



UNITED NATIONS
MONTENEGRO











**UJEDINJENE NACIJE
ANALIZA STANJA U ZEMLJI
CRNA GORA**

Februar 2021. godine

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI

Analiza stanja u zemlji (AZS) je interni dokument sistema Ujedinjenih nacija (UN) u Crnoj Gori koji služi za potrebu izrade predstojećeg Okvira saradnje za održivi razvoj za period od 2022- 2026. Analiza služi da usmjeri interne diskusije u pogledu programa i odluka i ne odražava nužno službeni stav UN. Svi prikupljeni podaci i informacije odnose se na stanje zaključno s 31. decembrom 2020. godine. Citati u dokumentu su autentični, a izdvojeni su s konsultacija s mladima i ženama u Crnoj Gori održanih u decembru 2020. godine. Pominjanje Vladinih struktura odnosi se na stanje prije 1. decembra 2020. godine.

Sadržaj

	Uvod u Analizu stanja u zemlji	6
	Kontekst u zemlji i Agenda 2030	10
	Crna Gora i Ciljevi održivog razvoja	11
	Uticaj pandemije kovida 19	12
	Pristupanje EU	15
	Usklađenost s međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i ispunjavanje standarda i obaveza	16
	Veza razvoj-humanitarni rad-mir	20
	Inkluzivni ekonomski razvoj i održivost životne sredine	24
	Ostvareni napredak	25
	Postojeći nedostaci i izazovi: Politička ekonomija i ekonomska transformacija	26
	Postojeći nedostaci i izazovi: Životna sredina i klimatske promjene	30
	Razvoj ljudskog kapitala, smanjenje siromaštva i društvena uključenost	36
	Ostvareni napredak	37
	Postojeći nedostaci i izazovi	38
	Višestruke ukrštene deprivacije i nepovoljan položaj koji dodatno pogoršavaju isključenost	42
	Upravljanje, institucije i društvena kohezija	54
	Ostvareni napredak	55
	Postojeći nedostaci i izazovi	55
	Finansiranje ciljeva održivog razvoja	60
	Analiza uzroka	64
	Zaključak i dalji pravci	70



UNITED NATIONS MONTENEGRO



Sistem Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori otpočinje novi ciklus programiranja. S tim u vezi, pripremljena je Analiza stanja u zemlji (ASZ), kao analitički dokument koji će služiti kao osnova za novi Okvir za saradnju s Ujedinjenim nacijama za održivi razvoj za period 2022–2026. Cilj poruka koje sadrži ASZ je uspostavljanje konsenzusa na nivou političkog, strateškog i administrativnog upravljanja u pogledu strateškog pozicioniranja i podrške sistema UN i naporima u daljem ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja (COR). ASZ predstavlja objedinjenu, budućnosti okrenutu i na podacima zasnovanu analizu. Ona sadrži rodnu analizu koja se ne ograničava samo na raščlanjivanje prema starosnoj dobi i rodu, već se fokusira na analiziranje osnovnih uzroka koji utiču na dalji napredak u ostvarivanju COR u zemlji.

ASZ pruža analitičko sagledavanje stanja u ključnom momentu za Crnu Goru. Prije pandemije kovida 19, Crna Gora je ostvarila značajan napredak u postizanju COR, koji odražavaju poboljšanja u indikatorima COR kakvi su smanjenje siromaštva i vrijednost Indeksa razvoja po mjeri čovjeka. Evaluacija prethodnog Okvira za razvojnu pomoć UN utvrdila je da je Crna Gora usvojila pristup kojim niko ne biva izostavljen i da je implementacija bila fokusirana na ranjive grupe. Ostvaren je napredak na planu strukturnih reformi, što je Crnoj Gori donijelo poziciju sljedeće potencijalne članice EU. Crna Gora je otvorila sva poglavlja pravne tekovine EU i uspješno zatvorila tri, što predstavlja najveći napredak od svih zemalja u procesu pristupanja. I pored tih postignuća, pandemija kovida 19 prijeti da poništi nekoliko godina napretka i dovede do stvaranja novih ranjivih grupa.

Ova analiza fokusira se na utvrđivanje nedostataka i izazova koje je potrebno rješavati da bi se ubrzao napredak u ostvarivanju Agende održivog razvoja do 2030. godine (Agenda 2030) i preostalih mjerila iz procesa pristupanja EU. U zaključnom dijelu, ASZ sadrži procjenu potencijalnih budućih pravaca za koje bi se Crna Gora mogla opredijeliti da bi obezbijedila ispunjavanje svojih obaveza u pogledu COR, a da istovremeno niko ne bude izostavljen.

U ASZ se iznosi stanovište da Crna Gora, da bi ubrzala napredak u ostvarivanju Agende 2030, treba da stavi ljude u centar svojih napora. Ovo se zasniva na kontekstu obnove, uz unapređenje nakon pandemije kovida 19, kao i kontinuiranih napora Crne Gore na planu pristupanja Evropskoj uniji. Oporavak od krize mora podrazumijevati rad na jačanju ekonomske, socijalne i otpornosti na planu životne sredine, uz istovremeno stvaranje prilika da od toga posebno imaju koristi žene i djevojčice. Crna Gora bi svoje napore trebalo da fokusira u tri ključna smjera:

1. Kratkoročno gledano, onima koji su usljed pandemije kovida 19 ostali bez posla, biće potrebna podrška i brzi povratak na posao. Na srednji do duži rok, fokus bi trebalo da bude na prelasku na novi inkluzivni ekonomski model, na smanjenju troškova javnog sektora, korišćenju digitalizacije i zelene ekonomije, te daljem kretanju ka ekonomiji s nultom stopom emisija ugljenika. Biće potrebne reforme, investicije i politike za otvaranje radnih mjesta, širenje proizvodne osnove, unapređenje konkurentnosti i regionalne integracije.


2. Biće potrebno da Crna Gora unaprijedi pružanje usluga, održi nivo potrošnje na zdravstvo, obrazovanje i socijalnu zaštitu, a da istovremeno poboljša efikasnost i djelotvornost te potrošnje. Paralelno s tim, potrebno je uložiti napor da se smanji diskriminacija ranjivih grupa i spriječiti ponavljanje kontraproaktivnih stavova i socijalnih normi. Ranjive grupe bi trebalo uključiti u sve odluke koje ih se tiču – kroz osnaživanje i promovisanje njihovih prava, kao i kroz stvaranje inkluzivnog društva koje obezbjeđuje rodnu ravnopravnost u svim sferama.

3. Napore bi trebalo usmjeriti na djelotvorno sprovođenje Vladinih politika, zakona i strategija zasnovanih na podacima. Unapređenje kvaliteta podataka i digitalizacije dodatno bi unaprijedili pozitivne efekte tih napora, a istovremeno bi poboljšali transparentnost. Potrebna je unaprijeđena javna uprava, koja primjenjuje pristup zasnovan na ljudskim pravima i koja se bori protiv korupcije i nepotizma, čime bi se stvorilo inkluzivnije društvo. Uprava bi trebalo da podstiče okruženje koje karakterišu dijalog i inkluzija, i koje štiti socijalnu koheziju.

1

Uvod u Analizu stanja u zemlji



- 
- 1 Sistem Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori ulazi u novi ciklus programiranja od 2022. do 2026. godine i u tu svrhu će zajednički s Vladom Crne Gore usvojiti Okvir saradnje s Ujedinjenim nacijama za održivi razvoj. Riječ je o dokumentu koji predstavlja kolektivnu podršku razvojnog sistema UN pojedinačnim zemljama u ispunjavanju nacionalnih prioriteta i Ciljeva održivog razvoja (COR). Ostvarivanje Agende za održivi razvoj do 2030. godine (Agenda 2030) i ključnog principa na kojem se ona temelji – Ne izostaviti nikog i Prioritizovati one koji najviše zaostaju – zahtijeva višedimenzionalnu ekspertizu, jer su i COR po prirodi višedimenzionalni. Okvir saradnje služi, između ostalog, i kao osnovni instrument kojim se definišu uzajamne odgovornosti Tima UN za zemlju i zemlje domaćina, kao i između pojedinačnih članica i među svim članicama Tima UN za zemlju.
 - 2 U sklopu priprema za novi Okvir saradnje, sistem UN, pod rukovodstvom rezidentnog koordinatora i Tima UN za zemlju, i u tijesnoj saradnji s domaćim partnerima i relevantnim akterima, sproveo je Analizu stanja u zemlji (ASZ). ASZ predstavlja integrisanu, budućnosti okrenutu i na dokazima zasnovanu analizu koja se fokusira na nedostatke i izazove koje je potrebno rješavati da bi se ubrzao napredak u ostvarivanju Agende 2030. Ona ima uporište u dugoročnoj nacionalnoj strategiji razvoja i viziji, sadržanim u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja do 2030 (NSOR). Nacionalnom strategijom podstiče se integrisani pristup koji povezuje ekonomske, socijalne i ekološke dimenzije razvoja.
 - 3 Analiza je pripremljena na osnovu sekundarnih izvora podataka iz različitih izvještaja i primarnih informacija iz istraživanja. Prije ASZ, Tim UN za zemlju i pojedinačne agencije sprovele su brojne analize i istraživanja, od kojih su se neke sprovodile i s domaćim partnerima.
 - 4 Orijentir u pripremi analize bili su 17 COR, mandat sistema UN u Crnoj Gori da pruži podršku Vladi u ostvarivanju Agende 2030, međunarodne obaveze koje je Crna Gora prihvatila ratifikacijom ugovora UN, kao i nacionalni prioriteta. Prethodno navedene analize korišćene su, zajedno s izvorima podataka domaćih i međunarodnih organizacija, da bi se prikazao nacionalni kontekst i napredak zemlje u ostvarivanju međunarodnih obaveza i COR.

