suodlučivanju, a meta lobista prvenstveno su konsultativni odbori i neposredno izabrani poslanici različitih zemalja. Predsjedništvo Savjeta najznačajniji je i najzapaženiji igrač na nivou Savjeta, ali EK je još prioritet efikasnih lobista.

Veliki broj zemalja je ove aktivnosti regulisao Vladinim uredbama, skupštinskim pravilnicima i sl. (Danska, Francuska, Njemačka, Irska, Velika Britanija i dr.), a jedan manji broj država je odlučio da ovu oblast zakonski reguliše (SAD, Kanada, Poljska, Mađarska, Litvanija). SAD i Kanada imaju najrazvijenija formalna pravila i propise. Na nacionalnom nivou u Evropi, Njemačka i Velika Britanija imaju formalna pravila i propise, ali ove dvije zemlje prate različite strategije. U Njemačkoj, formalna pravila o lobiranju su uključena u Pravilnik Bundestaga. U Velikoj Britaniji, nasuprot tome, pristup je zasnovan na regulisanju onih koji se lobiranju, a ne

na regulisanju lobista. U državama gdje neformalna pravila i konvencije i dalje nose prevagu, pitanje formalnijeg regulisanja aktivnosti lobista se sve više penje na skali političkog dnevnog reda. Politički skandali koji potresaju neke države naglašavaju nepropisan uticaj određenih interesnih grupa u odnosu na donosiocje odluka i javno odlučivanje. Kao posljedica toga javlja se veći javni i politički pritisak koji zahtijeva formalnije propise ove oblasti (3.28).

Lobiranje u EU danas je legitiman i legalan mehanizam borbe za ostvarenje interesa. Smatra se da je Brisel jedan od gradova sa najvećom koncentracijom lobista na svijetu. Samo je u Evropskom parlamentu 2007. godine bilo registrovano oko 3.000 pojedinaca iz 1.600 organizacija. To su akreditovani lobisti koji imaju slobodan pristup Parlamentu i poslanicima.

Lobiranje je otvoren i transparentan proces, zna se ko koga zastupa, a spisak lobista se može naći na internet strani Evropskog parlamenta. Pored EP, za lobiste su još posebno značajni Komisija i Savjet ministara, odnosno mnogobrojna tijela i radne grupe unutar njih.

Danas na nivou EU za svoje interese lobiraju *vlade država, velike firme iz privatnog sektora, nevladine organizacije, stručna udruženja*. O značaju lobiranja govore i milionske sume novca koje se ulažu u lobističke aktivnosti i profiti profesionalnih lobista i lobističkih kuća.

Osnovni cilj lobiranja predstavlja uticaj na nekoga ko ima političku moć, zbog čega javno mnjenje često ima negativan stav prema ovoj vještini. A da je u pitanju vještina to je sigurno! Ona predstavlja neformalan uticaj da određene manje ili moćnije organizacije izdejtstvuju odgovarajuće odluke.

Čak postoje škole u kojima se uče tehnike dobrog lobiranja. U Sloveniji, na primjer, već skoro deceniju postoji Sekcija za lobiranje u okviru Slovenačkog društva za odnose sa javnošću, koja želi da promoviše stav da lobiranje nije nešto nelegalno i da, drugim riječima rečeno, nije povezano sa neetičkim ponašanjem.

Danas se u razvijenim zemljama veoma dobro plaća dobra lobistička organizacija ili pojedinac. A da bi se za nekog lobistu moglo reći da je zaista dobar, on mora imati izgrađen lični integritet koji mu osigurava zadobijanje povjerenja onih od kojih zavisi donošenje odgovarajuće odluke.

Neke zemlje regiona koristile su usluge savjetničkih agencija još od prvih dana jugoslovenske krize i ratova tokom devedesetih. Interesantno je da su mnoge od njih angažovale agenciju Ruder Fin (Ruder Finn Global Public Affaires) iz Vašingtona, sa Džejmson Harfom (James Harff) na čelu. Pomenuta kancelarija je, npr. za svoje angažovanje u Bosni, dobila srebrnu medalju od „Public Relations Society of America” u kategoriji „krizna komunikacija”.

Ovo potvrđuje da se organizovano lobiranje višestruko isplati ukoliko je njegov cilj unaprijed određen. U isto vrijeme, nameće se zaključak da ovakve organizacije i firme nemaju nikakvih prepreka pred zacrtanim ciljem.

Od zemalja koje su na listi za ulazak u Uniju, *Hrvatska* danas u Briselu ima nesumnjivo najbolje razrađenu lobi službu u kojoj radi pet stalno zaposlenih službenika, uz kancelariju u Zagrebu, u kojoj se vrše političke, ekonomske i druge analize i gdje se kreira strategija nastupa onih koji koriste usluge lobi kancelarija prema evropskim in-

stitucijama. Hrvatski sajtovi su izuzetno dobro organizovani i uključuju mnogobrojne podatke vezane za razvoj, usaglašavanje normi i regulativa važnih za pregovore pristupanja. Pretraživanja hrvatskih sajtova daju utisak organizovanosti i ozbiljnosti u svim domenima lokalnih društvenih zbivanja. Prioriteti su vezani najvećim dijelom za prijem Hrvatske u Evropsku uniju, kao i mogućnost pronalaženja fondova za razvoj.

Rumunija je skoro otvorila lobi kancelariju koja se neobično sporo konstituiše. Posjeduje jedan zvanični sajt, prilično nejasan, koji još uvijek traži svoj identitet i formu. Bugarska, pak, nema nijednu (zvanično registrovanu) kancelariju ili organizaciju koja se bavi lobijem u Briselu. Zvanični lobi nema ni Albanija. Za razliku od Albanije, kosovski lobi je vrlo razvijen u Evropskoj uniji i uglavnom orijentisan na političke prioritete (3.29).

Interesne grupe se mogu kategorisati na nekoliko načina: na osnovu stepena organizacije (udruženja vs komore), na osnovu strukture (tradicionalna udruženja vs nekonvencionalne inicijative i pokreti), na osnovu pravne forme ili motivacionih karaktera. Najčešća podjela je na osnovu vrste interesa koju određena grupa zastupa. Generalno, razlikuju se javni i privatni interesi. Prema ovoj klasifikaciji, grupe koje zastupaju javne interese, u cilju obezbjeđivanja koristi za društvo u cjelini, npr. bolju zaštitu potrošača, unaprijeđenu zaštitu životne sredine ili niže poreze, dok grupe koje zastupaju privatne interese obezbjeđuju korist samo za njihove direktne članove.

Komisija razlikuje dvije kategorije: neprofitne organizacije (nacionalna, evropska i međunarodna udruženja i federacije) i profitno-orijentisane organizacije (pravne savjetnike, kompanije za odnose sa javnošću i konsultante). Neprofitne organizacije su uglavnom stručna udruženja, dok su profitno-orijentisane organizacije sačinjene od pojedinaca koji često rade po instrukcijama treće strane kako bi branile interese te strane. Tako npr. novembra 2002. godine, lista neprofitnih organizacija koje djeluju pred EK obuhvatala je oko 700 grupa koje su podijeljene u kategorije prema oblastima politike, i to:

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1. Poljoprivreda i ruralni razvoj | 2. Ribarstvo |
| 3. Konkurencija | 4. Zdravstvo |
| 5. Zaštita potrošača | 6. Ljudska prava |
| 7. Kultura | 8. Humanitarna pomoć |
| 9. Razvoj | 10. Informaciono društvo |
| 11. Ekonomska i finansijska pitanja | 12. Unutrašnje tržište |
| 13. Obrazovanje | 14. Pravosuđe i unutrašnji poslovi |
| 15. Zapošljavanje | 16. Sveukupna EU politika |
| 17. Energetika | 18. Regionalna politika |
| 19. Proširenje | 20. Istraživanje |
| 21. Preduzetništvo | 22. Socijalna pitanja |
| 23. Životna sredina | 24. Oporezivanje |
| 25. Spoljni odnosi | 26. Transport |
| 27. Spoljna trgovina | |

Države članice su do 2000. godine osnovale oko 150 nezavisnih kancelarija u Briselu. Neke od njih su slabo finansirane i imaju samo jednog ili dva službenika koji su honorarno zaposleni, dok su neke kvaziambasade sa 15–20 zaposlenih službenika. To zavisi od uloge regiona iz koga dolazi neka država članica. Najveći motiv za otvaranje lobističke kancelarije u Briselu je uglavnom razmjena informacija. To se najboje da primijetiti na primjerima regiona sa federalnim državama.

Dvije najznačajnije transnacionalne organizacije koje predstavljaju regionalne vlade su *Udruženje evropskih regiona /AER/* i *Savjet evropskih opština i regiona /CEMR/*. AER je osnovan 1985. godine od strane devet međuregionalnih udruženja. Tokom 1993. godine, činilo ga je 235 regionalnih skupština koje su predstavljale 80% evropskog stanovništva. Ova organizacija razvila je blisku saradnju sa Komisijom, posebno u oblasti kohezije politike, ali takođe i u oblasti međunarodne politike. AER je bio instrumentalan u stvaranju Komiteta regiona, iako su njihovi odnosi sa ovim tijelom postali zategnuti tokom vremena. AER je u posljednjem periodu izgubila prilično na uticaju.

CEMR, koji je osnovan 1951. godine, predstavlja evropski ogranak Međunarodne unije lokalnih vlasti (IULA). Ova organizacija zastupa prije svega lokalne interese i njihova uloga je slična onoj koju ima AER.

Institucionalna organizacija EU daje i neke prednosti ali i nedostatke za sve interesne grupe. Mašinerija Unije u procesu donošenja odluka prepuna je različitih veza sa različitim tijelima i spoljnih povezanosti sa državama članicama, i na taj način omogućava neograničen broj pristupnih tačaka kroz koje će lobirati u EU institucijama. U ovakvom institucionalnom uređenju, problem interesnih grupa nije nedostatak nego *postojanje prevelikog broja potencijalnih ruta za vršenje uticaja*. Međutim, pluralizam aktera i kompleksnost procesa donošenja odluka može biti ozbiljna prepreka za grupe koje zastupaju privatne interese. Skoro je nemoguće za svaku interesnu ili nacionalnu grupaciju da obezbijedi ekskluzivan pristup relevantnim zvaničnicima ili političarima, a ne da vrši ekskluzivni uticaj.

Procjenjuje se da se ostvari oko 70.000 individualnih kontakata između članova Parlamenta i interesnih grupa. EP je u fokusu interesnih grupa od trenutka kada izvjestilac nadležnog Komiteta započne rad na pripremi svog izvještaja i otvori se diskusija u samom Komitetu i među političkim grupacijama. Lobisti i članovi Parlamenta se slažu da je najefikasnije susresti se direktno i lično sa izvjestiocem. Prosječan član Parlamenta i dalje većinu zahtjeva za pomoć i podršku dobija pismenim putem, uglavnom preko pisama.

Kada se uporede sve institucije Unije, Parlament je skoro otvoren kao i Komisija, i to prema mišljenju lobista. Pristup Savjetu, na primjer, je mnogo teži. Ali većina lobista je svjesna različitih nivoa prihvatanja u Parlamentu.

Evropski sistem upravljanja na više nivoa rezultirao je jednakim načinom rada i aktivnosti interesnih grupa organizovanih na evropskom nivou. U posljednjih nekoliko godina pojavili su se i *alternativni metodi interesne zastupljenosti*, koji su se pokazali kao brži, fleksibilniji, manje koštaju jer zaobilaze postojeće evropske interesne grupe:

– *Nacionalne interesne grupe i udruženja* otpočele su da djeluju direktno na evropskom nivou; veliki broj nacionalnih poslovnih udruženja sada imaju sopstvene kancelarije u Briselu i u direktnom su kontaktu sa nadnacionalnim institucijama.

– *Mali neformalni klubovi, okrugli stolovi, ili ad hoc koalicije.*

– *Individualna preduzeća* – velike multinacionalne kompanije posebno – direktno lobiraju u evropskim institucijama, osnovali su kancelarije u Briselu i imaju pristup procesu kreiranja evropske politike i na taj način imaju šansu da postanu veliki politički igrači.

Lobiranje se dalje razvija. Povećanje broja specijalizovanih, tehničkih i ekspertskih interesnih grupa odgovor je na sve veću potrebu za vrlo specijalizovanim informacijama. Osim toga, regionalizacija i decentralizacija niza aktivnosti EU dodatno pojačavaju diversifikaciju, što dovodi do sve veće prisutnosti predstavnika regija i regionalnih interesnih grupa u Briselu i Strazburu.

Ključni faktori koji idu u korist *daljeg snaženja lobiranja* su:

– dalja konsolidacija EU i jednoobraznost zakonodavstva;

– stroža ekonomska i politička klima u kojoj veći broj grupa želi da se čuje, redistribuira ili zadrži svoje parče ekonomske pite;

– tehnološka promjena zbog brzine i rasta komunikacione tehnologije;

– eksplozija informacija;

– povećanje ekspertize.

Sa proširenjem, lobisti moraju da rade u EU koja postaje sve kompleksnija. Mnoge od novijih država članica imaju političku kulturu koja se prilično razlikuje od postojeće u EU. Interesne grupe će vjerovatno morati da još bolje pokazuju svoja umijeća organizovanja i planiranja, s obzirom na to da Unija insistira na snaženju dijaloga sa civilnim društvom (3.30).

3. 1. 7. 1. REGULATORNI OKVIR ZA LOBIRANJE U EU

Sve intenzivnije lobističke aktivnosti i proliferacija lobista u Briselu, rastuća osjetljivost institucija EU na percepciju i povjerenje javnosti, potreba za demistifikacijom i transparentnošću lobiranja, glavni su razlozi koji podstiču *stvaranje regulatornog okvira za lobiranje*, kako na nivou lobista tako i na nivou ciljnih lobističkih struktura, odnosno evropskih institucija i njihovih službenika. Tendencija regulisanja lobiranja u EU nije usmjerena na eliminisanje ovog fenomena, nego na suzbijanje korupcije i primjenu jasnih pravila u lobiranju.

Lobiranje na nivou EU još uvijek je nedovoljno regulisano u poređenju sa lobiranjem u SAD ili nekim državama članicama Unije. Jedan od razloga je i činjenica da se Evropska komisija u nastojanju da podstakne podršku procesu evropskih integracija i smanji problem demokratskog deficita, do sada opirala strožim formalnim mjerama koje bi mogle obeshrabiliti organizovane interese od aktivnog učestvovanja u političkim procesima Unije. Predlog za uvođenje sistema *akreditacije za interesne grupe*, sličan onom koji postoji u Savjetu Evrope ili UN nikada nije naišao na odobravanje Komisije. U često citiranom obavještenju Komisije o otvorenom i struktuiranom dijalogu sa interesnim grupama iz 1992. godine (3.31), ističe se da je „opšta

politika Komisije ne pružati povlašćeni status interesnim grupama koji bi uključivao propusnice te poseban pristup informacijama, niti joj je namjera službeno podržavati određene grupe formalizovanjem njihovog savjetodavnog statusa”.

Sa druge strane, Komisija je nastojala podsticati samoregulativne mjere unutar zajednice lobista. Na bazi minimalnih zahtjeva utvrđenih u Aneksu Obavještenja iz 1992. godine, Komisija je predložila interesnim grupama da same *izrade kodekse ponašanja u procesu lobiranja*. Određeni broj interesnih grupa okupljenih u dvije krovne organizacije – Society of European Affairs Professionals (SEAP) i Public Affairs Practitioners (PAP), izradio je *Kodeks od dvanaest načela*, kojih treba da se pridržavaju njegove potpisnice u komunikaciji sa institucijama EU.

U februaru 2004. godine čelnici SEAP-a najavili su znatno strože sankcije za kršenje odredbi Kodeksa, nakon upućenih kritika zbog neprimjerenog lobiranja grupe proizvođača čokolade u *Evropskom parlamentu*,¹⁶ kao i sve većeg nezadovoljstva građanskih udruženja zbog netransparentnosti i neetičnosti u zastupanju dijela korporativnih interesa. U februaru 2005. godine predstavljen je revidirani Kodeks, a najznačajnije izmjene odnose se na uvođenje sankcija – od verbalnog upozorenja do isključenja iz SEAP-a, uz uspostavljanje posebnog odbora koji će nadzirati poštovanje kodeksa.

Pokušaji uvođenja regulatornog okvira za lobiranje u *Evropskom parlamentu* bezuspješno su trajali sedam godina. Konačni dogovor postignut je 1996. godine, kada je usvojen *Kodeks ponašanja za lobiste* koji je formalno dodat Pravilniku o radu Parlamenta. Kodeks ima deset tačaka, a od lobista se, između ostalog, traži da se suzdrže od bilo kakvih aktivnosti usmjerenih na nepošteno sticanje informacija, ali i da se ne pozivaju na formalne veze sa Parlamentom u odnosima sa trećim strankama. Od lobista se traži da se registruju i da im se izdaju posebne propusnice, po kojima će se razlikovati od ostalih posjetilaca. Novim amandmanima na Pravilnik o radu regulisana je i problematika *finansijskih interesa*, pa je uvedena i obaveza članova Parlamenta da podnesu detaljan izvještaj o svojim profesionalnim aktivnostima, a za njihove asistente i obaveza izvještaja o svim ostalim plaćenim aktivnostima.

Komesar za administrativna pitanja i suzbijanje prevara Siim Kallas, nezadovoljan postojećim nivoom transparentnosti lobističkih aktivnosti, pokrenuo je u martu 2005. godine *Evropsku inicijativu za transparentnost*, kojom se podstiče odgovornije ponašanje službenika institucija EU, ali i otvorenije, transparentnije djelovanje lobista (3.32). Tri su ključne komponente inicijative. Prva zahtijeva angažman vlada država članica, a odnosi se na predlog da se javno objave svi krajnji korisnici fondova

¹⁶ Intenzivne lobističke taktike kojima su se poslužila evropska udruženja proizvođača čokolade – Association of the Chocolate, Biscuit and Confectionary Industries of the EU (CAOBISCO) i Confederation of the Food and Drink Industries of the EU (CIAA), navele su Parlamentarni odbor za naučne i tehnološke analize da povuče izvještaj u kojem su se istraživali slučajevi smrti male djece zbog gušenja plastičnim igračkama sadržanim u nekim čokoladnim proizvodima. Potpredsjednica spomenutog Parlamentarnog odbora i članica Evropskog parlamenta Eryl McNaly nazvala je odluku „krajnje neodgovornom i direktnom posljedicom intenzivnog pritiska proizvođača, koji se graničio sa šikaniranjem”.

EU, naročito primaoci poljoprivrednih podsticaja i podrške iz strukturnih fondova, uz navođenje primljenih iznosa. Druga komponenta je uvođenje strožih kodeksa ponašanja i izjava o imovinskom stanju i interesima službenika institucija EU, posebno za članove EP i EK. Treća komponenta se odnosi na povećanu transparentnost u djelovanju lobista i NVO u smislu interesa koje zastupaju i izvora njihovog finansiranja.

Početak maja 2006. godine EK je objavila *Zelenu knjigu* kojom je podstaknuta šira rasprava o transparentnosti lobističkog djelovanja. Ovaj dokument donosi tri predloga:

- Dobrovoljni sastav registracije putem web stranice;
- Kodeks ponašanja, tj. minimalni standardi koji bi bili zajednički za sve lobiste;
- Novi sistem spoljnog nadzora i sankcija u slučaju kršenja kodeksa.

Najveći dio zamjerki na ove predloge odnosi se na nedovoljno podsticajan sastav za registraciju lobista, kao i neodgovarajuće rješavanje problema zapošljavanja službenika Komisije u privatnom sektoru, odnosno angažmana u lobističkim aktivnostima nakon odlaska iz te institucije (tzv. fenomen *revolving doors*).¹⁷

Nove države članice EU prednjače u regulisanju lobističkih aktivnosti. Litvanija i Poljska među prvima su uvele poseban zakon o lobiranju. Među starijim državama članicama EU, koje su regulisale lobiranje, kao primjeri se najčešće navode Njemačka i Velika Britanija. *Pravilnik njemačkog Bundestaga* predviđa registraciju svih interesnih grupa koje žele zastupati svoje interese pri Bundestagu ili institucijama federalne Vlade. Registar je javan i njegov se sadržaj objavljuje jedanput godišnje u Službenom listu. U Velikoj Britaniji je 1996. godine usvojen *Kodeks ponašanja parlamentarnih zastupnika* koji reguliše uslove njihove interakcije sa lobistima.

3. 1. 7. 2. KANALI UTICAJA NA PROCESSE POLITIČKOG ODLUČIVANJA U EU

Interesne grupe imaju na raspolaganju veliki raspon potencijalnih kanala uticaja na oblikovanje evropskih javnih politika. Uopšteno mogu se izdvojiti dvije vrste kanala uticaja: *nacionalni i evropski* (briselski), pri čemu svaki od njih podrazumijeva interakciju sa nizom institucionalnih i političkih aktera (3.33).

Lobiranje putem nacionalnih kanala uticaja zavisi od važnosti uloge države članice u procesu odlučivanja u EU, ali i od stepena odgovarajućeg pristupa koji nacionalne institucije pružaju organizovanim interesnim grupama. Glavni faktori koji utiču na evropsku strategiju lobiranja su:

1. stepen nadležnosti EU i ovlašćenja nadnacionalnih institucija;
2. uloga Komisije u iniciranju predloga politika i podsticanju razvoja evropskih interesnih grupa sa sjedištem u Briselu;

¹⁷ Među flagrantnijim primjerima je slučaj bivšeg komesara za trgovinu Leona Brittana, koji je ubrzo nakon napuštanja položaja komesara postao glavni konsultant za WTO u advokatskoj kompaniji „Herbert Smith”, te ujedno i potpredsjednik Investicione banke UBS Warburg, pomoćnik direktora u firmi Unilever i predsjednik lobističke agencije IFSL koja zastupa interese britanskog finansijskog sektora u EU.

3. postojanje formalnih institucionalizovanih struktura zastupanja interesa (savjetodavni odbori, radne grupe i sl.);

4. potreba za umrežavanjem i prikupljanjem informacija.

Istraživanja pokazuju da su do usvajanja Jedinственог evropskog akta i stvaranja unutrašnjeg tržišta u EU preovladavali *nacionalni kanali uticaja*. Sa progresivnim širenjem nadležnosti EU i jačanjem nadnacionalnih metoda odlučivanja putem sukcesivnih revizija osnivačkih ugovora, evropska tj. briselska strategija dobija na važnosti. Procjenjuje se da *EU direkto utiče na približno 80% svih ekonomskih i 50% svih političkih odluka koje se donose na području Unije*.

Različiti akteri pokazuju različite preferencije i obrasce djelovanja prema pojedinih lobističkim strategijama. Empirijsko istraživanje sprovedeno u Velikoj Britaniji na poslovnim, trgovačkim udruženjima pokazuje da 42% njih bira nacionalne kanale uticaja, 27% koristi usluge evropskih krovnih interesnih grupa, 17% direktno lobira u Briselu, dok se 11% oslanja na individualne aktivnosti preduzeća. Istraživanje je, između ostalog, pokazalo da su ljudski i finansijski potencijali interesnih grupa presudni u izboru vrste strategije. S druge strane, istraživanje sprovedeno na velikom broju njemačkih, francuskih i britanskih, kao i krovnih evropskih trgovačkih udruženja tokom 1998. i 1999. godine pokazuje da se većina njih opredjeljuje za dvostruku strategiju zastupanja interesa. Naime, 69% svih ispitanih nacionalnih trgovačkih udruženja istovremeno je usmjereno na evropske i nacionalne institucije, dok samo 18% njih koristi isključivo nacionalnu strategiju. Istraživanje pokazuje da se i evropska trgovačka udruženja koriste dvostrukom strategijom, pri čemu 62% njih ima veze sa nacionalnim vladama, 42% sa nacionalnim parlamentima, dok 41% kontaktira sa nacionalnim regulatornim tijelima. Ovi podaci pokazuju da je sa napretkom procesa evropskih integracija proces zatupanja interesa postao znatno složeniji i da se od interesnih grupa zahtijeva višedimenzionalna strategija istovremenog djelovanja putem nekoliko kanala uticaja.

Zbog uloge koju *Evropska komisija* ima u izradi zakonodavstva i njene zavisnosti od spoljnih interesa, ova institucija je prva meta zastupanja interesa na evropskom nivou. Naime, u ranim stadijumima proces oblikovanja politika podrazumijeva mogućnost uticaja na definiciju problema, njegovo stavljanje u poseban kontekst, te na oblikovanje nacrtu sadržaja novih politika. U tom smislu u posebno povoljnom položaju su interesne grupe koje posjeduju vrlo specijalizovana tehnička znanja, čiji uticaj znatno raste kada Komisija nema dovoljno resursa i kada zavisi od izvora koji imaju svojevrstan monopol nad informacijama i određenom vrstom ekspertize.

Evropski parlament je drugi po važnosti institucionalni cilj interesnih grupa, najviše zbog njegove otvorenosti, snažnijeg demokratskog legitimiteta i prirodne orijentacije prema spoljnim organizovanim interesima, te zbog ovlašćenja da daje amandmane, odnosno saodlučivanja o predloženom zakonodavstvu.

Savjet ministara koji ima konačna ovlašćenja na kraju procesa oblikovanja politika, obično se navodi kao treći cilj po važnosti. Ovo iz razloga što je na samom kraju procesa vrlo teško ostvariti određeni uticaj, najviše zbog činjenice da su glavna pitanja već definisana, pa bi svaka intervencija značila izmjene u već utvrđenim pozicijama pojedinih institucionalnih aktera (3.34).

3. 1. 7. 3. ZNAČAJ LOBIRANJA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

Lobiranje predstavlja moderan i legitiman oblik zastupanja i promovisanja širokog spektra interesa u savremenom političkom okruženju, za koji bi svaka zemlja čiji je strateški cilj članstvo u EU trebalo da se pripremi, kako bi mogla aktivno, stručno i argumentovano da sarađuje u procesu donošenja odluka u EU. Administracije zemalja koje su odnedavno članice EU, zemalja koje pregovaraju o članstvu i onih koje će taj proces započeti, nailaze na značajne *probleme u komunikaciji sa institucijama EU* u Briselu. Stoga je neophodno da zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU blagovremeno savladaju načine i pravila funkcionisanja složenog sistema EU, jer to podrazumijeva saradnju sa preko 1000 komiteta koji postoje u Briselu, kao i sa značajnim brojem nadnacionalnih i međuvladinih tijela koja su uključena u kreiranje zvanične politike EU.

Intenziviranje i ubrzana dinamika procesa evropskih integracija od kraja osamdesetih godina snažno su doprinijeli formiranju *interesnih grupa* na nivou EU. U Briselu gdje je sjedište institucija EU vlada veoma konkurentno okruženje za lobiranje. Po nekim procjenama, sa oko 15.000 lobista, Brisel je drugo najvažnije sjedište djelovanja lobista u svijetu, nakon Vašingtona gdje ih ima otprilike dvostruko više. Spekatar lobista koji djelujući putem kancelarija u Briselu ili iz svoje zemlje, nastoje da ostvare uticaj na donosiocice odluka u ključnim centrima moći EU veoma je širok – od kompanija, trgovačkih, poslodavačkih i sindikalnih udruženja, preko nevladinih organizacija kao što su udruženja za zaštitu potrošača ili zaštitu okoline, do predstavnika nacionalnih ministarstava, lokalnih i regionalnih vlasti i javnih agencija. Lobisti u Briselu dolaze ne samo sa svih nivoa unutar država članica i država kandidata za članstvo nego i iz drugih zemalja poput SAD, Japana i drugih dijelova svijeta. Često kao lobisti djeluju i sami službenici i djelovi Evropske komisije, Parlamenta i Savjeta.

S obzirom na izazove koji stoje pred cjelokupnim crnogorskim društvom, a u kontekstu pridruživanja Crne Gore EU, kao i pronalaženja partnera na globalnom tržištu, lobiranje će imati značajnu ulogu u pozicioniranju crnogorskih interesa i uspješnoj realizaciji poslovnih projekata.

3. 2. NATO

Mehmedin Tahirović

Poslije izvršenih radikalnih posthladnoratovskih promjena, na samitu u Londonu 1990. godine vođe NATO-a su usvojili *Londonsku deklaraciju* [3.35]. U njoj su postavljeni osnovni pravci transformacije NATO-a. Čelnici NATO-a su konstatovali promjene koje su se desile u svijetu i istakli potrebu i želju NATO-a da se prilagodi novonastaloj situaciji u Evropi. Na osnovu Londonske deklaracije, u Rimu je 1991. godine usvojen *Novi strategijski koncept savezništva* [3.36] po kojem je NATO iz organizacije za kolektivnu odbranu pokrenuo vlastitu transformaciju u organizaciju

za kolektivnu bezbjednost.¹⁸ Formiranjem Sjevernoatlantskog savjeta¹⁹ za saradnju u decembru 1991. godine, kao foruma koji je okupljao članice NATO-a i njegove nove zemlje partnere, kako bi razgovarali o pitanjima od zajedničkog bezbjednosnog interesa, ostvarene su osnovne pretpostavke za početak nove ere odnosa između NATO-a i bivših socijalističkih država. U početnom periodu, dogovori unutar Sjevernoatlantskog savjeta za saradnju odnosili su se na bezbjednosne probleme koji su preostali iz hladnoratovskog perioda i glavna pažnja bila je usmjerena na multilateralni politički dijalog, ali nije postojala mogućnost da svaka zemlja partner razvija posebne odnose za saradnju sa NATO savezom. To se promijenilo osnivanjem Partnerstva za mir (PzM), glavnog programa za praktičnu bilateralnu saradnju između NATO-a i partnerskih zemalja.

3. 2. 1. PARTNERSTVO ZA MIR I MAP

Na Samitu NATO-a u Briselu, od 10. do 11. januara 1994. godine, formiran je NATO-ov program *Partnerstvo za mir – PzM* (*Partnership for peace – PzP*). Zajednička izjava osnivača i potpisnika Okvirnog dokumenta PzM na Samitu NATO-a u Briselu 1994. godine glasila je: „Ovo partnerstvo je osnovano kao izraz zajedničkog uvjerenja da stabilnost i bezbjednost u evroatlantskoj regiji mogu da se postignu samo kroz saradnju i zajedničko djelovanje. Zaštita i promovisanje temeljnih sloboda i ljudskih prava, kao i zaštita slobode prava i mira kroz demokratiju, zajedničke su vrijednosti na kojima se zasniva partnerstvo”.

Formalni osnov za Partnerstvo za mir predstavlja *Okvirni dokument* [3.37], s pozivnicom zainteresovanim zemljama za učestvovanje u programu. Nakon usvajanja Okvirnog dokumenta u Briselu tokom godina, u Partnerstvo za mir uključilo se 34 zemlje: Albanija, Austrija, Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Bjelorusija, Bugarska, Crna Gora, Češka, Estonija, Finska, Gruzija, Hrvatska, Irska, Kazahstan, Kirgistan, Jermenija, Letonija, Litvanija, Malta, Mađarska, Moldavija, Poljska, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Švedska, Švajcarska, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajina i Uzbekistan.

Za razliku od Evroatlantskog partnerskog savjeta, ustanovljenog umjesto Sjevernoatlantskog savjeta 1997. godine, koji je namijenjen široj saradnji članica NATO-a i partnera na političkom, vojnom, privrednom i naučno-tehnološkom planu,

¹⁸ Sistem kolektivne bezbjednosti zasniva se na saradnji većeg broja država (saradnji utemeljenoj na prihvatanju zajedničkih normi i pravila) i usmjerenoj prema očuvanju stabilnosti, uspostavljanju saradnje i povjerenja među članicama sistema i (prema potrebi) zajedničkom djelovanju radi sprečavanja agresije. Za detaljnije određenje pojma kolektivne bezbjednosti. Vidjeti: Charles A.-Kupchan, Clifford A. (1995) „The Promise of Collective Security” *International Security* 20(2): 52–61.

¹⁹ Sjevernoatlantski savjet za saradnju se 1997. godine transformisao u Evroatlantski partnerski savjet koji trenutno na jednom mjestu okuplja sve članice NATO-a i Partnerstva za mir. Više vidjeti: Tahirović Mehmedin, *Montenegro and Partnership for Peace Program*, Connections, The Quarterly Journal, Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, Spring 2008. str. 3–5.

program Partnerstvo za mir insistira na vojnoj saradnji članica NATO-a i zemalja partnera. S druge strane učestvovanjem u PzM, zemlje aspiranti za članstvo u NATO-u, nastoje da putem uvođenja NATO standarda u svoj sistem bezbjednosti i druge institucije države koje su vezane za njegovo funkcionisanje, dostignu adekvatan nivo interoperabilnosti snaga i sredstava, radi učestvovanja sa snagama Alijanse i ostalim partnerima u zajedničkim operacijama uspostavljanja i održavanja mira na regionalnom i globalnom planu. Drugim riječima, učestvovanjem u PzM, obezbjeđuje se neposredna priprema države za dobijanje statusa kandidata za punopravno članstvo u NATO-u [3.38].

Izbor pojedinih aktivnosti unutar okvira PzM zavisi od ambicija i sposobnosti svake zemlje partnera. Izabrana područja i oblasti angažovanja prosljeđuju se Savezu u obliku takozvanog *Prezentacionog dokumenta* koji služi kao osnova Individualnim partnerskim programima, zajednički donesenim i odobrenim od NATO-a i svake zemlje partnera zasebno. Realizacija procesa usvajanja neophodnih standarda i dostizanja zahtijevanog nivoa interoperabilnosti snaga i sredstava države i ispunjavanja preuzetih obaveza u PzM u svim državnim strukturama, a posebno u sektoru bezbjednosti i odbrane, primjenjuju se različiti mehanizmi, programi, instrumenti i planovi [3.39].

Novi iskorak zemalja koje su se opredijelile da postanu punopravne članice NATO-a je Akcioni plan za članstvo – MAP (*Membership Action Plan – MAP*). To je NATO program savjeta, pomoći i praktične podrške prilagođen individualnim potrebama zemalja koje žele da se priključe NATO-u. Prijem u MAP ujedno znači da je država stavljena u status neposrednog kandidata za članstvo od strane NATO-a.

3. 2. 1. 1. CRNA GORA U PARTNERSTVU ZA MIR

Nakon 21. maja 2006. godine, kada je na referendumu stekla nezavisnost, Crna Gora je otvorila novu stranicu u svojoj istoriji.

S obzirom na to da je u Crnoj Gori još prije sticanja nezavisnosti, 2006. godine, po pitanju integracija Crne Gore u EU i NATO, postojao potpuni politički konsenzus svih relevantnih političkih subjekata u državi, Skupština Crne Gore je još u junu 2005. godine usvojila Deklaraciju o Evropskim integracijama Crne Gore, u kojoj se jedan dio odnosi na bezbjednosne integracije [3.40]. Imajući u vidu izraženu potrebu države da se intenziviraju integracijski procesi, već 3. jula 2006. godine Skupština je usvojila Deklaraciju o nezavisnosti Republike Crne Gore u kojoj je istaknuto strateško opredjeljenje Crne Gore „da pristupi evropskim i evroatlantskim-NATO bezbjednosnim strukturama i da nastavi da doprinosi učvršćivanju regionalne stabilnosti i bezbjednosti” [3.41].

Kao nagradu za doprinos demokratizaciji i jačanju mira i stabilnosti u regionu, NATO je na Samitu u Rigi, 29. novembra 2006. godine, uručio poziv Crnoj Gori da pristupi NATO-vom programu Partnerstvo za mir. Vrlo brzo nakon toga, tačnije 14. decembra 2006. godine, Predsjednik Crne Gore Filip Vujanović je u sjedištu NATO-a u Briselu potpisao *Okvirni dokument Partnerstva za mir*. Potpisivanjem Okvirnog

dokumenta, Crna Gora je postala članica Partnerstva za mir, čime je praktično preuzela obaveze predviđene ovim dokumentom.

Već nakon četiri mjeseca Crna Gora je NATO-u predala i svoj *Prezentacioni dokument* 25. aprila 2007. godine. Bio je to prvi test za institucije sistema Crne Gore u evroatlantskim integracijama, jer učestvovanje u PzM nije pitanje samo jedne institucije u državi već cijelog sistema države, koji je uspješno položen.

U prezentacionom dokumentu Crne Gore istaknuti su principi na kojima se bazira saradnja sa Alijansom, ciljevi učešća u Partnerstvu za mir, prioriteta područja saradnje, aktivnosti u PzM i finansiranje učestvovanja u Programu. U svrhu njihove efikasnije implementacije i praćenja, Vlada Republike Crne Gore je 28. decembra 2006. godine uspostavila Interresornu komisiju za aktivnosti Crne Gore u Partnerstvu za mir, a nedugo zatim, 24. januara 2007. godine, je donijela odluku o formiranju Savjeta za Partnerstvo za mir, kojim predsjedava predsjednik Vlade. Ministarstvo inostranih poslova i Ministarstvo odbrane su uspostavili interne organizacione strukture za pitanja u vezi sa Partnerstvom za mir i NATO-om. Posebno je važno napomenuti da je Crna Gora za 2007. godinu opredijelila 2,04 odsto BDP-a za potrebe sektora odbrane. Vlada Crne Gore se preko Prezentacionog dokumenta PzM, obavezala da će nastojati da za sljedeći srednjoročni period izdvajanja za odbranu budu na nivou od 2% BDP-a.

Kao i većina država članica PzM Crna Gora, je potpisala dva sporazuma radi obezbjeđivanja nesmetanih uslova za prelaz vojnih snaga preko teritorije Crne Gore i to: Sporazum o prelasku snaga NATO-a u cilju pružanja podrške mirovnim operacijama²⁰ i Sporazum o prelasku snaga evropske unije (EUFOR) preko teritorije Crne Gore²¹. Ovim je nastavljena primjena prethodno potpisanih sporazuma u Državnoj Zajednici SCG, prije proglašenja nezavisnosti Crne Gore²².

Radi regulisanja statusa snaga stranih država u Crnoj Gori, kao i regulisanja statusa snaga Crne Gore u inostranstvu, potpisani su SOFA (*Status of Forces Agreement*) sporazum sa SAD²³ i SOFA sporazum sa NATO-om/PzM²⁴.

Crna Gora je 25. 04. 2007. godine potpisala Sporazum o bezbjednosti informacija između Crne Gore i NATO-a. Nepunu godinu potom, u februaru 2008. godine

²⁰ Sporazum o prelasku snaga NATO-a potpisan je 26. 11. 2007. između zamjenika komandanta Združene komande savezničkih snaga u Napulju general-potpukovnika Peter Peaerson-a i ministra odbrane Crne Gore mr Bora Vučinića.

²¹ Sporazum o prelasku snaga EUFOR-a potpisan je 7. 5. 2007. između komandanta EUFOR-a kontraadmirala Hans-Johen Vittauer-a i ministra inostanih poslova Milana Ročena.

²² U Beogradu je 18. 06. 2005. godine potpisan Sporazum između Srbije i Crne Gore i NATO-a o tranzitnim aranžmanima za podršku mirovnim operacijama.

²³ SAD i Crna Gora su 2. 5. 2007. godine, potpisale Sporazum o zaštiti statusa i pristupu i korištenju vojne infrastrukture na teritoriji Crne Gore (SOFA), u Vašingtonu. Sporazum su potpisali Predsjednik Crne Gore F. Vujanović i državni sekretar SAD K. Rajs.