- 5 Analiza se fokusira na nedostatke i ključne razvojne izazove i utvrđuje tri prioritetne oblasti za dalju podršku i ubranu implementaciju Agende 2030: 1) inkluzivan ekonomski razvoj i održivost životne sredine, 2) razvoj ljudskog kapitala, smanjenje siromaštva i socijalna inkluzija i 3) upravljanje, institucije i socijalna kohezija. Sve tri prioritetne oblasti opisane su detaljno u tri zasebna dijela u nastavku.





2

**Kontekst u zemlji
i Agenda 2030**

Crna Gora i Ciljevi održivog razvoja

- 6 U članu 2 Ustava, Crna Gora se definiše kao „građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava“. Crna Gora je jasno izrazila strateško opredjeljenje za ekološki prihvatljiv ekonomski razvoj, s fokusom na inkluziji, da bi svi građani imali koristi od rasta i razvoja. Nakon globalnog usvajanja Agende 2030, 2015. godine, Crna Gora je usvojila Nacionalnu strategiju održivog razvoja (NSOR), čime je integrisala Agendu 2030 u nacionalni strateški okvir. Kao krovni dokument koji predstavlja horizontalnu i dugoročnu strategiju razvoja Crne Gore, NSOR se odnosi ne samo na životnu sredinu i ekonomiju, već i na ljudske resurse i neprocjenjivi socijalni kapital koji bi trebalo da obezbijedi prosperitetan rast i razvoj.
- 7 S površinom od ukupno 13.812 kvadratnih kilometara, Crna Gora je zemlja s najmanjom površinom i najmanjim brojem stanovnika u regionu Zapadnog Balkana (osim Kosova). Skoro trećina od 620.000 stanovnika živi u glavnom gradu Podgorici, dok 67,15% živi u urbanim područjima. Sve su veće unutrašnje migracije sa sjevera zemlje prema jugu i Podgorici. Prema Popisu stanovništva iz 2011. godine, u urbanim područjima živi 65,5% žena, odnosno 63,2% muškaraca.
- 8 Indeks rodno razvoja za Crnu Goru ima vrijednost nižu od prosjeka za zemlje s veoma visokim indeksom razvoja po mjeri čovjeka. Najprimjetnija razlika između muškaraca i žena odnosi se na bruto nacionalni dohodak

po glavi stanovnika: 20.634 USD za muškarce i 14.457 USD za žene. Indeks razvoja po mjeri čovjeka za Crnu Goru za 2019. godinu iznosio je 0,829, što je svrstava u kategoriju zemalja s veoma visokim stepenom razvoja po mjeri čovjeka i stavlja je na 48. mjesto od 189 zemalja i teritorija. Indeks razvoja po mjeri čovjeka za 2020. godinu daje Crnoj Gori prvo mjesto među zemljama Zapadnog Balkana (ne uključujući Hrvatsku i Sloveniju). Prema indeksu razvoja po mjeri čovjeka, Crna Gora je za 13 mjesta rangirana bolje nego prema bruto nacionalnom dohodku po glavi stanovnika. To znači da je, za taj nivo bruto nacionalnog dohodka po glavi stanovnika, Crna Gora rangirana bolje nego što se očekuje, u kontekstu indeksa razvoja po mjeri čovjeka. Međutim, kad se uračunaju efekti pandemije kovida 19, vrijednost tog indeksa pada na 0,812, što predstavlja rizik da se Crna Gora vrati na nivo koji je imala 2014. godine.

- 9 Kao mnoge zemlje regiona i Evrope, i Crna Gora ima stanovništvo koje je sve starije. Prema Popisu stanovništva iz 2011, oko 24,9% stanovništva mlađe je od 18 godina, 62,3% je dobi od 18 do 64 godine, a 12,8% starije je od 65 godina. Iako je ukupna stopa fertiliteta u Crnoj Gori niska, nije toliko niska kao u drugim zemljama regiona. Poređenje perioda 1990–1995. i 2010–2015. ukazuje na definitivan trend smanjenja ukupne stope fertiliteta sa 2,1 na 1,8.

- 10 Žene su obrazovaniji dio stanovništva. U populaciji sa završenim specijalističkim studijama, žene čine 67%, odnosno 61% onih koji imaju završene master studije. Pa ipak, to nije artikulirano kroz ekonomski potencijal države, budući da žene čine 44% zaposlene i aktivne populacije. Kao što pokazuje Indeks rodne ravnopravnosti, majčinstvo se smatra najčešćim razlogom za poteškoće prilikom zapošljavanja, a često je to i razlog za raskidanje radnog odnosa. Istraživanje za indeks rodne ravnopravnosti pokazuje da tek svaka deseta žena u Crnoj Gori ima partnera koji učestvuje u obavljanju kućnih poslova i brizi o drugima, dok svega 20% žena uspijeva da dođe na pozicije odlučivanja, uključujući rukovodeće pozicije u preduzećima. Nadalje, rodni jaz u zaradama u institucijama stagnira na 16%, dok je 48% žena doživjelo kršenje svojih prava na poslu, prilikom zapošljavanja ili raskida radnog odnosa.
- 11 Regionalna saradnja je ključni element vanjske politike i Crna Gora aktivno doprinosi stabilnosti i bezbjednosti na regionalnom nivou kroz učešće u oko 35 regionalnih organizacija i inicijativa. Za sve zemlje Zapadnog Balkana, Evropska unija je prvi trgovinski partner, s preko 69,4% ukupne trgovinske razmjene regiona u 2019. U smislu stranih direktnih investicija, privredna društva iz zemalja EU daleko su najvažniji investitori u regionu, sa oko 65,5% ukupnih stranih direktnih investicija u 2018. U cilju unapređenja regionalne integracije, EU je predložila mobilisanje do devet milijardi eura kroz Instrument za pretpristupnu

pomoć III (2021–2027) kako bi se pružila podrška ekonomskom približavanju zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji.

- 12 Crna Gora je proteklih godina ostvarila snažan ekonomski rast, podstaknut implementacijom krupnih investicionih projekata, rastom sektora turizma i privatne potrošnje. Međutim, u 2019. godini rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) je pao na 3,6%, u odnosu na 5,1% iz 2018. Crna Gora je ušla u 2020. godinu s rekordno visokom zaposlenošću i prosječnim rastom BDP-a od 4% u prethodnih pet godina. Međutim, rast su velikim dijelom pokretali potrošnja, koja je zavisila od uvoza, i investicije (uključujući izgradnju auto-puta finansiranu zaduživanjem), što je povećalo spoljne disbalanse, koji su se velikim dijelom finansirali iz neto stranih direktnih investicija. I pored određene fiskalne konsolidacije, javni dug je u 2019. dosegao 77% BDP-a. Procijenjeno je da je javni dug u 2020. dosegao 92,9% BDP-a, a prognozira se da će u 2021. doseći novi vrhunac od 94,2% BDP-a, nakon čega je projektovano njegovo opadanje.

Uticaj pandemije kovida 19

- 13 Pandemija kovida 19 uticaće na napredak u ostvarivanju COR, pri čemu će više COR preći u kategorije „velikih“ ili „značajnih izazova“. Pandemija kovida 19 imala je značajan negativan uticaj na zemlju i ljude, i produbila je već postojeće ranjivosti. Razotkrila je i pogoršala

- strukturne slabosti u ekonomiji. Budući da ekonomija ima usku proizvodnu osnovu, ona je već bila ranjiva. Razmjere usporevanja u turizmu, koji čini oko 25% BDP-a, odrediće ukupan uticaj na ekonomiju. Niži prihodi od turizma, uz pad broja stranih posjetilaca za preko 80% u prvoj polovini 2020. godine, značiće usporevanje ukupne ekonomske aktivnosti, što će smanjiti sposobnost Crne Gore da prikuplja poreske prihode. Međunarodne finansijske institucije (Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka) procijenile su da će pad ekonomije u 2020. godini iznositi oko 12%, uz očekivani spori oporavak tokom dvije do tri godine prije nego što se BDP vrati na nivo s kraja 2019. Početne procjene ukazuju na to da je turizam u 2020. godini ostvario 25% sezone iz 2019. godine.
- 14** Javne finansije biće na testu, zbog potrebe da se podrže ranjive grupe i oni koji su ostali bez prihoda i zbog pada poreskih prihoda koji će ograničiti mogućnost Vlade da reaguje. Fiskalni deficit vjerovatno će se povećati na 12–14% BDP-a. Biće potrebno oštrije fiskalno prilagođavanje na srednji rok da bi se ispunio uslov za pristupanje EU da nivo duga bude najviše 60% BDP-a. Svaki pad ekonomije imaće domino efekat na ranjive grupe, za koje se procjenjuje da su mahom angažovane u osjetljivim sektorima i u neformalnoj ekonomiji. Neformalna ekonomija biće vjerovatno najteže pogođen sektor, zbog malih zaštitnih rezervi gotovog novca i nepostojanja formalnih ugovora i socijalnog osiguranja. Stopa neformalne zaposlenosti kreće se od 25% do 37%.
- 15** Vlada je najavila da će Investiciono-razvojni fond, institucija koja doprinosi razvoju preduzeća, dobiti 120 miliona eura za dodatnu podršku likvidnosti preduzeća pogođenih pandemijom.
- 16** I pored mjera u vezi s pandemijom kovida19 za podršku sektorima usluga, koji imaju visoku stopu angažmana radne snage, mnogi građani Crne Gore ostali su bez sredstava za izdržavanje i mnogi su u riziku od nezaposlenosti i siromaštva. Uz smanjene prihode države, pod pritiskom su izdaci namijenjeni socijalnim sektorima. To će uticati na one koji imaju neformalne i slabo plaćene poslove, koji mogu biti proglašeni za tehnološki višak. Podaci pokazuju da je pandemija kovida 19 uticala na režim rada crnogorskih preduzeća. U odgovoru na krizu, 28% preduzeća skratilo je radno vrijeme, dok je 22% potpuno obustavilo poslovanje. Sedamnaest odsto mikro, malih i srednjih preduzeća poslalo je zaposlene na neplaćeno odsustvo ili smanjilo zarade.
- 17** Pandemija kovida 19 je uticala na nivo zaposlenosti. Zaposlenost je u martu 2020. bila pet procentnih poena niža nego u martu 2019. godine, dok je u aprilu 2020. godine bila skoro osam procentnih poena niža nego u aprilu 2019. godine. Najnoviji podaci Zavoda za zapošljavanje pokazuju da je broj nezaposlenih porastao za skoro 10.000 u septembru 2020. godine, u odnosu na isti mjesec 2019. godine. Nezaposlenost kod mladih je takođe porasla – u drugom kvartalu 2020. godine iznosila je 27,9%, u odnosu na 19,5% u istom periodu 2019. godine.

- 18 Brza procjena socijalnog uticaja pandemije kovida 19 koju je sproveo sistem UN u zemlji, pokazala je da je oko 21% zaposlenih doživjelo smanjenje zarada, od čega 76% radi u privatnom sektoru, uglavnom u sektorima turizma, usluga i transporta. Jednoj trećini zarada je smanjena za 21–40%, dok je skoro 20% bilo bez ikakvih prihoda. Tokom pandemije, 20% ispitanika kazalo je ili da ne dobija zaradu ili da je izgubilo posao, dok je 12% onih koji su kazali da ostvaruju prihod od posla na kojem nemaju socijalno osiguranje. Oko 40% žena u Crnoj Gori tokom tog perioda imalo je teškoća s pokrivanjem izdataka. Pandemija kovida 19 ozbiljno je uticala i na sposobnost porodica s djecom da obezbijede hranu i odgovarajuću higijenu. Oko 70% domaćinstava ima mogućnost da izdrži krizu samo mjesec dana.
- 19 Svjetska banka procjenjuje da će siromaštvo u Crnoj Gori porasti na 20,4% u 2020. godini, prema obračunu stope siromaštva za srednji nivo prihoda koja iznosi 5 USD dnevno prema paritetu kupovne moći, uz pojavu novih ranjivih grupa („novi siromašni“), čiji dohodak domaćinstva u velikoj mjeri zavisi od neformalne ekonomije i koji nijesu obuhvaćeni socijalnom zaštitom i/ili nemaju pravo na naknadu za nezaposlene. Porodični prihodi mogli bi se smanjiti za 5–10%, što znači da bi se 9–20 hiljada građana zbog pandemije moglo naći ispod linije siromaštva. Većina njih trenutno ne ostvaruje pristup uslugama socijalne zaštite, što znači da će broj korisnika tih usluga porasti u predstojećem periodu.
- 20 Podaci iz Brze procjene socijalnog uticaja u Crnoj Gori, prikupljeni prvo u aprilu, a potom u junu 2020. godine, ukazuju na to da iako pandemija kovida 19 pogađa sve, ranjive grupe nesrazmjerno trpe glavne zdravstvene i socio-ekonomske posljedice pandemije. Većina ispitanika iz grupa Roma i Egipćana naveli su da su ili potpuno izgubili prihode ili su oni znatno smanjeni. Hrana je među ključnim hitnim potrebama, nakon čega dolaze higijenska sredstva, lijekovi, odjeća i smještaj. Preko tri četvrtine (77%) izbjeglica, tražilaca azila i lica u riziku od apatridije obuhvaćenih istraživanjem kazalo je da su izgubili posao/prihod – naročito oni koji su registrovani u sistemu azila, budući da je devet od njih deset (90%) potpuno izgubilo posao/prihode, dok su preostali (10%) dobili zaradu umanjenu za više od 50%. Značajan broj radnika migranata koji su se još nalazili u Crnoj Gori suočio se sa znatnim smanjenjem ili potpunim gubitkom prihoda.
- 21 Žene prevladavaju u sektorima na koje je uticala pandemija. Oko jedne trećine zaposlenih žena (35% zaposlenih žena) bilo je na plaćenom odsustvu zbog pandemije, svaka deseta je bila na neplaćenom odsustvu (6% zaposlenih žena), dok je jedna trećina radila sa skraćenim radnim vremenom (29% zaposlenih muškaraca u odnosu na 31% zaposlenih žena). Plaćeno odsustvo i smanjenje zarade bili su najzastupljeniji u sektorima transporta, turizma i ugostiteljstva, dok je neplaćeno odsustvo češće zabilježeno u sektorima proizvodnje i građevinarstva.

Uticaj aktuelne pandemije koronavirusa počiva na duboko ukorijenjenim nejednakostima, socijalnim normama i nejednakim odnosima moći, gdje žene provode u prosjeku ekvivalent od osam godina svog života obavljajući neplaćeni rad u kući i brinući se o drugima. Prije pandemije, BDP po glavi stanovnika za žene dostigao je svega 86% nacionalnog prosjeka BDP-a, u poređenju sa 114% za muškarce. Žene su tokom pandemije obavljale 92% više neplaćenog rada i brige o drugima nego muškarci. Projektovana novčana vrijednost tog rada i brige iznosi 122 miliona eura za tri mjeseca pandemije tokom drugog i trećeg kvartala 2020. Udio žena među novozaposlenima dostigao je 56% tokom istog perioda, pri čemu je najveće povećanje zabilježeno kod starosne grupe 31–40 godina, što pokazuje da je kriza imala naglašen uticaj na mlade žene. Predstojeća strategija oporavka pruža priliku da zemlja obezbijedi novi društveni ugovor koji među prioritete stavlja socijalnu pravdu i rodnu ravnopravnost.

22 Djeca u Crnoj Gori pogođena su pandemijom kovida 19 na više načina. Mnoge porodice pretrpjele su značajan ili potpun gubitak prihoda – čini se da su gubitkom prihoda najteže bili pogođeni oni koji su dobijali novčanu socijalnu pomoć, domaćinstva s jednim roditeljem, romske porodice i porodice s historijom zloupotrebe psihoaktivnih supstanci. Prelazak na onlajn obrazovanje za vrijeme pandemije kovida 19 nesrazmjerno je pogodio djecu koja žive u siromaštvu, zbog

nedostatka kompjutera i pristupa internetu, tehnološke nepismenosti roditelja i nemogućnosti roditelja da im pomognu. Obezbijedena im je tehnička oprema za podršku onlajn školovanju, ali nedostatak redovnih kontakata s vršnjacima nepovoljno je uticao na njihove jezičke vještine i socijalne veze.

23 Mjere zaključavanja uvedene zbog pandemije kovida 19 doprinijele su i naglom povećanju broja i intenziteta slučajeva nasilja u porodici. Sigurna ženska kuća primila je za 46 procentnih poena više poziva u periodu od 16. marta do 1. juna 2020. godine, nego u istom periodu 2019. godine. Tokom maja 2020. godine, broj žrtava rodno zasnovanog nasilja kojima je sklonište pružilo smještaj bio je za 60 procentnih poena veći nego u istom periodu prethodne godine. Nacionalna SOS linija prijavila je porast broja poziva žrtava koje su tražile njihovu podršku za 18 procentnih poena.