²⁴ Na ceremoniji održanoj u Stejt departmentu 14. 12. 2008. godine, crnogorski ambasador u SAD Miodrag Vlahović je potpisao NATO-ov Partnerstvo za mir (PzM) Sporazum o statusu oružanih snaga (SOFA). Ovim sporazumom se pruža odgovarajuća zaštita crnogorskim oružanim snagama u ostalim državama NATO-a i PzM, a obaveza je Crne Gore da istu

Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o tajnosti podataka [3.42], a u aprilu 2008. godine osnovana je i Direkcija za zaštitu tajnih podataka [3.43]. Predstavnicima kancelarije NATO-a za bezbjednost posjetili su Direkciju za zaštitu tajnih podataka 12–14. 11. 2008. godine i na osnovu njihovog izvještaja NATO je 17. 11. 2008. godine sertifikovao Sporazum o bezbjednosti informacija između Crne Gore i NATO-a u kome je Crnoj Gori dodijeljena mogućnost rada sa NATO dokumentima do stepena tajnosti – TAJNO. Kao dio Direkcije za zaštitu tajnih podataka, formiran je *Centralni registar za prihvatanje i čuvanje tajnih informacija*. Pored toga, formirani su još dva registra, jedan u Ministarstvu odbrane i drugi u Agenciji za nacionalnu bezbjednost. U fazi formiranja su registri u Ministarstvu inostranih poslova i Upravi policije Crne Gore. Takođe, u Misiji Crne Gore pri NATO-u u Briselu i MCD Monsu u Belgiji, formirana su dva podregistra za zaštitu tajnih podataka. U vezi sa obezbjeđenjem podrške zemlje domaćina za izvršenje NATO vježbi i operacija na teritoriji Crne Gore, Vlada Crne Gore je 29. 06. 2009. godine prihvatila Memorandum o razumijevanju sa NATO-om²⁵, koji je potpisan 13. 10. 2009. godine u sjedištu NATO-a u Briselu.

3. 2. 1. 2. MEHANIZMI PZM

Mehanizmi Partnerstva za mir predstavljaju uređeni sistem odnosa između partnera i NATO-a u procesu ostvarenja zajedničkih ciljeva. Svaka država se, kroz Okvirni dokument koji potpisuje sa NATO-om, obavezuje da će po ustanovljenoj proceduri pristupiti realizaciji istih.²⁶ To takođe zavisi i od ciljeva i oblasti saradnje za koje se dotična država opredijelila kroz svoj Prezentacioni dokument. Od momenta pristupanja Partnerstvu za mir, Crna Gora sa NATO-om realizuje četiri mehanizma saradnje: Individualni partnerski program – IPP, Proces planiranja i revizije – PARP, Individualni partnerski akcioni plan – IPAP i Intenzivirani dijalog – ID.

Individualni partnerski program – IPP (Individual Partnership Program) je bilateralni sporazum između zemlje partnera i NATO-a, kojim se reguliše zajednička realizacija izabranih aktivnosti iz evroatlantskog partnerskog radnog plana (Euro-Atlantic Partnership Work Plan – EAPWP). Aktivnosti se odnose na obrazovanje, civilno-vojne odnose, upravljanje kriznim situacijama, komunikacije i informacione sisteme, zaštitu vazdušnog prostora i dr. Sve države članice i partneri u saradnji sa NATO-om vrše odabir aktivnosti koje im mogu biti od najveće koristi u procesu prilagođavanja svojih sistema odbrane zahtjevima NATO-a, u saglasnosti sa ciljevima iznijetim u Prezentacionom dokumentu. U pripremi i realizaciji IPP koristi se elek-

zaštitu pruži i pripadnicima oružanih snaga država NATO-a i PzM na teritoriji Crne Gore. Pored ostalog, ovaj sporazum omogućava sprovođenje zajedničkih vojnih vježbi i obuke. Ovaj sporazum je Skupština Crne Gore ratifikovala 13. 10. 2009. godine.

²⁵ Memorandum je prihvaćen od strane Vlade Crne Gore Zaključkom broj 03–8643 od 29. 06. 2009. godine, a potom je potpisan od strane NATO-a u Briselu 13. 10. 2009. godine.

²⁶ Nakon usvajanja Ustava Crne Gore u oktobru 2007. godine, već u novembru iste godine formiran je Savjet za odbranu i bezbjednost Crne Gore, koji u znatnoj mjeri doprinosi realizaciji preuzetih obaveza u PzM.

tronski program ePRIME (*Electronic Partnership Realtime Information Management and Exchange Sistem*) koji se koristi putem interneta.

Prvi IPP Crne Gore je izrađen u oktobru 2007. godine i prihvaćen je od strane NATO-a u januaru 2008. godine. Bilo je planirano da Crna Gora tokom 2008. godine učestvuje u 69 aktivnosti, a opredijelila se za sljedeće prioritete: izučavanje jezika, medicinska podrška, vojna edukacija, obuka i vojna doktrina. Nakon konsultacija s NATO-om, aktivnosti za IPP u 2008. godini revidirane su, tako da je broj ukupnih aktivnosti sveden na 48 u skladu s realnim mogućnostima i kapacitetima Crne Gore. U januaru 2009. godine izvršena je godišnja analiza realizacije IPP-a za 2008. godinu, a stepen realizacije je 71%.

Finalni sastanak za usaglašavanje IPP-a za 2009. godinu održan je u Briselu, 10. decembra 2008. godine gdje je određeno 48 aktivnosti sa 71 učesnikom iz Crne Gore, dok je krajem 2009. godine urađen i IPP za 2010–2011. godinu kojim je planirano 53 aktivnosti sa 80 učesnika.

Crna Gora nastavlja sa učešćem u IPP-u sve dok za to postoji potreba, tj. do punopravnog članstva u NATO.

Proces planiranja i revizije – PARP (Planning and Review Process) predstavlja jedan od ključnih mehanizama Partnerstva za mir. PARP omogućava partnerima da razviju sposobnosti, za svoje bezbjednosne potrebe i za doprinos operacijama NATO-a. Učešćem u Procesu planiranja i revizije partneri se postavljaju zahtjeve u razvoju sopstvenih sposobnosti, u vidu Partnerskih ciljeva – PGs (*Partnership Goals*) koje žele da dostignu. Države partneri se opredjeljuju na osnovu slobodnog izbora – Prezentacionog dokumenta, ili na osnovu naknadno donijete političke odluke o sadržaju PARP-a.

U septembru 2007. godine Crna Gora je predala odgovore na prvi PARP upitnik koji je 31. 03. 2008. godine predstavljen u Briselu, gdje je usvojen sa 32 partnerska cilja Crne Gore²⁷ Prioriteti u partnerskim ciljevima su bili učenje jezika i priprema jedinica za učešće u međunarodnim mirovnim misijama.

U junu 2008. godine Crna Gora je dobila drugi PARP upitnik za koji su izrađeni odgovori i predati NATO-u 29. 09. 2008. godine. Odgovori na PARP upitnik za 2008. godinu, tj. PARP procjena, usvojeni su u Briselu 16. 02. 2009. godine²⁸.

Na zajedničkom sastanku predstavnika 28 članica NATO-a i delegacije Crne Gore 1. 3. 2010. godine u Briselu usvojen je drugi paket partnerskih ciljeva za Crnu Goru. Drugi paket sadrži 51 partnerski cilj (u prethodne dvije i po godine realizovano je 5 partnerskih ciljeva, ostalo je za realizaciju 27 iz prvog paketa i dodato je novih 24 partnerska cilja).

²⁷ Partnerski ciljevi se određuju na period od 2 godine. 32 partnerska cilja je Crna Gora izabrala sa NATO-om u 2008. godini. Novi paket od 51 partnerskog cilja usvojen u martu 2010. godine (dio partnerskih ciljeva je isti jer traju duži period ili su trajni – kao učenje jezika, a dio partnerskih ciljeva je novi).

²⁸ Radi usaglašavanja odgovora na PARP upitnik (PARP procjene) ekspertski tim NATO-a je boravio u Crnoj Gori 26 -29. 1. 2009. godine.

Individualni partnerski akcioni plan – IPAP (Individual Partnership Action Plan) pokrenut je u novembru 2002. godine na Samitu NATO-a u Pragu. IPAP omogućava Alijansi da izradi programe pomoći za zemlje partnere koje traže bolje strukturiranu pomoć za domaće reforme, a u skladu sa specifičnim potrebama i okolnostima. Na sljedećem Samitu NATO-a u Istanbulu 2004. godine oni su još više produbljeni i prilagođeni članicama PzM kako bi uspješnije realizovale svoje reforme. IPAP je namijenjen državama pratnerima, a omogućuje reformu i modernizaciju sistema bezbjednosti i unapređenje saradnju sa NATO-om.

Shodno jasnom opredjeljenju kroz Prezentacioni dokument, Vlada Crne Gore je 20. 12. 2007. godine usvojila Informaciju o pristupanju Crne Gore Individualnom partnerskom akcionom planu – IPAP, a pola godine nakon toga, 19. juna 2008. godine, IPAP je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore.²⁹ Dokument je predat NATO-u, 24. juna 2008. godine, prilikom započinjanja Intenziviranog dijaloga Crne Gore i NATO-a.

U IPAP-u Crne Gore sadržana su sva važna i karakteristična pitanja koja bi država trebalo da riješi do punopravnog članstva u NATO. Težišni ciljevi precizirani IPAP-om podijeljeni su u četiri cjeline: 1. *Političko bezbjednosna pitanja*; 2. *Obrana, bezbjednost i vojni ciljevi*; 3. *Informisanje javnosti, nauka, životna sredina i pitanja vezana za planiranje kriznih situacija* i 4. *Administrativna pitanja i bezbjednost informacija*.

Od 1. do 3. marta 2010. godine, delegacija NATO-a boravila je u Crnoj Gori sa ciljem izvršenja IPAP procjene. Zvanična ocjena od strane NATO-a o realizaciji IPAP-a, dostavljena je Crnoj Gori polovinom marta 2010. godine, kada je konstatovana uspješna realizacija ovog mehanizma, čime je okončan IPAP između NATO-a i Crne Gore.

²⁹ NATO je odobrio otpočinjanje IPAP za Crnu Goru na sjednici Sjevernoatlantskog savjeta od 5. 2. 2008. Crna Gora je Nacrt prezentacionog dokumenta za IPAP usaglasila s ekspertima NATO-a i, nakon što je usvojen na sjednici Vlade, 6. 3. 2008, ministri inostranih poslova i odbrane predstavili su ga na sastanku Visokog političkog komiteta NATO-a u sjedištu NATO-a 11. 3. 2008. Nakon predaje Prezentacionog dokumenta, izrađen je Nacrt individualnog partnerskog akcionog plana – IPAP koji su članice NATO-a razmotrile 10. 6. 2008, a zatim je uslijedilo njegovo usvajanje u Vladi Crne Gore, 19. 6. 2008. Dokument je uručen NATO-u 24. 6. 2008. u Briselu i 15. jula usvojen na Sjevernoatlantskom savjetu NATO-a. To je prvi zajednički dokument Crne Gore i NATO-a. Proces implementacije IPAP nadgleda Savjet za Partnerstvo za mir, a Komisija za interresorne aktivnosti u PzM je proširena u cilju izrade i implementacije IPAP. Vlada CG zadužila je MIP i MO da do decembra 2008. urade Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz IPAP-a. Prvi Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz IPAP-a Vlada Crne Gore usvojila je 18. 12. 2008. U Podgorici je 26–29. 1. 2009. boravio ekspertski tim NATO-a kada je usaglašen prvi Izvještaj o realizaciji IPAP. U Briselu je 9. 3. 2009. održan sastanak Sjevernoatlantskog savjeta s Crnom Gorom, na kojem su pozitivno ocijenjene realizovane aktivnosti u okviru IPAP-a. Drugi Izvještaj za IPAP Vlada je usvojila u julu 2009. Na sastanku Savjeta za PzM, održanog 21. 12. 2009. usvojen je završni Izvještaj o realizaciji IPAP za period 2008/2009. godina, čime je završena njegova realizacija sa ukupnim procentom od 83%. Nakon pozitivne ocjene NATO-a o IPAP slijedi izrada ANP. Vidjeti: Vesko Garčević, *Iskoristiti zamah administracije*, Nezavisni dnevnik „Vijesti”, 1. februar 2010.

Intenzivirani dijalog – ID (Intensified Dialogue) se, na osnovu odredaba Studije o proširenju NATO-a iz 1995. godine, izvodi u formi sastanaka između Sjeveroatlantskog savjeta i visokih predstavnika pojedinih zemalja kao što su predsjednici vlada, ministri spoljnih poslova i odbrane, oko pitanja vezanih za pridruživanje NATO-u. Cilj Intenziviranog dijaloga je da se pomogne državi aspirantu da definiše područja na kojima je potrebno uskladiti i formulirati zajedničke preporuke za postizanje interoperabilnosti, te se na tim sastancima raspravlja o političkim, vojnim, finansijskim i bezbjednosnim pitanjima vezanim za buduće članstvo u NATO-u. Nakon uspostavljanja MAP procesa 1999. godine sve zemlje koje su do tada učestvovala u procesu Intenziviranog dijaloga su po sistemu automatizma ušle u MAP koji je predstavljen kao njegova nadgradnja.

Intenzivirani dijalog (ID) i IPAP su mehanizmi koji se paralelno realizuju. Za Crnu Goru ID je predstavljao završne pripreme za dobijanje statusa kandidata za članstvo u NATO-u, tj. otpočinjanje akcionog plana za članstvo – MAP.

Crna Gora je 11. 1. 2008. godine zvanično izrazila zainteresovanost za otpočinjanje procesa ID sa NATO-om, a na Samitu NATO-a u Bukureštu 3. 4. 2008. godine Crna Gora je zvanično pozvana da otpočne proces ID. Već u junu 2008. godine Inicijalni dokument za diskusiju ID je usvojio Savjet za PzM. Nakon toga je otpočela primjena dokumeta ID koji se sastoji od niza tematskih sastanaka³⁰ iz oblasti koje obuhvata ID³¹.

Na sastanku Sjevernoatlantskog savjeta NATO-a – NAC, održanog 9. marta 2009. godine u Briselu, zaključeno je da je NATO zadovoljan načinom i brzinom razvoja odnosa NATO-a i Crne Gore i da je Crna Gora sprovela značajne reforme. Ovim je uspješno okončan ID između NATO-a i Crne Gore.

3. 2. 1. 3. AKTIVNOSTI CRNE GORE U PARTNERSTVU ZA MIR

Pored neposredno preuzetih obaveza, definisanih u Okvirnom dokumentu PzM, uže određenim Prezentionim dokumentom Crne Gore i operacionalizovanih kroz Mehanizme Partnerstva za mir, postoji još niz aktivnosti koje preduzimaju elementi sistema bezbjednosti koje posredno ili neposredno utiču na tempo i kvalitet reforme snaga bezbjednosti u Partnerstvu za mir. Preuzimanje i implementacija NATO stan-

³⁰ Održani su sljedeći sastanci vezani za ID: 24. 6. 2008. godine – Održan je plenarni sastanak za Intenzivirani dijalog predstavnika Crne Gore s predstavnicima NATO-a u sjedištu NATO-a u Briselu; 4. 9. 2008. godine – Održan ID sastanak o pitanjima odbrane i bezbjednosti između predstavnika Crne Gore i NATO-a; 20. 1. 2009. godine – Sastanak ID o implementaciji Komunikacione strategije o evroatlantskim integracijama; 27. 1. 2009. godine – dva tematska sastanaka ID o bezbjednosti i zaštiti povjerljivih informacija i sastanak o pravnim pitanjima.

³¹ Dokument Intenziviranog dijaloga (ID) obuhvata sljedećih 6 oblasti: Crna Gora i proširenje NATO-a, Politički okvir, Spoljna i bezbjednosna politika Crne Gore, Odbrambena i vojna pitanja, Ekonomija i Predstojeći koraci. Vidjeti više: Mehmedin Tahirovic, *Brža kandidatura za članstvo u NATO*, Mjesečnik o evroatlantskim integracijama, odbrani i vojsci-Partner, br. 06, Podgorica, jul 2008, str. 10.

darda u dostizanju zahtijevanog nivoa interoperabilnosti snaga i sredstava, zahtijeva ustanovljavanje pravno-normativne regulative, ljudske resurse koji to znaju i mogu da primijene i finansijska sredstva koja su neophodna da bi se čitav proces nesmetano odvijao. Pored toga, neophodno je uspostaviti nesmetane i razvijene oblike saradnje sa NATO organizacijom i njegovim članicama, kao i sa članicama Partnerstva za mir, kako na regionalnom nivou tako i široj međunarodnoj zajednici.

Nakon formiranja Ministarstva odbrane, kao težišne civilne institucije u procesu evroatlantskih integracija Crne Gore, krenulo se u stvaranje *normativnih pretpostavki* za reformu sistema odbrane. S obzirom na to da je u momentu ulaska Crne Gore u PzM, u službenoj upotrebi bio stari Ustav Crne Gore iz 1992. godine, koji nije odgovarao novonastalim okolnostima u kojima se država našla, trebalo ga je promijeniti. Ubrzo poslije donošenja novog Ustava, u oktobru 2007. godine, formiran je i Savjet za odbranu i bezbjednost kao tijelo koje donosi odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore, analizira i ocjenjuje bezbjednosnu situaciju u Crnoj Gori i donosi odluke za preduzimanje odgovarajućih mjera.

Pored toga, da bi država mogla da funkcioniše u PzM, za vrlo kratko vrijeme su izrađena i usvojena Strategija nacionalne bezbjednosti (u junu 2006. godine) i Strategija odbrane (u julu 2007. godine), kao i Zakon o odbrani i Zakon o vojsci.

Međutim, kao jedna od težišnih aktivnosti u 2008. godini, nametnula se potreba za usklađivanjem strateških dokumenata i sistemskih propisa u oblasti odbrane sa novim Ustavom Crne Gore.

Prvo su izrađeni, a potom i usvojeni krajem 2008. godine, novi dokumenti *Strategije nacionalne bezbjednosti*³² [3.44] i *Strategije odbrane* [3.45], kao najvažniji krovni dokumenti. Kao prateći oblik ovih dokumenata, usvojeni su u Skupštini Crne Gore u decembru 2009. godine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani i novi Zakon o Vojsci Crne Gore [3.46].

Jedan od osnovnih dokumenata odbrane, pored Strategije nacionalne bezbjednosti i Strategije odbrane Crne Gore, je i *Plan odbrane Crne Gore*, koji se sastoji od dokumenata u kojima se planiraju pripreme za ostvarivanje ciljeva odbrane u okviru odbrambenog sistema Crne Gore. Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 29. decembra 2008. godine, donijela Plan odbrane Crne Gore [3.47].

Radi pravovremene i nesmetane razmjene informacija sa NATO-om, u februaru 2008. godine usvojen je *Zakon o tajnosti podataka*. Odmah se potom ukazala potreba za normativno pravno regulisanje slanja crnogorskih predstavnika u mirovne misije i operacije, pa je usvojen *Zakon o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i učesću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu* [3.48].

³² Prva Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore usvojena je u junu 2006. godine, odmah nakon sticanja nezavisnosti, zbog potreba uključenja Crne Gore u evroatlantske integracije, ali je nakon usvajanja novog Ustava 2007. godine usvojena nova zbog potrebe usklađivanja sa novim ustavnim odredbama

Kako je to predviđeno i prezentacionim dokumentom u tački 3 stav sedam, a u cilju nastavka planske i organizovane reforme sistema odbrane, Ministarstvo odbrane je početkom 2008. godine započelo izradu Stratejskog pregleda odbrane Crne Gore. Planirano je da se Stratejski pregled završi u prvoj polovini 2010. godine [3.49].

Da bi se sva ova strateška dokumenta u praksi realizovala, bilo je potrebno usvojiti novu organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta, usaglašenu sa novim zahtjevima koje nameće vrijeme integracija. Shodno tome, usvojeni su novi akti organizacije u Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave, Upravi policije i Agenciji za nacionalnu bezbjednost, u toku 2006. godine, a u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore krajem 2008. godine, a potom i novi u januaru 2010. godine [3.50].

Kako to sistem funkcionisanja državne uprave nameće za sve ove strateške dokumente i zakone, potrebna je izrada podzakonskih akata u skladu sa NATO standardima, što je u procesu evroatlantskih integracija jedan od težišnih poslova državne administracije.

Kadrovske potrebe ili ljudski resursi su jedan od najvažnijih djelova i neophodnih državnih kapaciteta da bi se proces evroatlantskih integracija odvijao nesmetano. Jedan od osnovnih uslova u integracijskim procesima je poznavanje stranih jezika, sa težištem na engleskom jeziku, kao najviše zastupljenom u međunarodnoj zajednici. U snagama bezbjednosti Crne Gore ovo je bio jedan od najvećih problema u momentu pristupanja Partnerstvu za mir. Pored toga, nedostatak obrazovnih institucija, vojnog i bezbjednosnog karaktera je za formiranje specijalizovanih kadrova bio suštinske prirode i gledano dugoročno bio je nenadoknativ [3.51]. U tako zatečenoj situaciji, rješenje se moralo tražiti kod partnera, koji su imali adekvatne uslove za pomoć Crnoj Gori po ovim pitanjima. Tako je za rješavanje ovih problema Crna Gora potpisala nekoliko projekata sa različitim državama, od kojih su značajniji sljedeći: a) norveški DSSR projekat Reforme odbrambenog i bezbjednosnog sektora – DSSR (*Defence and Security Sector Reforms*); b) američki IMET program Međunarodne edukacije i obuke (*International Military Education and Training program*) [3.52]; c) Ugovor sa američkom korporacijom MPRI (*Military profesional resources incorporated*) o obuci crnogorskog kontigenta za mirovnu operaciju ISAF u Avganistanu³³ i d) Sporazum sa Univerzitetom Donja Gorica iz Podgorice o edukaciji kadrova Ministarstva odbrane.

U procesu reforme sistema bezbjednosti, a posebno sistema odbrane, Crna Gora nastoji da u što kraćem roku dostigne potreban nivo interoperabilnosti snaga i sredstava. To se postiže neprekidnom obukom koja doprinosi povećanju nivoa profesionalizacije kadrova i realizacijom operativne, materijalne i administrativne standardizacije snaga. Jedan od najefikasnijih načina dostizanja i provjere nivoa interoperabilnosti jeste učestvovanje u zajedničkim vježbama radi obuke sa NATO strukturama.

³³ Ministar odbrane Crne Gore Boro Vučinić i predsjednik američke korporacije MPRI general Karl E. Vuono potpisali su Ugovor o pružanju ekspertske usluga u oblasti odbrane i vojske.

Od uključenja u PzM, Crna Gora je uzela učešće u 6 NATO vježbi:

1. „COOPERATIVE MARLIN”³⁴; 2. „COOPERATIVE MAKO”³⁵; 3. „COOPERATIVE LONGBOW”³⁶; 4. „COOPERATIVE LANCER”³⁷; 5. „COMBINED ENDEAVOR”³⁸ [3.53] i 6. „MEDCEUR”³⁹.

U 2010. godini Crna Gora će nastaviti da učestvuje na navedenim vježbama, dok će se 3 NATO vježbe održati u Crnoj Gori – Cooperative Marlin, Cooperative Mako i MEDCEUR. To je dobra prilika da se na teritoriji Crne Gore sagleda praktična primjena sporazuma između Crne Gore i NATO-a i dostignuti stepen interoperabilnosti svih državnih struktura koje učestvuju u realizaciji vježbi.

Obezbjedivanje povoljne međunarodne klime u procesu evroatlantskih bezbjednosnih integracija Crne Gore jedan je od važnijih uslova za njegovu uspješnu rea-

³⁴ Komandno-štabna COOPERATIVE MARLIN vježba ima za cilj povećanje interoperabilnosti i usvajanje standardnih procedura u protivpodmorničkom ratovanju, upoznavanje sa NATO organizacijom i strukturom C 2 (komanda i kontrola) i jasno razumijevanje filozofije i doktrine protivpodmorničkog ratovanja u NATO-u.

³⁵ Godišnja pomorska COOPERATIVE MACO, NATO/PzM vježba na moru ima za cilj unapređenje standarda u interoperabilnosti između pomorskih snaga partnera i saveznica NATO, kroz zajedničko učešće i izvođenje pomorske operacije CRO (operacija odgovora na krize) i komplementarna je sa komandno-štabnom vježbom COOPERATIVE MARLIN koja predstavlja pripremnu fazu cjelokupne aktivnosti. Vježba obuhvata: operacije neborbene evakuacije (NEO), pomorske operacije-blokada luka ili plovnih puteva (MIO), protivterorističke zadatke (CT), zadatke humanitarne pomoći, sprovođenje embarga i zadatke obezbjeđenja sigurnosti zona od strategijskog značaja.

³⁶ COOPERATIVE LONGBOW je simulaciona komandna vježba koja omogućuje obuku štabnom osoblju multinacionalnih brigada kopnene vojske. Ključni zadaci uključuju obezbjeđenje osjetljivih tački i obezbjeđenje sigurne okoline, izvođenjem neborbenih operacija evakuacije, protivterorističke borbe, kako bi se spriječila moguća destabilizacija određene zemlje.

³⁷ COOPERATIVE LANCER je terenska komandna vježba koja omogućuje obuku štabnom osoblju multinacionalnih brigada kopnene vojske u operacijama u kriznim situacijama. Ključni zadaci uključuju obezbjeđenje osjetljivih tački i obezbjeđenje sigurne okoline, izvođenjem neborbenih operacija evakuacije, protivterorističke borbe, kako bi se spriječila moguća destabilizacija određene zemlje.

³⁸ COMBINED ENDEAVOR predstavlja obuku u NATO procedurama po pitanju sistema veza i telekomunikacija i povećanje nivoa interoperabilnosti sa državama PzM i NATO-a. Uvježbavanje taktičko-tehničkih i proceduralnih rješenja u duhu PzM C 4 I integracije (komandovanje, kontrola, kompjuteri i komunikacije). Aktivno učešće u procesu planiranja vježbe.

³⁹ MEDCEUR vježba omogućava razvijanje interoperabilnosti država članica Partnerstva za mir, kao i saradnju u medicinskom tretmanu žrtava različitih prirodnih katastrofa. Prikazani su načini tretmana i stručne pomoći i interoperabilnosti različitih medicinskih timova (ljekari opšte prakse, specijalisti, hirurzi, radiolozi, internisti, biohemičari, ORL, oftalmolozi...), različitih država u okviru istog nivoa medicinske pomoći (ROL 1, ROL 2). Pohađanje predavanja u toku vježbe iz oblasti savremenih postupaka u kardiovaskularnom i traumatološkom zbrinjavanju pacijenata, kao i iz oblasti infektivnih bolesti sa ukupno 64 časa nastave i praktičnog treninga.

lizaciju. S ciljem intenziviranja saradnje, održavanja neprekidne komunikacije sa NATO-om i koordinacije aktivnosti u realizaciji preuzetih obaveza u PzM, početkom juna 2007. godine Crna Gora je oformila *diplomatsku Misiju pri NATO štabu u Briselu*. Misiju čine tri segmenta: politički, vojni i odbrambeni dio. Svaki od ovih djelova ima svoju ulogu koja se ostvaruje na dnevnoj komunikaciji sa različitim namjenskim strukturama NATO-a. Predstavnici Misije, svako u sferi svojih nadležnosti, učestvuju u radu NATO-vih upravljačkih tijela. Organizacija Misije regulisana je pravilnicima organizacije i sistematizacije radnih mjesta na nacionalnom nivou, za politički dio Misije Pravilnikom o radu diplomatskih predstavništva u inostranstvu, koji je izrađen 2008. godine, a za vojni i odbrambeni dio, posebnim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane.

Do januara 2010. godine, u političkom dijelu Misije angažovana su 4 lica, u vojnom dijelu 3, a u odbrambenom dijelu 2 lica. Pored njih, u MCD (*Military Cooperation Division*) u Monsu je postavljen 1 oficir za vezu i PSE (*Partner Staff Element*) u JFC, Napulj, 1 oficir.

Radi unapređenja odbrambene saradnje na bilateralnoj osnovi, pristupilo se i formiranju vojno-diplomatske mreže. Do aprila 2010. godine iz Crne Gore na rezidentnoj osnovi akreditovana su četiri vojna atašea i to u Sloveniji, Austriji (istovremeno vojni predstavnik u OEBS-u), SAD i Njemačkoj.

Pored odbrambene, intenzivirana je i međunarodna policijska saradnja. Krajem 2009. godine, dva viša policijska komesara Uprave policije angažovana su u inostranstvu. Jedan u Regionalnom centru za borbu protiv prekograničnog kriminala, SECI Centar u Bukureštu, a drugi u Generalnom sekretarijatu Interpola u Lionu. Na osnovu Uredbe o policijskim predstavnicima [3.54]. Odluku o slanju policijskih predstavnika u inostranstvu donosi Vlada.

Pored vojno-diplomatske mreže, na planu međunarodne saradnje u protekle dvije godine učestvovanja Crne Gore u PzM, potpisano je niz bilateralnih i multilateralnih sporazuma, memoranduma o razumijevanju i planova saradnje sa zemljama partnerima, članicama NATO-a i međunarodnih organizacija.

Pored svih aktivnosti koje je Crna Gora realizovala u PzM, jedna od najvažnijih je priprema i slanje pripadnika svojih snaga bezbjednosti u *mirovne misije* pod vođstvom NATO-a EU i UN.

Međunarodne snage za pomoć bezbjednosti – ISAF (International Security Assistance Force) kreirane su u skladu sa zaključcima Konferencije u Bonu decembra 2001. godine nakon rušenja talibanskog režima u Avganistanu. ISAF je uspostavljen kao koalicija voljnih i to u skladu sa rezolucijama 1386, 1413 i 1444 Savjeta bezbjednosti UN. Prvom operacijom ISAF-a združeno su preuzele rukovođenje Velika Britanija, Turska, Njemačka i Holandija u februaru 2003. godine i istovremeno zatražile od NATO-a podršku. U avgustu 2003. godine, Savez je preuzeo odgovornost nad ISAF-om, te je tako riješen problem odabira novih zemalja, voljnih i sposobnih da preuzmu rukovođenje misijom svakih šest mjeseci. Ovaj događaj predstavlja i prvu NATO vođenu operaciju izvan evroatlantskog područja [3.55].

Primarna uloga ISAF-a je pomoć Misiji UN za pomoć Avganistanu (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA*) i avganistanskoj tranzicijskoj

vlasti u uspostavljanju bezbjednog okruženja u Kabulu i okolini, uspostavljanju avganistanske prelazne vlasti i obnovi novog Avganistana. Od oktobra 2003. godine UN su proširile mandat ISAF misije na cijeli Avganistan. Ustanovljeni su Provi-ncijski timovi za obnovu – PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) koje čine vojni i civilni stručnjaci iz različitih funkcionalnih područja, a djeluju na prostoru cijelog Avganistana. Glavna uloga timova je da pomognu vladi Avganistana da proširi svoju vlast na teritoriju cijele države i da olakšaju razvoj bezbjednosti u svim regionima.

Na osnovu Odluke Skupštine Crne Gore iz jula 2009. godine, u misiji ISAF u Av-ganistanu u sklopu Regionalnih snaga „Sjever”, koje su pod njemačkom komandom raspoređeni su:

- 2 štabna oficira u Komandi Mazar-i-Sarif u februaru 2010. godine;
- 25 lica – pješadijski vod – Pol-e-Khomri u ulozi stacionarnog obezbjeđenja baze „Panonija” u kojoj se nalazi mađarski PRT – provincijski tim za rekonstrukciju. Na izvršenje zadatka upućeni su 10. marta 2010. godine;
- 1 logistički oficir – Pol-e-Khomri, upućen februara 2010. godine;
- 3 člana medicinskog tima – Pol-e-Khomri, od kojih je jedna žena, upućeni su takođe 10. marta 2010. godine.

Trenutno je u operaciji ISAF 31 pripadnik Vojske Crne Gore. Odlukom Skupšti-ne predviđeno je upućivanje do 40 lica.

Izbijanjem piraterije i oružanih pljački duž somalijske obale, Evropska unija je pokrenula vojnu operaciju „*European Union Naval Force – EU NAVFOR Somalia*” – operacija „Atalanta”, koja se sprovodi kao podrška rezolucijama Savjeta bezbjed-nosti UN 1814, 1816, 1838 i 1846 (2008. godine), sa ciljem – zaštite brodova Svjetskog programa za hranu -isporuka hrane i pomoći raseljenim licima u Somaliji i zaštite ugroženih putničkih i trgovačkih brodova duž somalijske obale, te odvracanje, pre-venција i represija protiv izvršilaca piratskih napada. Odlukom Skupštine Crne Gore predviđeno je da se u misiju EU NAVFOR uputi do 3 pripadnika Vojske Crne Gore uz mogućnost rotacije. Pripadnici VCG će biti upućeni nakon dogovora sa koman-dom Misije u Nortvudu, Engleska.

Nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora je nastavila učešće u me-đunarodnoj mirovnoj misiji Ujedinjenih nacija u Liberiji – UNMIL (*UNITED NA-TIONS MISSION IN LIBERIA*), koje je započeto u Državnoj Zajednici Srbije i Crne Gore 10. 12. 2003. godine. U ovoj misiji je do 2010. godine učestvovalo pet pripadni-ka Vojske Crne Gore, od kojih se trenutno u misiji nalaze dva oficira u ulozi vojnih posmatrača. Odlukom Skupštine Crne Gore za upućivanje pripadnika Vojske Crne Gore u UNMIL misiju u Liberiji predviđeno je slanje do 2 lica, uz mogućnost rotacije.

Na osnovu Zakona o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim sna-gama i učešću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, Vlada Crne Gore je donijela Odluku da se jedan pripadnik Uprave policije u avgustu 2009. go-dine uputi u mirovnu misiju na Kipru [3.56]. Upućivanje drugog pripadnika policije očekuje se u toku 2010. godine. U Upravi policije je do početka 2010. godine šest službenika završilo obuku za učešće u mirovnim misijama u centrima za mirovne misije u Mađarskoj, Hrvatskoj, Indiji i Makedoniji.

Opredjeljenje Crne Gore da svoje osnovne bezbjedonosne interese ostvaruje u okviru sistema kolektivne odbrane koju obezbjeđuje članstvo u NATO-u, zahtijeva stvaranje takve organizacije vojnih snaga koja u datom bezbjedonosnom okruženju i sa postojećim tehničkim sredstvima omogućava ostvarenje željenih strateških odbrambenih ciljeva. Sve aktivnosti u okviru Partnerstva za mir su usmjerene ka izgradnji odgovarajućih sposobnosti i ispunjavanju standarda koji Crnoj Gori pomažu da taj cilj ostvari. Cilj standardizacije jeste dostizanje interoperabilnosti s NATO-om u skladu sa partnerskim ciljevima na operativnom, metrijalnom i administrativnom polju. Standardizacija je glavna poluga jačanja unutrašnje organizacije članica NATO-a.

U okviru NATO-a, interoperabilnost je definisana kao najviši cilj koga je potrebno dostići. Interoperabilnost (*Interoperability*) predstavlja sposobnost snaga NATO-a, i kada je potrebno snaga zemalja partnera i ostalih ne-NATO zemalja, za zajedničkom obukom, vježbama i uspješnim radom u realizaciji povjerenih misija i zadataka.

Mjere interne – vojne standardizacije u MO i VCG, u skladu sa Individualnim programom partnerstva – IPP, usmjerene su na područja: vojnih procedura i postupaka; borbene tehnike; sistema za konsultacije, komandovanje i kontrolu; logistike i terminologije. Uporedo s tim se donose mjere za osposobljavanje Crne Gore za punopravno članstvo u NATO-u, gdje spada prvenstveno prilagođavanje organizacionih struktura NATO standardima, koji nijesu predviđeni u IPP. Standardi NATO nijesu obavezujući i Crna Gora ih prihvata u mjeri koja zadovoljava njene potrebe. Obavezujuća je, međutim, standardizacija zajedničkih doktrina, taktike i postupaka kako za sadašnje tako i za buduće akcije saveznika. Standardizacija u NATO se ne odnosi isključivo na dostizanje interoperabilnosti već i na uspostavljanje bolje koordinacije sa civilnim strukturama za standardizaciju i usaglašavanje sa različitim važećim civilnim standardima. Krajnji cilj standardizacije je dostizanje nivoa Zajedništva (*Commonality*), tj. stanja kada se koriste iste doktrine, procedure i oprema. To je najviši nivo standardizacije u NATO-u.

3. 2. 1. 4. JAVNOST CRNE GORE I EVROATLANTSKE INTEGRACIJE

Odnos prema određenoj društvenoj pojavi je promjenljiva kategorija koja zavisi od niza okolnosti u datom momentu. U vrijeme postojanja SFRJ i Jugoslovenske narodne armije – JNA, kao njenog odbrambenog stuba, NATO je predstavljao „veliko zlo” protiv kojeg se trebalo boriti po cijeni opstanka. Poslije 20 godina, promijenile su se opšte prilike, kako na međunarodnom tako i na nacionalnom tj. unutrašnjem planu. Promjenom okolnosti i NATO se mijenjao, ali ne toliko koliko se promijenilo saznanje i mišljenje o njemu. Dakle, promjena svijesti građana prema pitanju međunarodne i nacionalne bezbjednosti ne zavisi u krajnjem od promjena stvarnog stanja, već u najvećoj mjeri od njihovog saznanja o tom promijenjenom stanju. U osnovi, ključ podrške građana o određenoj pojavi leži u tome koliko su pozitivno, odnosno negativno informisani o toj pojavi. U suštini to je interaktivni proces, tako da paralelno sa promjenom stava o NATO-u, prije svega šire socijalističke populacije u svjetskim razmjerama, i NATO se mijenjao i prilagođavao novonastaloj situaciji.

U savremenim uslovima, kada se poruke i informacije, bilo pozitivnog ili negativnog karaktera, mogu kreirati i dostavljati korisnicima na višestrukoj osnovi, veoma je važno pravovremeno i tačno informisanje cjelokupne javnosti o određenim društvenim zbivanjima, a posebno onih koja se tiču bezbjednosnih pitanja na unutrašnjem i međunarodnom planu, koja su uglavnom obuhvaćena procesom evroatlantskih integracija Crne Gore.

U cilju organizovanog i pravovremenog informisanja građana o evroatlantskim integracijama, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 11. oktobra 2007. godine usvojila Komunikacionu strategiju o evroatlantskim integracijama Crne Gore. Radi njene efikasne realizacije Vlada je, na sjednici održanoj 18. oktobra 2007. godine, donijela Odluku o osnivanju Koordinacionog tima za implementaciju Komunikacione strategije o evroatlantskim integracijama Crne Gore. Sastav Koordinacionog tima čine predstavnici Vlade Crne Gore: Ministarstva odbrane; Ministarstva inostranih poslova; Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave; Ministarstva prosvjete i nauke; Ministarstva kulture, sporta i medija; Ministarstva finansija i Biroa za odnose sa javnošću. Za prvog Koordinatora koji predsjedava radom Koordinacionog tima, imenovan je šef kabineta predsjednika Vlade. Svoje aktivnosti Koordinacioni tim realizuje kroz implementaciju šestomjesečnih akcionih planova koje usvaja Vlada Crne Gore.

Za razliku od istraživanja javnosti o ulasku Crne Gore u EU koja pokazuju stabilnu podršku građana prema tom procesu i stalno se kreće iznad 70%, odnos građana prema evroatlantskim integracijama je drugačiji.

Na osnovu specijalizovanog istraživanja Centra za demokratiju i ljudska prava – CEDEM iz juna 2008. godine, urađenog za potrebe Koordinacionog tima za implementaciju Komunikacione strategije, rezultati su sljedeći: za članstvo u NATO-u je 27,6% građana, protiv 38,5%, dok je neopredijeljenih 33,9%.

Istraživanje CEDEM-a iz oktobra 2009. godine je sljedeće: Za ulazak u NATO 31,2%; protiv ulaska 44% i nema određeno mišljenje o tom pitanju 24,8%.

Prema istraživanju Evropskog pokreta za Crnu Goru iz decembra 2008. godine, 41,3% građana podržava članstvo CG u NATO-u, dok je 34% protiv. Protivnici članstva u NATO kao glavni razlog za takav stav navode slanje crnogorskih vojnika u mirovne misije, dok 22% navodi bombardovanje SRJ od strane NATO-a 1999. godine.