Pristupanje EU

24 Pristupanje EU jeste glavni pokretač reformskih procesa u zemlji kojoj je cilj da se pridruži EU do 2025. godine. Između ostalih izvještaja, Izvještaj o napretku u implementaciji Milenijumskih razvojnih ciljeva u Crnoj Gori (mart 2017. godine) prepoznaje proces pristupanja EU kao jedan od ključnih faktora koji je doprinio postignućima na planu razvoja. Sva 33 poglavlja su otvorena, od čega su tri privremeno zatvorena. Crna Gora u domaće zakonodavstvo počinje da integriše elemente

zakonodavstva EU, koja garantuju snažniji fokus na ljudska prava i socijalni razvoj. Međutim, u posljednje vrijeme došlo je do određenog usporavanja dinamike u implementaciji reformi i zatvaranju poglavlja.

25 Postoji snažna veza i komplementarnost između Agende 2030, ciljanih vrijednosti COR-a i procesa pristupanja EU. Skoro dvije trećine ciljanih vrijednosti COR-a (109 od 169) obuhvaćeno je procesom pristupanja EU. Stoga će ispunjavanje zahtjeva iz pravne tekovine EU značiti da će se Crna Gora približiti i postizanju odgovarajućih ciljanih vrijednosti COR-a. Crna Gora je koristila finansijsku pomoć EU u sklopu Instrumente za prepristupnu pomoć, koju je činilo 279,5 miliona eura za period 2014–2020. To je bio drugi ciklus Instrumenta za prepristupnu pomoć, dok je prvi realizovan od 2007. do 2013. godine i obezbijedio je podršku u iznosu 165 miliona eura. Proces usklađivanja (približavanja) crnogorskog zakonodavnog i strateškog okvira s korpusom zakona EU pozitivno utiče na napredak u ispunjavanju drugih međunarodnih obaveza Crne Gore.

Usklađenost s međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i ispunjavanje standarda i obaveza

26 Status ratifikacije međunarodnih i regionalnih ugovora i njihova implementacija: Crna Gora je preuzela čvrste pravne obaveze, kao i obaveze na planu javnih politika na globalnom, regionalnom i na nacionalnom nivou da bi garantovala održivi razvoj i prava svojim građanima. Crna Gora je ugovorna strana u osam od devet osnovnih ugovora UN o ljudskim pravima i njihovim fakultativnim protokolima. Potpisala je, ali još nije ratifikovala, Konvenciju o pravima svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

27 Crna GorajepotpisnicaRimskogstatutaMeđunarodnog krivičnog suda i ugovornica u Ženevskim konvencijama iz 1949. i u Konvenciji o genocidu iz 1949. godine. Ratifikovala je Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i djecom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Crna Gora je usvojila niz regionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.¹

28 Saradnja s UN i regionalnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava: Crna Gora ima Vladinu strukturu za

¹ Tu spada Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Evropska socijalna povelja, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Konvencija Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvencija Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država, Evropska konvencija Savjeta Evrope o nacionalnosti i Istanbulska konvencija o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

izvještavanje prema mehanizmima UN za ljudska prava i sprovođenje njihovih preporuka. Kao prva zemlja u svijetu, Crna Gora je 2019. godine usvojila nacionalnu bazu podataka za praćenje sprovođenja preporuka, sa ciljem da podrži unaprijeđeno planiranje i praćenje sprovođenja preporuka mehanizama UN za ljudska prava i da podrži napredak u izvještavanju prema tijelima UN. Ovaj sistem tek treba da bude operacionalizovan u punoj mjeri.

- 29 Crna Gora je 2005. godine uputila stalni poziv nosiocima mandata Specijalnih procedura i odgovara na pisanu komunikaciju koju joj upućuju Specijalne procedure. Treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda za Crnu Goru sproveden je 2018. godine i tom prilikom je Crna Gora prihvatila većinu preporuka. Crna Gora redovno podnosi izvještaje ugovornim tijelima, mada ponekad s kašnjenjem.
- 30 Kao članica Savjeta Evrope, Crna Gora podliježe nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava. Kao što se konstatuje u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, saradnja s tim sudom je dobra. Crna Gora saraduje s tijelima Savjeta Evrope koja dolaze u posjetu i odgovara na njihove izvještaje.
- 31 Nacionalna struktura za ljudska prava: Bivše Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, koje je bilo nadležno za promovisanje prava, u novoj Vladi pripojeno je Ministarstvu pravde i sada je u sklopu Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Novi zakon kojim će



- se definisati nadležnosti Ministarstva još nije usvojen i ostaje da se vidi hoće li se nastaviti prethodni rad na \ pitanjima rodne ravnopravnosti i pravima lezbejki, gej, biseksualnih, transrodnih i interseks osoba (LGBTI). U decembru 2020. godine Ministarstvo je nastavilo diskusiju sa širokom lepezom relevantnih aktera o novoj strategiji za inkluziju zajednice Roma i Egipćana, a najavljeno je osnivanje posebnog odjeljenja za prava osoba s invaliditetom.
- 32** Crnogorska nacionalna institucija za ljudska prava – Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, dobio je 2016. godine od Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava status B. Globalna alijansa nacionalnih institucija za ljudska prava utvrdila je da je proces za imenovanje rukovodioca ove institucije nedovoljno inkluzivan i da Zaštitnik nema dovoljnu autonomiju, između ostalog u pogledu zapošljavanja i finansija.² Bez obzira na činjenicu da je 2019. godine Skupština Crne Gore izabrala jedinog kandidata kojeg je predložio Predsjednik države, aktuelni Zaštitnik je veoma poštovan a povjerenje u ovu instituciju raste.³
- 33** Savjet za prava djeteta redovno zasijeda, ali je registrovana zabrinutost da je njegovo ranije pozicioniranje u okviru Ministarstva rada i socijalnog staranja otežavalo djelotvornu i održivu međusektorsku saradnju.⁴
- 34** Crna Gora ima aktivno civilno društvo koje nadgleda, javno zastupa, podiže nivo svijesti, jača kapacitete i pruža usluge radi boljeg ispunjavanja obaveza zemlje na domaćem i međunarodnom planu.
- 35** Implementacija obaveza: Ostvaren je napredak u implementaciji zakonodavstva, politika, strategija i planova za unapređenje poštovanja ljudskih prava u zemlji, ali i dalje postoje izazovi. Crna Gora zaostaje za drugim zemljama Evrope u smislu rodne ravnopravnosti, s rezultatom od 55 bodova za Indeks rodne ravnopravnosti u 2019. godini, što je ispod prosjeka EU koji iznosi 67,4.5. Komitet UN za eliminaciju diskriminacije žena uputio je 2017. godine kritike, između ostalog, zbog malog udjela žena na mjestima sa kojih se donose odluke. Procenat žena u nacionalnom i u lokalnim parlamentima iznosio je 22,1%. Nasilje nad ženama i dalje je rasprostranjeno⁶, a

2 Izvještaj Potkomiteta GANHRI za akreditaciju – maj 2016, str. 17–20. Dostupno na: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf>

3 Op. cit. – 2020. Izvještaj Komisije

4 Izvještaj EK o napretku za 2020. Zaključna zapažanja Komiteta CRC, 2018.

5 Izvještaj EU o napretku, jun 2020.

6 2017. CEDAW stav 22. Vidjeti i: Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, UNDP i projekat EU: Istraživanje: Nasilje u porodici i nasilje nad ženama, 2017. <http://www.un.org.me/Library/Gender-Equality/Istrazivanje%20UNDP%20o%20nasilju%20u%20porodici%20i%20nasilju%20nad%20zenama%202017.pdf> Među ženama starosti od 15 do 65 godina, 42% (približno 78.835 žena) žena koje žive s partnerom tokom svog života doživjelo je makar jedno od četiri glavna tipa nasilja (fizičko, seksualno, psihološko, ekonomsko). Osamdeset dva procenta tih žena doživjelo je neki od tih oblika nasilja u prethodnoj godini. Trideset osam odsto doživjelo je fizičko nasilje tokom svog života, a 16% tokom prethodne godine. Dvadeset odsto je doživjelo ekonomsko nasilje tokom svog života, a 8% tokom prethodne godine, dok je 7% tokom svog života doživjelo seksualno nasilje.

nivo nasilja nad djecom u kućnom okruženju je visok.⁷ Romi i Egipćani su i dalje među najmarginalizovanim i najsiromašnijim zajednicama u Crnoj Gori, izloženi visokom stepenu diskriminacije, socijalne isključenosti i oskudice.⁸ Djevojčice Romkinje i dalje se podvrgavaju dječjim brakovima koji vode do kršenja više prava, između ostalog prava na seksualno i reproduktivno zdravlje, prava na obrazovanje, rad i život bez nasilja.⁹ Članovi LGBTI zajednice i osobe sa invaliditetom suočavaju se sa visokim nivoima diskriminacije, dok se osobe sa invaliditetom takođe suočavaju i sa značajnim izazovima u pogledu sadržajnog učešća u javnom životu i pristupa uslugama, koje nijesu inkluzivne.¹⁰ Položaj ovih i raznih drugih grupa koje se suočavaju sa isključenošću i uskraćivanjem prava detaljno je opisan u poglavlju na temu razvoja ljudskog kapitala, smanjenja siromaštva i socijalne inkluzije. Govor mržnje ili zločini iz mržnje ili zapaljivi govor građana, ali i javnih ličnosti, prisutan je u zemlji, ali isto tako i dolazi izvana i ima potencijal da produbi već postojeće podjele.¹¹

36 Postoje zabrinutosti u vezi pretjeranog ograničavanja slobode izražavanja i medija, što za rezultat ima hapšenja i pritvaranja građana koji svoje mišljenje izražavaju putem društvenih medija.¹² Mada su u nizu slučajeva preduzimate radnje, istrage napada na novinare u prethodnim godinama nijesu okončane, a preporuke komisije za praćenje nasilja nad medijima tek treba da budu sprovedene u potpunosti.¹³ Novi Zakon o medijima koji je Skupština usvojila u julu kritikovan je zbog toga što od novinara zahtijeva da na zahtjev tužioca otkriju svoj izvor informacija, kada je to neophodno „radi zaštite interesa nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta i zaštite zdravlja”.¹⁴ Prostor za praćenje rada državnih institucija od strane civilnog društva, uključujući medije, mogao bi se suziti ukoliko se usvoje predložene izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Zabrinutosti u vezi policijskog zlostavljanja, kakve je iskazao Komitet Savjeta Evrope za sprečavanje mučenja nakon posjete 2017. godine, i dalje su prisutni, a dodatno su ih istakli predstavnici Specijalnih procedura UN.¹⁵ Komitet je

7 Istraživanje MICS, 2018. 66% djece uzrasta od 1 do 14 godina doživjelo je neki oblik fizičkog kažnjavanja i/ili psihološke agresije od strane odraslog člana domaćinstva tokom prethodnog mjeseca.

8 Agencija De facto, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Socio-ekonomski položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori, Istraživanje javnog mnjenja, jul-avgust 2020. Vidjeti i

9 2018 MICS i MONSTAT i UNICEF, Prevencija ranih brakova u Crnoj Gori: Izazovi, naučene lekcije i teorija promjene, 2018.

10 CEDEM, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori, 2020. Vidjeti i: Neformalna koalicija organizacija osoba s invaliditetom i organizacija roditelja djece i mladih sa smetnjama u razvoju Podgorica, Crna Gora, Alternativni izvještaj o implementaciji Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom, Podgorica, avgust 2018.

11 Za više informacija o govoru mržnje vidjeti poglavlje o socijalnoj koheziji u dijelu o upravljanju.

12 Op. cit. – Izvještaj Komisije EU 2020.

13 Op. cit. – Izvještaj Komisije EU 2020.

14 Kao što je saopšteno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/07/28/the-parliament-of-montenegro-adopted-the-law-on-media-and-the-law-on-national-public-broadcaster-rtcg/>

15 Specijalni izvještaj za mučenje i Radna grupa za proizvoljni pritvor upoznali su Vladu s tri incidenta s navodnim okrutnim postupanjem do kojih je došlo u maju 2020. Vidjeti:// spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25498

konstatovao unapređenja, ali su lica lišena slobode bila izložena „znatnom riziku od zlostavljanja od strane policije“ a stečen je utisak da je zlostavljanje „prihvaćena praksa unutar policijske kulture, posebno među kriminalističkim inspektorima“. Uslovi pritvora u policijskim ćelijama, mada se poboljšavaju, nijesu u skladu sa međunarodnim standardima.¹⁶ Još uvijek ne postoji zasebni objekat zatvora za žene i djecu.

- 37 Biće potrebno jačati svijest, znanja i kapacitete – kako kod nosilaca dužnosti, radi ostvarivanja prava, tako i kod nosilaca prava, kako bi ta prava tražili. Postoji potreba da se podstakne snažnija politička volja i unaprijedi nadzor kako bi se poboljšao stepen implementacije obaveza koje se tiču ljudskih prava i postigla veća odgovornost u slučajevima kada se prava ne ostvaruju.

Veza razvoj-humanitarni rad-mir

- 38 Ključni izazovi u postizanju COR: Uprkos perspektivi pristupanja zemalja Zapadnog Balkana EU i uz brojne procese regionalne saradnje, postoje tenzije na državnom i regionalnom planu. One su povezane i/ili pogoršane usljed promjena u geopolitičkom kontekstu, budući da region ostaje na raskrsnici globalnih kretanja i da je često meta konkurentskih spoljnih uticaja.

- 39 Kao što se konstatuje u analizi Odjeljenja UN za političke i mirovne poslove, region je svjedočio niza događanja demokratije u 2020, što je u određenoj mjeri bilo pogoršano pandemijom, koja je razotkrila duboko ukorijenjene nejednakosti i izazove u oblasti ljudskih prava. Bilo je slučajeva u regionu da su neke vlade pooštrile kontrolu nad osnovnim aspektima javnog života, dok su moćne mreže političkih i poslovnih ličnosti ojačale svoj uticaj na državu, navodeći Evropsku komisiju da po prvi put u svojoj strategiji za Zapadni Balkan iz 2018. godine javno iznese pritužbu na „zarobljenu državu“. Zakonodavna tijela su se suočila sa rastućim nepovjerenjem između vladajućih i opozicionih partija. U Crnoj Gori, na primjer, nakon parlamentarnih izbora 2016. godine, opozicione partije su bojkotovale Skupštinu i nijesu prihvatile rezultate izbora. Polarizacija i nedostatak konstruktivnog dijaloga postali su opšte karakteristike politike u regionu, što je uticalo na kvalitet debata i dovelo do toga da parlamenti u nekim momentima nijesu mogli da usvajaju zakone ili da vrše redovne kontrolne funkcije.

- 40 Crna Gora je svjedočila povećanoj polarizaciji društva, naročito u vezi s usvajanjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti u decembru 2019. Usvajanje zakona dovelo je do snažnih reakcija Srpske pravoslavne crkve (SPC) u Crnoj Gori i Srbiji. Ta dinamika odvijala se u predizbornom okruženju u Crnoj Gori i doprinijela promjeni partije na vlasti prvi put od kada je 1990. godine uveden

¹⁶ Izvještaj EK iz 2020. Vidjeti i: UN, Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja kovida 19, jun 2020.

višepartijski sistem. U kontekstu polarizovanog društva i nacionalnih i vjerskih tenzija, nova Vlada će se suočiti i s nezapamćenim izazovom ublažavanja ekonomskog i socijalnog uticaja krize izazvane pandemijom kovida 19. To predstavlja veliki rizik od izostanka napretka u ostvarivanju COR. U isto vrijeme, očekivani period oporavka, ako se iskoristi, pruža mogućnost da se nastavi s ambicioznim reformama koje su do sada odlagane, a koje se više ne mogu izbjevati.

- 41 Ekonomija i trgovina: Crna Gora je napredovala u implementaciji Višegodišnjeg akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog područja Zapadnog Balkana iz 2017, koji je promovisan u sklopu Berlinskog procesa. Potrebno je, međutim, posvetiti više pažnje da bi se obezbijedila blagovremena implementacija mjera i da bi regionalne obaveze bile integrisane u nacionalne politike. Dešavanja na ovom planu tek treba da budu pretočena u povećanu trgovinsku razmjenu kad je u pitanju Crna Gora.
- 42 Demografski izazovi: Zemlje Zapadnog Balkana suočavaju se sa starenjem stanovništva, kao i sa značajnom emigracijom, dok u Crnoj Gori postoji unutrašnja migracija sa siromašnijeg sjevera na primorje (i iz ruralnih u urbana područja).¹⁷ Procijenjeno je da blizu jedne trećine rezidentnog stanovništva živi izvan regiona. Migracioni trendovi posebno su naglašeni

među mladima. Gubitak kvalifikovane radne snage i deficit vještina ima potencijal da negativno utiče na konkurentnost i rast i može dovesti do sve većih poteškoća u obezbjeđivanju socijalne zaštite populaciji koja postaje sve starija. Kao što je pokazano u Dokumentu javne politike o demografiji za Crnu Goru, ulaganje u politike kojima se jača ljudski kapital donijeće Crnoj Gori korist u prilagođavanju demografskim promjenama i pomoći joj u pogledu budućih razvojnih prioriteta i nastojanja da se kvalifikovani kadar zadrži u zemlji. Sve veća urbanizacija razlog je za zabrinutost, a njen uzrok je odlazak ljudi iz ruralnih oblasti u gradove. Podaci MONSTAT-a pokazuju da godišnje 6000 ljudi promijeni svoje prebivalište unutar Crne Gore, pri čemu je glavno odredište Podgorica, iza koje slijedi šest primorskih opština.¹⁸

- 43 Mješovite migracije: Kad je riječ o mješovitim migracijama, analiza Međunarodne organizacije za migracije i Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice pokazuje da je Crna Gora zemlja tranzita, a za neke i zemlja azila. Trend tokova migracija tokom proteklih godina ostao je isti, što znači da migranti, tražioci azila i izbjeglice ulaze u zemlju neregularno, nakon čega većina ulazi u prvu fazu procedure za azil (u kojoj podnose izjavu o namjeri da podnesu zahtjev za azil) i u većini slučajeva nastavljaju dalje ka zemljama EU prije nego podnesu

17 UNFPA, UNDP, UNICEF, demography policy paper for Montenegro

18 MONSTAT, Unutrašnje migracije u Crnoj Gori (izvještaji za 2017, 2018. i 2019)

zahtjev za azil. Podaci za 2019,19 prema evidenciji Međunarodne organizacije za migracije i crnogorskih organa, pokazali su značajan porast broja neregularnih dolazaka migranata i tražilaca azila u odnosu na 2018 (8.695 dolazaka u 2019. a 4.645 u 2018). Crnogorski pravni okvir za upravljanje migracijama je solidan i u znatnoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima. Postoje, međutim, krupni izazovi u implementaciji zakonodavstva.