Prema istraživanju američkog *National Democratic Institute* – NDI, takođe iz decembra 2008. godine, 54% crnogorskih građana protivi se ulasku CG u NATO vjerujući da će članstvo u Alijansi nametnuti Crnoj Gori i obavezu učešća u ratovima za interese drugih. Prema istom istraživanju, 46% je onih koji smatraju da Crna Gora treba da uđe u NATO i kao najveću prednost ističu da je to stepenica više ka članstvu u EU, ali i doprinos većoj regionalnoj stabilnosti.

Prema istraživanju Centra za monitoring iz Podgorice – CEMI, iz januara 2009. godine za članstvo u NATO-u glasalo bi 39,5%, protiv 37,9%, ne bi izašli na referendum 15,7%, nije su sigurni 7%. Takođe na pitanje da li Crnoj Gori može koristiti članstvo u NATO-u, 46,6% je odgovorilo pozitivno, 41,1% smatra da ne može, dok 12,2% nema stav po ovom pitanju.

Istraživanje javnog mnjenja o evroatlantskim integracijama Crne Gore u decembru 2009. godine izvršila je agencija Stratedžik marketing. Po ovom istraživanju za

članstvo u NATO-u glasalo bi 40% građana, protiv 44%, dok 16% građana nije imalo određeno mišljenje o tom procesu.

Različitost rezultata istraživanja od raznih agencija ukazuje na nestabilnost stava crnogorskih građana po pitanju opredjeljenja da li Crna Gora treba da bude članica NATO-a ili ne [3.57].

Kada su u pitanju političke partije u Crnoj Gori, tu je sasvim drugačija situacija u pozitivnom smislu i to ohrabruje i potkrepljuje optimizam da će se odnos građana u budućem periodu vjerovatno promijeniti u pozitivnom smjeru. Ovo tim prije što, osim Srpske nove demokratije koja je na posljednjim parlamentarnim izborima 29. marta 2009. godine osvojila 8 poslaničkih mandata, Narodne stranke i Liberalne partije Crne Gore, koje poslije izbora iz 2008. godine nemaju parlamentarni status, sve ostale političke partije u Crnoj Gori imaju pozitivan stav o ulasku države u NATO [3.58]. Razlika je u tome što najveće opozicione partije Socijalistička narodna partija – SNP i Pokret za promjene – PzP, zastupaju stav da odluku o ulasku Crne Gore u NATO treba donijeti na referendumu građana, dok vladajuće partije smatraju da to nije neophodno i da se ta odluka može donijeti i u Parlamentu Crne Gore.

U cilju efikasnijeg informisanja i edukacije građana o evroatlantskim integracijama, a u saradnji sa Vladinim Koordinacionim timom, na Fakultetu političkih nauka u Podgorici je formirana posebna organizaciona jedinica – Centar za evroatlantske integracije.

Nevladine organizacije u Crnoj Gori uglavnom imaju pozitivan stav u odnosu na ulazak u NATO i skoro da nema onih koje se bave organizovanom kampanjom protiv ulaska Crne Gore u NATO. Posebno mjesto u ovom procesu zauzima Evroatlantski klub Crne Gore koji je svojim djelovanjem kroz različite oblike edukacije i informisanja građana značajno uticao na afirmativan stav građana prema NATO-u. Pored njega, zapažene aktivnosti su imale i Alfa centar iz Nikšića, Centar za demokratsku tranziciju iz Podgorice i Spona iz Berana.

3. 2. 1. 5. CRNA GORA I AKCIONI PLAN ZA ČLANSTVO – MAP (MEMBERSHIP ACTION PLAN)

MAP je nastao kao nužna potreba proširenja NATO-a na bivše komunističke zemlje, na osnovu člana 10 Vašingtonskog sporazuma, 1999. godine [3.59]. Akcioni plan za članstvo omogućava da se u pretpristupnom procesu integrišu sve djelatnosti država članica i kandidata za prijem u NATO, te da taj proces bude usmjeravan od strane NATO-a, kao i od strane zemlje kandidata. U procesu prijema Češke, Mađarske i Poljske, koje nijesu učestvovala u MAP-u, pokazalo se da je reforma sektora bezbjednosti veoma složen i zamršen proces, kada se ima u vidu da su djelatnosti široko raspršene, te se kroz Akcioni plan za članstvo željelo ići na striktno usmjerene aktivnosti.

MAP je do sada pomogao da 9 država postanu članice NATO-a 2004. 5 država: Bugarska (MAP od 1999.), Estonija (MAP od 1999.), Letonija (MAP od 1999.), Litvanija (MAP od 1999.), Rumunija (MAP od 1999.), Slovačka (MAP od 1999.) i Slovenija (MAP od 1999.) i 2009. 2 države: Albanija (MAP od 1999.) i Hrvatska (MAP od 2002. 7 ANP-ova).

Makedonija je i dalje članica MAP-a (od 1999.), a stav NATO-a je da će pozvati Makedoniju da bude članica, nakon što riješi problem imena sa Grčkom.

Ukrajina je 2005, a Gruzija 2006. pozvana da otpočne sa Intenziviranim dijalogom (ID) sa NATO-om. Na Samitu NATO-a u Rigi 29. novembra 2006. godine iznesen je stav NATO-a da će ove dvije države biti pozvane u MAP kada ispune odgovarajuće uslove. Iako nijesu pozvane u MAP, Ukrajina i Gruzija sprovode svoje godišnje nacionalne programe – ANP, koje su izradile u saradnji sa NATO komisijama u njihovim državama. Na sastanku ministara inostranih poslova NATO-a u Briselu, 4. 12. 2009. godine, Ukrajina i Gruzija su pohvaljene na završetku izrade svog prvog ANP-a i na početku realizacije prvog ANP-a. Osim Crne Gore, u posljednjih 7 godina, nijedna država nije pozvana u MAP (posljednji poziv je bio 2002).

MAP se realizuje u više godišnjih ciklusa kroz godišnje nacionalne programe – ANP (*Annual National Program*), koji su orijentisani na sadržaje iz pet područja: 1) politička i društvena; 2) odbrambena i vojna; 3) finansijska; 4) bezbjednosna i 5) pravna pitanja.

Godišnji nacionalni program – ANP (*Annual National Program*) je dokument u kom je navedeno trenutno stanje u državi i konkretne aktivnosti koje će država realizovati u narednih godinu dana. Članstvo u MAP-u prodrzumijeva izradu ANP-ova i izvještaja o realizaciji ANP-ova. Po svim poglavljima zemlja kandidat priprema svoj ANP, koji predstavlja NATO-u. Predstavljanje je posebna procedura, kada se unaprijed upućeni ANP za sljedeću godinu obrazlaže pred predstavnicima svih 28 članica NATO-a koji daju svoje formalne primjedbe, sugestije i postavljaju pitanja. U načelu se obrazlažu koraci koji se namjeravaju preduzeti u cilju postizanja interoperabilnosti po navedenim poglavljima, a prezentuju ih pomoćnici ministra odbrane i ministra inostranih poslova, nadležni za te resore. MAP se realizuje u više godišnjih ciklusa. Poslije svakog godišnjeg ciklusa ministri odbrane i inostranih poslova prezentuju rezultate reformskog programa i buduće aktivnosti pred Sjevernoatlantskim savjetom NATO-a – NAC (*North Atlantic Council*), koji zatim procjenjuje individualni napredak u pripremi za članstvo [3.60].

Još u toku uspješne implementacije mehanizama Partnerstva za mir, Crna Gora je podnijela zahtjev za pristupanje Akcionom planu za članstvo, tj. dobijanje statusa kandidata za članstvo u NATO-u. Aplikaciju je Generalnom sekretaru NATO-a predao predsjednik Vlade Crne Gore Milo Đukanović u novembru 2009. godine. On je tom prilikom naglasio da „ulaskom u MAP država će dobiti jasnije vremenske okvire i zadatke, te samim tim i monitoring procesa reforme društva i napretka koji postižemo. Primjena preuzetih obaveza i standarda na kojima su utemeljeni evroatlantski procesi daleko je važnija od nametanja rokova, istakao je premijer Đukanović prilikom predaje aplikacije za MAP u Briselu [3.61].

Ubrzo potom, sa samita NATO-a u Strazburu i Kelu aprila 2009. godine, poslata je pozitivna poruka Crnoj Gori za pristupanje MAP-u [3.62]. Prilikom posjete Crnoj Gori u novembru 2009. godine, Generalni sekretar NATO-a Anders Fog Rasmussen je naglasio „da je Crna Gora mnogo uradila na planu euroatlantskih integracija do sada i da predstavlja pozitivan primjer u regionu” [3.63].

Na Ministarskom sastanku Sjevernoatlantskog savjeta NATO-a (NAC), održanog 3. i 4. decembra 2009. godine u Briselu, Crna Gora je pozvana da pristupi članstvu u MAP. U završnoj izjavi ministara inostranih poslova NATO-a u tački 7 naglašeno je: „da je Crna Gora postigla zavidan uspjeh u reformama i nastavila da daje aktivan doprinos bezbjednosti u regionu. Na tim osnovama imamo zadovoljstvo da pozovemo Crnu Goru u MAP. Kroz MAP NATO će nastaviti da pruža podršku reformama u Crnoj Gori” [3.64].

Predsjednik Vlade Crne Gore Milo Đukanović je taj događaj ocijenio kao „jedan od najvažnijih momenata u procesu evroatlantskih integracija, te da je to dokaz pune posvećenosti Vlade Crne Gore i državne administracije ovom procesu. Takođe, da ćemo aktivno raditi na ispunjavanju obaveza iz MAP-a, jer koliko budemo brzo išli sa dinamikom sprovođenja reformi, toliko je realno da prije možemo očekivati prijem u NATO”.

S obzirom na to da se kroz implementaciju mehanizama Partnerstva za mir, većina tj. preko 70% aktivnosti u državi odnosilo na sistem odbrane i Vojsku CG kao njegovog najvažnijeg dijela, dobijanjem statusa kandidata za članstvo za Crnu Goru predstavlja novu fazu odnosa sa NATO-om u kojoj će i ostale komponente države morati podjednako da se angažuju na institucionalnom, operativnom i administrativnom dostizanju stepena kompatibilnosti sa članicama NATO-a. To podrazumijeva završnu fazu priprema pred poziv za punopravno članstvo u Savezu. Prije toga, pristupa se izradi Godišnjeg nacionalnog programa – ANP, kroz pet navedenih oblasti, kroz koje će Crna Gora morati da dokaže svoju spremnost za punopravno članstvo u Alijansi [3.65].

Crna Gora postavlja vlastite ciljeve i programe rada koji se godišnje ažuriraju. U prvoj polovini 2010. godine Crna Gora će izvršiti neposredne pripreme na izradi Godišnjeg nacionalnog programa, a onda će, kako to NATO-ova procedura nameće, sa Savezom započeti prvi ciklus od 1. septembra 2010. godine. Kako naglašava politički direktor Ministarstva inostranih poslova Crne Gore Vesko Garčević, „nosilac ove aktivnosti je Ministarstvo inostranih poslova, koje će u koordinaciji sa Ministarstvom odbrane započeti konsultacije oko izrade prvog Godišnjeg nacionalnog programa – ANP za MAP, ali da će izrada i realizovanje aktivnosti u tom programu, za razliku od dosadašnjih procesa koje je Crna Gora vodila sa NATO-om, značiti i značajniji angažman ostalih Vladinih resora. To, dakle, podrazumijeva formiranje posebnog ineresornog nacionalnog tima za realizaciju ove aktivnosti.”

Svaki Godišnji nacionalni program – ANP, predstavlja jedan godišnji ciklus napretka. Koliko će ciklusa trebati Crnoj Gori, prevashodno zavisi od stepena ostvarenih reformi u sektoru bezbjednosti države, a prije svega u njenom sistemu odbrane. Primjera radi, nakon obavljenih višegodišnjih ciklusa učešća u MAP, Albanija 9, a Hrvatska 8, ove dvije države su pozvane da otpočnu pregovore o članstvu na samitu NATO-a u Bukureštu 2008. godine, a potom su godinu dana kasnije primljene u punopravno članstvo.

Nakon raspada bipolarnog sistema odnosa u međunarodnoj zajednici, osnovan je NATO-ov program Partnerstvo za mir (PzM) 1994. godine. Kao program za praktičnu bilateralnu saradnju između NATO-a i partnerskih zemalja PzM predstavlja

neposrednu pripremu država opredijeljenih za članstvo u NATO-u i prevashodno insistira na reformi sistema odbrane i vojnoj saradnji članica NATO-a i zemalja partnera. S druge strane, učestvovanjem u PzM, zemlje aspiranti za članstvo u NATO-u nastoje da putem uvođenja NATO standarda u svoj sistem bezbjednosti i druge institucije države koje su vezane za njegovo funkcionisanje, dostignu adekvatan nivo interoperabilnosti snaga i sredstava, radi učestvovanja sa snagama Alijanse i ostalim partnerima u zajedničkim operacijama uspostavljanja i održavanja mira na regionalnom i globalnom planu. Crna Gora je postala članica Partnerstva za mir 2006. godine i u Prezentionom dokumentu se jasno odredila da je cilj njenog učešća u PzM ulazak države u Sjevernoatlantsku alijansu.

Proces reformi i priprema za članstvo u NATO-u ostvaruje se kroz mehanizme PzM, koji predstavljaju uređeni sistem odnosa između partnera i NATO-a u procesu ostvarenja zajedničkih ciljeva. U dosadašnjoj praksi širenja NATO-a u novom svjetskom poretku uglavnom su primjenjivani sljedeći mehanizmi PzM: Individualni program partnerstva – IPP; Proces planiranja i revizije – PARP; različiti Individualni partnerski akcioni planovi – IPAP i Intenzivirani dijalog – ID. Crna Gora je uzela učešće u svim navedenim mehanizmima PzM.

Aktivnosti u IPP-u se odnose na osposobljavanje kadrova partnerskih zemalja iz sljedećih oblasti: civilno-vojni odnosi, upravljanje kriznim situacijama, komunikacije i informacioni sistemi, zaštita vazdušnog prostora i dr. Sve države članice i partneri u saradnji sa NATO-om vrše odabir aktivnosti koje im mogu biti od najveće koristi u procesu prilagođavanja svojih sistema odbrane zahtjevima NATO-a, u saglasnosti sa ciljevima iznijetim u Prezentionom dokumentu za učešće u PzM. PARP omogućava partnerima da razviju sposobnosti u dostizanju potrebnog nivoa interoperabilnosti nacionalnog sistema bezbjednosti za svoje unutrašnje potrebe i za učešće u zajedničkim operacijama sa članicama NATO-a i partnerskim državama, na očuvanju međunarodnog mira i stabilnosti. Učešćem u Procesu planiranja i revizije partneri sebi postavljaju zahtjeve u razvoju sopstvenih sposobnosti, u vidu Partnerskih ciljeva, pomoću kojih realizuju proces NATO standardizacije u zadanom vremenu prema sopstvenom izboru i mogućnostima.

Izradom i realizacijom različitih IPAP-ova omogućava se Alijansi da izradi programe pomoći za zemlje partnere koje traže bolje struktuiranu pomoć za domaće reforme, a u skladu sa specifičnim potrebama i okolnostima u sljedećim oblastima: 1. Političko-bezbjednosna pitanja; 2. Odbrana, bezbjednost i vojni ciljevi; 3. Informisanje javnosti, nauka, životna sredina i pitanja vezana za planiranje kriznih situacija i 4. Administrativna pitanja i bezbjednost informacija. Pomoću ID-ija se nastoji da se pomogne državi aspirantu da definiše područja na kojima je potrebno uskladiti i formulisati zajedničke preporuke za postizanje interoperabilnosti. U formi intenzivnih sastanaka na vrhu predstavnika NATO-a i partnera raspravlja se o političkim, vojnim, finansijskim i bezbjednosnim pitanjima vezanim za buduće članstvo u NATO-u.

Pored realizacije postavljenih ciljeva koji se realizuju kroz PzM mehanizme, u Partnerstvu za mir se na različitim bilateralnim osnovama saradnje sa međunarodnim organizacijama, partnerima i članicama NATO-a, potpisuju različiti sporazu-

mi, izvode zajedničke vježbe i niz drugih aktivnosti koje obezbjeđuju postizanje postavljenih ciljeva na putu za punopravno članstvo u NATO-u.

Osim učešća u Partnerstvu za mir, u savremenim okolnostima, nezaobilazan uslov za članstvo države u NATO-u je učešće u Akcioni plan za članstvo – MAP. To je status neposredne kandidature partnerske države za članstvo u Alijansi. Njime se u pretpristupnom procesu omogućava da se integrišu sve djelatnosti država članica i kandidata za prijem u NATO, te da taj proces bude usmjeravan od strane NATO-a, kao i od strane zemlje kandidata. MAP se realizuje u više godišnjih ciklusa kroz Godišnje nacionalne programe – ANP, koji su orijentisani na sadržaje iz pet područja: 1) politička i društvena; 2) odbrambena i vojna; 3) finansijska; 4) bezbjednosna i 5) pravna pitanja. Crna Gora je postala članica MAP-a u decembru 2009. godine.

Jedna od važnih pretpostavki, koju Crna Gora treba da ostvari u PzM i Akcionom planu za članstvo, je obezbjeđenje podrške i jasno ispoljene volje građana za članstvo u Sjevernoatlantskoj alijansi.

U procesu ostvarenja postavljenih ciljeva do članstva u NATO, Crna Gora se uglavnom suočavala sa problemima nedovoljnih administrativnih kapaciteta, naslijeđenih problema iz perioda učešća u zajedničkim državama do povratka nezavisnosti 2006. godine i materijalnih ograničenja za izvršenje potrebnih reformi u sistemu bezbjednosti.

S obzirom na vrlo uspješne reforme sistema odbrane Crne Gore, prije svega, u PzM, pozitivnu ulogu države u regionu i veličinu sistema nacionalne bezbjednosti, može se očekivati da će Crna Gora u narednih pet godina postati punopravna članica NATO-a. Koliko će ciklusa Crna Gora realizovati do punopravnog članstva u NATO, uglavnom zavisi od stepena uspješnosti realizacije postavljenih ciljeva u ANP. Da li će to biti poslije dva godišnja ciklusa ili više zavisi, pored rečenog, i od određenih okolnosti i dešavanja u međunarodnom okruženju, koja se ne mogu pozdano predvidjeti.

3. 2. 2. NACIONALNI SISTEM BEZBJEDNOSTI CRNE GORE – NASTANAK I PERSPEKTIVE RAZVOJA

U određenju pojma sistema bezbjednosti potrebno je poći od analize različitih saznanja iz istorijskih, antropoloških i drugih istraživanja dosadašnjeg razvoja ljudskog društva koja navode na zaključak da su osnove ljudskog postojanja u društvu njegove potrebe za osmišljavanjem, uspostavljanjem, razvojem i očuvanjem svog postojanja. Da bi bezbjednost kao djelatnost bila uspješna u savremenom stepenu razvoja društva, ona mora biti smisljena i svjesna djelatnost čitavog društva. Kako bi se to funkcionalno i racionalno uredilo, neophodno je uspostaviti sistem koji će osigurati učešće svih činilaca društva na realizaciji normi i pravila i osiguranje bezbjednosnih uslova za punu garanciju bezbjednosti svim strukturama društva. Takav sistem u savremenim uslovima predstavlja bezbjednosni sistem [3.66].

Kroz sistem bezbjednosti se vidi određeni stepen organizovanosti društvenih mogućnosti za izvršavanje bezbjednosne funkcije savremenog društva. S obzirom na ciljeve i sadržaj, u okviru bezbjednosnog sistema savremene države razlikujemo dva dijela:

- funkcionalni (vrste i oblici aktivnosti);
- institucionalni, odnosno strukturni (organizacija, nosioci aktivnosti itd.).

Sinonim bezbjednosnom sistemu na nivou države je nacionalni sistem bezbjednosti, koji je u većini država namijenjen, prije svega vojnoj bezbjednosti. Radi tačnijeg razmatranja savremene prakse na području bezbjednosti suverenih država, u *funkcionalnom* smislu je ispravno razlikovati *nacionalni odbrambeni sistem* i *nacionalni bezbjednosni sistem*. U pojmovno-terminološkom smislu, odnos između savremene nacionalne bezbjednosti i nacionalne odbrane jednak je odnosu između opšteg (nacionalna bezbjednost) i posebnog (nacionalna odbrana). U tom okviru, dakle, sistem nacionalne bezbjednosti je širi, krovni pojam, koji uključuje i nacionalnu odbranu. Savremene države sa svojim odbrambenim sistemom sprovode djelatnost odbrane u slučaju spoljne oružane agresije, dok nacionalni bezbjednosni sistem podrazumijeva djelovanje cjelokupnog društva, države i svih državnih organa u međusobnoj zavisnosti radi garancije bezbjednosti društvu, državi i pojedincu [3.67].⁴⁰

Osiguranje bezbjednosti pojedinca i društva u savremenoj civilizaciji je dobilo novo značenje. Države su u periodu hladnog rata, i ranije, problem nacionalne bezbjednosti ograničavale na vojna pitanja i sprovodile ga, prije svega, vojnim aktivnostima. Ostali oblici savremene nacionalne i međunarodne bezbjednosti, kao što su društveno-ekonomski, kulturni, duhovno-intelektualni i ekološki, bili su zanemareni, ali danas oni dobijaju sve veće značenje. Zato je razumljivo da savremeni odnosi i radikalne promjene unutar suverenih država i u odnosima među njima zahtijevaju novi pristup bezbjednosti, koji obuhvata sve njene sadržaje kao jednako važne. To uključuje i promjenu sadržaja bezbjednosne politike savremenih država u smislu sve veće uloge nevojnih sredstava i mehanizama u bezbjednosnim djelatnostima.

Dosadašnji stepen društvenog razvoja donosi, kao dodatak klasičnim izvorima ugrožavanja, nove nesigurnosti i ugrožavanja za društvo, prirodu i svijet u cjelini, kao što su na primjer, ekonomske krize, etnički sukobi, migracije, međunarodni terorizam i globalno zagađivanje okoline. U postojećim civilizacijsko-kulturnim odnosima, bezbjednost ima univerzalni sadržaj, koji se jasno iskazuje u totalnosti zahvata i preplitanja svih područja u određenom društvu (privrednog, političkog, socijalnog, ekološkog, vojno-odbrambenog itd.), kao i sve većoj povezanosti i međusobnoj zavisnosti globalnog društva [3.68].⁴¹

⁴⁰ Bezbjednost možemo definisati kao stanje u kojem je obezbijeđen uravnotežen fizički, duhovni, duševni i materijalni opstanak pojedinca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvenoj zajednici i prirodi. Tako shvaćena bezbjednost nedvosmisleno je strukturni element društva, koji obuhvata stanje i djelatnost, odnosno sistem. Bezbjednost se, dakle, odnosi i na društvo/državu u cjelini, tj. na nacionalnu, odnosno unutrašnju i spoljnu bezbjednost, a isto tako i na međunarodnu zajednicu, u kojem slučaju govorimo o međunarodnoj, odnosno svjetskoj bezbjednosti.

⁴¹ Bezbjednosti savremenih država odgovaraju činioci na pet osnovnih područja: vojnom, političkom, privrednom, socijalnom i ekološkom. Generalno gledano, vojna bezbjednost odnosi se na međusobne odnose oružanih snaga država i njihovih vojnih potencijala i namjera za njihovu upotrebu prema drugoj državi. Politička bezbjednost se odnosi na or-

Sistem nacionalne bezbjednosti, u suštinskom smislu, danas predstavlja sintezu svih podsistema u društvu, jer obezbjeđuje osnovne uslove za razvoj društva, kvalitet života i djelovanje u smjeru povećavanja otpornosti društva i prirode od ugrožavanja i otklanjanja posljedica prizvedenih izvorima ugrožavanja [3.69].

Sistem nacionalne bezbjednosti savremenih država obuhvata funkciju i strukturu na području nacionalne bezbjednosti, koje ne uključuju samo sposobnosti države za očuvanje vrijednosti svoga društva pred unutrašnjim i spoljnim ugrožavanjima mira i slobode građana već i zajedničko djelovanje s ostalim društvenim podsistemima radi daljeg razvoja i zaštite društva u cjelini.

Osnovni elementi sistema nacionalne bezbjednosti su operativne djelatnosti društva, koje osiguravaju njegovu bezbjednost. Savremenim društvima zajednički su sljedeći elementi nacionalne bezbjednosti:

a) *Bezbjednosna politika* koju u širem značenju definišemo kao djelatnost za pripremu obezbjeđenja od izvora budućeg ugrožavanja u prirodi i društvu. U užem smislu, predstavlja zbir svih mjera, djelatnosti i postupaka namijenjenih uspostavljanju i djelovanju sistema nacionalne bezbjednosti s ciljem stvaranja koncepta mehanizama i sredstava kojima se obezbjeđuju unutrašnja i spoljna bezbjednost društva. Pri razmatranju sadržaja politike nacionalne bezbjednosti neophodno je razmatrati dvije grupe činilaca:

- spoljno okruženje države (geostrateški i vojnopolitički položaj, međunarodni činiooci – regionalni i globalni) i
- unutrašnje prilike u državi (društveno-politički, normativno-pravni, privredni itd).

b) *Bezbjednosna struktura* je namijenjena za osiguranje bezbjednosti na nivou cjelokupnog društva i specifična je za svaku državu. Većini država su ipak zajednička dva elementa tog sistema – odbrana i unutrašnja bezbjednost.

Funkcije odbrambenog elementa su:

- odvracanje mogućeg neprijatelja;
- odbrana svoje teritorije;
- zaštita stanovništva i materijalnih dobara i uklanjanje posljedica agresije;
- neoružani otpor agresiji;
- djelovanje političkog i drugih podsistema u ratu itd.

Radi ostvarivanja tih funkcija odbrambeni element bezbjednosnog sistema države upotrebljava oružane snage i civilnu odbranu.

Funkcije unutrašnje bezbjednosti su:

- očuvanje zakonitosti i poretka;
- informativna djelatnost i

organizacionu stabilnost države, sisteme vladavine i ideologije, koje im daju legitimitet. Privredna bezbjednost se vezuje uz pitanja dostupnosti sirovinama, finansijskih sredstava i tržišta za održavanje odgovarajućeg stepena blagostanja i moći države. Socijalna bezbjednost se odnosi na prihvatljive uslove za razvoj jezika, kulture, religije i nacionalnog identiteta u cjelini. Ekološka bezbjednost predviđa očuvanje lokalne i planetarne biosfere kao osnovnog saistema na kojem se zasnivaju sve ostale ljudske aktivnosti.

– zaštita cjelokupne društvene infrastrukture.

Strukturne snage za sprovođenje tih funkcija su policija, obavještajne službe, inspekcijske službe i drugi organi formalnog društvenog nadzora.

c) *Bezbjednosno samoorganizovanje civilnog društva*, pri čemu je riječ o spontanom bezbjednosnom i samozaštitnom djelovanju pojedinaca i društvenih grupa (interesne i lokalne zajednice) na osnovama prirodnog prava svakog subjekta na samoodbranu, samozaštitu i samopomoć [3.70].

Svaka država je specifična po svojoj istoriji, organizaciji i razvoju i to se i te kako prepoznaje u njezinoj nacionalnoj politici sistema bezbjednosti. U istraživanjima savremenih sistema nacionalne bezbjednosti prevladavaju istraživanja koja te sisteme razmatraju na nacionalnom/državnom nivou, te zato nacionalnu bezbjednosnu politiku i sistem treba analizirati na nivou države pomoću različitih empirijskih pokazatelja, koji omogućavaju spoznaju njihove strukture i organizacije, ali i način djelovanja (motivacija i funkcionalnost). Pored toga, važno je obratiti pažnju na druge činioce koji uslovljavaju bezbjednosnu sposobnost države, kao što su: političko-priredna organizovanost i uspješnost, geografski i demografski činioci, geostrategijski i vojnopolitički položaj, prava i dužnosti države koja proizilaze iz međunarodnih ugovora i članstva u međunarodnim organizacijama, javno mnjenje, vojno-industrijski kompleks i njegov uticaj na suštinu politike nacionalne bezbjednosti itd.

Treba naglasiti da se sistem nacionalne bezbjednosti zasniva na ustavu države kao krovnom aktu, skupu strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata koji obezbjeđuju međusobnu povezanost i praktičnu realizaciju njegovih funkcionalnih i strukturnih elemenata.

3. 2. 2. 1. RAZVOJ SISTEMA BEZBJEDNOSTI CRNE GORE

Nacionalni sistem bezbjednosti Crne Gore izgrađivan je paralelno sa stvaranjem i izgradnjom crnogorske države. Činjenica da je crnogorska istorija, koja je slična sudbini malih država u regionu, uglavnom obilježena neprekidnim borbama za nacionalno oslobođenje i širenje svojih teritorija, i te kako opredijelila formiranje sistema bezbjednosti Crne Gore. U uslovima velikog siromaštva i istaknutog oblika plemenskog načina života, kao i vrlo nepovoljnog međunarodnog okruženja, nimalo nije bilo lako uspostaviti čvrste državne temelje, sistem vlasti u njoj i pouzdan sistem bezbjednosti koji će garantovati njen opstanak. U tom procesu vrlo važnu ulogu su odigrali istaknuti pojedinci koji su svojim djelom i pregalaštvom doprinijeli da Crna Gora krajem devetnaestog i početkom dvadesetog vijeka postane stabilna država u regionu.

Osnove administrativne vlasti u Crnoj Gori je započeo 1771. godine Šćepan Mali (1767–1774). Funkcije izvršnih organa vlasti vršila je relativno mala, naoružana formacija od 15 do 50 ljudi, koja je ujedno predstavljala i tjelesnu gardu lažnog cara Petra III [3.71]. Iz memoranduma koji su crnogorski poslanici uručili austrijskoj carici Mariji Tereziji u aprilu 1779. godine, vidi se da je Crna Gora u to vrijeme bila podijeljena na: – Katunsku, Riječku, Crmničku, Lješansku i Pješivačku nahiju (okrug).

Njima su upravljali gubernadur i mitropolit pomoću 5 serdara, 9 vojvoda i 34 kneza (sinteza svjetovne i duhovne vlasti, sve do 1833. godine).⁴²

Iako teokratski vladar, sistemsku izgradnju državne administracije, a time i pravne države, započeo je vladika *Petar I Petrović* (1782–1830). Prvi akt crnogorske centralne vlasti je *Zakonik Petra I, Zakonik opšti crnogorski i brdski*, usvojen je u oktobru 1798. godine, kada je potvrđeno i formiranje tzv. *Praviteljstva suda crnogorskog i brdskog* kao stalnog organa središnje upravne, sudske, ali i izvršne vlasti. Na Skupštini održanoj u Cetinju 4. oktobra 1799. izabrano je 50 narodnih glavara, članova *Praviteljstva suda*, koji su potpisali zakletvu da će suditi po *Zakoniku* donijetom godinu dana ranije. Zbog preopterećenosti članova suda, on je nazvan *Kulakom* [3.72].⁴³ Paralelno je formirana i *Kancelarija praviteljstva* (popularnije kao *Narodna kancelarija*), koja je, između ostalog, izdavala različita uvjerenja i putne isprave, što faktički znači da je obavljala i dio policijskih poslova [3.73].

Za razliku od *Kulaka*, koji je uglavnom reprezentovao sudsku vlast, prvu žandarmeriju, kao represivni organ izvršne vlasti, predstavljali su *Perjanici*. Vladika je 1829. godine, ustanovio sopstvenu tjelesnu gardu (stražu), jačine 18 *perjanika*, koja je istovremeno predstavljala i izvršni organ vrhovnog zemaljskog poglavara [3.74].⁴⁴

Novi teokratski vladar arhimandrit *Petar II Petrović Njegoš* (1830–1851) sazvao je na Cetinju u oktobru 1831. godine narodni *Sabor* na kome je konačno donijeta odluka o privremenom formiranju *Praviteljstvjuščeg senata crnogorskog i brdskog*⁴⁵ [3.75] (U početku 12 najistaknutijih crnogorskih starješina kao vrhovnu zakono-

⁴² *Nahije* su predstavljale administrativno-teritorijalne oblasti u periodu osmanske vladavine. *Gubernaduri* su bili posrednici u vršenju vlasti između Crne Gore i Mletačke republike u Katunskoj nahiji. Gubernadure su u najvećoj mjeri činili predstavnici bratstva Radonjića koji su poslije bratstva Petrovića bili najbogatiji u Crnoj Gori. U pravoslavnoj crkvi *mitropolitom* se zove arhiepiskop na čelu manje, nezavisne crkvene provincije (mitropolije). Većima je na čelu patrijarh. *Serdar* je najviša vojnička titula koja je pripadala vojnim zapovjednicima jednog ili više plemena, odnosno nahije što je zavisilo od plemena, odnosno nahije. Titula serdara preuzeta je iz osmanske nomenklature. Titula *vojvode* pripadala je prvom čovjeku u plemenu tj. starješini jednog ili više plemena. Vojvode nijesu imala sva crnogorska plemena već uglavnom ona najbrojnija. U plemenima koja nijesu imala vojvode najviša titula je bila kneževska. Dakle, *knez* je bio starješina jednog ili više manjih plemena odnosno seoskih zajednica tj srezova u okviru nahije.

⁴³ *Kulak* je predstavljao besplatan rad za državne potrebe u vrijeme osmanske vladavine, ali i u doba crnogorske države. U vrijeme Petra I Petrovića Njegoša, kao prvi organ centralne vlasti u Crnoj Gori, *Kulakom* je u žargonu nazvano Praviteljstvo suda crnogorskog i brdskog ustanovljenog 1798. godine.

⁴⁴ Svaki gardista je navodno bio visok 1.95–2,13 m. Pridjev *perjanik* je u suštini označavao ličnost sa pravom nošenja perjanice na kalpaku.

⁴⁵ *Senat* je u početkuje brojao 16, a potom 1834. godine 12 najistaknutijih crnogorskih starješina. Predstavljao je vrhovnu zakonodavnu, sudsku i upravnu vlast koji je trebalo da zada posljednji udarac plemenskome separatizmu.

Gvardija je manji sud i izvršni organ u isto vrijeme. Uspostavljena je u Crnoj Gori 1831 u sklopu Njegoševih reformi. Sudske funkcije su joj se sastojale u mirenju krvi, izgladivanju svađa, rješavanju sitnih sporova, izricanju presuda i kažnjavanju za manje prestupe, dok je

davnu sudsku i upravnu vlast koji je trebalo da zada posljednji udarac plemenskome separatizmu.) i *narodne straže – Gvardije* (jačine 100 ljudi, koja je zamijenila *Kuluk*).”

Ovakvim rješenjima, Njegoš je plemena pretvorio u administrativno – teritorijalne jedinice centralizovane države, u kojoj je *Senat* predstavljao zakonodavnu i sudsku vlast, *Gvardija* je vršila određene sudske i izvršne poslove, a njihove odluke na terenu sprovodili su *perjanici*. Pored njih, *kapetani*⁴⁶ su predstavljali plaćene činovnike centralne vlasti sa upravnim, sudskim, vojnim i policijskim ovlaštenjima. Iako je Njegoš uspostavio stabilnije temelje pravne države od svog prethodnika, isto je kao i Petar I permanentno nailazio na snažan otpor reformama, tako da ni on nije uspio da do kraja slomi plemenski partikularizam. Energично se suprotstavio *Gubernantu Crne Gore Radonjiću* koji je radio isključivo za austrijske interese. Petar II ga je uhapsio i protjerao iz Crne Gore. *Gubernadurstvo* je i ukinuo 1832. godine.

Danilo II Petrović Njegoš (1852–1860) je na Narodnoj skupštini u Cetinju 13. januara 1852. godine potvrđen za novog vladara (*vladiku*) Crne Gore, sa svim atributima njegovog prethodnika, Petra II Petrovića Njegoša. Međutim, *Narodna skupština* je, početkom marta 1852. godine, usvojila predlog *Senata* o novoj organizaciji crnogorske države, prema kome je „Crna Gora ubuduće trebalo da bude svjetovna Kneževina pod vladom nasljednog Knjaza. Za Knjaza crnogorskog bi se priznao Gospodar Danilo Petrović Njegoš, a poslije njegove smrti nasljedstvo bi pripalo njegovim muškim potomcima po pravu prvorođenja”. Ovi zaključci su u formi peticije 19. marta 1852. godine upućeni na saglasnost ruskom caru Nikoli I. Na velikoj svečanosti u Cetinju 15. avgusta 1852. godine pročitano je pismo ruskog ministra inostranih poslova da je „njegovo veličanstvo car ruski, uvažavajući molbu naroda i *Senata* crnogorskoga, pristao na to, da se Danilo ne vladiči, nego da postane Knjaz.”⁴⁷ [3.76] Ovim je označen početak svjetovne autokratije u Crnoj Gori, koju je ukidanjem gubernadurstva, još 1833. godine, nagovijestio Petar II Petrović Njegoš.

Knjaz Danilo je 21. novembra 1852. godine (drugog dana *Narodne* odnosno „*Gospodinske*” *skupštine*, pročitao spisak imena starih i novoizabranih *senatora*, *kapetana* i *perjanika*. Skupština je potvrdila odluku od marta mjeseca iste godine da se u zemlji sudi po starom *Zakoniku Petra I*. Međutim, kako su svi bili svjesni da je ovaj

za teže slučajeve odlučivao Crnogorski Senat. U ulozi izvršnog organa sprovodila je odluke *Senata*, pronalazila i hvatala krivce na Cetinju. *Gvardija* je znatno doprinijela smanjenju plemenske samovolje. Imali su platu za svoj rad.

Perjanici su bili organ policijske vlasti, osnovan 1831. godine. Pored funkcije brige o vladličinoj bezbjednosti i *Senata*, oni su bili poseban policijski odred.

⁴⁶ *Kapetanije* kao osnovne upravno-administrativne jedinice u Crnoj Gori uspostavljene su 1837. godine. Kapetanije su bile sastavljene od seoskih opština na čijem se čelu nalazio kapetan koji je predstavljao najvišu lokalnu vlast. Kapetan je imao administrativnu, sudsku i vojno-policijsku vlast u kapetanijama. Kapetanije su postojale do kraja državne nezavisnosti Crne Gore.

⁴⁷ Knjaz je vladarska titula u Crnoj Gori od 1852. do 1910. godine. Budući da je u Crnoj Gori već postojala titula kneza, koju su koristile seoske (plemenske) starješine, novi crnogorski vladar je naredio da nakon njegovog imenovanja za knjaza više nijedan seoski starješina ubuduće ne smije koristiti ovu titulu. Titula knjaza na ruskom jeziku znači knez.

akt već zastario i da je regulisao samo neke segmente pravnog života, usvojen je novi *Zakonik* 23. aprila 1855. godine, poznatiji kao Danilov zakonik.

Danilo je zadržao naslijeđene relativno uhodane institucije centralne državne administracije, što mu je olakšalo posao na proširivanju administracije lokalnih organa vlasti. Tokom pedesetih, ukinuo je knežine i knezove, a broj kapetana je povećao na 50. Kapetanima je prepustio lokalnu vojnu, administrativnu, sudsku (za sporove čiji troškovi nijesu prelazili 20 talira) i izvršnu vlast. U toku svoje vladavine stvorio je državu, koja se u administrativno – upravnom pogledu bazirala na teritorijalnom principu i hijerarhijskom sistemu stroge subordinacije, odnosno, poslušnosti lokalnih organa centralnoj vlasti, kako po vertikalnoj tako i po horizontalnoj liniji upravljanja.

Novi crnogorski knjaz *Nikola I Petrović* (knjaz od 1860. do 1910, kralj od 1910. do 1918) je uvođenjem sistema neposrednog godišnjeg oporezivanja imovine svih stanovnika i struktura društva, osim upravnih organa vlasti, znatno ojačao državnu kasu. U proljeće 1868. godine, Knjaz je sazvaio Skupštinu na Cetinju i promovisao nove političke i sudske reforme. Već 1871. godine nahije i kapetanije su zamijenjene *načelstvima* kojih je formirano ukupno 8.

U martu 1879. godine Knjaz je sazvaio Narodnu skupštinu na kojoj je donijet set novih reformskih odluka. *Načelstva* koja su se održala samo 7 godina, ukinuta su, a lokalna uprava je vraćena na stari sistem podjele (10 nahija odnosno okružnih kapetanstava). Pola vijeka stara institucija *Senata*, zamijenjena je novoustrojenim *Državnim savjetom i Velikim sudom*. Državni savjet je predstavljao zakonodavno tijelo sastavljeno od svih ministara novoustrojenih *Uprava* i određenog broja članova koje je birao lično Knjaz. Veliki sud je predstavljao vrhovnu sudsku instancu, a sastojao se od 4 člana i predsjednika. Osnivanje ovih tijela predstavljalo je još jedan pokušaj razdvajanja zakonodavne, sudske i izvršne vlasti. Na istoj Skupštini oformljena je i neka vrsta ministarstava (uprave), tako da su po prvi put uspostavljene *Uprava za unutrašnja djela* i *Uprava za vojna djela*. Školovanje oficira crnogorske vojske u Austriji i Italiji 1886. godine, je originalan dokaz da se iskreno nastupalo u razdvajanju vojnih i civilnih nadležnosti u vršenju izvršne vlasti.

Kako mjere predviđene skupštinskim odlukama iz 1879. godine, kao i *Zakon o Knjaževskoj vladi* od decembra 1902. godine, nijesu uspjeli da razgraniče zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast u državi, *Ukazom* od 21. aprila 1903. godine, donijet je *Zakon o ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih djela i administrativnoj podjeli države* [3.77].

Članom 8 zakona, Kneževina je bila podijeljena na 5 *upravnih oblasti* (umjesto dotadašnjih 10 *okružnih kapetanstava*). Upravne oblasti su: (1) *Katunsko-riječka* sa sjedištem u Cetinju; (2) *Zetsko-brdska* sa sjedištem u Podgorici; (3) *Nikšička* sa sjedištem u Nikšiću; (4) *Moračko-vasojevička* sa sjedištem u Kolašinu; (5) *Primorsko-crnička* sa sjedištem u Baru. Na čelo svake oblasti postavljen je *oblasni upravitelj*, čiji je djelokrug opredijeljen zasebnom naredbom Državnog savjeta. Oblasnim upraviteljima bili su potčinjeni šefovi oblasnih policija, a oblasni inženjeri, ljekari i ekonomi su mu bili na raspolaganju.

Oblasni upravitelj je vršio neposredan nadzor nad plemenskim *kapetanima*, starao se o objavljivanju i tačnom vršenju zakona i vršio nadzor nad nadležstvima, opštinama, društvima i državnim činovnicima područne oblasti. Oblasni upravitelj

je bio zadužen i za državnu imovinu (sem vojne), a vršio je nadzor i nad zemljama *muadžedinskim* (muslimanskim krajevima) prema uputstvima i naredbama ministra. *Dužnosti plemenskih kapetana, ministar unutrašnjih djela* verificovao je 7. juna 1903. godine, naglašavajući da su oni, pošto *kapetanija* po administrativnoj podjeli zemlje spada u upravu određene oblasti, potčinjeni *upravitelju oblasti* [3.78].

Dalja podjela oblasti na 56 kapetanija i 6 varoških opština, završena je tek 1905. godine paralelno sa donošenjem prvog *Ustava* (poznatog kao Nikoljdanski ustav jer je donijet 19. decembra na sv. Nikolu i „oktroisan”, jer ga je donio monarh, a Skupština ga je primila) i formiranja Narodne skupštine Crne Gore [3.79].

U tom procesu razdvajanja nadležnosti zanimljivo je pomenuti i *Uredbu o formaciji cjelokupne vojske Knjaževine Crne Gore*, koja je donijeta u septembru 1908. godine [3.80]. Ovom uredbom perjanici su i zvanično potpali pod Ministarstvo vojno. Iste godine sa *Zakonom o ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih djela i administrativnoj podjeli države*, donijet je i *Zakon o ustrojstvu Ministarstva vojnog* [3.81]. Ovim zakonom je regulisano da je Ministarstvo vojno najviša upravna vlast u zemlji. Na potpuno regulisanje odnosa između policijskih i vojnih nadležnosti čekalo se punih sedam godina. Ukazom Knjaza od 29. aprila 1910. godine donijet je *Zakon o ustrojstvu vojske za Knjaževinu Crnu Goru* [3.82]. Po ovom zakonu, teritorija Crne Gore bila je podijeljena na četiri divizijske oblasti: Cetinjsku, Podgoričku, Nikšićku i Kolašinsku, 11 brigadnih oblasti, 52 bataljonska okruga i 322 četna područja. Poslije balkanskih ratova formirane su još i Pljevaljska i Pećka divizijska oblast.

U nastojanju da modernizuje državnu administraciju i razdvoji sudsku od izvršne vlasti, ministar unutrašnjih djela Jovan Plamenac je u januaru 1910. prezentovao projekat nove teritorijalne i administrativne podjele na 10 oblasti i 34 kapetanije. Plamenac je predvidio da se prema ukazanoj potrebi u pojedinim kapetanijama uz policijskog kapetana formiraju i dva kapetanska suda. Skupština je 15. januara usvojila novi zakon, ali je već 29. januara on izmijenjen u stari oblik, osim što je na prethodnih pet oblasti dodata samo još jedna nova, Vasojevićka oblast. Tako se administrativna podjela ustalila na 6 oblasti i 56 kapetanija. Naime, po predlogu Plamenca, broj kapetanija je trebalo smanjiti sa 56 na 34, što je povređivalo ukorijenjene običaje i shvatanja o teritorijalnom jedinstvu plemena. Novom podjelom bi djelovi pojedinih plemena pripali kapetanijama formiranim od drugih plemena. Smanjenje broja kapetanija uticalo bi i na smanjenje broja poslanika, jer je svaka stara kapetanija predstavljala izborni srez, koji je birao po jednog poslanika u Skupštini. Shvatajući da su reforme u smislu drugačije administrativne podjele zemlje nemoguće, ministar unutrašnjih djela je krajem 1911. godine podnio projekat novog zakona o žandarmeriji. Međutim, balkanski ratovi omeli su i modernizaciju policijskog aparata. Iz Prvog balkanskog rata Crna Gora je izašla proširena za Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Peć, Rožaje, Đakovicu, Plav, Gusinje i Tuzi. U novim oblastima formirano je 6 brigada crnogorske vojske sa ukupno 19 bataljona, sa kojima je paralelno ustanovljena i policijska žandarmerija.

Zbog stvaranja državnog aparata u uslovima nikada neprevladanog plemenskog partikularizma, u Knjaževini i Kraljevini Crnoj Gori, sve do 1916. godine, nije sprovedeno striktno razdvajanje vojnih i policijskih nadležnosti, kao ni zakonodavne, sudske i izvršne vlasti.

3. 2. 2. 2. SAVREMENA RJEŠENJA SISTEMA BEZBJEDNOSTI CRNE GORE

Neposrednu osnovu i nasljeđe za uspostavljanje savremenog sistema bezbjednosti Crne Gore predstavljala su rješenja formulisana Ustavnom poveljom zajedničke države Srbije i Crne Gore [3.83]. Naime, SCG *de facto* nije funkcionisala kao jedinstven bezbjednosni prostor, niti je imala jedinstven bezbjednosni sistem. U nadležnosti Unije su samo bili odbrana i vojska, dok su države članice osnivale i kontrolisale sve ostale segmente sektora bezbjednosti i komponente oružanih snaga [3.84].

Poslije 88 godina Crna Gora je povratila svoju državnost na referendumu građana 21. maja 2006. godine. Osnovni krovni dokumenti kojima je u sadašnjim uslovima regulisano uspostavljanje sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore su: Ustav, Strategija nacionalne bezbjednosti, Strategija odbrane i Nacionalna strategija za vanredne situacije Crne Gore. Njihova primjena reguliše se zakonima koje usvaja Skupština i podzakonskim aktima koje donosi Vlada Crne Gore.

Zbog potrebe usaglašavanja ustavnih rješenja sa evropskim standardima, prošlo je nešto više od godinu dana nakon sticanja nezavisnosti, kada je Crna Gora konačno dobila novi Ustav u oktobru 2007. godine [3.85]. Dok je starim ustavnim odredbama bilo predviđeno da Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju odbrane donosi Vlada, što je bilo potpuno neadekvatno i nelogično, novi Ustav predviđa da ove važne strateške dokumente usvaja Skupština Crne Gore. Tako su, radi usaglašavanja odredbi ovih strateških dokumenata sa novim ustavnim odredbama, usvojeni novi dokumenti Strategije nacionalne bezbjednosti i Strategije odbrane.

Po *Ustavu Crne Gore*, najvišem državnom pravnom aktu, vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku Sud. Vlast je ograničena Ustavom i zakonom. Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud, dok su vojska i bezbjednosne službe pod demokratskom i civilnom kontrolom. Pripadnici Vojske CG mogu biti u sastavu međunarodnih snaga. Ustavom je, takođe, predviđeno postupanje elemenata sistema nacionalne bezbjednosti u slučajevima ratnog i vanrednog stanja u zemlji ili na dijelu njene teritorije.

Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore predstavlja strateški dokument kojim se definišu razvoj i funkcionisanje sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore. Na osnovama ovog dokumenta izrađuju se sva ostala bezbjednosna strateška dokumenta. To je dokument koji se može inovirati, mijenjati i prilagođavati savremenim izazovima i prijetnjama i shodno tome bezbjednosnim potrebama Crne Gore.

Strategija odbrane Crne Gore je dokument koji pruža odgovore na najvažnija pitanja u oblasti funkcionisanja i razvoja sistema odbrane. Ovaj dokument proizilazi iz Ustava Crne Gore, Strategije nacionalne bezbjednosti, Prezentacionog dokumenta Crne Gore za Partnerstvo za mir i njenog strateškog opredjeljenja za evropske i evroatlantske integracije.

Nacionalna strategija za vanredne situacije [3.86], u uslovima realizacije nekog destruktivnog prirodnog ili tehnološkog hazarda, predstavlja jedan od strateških dokumenata nacionalne bezbjednosti, koji ima za cilj uspostavljanje državnog odnosa prema vanrednim situacijama i organizovanog djelovanja državnih i drugih insti-

tucija za efikasnu akciju u vanrednim situacijama, izazvanim svim oblicima velikih prirodnih nesreća, tehničko-tehnoloških havarija i epidemija zaraznih bolesti, radi predupređivanja njihovog nastanka i preduzimanja mjera preventivne zaštite, ublažavanja njihovih posljedica, kao i razvojem pripremljenosti specifičnih državnih kapaciteta i cijele društvene zajednice, za slučaj njihovog događanja u budućnosti. Nažalost, nakon usvajanja novog Ustava Crne Gore i Strategije nacionalne bezbjednosti, nije došlo do promjene i usklađivanja ove strategije sa tim dokumentima, koja u novonastalim uslovima promijenjenog sistema nadležnosti u procesu upravljanja sistemom nacionalne bezbjednosti, ne može dati adekvatan odgovor na ključni razlog njenog postojanja – pravovremeno i organizovano postupanje državnih organa, institucija i svih društvenih subjekata u otklanjanju posljedica prilikom nastanka prirodnih ili tehnoloških hazarda.

3. 2. 2. 3. STRATEGIJA NACIONALNE BEZBJEDNOSTI CRNE GORE

Još u vrijeme funkcionisanja zajedničke države SCG, u Crnoj Gori je sačinjen Nacrt strategije nacionalne bezbjednosti države. Odmah nakon proglašenja nezavisnosti, tj. u junu 2006. godine, Vlada je usvojila tekst ovog najvažnijeg dokumenta za početak izgradnje sistema bezbjednosti Crne Gore u novim uslovima [3.87]. Radi usglašavanja teksta Strategije nacionalne bezbjednosti s odredbama teksta novog Ustava, ukazala se potreba usvajanja novog dokumenta. Pored toga, u novi tekst je trebalo ugraditi i neke odredbe Prezentionog dokumenta o učestvovanju Crne Gore u Partnerstvu, pa je Skupština Crne Gore na tim osnovama usvojila novi tekst Strategije nacionalne bezbjednosti, u novembru 2008. godine.

Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore predstavlja strateški dokument kojim se definišu razvoj i funkcionisanje sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore i izraz je njenog opredjeljenja da bude dio regionalnih i međunarodnih sistema bezbjednosti. Strategijom se, na osnovu utvrđenih nacionalnih interesa, bezbjednosnih izazova, rizika i prijetnji, određuju bezbjednosni ciljevi, moguće reagovanje države Crne Gore, sistem nacionalne bezbjednosti i potrebni resursi.

Njome se, takođe, potvrđuje državno opredjeljenje Crne Gore da preduzme sve neophodne aktivnosti kako bi ispunila uslove za njenu integraciju u evropske, evroatlantske i druge međunarodne bezbjednosne strukture. U tom kontekstu, strateški cilj Crne Gore je da, u najkraćem mogućem roku, postane punopravni član NATO-a i EU. Imajući u vidu taj cilj, Crna Gora je postala član NATO programa Partnerstvo za mir i potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU.

Strategija predstavlja osnovu za suštinsku reformu bezbjednosnih struktura, kao i za normativno prilagođavanje i dalji razvoj sistema nacionalne bezbjednosti. Na osnovama ovog dokumenta izrađuju se sva ostala bezbjednosna strateška dokumenta. To je dokument koji se može inovirati, mijenjati i prilagođavati savremenim izazovima i prijetnjama i shodno tome bezbjednosnim potrebama Crne Gore.

Ostvarenje strateških bezbjednosnih interesa i ciljeva Crne Gore, preciziranih Strategijom, zasnovani su na principima razvijene demokratije, pravne države, tržišne ekonomije i orijentacije prema evroatlantskim i evropskim integracijama, po-

štujući međunarodno pravo i međunarodno prihvaćena načela o mirnom rješavanju sporova.

Nacionalni interesi predstavljaju najvažnije potrebe Crne Gore i njenih građana, koje proizilaze iz najviših vrijednosti Crne Gore utvrđenih Ustavom, a to su: sloboda, jednakost, nacionalna i rodna ravnopravnost, stabilnost društva, socijalna pravda, ljudska prava, imovinska sigurnost, očuvanje prirode i životne sredine, vladavina prava i demokratija. Mirno i stabilno okruženje, zaštita života i imovine građana i razvoj demokratije, predstavljaju važne nacionalne interese.

Spoljna i bezbjednosna politika Crne Gore je posebno usmjerena na razvijanje dobrih odnosa sa susjedima i jačanje regionalne saradnje u cilju uspostavljanja povjerenja i promovisanja mira u Jugoistočnoj Evropi, kao i članstva u međunarodnim i regionalnim organizacijama.

Polazeći od potrebe intenziviranja ekonomskog napretka i jačanja sopstvene uloge i odgovornosti za bezbjednost evroatlantskog prostora, kroz započete reforme i integrativne procese, Strategija jasno definiše da je Crna Gora opredijeljena za članstvo u NATO-u.

S obzirom na to da je proces učlanjivanja u EU strateški prioritet Crne Gore, harmonizacija sa Zajedničkom spoljnom i bezbjednosnom politikom Evropske unije, kao i Evropskom bezbjednosnom i odbrambenom politikom, kao njenim integralnim dijelom, činiće okosnicu razvoja odnosa Crne Gore prema regionalnim, evropskim i svjetskim pitanjima.

Regionalna saradnja i odnosi sa susjedima su od ključnog značaja za ostvarivanje stabilnosti i bezbjednosti regiona, ali su ujedno i preduslov za napredak u evroatlantskim i evropskim integracijama. Uključivanjem u punopravno članstvo regionalnih bezbjednosnih inicijativa, Crna Gora će dodatno osnažiti mehanizme bezbjednosno-političke saradnje.

Učlanjivanjem i aktivnim učestvovanjem u radu međunarodnih organizacija – Ujedinjenih nacija, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, Savjetu Evrope i druge, Crna Gora ostvaruje prioritete i ciljeve bezbjednosne i spoljne politike. Posebnim angažmanom u UN i OEBS, na izgradnji i aktivnim učešćem u kolektivnoj bezbjednosti, Crna Gora će dodatno afirmisati svoju poziciju kad su u pitanju oblasti kao što su: učešće u međunarodnim mirovnim i humanitarnim operacijama i misijama, neproliferaciji oružja, kontroli naoružanja i oružja za masovno uništenje, kao i u nizu drugih aktivnosti od značaja za promociju međunarodne uloge Crne Gore u okviru ovih organizacija.

Prema Strategiji nacionalne bezbjednosti, aktuelnu bezbjednosnu situaciju u Crnoj Gori treba posmatrati u širem regionalnom i globalnom kontekstu. Imajući u vidu njeno istorijsko nasljeđe i pozitivne trendove nakon obnavljanja nezavisnosti, Crna Gora ima specifično mjesto i značajnu ulogu u stabilnosti regiona. Spektar izazova, rizika i prijetnji je širok i karakterišu ga brze promjene, nepredvidivost, složenost i umanjenje značaja geografskog rastojanja. Region Zapadnog Balkana je još uvijek opterećen događajima iz prošlosti i neriješenim problemima, što može prouzrokovati nestabilnost na nekim njegovim područjima.

Kao posljedica smanjenja vojnih efektiva u regionu, integracije zemalja u NATO i EU i razvijanja politike povjerenja, saradnje i partnerstva, opasnost od vojne prijetnje Crnoj Gori danas je značajno smanjena, ali se u budućnosti ne može isključiti. Međutim, s obzirom na položaj Crne Gore, na njenu bezbjednost mogu negativno uticati krize u neposrednom okruženju.

Intenziviranje transnacionalnih rizika i prijetnji u regionu i šire, a prije svega međunarodni terorizam i organizovani kriminal mogu negativno da utiču na nacionalnu bezbjednost Crne Gore. Međunarodni terorizam i organizovani kriminal predstavljaju ozbiljnu prijetnju međunarodnom miru i bezbjednosti. Ove pojave, bez obzira na to je li njihov izvor u neposrednom okruženju ili van njega, realni su bezbjednosni rizici i prijetnje za Crnu Goru. Organizovani kriminal i posljedice koje on donosi (destabilizacija državnih institucija, narušavanje pravnog poretka, narušavanje ekonomskog sistema i korupcija) predstavljaju bezbjednosni rizik za Crnu Goru. Bezbjednosni rizici i prijetnja Crnoj Gori takođe su: krijumčarenje opojnim drogama, oružjem, ilegalne migracije, trgovina ljudima i proliferacija oružja za masovno uništenje.

Posljedice procesa globalizacije kao i problemi tranzicije: rastuća globalna razlika između bogatih i siromašnih zemalja sa političkim posljedicama te neravnopravnosti, kao i ekonomski i socijalni problemi, mogu negativno uticati i na ekonomske interese i razvoj Crne Gore.

Prirodne, tehničko-tehnološke, hemijske, biološke, nuklearne i radiološke katastrofe, epidemije, kao i posljedice terorizma mogu stvoriti znatne rizike i prijetnje po bezbjednost, posebno imajući u vidu činjenicu da je Crna Gora mlada država i da svoju infrastrukturu u najvećoj mjeri sada izgrađuje.

Višak zastarjelog naoružanja i municije, takođe, predstavlja značajan bezbjednosni rizik za Crnu Goru jer su njihovo skladištenje i rokovi upotrebe znatno zastarjeli.

Ekološke prijetnje svjetskoj bezbjednosti proizilaze iz niza problema kao što su: globalno zagrijavanje, količina emisije štetnih gasova, uništavanje ozona, smanjenje plodnih poljoprivrednih površina i rezervi pitke vode. Navedeni problemi mogu narušiti stabilnost i bezbjednost pojedinih dijelova svijeta, a takvi poremećaji se mogu odraziti i na globalnu bezbjednost, pa tako i bezbjednost Crne Gore.

Povećanjem korišćenja informatičkih tehnologija, Crna Gora postaje ugrožena u području informatičke bezbjednosti. Saobraćajna infrastruktura, telekomunikaciona mreža, zdravstveni i socijalni sistem, finansijski sistem i snabdijevanje, samo su neka od područja čije se funkcionisanje može ograničiti ili potpuno paralisati djelovanjem sajber (kompjuterskog) kriminala.

Strategijom se, takođe, izražava spremnost Crne Gore da odgovori na rizike i prijetnje po nacionalnu i međunarodnu bezbjednost, izvršavajući sljedeće misije:

- razvija i održava svoju sposobnost da zaštiti i odbrani svoj suverenitet, granice, teritoriju vazdušni prostor, morski prostor i stanovništvo od prijetnji i korišćenja sile strateških razmjera;

- održava i unapređuje unutrašnju bezbjednost, zaštitom ustavnog poretka, demokratskog političkog sistema, ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugih ustavno-pravno promovisanih vrijednosti;

– upravlja vanrednim situacijama izazvanih prirodnim katastrofama, ekološkim, tehničko-tehnološkim, hemijskim, biološkim, nuklearnim i radiološkim katastrofama, epidemijama, kao i posljedicama terorizma i drugih hazarda koji mogu stvoriti rizike i prijetnje po bezbjednost Crne Gore i regiona;

– učestvuje u međunarodnim mirovnim i humanitarnim operacijama pod vođstvom UN, NATO-a i EU, ističući odlučnost da pruži doprinos izgradnji i očuvanju mira na regionalnom i globalnom nivou.

Strategija dalje precizira da za realizaciju postavljenih ciljeva posebno treba imati u vidu da novi bezbjednosni izazovi, rizici i prijetnje zahtijevaju nove sposobnosti i savremenu obuku. Razvoj i obuka kadrova je ključna oblast za izgradnju uspješnog sistema bezbjednosti Crne Gore. U tom smislu neophodno je, prije svega koristeći mehanizme međunarodne saradnje, značajno unaprijediti kvalitet civilnog, vojnog i policijskog osoblja, a posebno školovati specijaliste za korišćenje i razmjenu informacija, upotrebu savremene tehnologije i zaštitu informacionih sistema od kompjuterskog terorizma. Pored ljudskih, veoma su važni i materijalni resursi, koji obuhvataju prirodne, privredne, finansijske, energetske, informacione i ostale potencijale Crne Gore koji se angažuju za bezbjednosno-odbrambene potrebe.

3. 2. 2. 4. STRUKTURA I UPRAVLJANJE SISTEMOM BEZBJEDNOSTI CRNE GORE

Imajući u vidu rizike, izazove i prijetnje po bezbjednost zemlje definisane Strategijom nacionalne bezbjednosti Crne Gore i pozitivnu naslijeđenu praksu, sistem nacionalne bezbjednosti nastoji da se adekvatno odnosi prema njima i predstavlja funkcionalno jedinstvo svih elemenata države radi obezbjeđenja zaštite nacionalnih interesa i vrijednosti Crne Gore. Strukturu sistema nacionalne bezbjednosti čine institucije i organi države koji upravljaju, planiraju, organizuju, usklađuju i ostvaruju mjere i aktivnosti u sistemu bezbjednosti.

Osnovni elementi sistema nacionalne bezbjednosti su: Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, Vlada Crne Gore, Savjet za odbranu i bezbjednost, Snage bezbjednosti, Snage za djelovanje u vanrednim situacijama, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Tužilaštvo i sudovi [3.88].

Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, Vlada Crne Gore i Savjet za odbranu i bezbjednost su upravljački elementi sistema nacionalne bezbjednosti.

Snage bezbjednosti Crne Gore su vojska i policija i njihova upotreba reguliše se posebnim zakonom.

Vojska je nosilac odbrane i predstavlja oružanu silu koja brani nezavisnost, suverenost i državnu teritoriju Crne Gore, doprinosi izgradnji i očuvanju međunarodnog mira u skladu sa principima međunarodnog prava o upotrebi sile. Vojska pomaže civilnim vlastima prilikom prirodnih ili vještački izazvanih katastrofa i može se angažovati kao podrška policiji u borbi protiv terorizma.

Policija obezbjeđuje opštu, ličnu i imovinsku sigurnost i zaštitu građana. Policija je nosilac unutrašnje bezbjednosti, obavlja poslove koji se odnose na sprečavanje i suzbijanje svih oblika kriminala, posebno organizovanog kriminala i korupcije, za-

štitu ljudskih prava, nadzor i kontrolu državne granice, obezbjeđivanje javnog reda i mira, bezbjednost građana i bezbjednosti saobraćaja i pomaže civilnim vlastima prilikom prirodnih ili vještački izazvanih katastrofa. Nosilac je borbe protiv terorizma, proliferacije oružja za masovno uništavanje, korupcije i droge.

Snage za djelovanje u vanrednim situacijama treba da budu organizovane kao dio integrisanog odgovora na vanredne situacije izazvane prirodnim, ekološkim, tehničko-tehnološkim, hemijskim, biološkim, nuklearnim i radiološkim katastrofama i drugim nesrećama, kao i posljedicama terorizma i drugih hazarda koji mogu stvoriti rizike i prijetnje po bezbjednost Crne Gore i regiona. Sektor za vanredne situacije i civilnu bezbjednost, kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave je nosilac funkcije upravljanja u vanrednim situacijama.

Agencija za nacionalnu bezbjednost, kao dio integrisanog nacionalnog sistema bezbjednosti, u saradnji sa državnim organima, ministarstvima i organima uprave, u skladu sa bezbjednosnim standardima, na osnovu Ustava i zakona, vrši poslove nacionalne bezbjednosti koji se odnose na zaštitu Ustavom utvrđenog poretka, bezbjednost i teritorijalni integritet Crne Gore, Ustavom utvrđena ljudska prava i sloboda, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbjednost Crne Gore [3.89].

Državno tužilaštvo je jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Poslove Državnog tužilaštva vrši državni tužilac. U nadležnosti Specijalnog tužioca su krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina.

Sudovi su samostalni i nezavisni. Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora. U Crnoj Gori ustavnim odredbama je zabranjeno osnivanje prijekih i vanrednih sudova. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori i on obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova. Sudiju i predsjednika suda bira i razrješava Sudski savjet. Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Ustavom je zagantovano da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Imajući u vidu iskustva i praksu razvijenih zapadnih zemalja, s pravom se može utvrditi da je bez efikasnog pravosudnog sistema nemoguće ostvariti interese i ciljeve Crne Gore na području nacionalne bezbjednosti.

Ostali elementi sistema nacionalne bezbjednosti su: građani, doborovljna udruženja građana, privredna društva, agencije za privatno obezbjeđenje objekata, lokalna samouprava, ustanove i organizacije od značaja za bezbjednost i odbranu. Oni svoje bezbjednosne i odbrambene zadatke izvršavaju na osnovu Ustava i zakona.

Upravljanje sistemom nacionalne bezbjednosti uređuje se Ustavom Crne Gore, zakonima iz ove oblasti i podzakonskim aktima za njihovu implementaciju. Integrisanim upravljanjem sistemom bezbjednosti obezbjeđuje se koordinacija i saradnja između različitih organizacija i institucija koje obavljaju civilne, policijske i vojne dužnosti na nivou države ili lokalne samouprave u situacijama redovnog, vanrednog i ratnog stanja [3.90]. Upravljanje sistemom nacionalne bezbjednosti ostvaruju:

Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, Vlada Crne Gore i Savjet za odbranu i bezbjednost.

Skupština Crne Gore donosi Ustav i zakone, donosi Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju odbrane; proglašava ratno i vanredno stanje; odlučuje o upotrebi snaga u međunarodnim misijama, vrši nadzor nad vojskom i bezbjednosnim službama. Ona je odgovorna za obezbjeđenje zakonskih pretpostavki za funkcionisanje sektora bezbjednosti i odbrane.

Šef države je Predsjednik Crne Gore, koji se bira neposredno na opštim izborima svake pete godine, sa najviše dva mandata. Predsjednik predstavlja Crnu Goru u zemlji i inostranstvu, imenuje mandataru za sastav Vlade i vrši poslove u oblasti odbrane i bezbjednosti. Predsjednik Crne Gore predsjedava Savjetom za odbranu i bezbjednost, komanduje vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost i odlučuje o njenoj upotrebi, u skladu sa zakonom.

Vlada Crne Gore vodi nacionalnu bezbjednosnu politiku: predlaganjem Strategije nacionalne bezbjednosti, Strategije odbrane i zakona iz ove oblasti; realizacijom Strategije nacionalne bezbjednosti; praćenjem stanja nacionalne bezbjednosti; donošenjem uredbe sa zakonskom snagom za vrijeme vanrednog ili ratnog stanja ako Skupština Crne Gore nije u mogućnosti da se sastane; utvrđivanjem organizacije rada organa državne uprave u slučaju vanrednog ili ratnog stanja; predlaganjem ambasadora i šefova drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu; zaključivanjem i staranjem o sprovođenju međunarodnih ugovora i sporazuma iz oblasti nacionalne bezbjednosti i kompatibilnosti nacionalnih zakona s međunarodnim dokumentima; obezbjeđenjem materijalnih i finansijskih sredstava za potrebe sistema nacionalne bezbjednosti i potrebnog nivoa operativne i borbene sposobnosti snaga bezbjednosti.

Savjet za odbranu i bezbjednost donosi odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore, analizira i ocjenjuje bezbjednosnu situaciju u Crnoj Gori i donosi odluke za preduzimanje odgovarajućih mjera, postavlja, unapređuje i razrješava oficire vojske, predlaže Skupštini proglašenje ratnog i vanrednog stanja i predlaže upotrebu vojske u međunarodnim snagama. Savjet za odbranu i bezbjednost Crne Gore čine: Predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade

3. 2. 2. 5. SNAGE BEZBJEDNOSTI CRNE GORE

U zavisnosti od istorijskog perioda za koji su posebno karakteristični određeni izazovi, rizici i prijetnje po bezbjednost društva, geostrateškog položaja, uređenja društva itd., opredjeljuju se i snage bezbjednosti koje su sposobne da daju adekvatan odgovor na sve oblike ugrožavanja bezbjednosti pojedinca, društvenih grupa i društva u cjelini. Svaka država u svom strateškom opredjeljenju ima sebi svojstven prilaz kako će definisati nosioce, strukturu i snage bezbjednosti u svojoj zajednici⁴⁸ [3.91]. To u suštini u najvećoj mjeri zavisi od niza činilaca ali su prije svega opredje-

⁴⁸ Pod zajednicom se podrazumijeva organizovani život građana od lokalne zajednice do najširih oblika organizovanja i udruživanja na unutrašnjem ili međunarodnom planu.

ljujući: bezbjednosni problemi, izazovi i prijetnje karakteristični za datu zemlju, geostrategijski položaj i stanje bezbjednosti u neposrednom okruženju, resursi koji su na raspolaganju (prirodni, materijalni, ekonomski, ljudski itd.) i tradicija (nasljeđe) bezbjednosne strukture.

3. 2. 2. 5. 1. VOJSKA CRNE GORE, NASTANAK I RAZVOJ

Imajući u vidu vjekovnu težnju i borbu crnogorskog naroda za oslobođenje svojih teritorija od različitih osvajača i neprekidnog nastojanja njegovih vođa za proširenjem tih teritorija, vojni faktor u historiji Crne Gore je imao nezamjenjivu ulogu. U dugogodišnjoj historiji bitaka, jedna je bila od posebnog značaja u procesu stvaranja crnogorske države. Naime, bitka iz 1042. godine, kada je vojska dukljanskog kneza Stefana Vojislava porazila vizantijsku vojsku, koja je na prostor današnje Crne Gore stigla da umiri ondašnje stanovništvo Duklje koje se pobunilo protiv vlasti Grka, i te kako je uticala na budućnost crnogorske države. Vizantijski car Konstantin IX Monomah pozvao je u pomoć susjede, a za napad na Duklju odredio je upravnika dračke oblasti Kursilija. Dvije vojske su se susrele u *Tuđemilu* kod Bara. Dukljanska vojska je izvojevala veliku pobjedu nad vizantijskom vojskom, a u bici je život izgubio i sam vođa vizantijske vojske Kursulije. Nakon ove pobjede Duklja je bila dugo mirna od Vizantije. Tuđemilska bitka je, može se reći, jedna od prvih velikih pobjeda na našem prostoru u dugoj historiji oslobodilačkih bitaka i ratova, kroz koju je izgrađivana i branjena, dukljansko-zetsko-crnogorska država, pa je upravo zbog toga taj datum uzet za dan Vojske Crne Gore⁴⁹ [3.92].

U vrijeme kada Crnogorci započinju borbu za oslobođenje od osmanske vlasti, u plemenima se formiraju vojnički odredi, koji se suprotstavljaju osmanskoj vojsci. Na čelu tih odreda bili su plemenske starješine – vojvode ili serdari, koji su u mirnom dobu bili na čelu plemena, a njihovi pripadnici bili su gotovo svi odrasli muškarci sposobni za ratovanje. Ljudi koji su kao pripadnici plemenskih vojski činili crnogorsku vojsku nijesu prolazili nikakvu vojničku obuku, već su se vojničkim vještinama učili tokom samih sukoba. O upotrebi vojske odlučivali su zajednički plemenski glavari. Svaka od plemenskih vojski imala je svoj barjak i barjaktara, a vojska je bila podijeljena na desetine i stotine.

Plemenska organizacija crnogorske vojske održala se do kraja XIX vijeka, s tim što je od vremena knjaza Danila država imala potpunu kontrolu nad njom, odnosno njenim ustrojstvom, komandom, snabdijevanjem i upotrebom. Prvi akt o formacijskom uređenju crnogorske vojske donesen je 1854. godine, kada je knjaz Danilo izdao naredbu kapetanima o popisu vojnih obveznika, ali na dobrovoljnoj osnovi. Svaki Crnogorac koji je upisan u vojni spisak imao je obavezu da na kapi nosi bijeli krst, kako bi se znalo da je vojni obveznik. Ova vojska je u žargonu nazvana Krstosna vojska.

⁴⁹ Na dan 7. oktobar, kada se desila Tuđemilska bitka 1042. godine, danas se obilježava dan Vojske CG.

Već naredne godine, ukinuto je načelo dobrovoljnosti vojne službe na osnovu Zakonika knjaza Danila [3.93]. Na osnovu člana 18 tog Zakonika, uvedena je opšta vojna obaveza, a za izbjegavanje službe kazna je bila oduzimanje oružja. Takođe, po ovom zakoniku, na čelu plemenske vojske bili su plemenski kapetani, na čelu stotina stotinaši, a na čelu desetina desečari.

Naime, knjaz Danilo je uložio velike napore na reorganizaciji i modernizaciji vojske, što je u krajnjoj liniji dovelo do svojevrzne militarizacije državnog aparata. *Gvardija* (Garda), kojoj su još na *Narodnoj, odnosno, Gospođinskoj skupštini*,⁵⁰ oduzeti prerogativi sudskog i izvršnog organa civilne vlasti, reorganizovana je u elitnu jedinicu crnogorske vojske. Početkom 1858. godine, broj gardista je iznosio 400, da bi maja iste godine, pred bitku na Grahovcu, ova jedinica bila organizovana u 10 stotina (po sto boraca iz svakog dijela Crne Gore koji su uglavnom bili plemenski organizovani) sa ukupno 1.000 boraca.

Na kraju vladavine knjaza Danila, crnogorska vojska maksimalno je mogla mobilisati oko 20.000 vojnika, dok je redovnih vojnih obveznika bilo nešto više od 13.000. Crnogorska vojska bila je naoružana zastarjelim naoružanjem. Tek su tokom Grahovačke bitke Crnogorci zaplijenili oko 1.000 modernijih pušaka [3.94].

Prvih godina vladavine Nikole I Petrovića Njegoša čine se napori da se poboljša opremljenost crnogorske vojske i da se ona modernije formacijski uredi [3.95]. Budući da Crna Gora nije imala dovoljno ni materijalnih uslova da to uradi, knjaz Nikola se obratio Srpskoj vladi za pomoć. U februaru 1863. godine, srpski knez Mihailo je odlučio da pomogne crnogorskoj vojsci i uputio pomoć od 8.000 dukata. Pored toga, udovoljavajući molbama koje su stizale sa Cetinja, Srbija je, počev od 1865. godine, poslala nekoliko oficira i oružara u Crnu Goru. Poklonjeno je 5.000 pušaka, 8 brdskih topova i veća količina drugog ratnog materijala. Od svojih sredstava Crna Gora je u toku 1865. godine u Beču kupila još 6.000 modernih pušaka.

Početkom 1866. godine, pod nadzorom oficira poslatih iz Beograda, pokrenuto je formacijsko organizovanje crnogorske vojske po srbijanskom modelu narodne vojske, kao i obuka artiljerijskih i pješadijskih jedinica. Prva grupa od 50 Crnogoraca pohađala je artiljerijsku obuku na Cetinju, tokom marta 1866. godine, a aprila iste godine pozvano je 109 mladića koji su pohađali pješadijsku nastavu. U to vrijeme izvršen je i popis svih vojnih obveznika, pri čemu je bilo predviđeno da se od aprila do novembra po plemenima organizuju vojne obuke. Mladići koji su na Cetinju pohađali artiljerijsku i pješadijsku obuku, izvodili su obuku po plemenima. Istovremeno, dok se na Cetinju radilo na izlivanju pušanih zrna, u Rijeci Crnojevića je u funkciji bila vojna radionica. Svim ovim poslovima rukovodili su srpski oficiri [3.96].

U periodu do izbijanja Velike istočne krize 1875. godine, rađeno je na daljem modernizovanju crnogorske vojske. Nabavljeno je više od 17.000 novih pušaka, nekoliko miliona metaka i veće količine baruta i topovske municije. Poslije rata 1876–1878. godine kupljeno je 20.000 pušaka model Werndl, a zatim i šest poljskih topova

⁵⁰ „Gospođinska skupština”- 19. novembra 1852. godine kada je Danilo Petrović Njegoš inaugurisan u knjaza.

i 18 brdskih topova. Nešto kasnije, 1898. godine, crnogorska vojska dobila je 40.000 ruskih pušaka Mosin-Nagant, petometkašice kalibra 7,62 mm, koje su popularno nazvane Moskovke. Što se artiljerijskih oruđa tiče, crnogorska vojska je krajem XIX vijeka raspolagala sa nešto više od 120 topova različitog kalibra i modela.

Uvećavanje teritorije Knjaževine poslije Berlinskog kongresa, pratilo je i uvećanje vojske. U toku 1880. godine, vojska je podijeljena na I i II klasu, a teritorijalno je organizovana u 9 brigada (58 bataljona), od kojih je prva brigada bila gardijska (jačine 7 bataljona). Ovo potvrđuje da je Garda još iz vremena knjaza Danila postala čisto vojna formacija, bez ikakvih sudskih i izvršnih ovlašćenja. Prema svojoj veličini i taktičkoj namjeni, ona je bila izjednačena sa ostalim brigadama. Odrednica – gardijska samo je ukazivala na njen elitni karakter i nije više imala nikakve veze sa funkcijom vladareve tjelesne straže⁵¹ [3.97].

Školovanje oficira crnogorske vojske u Austriji i Italiji je originalan dokaz da se iskreno nastupalo u formiranju čvrste vojne organizacije. Primjera radi, 13. jula 1886. godine, grupa od 14 crnogorskih pitomaca poslata je na školovanje u Ratnu školu u Torinu, Italija, od kojih je 10 uspješno završilo pa je Crna Gora dobila prve školovane oficire. Po obavljenom stažiranju, odnosno praksi u planinskim bataljonima, tzv. *alpinskih trupa -truppe alpine* (prije svega zbog sličnosti sa karakteristikama domaćeg vojišta), odmah su upućeni u Nikšić da organizuju šestomjesečni kurs za 520 odabranih pitomaca, tzv. *Nikšićkih pješaka*.⁵²

Septembra 1895. godine otvorena je i prva pješadijska podoficirska škola u Podgorici. Bila je namijenjena obrazovanju podoficirskog kadra za pješadiju, s mogućnošću da se njeni nadareni pitomci doškolovanjem dovedu do oficirskog ranga. Primala je podjednak broj učenika iz svih crnogorskih bataljona i još deset mladića preko te kvote koji su na prijemnim ispitima pokazali najviše smisla i dara za vojnu struku. Prvi pitomci podgoričke podoficirske škole proizvedeni su poslije položenih ispita, u avgustu 1896. godine, u čin desečara.