“

Ž, srednjoškolka, 18 godina, Tivat: „Što se tiče identitetskih pitanja, ona su imala primat cijele ove godine, a sa strane smo stavili sve one probleme koje imamo godinama i decenijama. Mislim da je vrijeme da se stvarno fokusiramo na goruće probleme, i stavimo sa strane podjele.“

44 Bezbjednost i organizovani kriminal: Izvještaj EU o napretku za Crnu Goru iz 2020. godine konstatuje da Crna Gora ima određeni nivo pripremljenosti ili da je umjereno pripremljena za borbu protiv organizovanog kriminala. Crna Gora treba da rješava neke temeljne i sistemske nedostatke u sistemu krivičnog pravosuđa, uključujući način na koji sudovi postupaju u predmetima organizovanog kriminala. U istraživanju Balkanski barometar utvrđeno je da se kriminal najčešće navodi

kao oblast za koju postoji zabrinutost na Zapadnom Balkanu. Iako je prosječno 17% građana zabrinuto zbog kriminala, crnogorski građani zabrinuti su daleko više (28% svih ispitanika).

- 45 Organizovani kriminal u Crnoj Gori najvećim dijelom se odnosi na krijumčarenje narkotika. Balkanska ruta je i dalje pojedinačno najveća svjetska putanja za krijumčarenje heroina, gdje se droga krijumčari iz Avganistana, preko Islamske Republike Irana, Turske i balkanskih zemalja, do raznih odredišta u Zapadnoj i Centralnoj Evropi.
- 46 Zemlja se suočava s izazovima u oblasti trgovine ljudima. Prema nalazima specijalne izvjestiteljke UN za trgovinu ljudima koja je posjetila Crnu Goru u novembru 2019. godine, vjeruje se da je trgovina ljudima posebno prisutna u primorskom dijelu zemlje i da se odvija prvenstveno za vrijeme ljetnje sezone. Trgovina ljudima odvija se radi seksualne eksploatacije, radne eksploatacije, služenja u domaćinstvu i prosjačenja. Civilno društvo je izrazilo zabrinutost u vezi s tim da je stvaran broj slučajeva veći nego što je u ovom momentu utvrđeno.²⁰
- 47 Socijalna kohezija: Nacionalni i regionalni dijalozi realizovani u sklopu programa UN Dijalog za budućnost, naglasili su nepovjerenje, nedostatak osjećaja zajedništva, ali i populizam i podjele, uz degradaciju vrijednosti,

19 IOM-ova matrica za praćenje raseljavanja <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

20 Savjet za ljudska prava, Izvještaj specijalnog izvjestioca o trgovini ljudima, naročito ženama i djecom, nakon posjete Crnoj Gori A/HRC/44/45/Add.1, april 2020.

- kao razloge za nedostatak povezanosti građana sa zajednicama i vlastima. Osnovni uzroci su neslaganja u vezi s identitetskim pitanjima – nacionalnosti, jezika i vjeroispovijesti.
- 48** Socijalna kohezija u Crnoj Gori proteklih godina biva sve krhkija. Na nju utiče nizak stepen povjerenja u institucije i percepcija ograničene jednakosti tretmana. Balkanski barometar je ukazao na trend pada povjerenja u javne institucije. Preko polovine građana Crne Gore vjeruje da se zakon ne primjenjuje jednako prema svima.²¹ Incidenti s govorom mržnje, ostalim zločinima iz mržnje i homofobičnim izrazima, naročito prema nacionalnim i vjerskim manjinama i LGBTI zajednici, predstavljaju prijetnju različitosti i socijalnoj koheziji. Tokom 2020. dolazilo je do sporadičnih incidenata nasilja između pripadnika različitih etničkih grupa i targetiranja grupa na osnovu vjerske pripadnosti. Ukupno gledano, postoje ograničeni podaci o broju tih slučajeva. Pored nedostatka podataka, Komitet UN za eliminaciju rasne diskriminacije sa zabrinutošću je konstatovao navodni govor mržnje od strane političara i javnih ličnosti u odnosu na etničke ili etno-religijske grupe, naročito tokom predizborne kampanje, kao i u vezi s rasističkim govorom mržnje u medijima, između ostalog i na internetu.²²
- 49** Studija Fondacije Fridrih Ebert Stiftung prikazala je pet ključnih zajedničkih karakteristika mladih ljudi iz šest zemalja Zapadnog Balkana: a) suočeni su s vrlo nepovoljnim uslovima na tržištu rada; b) smatra se da su neformalni radni angažmani izuzetno rašireni i da se sve više tolerišu; c) emigracioni potencijal mladih ostaje i dalje veoma visok, znatno veći nego u zemljama jugoistoka koje su članice EU; d) velika većina mladih sa Zapadnog Balkana podržava evropeizaciju zasnovanu na solidarnosti, ali postoje i znakovi sve većih autoritarnih tendencija (u smislu populističkih/nacionalističkih narativa), i e) stepen interesovanja za politiku je veoma nizak i opadao je tokom prethodnih godina.²³
- 50** Nizak stepen povjerenja u izabrane predstavnike²⁴, zajedno sa činjenicom da na mlade obično utiču stereotipi kao dio negativne i etno-nacionalističke retorike koja se prenosi s generacije na generaciju, kao i s pomenutim osjećajem isključenosti i nesigurnosti zbog nedostatka i gubitka radnih mjesta, može voditi radikalizaciji, netoleranciji, nepoštovanju različitosti i negativnoj retorici. Time se održavaju u životu već postojeće podjele i stvara se ambijent za narastanje društvenog konflikta.

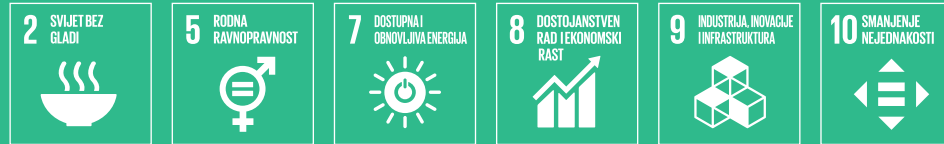
21 2020, RCC, Balkanski barometar

22 2018, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD Komitet), Zaključna zapažanja o Crnoj Gori, CERD/C/MNE/CO/4-6

23 2019, Lavrić, Miran. In search of solidarity-based Europeanisation / Miran Lavrić. – Sarajevo : Friedrich-Ebert- Stiftung Dialogue Southeast Europe

24 57% mladih navodi da u Crnoj Gori nema političara kome vjeruje, 48% smatra da se političari njima ne obraćaju, a 55% se slaže da se ljudska prava i slobode pojedinca danas ne poštuju u Crnoj Gori – Izvor: Istraživanje Vestminsterske fondacije o percepciji i stavovima mladih prema politici u Crnoj Gori, 2019.

3



Inkluzivni ekonomski razvoj i održivost životne sredine



Ostvareni napredak

51 Crna Gora je nastavila s prelaskom na tržišnu ekonomiju i s napredovanjem ka pristupanju EU, tako što je otvorila sva poglavlja pravne tekovine EU i zatvorila tri. To je najbolji učinak na planu pristupanja EU kad su u pitanju zemlje Zapadnog Balkana. Proteklih godina ostvaren je snažan rast, Crna Gora je unaprijedila fiskalno upravljanje, a nezaposlenost je prije pandemije kovida 19 bila u padu. Od 2011. godine, ekonomija je stvarala formalna radna mjesta i povećavala ukupnu stopu učešća radne snage. Početkom 2017. godine, nezaposlenost je iznosila 17,4%, naspram 15% početkom 2020. godine. Zaposlenost je u istom periodu porasla sa 44,6% na 47,4%.²⁵ Od 2011. godine postoji trend povećanja učešća i zaposlenosti žena na formalnom tržištu rada, sa 45,2% odnosno 36,5% u 2019. Međutim, postoji rodni jaz; stope učešća i zaposlenosti za muškarce su u 2019. iznosile 61,3% odnosno 49,8%.²⁶ Nadalje, prethodnih godina došlo je do nekoliko sveobuhvatnih reformi i usvajanja važnih zakona, od kojih se očekuje da značajno unaprijede poslovno okruženje i razvoj start-up preduzeća. Među te zakone spadaju i Zakon o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija i Zakon o inovativnoj djelatnosti.