Avgusta 1896. godine regrutovan je prvi bataljon stajaće vojske, koji je bio smješten u tek izgrađeni Vojni stan, na Obilića poljani na Cetinju, čime je faktički ustanovljena redovna vojna služba u Crnoj Gori. Oficirski sastav za prvu jedinicu stajaće vojske, poznatu pod zvaničnim nazivom Prvi udžbeni bataljon, regrutovan je od Crnogoraca školovanih u inostranim vojnim učilištima, a podoficirski od tek proizvedenih pitomaca podgoričke škole. Kroz udžbeni bataljon prošli su četvoromje-

⁵¹ Nakon promovisanja školovanog kadra Crnogorske vojske, Knjaz je u decembru iste godine iskoristio priliku da rasformira glomaznu gardijsku formaciju i zamijeni je manjom operativnijom jedinicom perjanika, veličine jedne čete, čiji sastav su činili polaznici nikšićkog kursa. Ova jedinica je bila oslobođena svih drugih „civilnih” obaveza i kao čisto vojna formacija, u potpunosti je bila posvećena ličnom obezbjeđenju Knjaza.

⁵² Ratnu školu u Torinu su završili potporučnici: Janko Vukotić, Savo Ivanović, Niko Pejanović, Ivo Đurović, Milutin Nikolić, Ilija Bojović, Miloš Radović, Ananije Milačić, Mašan Božović i Lakić Labović. Po završetku nikšićkog kursa, svi polaznici su upućeni u svoje čete, sa zadatkom da pomažu komandirima prilikom obuke vojnika. Kasnije je većina od 520 „Nikšićkih pješaka” unaprijeđena u oficire Narodne vojske.

sečne vježbe 1897. i 1898. godine svi oficiri, kao i podoficiri imenovani 1881. godine. Regrutski sastav bataljona činili su mladići, njih 500, koji su te godine navršili između 20 i 25 godina starosti, a smjenjivani su svaka četiri mjeseca sa novom partijom regruta. Nakon toga, 14. novembra 1903. godine, ustanovljen je u Podgorici i Drugi udžbeni bataljon, koji je s pravom činio brigadu stajaće vojske sa komandnim sjedištem na Cetinju. Kroz ova dva bataljona uvježban je veći dio crnogorske narodne vojske i stvoren brojni oficirski i podoficirski kadar [3.98].

Na sličan način stvaran je i artiljerijski starješinski i vojnički potencijal. Krajem 1896. godine, otpočela je sa radom i artiljerijska oficirska škola na Cetinju, koja je trajala četiri godine, a 1903. godine jednogodišnja podoficirska, koja je iste godine preseljena u Nikšić. Pitomci oficirske škole proizvedeni su po završenom školovanju u čin potporučnika, a podoficirske u desečare. Njihovo školovanje organizovano je pri školi koja se zvala Udžbena baterija. U intenzivnim višemjesečnim vježbanjima regruta artiljeraca, instruktori su bili pitomci Udžbene baterije.

U toku 1904. godine utemeljen je u Crnoj Gori novi rod vojske – pioniri (inženjerija). Prvo je kroz dva kursa, devetomjesečni 1904. i jednogodišnji 1906. godine stvaran podoficirski kadar. Najveći broj ovih kursista, koji su po položenim ispitima dobili čin desečara i postavljeni kao podoficiri u stajaćoj vojsci, završili su kasnije dvogodišnju pionirsku školu i unaprijeđeni za potporučnike. Slično pješadiji i artiljeriji, i ovdje je uporedo sa školovanjem tekla obuka vojnika – pionira u kojoj je oformljen potreban broj pionirskih četa. Ovim jedinicama pridodati su i vojni telegrafisti osposobljeni za tu vojnu službu na kratkim kursovima.

Reorganizacijom od 1902. godine, vojska je podijeljena na tri klase: I – aktivna vojska, II – rezerva, III – trećepezivci, predviđeni za intendantske poslove. Aktivna vojska je bila formacijski raspoređena na 8 brigada. Brigade su se dijelile na bataljone, a bataljoni na čete. Čete su brojale između 90 i 100 vojnika sa četiri voda koji su bili sastavljeni od tri desetine. Artiljerija se sastojala od 8 baterija sa oko 800 vojnika i komandnim kadrom.

Usvajanjem *Zakona o ustrojstvu Ministarstva vojnog* 1903. godine, o svim pitanjima organizovanja i komandovanja vojskom brigu je vodilo Ministarstvo vojno [3.99]. U nadležnost ministra vojnog spada: organizacija, formacija i mobilizacija vojske, njeno popunjavanje, naoružavanje, materijalno i novčano snabdijevanje svim potrebama, cjelokupna obuka, disciplina i vojno sudstvo, vojno ljekarstvo, nadzor nad cjelokupnom službom i svi lični odnosi u vojsci. Po ovom zakonu Ministarstvo je bilo podijeljeno na četiri odjeljenja koja su u svom sastavu imala po nakoliko odsjeka: 1) Opšte vojno (Strojni, Sudski i Sanitetski odsjek); 2) Artiljerijsko – Uprava artiljerije (Strojni i Tehnički odsjek); 3) Generalštabno (Mobilizacioni, Statistički i Operativni odsjek) i 4) Administrativno (Ekonomski i Intendantski odsjek). Pored ovih odjeljenja na nivou Ministarstva, postojale su Blagajna i Registratura, koje nije su pripadale nijednom odjeljenju.

U januaru 1906. godine, doneseni su i prvi propisi Ukazom 6/19 o uređenju crnogorske vojske. Vojska je podijeljena na aktivnu (I klasa), rezervnu (II klasa) i intendantske trupe. Aktivnu vojsku činili su svi vojnosposobni crnogorski državljani, a rezervnu nekadašnji vojni obveznici i oni koji tek treba da prispiju za vojnu službu.

Vojska je imala dva glavna roda – pješadiju i artiljeriju, dva specijalna roda – izvidnička odjeljenja i pioniri, te pomoćne rodove – bolničare i intendante. Rekrutovanje vojnika obavljalo se tri puta godišnje, a regrutaciji su podliježali mladići s navršениh 25 godina. Formacijski je vojska bila podijeljena na brigade, bataljone, čete vodove i poluvodove.

Nova Uredba o formaciji cjelokupne vojske Knjaževine Crne Gore donijeta je u septembru 1908. godine [3.100]. Prema toj uredbi, crnogorsku vojsku sačinjavala je Vrhovna komanda, Ministarstvo vojno, komande viših jedinica (divizija i brigada), rodovi vojske (pješadija, artiljerija i pioniri), pomoćni rodovi (komora, sanitetsko osoblje, sudsko osoblje, ordonansi, žandarmerija, osoblje vojnih radionica i stražarsko osoblje).

Ukazom Knjaza od 29. aprila 1910. godine, donijet je *Zakon o ustrojstvu vojske za Knjaževinu Crnu Goru* [3.101]. U ovom zakonu se navodi da narodna vojska čini crnogorsku oružanu silu. Narodna vojska se, prema ovom zakonu, sastoji od svih vojnosposobnih državljana Crne Gore, starijih od 18 i mlađih od 62 godine, kao i organa Vojne uprave. Crnogorska vojska dijeli se na: regrutsku klasu, aktivnu vojsku i rezervu. U crnogorskoj vojsci oficirski činovi bili su: potporučnik, poručnik, kapetan, komandir, brigadir i divizijar. Ovim zakonom je uveden i čin divizijara (divizijski general). Divizije crnogorske vojske bile su sastavljene od: 2–3 brigade pješadije i tri artiljerijske baterije brigade od: 4–6 bataljona pješadije i jedne ili više brdskih baterija, dok su bataljoni bili sastavljeni od 3–8 četa. Pred početak Prvog svjetskog rata, crnogorska vojska je imala oko 35.000 vojnika prve klase. Maksimalnom mobilizacijom moglo se prikupiti oko 55.000 vojnika.

U periodu od sticanja nezavisnosti 1878. godine do Prvog svjetskog rata, može se konstatovati da je Crna Gora intenzivno i organizovano radila na razvoju vojske. Da je to bio period ozbiljne organizacije crnogorske vojske, potvrđuje i činjenica da je u vrijeme ratnog sukoba Grčke i Turske na Kritu 1897. godine, nakon odluke velikih sila u Carigradu da Krit ostane u sastavu Otomanskog carstva sa širokim stepenom autonomije, odlučeno da se na Krit uputi crnogorski vojni odred od 76 vojnika i 8 oficira radi razdvajanja zaraćenih strana i uspostavljanje mira [3.102].

Nažalost, od 1. decembra 1918. godine, kada je Aleksandar Karađorđević proglasio stvaranje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, kako država Crna Gora tako i njena vojska, lišeni su mogućnosti razvoja po sopstvenim potrebama. Tek nakon izlaska iz Državne Zajednice Srbije i Crne Gore i ponovnog sticanja statusa nezavisne države, u sasvim novim uslovima i potrebama, Crna Gora je krenula u izgradnju svoje vojske.

3. 2. 2. 5. 2. SAVREMENI OBLIK ORGANIZACIJE I UPOTREBE VOJSKE CRNE GORE

Neposredna osnova i preteča nastanka Vojske Crne Gore bila je Vojska SCG. Dok su sve ostale snage bezbjednosti u Državnoj Zajednici SCG bile u potpunoj nadležnosti država članica, kako je to bilo regulisano Ustavnom poveljom [3.103]

kao najvišim pravnim aktom Zajednice, Vojska SCG, odnosno funkcija odbrane je bila u nadležnosti Zajednice.

Prije razlaza dvije članice Državne Zajednice, organizacija vojske stvarana je i izgrađivana u uslovima nakon raspada SFRJ. Uspostavljena je 1992. godine, nakon konstituisanja SR Jugoslavije i transformacije bivše JNA i Teritorijalne odbrane u Vojsku Jugoslavije, a potom u Vojsku Srbije i Crne Gore. Nakon toga, izvršeno je nekoliko pokušaja reorganizacije, ali bez značajnih promjena u odnosu na onu iz 1992. godine. Jedan od pokušaja, koji takođe nije učinio bitan zaokret, ali koji odražava sliku Vojske SCG prije njenog razdvajanja na vojske dvije nove države, je organizacija uspostavljena na osnovama Odluke Vrhovnog savjeta odbrane SCG broj 6–8 od 27. 12. 2001. godine.

Vojska je organizovana putem komandi, jedinica i ustanova. Sastojala se od tri vida: Kopnena vojska, Ratno vazduhoplovstvo i protivvazdušna odbrana i Ratna mornarica. Kopnena vojska je bila organizovana u šest korpusa: Beogradski, Novosadski, Užički, Podgorički, Niški i Prištinski korpus. RV i PVO je bilo organizovan u dva korpusa: – Vazduhoplovni korpus i Korpus protivvazdušne odbrane. Ratna mornarica imala je jedan korpus, a Gardijska brigada i Vojna akademija su bile jedinice neposredno potčinjene načelniku Generalštaba.

Struktura kadrova Vojske SCG je bila sljedeća: 9.100 oficira; 12.500 podoficira; 15.700 civilnih lica; 7.300 vojnika po ugovoru i 32.000 vojnika na odsuženju vojnog roka, što je ukupno činilo 76.600. U ovaj broj su bile uključene i mnogobrojne ustanove koje se nijesu bavile direktno vojnim pitanjima, nego su imale više logističku ulogu. Vojni rok u Vojsci SCG je trajao 9 mjeseci, a za vojnike koji su se opredjeljivali za civilno služenje vojnog roka 13 mjeseci [3.104]. Vojska SCG je bila opremljena sa relativno zastarjelim naoružanjem i vojnom opremom koji su nakon NATO bombardovanja bili u fazi postepene entropije.

Za razliku od ostalih bivših jugoslovenskih republika koje su zbog ratnih sukoba naslijedile vojske sa velikim brojnim stanjem, Crna Gora je započela izgradnju svoje vojske nakon razlaza sa Srbijom. S obzirom na to da su odbrambeni poslovi bili u nadležnosti zajedničke države, time je i Ministarstvo odbrane bilo sa sjedištem u Beogradu kao glavnom gradu Zajednice, što je nakon razlaza zahtijevalo da se institucije odbrane uspostave na novim osnovama u Crnoj Gori. U vrijeme učestvovanja Crne Gore u Državnoj Zajednici SCG, odbrambene poslove u državi obavljala je Uprava za odbranu koja je bila organizaciona jedinica Vlade RCG. U početnom periodu, odmah nakon referenduma o nezavisnosti, u maju 2006. godine, dužnost ministra odbrane privremeno je obavljao oficijelni premijer u Vladi Milo Đukanović. Nakon septembarskih parlamentarnih izbora, u posljednjem kvartalu 2006. godine, osnovano je *Ministarstvo odbrane*. Za prvog ministra odbrane u nezavisnoj državi imenovan je mr Boro Vučinić.

Da bi se postigli potrebni odgovori na sadašnje i buduće bezbjednosne izazove, rizike i prijetnje, potrebno je izgraditi širok spektar odbrambenih i vojnih sposobnosti. Radi realizacije strateškog odbrambenog cilja, Crna Gora je usmjerena na realizaciju sljedećih odbrambenih ciljeva:

- a) izgradnju kredibilnih odbrambenih sposobnosti;

b) razvijanje interoperabilnih sposobnosti Crne Gore za učesće u aktivnostima podrške miru u svijetu;

c) doprinos u izgradnji stabilnog bezbjednosnog okruženja;

d) razvijanje partnerstva i saradnje sa drugim demokratskim državama;

e) razvijanje potrebnih sposobnosti za ulazak u NATO i EU.

U sasvim novim uslovima, Strategijski koncept odbrane Crne Gore je sadržajno orijentisan na očuvanje njenih državnih interesa, zasnovanih na principima razvijene demokratije, vladavine prava, tržišne ekonomije i njene orijentacije prema evropskim i evroatlantskim integracijama. U planiranju odbrane posebna pažnja se usmjerava na razvijanje dobrih odnosa sa susjedima i jačanje regionalne i međunarodne saradnje u cilju uspostavljanja povjerenja i afirmacije mira u Jugoistočnoj Evropi i svijetu. Savremeni izazovi bezbjednosti su takve prirode da Crna Gora ne može svoju odbranu zasnivati isključivo na sopstvenim sposobnostima. Strategijski koncept odbrane Crne Gore zasniva se na izgradnji integrisanog sistema odbrane, sposobnog za prilagođavanje budućim promjenama i uključivanje u međunarodne odbrambeno-bezbjednosne integracije. To je optimalan način angažovanja raspoloživih odbrambenih resursa. U tom cilju, Crna Gora realizuje strategijski koncept odbrane:

a) u miru: izgradnjom pouzdanog partnerstva i savezništva, kao i pružanjem doprinosa uspostavljanju povoljnog bezbjednosnog okruženja;

b) u ratu: odlučnom odbranom teritorije, uz pomoć partnera i saveznika.

Kako bi se adekvatno pristupilo realizaciji postavljenih odbrambenih ciljeva i koncepta odbrane u novim uslovima, u tom početnom periodu institucionalnog formiranja sistema odbrane, bilo je neophodno ustanoviti institucije i donijeti adekvatnu zakonsku normativu. Od pripadnika prethodne Uprave za odbranu i preuzetih vojnih resursa krenulo se u izgradnju Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore.

U cilju nastavka planske i organizovane izgradnje sistema odbrane, Ministarstvo odbrane je početkom 2008. godine započelo izradu Strategijskog pregleda odbrane Crne Gore. Uzimajući u obzir kompleksnost procesa i značaja dokumenta, na izradi je angažovana Interresorna komisija koju je obrazovala Vlada Crne Gore. Politički okvir Strategijskog pregleda odbrane Crne Gore Vlada je usvojila 23. oktobra 2008. godine. U toku je izrada druge faze Strategijskog pregleda odbrane Crne Gore. Završetak Strategijskog pregleda odbrane planiran je u prvoj polovini 2010. godine, dok se u završnoj III fazi planira izrada Dugoročnog plana razvoja i stvaranje uslova za početak izrade srednjoročnog programa.

Na efikasno funkcionisanje sistema odbrane znatno utiče i adekvatna iskorisćenost resursa. Osnovni resursi sistema odbrane Crne Gore su ljudski i materijalni. Ljudski resursi predstavljaju osnov za izgradnju sistema odbrane. Obim i dostupnost ljudskih resursa uslovljeni su demografskim i drugim faktorima. Posebno treba imati u vidu da novi bezbjednosni izazovi, rizici i prijetnje zahtijevaju nove sposobnosti i savremenu obuku. Razvoj i obuka ljudskih resursa je ključna oblast za izgradnju uspješnog sistema odbrane Crne Gore. U tom smislu, u proteklom periodu korišćeni su mehanizmi međunarodne saradnje, koji su neophodni za unapređenje osposobljenosti ljudskih resursa i stvaranje uslova za zajedničke aktivnosti i djelovanje u međunarodnim snagama. S obzirom na to da Crna Gora nema vojnih škola i aka-

demija, pravilno planiranje i projektovanje razvoja ljudskih resursa je od strateške važnosti za sistem odbrane Crne Gore.

Materijalni resursi obuhvataju prirodne, privredne, finansijske, energetske, informacione i ostale potencijale Crne Gore koji se angažuju za odbrambene potrebe. Finansijska sredstva za funkcionisanje i reformu bezbjednosno-odbrambenog sistema obezbjeđuju se Zakonom o budžetu Crne Gore⁵³ [3.105]. Budžetska sredstva za bezbjednosno-odbrambene potrebe neophodno je planirati i koristiti na transparentan način, koji je kompatibilan standardima i kriterijumima EU i preporukama NATO i u okviru finansijskih mogućnosti države Crne Gore. Kontrolu upotrebe sredstava za finansiranje odbrane vrši Skupština Crne Gore, kao i drugi organi u skladu sa ustavnim i zakonskim odredbama.

Vlada Crne Gore je u junu 2008. godine donijela odluku o sadržini i načinu izrade programskog budžeta i urađena je radna verzija Pravilnika o planiranju, programiranju i budžetiranju. Kratkoročno planiranje, programiranje i budžetiranje je u 2008. godini po prvi put realizovano izradom Programa rada Ministarstva odbrane za period od dvije godine, koji se bazira na programskom budžetu. Uvođenjem efikasnog i transparentnog sistema planiranja, programiranja, budžetiranja i izvršenja (PPBES), obezbjeđuje se upravljanje resursima sistema odbrane u cilju razvoja, izgradnje i održavanja sposobnosti nosilaca odbrambenih priprema, konkretno Vojske Crne Gore i Ministarstva odbrane Crne Gore, za ostvarivanje ciljeva odbrane države. Ovaj sistem je povezan sa politikom nacionalne bezbjednosti, strategijom odbrane i stabilnim finansijskim planiranjem. Nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani, krajem 2009. godine, stvorene su neophodne zakonske pretpostavke za potpunu implementaciju sistema PPBES, kao jednog od ključnih elemenata za funkcionisanje cjelokupnog sistema odbrane. Pristupilo se izradi novog Pravilnika o sistemu planiranja, programiranja, budžetiranja i izvršenja u Ministarstvu odbrane. U skladu sa sistemom PPBES, izrađen je Program rada Ministarstva odbrane za 2010. godinu, u potpunosti usklađen sa budžetom Crne Gore. Program rada biće osnova za izradu godišnjih i mjesečnih planova rada organizacionih jedinica Ministarstva, koji će obezbijediti povećanje efikasnosti planiranja, međusobno usaglašavanje i koordinaciju zadataka na nivou Ministarstva.

U cilju efikasnijeg i funkcionalnijeg rada svih segmenata sistema odbrane, Vlada Crne Gore je 13. novembra 2008. godine donijela Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane, a potom i novi na sjednici Vlade od 04. 02. 2010. godine. Po ovom aktu organizacija Ministarstva odbrane je sljedeća: Kabinet ministra; savjetnici ministra; Sektor za politiku odbrane; Sektor za ljudske resurse; Sektor za materijalne resurse; Sektor za normativno pravne poslove i EU; Generalštab; Odjeljenje za inspeksijski nadzor; Odjeljenje za vojno-bezbjednosne poslove; Odjeljenje za unutrašnju reviziju; Služba za finansijsko poslovanje; Odjeljenje za in-

⁵³ Na osnovu Prezentacionog dokumenta o učešću Crne Gore u PzM, Vlada Crne Gore je donijela odluku da će u narednih 5 godina država izdvajati 2% BDP-a za sistem odbrane. Za 2009. godinu opredijeljeni iznos za sistem odbrane je 49,937,122.31, od toga na Vojsku Crne Gore otpada 41,253,329.15.

frastrukturu i zaštitu životne sredine; Odjeljenje za ugovaranje i nabavke i Služba za administrativno-tehničke i pomoćne poslove. Po ovom Pravilniku u Ministarstvu odbrane je predviđeno 339 radnih mjesta (u MO 267 i Generalštabu 72).

U momentu sticanja nezavisnosti Crna Gora je naslijedila iz zajedničke države SCG preko 6.000 vojnika. Tom prilikom *Vojska Crne Gore* se faktički formirala od Podgoričkog korpusa, Korpusa Ratne mornarice, djelova Vazduhoplovnog korpusa i Korpusa protivvazdušne odbrane i djelova jedinica potčinjenih Generalštabu Vojske SCG, koji su u tom trenutku bili na teritoriji Crne Gore. Odmah nakon referenduma, preciznije 30. avgusta 2006. godine, Odlukom Predsjednika Crne Gore vojna obaveza je ukinuta i od tada u sastavu Vojske Crne Gore su samo profesionalna vojna lica na dobrovoljnoj osnovi. Početkom 2010. godine Vojska Crne Gore broji 2.014 pripadnika (planirano za popunu 20.356).

Važno je napomenuti da je prilikom razlaza Srbije i Crne Gore, na osnovama Zakona o Vojski Jugoslavije, data mogućnost profesionalnim vojnim licima da izaberu članicu Državne Zajednice, gdje će u budućnosti nastaviti svoju profesionalnu službu [3.106]. Od referenduma o nezavisnosti Crne Gore, 21. maja 2006. do početka 2007. godine, iz Crne Gore u Srbiju je prešlo 589 profesionalnih vojnih lica, od čega 321 oficir (pretežno mladi ljudi do čina majora) i 268 podoficira. Iz Srbije u Crnu Goru je prešlo 15 profesionalnih lica, od čega 7 oficira i 8 podoficira.

Po Ustavu Crne Gore, vojska je ključni dio sistema odbrane i nosilac je odbrane nezavisnosti, suverenosti i državne teritorije Crne Gore, u skladu sa principima međunarodnog prava o upotrebi sile. Vojska je pod demokratskom i civilnom kontrolom, a pripadnici vojske mogu biti u sastavu međunarodnih snaga [3.107]. Ovakva ustavna rješenja obezbjeđuju široke mogućnosti Vojski Crne Gore da se nesmetano razvija u skladu sa savremenim integracijskim procesima u međunarodnoj zajednici.

Sistem upravljanja, komandovanja i civilne kontrole nad vojskom, regulisan je Ustavom, Zakonom o vojsci. Na osnovu ovih akata, komandovanje u vojski zasniva se na načelima subordinacije, jedinstvu komandovanja u pogledu upotrebe snaga i sredstava, jedinstarješinstva i obaveze izvršavanja odluka, zapovijesti, naređenja i naredbi pretpostavljenog starješine i nadležnih organa.

Predsjednik Crne Gore komanduje vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost. Funkciju komandovanja ostvaruje preko ministra odbrane u skladu sa Ustavom. Predsjednik Crne Gore: naređuje uvođenje mjera pripravnosti vojske, u skladu sa odlukama Savjeta za odbranu i bezbjednost; naređuje mobilizaciju vojske, u skladu sa odlukama Savjeta za odbranu i bezbjednost; predsjednik je Savjeta za odbranu i bezbjednost; unapređuje u početne činove oficire i rezervne oficire vojske.

Savjet za odbranu i bezbjednost: donosi odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore; imenuje i razrješava vojno-diplomatske predstavnike; obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom [3.108].

U vršenju poslova koji se odnose na vojsku, *Ministarstvu odbrane* pripadaju sljedeći poslovi: upotreba, razvoj i opremanje; upravljanje ljudskim i materijalnim resursima; planiranje, organizovanje i izvršavanje materijalnog i finansijskog poslovanja; primarna zdravstvena zaštita; stambeno zbrinjavanje; inspekcijski poslovi; smještaj i ishrana i drugi poslovi u skladu sa zakonom.

Ministar odbrane ima sljedeće nadležnosti: obezbjeđuje izvršavanje odluka o komandovanju vojskom; odlučuje o prijemu na službu, prestanku službe i o drugim pravima i obavezama lica na službi u vezi sa službom u vojsci; unapređuje, postavlja i razrješava podoficire vojske na predlog načelnika Generalštaba; predlaže Savjetu za odbranu i bezbjednost postavljenje i razrješenje načelnika Generalštaba vojske; predlaže Savjetu za odbranu i bezbjednost unapređivanje, postavljenje i razrješenje oficira vojske; unapređuje u početne činove podoficire i rezervne podoficire vojske; predlaže Savjetu za odbranu i bezbjednost imenovanje i razrješenje vojno-diplomatskih predstavnika; predlaže Predsjedniku Crne Gore dodjelu odlikovanja i priznanja licima na službi u vojsci; vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.

Za pripremu i upotrebu vojske nadležan je *Generalštab Vojske Crne Gore* i u tu svrhu obavlja sljedeće poslove: održavanje spremnosti i borbene gotovosti vojske; razvijanje sistema komandovanja u vojsci; izrada predloga – vojne doktrine; Plana upotrebe vojske; Plana mjera pripravnosti vojske; Plana mobilizacije vojske; Plana popune vojske; Plana obuke i usavršavanja lica na službi u vojsci; Plana mjera za organizaciju, razvoj, opremanje i modernizaciju vojske; priprema pripadnika vojske za učešće u međunarodnim snagama i druge poslove utvrđene zakonom.

Za poslove organizacije rada Generalštaba i komandovanje u Generalštabu nadležan je *načelnik Generalštaba*: načelniku Generalštaba su potčinjene sve komande i jedinice vojske; za stanje u vojsci načelnik Generalštaba odgovoran je ministru odbrane; načelnik Generalštaba je profesionalni oficir; načelnika Generalštaba postavlja i razrješava Savjet za odbranu i bezbjednost; u izvršavanju akata komandovanja vojskom, načelnik Generalštaba donosi naredjenja, naredbe, uputstva i druge akte.

Crna Gora ima profesionalnu vojsku, što je u skladu sa njenim strategijskim konceptom odbrane i realnim finansijskim, materijalnim i demografskim mogućnostima. Vojsku sačinjavaju stalni sastav i rezervni sastav. Stalni sastav vojske čine vojna lica i civilna lica na službi u vojsci. Rezervni sastav vojske čini aktivna i neaktivna rezerva. Brojna veličina, sastav i način angažovanja aktivne rezerve vojske, utvrđuje se propisom koji donosi Vlada.

Strategijom odbrane Crne Gore definišu se sljedeće misije vojske: odbrana Crne Gore; podrška civilnim institucijama u zemlji prilikom prirodnih i vještački izazvanih katastrofa i u drugim kriznim situacijama, uključujući krize izazvane terorističkim aktivnostima; doprinos u izgradnji i očuvanju mira u regionu i svijetu.

U okviru odbrane Crne Gore, vojska izvršava sljedeće zadatke: odvratanje od oružanog ugrožavanja; odbrana od oružanog ugrožavanja; podrška savezničkim snagama koje se angažuju u odbrani Crne Gore.

Vojska kroz pružanje podrške civilnim institucijama u zemlji prilikom prirodnih i vještački izazvanih katastrofa i u drugim kriznim situacijama, uključujući krize izazvane terorističkim aktivnostima, izvršava sljedeće zadatke: podrška civilnim institucijama u zemlji u sanaciji posljedica izazvanih prirodnim ili vještačkim katastrofama; pomoć policiji u borbi protiv terorizma; pomoć u akcijama traganja i spašavanja.

Vojska doprinosi izgradnji i očuvanju mira u regionu i svijetu izvršavanjem sljedećih zadataka: učešćem u međunarodnim mirovnim i humanitarnim misijama;

učešćem u međunarodnoj vojnoj saradnji radi razvijanja povjerenja i partnerstva; učešćem u kontroli naoružanja.

Vojska učestvuje u izvršavanju državnog protokola, a može se upotrijebiti za izvršavanje i drugih zadataka po odluci Savjeta za odbranu i bezbjednost. Vojska svoje zadatke izvršava u skladu sa ustavnim i zakonskim odredbama i principima međunarodnog prava.

Učešće vojske u razvoju integrisanog sistema bezbjednosti Crne Gore, u proteklom periodu nakon osamostaljenja Crne Gore, bio je osnovni napor usmjeren na razvijanje vlastitih interoperabilnih sposobnosti za ulazak u NATO kroz realizaciju Individualnog programa partnerstva (IPP) i Procesu planiranja i revizije (PARP), kao i potrebne saradnje sa oružanim snagama partnera i zemalja regije. Ispunjavanje preuzetih partnerskih ciljeva, kao puta za postizanje potrebne interoperabilnosti, bio je dominantan zadatak Generalštaba i jedinica vojske. Uporedo sa ovim zadacima, uspostavljen je podoficirski lanac podrške. Pripadnici vojske su opremljeni novom službenom, svečanom i radnom uniformom sa crnogorskim oznakama. Realizovane su aktivnosti na oslobađanju od znatnog dijela viška naoružanja, minsko-eksplozivnih sredstava i vojne opreme [3.109].

Organizaciju i veličinu vojske utvrđuje Vlada Crne Gore, na predlog Ministarstva odbrane. U postupku utvrđivanja brojnih veličina profesionalnog i rezervnog sastava vojske primjenjuju se standardi zemalja razvijene demokratije, odnosno članica NATO-a. Vojsku čine vidovi, rodovi i službe. Vidovi nijesu u klasičnom smislu samostalne organizacijske cjeline, već se dopunjuju zajedničkim funkcijama i službama, zadržavajući osnovne odlike vida (kopnena vojska, mornarica i vazduhoplovstvo). Rodovi imaju srodno osnovno naoružanje i opremu, a specifičnu organizaciju, obuku i namjensku upotrebu. Službe imaju specifičnu organizaciju, opremu i obuku, potrebnu za realizaciju nekog od sadržaja obezbjeđenja borbenih dejstava. Dakle, one mogu biti opšte i logističke. Rodovi i službe mogu imati vrste i specijalnosti i njih propisuje Vlada Crne Gore. Na svim nivoima organizacije vojske, a zbog konkretnih bezbjednosno-odbrambenih potreba Crne Gore, rodovi i službe mogu se združivati u stalne ili privremene sastave.

Organizacija Vojske Crne Gore je sljedeća:

- Generalštab,
- Brigada kopnene vojske,
- Vazduhoplovna baza,
- Mornarica Vojske Crne Gore,
- Logistička baza,
- Centar za obuku,
- Centar za komunikacije i komandno-informacione sisteme,
- Počasna garda,
- Četa vojne policije,
- Četa za elektronsko izviđanje.

Brojna veličina vojske je 2.356 profesionalnih pripadnika ili 0,39% demografske populacije, uspostavljen po uzoru na savremene armije malih zemalja, koje imaju

pravilan strukturalni odnos kadra u vojsci. Vojska Crne Gore ima jedinice sva tri vida, bez klasičnih vidovskih komandi i vidovskih organizacija.

Jedinice kopnene vojske čine 74% brojnog stanja vojske. Pored zadataka iz domena odbrane, namijenjene su za izvršavanje zadataka u međunarodnim snagama, podršku civilnim institucijama u zemlji u sanaciji posljedica izazvanih prirodnim ili vještačkim katastrofama i za podršku policiji u borbi protiv terorizma. Kako bi ove jedinice mogle uspješno izvršavati ovako definisane zadatke, potrebno ih je naoružati i opremiti savremenim konvencionalnim streljačkim naoružanjem, uz maksimalan stepen lične zaštite i međusobne komunikacije sa adekvatnom podrškom.

Mornarica čini 17% brojnog stanja vojske. Organizovana je shodno potrebama Crne Gore za integracijom svih subjekata koji se bave bezbjednošću na moru. Njen osnovni zadatak je neprekidan monitoring mora za potrebe vojske, što znatno unapređuje bezbjednost plovidbe i doprinosi razvoju nautičkog turizma. U svom sastavu ima snage za pomoć u akcijama traganja i spašavanja, kao i snage za reagovanje na moru. U naoružanju nema raketno, torpedno i minsko oružje. Kako bi ovaj vid vojske uspješno izvršavao namjenske zadatke i bio interoperabilan sa NATO partnerima, potrebno je izvršiti modifikaciju postojećih raketnih fregata ili izvršiti nabavku novih patrolnih brodova, u skladu sa postavljenim partnerskim ciljevima za ovu oblast izgradnje vojske. U prvom pravilniku o organizaciji vojske, umjesto Mornarice bila je predviđena Mornarička baza koja je zajedno sa Morskom plovidbom iz Bara i Plovnom jedinicom Policije Crne Gore, trebalo da formira obalsku stražu, kao jedinstvenu službu spašavanja i pomoći na moru, međutim, odredbama nove Strategije nacionalne bezbjednosti odustalo se od takve ideje i ponovo se vratilo na Mornaricu Vojske Crne Gore. U 2008. godini izvršena je dislokacija Komande i većeg dijela brodova Mornarice iz Bokokotorskog zaliva u Luku Bar.

Vazduhoplovstvo čini 9% brojnog stanja vojske. Strateški koncept odbrane Crne Gore ne predviđa opremanje Vazduhoplovne baze krilnim letjelicama i borbenim avionima, već je istu potrebno opremiti helikopterima prilagođenim za višenamjenske zadatke kao što su: komandovanje i izviđanje iz vazdušnog prostora; prevoženje vojnih sastava vazdušnim putem; medicinska pomoć i evakuacija, traganje i spašavanje na kopnu i moru i pružanje pomoći snagama policije i mornarice. U ostvarenju tih ciljeva potrebno je izvršiti nabavku namjenskih helikoptera. U sadašnjem momentu, dok se ne steknu uslovi za njihovu kupovinu, ulažu se naponi za remont i osavremenjavanje postojećih helikoptera navigacijskom i komunikacijskom opremom zemlja – vazduh i nabavku i kompletiranje letачke opreme. Kako je to ranije napomenuto, izgradanja Regionalnog centra za obuku pilota helikoptera je jedna od težišnih aktivnosti u narednom periodu za čiji uspješan rad postoje svi optimalni uslovi.

3. 2. 2. 5. 3. POLICIJA CRNE GORE, NASTANAK I RAZVOJ

Policijska služba u Crnoj Gori ustanovljena je 1831. godine, kada je Vladika Petar II Petrović Njegoš sazvao Sabor, na kom je donijeta odluka o formiranju Senata – najvišeg tijela državne vlasti i njegovih izvršnih i policijskih organa – Gvardije i perjanika. Tom prilikom je formiran odred od 164 pripadnika, kojeg su činili pred-

stavnicima ove dvije strukture, i koji su pored ostalih funkcija obavljali i funkciju organa javne bezbjednosti.

Guardija, poznata i kao „Narodna straža”, je imala zadatak da čuva red plemena i vrši poslove lokalne vlasti. Ona je, međutim, još u vrijeme knjaza Danila (1852. godine) dobila čiste odrednice vojne formacije elitnog karaktera. Perjanici su bili policijski odred koji je obezbjeđivao crnogorskog vladara i koji je vršio hvatanje i kažnjavanje učinilaca krivičnih djela. Na čelu odreda perjanika stajao je perjanički kapetan. U početku bilo je svega osam perjanika, da bi se taj broj kasnije uvećao na trideset. Vladika Petar II je, 1837. godine, donio odluku o posebnom znaku za perjanike koji se nosio na kapi. U njegovoj naredbi se kaže da svi perjanici moraju na kapama nositi znak, tj. grb, „kojijem će se oni od svijete ostaliije činovnika razlikovati”. Sudeći prema istorijskim izvorima, perjanici su, kao policijski organ, u to vrijeme bili efikasni. U prilog tome stoji i izvještaj austrijskog kapetana Fridriha Oreškovića, iz 1840. godine, u kome se, između ostalog, navodi da „nema ni u jednoj državi policije koja je tako budna i okretna i u isto vrijeme tako smjela i odvažna”. Perjanici su, u tom periodu, bili pod direktnom kontrolom Senata, a od 1874. godine, kada su formirane posebne uprave Senata, perjanike je kontrolisala Uprava za unutrašnja djela.

Nakon što je Senat, 1879. godine, ukinut, ustanovljeno je Ministarstvo unutrašnjih djela, a kapetani kao nosioci vlasti u kapetanijama su bili podređeni upravnom odjeljenju tog ministarstva. U isto vrijeme, perjanici su postali dio novoformiranog Ministarstva unutrašnjih djela.

Donošenjem *Zakona o ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih djela i administrativnoj podjeli države* 1903. godine, znatno je unaprijeđena policijska služba u Knjaževini [3.110]. Po ovom zakonu Ministarstvo unutrašnjih djela sastojalo se iz 5 odjeljenja: a) *Upravno odjeljenje*, čiji šef je ujedno imao titulu načelnika Ministarstva unutrašnjih djela; b) *Odjeljenje za građevinu i saobraćaj*; c) *Odjeljenje za poštu i telegraf*; d) *Odjeljenje sanitetsko* i e) *Odjeljenje privredno*.

Na osnovu čl. 10 i 11 Zakona, predsjednik Državnog savjeta izdao je *Naredbu o uređenju oblasnih uprava i njihovoj nadležnosti*. *Oblasni upravitelj* predstavljao je najvišeg predstavnika državne vlasti iz djelokruga rada Ministarstva unutrašnjih djela. On je bio zadužen za javni red i sigurnost na svom području i bio je potčinjen načelniku Ministarstva unutrašnjih djela. Njemu su bili potčinjeni kapetani i upravitelji varoši, koji su u kapetanijama i varošima upravljali policijom. Prema čl. 3 *Naredbe*, *Oblasni upravitelj* je za održavanje reda i mira dobio na raspolaganje potrebni broj žandarma. U čl. 11 *Naredbe*, naglašava se da *oblasni upravitelj* ima na raspolaganju osoblje kancelarije, nužan broj žandarma, a po mogućnosti i jednog šefa policije, oblasnog inženjera ili nadstojnika građevina, oblasnog ljekara i oblasnog ekonomista [3.111]. Ovim pravnim aktom konačno je ukinuta tradicionalna uloga perjanika, a u svakoj oblasti je formirana jednoobrazno uniformisana i naoružana *policajska oblasna žandarmerija*.

U skladu sa konačno definisanim operativnim zonama, iz 1905. godine i Ustavom Crne Gore iz iste godine, ministar unutrašnjih djela je 25. januara 1907. godine, verifikovao *Policijski pravilnik u Knjaževini Crnoj Gori* [3.112]. Za crnogorske policajce upotrebljavao se naziv žandarm. Prema Policijskom pravilniku, žandarmi su

organi državne policijske vlasti za održavanje javnog reda u zemlji, staranje o ličnoj i imovinskoj bezbjednosti građana, sprečavanje kaznenih (očevidnih) djela, hvatanje i istraživanje njihovih učinioca, staranje o izvršenju zakona i odluka pojedinih vlasti, staranje o zdravlju i javnom moralu građana. Na čelu crnogorske policije bio je ministar unutrašnjih djela, a policijom je direktno rukovodio načelnik Upravnog odjeljenja, dok je starješina žandarmerije imao zvanje šefa policije.