25 MONSTAT, Istraživanje radne snage

26 Istraživanje radne snage, Crna Gora, 2020.

27 <https://www.energy-community.org/implementation/Montenegro/reporting.html>

52 Zemlja je u tranziciji ka ekonomiji s nultom stopom emisija ugljenika i postiže određene nacionalne ciljeve. Na primjer, ostvaren je ambiciozni nacionalni cilj kad je riječ o korišćenju energije iz obnovljivih izvora – da udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji iznosi 33% u 2020.²⁷ Pored toga, Crna Gora se priključila međunarodnim naporima u borbi protiv klimatskih promjena i redovno podnosi izvještaju skladu s Okvirnom konvencijom UN o klimatskim promjenama, i uspostavila je pravni i institucionalni okvir u cilju smanjenja rizika od katastrofa.

Ž, politikološkinja, 27 godina, Podgorica: „Naša ekonomija zavisi uglavnom od turizma. Trebalo bi da diverzifikujemo našu privredu, da otvaramo nova radna mjesta, smanjimo stopu nezaposlenosti i razvijamo sjeverni region. Neophodno je privući još investitora, a država treba da daje povoljne kredite i subvencije domaćim proizvođačima. Inovacije uz digitalizaciju su ključni procesi kojima će se riješiti mnogi problemi.“



Postojeći nedostaci i izazovi: Politička ekonomija i ekonomska transformacija

53 Politička ekonomija: Crnogorska politička ekonomija može se okarakterisati kao dualna ekonomija: veliki državni sektor i dominantan eksterni sektor, turizam, koji donosi prosperitet u obliku stvaranja radnih mjesta i deviznih prihoda. Veliki javni sektor sprečava privatni sektor da u potpunosti postane nosilac rasta, čime se koči sposobnost zemlje da se diverzifikuje i otvara radna mjesta i usporava napredovanje ka tržišnoj ekonomiji.

54 Kontinuirani visoki državni troškovi i rastući dug onemogućavaju ispunjavanje zahtjeva u procesu pristupanja EU. Crna Gora je imala poteškoća u rješavanju pitanja korupcije i nezakonitih finansijskih tokova. Slučajevi manipulisanja radi zarade kroz ugovore o javnim nabavkama, na primjer za infrastrukturne projekte, i dalje ostaju otvoreno pitanje usljed nedostatka transparentnosti.²⁸ Nedostatak transparentnosti stvara i uslove za nezakonite finansijske tokove. Organizacija Globalni finansijski integritet procjenjuje da kroz Crnu Gore svake godine prođe oko milijardu dolara (što je ravno 20% BDP-a).²⁹

55 Nakon parlamentarnih izbora održanih u avgustu 2020. godine došlo je do promjene na političkoj sceni. Nova Vlada je potvrdila posvećenost strateškim opredjeljenjima Crne Gore na planu vanjske politike, među kojima su članstvo u Sjeveroatlantskom savezu i pristupanje EU. To bi trebalo da obezbijedi kontinuitet djelovanja države u oblastima u kojima je reforma najpotrebnija, naročito u oblasti vladavine prava i reforme javne uprave.

56 Rast: Proteklih nekoliko godina, iako je rast bio snažan, dvadogađajasupokazalaranjivostCrneGorenaglobalne udare. Ranjivost crnogorske ekonomije proističe iz značajnog unutrašnjeg i spoljnog disbalansa. Rast je postao u velikom dijelu zavisan od javnih investicija. Analiza rasta od 2014. godine pokazuje da su glavni pokretač rasta bile bruto investicije u fiksni kapital, od čega su većinu predstavljale javne investicije, a ne privatna ulaganja. Bez javnih investicija, prosječan rast Crne Gore bio bi bliži cifri od 1-2% godišnje od 2015. godine, što pokazuje izostanak privatnog sektora u pokretanju rasta.³⁰ Sektori usluga najviše doprinose bruto dodatoj vrijednosti, sa oko 60% BDP-a u 2019. Industrija je doprinijela 16%, poljoprivreda 6%, dok je proizvodnja doprinijela 4%.

57 Nakon globalne finansijske krize, rast je značajno manje dopriniosio poboljšanju životnih uslova siromašnih. U

28 Program za monitoring i analitiku MANS-a.

29 Global Financial Integrity

30 2019, Međunarodni monetarni fond: Konsultacije sa Crnom Gorom po članu IV (Izveštaj MMF-a br:19/293)

periodu prije krize, od 2005. do 2008. godine, procijenjeno je da je elastičnost siromaštva na rast bila -1,97. Nakon globalne finansijske krize, procijenjeno je da je elastičnost siromaštva između 2009. i 2013. godine dosegla 4,02. To znači da je u periodu prije krize povećanje rasta za jedan procenat pratilo smanjenje siromaštva za skoro 2%, dok je u periodu poslije krize povećanje rasta za jedan procenat pratilo povećanje siromaštva za 4%.³¹

58 Fiskalna politika: Javne investicije dovele su do pogoršanja internih disbalansa, što je ekonomiju učinilo ranjivijom na udare. Nedostatak fiskalnog prostora umanjio je sposobnost Crne Gore da apsorbuje ekonomske udare poput udara izazvanog pandemijom kovida 19. Primarni fiskalni deficit se pogoršao usljed investicija, a dug raste ka procijenjenih 93% BDP-a u 2020. godini, čime se približava neodrživim nivoima.³² Pandemija kovida 19 je već usporila fiskalno prilagođavanje koje je počelo 2017. godine. Posljednjim rebalansom budžeta u maju 2020. godine projektovan je fiskalni deficit od 7,3% BDP-a i dug u nivou 83% BDP-a.

59 Mada je Crna Gora ostvarila poboljšanja u oblasti fiskalnog upravljanja, mehanizmi za podršku fiskalnoj disciplini i djelotvorno usmjeravanje izdataka nijesu u potpunosti primijenjeni. Slično tome, nema programskog budžetiranja, kojim bi se istražili izdaci

za ranjive grupe. Crnogorski poreski režim je uveliko zavisao od regresivnog poreza, PDV-a. Oko 60% ukupnih poreskih prihoda u 2019. potiče od PDV-a. Nasuprot tome, porezi na dohodak fizičkih lica čine svega oko 10% ukupnih poreza.

60 Monetarna politika: Centralna banka Crne Gore nema suverenitet nad monetarnom politikom i, prema tome, ne može da određuje kamatne stope, djeluje kao kreditor u krajnjoj instanci, određuje devizni kurs ili štampa novac. To stavlja još veći akcenat na vođenje zdrave fiskalne politike kako bi se inflacija održala na niskom nivou i unaprijedila konkurentnost.

61 Eksterni sektor: Crnogorska ekonomija ima značajne eksterne disbalanse, sa značajnim računskim deficitom, koji je veći u odnosu na druge zemlje Zapadnog Balkana. Ti disbalansi povećavaju ranjivost Crne Gore na spoljnje udare. Turizam obezbjeđuje oko milijardu eura svake godine, odnosno oko 25% BDP-a.³³ Rastući sektor turizma ne samo da je podržao veću stopu učešća i nižu nezaposlenost, nego je i privukao strane direktne investicije.

62 Crna Gora ima usku osnovu za proizvodnju. Trgovina, koja predstavlja važnu komponentu za male i otvorene ekonomije, znatno je ispod nivoa drugih zemalja sa sličnim ekonomijama: izvoz roba i usluga iznosi 30%

31 Sistematski dijagnostički pregled Svjetske banke, Systematic Country Diagnostic, 2016.

32 2019, Međunarodni monetarni fond: Konsultacije sa Crnom Gorom po članu 4 (Izveštaj MMF-a br.19/293) i Svjetski globalni izgledi (World Economic Outlook).

33 Centralna banka Crne Gore.

BDP-a, uz jednu od najnižih stopa izvoza roba u svijetu od oko 9,5% u 2019. Ekonomiji je neophodan znatan uvoz hrane da bi zadovoljila potrebe ne samo svojih građana, već i oko 2,5 miliona stranih turista koji posjete Crnu Goru svake godine.³⁴ To ima implikacije po diverzifikaciju, zaposlenost i cijene roba za građane Crne Gore.

63 Tržište rada: Slabi rezultati na planu izvoza, slaba konkurentnost i uska proizvodna osnova otežavaju sposobnost Crne Gore da stvara kvalitetna i dobro plaćena radna mjesta. Iako je ostvarila napredak u povećanju ukupne stope učešća i zaposlenosti, koje su dostigle istorijski maksimum u 2019. godini, Crna Gora još uvijek zaostaje za prosjekom EU. I pored opadajućeg trenda, i dalje ostaje problem nezaposlenosti. Nezaposlenost je bila u padu od 2011. godine i dostigla je 14,3% u 2019. Međutim, dugotrajna nezaposlenost čini 80% ukupne nezaposlenosti i posebno pogađa mlade i žene. Dugotrajna nezaposlenost brže se smanjila kod mlađih starosnih grupa nego kod ukupne populacije.