Za razliku od Austro-Ugarske i Srbije, žandarmerija je bila u isključivoj nadležnosti Ministarstva unutrašnjih djela. U svakoj oblasti najveću policijsku vlast je predstavljala Oblasna uprava na čelu sa oblasnim upraviteljem i šefom oblasne žandarmerije. Oblasti su se dalje dijelile na kapetanije sa kapetanima kao predstavnicima policijskih vlasti, dok su kapetansku funkciju u varoškim opštinama vršili predsjednici opština. Na osnovu čl. 61 Pravilnika, u pograničnim oblastima ustanovljeni su pogranični policijski organi, koji su obavljali sve dužnosti koje su u opštem dijelu za žandarmerije navedene, osim na granici i graničnim prelazima, gdje su obavljali namjenske poslove. Policijski činovnici (oblasni upravitelji, kapetani i predsjednici varoških opština), postavljeni su knjaževim ukazom, a po preporuci ministra unutrašnjih djela, dok su seoski kmetovi birani javnim glasanjem na nivou sela.

Svaki policajac – žandarm je od oružja dužio rusku „trolejnu pušku”, poznatiju kao „moskovka”, sa bajonetom bez kanija. Uz pušku, već po tradicionalnom običaju, policajci su nosili i „gasser” revolvere. Policajcima se Pravilnikom naređuje da moraju „svagda i prema svakome biti učtivi, ozbiljni, razboriti, smotreni i neprenagljeni”. Žandarmi su se morali strogo držati zakona i naredbi pretpostavljenih vlasti, a pri vršenju službenih radnji imali su obavezu da se „nikad oporo i na uvredljiv način” ne odnose prema građanima.

Paralelno sa ustanovljavanjem centralizovane vlasti, u Knjaževini je vršeno i formiranje crnogorske policije. Taj proces se odvijao vrlo otežano jer je podijeljenost crnogorskog društva na plemena, odnosno kapetanije kao njegov teritorijalni i administrativni oblik ispoljavanja, i te kako otežavalo centralizaciju i funkcionisanje policijske službe u praktičnoj primjeni zakonitosti na cijeloj teritoriji države. Takođe, dugo vremena objedinjene i izmiješane policijske i vojne uloge u vršenju vlasti od kapetanija do dvora ostavile su traga u razvoju Policije Crne Gore. To se u značajnoj mjeri odrazilo na nastanak pojave nepotizma kao osnovnog oblika ispoljavanja bratstveničkih i rođaćkih uticaja i veza u primjeni ovlašćenja i represivnih mjera, koji vrlo loše utiču na razvoj demokratskog građanskog društva. Formirana svijest crnogorskog društva i stečene navike iz tog perioda se odražavaju na stanje i rad policije u Crnoj Gori i u savremenim uslovima. Takođe, sudbina razvoja crnogorske policije bila je izložena uticajima vlasti i okolnostima u zajedničkim državama u kojima je Crna Gora učestvovala u različitim oblicima do ponovnog sticanja nezavisnosti 2006. godine.

3. 2. 2. 5. 4. SAVREMENI OBLIK ORGANIZACIJE I UPOTREBE POLICIJE CRNE GORE

Za razliku od Vojske Crne Gore, koja je nastala kao produkt zajedničke vojske Državne Zajednice ŠCG, Policija Crne Gore, odnosno, Ministarstvo unutrašnjih

poslova (MUP) u čijem sastavu je djelovala policija i Služba državne bezbjednosti Crne Gore do 2006. godine, je funkcionisalo potpuno nezavisno od savezne vlasti u vrijeme zajedničke države. Iako je u periodu SRJ i SCG postojao Savezni MUP, on nije imao neposrednog uticaja niti ingerencija na rad crnogorskog MUP-a, jer je on bio u direktnoj nadležnosti Vlade Crne Gore. Ovakav status MUP-a je posebno došao do izražaja u periodu bombardovanja NATO-a na SRJ 1999. godine. Tada je MUP predstavljao glavni garant bezbjednosti Crne Gore, jer je zvanična vlast u Crnoj Gori podržala nastojanja NATO-a da zaustave snage režima Slobodana Miloševića i humanitarnu katastrofu na Kosovu. Tom prilikom je Crna Gora prihvatila preko 100.000 izbjeglica na svojoj teritoriji. NATO je 78 dana bombardovao ciljeve Vojske SRJ i strateške infrastrukturne objekte na teritoriji obje republike i Kosova. U tim uslovima je u Crnoj Gori bilo mobilisano oko 25.000 crnogorskih policajaca, kao odgovor na izražene prijetnje i opasnosti po ustavni poredak i legalno izabranu vlast u Republici, od strane Vojske SRJ.

U cilju pokretanja reforme u MUP-u, aprila 2002. godine, sačinjen je dokumentat *Osnove strategije reforme MUP-a*, izvršena je procjena stanja u Ministarstvu i formulisane preporuke i pravci razvoja, odnosno oblasti u kojima je reforma neophodna. Prioritet je stavljen na donošenje novih zakona koji odgovaraju evropskim standardima. Već u oktobru 2002. godine pokrenuta je inicijativa za donošenje Zakona o policiji i Zakona o agenciji za nacionalnu bezbjednost (Služba državne bezbjednosti), koji su se u junu naredne godine našli pred poslanicima u Skupštini Crne Gore. Zakoni su dopunjavani amandmanima više puta, ali njihovo odlaganje je trajalo sve do juna 2005. godine. U međuvremenu, donijet je set različitih zakona i drugih dokumenata koji su se ticali reforme sektora bezbjednosti u Republici.

Ministarstvo unutrašnjih poslova RCG i Danski institut za ljudska prava – DIHR (*Danish Institute for Human Rights*) potpisali su 24. septembra 2003. godine, Sporazum o saradnji sa ciljem razrade i realizacije projekta reforme MUP-a, uz finansijsku podršku danskog Ministarstva inostranih poslova. Cilj projekta je bio da se MUP-u Crne Gore pomogne u trasiranju puta za novi početak, zasnovan na ljudskim pravima i vladavini prava i da se izgrade kapaciteti za upravljanje procesom reformi. Nedugo zatim, potpisan je *Sporazum o saradnji sa OEBS-om*, 1. marta 2004. godine, koji je predstavljao osnovu za koordinisanje međunarodne pomoći u podršci sveobuhvatnim reformama Ministarstva, posebno onim reformskim aktivnostima koje predstavljaju prioritet.

U sferi borbe protiv organizovanog kriminala, izuzetno je važno da je, pored *Krivičnog zakonika* [3.113] i *Zakona o državnom tužiocu* [3.114], usvojen i *Zakonik o krivičnom postupku*, koji uvodi do sada nepoznate institute u borbi protiv organizovanog kriminala poput instituta zaštićenog svjedoka, svjedoka saradnika i sl. Isto tako, po prvi put se predviđa korišćenje specijalnih istražnih radnji u pretkrivičnom postupku, odnosno u prikupljanju dokaza. Nova zakonska rješenja data u Zakoniku o krivičnom postupku predstavljala su moćno sredstvo policiji za borbu protiv kriminala. Međutim, policija nije još uvijek dovoljno opremljena da bi optimalno primjenjivala Zakonik, odnosno neka nova rješenja koja se odnose na veća ovlaštenja policije i ustanovljenje novih procesno-pravnih mehanizama. Zbog svih tih ograni-

čenja pokrenut je postupak za donošenje novog *Zakonika o krivičnom postupku* koji je u Skupštini Crne Gore usvojen u julu 2009. godine [3.115].

Zakonom o državnom tužiocu ustanovljen je institut Specijalnog tužioca za organizovani kriminal. Potom je u svrsi njegove uspješne implementacije izrađen *Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*. Odmah nakon toga izrađen je i *Akcionni plan za njegovu implementaciju*. U tom kontekstu, posebno je važno da je odmah potom usvojen i *Zakon o programu zaštite svjedoka* [3.116], koji u potpunosti uređuje ovaj proces. U tom cilju, u MUP-u RCG su otpočele konkretne pripreme za formiranje posebne jedinice za zaštitu svjedoka. Pored toga, donesen je i *Zakon o oružju* [3.117], kojim je uvedena potpuna zabrana nošenja oružja na javnim mjestima, za čije kršenje je predviđena zatvorska kazna.

S ciljem da se građani potpuno informišu o novim zakonskim rješenjima, kao i podizanju svijesti građana u pogledu opasnosti od držanja i nošenja oružja, organizovana je javna kampanja koju su zajednički realizovali MUP Crne Gore i mreža nevladinih organizacija „Akcija”, uz finansijsku podršku USAID-a.

U oblasti borbe protiv korupcije, važno je da su usvojeni *Zakon o javnim nabavkama* [3.118], *Zakon o sprečavanju pranja novca* [3.119] i *Zakon o konfliktu interesa* [3.120]. Takođe su donijeti i drugi značajni zakoni, koji se na direktan ili indirektan način tiču sektora bezbjednosti. To je svakako i *Zakon o zaštiti imovine i lica* [3.121]. Usvojen je i *Zakon o detektivskoj djelatnosti* [3.122] kojim se u postojećem sistemu oblika zaštite, utvrđuje još jedan, novi segment zaštite lica, bitno drugačiji od postojećeg, koji je do sada standardno garantovala država. Donošenjem ovog zakona koji je primjeren pravnom sistemu Crne Gore, precizno su uređena sva pitanja koja se odnose na djelatnost postojećih agencija za pružanje detektivskih usluga. Takođe je usvojen *Zakon o javnim okupljanjima* [3.123] čiji je cilj svođenje na što manju mjeru konflikata i uznemiravajućih situacija (održavanje javnog reda i mira).

Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda (usvojen 10. 07. 2003. godine), imao je za cilj zaštitu ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Usvojen je i *Zakon o medijima*, 23. septembra 2002. godine, po kojem se u Crnoj Gori obezbjeđuje i jamči sloboda informisanja na nivou standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS; Savjet Evrope i EU).

Pored seta pozitivnih zakonskih rješenja, donijet je i niz drugih dokumenata, koji su bili u funkciji reformskih zahvata u MUP-a RCG. U decembru 2003. godine, Vlada Republike Crne Gore je usvojila *Strategiju borbe protiv trgovine ljudima*, koja se sastoji iz tri dijela: prevencije, krivičnog gonjenja i zaštite.

Vlada RCG je usvojila i *Akcionni plan za prevenciju narkomanije kod djece i omladine u Crnoj Gori 2003–2006*. Akcionni plan je predviđao angažovanje pored MUP-a i Ministarstvo prosvjete i nauke, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravde, Upravu carina RCG, lokalne vlasti i NVO. MUP RCG je na osnovu navedenog Akcionnog plana donio *Plan borbe protiv narkomanije*, čiji je prevashodni cilj bio smanjenje po-

nude i dostupnosti drogama. Nažalost, i poslije donošenja ovog plana, narkomanija kod omladine u Crnoj Gori je i dalje je u porastu.

Policijske snage Republike Crne Gore su krajem decembra 2003. godine preuzele od Vojske SCG nadležnost obezbjeđenja granica Crne Gore. Time je MUP RCG preuzeo odgovornost za ukupnu bezbjednost na ovom području formiranjem Uprave za državnu granicu i pogranične poslove, kao posebne organizacione jedinice, tada MUP-a, a sada kao Sektora granične policije u Upravi policije Crne Gore. U svrhu potpune kontrole državne granice, usvojena je i *Strategija integrisanog upravljanja granicom i zaštite državne granice* i *Zakon o nadzoru državne granice*.

Radi efikasnije međunarodne policijske saradnje, zahtjev za odvojeni prijem u *Interpol*, MUP je uputio Generalnoj skupštini Interpola 22. 09. 2003. godine. Međutim, uz obrazloženje da se kancelarije Interpola otvaraju samo međunarodno priznatim državama, iako su policijski poslovi bili u isključivoj nadležnosti država članica Državne Zajednice, Policija Crne Gore je tek 19. septembra 2006. godine primljena u punopravno članstvo Interpola, na Generalnoj skupštini ove međunarodne policijske asocijacije u Rio de Žaneiru. Nakon toga, Uprava policije je uspostavila niz kontakata na planu međunarodne policijske saradnje u regionu, prije svega, sa Albanijom, Srbijom, Makedonijom i UNMIK-om, sa kojima su potpisani bilateralni sporazumi o saradnji u oblasti kriminaliteta. Nedugo zatim, potpisani su i sporazumi o policijskoj saradnji sa Češkom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom, Švedskom, Belgijom, Holandijom, Slovenijom i Maltom. Treba napomenuti da je Ministarstvo unutrašnjih poslova još početkom novembra 2004. godine potpisalo sporazum o saradnji sa Austrijom, što je bio prvi sporazum o policijskoj saradnji sa nekom od zemalja Evropske unije.

U januaru 2004. godine Vlada Crne Gore je na predlog MUP-a donijela odluku o početku implementacije pilot – projekta „Policija u zajednici”, čija je primjena započela tek 2007. godine, prvo u Podgorici, Nikšiću i Ulcinju a potom u toku 2008. godine i u drugim djelovima Crne Gore: Baru, Budvi, Danilovgradu, Kotoru, Herceg Novom i Tivtu. Policija u zajednici podrazumijeva aktivno prisustvo policajaca u lokalnoj zajednici, kako u toku tako i van redovnog radnog vremena, kao i mogućnost i podsticanje građana da sa policijom uočavaju probleme i traže rješenja za njih. Istovremeno, to omogućava policiji da se bavi i uzrocima, a ne samo posljedicama kriminaliteta.

Na osnovu Zaključka Vlade Crne Gore br. 02–60/1, od 04. avgusta 2005. godine, usvojen je projekat „Reforme obrazovanja crnogorske policije”, čijom se primjenom umjesto dotadašnje SŠUP (Srednje škole unutrašnjih poslova) Danilovgrad, ustanovila Policijska akademija koja je trebalo da obezbijedi nove standarde obuke i obrazovanja policije. Policijska Akademija je obrazovna institucija za osnovno obrazovanje, stručnu i specijalističku obuku, permanentno obrazovanje, izdavački rad, bibliotekarstvo i istraživački rad policije, sa ciljem da osposobi efikasnu i modernu policiju prema demokratskim načelima i vrijednostima. Na Policijskoj akademiji se vrši izbor i selekcija polaznika osnovnog policijskog obrazovanja na osnovu normativnog akta kojeg donosi ministar na predlog Policijske akademije. Osim osnovnog policijskog obrazovanja, na Akademiji se sprovodi i stručna i specijalistička obuka

za pripadnike Policije Crne Gore i drugih alternativnih subjekata bezbjednosti, u skladu sa potrebama i po važećim evropskim standardima. Nažalost, sve ove aktivnosti nijesu dale značajnije pomake u procesu reforme policije sve do momenta usvajanja novog Zakona o policiji [3.124] i Zakona o agenciji za nacionalnu bezbjednost 2005. godine [3.125], na osnovu kojih su policija i Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB) izašle iz organizacione strukture MUP-a RCG.

Usvajanjem ova dva zakona, omogućene su korjenite promjene u organizaciji i metodama rada policije i dotadašnje Službe državne bezbjednosti, kako u svojoj unutrašnjoj strukturi tako i prema građanima odnosno crnogorskom društvu uopšte. Prije donošenja novog Zakona o policiji, na snazi je bio Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Crne Gore donijet 1994. godine po kojem su osnovni zadaci MUP-a bili ostvarivanje bezbjednosti Republike, ostvarivanje bezbjednosti građana i zaštita Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina.

Usvajanjem Zakona o policiji učinjen je značajni pomak u procesu reforme sektora bezbjednosti. Fundamentalni principi reforme policije koji su projektovani ovim zakonom su: poštovanje ljudskih prava, profesionalno izvršavanje zadataka, depolitizacija, decentralizacija, adekvatna obuka (etička i polna jednakost), odgovornost, efikasna interna kontrola i međunarodna policijska saradnja. U skladu sa definisanim principima, Zakon predviđa sljedeći opseg poslova kojima se policija bavi u savremenim uslovima: zaštita bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; zaštita imovine; sprečavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; obezbjeđivanje javnih skupova i drugih okupljanja građana; obezbjeđivanje određenih ličnosti i objekata; nadzor i kontrola bezbjednosti u saobraćaju; nadzor i obezbjeđenje državne granice i vršenje granične kontrole; kontrola kretanja i boravka stranaca; obezbjeđivanje uslova za nesmetan rad sudova, održavanje reda, zaštita lica i imovine.

Shodno činjenici da je Zakon dugo vremena usaglašavan sa savremenim domaćim i međunarodnim normativnim rješenjima, naglašen je zahtjev da se njegova primjena vrši uz puno poštovanje međunarodnih standarda i propisa kojima se štite dostojanstvo ličnosti, slobode i prava građana. U tom cilju je na predlog starješine policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo *Kodeks policijske etike* kojim se ističe potreba i opredjeljenje da u vršenju svojih ovlašćenja poštuje osnovna ljudska prava i slobode, a posebno da djeluje zakonito, profesionalno, tolerantno i pravično [3.126].

Saglasno preporukama OEBS-a još iz decembra 2002. godine, zakonom su predviđena, kao standardi, tri oblika kontrole: unutrašnja, parlamentarna i građanska kontrola.

Unutrašnja kontrola (čl. 95 Zakona o policiji) MUP-a Republike Crne Gore i njegovih pripadnika sprovodila se preko Odjeljenja za unutrašnju kontrolu i kontrolu zakonitosti primjene ovlašćenja koje je funkcionisalo kao organizaciona jedinica Uprave policije. Osnovna svrha djelovanja organa unutrašnje kontrole sastoji se u ostvarivanju potrebe da svi pripadnici Policije Crne Gore poštuju Ustav, zakone i druge normativno-pravne propise, kao i međunarodne dokumente koje je ratifikovala država Crna Gora. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu je imalo zadatak da utvrđuje da

li policija djeluje u skladu sa zakonom i pravilima službe (posebno obraćajući pažnju na slučajeve korupcije, organizovanog kriminala, torture i prekoračenja policijskih ovlašćenja) i da, u slučajevima konstatovanja zloupotreba i nezakonitosti, prema odgovornim službenicima preduzima odgovarajuće mjere za utvrđivanje odgovornosti i kažnjavanje. S obzirom na to da se nakon 5 godina primjene ovakvog zakonskog rješenja ispostavilo da ovo odjeljenje nije ostvarilo očekivane efekte, krajem decembra 2009. godine Skupština Crne Gore je usvojila *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji*, na osnovu kojeg se nadležnost vršenja poslova unutrašnje kontrole iz Uprave policije izmješta u Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.

Parlamentarnu kontrolu (čl. 89 Zakona o policiji) nad zakonitošću rada policije vrši Skupština Republike Crne Gore, preko nadležnog tijela (skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu), čiju nadležnost i organizaciju rada utvrđuje aktom Skupština. Starješina policije najmanje jednom godišnje podnosi radnom tijelu izvještaj o radu policije. Pored ove obaveze, starješina policije može izvještaj podnijeti po potrebi ili na zahtjev radnog tijela.

Zakonom o policiji se, pored parlamentarne i unutrašnje kontrole, konstituiše i vid građanske kontrole, (čl. 93 Zakona o policiji) preko *Savjeta za građansku kontrolu rada policije*. Nadležnost Savjeta je *ocjenjivanje primjene policijskih ovlašćenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda*. Savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici, što će doprinijeti uspostavljanju većeg stepena saradnje i povjerenja između javnosti i policije.

Jedna od važnijih novina u crnogorskom zakonodavstvu i sistemu bezbjednosti Crne Gore, koja je nastala usvajanjem Zakona o policiji i Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, je pojava skupštinskog *Odbora za bezbjednost i odbranu* [3.127], koji se po prvi put oformljuje sa namjenom vršenja nadzora i kontrole nad snagama bezbjednosti u Crnoj Gori. Odbor vrši parlamentarnu kontrolu rada policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost (po novom Ustavu iz 2007. godine vrši i kontrolu Vojske Crne Gore); razmatra ostvarivanje Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina u primjeni ovlašćenja policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost; razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština, strategiju i druga pitanja iz oblasti bezbjednosti i odbrane Republike i njenih građana; razmatra predloge za imenovanje rukovodioca policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost. Godišnji izvještaj o radu, starješine policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost su dužni podnijeti odboru do kraja marta tekuće godine. Odbor razmatra godišnje izvještaje o radu policije i Agencije za prethodnu godinu, najkasnije do kraja aprila tekuće godine [3.128].

Kao što je i ranije naglašeno, nakon usvajanja Zakona o policiji i Zakona o ANB došlo je, pored ostalog, i do izmjena u strukturi i namjeni MUP-a RCG. Naime, Izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, Vlada RCG, na sjednici održanoj 23. novembra 2006. godine, donijela je Uredbu koja se između ostalog odnosi i na reorganizaciju i preimenovanje dotadašnjeg Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) u Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (MUP i JU). Ovom Uredbom je stvorena normativna osnova da se vršenje policijskih poslova izmjesti iz nadležnosti MUP-a i povjeri samostalnom organu – Upra-

vi policije. Nešto ranije, usvajanjem Zakona ANB, iz MUP-a je izmještena Služba državne bezbjednosti i formirana samostalna Agencija za nacionalnu bezbjednost.

MUP i JU je zadržao normativnu, razvojnu i kontrolno-nadzornu ulogu u oblastima policijskog rada i djelovanja, u koju svrhu je formiran Sektor za odbrambeno-bezbjednosne pripreme i nadzor. Takođe, zadržane su nadležnosti u oblasti upravnih unutrašnjih poslova (državljanstvo, lične karte, registracija vozila i vozača, oružje, azil, migracije itd.), za šta je formiran Sektor za upravne unutrašnje poslove. Pored ova dva sektora, nadležnosti Ministarstva su proširene i na oblast državne uprave, lokalne samouprave i vanrednih situacija i civilne bezbjednosti, što je takođe rezultiralo formiranjem odgovarajućih sektora.

Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta iz 2007. godine, poslovi iz djelokruga Uprave policije obavljaju se u pet sektora [3.129] : a) Sektor kriminalističke policije; b) Sektor policije opšte nadležnosti; c) Sektor granične policije; d) Sektor za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacije i informacione sisteme i e) Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata. Pored navedenih sektora, u organizacionu strukturu Uprave policije spadaju i: f) Odjeljenje za međunarodnu policijsku saradnju i evropske integracije; g) Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku; h) Odjeljenje za unutrašnju kontrolu i primjenu ovlaštenja; i) Specijalna antiteroristička jedinica (SAJ); j) Posebna jedinica policije (PJP); k) Operativno komunikacioni centar (OKC).

Za neposredno obavljanje policijskih poslova, umjesto sedam centara bezbjednosti, koji su funkcionisali u prethodnom periodu prije razdvajanja Uprave policije i MUP-a formirano je osam područnih jedinica policije (Podgorica, Nikšić, Bar, Budva, Herceg Novi, Bijelo Polje, Pljevlja i Berane), a umjesto 14 odjeljenja bezbjednosti organizovano je 13 ispostava.

Imajući u vidu rečeno o svim reformskim zahvatima u Policiji Crne Gore, može se konstatovati da, pored vidljivih rezultata reforme, rezultati tih aktivnosti nijesu u punoj mjeri zadovoljavajući, posebno zbog nepostojanja strategije razvoja Policije Crne Gore, nedovoljne bezbjednosti saobraćaja i znatnom višku brojnog stanja policije.

S obzirom na to da je usvojen novi Ustav Crne Gore i Strategija nacionalne bezbjednosti, neophodno je izraditi okvirni strateški dokument razvoja i djelovanja Policije Crne Gore koji bi na adekvatan način trasirao put policije u evroatlantskim integracijama države, s jedne strane, i prilagodio njenu strukturu, mehanizme upravljanja i ukupne kapacitete potrebama sistema bezbjednosti Crne Gore, onako kako to definišu krovna strateška dokumenta.

Kada je bezbjednost saobraćaja u pitanju, treba zapaziti činjenicu da je u odnosu na 2007. godinu broj saobraćajnih nezgoda u 2008. godini povećan za 14,5%. Nažalost, trend povećanja saobraćajnih nezgoda se iz godine u godinu povećava i Crna Gora je u samom vrhu po nepovoljnom stanju u ovoj oblasti u regionu. Osim razloga objektivne prirode kao što je loša putna infrastruktura, koja nije prilagođena za vožnju modernih brzih automobila, tu su svakako i razlozi subjektivne prirode u kojima važnu ulogu ima ljudski faktor, kao što su: loša koncepcija i rad auto-škola, neprilagođene metode rada saobraćajne policije savremenim saobraćajnim potrebama i nedosljedna, ili bolje reći selektivna, primjena zakonskih normi na počiniocima saobraćajnih prekršaja [3.130]. U cilju poboljšanja stanja u saobraćaju, Ministarstvo unutrašnjih

poslova i javne uprave je u decembru 2009. godine izradilo „Predlog strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju od 2010. do 2019. godine”.

Prema podacima iz britanske publikacije „Pocket World in Figures” (Džepni svijet u brojkama) za 2009. godinu, Crna Gora ima 921 policajca na 100.000 stanovnika, što je skoro duplo više od standarda u zemljama EU. Imajući u vidu činjenicu da je tokom 1999. godine Crnoj Gori prijetila opasnost od režima u Beogradu i da je Policija Crne Gore u jednom momentu dostigla cifru oko 25.000 pripadnika, može se zaključiti da se posljedice iz tog perioda još uvijek reflektuju na znatno veće brojno stanje Policije Crne Gore u savremenim uslovima. Takvo stanje ima više negativnih konotacija od kojih su najznačajnije – ekonomska opterećenost budžeta države i smanjeni nivo kvaliteta i efikasnosti djelovanja zbog niskih primanja pripadnika policije za obavljanje vrlo zahtjevnih i odgovornih poslova.

3. 2. 2. 6. PROBLEMI I PRAVCI RAZVOJA SISTEMA I SNAGA BEZBJEDNOSTI CRNE GORE

Da bi bezbjednost kao djelastnost bila uspješna u savremenom stepenu razvoja društva, ona mora biti smisljena i svjesna djelatnost čitavog društva. Kako bi se to funkcionalno i racionalno uredilo, neophodno je uspostaviti sistem koji će osigurati učešće svih činilaca društva u realizaciji normi i pravila i osiguranje bezbjednosnih uslova za punu garanciju bezbjednosti svim strukturama društva. Takav sistem u savremenim uslovima predstavlja nacionalni bezbjednosni sistem.

Sistem nacionalne bezbjednosti zasniva se na ustavu države kao krovnom aktu, skupu strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata koji obezbjeđuju međusobnu povezanost i praktičnu realizaciju njegovih funkcionalnih i strukturnih elemenata.

Nakon Prvog svjetskog rata i gubitka državnosti Crne Gore, nestao je i njen uspostavljeni sistem bezbjednosti. Od tada pa sve do ponovnog sticanja statusa nezavisne i međunarodno priznate države 2006. godine, bezbjednost građana Crne Gore, njene teritorije i materijalnih dobara u njoj, zavisila je od sistema bezbjednosti država čiji je Crna Gora bila dio – Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (KSHS), Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNJR), Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) i Državne Zajednice Srbije i Crne Gore (DZSCG). Iskustva koja su proistekla gubitkom državnosti Crne Gore treba da budu pouka za sve donosiocce strateških odluka i nosioce upravljanja sistemom nacionalne bezbjednosti da su integracije Crne Gore u evroatlantski sistem kolektivne bezbjednosti oličen u NATO-u i punopravno članstvo države u EU, najbolji garant njene nezavisnosti, prosperiteta i stabilnog razvoja.

U toku i nakon sticanja nezavisnosti, Crna Gora je preduzela niz aktivnosti na osavremenjavanju pravno-normativnih pretpostavki za reformu sistema bezbjednosti. Jedan od najvažnijih dokumenata je Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore, koja predstavlja strateški dokument kojim se definišu razvoj i funkcionisanje sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore i izraz je njenog opredjeljenja da bude dio regionalnih i međunarodnih sistema bezbjednosti. Strategijom se, na osnovu

utvrđenih nacionalnih interesa, bezbjednosnih izazova, rizika i prijetnji, određuju bezbjednosni ciljevi, moguće reagovanje države Crne Gore, sistem nacionalne bezbjednosti i potrebni resursi. Njome se, takođe, potvrđuje državno opredjeljenje Crne Gore da preduzme sve neophodne aktivnosti kako bi ispunila uslove za njenu integraciju u evropske, evroatlantske i druge međunarodne bezbjednosne strukture. U tom kontekstu, strateški cilj Crne Gore je da, u najkraćem mogućem roku, postane punopravni član NATO-a i EU. Imajući u vidu taj cilj, Crna Gora je postala član NATO programa *Partnerstvo za mir* kao i neposredni kandidat za članstvo u NATO-u učešćem u Akcionom planu za članstvo – MAP. Pored toga, potpisala je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Kao osnovne snage bezbjednosti, Strategijom nacionalne bezbjednosti, definisane su Vojska i Policija Crne Gore.

Međutim, nije bilo dovoljno samo izraditi i usvojiti određena strateška dokumenta, već je neophodno obezbijediti i adekvatne uslove za njihovu primjenu. Takođe, neophodno je uspostaviti principe izvornosti i neprekidnosti u izradi i primjeni strateških dokumenata i akata, radi obezbjeđenja sistema koordinacije i međuzavisnosti u procesu njihove primjene.

Bez obzira na to što je Strategija nacionalne bezbjednosti usaglašena sa novim Ustavom Crne Gore, usvojenim u oktobru 2007. godine, i što je prilagođena savremenim potrebama, evropskim i evroatlantskim integracijama države, u proceduri njenog usvajanja i u samom njenom sadržaju se može uočiti nekoliko bitnih slabosti koje je neophodno ukloniti u procesu njene praktične primjene u daljem procesu evroatlantskih integracija države. Prvo, Strategija nije prošla kroz odgovarajuću proceduru stručne i javne rasprave koja je uobičajena kada se donose ovako važna državna dokumenta, pa je i njena primjena otežana zbog izostanka odgovarajuće podrške civilnog društva. Drugo, rasprava u Skupštini Crne Gore u procesu usvajanja ovog dokumenta je trajala vrlo kratko i bez direktnog televizijskog prenosa i medijskog predstavljanja, što je onemogućilo javnosti Crne Gore da šire i izvorno bude informisana o sadržaju ovako važnog državnog dokumenta, što ističe i ministar odbrane mr Boro Vučinić u komentaru za medije nakon usvajanja Strategije. Treće, Strategijom se ne regulišu na adekvatan način nadležnosti i postupanje državnih organa, kao elemenata sistema nacionalne bezbjednosti, u slučaju nastanka određene krizne situacije u državi u odnosu na njihova ovlašćenja i obaveze koje su precizirane Ustavom Crne Gore. Shodno tome, ne postoji određeno koordinaciono tijelo, poput „Centra za krizne situacije”, koje bi koordinisalo aktivnosti službi i jedinica vojske, policije, civilne zaštite i ostalih struktura bezbjednosti u datoj situaciji. Pri tom, ni Nacionalna strategija za vanredne situacije to ne regulišu niti su njene odredbe usklađene sa Strategijom nacionalne bezbjednosti. Četvrto, prethodnom Strategijom nacionalne bezbjednosti (od 2006. godine), tačkom 4.2. je bilo predviđeno da Snage bezbjednosti Crne Gore, pored vojske i policije, čini i Obalska straža Crne Gore. Izostavljanjem ovog važnog dijela snaga bezbjednosti, propuštena je šansa da se na efikasan i zadovoljavajući način uspostavi jedinstvena služba spašavanja i zaštite na moru, kojom bi se objedinile sve postojeće sadašnje strukture vojske, policije, lokalnih i državnih organa koji se trenutno svako po svom pravilniku angažuju na ovim poslovima na moru. U sadašnjem trenutku, u Crnoj Gori postoji više struktura

koje obavljaju različite poslove na moru kao što su: Uprava za pomorsku sigurnost u Baru, Lučke kapetanije iz Bara i Kotoru, Ispostava granične pomorske policije u Podgorici (ekspoziture u Baru i H. Novom), Centar za podvodno razminiranje u Bijeloj MUP CG, Centar za Biologiju mora u Kotoru i Mornarica Vojske Crne Gore. Ovo tim prije što NATO eksperti insistiraju na jedinstvenom pokrivanju i praćenju bezbjednosnih prijetnji u jadranskom akvatorijumu tj. uvezivanju službi zaštite i spašavanja na moru između Albanije, Crne Gore i Hrvatske.

Nedonošenje novog strateškog dokumenta u oblasti vanrednih situacija, nakon usvajanja novog Ustava i Strategije nacionalne bezbjednosti, po automatizmu isključuje principe izvornosti i neprekidnosti te samim tim ova oblast narušava jedinstveno funkcionisanje sistema nacionalne bezbjednosti. Naime, u tim slučajevima se ne može uspostaviti koordinisani sistem aktivnosti između elemenata sistema nacionalne bezbjednosti, jer su nova strateška dokumenta drugačije regulisala svoja postupanja u različitim situacijama u odnosu na prethodno stanje. Ovo važi po principu kada dođe do promjene krovnog dokumenta, onda i svi ostali njemu podređeni moraju pretrpjeti lančane promjene.

Osnovne slabosti u sistemu bezbjednosti Crne Gore ogledaju se i u njegovoj teoretskoj nedorečenosti i praktičnoj nedovršenosti. Nepostojanje Strategije razvoja i djelovanja Policije Crne Gore, kao jednog od sastavnih djelova Snaga bezbjednosti Crne Gore, jedan je od važnijih problema jer je ona u procesu sticanja ponovne nezavisnosti države, krajem prošlog i početkom ovog vijeka, imala vrlo istaknutu ulogu. Takođe, brojno stanje u policiji je znatno veće nego što to zahtijevaju evropski standardi, što u isto vrijeme povlači posljedicu neprilagođenosti rada policije potrebama savremenog građanskog društva, a posebno u dijelu koji se odnosi na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije koji su u savremenim uslovima otežavajući faktori u integracijskim procesima države. U isto vrijeme, Vojska Crne Gore je u fazi izgradnje i ne može se govoriti o njenoj potpunoj operativnoj sposobnosti. Istaknut problem, kao posljedica prethodna dva, je dupliranje istovjetnih snaga u vojsci i policiji kao što su primjeri helikopterskih jedinica i jedinica na moru gdje se pojavljuju snage i u jednoj i u drugoj strukturi snaga bezbjednosti Crne Gore.

Pored toga, u vremenu kada se društvo prilagođava primjeni principa liberalne ekonomije i neprikosnovenosti privatne svojine građana, postojanje zanemarljivog broja privatnih bezbjednosnih agencija i organizacija ne garantuje da je u skorijoj budućnosti moguće primijeniti standarde razvijenih zapadnoevropskih država, SAD i Kanade u Crnoj Gori. U tom pravcu je potrebno u planove i programe postojećih i onih fakulteta koji će biti formirani iz oblasti bezbjednosti, uključiti programске cjeline za edukaciju i obrazovanje građana o modelima privatnih bezbjednosnih struktura koje su neprekidno u službi građana, elemenata sistema bezbjednosti i društva u cjelini.

Vrijeme koje je Crna Gora provela u zajedničkim državama, i te kako se odrazilo na izgradnju njenog sopstvenog sistema bezbjednosti. Jedan od najistaknutijih problema je nedostatak profesionalnih kadrova i administrativnih kapaciteta za punu implementaciju savremenih bezbjednosnih standarda u nacionalni sistem bezbjednosti. Većina crnogorskih kadrova je odlazila na visoke položaje u institucije

zajedničkih država i nikada se više nije vraćala u svoju državu. Nedostatak sopstvenih školskih, visokoškolskih i naučnih institucija za edukaciju i obrazovanje profesionalnih kadrova iz sfere bezbjednosti, kako u vrijeme učestvovanja Crne Gore u zajedničkim državama tako i sada, i te kako ima uticaja na sadašnju nepovoljnu teoretsku neizgrađenost sistema i kadrovskih problema u njemu. Za poboljšanje stanja u toj oblasti je potrebno adekvatno strateško planiranje vremena, finansijskih sredstava i ljudskih resursa u narednom periodu. Radi ostvarenja tog cilja, takođe je u budućnosti neophodno formiranje potrebnih centara za obuku koji mogu biti profitabilni i samoodrživi, poput Reginalnog centra za obuku pilota helikoptera, Zimsko-ljetnjeg centra za vojnu i civilnu alpinističku obuku i planinarenje i sl. Pored centara za obuku, neophodno je programsko prilagođavanje postojećih i formiranje novih visokoškolskih obrazovnih ustanova u Crnoj Gori u skladu sa savremenim bezbjednosnim potrebama društva.

Osnovna pretpostavka za rješavanje svih navedenih problema je učešće u procesu evroatlantskih integracija i prihvatanje standarda i vrijednosti razvijenih zemalja. Evroatlantske integracije stvaraju mogućnosti uključivanja Crne Gore u zajednicu najrazvijenih država Evrope i šire međunarodne zajednice, što obezbjeđuje ostvarenje ključnih potreba Crne Gore. U procesu evroatlantskih integracija razvijaju se stabilne demokratske institucije društva što predstavlja neophodan uslov za demokratizaciju cjelokupnog društva. Razvoj institucija sistema istovremeno omogućuje oslobađanje društva od tradicionalnog balkanskog nepotizma i korupcije koji su osnov nejednakosti i zloupotreba institucija sistema u funkcionisanju društva. Učešćem u kolektivnom sistemu bezbjednosti kakav je NATO, neposredno se obezbjeđuje politička stabilnost društva i podstiče ekonomski rast. Za razliku od tradicionalnog prilaza osiguranja nacionalne bezbjednosti, koji se ogledao u sklapanju saveza sa nekom od većih država ili zauzimanja neutralne pozicije u međunarodnim odnosima, koji zahtijevaju velika izdvajanja finansijskih sredstava, ali istovremeno ne garantuju potpunu bezbjednost društva i države, kolektivni sistem bezbjednosti to obezbjeđuje. Iskustva bivših socijalističkih država koje su pristupile NATO-u pokazuju da je rast BDP-a i ukupnih inostranih investicija u znatnom porastu nakon učlanjenja u Savez nego ranije, jer stabilna i bezbjedna destinacija za investitore podrazumijeva smanjenje rizika za ulaganja bogatih država na određenom prostoru.

Profesionalizacija i optimizacija sistema i snaga bezbjednosti je jedna od vrlo važnih mogućnosti koja se realizuje kroz proces evroatlantskih integracija Crne Gore. U uslovima kada savremeni rizici i prijetnje po bezbjednost države i njenih građana zahtijevaju primjenu različitih metoda djelovanja čitavog sistema bezbjednosti društva uz primjenu modernih i sofisticiranih sistema i sredstava, Crna Gora kao mala i još uvijek nedovoljno razvijena država ne bi mogla samostalno da iznađe adekvatne odgovore po svoju bezbjednost. Učešćem u Partnerstvu za mir i Akcionom planu za članstvo, koriste se različiti fondovi pomoći, centri za obuku i usavršavanje kadrova, infrastruktura i logistika NATO-a, kao i neposredan proces realizacije operativne, materijalne i administrativne standardizacije, što podrazumijeva približavanje načinu uređenja sistema bezbjednosti i vrijednosti razvijenih zapadnih država. Istovremeno, to podrazumijeva i stabilan nivo izdvajanja i finansiranja si-

stema odbrane kao jednog od važnijih podsistema u obezbjeđenju nacionalne sigurnosti društva. Vrlo važna komponenta u ovom procesu je neposredno učešće i rukovođenje aktivnostima koje se realizuju u PzM i MAP-u od strane NATO eksperata i specijalizovanih agencija, koje niti jedna socijalistička država nije imala u vrijeme hladnog rata pa ni Crna Gora. Rezultat takvog postupanja je vrlo efikasno i precizno realizovanje planiranih aktivnosti, što sistem bezbjednosti Crne Gore ne bi mogao samostalno da ostvari.

Jedan od najizraženijih problema balkanskog regiona je neprekidna netrpeljivost i loši međususjedski odnosi. U procesu evroatlantskih integracija neophodno je neprekidno učešće u postojećim i budućim novim različitim regionalnim inicijativama i projektima koji su od zajedničkog bezbjednosnog, ekonomskog i ukupnog društvenog interesa zemalja regiona. Učešćem u sistemu kolektivne bezbjednosti usvajaju se zajedničke vrijednosti koje se pozitivno reflektuju na sve segmente društva, što doprinosi ukupnoj stabilnosti i prosperitetu svih članica regionalne zajednice u cjelini.

Usvajanjem novog Ustava koji zadovoljava evropske standarde, strateških dokumenata i zakona, koji prepoznaju savremene bezbjednosne rizike i prijetnje u međunarodnoj zajednici i potrebe Crne Gore u evropskim i evroatlantskim integracijama, obezbijedene su neophodne pretpostavke za osavremenjavanje i izgradnju modernih Snaga bezbjednosti Crne Gore.

U narednom *kratkoročnom periodu* do pet godina, neophodno je obezbijediti efikasnu praktičnu primjenu strateških dokumenata i zakona, ostvariti neophodnu racionalizaciju i optimizaciju resursa i realizovati potrebnu NATO standardizaciju na operativnom, administrativnom i materijalnom nivou. Istovremeno, potrebno je izraditi Koncept učešća države u evropskoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici i obezbijediti uslove za njegovu primjenu, takođe, kontinuirano sprovođenje tehničko-tehnološke modernizacije snaga bezbjednosti u skladu sa aktuelnim mogućnostima. U tom periodu je potrebno intenzivirati informisanje javnosti o prednostima učlanjenja Crne Gore u evroatlantski sistem bezbjednosti. Sve to, u cilju ostvarenja zahtijevanog nivoa interoperabilnosti sa članicama NATO-a kroz realizaciju godišnjih ciklusa u Akcionom planu za članstvo – MAP-u, kako bi država u tom periodu postala punopravna članica Sjevernoatlantske alijanse.

Na *srednjoročnom planu*, u periodu do 2025. godine, potrebno je neprekidno izgrađivati administrativne i kadrovske kapacitete, mijenjati metode i navike u radu pripadnika Snaga bezbjednosti i principijelno sprovoditi sistem nadležnosti u upravljanju sistemom i Snagama bezbjednosti Crne Gore. Pored toga, da bi se stepen efektivnosti povećao i doveo na nivo razvijenih članica NATO-a, potrebno je u cijelosti tehničko-tehnološki opremiti i modernizovati Snage bezbjednosti Crne Gore, kako bi se u tom periodu dostigla potpuna interoperabilnost sistema i Snaga bezbjednosti Crne Gore sa članicama NATO-a.

Na *dugoročnom planu*, potrebna je neprekidna težnja da se održi korak u razvoju i savezništvo sa zapadnoevropskim državama čije bi demokratske vrijednosti i dostignuća postale imperativ u iznalaženju odgovora na izazove i prijetnje koje to vrijeme donosi sa sobom, u skladu sa jasno definisanim nacionalnim interesima države.

Istorijska saznanja upozoravaju da su najefikasniji modeli za ostvarenje nacionalne bezbjednosti malih država, kao što je Crna Gora, u okvirima sistema kolektivne bezbjednosti poput NATO-a ili njemu sličnima.

3. 3. KORISTI I TROŠKOVI PRISTUPANJA CRNE GORE U EU I NATO – INTEGRALNI PRISTUP

Crna Gora kroz integracije u evropske i evroatlantske strukture želi da rješava svoj bezbjednosni aspekt razvoja, uz istovremeno podsticanje svog ekonomskog razvoja i demokratskih reformi. U tom smislu, NATO predstavlja najmoćniji političko-vojni savez na svijetu koji svakoj zemlji članici daje čvrstu garanciju da će njen suverenitet i teritorijalni integritet biti očuvan, a da će ekonomski razvoj biti stabilan. EU je najveći svjetski trgovac i veliko tržište, koje pruža mogućnost i za benefite ekonomske integracije malih ekonomija, a daje okvir za razvoj države vladavine prava, snažne institucije i biznis ambijent prilagođen strateškim razvojnim partnerstvima. U krajnjem, integracije u evropske i evroatlantske strukture postaju ključna poluga rasta životnog standarda i prosperiteta zemlje.

3. 3. 1. EVROPSKA UNIJA

Gordana Đurović

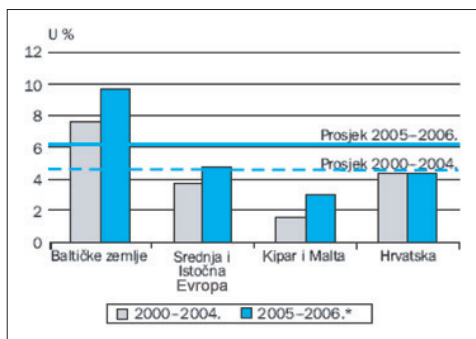
Članstvo u EU, zbog svoje sveobuhvatnosti i kompleksnosti, donosi opšte benefite zemlji, prvenstveno kroz afirmaciju stabilnosti zemlje, njene bezbjednosti, ekonomske perspektive i jačanja sistema zajedničkih evropskih vrijednosti. U prilog ekonomskim efektima integracije govore veoma dobri ekonomski trendovi u novim državama članicama u prvih pet godina nakon pristupanja, koji su prikazani u poglavlju 3. 1. 2. (iskustva petog proširenja).

3. 3. 1. 1. MAKROEKONOMSKI UČINCI PRIJE I NAKON PRISTUPANJA EU

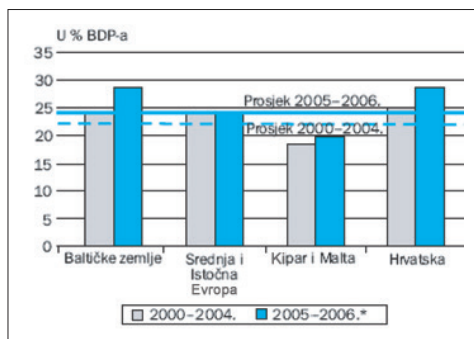
Stopa rasta BDP-a u novim državama članicama, koje su pristupile EU u 2004. godini, povećala se i došlo je do ubrzanja ekonomskog rasta. Najviši rast BDP-a zabilježen je u Češkoj i Slovačkoj, gdje su se stope rasta gotovo udvostručile, dok su Estonija i Litvanija ostvarile najveće apsolutne vrijednosti od preko 10%. Naime, prosječni ekonomski rast u svim novim članicama Unije iznosio je 4,5% prije pristupanja, da bi potom porastao na 6%.

Pristupanje je uticalo i na *povećanje investicija*. U svim novim članicama, osim u Poljskoj i Češkoj, došlo je do porasta investicionih aktivnosti, posebno u Litvaniji i Estoniji.

Ubrzanje ekonomske aktivnosti novih članica odrazilo se i na kretanja na njihovim tržištima rada, a time i na standard njihovih građana.

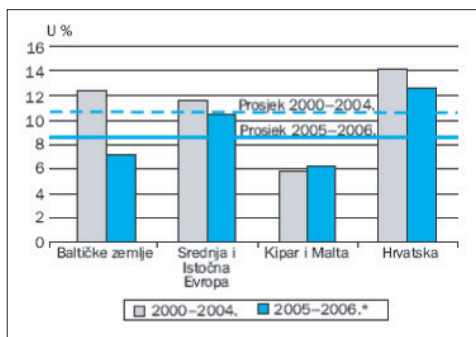


Slika 3. 10. Godišnji rast realnog BDP-a EU 10 (2004)

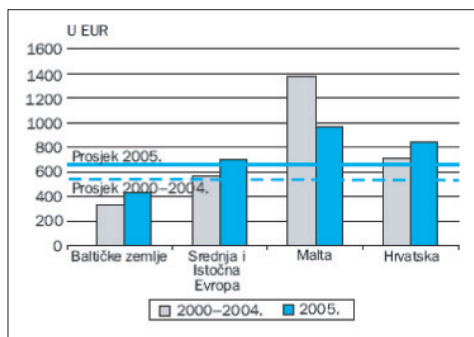


Slika 3. 11. Rast investicija

Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 14)



Slika 3. 12. Stopa nezaposlenosti

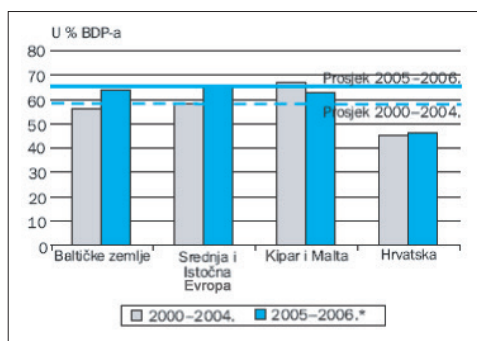


Slika 3. 13. Nominalna bruto plata po zaposlenom (bez podataka za Kipar)

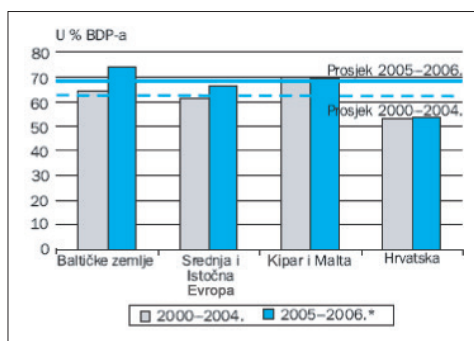
Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 15)

U svim novim članicama proširenja 2004. godine, osim Kipra, Malte i Mađarske, zabilježen je *pad stope nezaposlenosti*. Najznačajnije smanjenje nezaposlenosti ostvareno je u baltičkim zemljama. Istovremeno, došlo je i do *porasta plata*. Iako su razlike između prosječnih bruto plata u razvijenijim zemljama (Slovenija, Malta) i onih u manje razvijenim zemljama (kao što su npr. Litvanija i Letonija) prilično naglašene, uočava se da su u svim zemljama, osim Malte, prosječne bruto plate porasle. Prosječna bruto nominalna plata prije pristupanja iznosila je 578 eura po zaposlenom, a nakon pristupanja 633 eura.

Pozitivni učinci pristupanja odrazili su se i na *međunarodnu trgovinu* novih članica. Prije ulaska u Uniju, prosječni udio izvoza u BDP-a iznosio je 60%, a nakon pristupanja blizu 65%. Međutim, to je snažno praćeno rastom uvoza, jer domaća proizvodnja nije mogla podmiriti potrebe rastuće ekonomije za dobrima i uslugama. Udio uvoza, nakon pristupanja Uniji, povećao je svoje učešće u BDP-u sa prosječnih 53,7% na 69,4%. To je dovelo do učešća spoljnotrgovinskog deficita u BDP-u sa 5,5% na 6,6%.

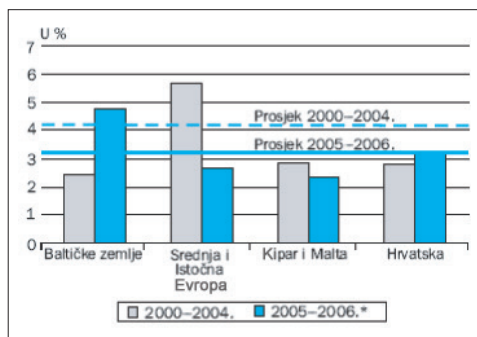


Slika 3. 14. Udio izvoza u BDP-u

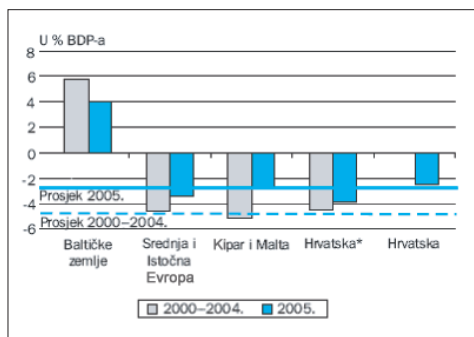


Slika 3. 15. Udio uvoza u BDP-u

Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 16)



Slika 3. 16. Rast indeksa potrošačkih cijena



Slika 3. 17. Neto zaduženje konsolidovane opšte države (fiskalni saldo)

Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 16-17)

U petogodišnjem razdoblju prije pristupanja, godišnja *stopa inflacije* u prosjeku je iznosila 4,2%, da bi se potom spustila na 3,2%.

Pokazalo se takođe da smanjenje *fiskalnog deficita* ispod 3% BDP-a, uz inflaciju, predstavlja jedan od najvećih izazova pojedinim novim članicama opterećenim nužnošću velikih ulaganja u ekonomsku infrastrukturu i visokim izdacima za socijalno staranje. Uprkos tim pritiscima, nivo fiskalnog deficita u prosjeku je smanjen sa 3,7% na 2,1% BDP-a.

Iz navedene komparativne analize koju je sproveo Ekonomski institut iz Zagreba (2007), može se zaključiti da je pristupanje Uniji praćeno pozitivnim ekonomskim efektima. S obzirom na to da se ovakvo kretanje makroekonomskih indikatora događalo u veoma povoljnim globalnim konjunktturnim okolnostima, ne bi trebalo precijeniti snagu zaključaka koji proizilaze iz ove analize. Ipak ovi rezultati daju pravo zaključku da okruženje EU može dati pozitivan impuls ekonomskim kretanjima zemlje koja joj pristupa (3.131).

Imajući u vidu navedena komparativna iskustva petog proširenja, očekuje se da će pozitivni efekti na navedene makroekonomske indikatore biti i u primjeru *Crne Gore pozitivni*, te da će uticati *na rast BDP-a ne manje od 2% godišnje; rast potrošnje i rast realnih privatnih dohodaka (mjera blagostanja), te da će imati pozitivan uticaj na uslove razmjene.*

3. 3. 1. 2. LIBERALIZACIJA, SPOLJNOTRGOVINSKA POLITIKA I INSTITUCIONALNE REFORME

Priprema za pristupanje unutrašnjem tržištu Unije odvijace se najvećim dijelom u godinama pretpristupnog dijaloga. Naime, zbog pristupanja WTO (ali i pridruživanja EU) Crna Gora je već u periodu 2005–08. *eliminirala najveći broj nekarinskih barijera i pristupila liberalizaciji tržišta roba i usluga na multilateralnom nivou.*

Otvaranje tržišta sa EU intenzivno je započelo 2008. godine, stupanjem na snagu Privremenog sporazuma o trgovini i srodnim pitanjima. Osim grupe najviše osjetljivih poljoprivrednih proizvoda (zadržavanje na 50% carina do pristupanja), otvaranje tržišta biće kompletirano do 2013. godine. U tom smislu, očekuje se efekat kreiranja novih trgovinskih tokova sa EU zemljama (trade diversion), kao i djelimično preusmjeravanje trgovine (trade creation effect). Kada ukupna trgovina sa EU zemljama prelazi 2/3 ukupne trgovine, ocjenjuje se da je zemlja značajno integrisana u evropski makrosistem. U srednjem roku Crna Gora će ostvariti taj prag, a kada se tome doda i trgovina sa CEFTA zemljama, efekti trgovinske integracije su 90% ukupne trgovine.

Tabela 3. 18. Grupacije zemalja iz kojih Crna Gora uvozi i u koje izvozi 2007–08.

Grupa zemalja i ukupno	Crnogorski izvoz				Crnogorski uvoz			
	2007.	2008.	2007. %	2008. %	2007.	2008.	2007. %	2008. %
UKUPNO	487.119	433.158	100%	100%	2.072.481	2.527.151	100%	100%
EU	319.594	265.311	65.6	61.3	856.694	1.039.792	41.3	41.1
CEFTA	159.962	158.778	32.8	36.7	992.607	1.227.203	47.9	48.6
Ostale zemlje	7.564	9.069	1.6	2.1	223.180	260.156	10.8	10.3

Izvor: Monstat, 2009.

Carinski prihodi ostvareni kroz uvoz iz EU smanjuju se postepeno od januara 2008. godine (po osnovu uvoza iz EU zemalja, ali i potpune liberalizacije regionalne trgovine kroz CEFTA sporazum), pa carinska služba sve više ima kontrolnu funkciju, a ne budžetsku. Ostvareni prihodi od carina u 2008. godini iznosili su 72,9 mil. eura (2,36% BDP-a), od čega su carinski prihodi od osnovnih i sezonskih carina iz EU 27 iznosili 33 miliona ili 45% (3.132).

Veće prisustvo kvalitetnih evropskih proizvoda na domaćem tržištu (bolja ponuda u korist potrošača), povećava svijest o nužnosti rasta konkurentnosti domaće robne ponude. Imajući u vidu strukturu crnogorskog uvoza i izvoza danas, svakako da će to zahtijevati mnogo više napora, posvećenosti i kreativnosti domaćih kompanije da difersifikuju svoju izvoznu strukturu na tržište EU.

Tabela 3. 19. Struktura uvoza i izvoza Crne Gore prema SITC klasifikaciji (000 EUR)

CRNOGORSKI UVOZ ŠIFRA SMTK I OPIS	2008.	%	CRNOGORSKI IZVOZ	2008.	%
00 Žive životinje	15.586	0,6			
01 Meso i prerađevine od mesa	78.105	3,1		4.917	1,1
02 Mliječni proizvodi i jaja	40.213	1,6		47	0,0
03 Ribe i prerađevine	9.046	0,4		279	0,1
04 Žitarice i prerađevine	57.486	2,3		1.735	0,4
05 Voće i povrće	36.058	1,4		7.415	1,7
06 Šećer, proizvodi od šećera, med	10.512	0,4		284	0,1
07 Kafa, čaj, kakao i začini	32.756	1,3		342	0,1
08 Stočna hrana (osim žitarica u zrnju)	13.611	0,5		30	0,0
09 Ostali proizvodi za hranu	21.121	0,8		1.008	0,2
11 Pića	56.074	2,2	11 Pića	25.922	6,0
12 Duvan i proizvodi od duvana	21.060	0,8		4.297	1,0
21 Sirove kože neštavljena krzna				2.216	0,5
22 Uljano sjemenje i plodovi	392	0,0		18	0,0
23 Sirovi kaučuk	327	0,0			0,0
24 Pluto i drvo	5.933	0,2	24 Pluto i drvo	12.572	2,9
25 Celuloza i otpaci od papira	4	0,0		439	0,1
26 Tekstilna vlakna i otpaci	421	0,0		33	0,0
27 Sirova gnojiva i sirovi minerali	7.862	0,3		2.265	0,5
28 Metalne rude i otpaci metala	36.725	1,5	28 Met. otpaci	14.815	3,4
29 Životinjske ili biljne tvari ostale	3.846	0,2		4	0,0
32 Kameni ugljen, koks i briketi	1.206	0,0		2.129	0,5
33 Nafta i naftni derivati	230.354	9,1		10.376	2,4
34 Gas prirodni i industrijski	14.057	0,6			0,0
35 Električna energija	114.310	4,5			0,0
41 Životinjska ulja i masti	579	0,0		102	0,0
42 Čvrste biljne masti i ulja	13.765	0,5		16	0,0
43 Životinjska i biljna ulja i masti	572	0,0		51	0,0
51 Organski hemijski proizvodi	2.195	0,1		2	0,0
52 Neorganski hemijski proizvodi	15.041	0,6		38	0,0
53 Proizvodi za bojenje i štavljenje	26.652	1,1		48	0,0
54 Medicinski i farmaceutski proizvodi	44.836	1,8		8.421	1,9
55 Eterična ulja parf. i toaletni proizvodi	40.686	1,6		5.040	1,2
56 Đubriva (osim sirovih)	2.561	0,1			0,0
57 Plastične mase u primarnim oblicima	4.351	0,2		95	0,0

CRNOGORSKI UVOZ ŠIFRA SMTK I OPIS	2008.	%	CRNOGORSKI IZVOZ	2008.	%
58 Plastične mase u ostalim oblicima	31.894	1,3		252	0,1
59 Hemijske materije i proizvodi ostali	17.260	0,7		718	0,2
61 Koža proizvodi od kože i krzna	284	0,0			0,0
62 Proizvodi od kaučuka	16.971	0,7		95	0,0
63 Proizvodi od pluta i drva	14.641	0,6		729	0,2
64 Papir, karton, proizvodi od celuloze	26.091	1,0		861	0,2
65 Predivo, tkanine, tekstilni proizvodi	14.115	0,6		290	0,1
66 Proizvodi od nemetalnih minerala	145.929	5,8		819	0,2
67 Gvožđe i čelik	77.186	3,1	67 Gvožđe i čelik	95.842	22,1
68 Obojeni metali	22.319	0,9	68 Obojeni metali	178.145	41,1
69 Proizvodi od metala ostali	121.630	4,8		7.252	1,7
71 Pogonske mašine i uređaji	12.008	0,5		455	0,1
72 Spec. strojevi za industrijske grane	93.283	3,7		5.701	1,3
73 Mašine za obradu metala	10.258	0,4		425	0,1
74 Industrijske mašine	94.021	3,7		5.831	1,3
75 Kancelarijske mašine	22.999	0,9		558	0,1
76 Telekomunikacijski aparati	6.153	0,2		113	0,0
77 Električne mašine, aparati uređaji	102.475	4,1		4.911	1,1
78 Drumska vozila	236.952	9,4		4.143	1,0
79 Ostala transportna oprema	34.589	1,4		6.211	1,4
81 Montažne zgrade, sanitarni uređaji	25.842	1,0		355	0,1
82 Namještaj i djelovi	68.977	2,7		1.181	0,3
83 Predmeti za putovanja	6.516	0,3		57	0,0
84 Odjeća	54.712	2,2		896	0,2
85 Obuća	33.007	1,3		561	0,1
87 Naučni i kontrolni instrumenti	16.680	0,7		435	0,1
88 Foto-aparati, satovi	7.986	0,3		123	0,0
89 Razni gotovi proizvodi nespomenuti	74.284	2,9		11.245	2,6
93 Proizvodi i transakcije neklasificirani	179.748	7,1			0,0
97 Zlato nemonetarno	45	0,0			
UKUPAN UVOZ	2.527.151	100,0	UKUPAN IZVOZ	433.158	100,0

Izvor: Monstat, 2009.

Struktura uvoza, data u prethodnoj tabeli, pokazuje da Crna Gora 15% uvoza opredjeljuje za prehrambene proizvode i pića, 9% za naftne derivate i oko 5% za električnu energiju, 15% za proizvode metalne industrije i građevinarstva, 25% različitih mašina i uređaja (od kojih su vozila 10%). Ostalih 30% uvoza predstavljaju gotovo sve grupe roba, diversifikovane strukture.

Struktura izvoza (koji predstavlja svega 17,2% uvoza) odnosno njegova disperzija, znatno je skromnija. Izvoz čine: pića (6%), metalni otpaci (3,4%), proizvodi od drveta (2,9%), gvožđe i čelik (22,1%) i aluminijum (41%). Ostalih 25% izvoza roba čine različiti proizvodi manjih serija, u velikom broju grupa proizvoda.

Positivan aspekt eliminisanja carine pri izvozu doveo je do *smanjenja izvozne cijene crnogorskih proizvoda* (carina za pristup tržištu EU gotovo u potpunosti je ukinuta već 2000. godine uvođenjem autonomnih trgovinskih mjera prema regionu) čini naš izvoz konkurentnijim u cjenovnom smislu. Time su porasle šanse za izvoz. Ali za stvarni rast izvoza, pored cjenovne konkurentnosti uzrokovane eliminisanjem carine, neophodan je i standard kvaliteta, koji se ne stiče preko noći.

Ostvarene kvote za mladu govedinu, ribe, riblje proizvode i vino za bescarinski pristup tržištu EU više puta su veće nego naš izvozni saldo ovih proizvoda na tržište EU.

Kroz proces potpune *harmonizacije zakonodavstva* u oblasti slobodnog protoka roba, ljudi, usluga i kapitala, Crna Gora će već u pretpristupnom periodu značajno *apsorbovati troškove prilagođavanja*. Smanjenje biznis barijera, u tom smislu, povoljno će djelovati na unapređenje poslovnog ambijenta, podsticanje saradnje sa evropskim kompanijama i rast ekonomske aktivnosti.

Očekuje se da će pristupanje EU doprinijeti *unapređenju funkcionisanja crnogorskih institucija*. To se može pratiti i kroz kretanja indeksa percepcije korupcije (Transparency International), indeksa globalne konkurentnosti (World Economic Forum), lakoće obavljanja poslovanja (Doing bussines, WB), kao i ocjena GRECO i Moneyval (Savjet Evrope). Ovi pokazatelji važni su i za buduću trgovinu i ekonomsku saradnju sa EU zemljama, kao i priliv investicija, koje traže siguran ambijent za ulaganja. Progres se može pratiti popravljanjem ranga Crne Gore na listi navedenih izvještaja međunarodnih organizacija.

Po procjenama EIZ, *institucionalne reforme* (koje se ubrzavaju pristupanjem Uniji) imaju *neto veći ekonomski efekat* na BDP, rast potrošnje, realne dohotke, izvoz i uslove razmjene, nego učinci pristupanja jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije.

U svakom slučaju, pristupanje tržištu EU pruža veliki broj mogućnosti za biznis i jasniju ekonomsku perspektivu.

3. 3. 1. 3. UČINCI PRISTUPANJA NA KRETANJE CIJENA

Proces konvergencije nivoa cijena pod preovlađujućim je uticajem strukturnih faktora, poput smanjivanja razlika u nivou ekonomske razvijenosti ili usklađivanja strukture proizvodnje. Ovi se faktori relativno sporo mijenjaju, zbog čega je konvergencija nivoa cijena dugotrajan proces i ne događa se u trenutku ulaska zemlje u EU. Takođe, Crna Gora koristi *euro* – evropsku valutu i prvi talas ujednačavanja cijena uvezla je sa evropskom inflacijom 2002. godine. Dalja postupnost konvergencije

nivoa cijena upućuje na zaključak da Crna Gora neće biti izložena inflacionim šokovima tokom pristupanja Uniji. To naravno ne znači da neće biti povremenih jednokratnih povećanja cijena (npr. zbog poreske harmonizacije ili primjene određene regulative sa cjenovnim efektom), ali očekuje se da opšta tendencija rasta cijena zbog pristupanja Uniji neće biti prisutna. Po procjenama Eurostata, Crna Gora je u 2008. godini na nivou 43% BDP-a u PPS, u odnosu na evropski prosjek (EU 27=100).

3. 3. 1. 4. FINANSIJSKI UČINCI I UTICAJ NA DRŽAVNI BUDŽET

Po pristupanju, zemlja pristupnica ima određene obaveze koje *direktno* utiču na budžetsku politiku zemlje:

- obaveza uplate *nacionalne kontribucije* (u rasponu od 1% do 1,24% BDP-a, što je na nivou godišnjih grantova koje već danas dobija Crna Gora kroz I i II IPA komponentu – cca 34 mil. eura; Crna Gora dobija i 3–5 mil. eura kroz MB IPA – IPF i MW⁵⁴);

- participacija i sprovođenje *strukturne politike* EU (što doprinosi ujednačenjem regionalnom razvoju, demografskoj održivosti prostora, umrežavanja u evropske transportne mreže, reformi u oblasti tržišta rada, zdravstva, obrazovanja, uvođenju ekoloških standarda);

- značajnija ulaganja u *infrastrukturu*, koje podržava EU kroz svoje *fondove*, ali koja podrazumijevaju i određeno kofinansiranje. Crna Gora svakako spada u zemlje koje bi bile neto primaoci⁵⁵ sredstava EU, na nivou od 3–4,5% BDP-a⁵⁶.

- primjena *zajedničke carinske tarife* prema trećim zemljama (efekat smanjenja carinskih prihoda biće znatno blaži, jer je već danas 90% uvoza pod režimom EU i CEFTA uvoza, a bez carinskih prihoda biće gotovo u potpunosti već 2013. godine);

- usklađivanje *poreske politike* (prvenstveno rast akciza i rast prihoda po tom osnovu);

- jača podrška poljoprivredi kroz *CAP* (direktni podsticaji koji proizilaze iz obaveza na osnovu CAP u visini 25% nivoa podsticaja koji uživaju stare države članice u početnoj godini; mogućnost dodatnog subvencioniranja poljoprivrede kroz nacionalni budžet, do 30% direktnih podsticaja tokom prelaznog perioda od nekoliko godina od pristupanja);

- kontrola svih oblika *državne pomoći* u skladu sa EU pravilima.

Kad je riječ o planiranju budžeta EU, treba praviti razliku između dva važna pojma: *obračunsko načelo* (commitment appropriations) i *gotovinsko načelo* (payment

⁵⁴ Investment Project Facility i Municipality Window linije za izradu Studija izvodljivosti i učešće u projektima: energetike, ekologije, transporta i socijalne politike, lokalnog razvoja).

⁵⁵ Prema podacima EIZ, deset novih članica EU su 2004. i 2005. godine bile neto primaoci budžetskih sredstava EU. Npr. 2005. godine u budžet EU su uplatile između 0,97 i 1,15% BDP-a, dok su im raspodijeljeni budžetski rashodi u visini između 1,15 do 3,3 BDP-a.

⁵⁶ Takođe, u budžetu EU postoji stavka „kompenzacije” za države pristupnice, koje primaju određenu pomoć (transfere) u prvih tri godine nakon pristupanja, kako bi se neutralisali mogući negativni finansijski učinci pristupanja, a zemlja uključila snažnije u regionalnu politiku i koordinaciju strukturnih instrumenata.

appropriations). Obračunsko načelo daje gornju granicu preuzimanja obaveza, dok gotovinsko načelo pokazuje ukupnu količinu gotovinskih plaćanja koja se mogu izvršiti u datoj godini. Ovo je važno imati u vidu, budući da razlike između obračunskih i gotovinskih iznosa transfera iz budžeta EU prema novim članicama mogu biti značajne, posebno u prvim godinama pristupanja⁵⁷.

Oduzimanjem ukupnih uplata u budžet EU od mogućeg obima primljenih transfera, dobija se moguća *neto pozicija* Crne Gore prema budžetu EU.

Koliko Crna Gora bude uspješnija u korišćenju EU fondova, njena ukupna neto pozicija može biti povoljnija.

Polazeći od dosadašnjih komparativnih iskustava, i ovaj efekat je pozitivan.

Indirektni učinci:

- pozitivni učinci kroz ostvarenje većih stopa privrednog rasta;
- sprovođenje strukturnih reformi i poreska konkurencija;
- smanjeni rashodi za kamate zbog poboljšanja kreditnog rejtinga.

Može se zaključiti da uprkos kratkoročnim odlivima po osnovu pretpristupnog perioda, pristupanje EU dugoročno predstavlja *priliku za poboljšanje stanja javnih finansija*. Uz to, pozitivan ukupni finansijski učinak pristupanja, kao i njegovi indirektni efekti kad je u pitanju institucionalna izgradnja Crne Gore, zasigurno će dati dodatni podsticaj rastu ekonomije i osigurati stabilne i visoke poreske prihode i tako olakšati sprovođenje dalje fiskalne konsolidacije.

3. 3. 1. 5. SLOBODNO KRETANJE KAPITALA: LIBERALIZACIJA KAPITALNOG RAČUNA BILANSA PLAĆANJA

Slobodno kretanje kapitala jedna je od četiri osnovne slobode na kojima se zasniva jedinstveno unutrašnje tržište EU. Ugovorom o funkcionisanju EU zabranjeno je ograničavanje slobode kretanja kapitala među članicama EU, kao i između EU 27 i trećih zemalja, koliko je to najviše moguće. Načelo slobodnog kretanja kapitala, ne sprečava, međutim, bilo koju članicu da primijeni sopstvene poreske propise, nadzor banaka i ostalih finansijskih institucija, kao ni da prikuplja podatke o kapitalnim tokovima u statističke i analitičke svrhe.

Osim kapitalnih transfera, slobodno kretanja kapitala obuhvata i platni sistem zemlje i platni promet sa inostranstvom, kao i sprečavanje pranja novca. Uvođenje istih standarda u platni promet u svim članicama Unije nužan je preduslov za djelotvorno obavljanje transakcija vezanih uz slobodan protok kapitala. S obzirom na to da politika sprečavanja pranja novca predstavlja važan element liberalizacije kapitalnog računa, budući da utiče i na tokove nelegalno stečenog novca, njegovo

⁵⁷ Deset novih članica, prema podacima navedenog istraživanja EIZ (2007), u periodu 2004–2006. godine, moglo je računati na ukupno 40,9 mlrd eura prema obračunskom načelu, odnosno svega 25,1 mlrd eura prema gotovinskom načelu. Pri tome, konačni, tj. stvarni iznos korišćenja budžetskih sredstava EU zavisi od apsorpcione moći pojedine članice da povuče sredstva. Stoga je veoma važno da se u pretpristupnom periodu razvije dovoljan apsorpcioni kapacitet zemlje kandidata, kako bi mogla povući sav iznos dodijeljenih sredstava.

prikrivanje i korišćenje u nelegalne svrhe, uvođenje međunarodnih standarda u ovu oblast, važan je dio procesa pristupanja od koga zemlja ima višestruke koristi.

Slobodno kretanja kapitala omogućava efikasnu alokaciju štednje i pomaže usmjeravanje sredstava u najproduktivnije poduhvate, time pozitivno utičući na ekonomski rast i blagostanje. Koristi se pojavljuju u obliku povećanog potencijalnog obima sredstava za investicije i mogućnosti pristupa domaćih rezidenata stranim tržištima kapitala. Osim toga, povećanje konkurencije podiže efikasnost domaćeg finansijskog sistema, posebno kroz mogućnost finansiranja investicionih projekata, za koje ne postoje dovoljna sredstva u zemlji, kao i razvoj finansijskog tržišta i stabilnost finansijskog sistema.

3. 3. 1. 6. SLOBODNO KRETANJE KAPITALA: LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA NEKRETNINA

Stupanjem na snagu SSP, fizičkim licima, državljanima iz država EU omogućava se nacionalni tretman u sticanju nepokretnosti u Crnoj Gori. Zemlje petog proširenja imale su određene tranzicione periode za izuzeća u ovoj oblasti, koja su uglavnom već istekla. Hrvatska je, shodno svom SSP, otvorila tržište u ovoj oblasti prema državljanima EU 27 od 2009. godine. Dugoročno povećanje cijena nekretnina stvara kapitalne dobitke za sektor domaćinstava, ali smanjuje indeks „priuštivosti nekretnina” (housing affordability index), koji zavisi od rasta platežne moći, nivoa kamatnih stopa na stambene kredite, razvoja sektora građevinarstva. Rast cijena nekretnina uslovljen je i ukupnim obimom ekonomske aktivnosti u zemlji, rastom tražnje, kreditnom ekspanzijom, koju bi trebalo da prati trend snižavanja kamatnih stopa.

Cijene nekretnina u zemljama petog proširenja, nakon pristupanja, porasle su prosječno 30%, ali faktori koji su opredijelili ovaj trend nijesu samo direktna posljedica pristupanja (3.131: 42–52).

3. 3. 1. 7. TRŽIŠTE RADA, MOBILNOST RADNE SNAGE I MIGRACIJE

Evropsko tržište rada, kako upućuju različiti pokazatelji, zaostaje u dinamici u odnosu na tržište rada SAD. Kako bi se ubrzalo smanjivanje tog jaza i povećala konkurentnost evropskog ekonomskog prostora, u EU je, nakon Lisabonske strategije 2000. godine, pripremljen i Nacrt razvojne strategije Evropa 2020, početkom 2010. godine. Važan dio ovog dokumenta posvećen je rastu zaposlenosti, produktivnosti i mobilnosti rada. Reforme koje se sprovode na tržištu rada, posebno u procesu pristupanja, osjećaju zaposleni, nezaposleni, poslodavci i državna uprava.

Crnogorsko zakonodavstvo je u području socijalne politike i zapošljavanja već relativno dobro usklađeno sa evropskim Acquis-om. Puna harmonizacija biće postignuta prije pristupanja, posebno u oblasti zaštite na radu, socijalne zaštite, socijalne uključenosti, radnog zakonodavstva, antidiskriminacije i jednakosti polova, socijalnog dijaloga, politike zapošljavanja i socijalnih fondova. Tu se pojavljuju opšti troškovi implementacije novih propisa, jačanje administrativnih kapaciteta, posebno u inspektoratima, snažniji socijalni dijalog u zemlji i konsultacije, ali i snažniji socijalni budžet.

Ukupni efekti pristupanja na tržište rada, na primjeru Hrvatske, prikazani su u istraživanju EIZ i tabelarno:

Tabela 3. 20. Proces pristupanja i efekti na tržište rada

Zaštita na radu	– trošak nabavke nove opreme (preduzeća); – potencijalno povećavanje cijena nekih proizvoda (potrošači)	– smanjivanje broja ozljeda na radu; – smanjivanje troškova zbog obustave proizvodnje
Socijalna zaštita i socijalna isključenost	– sprovođenje strateških dokumenata (država)	pristup fondovima za zbrinjavanje socijalno isključenih grupa
Radno zakonodavstvo, diskriminacija, jednakost polova	– naknade za zaposlene u slučaju nesovlentnosti preduzeća (socijalno-razvojni programi države); – sprovođenje strateških dokumenata (država)	– poboljšani uslovi rada – omogućavanje pristupa tržištu rada
Socijalni dijalog, politika zapošljavanja, socijalni fondovi	troškovi sprovođenja mjera politike zapošljavanja	– koordinacija zajedničkih politika – sredstva fondova
Migracije	emigracije visokoobrazovne radne snage	razmjene naučnika i studenata
Zaposlenost, nezaposlenost	veća konkurencija i pad zaposlenosti u nekim sektorima	rast zaposlenosti

Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 61)

Otvaranjem tržišta za slobodan protok radnika, nije realno očekivati snažnije migracione tokove iz Crne Gore, ali može biti povećana stopa aktivnosti stanovništva i zaposlenost.

Problemi koji se zajedničkom politikom zapošljavanja i drugim srodnim politikama rješavaju na nivou EU, istovremeno su i problemi crnogorskog tržišta rada. Stoga se može očekivati da će, u okviru Unije, razmjenom informacija, zajedničkim osmišljavanjem pojedinih mjera, kao i finansiranjem pojedinih konkretnih projekata, Crna Gora lakše ostvarivati svoje, a time i zajedničke ciljeve. Stoga se u scenariju pristupanja Crne Gore EU očekuju veći pomaci u rastu zaposlenosti, nego u scenariju u kojem bi Crna Gora ostala na margini evropskih integracionih tokova.

3. 3. 1. 8. DRŽAVNA POMOĆ

Državna pomoć je instrument državne intervencije u obliku direktne ili indirektno finansijske pomoći koja se daje radi podsticanja neke ekonomske aktivnosti, sektora ili pojedine kompanije (za one djelove ekonomije ili regije u kojima tržišni mehanizam ne dovodi do optimalne raspodjele resursa). Državna pomoć, koja je kompatibilna sa unutrašnjim tržištem EU (član 107 UFEU) obuhvata:

a) pomoć socijalnog karaktera data individualnim potrošačima, pod uslovom da bude data bez diskriminacije vezane za porijeklo robe;

b) pomoć namijenjena za nadoknadu šteta prouzrokovanih prirodnim nepogodama ili drugim izuzetnim događanjima.

U skladu sa unutrašnjim tržištem, može se smatrati kao kompatibilna i:

a) pomoć namijenjena za unapređenje ekonomskog razvoja regiona u kojima je nivo životnog standarda izuzetno nizak ili je stopa nezaposlenosti izuzetno visoka;

b) pomoć namijenjena za promociju realizacije važnih projekata od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje nekog ozbiljnog poremećaja u privredi neke države članice;

c) pomoć namijenjena za lakši razvoj nekih privrednih djelatnosti ili nekih regiona, kada ona ne pogoršava uslove razmjene u mjeri koja bi bila u suprotnosti sa zajedničkim interesom;

d) pomoć namijenjena unapređenju kulture i očuvanju baštine, kada ona ne pogoršava uslove razmjene i konkurencije u Uniji u mjeri koja bi bila u suprotnosti sa zajedničkim interesom;

e) druge kategorije pomoći koje Savjet utvrđuje odlukom, na predlog Komisije.

U EU postoje dvije grupe pomoći: državna pomoć o kojoj odlučuje EK i za koju postoji obaveza prijavljivanja i izvještavanja (dodjeljuju se iz državnih sredstava, selektivno, utiču na konkurentnost među državama članicama, odobravaju se za podršku poljoprivredi, ribarstvu, industriji, nekim uslugama i regionalnom razvoju) i državna pomoć za koju ne postoji obaveza prethodnog prijavljivanja, ali postoji obaveza obavještavanja EK (pomoć za horizontalne učinke, koji manje narušavaju zajedničko tržište, upućene prema MSP, obukama i kao podrška zapošljavanju). Za podršku ispod 100.000 eura za trogodišnji period, ne mora se izvještavati.

Državna pomoć dodjeljuje se shodno zajedničkoj politici državne pomoći. Instrukcije o tome propisuje EK.

Povećanje konkurentnosti EU, smanjivanje državne pomoći i njeno efikasnije usmjeravanje, posebno za smanjivanje sektorskih državnih pomoći u korist pomoći namijenjenih postizanju *horizontalnih* ciljeva, glavni su ciljevi finansijske perspektive 2007–2013. godine.

Protokolom 5 Privremenog sporazuma utvrđena su posebna pravila za državnu pomoć industriji čelika. Određeno je da se državna pomoć može dati tokom perioda od pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma za restrukturiranje preduzeća koja se bave proizvodnjom čelika, a nalaze se u teškoćama, uz ispunjenje propisanih uslova (da pomoć vodi dugoročnoj održivosti preduzeća, da je pomoć ograničena na najneophodnije i gdje je neophodno da se postupno smanjuje i da Crna Gora predstavi programe restrukturiranja koji su povezani sa globalnom racionalizacijom koja podrazumijeva zatvaranje neefikasnih kapaciteta).

Crna Gora, shodno visokom stepenu harmonizovanog zakonodavstva u ovoj oblasti, podnosi redovne godišnje izvještaje o državnoj pomoći Evropskoj komisiji. Tokom 2007–2008. godine, najznačajnije državne pomoći bile su regionalne pomoći, zatim pomoći sektoru čelika, sektoru saobraćaja, finansijskom sektoru, sektoru poljoprivrede. Zbog posljedica svjetske ekonomske krize, tokom 2009–2010. godine,

državne moći su koncentrisane više u finansijski sektor, kao i pomoć za sanaciju i restrukturiranje.

Tabela 3. 21. Državna pomoć u % od BDP-a (izvršenje)

	2007.	2008.
Ukupno sa lokalnom samoupravom	0,88%	1,37%

Izvor: Godišnji izvještaj o kontroli državne podrške i pomoći u 2008. godini, Ministarstvo finansija, 2009.

Do okončanja procesa pristupanja, može se očekivati da će se državna pomoć, zbog nezavršenog procesa restrukturiranja, zadržati na relativno većem nivou. Proces restrukturiranja industrija u zaostajanju najvećim dijelom biće završen u pretpristupnom periodu.

Postepeno, zemlja gubi diskreciona prava u kreiranju politike državne pomoći, kako se približava EU i prati zajednički dogovorene okvire državne pomoći. Stoga će u narednom periodu efekti biti sljedeći:

Tabela 3. 22. Očekivane koristi i troškovi prilagođavanja sistema državne pomoći EU

	Očekivane koristi	Očekivani troškovi
Sistem u cjelini	<ul style="list-style-type: none"> – smanjenje udjela državne pomoći u BDP-u; – smanjivanje pomoći posebnim sektorima; – pretvaranje državne pomoći u transparentne izvore finansiranja održivog razvoja – veća konkurentnost nosilaca razvoja; – racionalnija alokacija državne pomoći; – veća društvena kohezija zbog transparentnog upravljanja javnim poslovima u području državne pomoći; – veći kvalitet makroekonomskog menadžmenta; – olakšavanje rada Komisije za državnu pomoć 	<ul style="list-style-type: none"> – organizacioni troškovi; – promjene budžetskog sistema;
Industrija čelika	<ul style="list-style-type: none"> – revitalizacija proizvodnje i stvaranje dodate vrijednosti; – multiplikativni efekti na restrukturiranje kroz investicije; – zadržavanje zaposlenosti 	<ul style="list-style-type: none"> – smanjenje zaposlenosti; – veliki iznos sektorske državne pomoći; – dodatni troškovi zbrinjavanja tehnoloških viškova, prekvalifikacije i samozapošljavanja

Ukupni efekat: pozitivne neto koristi jer se dugoročno smanjuje državna pomoć u relativnom iznosu od BDP-a, što podstiče konkurentnost. Državna pomoć postaje više izvor finansiranja održivog razvoja kroz horizontalne prioritete, a ne instrument socijalne pomoći kroz sektorski pristup. Prihvatanjem osnovnih principa politike državne pomoći EU, usvaja se načelo transparentnosti, dobrog upravljanja,

podsticanja tržišne utakmice, maksimalnih društvenih učinaka rasprostranjenih na cijelo društvo, te podsticanje održivog razvoja.

3. 3. 1. 9. MALA I SREDNJA PREDUZEĆA

Danas su mala i srednja preduzeća najpropulzivniji dio crnogorske ekonomije:

Tabela 3. 23. Broj MSP u Crnoj Gori

Godina	Preduzetnici	Mikropreduzeća	Mala preduzeća	Srednja preduzeća	UKUPNO
2005.	1.782	7.047	1.092	355	10.276
2006.	1.808	8.172	1.184	358	11.522
2007.	1.723	9.845	1.306	395	13.269
2008.	1.609	11.852	1.472	424	15.357

Izvor: Poreska uprava, 2009.

Tabela 3. 24. Zaposlenost

God.	Preduzetnici		Mikropreduzeća (do 10 zap.)		Mala preduzeća (do 50 zap.)		Srednja preduzeća (do 250 zap.)		UKUPNO MSP		UKUPNO CG
2005.	3.544	2.4%	19.986	13.8%	21.393	14.8%	34.986	24.2%	79.909	55.3%	144.340
2006.	3.772	2.5%	22.602	14.9%	23.361	15.4%	35.330	23.4%	85.065	56.4%	150.800
2007.	3.756	2.4%	25.847	16.5%	25.749	16.4%	39.172	25.0%	94.524	60.4%	156.408
2008.	3.276	1.9%	30.252	18.2%	29.422	17.7%	41.595	25.0%	104.545	62.9%	166.221

Izvor: Monstar, 2009.

Vezano za podatke o učešću malih i srednjih preduzeća u BDP-u, *učešće malih i srednjih preduzeća u BDP-u* u periodu 2001–2003. god., prema podacima Monstata, povećavalo se sa 34,6% u 2001. na 46, 25% u 2002. i 58,79% u 2003. godini. Procjena Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća je da je danas učešće MSP u BDP-u oko 60%.

EU je sektoru MSP povjerila ulogu osnovnog izvora inovacija i novog zapošljavanja, pokretača rasta, nosioca strukturnih promjena i napretka. Ujedno je uočila i tri problema koje bi valjalo ukloniti, kako bi mala i srednja preduzeća mogla ispuniti očekivanja. To su: 1. troškovi regulacije i administracije koji narušavaju biznis ambijent, 2. neadekvatno finansiranje razvoja preduzetništva i 3. nepostojanje skupa politika usmjerenih na obrazovanje i izgradnju preduzetničkog duha od najranijeg doba.

Pristupanje Uniji, imajući u vidu razvojni okvir Evropa 2020, imaće mnogobrojne efekte na sektor MSP, koji će biti povoljniji, ukoliko će crnogorske kompanije biti bolje pripremljene i konkurentnije.

Pozitivni učinci: pristup tržištu EU, mogućnost saradnje, umrežavanja i povezivanja sa jačim industrijama, pristup dodatnim izvorima finansiranja iz nebankarskih izvora i strukturnih fondova, te dostupnost novih tehnoloških, organizacionih i upravljačkih znanja. Krajni pozitivni efekti su: rast BDP-a, zaposlenost, životni standard, kao i smanjenje regionalnih razlika u razvijenosti. Proces integracije će

djelovati prema principu „pozitivne selekcije”, preduzeća koja će biti spremna da se nose sa konkurencijom na velikom tržištu.

S obzirom na broj MSP u ukupnom broju preduzeća, veoma je visok broj preduzeća koja će moći koristiti podsticaje namijenjene razvoju sektora MSP i preduzetništva (strukturni fondovi, izvori finansiranja).

Ulaganja: ulaganja države u tehničku pripremljenost za korišćenje EU fondova (već danas u tom smislu korisni su FP 7, CIP⁵⁸ itd.), institucionalna podrška sektoru MSP i preduzetništvu, ulaganja u ljudski kapital i tehnologiju od strane samih preduzeća.

Većina navedenih koristi ostvariće se u srednjem i dugom roku. Konačno, koristi nijesu zagarantovane, one će zavisiti od spremnosti i sposobnosti iskorišćavanja prilika koje će se otvoriti crnogorskim preduzetnicima.

3. 3. 1. 10. TURIZAM

Mjerljive koristi: pristupanje Uniji pozitivno će se odraziti na rast broja dolazaka turista i rast broj noćenja, što će povećati bruto prihode u ugostiteljskoj i turističkoj djelatnosti. Pozitivan uticaj nadalje biće na dinamiku izgradnje novih hotela (posebno novih, manjih porodičnih hotela), kao i kvalitativno povoljniju promjenu strukture smještaja. Povećao bi se broj dana pune popunjenosti kapaciteta, povećanje prihoda po smještajnoj jedinici, povećanje prihoda po noćenju, veće učešće stranih ulaganja u ovu djelatnost, rast zaposlenosti.

Očekivane nemjerljive koristi u turizmu, od pristupanja Uniji, mogle bi se sistematizovati na slijedeći način: „image building” zemlje kao turističke destinacije – države članice EU ima svoju specifičnu težinu; usklađivanje obrazovnih programa, pojačan interes globalnih hotelskih brendova, povećane mogućnosti zapošljavanja i sticanja radnih iskustava u drugim članicama Unije, uticaće na bolji kvalitet usluga u ugostiteljstvu; rast povjerenja u kvalitet turističkih proizvoda, a sa unapređenjem imidža porašće i broj individualnih gostiju više kupovne moći, što pretpostavlja više cijene smještaja; postupan produžetak turističke sezone, usljed porasta i promjene u strukturi tražnje (razvoj novih turističkih proizvoda i obogaćenje vanpansionske ponude); unapređenje u sistemu prostornog planiranja, korišćenja i upravljanja prostorom i dizanje ukupnog nivoa transparentnosti poslovanja, kao posljedica rasta ukupnih administrativnih kapaciteta države; smanjenje rizika poslovanja u Crnoj Gori, povećava i investicionu tražnju i podstiče preduzetničke inicijative u ovom sektoru.

Troškovi: povećanje troškova poslovanja u ugostiteljskoj djelatnosti zbog primjene strožih propisa u području zaštite potrošača, zaštite na radu i strožih ekoloških standarda (kontrola prehrambenih proizvoda i turističkih objekata); troškovi investiranja javnog sektora u komunalnu infrastrukturu, posebno u projekte upravljanja otpadom, što će lokalne uprave dijelom kroz poresku politiku prebaciti na krajnje korisnike (kompanije i stanovništvo); pojačana selekcija radne snage, kroz pojačani interes za kvalifikovanim, radno fleksibilnim i mobilnim sezonskim radnicima,

⁵⁸ Program za konkurentnost i inovacije – CIP.

što je već danas prisutno na tržištu rada u Crnoj Gori; troškovi kontrole zauzimanja kvalitetnog prostora i troškovi saniranja povećanog stepena izgrađenosti preko nivoa dugoročne održivosti; iako je konkurencija stimulatívna, dolazak globalnih hotelskih lanaca i drugi oblici inostrane konkurencije, njihovi operativni standardi i kvalitet menadžmenta uticaće na otežavanje poslovanja domaćih hotelskih kuća, posebno imajući u vidu njihov manji investicioni potencijal; to će usloviti nužnost dodatnih ulaganja domaćih hotelskih kuća u tržišno pozicioniranje, podizanje nivoa usluge, trajno obrazovanje zaposlenih i menadžmenta, ali i na visinu troškova povezanih sa promocijom i komercijalizacijom proizvoda (uključujući i eventualnu kupovinu međunarodnog brenda, korišćenje usluga distributivnih sistema i sl.); rast pritiska na prostor i postojeće infrastrukturne kapacitete, koji mogu postati usko grlo razvoja (fenomen turističke preizgrađenosti); zbog promjene strukture vlasnika nekretnina, stara gradska jezgra, stjecišta događaja i života dijelom se stavljaju van funkcije turističke ponude (3.131: 79–86).

Može se očekivati da će pristupanje EU, uz veću raznovrsnost ponude, donijeti i osjetno povećanje kvaliteta turističkog proizvoda Crne Gore. Počeće se primjenjivati novi, znatno stroži prostorno-planski standardi i mjere zaštite životne sredine, dok će se imidž zemlje postepeno unaprijediti. Crna Gora će sve više moći da računa sa rastom potražnje turista veće platežne moći i to u većem dijelu godine. Turistički sektor neće bitno unaprijediti samo kvalitet i raznovrsnost postojećih turističkih proizvoda i mjerljive poslovne rezultate već i odnos prema resursima i način korišćenja prostora.

3. 3. 1. 11. POLJOPRIVREDA I RAZVOJ RURALNIH PODRUČJA

Glavna pregovaračka područja u okviru poljoprivredne politike uključuju horizontalne mjere (direktna plaćanja, jedinstvena plaćanja po površini, poljoprivredni garantni fond, trgovinske mehanizme, politiku kvaliteta, organsku poljoprivredu, državnu pomoć, državne zalihe), organizaciju zajedničkog tržišta (referentne količine za ratarske kulture, žitarice, uljarice, stočnu hranu, vlakna), specijalizovane kulture (voće i povrće, vino i alkohol, maslinovo ulje, duvan), životinjske proizvode (mlijeko i mliječne proizvode, meso), ruralni razvoj, kao i veterinarsko i fitosanitarno zakonodavstvo.

CAP, kao jedna od najsloženijih politika u EU, zahtijeva relativno dug period prilagođavanja, jer se sastoji od zakona, ciljeva i mjera kojima se reguliše proizvodnja, prerada, prodaja i marketing poljoprivrednih proizvoda na zajedničkom tržištu, kao i trgovina sa trećim zemljama. Važan dio čini i politika ruralnog razvoja. Uključivanje u CAP zahtijeva prilagođavanje nacionalnog sistema državne pomoći i proizvodnje, ali i donosi slobodan pristup drugim tržištima Unije, pristup fondovima za ruralni razvoj i postupno uključivanje u sastav direktnih podrški. Sva iskustva govore da je pristupanje Uniji novih država članica dovelo do povećanja dohotka poljoprivrednika i spoljne trgovine poljoprivrednim proizvodima.

Koristi: prilagođavanje CAP, povećanje tržišta i kvaliteta poljoprivredne proizvodnje, reformirana poljoprivredna politika daje bolje ciljan agrobudžet, olakšava

planiranje i time unapređuje poljoprivredno poslovanje; značajni benefiti od korišćenja sredstava iz fondova Unije za programe restrukturiranja poljoprivredne proizvodnje koji dižu konkurentnost domaće ponude, administrativno prilagođavanje i povoljniji makroekonomski okvir osigurava stabilnije tržište poljoprivrednih proizvoda i inputa, finansiranje razvojnih projekata iz budžeta Unije djelimično rasterećuje nacionalni budžet.

Troškovi: finansijski troškovi prilagođavanja CAP i sufinansiranje programa iz budžeta EU, visoki troškovi administrativnog prilagođavanja EU složenim procedurama, dovode do procjene da će se prave koristi više osjetiti u srednjem i dugom roku, nakon perioda prilagođavanja Zajedničkoj poljoprivrednoj politici. U tom smislu, mjere za podsticanje konkurentnosti i smanjenje biznis i izvoznih barijera moraju biti prioritet u pretpristupnom periodu (3.131: 87–95).

3. 3. 1. 12. RIBARSTVO

Acquis u oblasti ribarstva uglavnom se sastoji od regulativa koje se direktno primjenjuju u svim državama članicama. To znači da se od zemlje pristupnice očekuje spremnost za njihovu primjenu od dana stupanja u punopravno članstvo. Proces pristupanja Uniji u području ribarstva otvara niz pitanja koja se tiču ribarske flote, ribolovnog napora i očuvanja resursa, organizacije i razvoja sistema upravljanja, nadzora i plasmana ulova. Pravila evropskog Acquis-a u ribarstvu utiču na ukupnu organizaciju djelatnosti, posebno na ribare i njihove zajednice, prerađivače i potencijalne prerađivače, trgovce, državnu administraciju i duštvo u cjelini.

Zajednička politika ribarstva odnosi se na upravljanje ribarstvom i akvakulturom, posmatrajući more i resurse mora kao zajedničko dobro, a dugoročni cilj joj je da se osigura iskorišćavanje živih resursa mora u skladu sa kriterijumima održivosti. Stoga se zasniva na načelu predostrožnosti i pristupu upravljanju resursima koji uvažava ekosisteme. U središtu pažnje ribarske politike EU nalaze se sljedeća ključna područja: očuvanje resursa i ograničavanje uticaja ribarstva na ekosisteme; struktura, veličina i upravljanje ribarskom flotom; jedinstveno tržište ribarskih proizvoda, odnos sa partnerima izvan EU.

Ukupni efekti na sektor ribarstva sveobuhvatno su dati na primjeru Hrvatske u navedenoj studiji EIZ, u tabeli 3. 25.

Izazovi za Crnu Goru u ovoj oblasti svakako su postojeće srazmjerno veliko bogatstvo resursa i nizak nivo eksploatacije, nizak obim ulova morske ribe, mali broj ribara, nepovoljna struktura ribarske flote, relativno veći značaj ribolova za lične potrebe (malog ribolova) i mali obim prerade ribe.

Aktivnosti i ulaganja u oblasti ribarstva, podstaknute procesom pristupanja, doprinijele bi valorizacije važne ekonomske grane i potencijalnom povećanju njenog učešća u BDP-u Crne Gore, što bi se dalje odrazilo na rast zaposlenosti, životni standard i budžetske prihode. Tome u prilog ide i mogućnost korišćenja fondova EU u ovoj oblasti, koji bi značajnim dijelom mogli pokriti troškove ulaganja, imajući u vidu da mnoge od navedenih aktivnosti Crna Gora svakako mora sprovesti, kao potpisnica niza međunarodnih konvencija i ugovora (3.131: 96–106).

Tabela 3. 25. Pregled očekivanih troškova i koristi pristupanja EU u području ribarstva – Hrvatska

Troškovi	Koristi
<p>Administrativni i institucionalni troškovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – troškovi izrade, usklađivanja, prevođenja i nadzora pravnih propisa; – troškovi reorganizacije i opremanja postojećih i osnivanja novih institucija; – troškovi novog zapošljavanja; – troškovi dodatnog obrazovanja; – troškovi informisanja i uključivanja javnosti (lokalnih zajednica). 	<p>Koristi za žive resurse (mora i voda):</p> <ul style="list-style-type: none"> – direktne koristi odgovornog upravljanja resursima; – direktne koristi odgovornog upravljanja živim resursima i ukupne ekološki odgovorne politike u ribarstvu. <p>Koristi za zdravlje i standard stanovnika:</p> <ul style="list-style-type: none"> – organizovano tržište i kontrola u ribarstvu omogućavaju veću dostupnost riba, drugih vodenih organizama i njihovih proizvoda na tržištu, uz kontrolu i oznaku kvaliteta proizvoda.
Infrastrukturni i operativni troškovi	Ekonomske koristi
<ul style="list-style-type: none"> – troškovi razrade i sprovođenja sistema nadzora i upravljanja resursima; – troškovi razrade i sprovođenja sistema registracije flote i povlastica; – troškovi primjene sistema praćenja ribarskih plovila; – troškovi uspostavljanja i primjene prikupljanja podataka u ribarstvu; – troškovi funkcionisanja sistema kontrole i nadzora; – troškovi sprovođenja strukturnih i tržišnih mjera; – (potencijalni) troškovi zbrinjavanja ribara iz kategorije malog ribolova. 	<ul style="list-style-type: none"> – koristi koje proizilaze iz organizovanog sistema kontrole ulova uzgoja i distribucije (smanjenje sive ekonomije, porast BDP-a, izvoza, fiskalnih prihoda i dohotka u sektoru, veća zaposlenost); – koristi koje proizilaze iz mogućnosti povrata/pokrića dijela troškova izgradnje sistema nadzora i kontrole; – povećanje (registrovanog) dohotka za zaposlene u ribarstvu, kao i sigurnosti na radu; – otvaranje mogućnosti apliciranja za sredstva EU prije i nakon pristupanja putem stvaranja preduslova za rad proizvodnih organizacija.
Troškovi za ribare	Šire ekonomske i društvene koristi
<ul style="list-style-type: none"> – troškovi sistema praćenja plovila; – troškovi obnove i/ili proširenja flote koje snose ribari (nakon pristupanja); – troškovi prestanka bavljanja ribarstvom koje snose ribari (nakon pristupanja). 	<ul style="list-style-type: none"> – razvoj ruralnih, posebno obalskih i ostrvskih područja; – održavanje tradicije (tradicionalni alati i tehnike ribolova); – diversifikacija proizvodnje, posebno u preradi ribe i morskih organizama; – integralno razvijanje obalskih područja u sinergiji sa poljoprivredom i turizmom; – razvoj i primjena novih tehnologija; – privlačenje investicija, posebno u području izgradnje tržišne infrastrukture.

Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 106)

3. 3. 1. 13. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE I KVALITET ŽIVOTA

Pravnu tekovinu Unije u području zaštite životne sredine (Environmental Acquis) čini preko 300 pravnih dokumenata razvrstanih u: horizontalno zakonodavstvo (integracija zaštite životne sredine u sve sektore ekonomije, strateška procjena uticaja na životnu sredinu, pristup informacijama, izvještavanje o primjeni direktiva o životnoj sredini), kvalitet vazduha i klimatske promjene, upravljanje otpadom, kvalitet voda, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i procjena rizika, hemikalije i genetski modifikovani organizmi, buka, šumarstvo, ali i nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja.

Investicije u ovu oblast izuzetno su zahtijevne, ali i buduće koristi, što možemo propratiti na primjeru procjena koje su napravljene za Hrvatsku:

Tabela 3. 26. Podizanje standarda u području zaštite životne sredine i vrste koristi

Vrsta	Vazduh	Voda	Otpad	Zaštita prirode
Koristi za zdravlje ljudi	Smanjivanje rizika od bolesti respiratornog sistema	Smanjivanje rizika od bolesti povezanih sa zagađenjem voda	Smanjeni rizici pojave metana sa deponija	Unapređenje kvaliteta življenja
Koristi za zdravlje resursa	Smanjivanje štete na zgradama i usjevima	Čistije podzemne i površinske vode	Smanjivanje troškova primarnih materijala	Zaštita podzemnih voda i šumskog fonda
Koristi za zdravlje ekosistema	Smanjivanje efekta staklene bašte	Unapređenje kvaliteta vodenih ekosistema	Smanjivanje efekta staklene bašte	Zaštićena područja prirode, zaštićene biljne i životinjske vrste
Društvene koristi	Manje štete na objektima kulturne baštine	Rekreacija na vodnim resursima	Svijest o vlastitoj odgovornosti i uticaju na okolinu	Pristup zaštićenim područjima prirode
Šire ekonomske koristi	Povećana atraktivnost turističke ponude; privlačenje investicija; rast zaposlenosti	Povećanje turističkog prometa; smanjivanje troškova pripreme određene investicije	Smanjen uvoz primarnih sirovina; privlačenje investicija zbog kvaliteta lokacije	Eko-turizam

Izvor: ECOLAS, IEEP i Elektroprojekt, Zagreb, 2005.

Tabela 3. 27. Pregled troškova i koristi u području zaštite životne sredine

Troškovi	Koristi
<p><i>Administrativni i institucionalni troškovi organa državne uprave koji imaju ovlaštenja u formulisanju, sprovođenju, nadzoru i vrednovanju politike zaštite životne sredine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – troškovi pripreme, sprovođenja i nadzora sprovođenja pravnih propisa; – troškovi mijenjanja struktura institucija i osnivanje novih institucija; – troškovi novog zapošljavanja; – troškovi dodatnog obrazovanja i specijalizacije. 	<p><i>Koristi za zdravlje ljudi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Direktne koristi manjeg broja obolijevanja/smrtnosti zbog zagađenja
	<p><i>Koristi za zdravlje resursa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – koristi za resurse koji se koriste u komercijalne svrhe putem ribljeg fonda, šuma i sl.
	<p><i>Koristi za zdravlje ekosistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – koristi za ekosisteme i životnu sredinu koji se ne koriste u komercijalne svrhe
	<p><i>Društvene koristi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – koristi za društvo koje proizilaze iz politika očuvanja i unaprijeđenja kvaliteta životne sredine, ali i kulturnih spomenika; društvena kohezija i razvoj civilnog društva, povećanje dostupnosti informacija, podsticanje učešća u odlučivanju i sl.
<p><i>Infrastrukturni i operativni troškovi koji nastaju kao posljedica sprovođenja Acquisa u oblasti zaštite životne sredine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – horizontalno zakonodavstvo; – kvalitet vazduha i klimatske promjene; – upravljanje otpadom; – kvalitet vode; – zaštita prirode; – kontrola industrijskog zagađenja i procjena rizika; – hemikalije i GMO; – buka; – šumarstvo. 	<p><i>Šire ekonomske koristi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – koristi koje ne proizilaze iz direktnog komercijalnog iskorišćavanja prirodnih resursa, nego i iz lokanog i regionalnog razvoja – npr. zbog privlačenja investicija, povećanja zaposlenosti, razvijanja novih industrija i tehnologija, koristi zbog većeg dolaska turista i sl.

Izvor: Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci, EIZ, Zagreb, 2007 (str. 115)

3. 3. 1. 14. NAUKA I ISTRAŽIVANJE

U poređenju sa SAD i Japanom, Evropska unija se u području nauke i istraživanja suočava sa najdubljim jazom u odnosu na sve druge komponente konkurentnosti, zbog čega posebnu pažnju posvećuje ovom području u dokumentu Evropa 2020.

Izazovi: nepovoljna struktura izvora finansiranja R&D (većinsko učešće države); mali broj istraživača, mala pokretljivost istraživača, niska konkurentnost naučnih radova, nedovoljno razvijena statistika, nedovoljna transformacija istraživanja u inovacije.

Ulaganje u znanje je investicija koja osigurava visok privatni i društveni povraćaj uloženog. Znanje ne poznaje granične i jezičke prepreke, a uspješno se potvrđuje kao jedino na međunarodnom tržištu. U budućnosti, rašće troškovi ulaganja u nauku i istraživanje.

EU značajno pomaže državama u procesu pristupanja, jer nudi mnogobrojne programe finansiranja i zajedničke projekte Evropskog istraživačkog prostora. Akumulacija znanja povećava inovativne procese i efekte prelijevanja znanja na ekonomske subjekte, te tako utiče na ukupni ekonomski rast i zapošljavanje.

3. 3. 1. 15. VISOKO OBRAZOVANJE

Povezivanje evropskih univerziteta u jedinstveni prostor visokog obrazovanja pokrenuto je Bolonjskom deklaracijom 1999. godine sa ciljem sprovođenja reformi i usklađivanja visokog obrazovanja u Evropi, a potvrđeno je dokumentom Evropa 2020.

Izazovi: povećanje udjela visokoobrazovanih stanovnika, rast uspješnosti studiranja, veća zastupljenost radno sposobnog stanovništva u obrazovanju, srazmjerno visoka mobilnost studenata i niska konkurentnost studiranja (prisustvo stranih studenata), niski ukupni izdaci za visoko obrazovanje, nepovoljan odnos studenata i nastavnog osoblja (povećati broj nastavnika ili više uključiti istraživače i stručnjake iz inostranstva), neodgovarajuća struktura diplomiranih studenata u odnosu na zahtjeve tržišta rada.

Troškovi: institucionalno prilagođavanje, podizanje nivoa kvaliteta nastave i mobilnosti, troškovi uključivanja u programe zajednice, informatizacija univerziteta i unapređenje modela finansiranja.

Koristi: unapređenje sistema visokog obrazovanja koje nadalje doprinosi stvaranju konkurentne ekonomije utemeljene na znanju, korišćenje sredstava EU za uključivanje u mreže mobilnosti studenata i nastavnika, osiguranje boljeg kvaliteta studiranja putem veće konkurencije univerziteta i podsticanje međunarodne mobilnosti radne snage sticanjem međunarodno priznatih diploma. Dugoročno, ove koristi utiču na rast produktivnosti i rast BDP-a, kao i na povećanje zaposlenosti, zarada, i u krajnjem, smanjenje siromaštva.

3. 3. 1. 16. ZAŠTITA POTROŠAČA

Evropskim Acquis-om definisano je pet osnovnih prava potrošača koja treba da budu ugrađena u nacionalne politike njenih država članica: pravo potrošača na zdravlje i sigurnost (opšta sigurnost proizvoda), pravo potrošača na zaštitu ekonomskih interesa, pravo potrošača na informisanje i obrazovanje, pravo na naknadu štete i pravo na udruživanje, zastupanje i učešće, radi ostvarivanja svojih prava.

Tabela 3. 28. Očekivane koristi i troškovi prilagođavanja politici zaštite potrošača

	Očekivane koristi	Očekivani troškovi
Sistem u cjelini	<ul style="list-style-type: none"> – snaženje politike i zaštita potrošača; – pravo na zdravlje i sigurnost (veća sigurnost proizvoda); – dalji razvoj civilnog društva (organizacije za zaštitu potrošača); – rasterećenje sudova (alternativno rješavanje sporova) 	<ul style="list-style-type: none"> – jačanje institucionalnog kapaciteta novoformiranih institucija i mehanizama zaštite potrošača (novo zapošljavanje i usavršavanje, trošak razvoja institucija)
Zaštita ekonomskih interesa potrošača	<ul style="list-style-type: none"> – bolje regulisano ponašanje ponuđača na tržištu, koje će sprečavati potencijalni ekonomski gubitak potrošača; – povećanje kvaliteta turističkog proizvoda 	<ul style="list-style-type: none"> – troškovi primjene Acquis-a u domaćem zakonodavstvu; – dodatni troškovi inspekcijskog nadzora; – troškovi organizacije i koordinacije nadležnih tijela za zaštitu potrošača i onih u državama članicama EU
Sigurnost proizvoda	<ul style="list-style-type: none"> – uključivanjem u sistem RAPEX ispunjava se ključni zadatak u pogledu podizanja nivoa opšte sigurnosti proizvoda: <ul style="list-style-type: none"> a) sprečavanje prodaje proizvoda koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje i sigurnost potrošača i njihovo povlačenje sa tržišta, b) sprovođenje praćenja efikasnosti i konzistentnosti nadzora tržišta i primjene propisa; c) hitne akcije na nivou cijele EU ako se ukaže neophodnim; – povećanjem sigurnosti pojedinih grupa proizvoda smanjiće se i broj ozljeda i posljedičnih troškova liječenja, povećanje ukupne sigurnosti i kvaliteta života potrošača. 	<ul style="list-style-type: none"> – troškovi primjene Acquis-a u domaćem zakonodavstvu; – dodatni troškovi inspekcijskog nadzora; – troškovi preduzeća čiji prizvodi predstavljaju opasne imitacije, što dovodi do povlačenja proizvoda sa tržišta; – troškovi uspostavljanja uspješnog funkcionisanja kontaktne tačke sistema RAPEX*.

* Rapid Alert System, sistem kojim se razmjenjuju upozorenja i informacije o opasnim neprehrambenim proizvodima koji su namijenjeni potrošačima, sa izuzetkom farmaceutskih i medicinskih proizvoda. Kontakt tačka je tržišna inspekcija, ili centralni državni inspektorat.

Koristi koje će nastati u području zaštite potrošača i zdravlja dugoročnog su karaktera, a odnose se na cijelo stanovništvo (3.131: 128–133).

3. 3. 1. 17. UVOĐENJE VANJSKE GRANICE EU

Pitanje vanjskih granica Unije zemalja regiona Zapadnog Balkana, predstavlja tranzicioni, ali veliki trošak. U srednjem roku, svaka zemlja pojedinačno mora postići standarde spoljnih granica Unije, koje su u stvari, najvećim dijelom, granice između zemalja regiona. A kada cijeli region postaje dio EU, sve spoljne granice se ukidaju jer je region okružen Unijom već danas. Jedina spoljna granica Unije koja ostaje Crnoj Gori u ovom scenariju je granica na moru.

Troškovi spoljnih granica Unije, po standardima Šengen zone veoma su visoki. Podrazumijevaju ulaganja u institucionalne kapacitete, prvenstveno Granične policije, puno sprovođenje sistema integrisanog upravljanja granicom (carinska služba, inspekcije, međugencijska saradnja), ali i značajna sredstva kroz investicije u infrastrukturu (granični prelazi, nadzor).

Imajući u vidu obim ovih troškova i njihovo pozicioniranje u funkciji potpunog integrisanja regiona, ne čudi povremeno javno zalaganje za „Regata” pristup kada je pristupanje regiona Uniji u pitanju (svi zajedno), od strane najvećih neto davalaca u budžet EU, jer se razumno pretpostavlja da će za ove troškove, svaka od novih država članica našeg regiona, zakucati na vrata evropskih fondova.

3. 3. 2. NATO

Mehmedin Tahirović

Članstvo u NATO-u Crnoj Gori bi donijelo mnogobrojne dugoročne ekonomske efekte koji bi uticali na poboljšanje kreditnog rejtinga, stabilnosti za investiranje, povećanje agregatne tražnje, rast BDP-a i razvoj crnogorske privrede uopšte.

Države koje su posljednje pristupile NATO-u bilježe *rast investicija*, zbog porasta interesovanja investitora da ulažu u napredne i politički stabilne ekonomije. Češka i Poljska, koje su 1999. godine ušle u NATO, danas imaju gotovo udvostručen broj stranih direktnih investicija. Slovačka je za svega četiri godine od ulaska u NATO povećala ekonomski rast za 5%, čime se svrstala u najdinamičnije ekonomije Centralne Evrope. Mađarska je, nakon učlanjenja, zabilježila veoma visok rast tzv. novih investicija. Sve zemlje koje su NATO članice pripadaju društvu najprosperitetnijih zemalja posljednjih 60 godina.

Crna Gora, kao članica NATO-a, potvrdila bi imidž stabilne i bezbjedne destinacije za investitore i time stekla brojne ekonomske koristi koje bi doprinijele povećanju i održavanju dinamičnog ekonomskog rasta. Crna Gora bi se pridružila zemljama koje imaju epitet „stabilne i bezbjedne ekonomije” i u kojima ne postoji rizik za ulaganje. Takođe, članstvo u NATO-u omogućilo bi Crnoj Gori da, kroz partnerstvo i pomoć zemalja članica, bolje, brže i jeftinije reformiše svoj sistem bezbjednosti.

Drugim riječima, kada se gledaju *pozitivni efekti članstva u NATO-u*, onda je to, prije svega, percepcija investitora da je ta zemlja sigurno mjesto za ulaganje. Taj efekat nije nimalo beznačajan jer će naredne godine biti period kada će se države utrkivati da privuku kapital za investicije, pa će im i članska karta tog vojnog saveza biti jedan od argumenata kojim će obezbijediti nove poslove i radna mjesta za svoje stanovništvo i podizanje standarda rastom BDP-a.

Iskustva država koje su posljednje pristupile NATO-u pokazuju da bi i Crna Gora konceptom kolektivne odbrane u okviru NATO-a postala *sigurnije i bezbjednije tržište za strana ulaganja*. U godini kad je Rumunija pristupila NATO-u (2004), direktne strane investicije porasle su 166 odsto u odnosu na prethodnu godinu, a u Bugarskoj 47,5 odsto. Isti trend rasta zabilježen je i od drugog pokazatelja, rasta bruto domaćeg proizvoda: u Rumuniji je BDP za samo godinu dana porastao za 3,3 odsto, a u Bugarskoj je od 2004. do 2009. godine bilježio konstantni rast iznad šest odsto.

Ukoliko bi Crna Gora ostala izvan kolektivnog sistema odbrane, morala bi da izdvaja znatno više *sredstava za odbranu*. To potvrđuju i iskustva neutralnih zemalja koje izdvajaju izuzetno velika sredstva za odbranu: Švedska je za odbranu u 2007. godini izdvojila 5,5 mlrd \$; Finska 2,8 mlrd \$; Švajcarska 2,5 mlrd \$; Austrija 2,3 mlrd \$. Ove zemlje se po nivou izdvajanja za vojne svrhe nalaze između 25. i 40. mjesta u svijetu, dok se nove članice NATO-a (Češka, Mađarska, Rumunija, Slovačka, Bugarska, Latvija) po izdvajanjima za odbranu nalaze iza ovih neutralnih zemalja.

Pristupanje NATO-u neće zahtijevati da Crna Gora izdvaja za odbranu više od 2% sredstava BDP-a, koje i sada izdvaja. Ulazak u sistem kolektivne odbrane podrazumijeva profesionalizaciju i optimizaciju snaga bezbjednosti Crne Gore, a posebno Vojske Crne Gore, uz manje troškove, s obzirom na to da ne treba ulagati u skupa borbena sredstva i kapacitete kao što su avijacija, protivvazдушna odbrana, mornarica i dr.

Pored tih makroekonomskih, postoje i konkretni pokazatelji o koristima članstva u NATO-u. Nove članice, na primjer, mogu da koriste *sredstva iz fondova za izgradnju infrastrukture* (NSIP – The NATO Security Investment Programme), zatim da dobiju pomoć za *uništavanje viška naoružanja i municije*, a ekonomske prednosti donosi i *konverzija namjene bivših vojnih objekata*. Tako je, recimo, Bugarska 2007. godine dobila 75 miliona eura za modernizaciju vojske i pripremu jedinica za međunarodne misije i operacije, a Hrvatska će dobiti 40 miliona eura u narednih pet do deset godina za rekonstrukciju objekata (aerodromi, kasarne i luke) koje će koristiti njena vojska i snage NATO-a.

Crna Gora bi bila u prilici ne samo da realizuje projekte koje finansira NATO već i da sa drugim članicama *razmjenjuje iskustva i znanja u oblasti reforme i unapređenja sistema odbrane*. Ulazak u NATO imao bi višestruke efekte na *razvoj sistema nacionalne bezbjednosti* Crne Gore.

Takođe, članstvo u NATO-u doprinijelo bi i unapređenju bilateralne saradnje i diplomatskih aktivnosti, što bi poboljšalo rejting Crne Gore kod međunarodnih finansijskih institucija i privatnih investitora.

Pored ovih benefita, nove članice imaju i određene *troškove*, prije svega u povećanju dijela budžeta koji se troši za *modernizaciju* oružanih snaga. Hrvatska, na primjer, planira da do 2015. godine za modernizaciju vojske potroši milijardu eura, ali su i dalje nategnuti planovi za opremanje vojske višenamjenskim borbenim avionima iz straha da bi to bilo preveliko naprezanje budžeta.

Konačno, nove članice imaju obavezu da prilikom ulaska u vojni savez plaćaju i dio troškova učešća njihovih jedinica u međunarodnim mirovnim misijama. Anagažman vojnika u Avganistanu Bugarsku godišnje košta oko 68 miliona eura, a 300 vojnika u Avganistanu koštalo je Hrvatsku prošle godine između 30 i 35 miliona. Za neke države nije zanemarljiva ni suma koju treba da plate kao članarinu.

U polemikama na temu članstva u NATO-u veoma često se poseže i za *ekološkim argumentima*. U toj oblasti, međutim, situacija je potpuno jasna – taj savez uvažava sve zakonom propisane mjere zaštite prirode i okoline koje dostavi zemlja domaćin vojnih baza. Grčka je primjer kako NATO baze nijesu nanijele štete turizmu i prihodima od te privredne grane.