64 Kod siromašnih, žena i mladih i onih s nižim stepenom obrazovanja postoje veći izgledi za nezaposlenost. Iako je stopa nezaposlenosti žena prepolovljena u posljednjih 10 godina, ona ostaje u prosjeku 15,4%.³⁵ Nezaposlenost mladih (15–29 godina) još je u 2019. godini bila visoka (22,3%), s jednako visokom stopom onih koji nijesu obuhvaćeni zaposlenjem, obrazovanjem

ili obukom (21,3%). Velika većina mladih (88%) radi u sektoru usluga (kod mladih žena taj postotak je 95). Nedostatak dobro plaćenih poslova predstavlja ključni razvojni izazov i podstiče mlade kvalifikovane građane Crne Gore da napuste zemlju, čime se ograničava domaći rast.

65 Niska produktivnost radne snage koči rast zarada i potencijal za dugoročni inkluzivni rast. Iako je u proteklih godinama ekonomija stvarala formalna radna mjesta, povećavala stopu učešća i snižavala stopu nezaposlenosti, ta radna mjesta ne nalaze se pretežno u sektorima s visokom produktivnošću. Iako je doprinos radne snage rastu nizak, ukupna faktorska produktivnost bila je negativna od finansijske krize iz 2008. Odgovorni su uglavnom javni sektor (koji i dalje zapošljava skoro 29,2% radne snage), turizam i domaća maloprodaja. Tokom 2018. i 2019. došlo je do sveobuhvatne reforme radnog zakonodavstva, koja je rezultirala usvajanjem novog Zakona o radu i Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. Međutim, određene kategorije radnika i dalje nemaju dovoljnu zaštitu: oni koji rade u neformalnom sektoru ili su neprijavljeni, radnici u domaćinstvu, migranti i oni koji rade za svoj račun.

66 Realni sektor: Poljoprivreda je djelatnost kojom se bavi većina ruralnog stanovništva. Prihodi 48.824 porodica djelimično ili u potpunosti potiču od poljoprivrede.

34 Zavod za statistiku Crne Gore

35 <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1762&pageid=22>

Poljoprivreda obezbjeđuje oko 8% BDP-a, dok poljoprivredno-prehrambena prerada doprinosi manje od 1% BDP-a. Turizam i građevinarstvo su postali dva značajna sektora ekonomije. Preduzeća posluju pretežno u uslužnim djelatnostima. Udio industrijskog sektora u ukupnoj vrijednosti proizvodnje proteklih godina je opadao. Industrija predstavlja 15,9% BDP-a zemlje³⁶ i zapošljava 19% radne snage. Sektor proizvodnje učestvuje sa svega 4% u BDP-u³⁷, dok sama industrija čelika i aluminijuma čini dobar dio izvoza.³⁸ Rast građevinarstva se usporio kako je gradnja auto-puta dosegla vrhunac. Smanjene javne investicije opteretice budući rast u narednih nekoliko godina, što znači da je potrebno identifikovati nove pokretače rasta.

67 Energetika sve više dobija na značaju u crnogorskoj ekonomiji. Između Crne Gore i Italije postavljen je visokonaponski direktni energetska kabal. Dok god postoji razlika u cijeni između proizvodnje energije u Crnoj Gori i Italiji, Crna Gora će biti u mogućnosti da izvozi električnu energiju. Crna Gora planira novu infrastrukturu za proizvodnju energije u oblasti obnovljivih izvora, kao što su hidro-energija i energija vjetra. Gradnja vjetroelektrane predstavlja prvi novi instalirani kapacitet za obnovljivu energiju od 70-ih godina. Postoje dalji planovi za instalisanje dodatnih

Ž, inženjerka, 25 godina, Berane: „Ja bih otišla iz Crne Gore, iz dva razloga: zbog ekonomske situacije i zato što me trenutno cjelokupna situacija ne čini srećnom.“

“

hidroelektrana da bi se dodatno smanjila zavisnost od fosilnih goriva.

68 Gubitak poreskih prihoda zbog neformalne zaposlenosti i neprijavljenog rada procijenjen je na 2,8% BDP-a godišnje. Neformalna ekonomija i dalje predstavlja veliki dio ekonomije, sa 28% do 33% BDP-a.³⁹ Stopa neformalne zaposlenosti je visoka i kreće se od 25% do 37%, ali je trenutno u padu. Deficit i neusklađenost kvalifikacija predstavlja problem za rastuće biznise. Inovativne firme i firme koje ostvaruju visok rast imaju poteškoću da dođu do adekvatne radne snage. Posebno su deficitarne vještine neophodne za upravljanje. Sistemi za obrazovanje i obuku su slabo povezani sa potrebama privatnog sektora. Deficit vještina dodatno pogoršava slabo okruženje za preduzetništvo.

69 Postojeća saradnja između realnog sektora i nauke nije dostigla odgovarajući nivo koji bi doveo do značajnih rezultata na planu inovacija.⁴⁰ Novo zakonodavstvo

³⁶ https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MNE

³⁷ <https://www.macrotrends.net/countries/MNE/montenegro/manufacturing-output>

³⁸ 2020 UNIDO, Profil Crne Gore i njene industrije (Country and Industry Profile Montenegro)

³⁹ Evropska komisija: Radni dokument Komisije – Program ekonomskih reformi Crne Gore (2019–2021) – Ocjena Komisije

⁴⁰ Industrijska politika Crne Gore za period 2019–2023.

značajno je unaprijedilo poslovno okruženje za razvoj start-up preduzeća, ali još uvijek postoje prepreke, poput neadekvatnih znanja o tome kako osnovati uspješno start-up preduzeće, nedostatka finansijskih sredstava i mentorske podrške, nedostatka prostora koje bi dijelila ta preduzeća, dugih administrativnih procedura i ograničene digitalne infrastrukture.

Postojeći nedostaci i izazovi: Životna sredina i klimatske promjene

70 Ekonomija Crne Gore i životna sredina neraskidivo su povezane. Pristupanje Crne Gore EU zahtijeva napredak u upravljanju u oblasti životne sredine i smanjenja emisija gasova s efektom staklene bašte. Vlada Crne Gore procjenjuje da je neophodno uložiti oko 1,429 milijarde eura u cilju usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena.⁴¹ Crna Gora će se suočiti sa zahtjevnim zadatkom mobilisanja sredstava za zaštitu životne sredine da bi se približila EU i ostvarila COR, štiteći time resurse, životnu sredinu i zdravlje svojih građana. Te investicije trebale bi se fokusirati na zakonodavstvo, smanjenje zagađenja vazduha, upravljanje otpadom, na vode, zaštitu prirode, hemikalije, buku i klimatske promjene. Zatvaranje Poglavlja 27 u velikoj mjeri će

zavisiti od spremnosti Crne Gore da uspostavi održiv finansijski mehanizam za životnu sredinu i klimatske promjene. U predstojećim godinama posebnu pažnju bi trebalo posvetiti adekvatnoj i održivoj kapitalizaciji i operativnom funkcionisanju Eko-fonda, koji je formalno osnovan u decembru 2018. i popunjen osnovnim kadrom u junu 2020. godine.

71 Crna Gora je usvojila Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena u decembru 2019, kao i Uredbu o emisijama CO₂. I pored napretka, da bi se unaprijedila primjena ekoloških dimenzija u sektorskim politikama i ojačao fokus na dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti klimatskih promjena, potrebno je pripremiti još najmanje 13 podzakonskih akata. Implementacija zakonodavstva zaostaje za namjerama na unapređenju zakonskog i strateškog okvira.

72 **Upravljanje otpadom:** Odlaganje otpada i dalje je dominantan metod upravljanja otpadom. Količina otpada koji se proizvodi u Crnoj Gori, bez primarne selekcije i sistema za upravljanje posebnim vrstama otpada, stalno raste. Stopa recikliranja je niska i nema mjera za podsticanje ponovne upotrebe, recikliranja i selektivnog sakupljanja otpadnih materijala. Statistički podaci o količini otpada nijesu adekvatni. Komunalna infrastruktura je slaba, bez sistema za selektivno odlaganje otpada, a postoji i veliki broj nelegalnih odlagališta. Ne postoji infrastruktura za odlaganje opasnog

⁴¹ Analiza pravnog, institucionalnog, ekonomskog i finansijskog ispunjavanja ciljeva definisanih početnim mjerilom za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene, Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

otpada, već se opasni otpad izvozi iz Crne Gore. Adekvatno upravljanje hemijskim otpadom i dalje predstavlja izazov.

73 Zaštićena područja, očuvanje biodiverziteta i šumarstvo: Očuvanje biodiverziteta se, u praksi, oslanja prvenstveno na zaštitu in situ, kroz uspostavljanje mreže zaštićenih područja. Postojeća mreža zaštićenih područja ne obuhvata sve vrste i staništa od značaja za očuvanje, poput onih u morskim ekosistemima koji su izloženi raznim antropogenim pritiscima. Ranije uspostavljena zaštićena područja često nemaju adekvatnu upravljačku strukturu i planove, kao ni ljudske i finansijske kapacitete. Šume, kao jedan od najvažnijih prirodnih ekosistema, karakteriše bogatstvo biodiverziteta koje osigurava njihovu multi-funkcionalnost i stabilnost. Ključni ugrožavajući faktori su gubitak i degradacija staništa, prvenstveno usljed nekontrolisane urbanizacije i gradnje saobraćajne i energetske infrastrukture. Među ostale faktore spada pretjerana eksploatacija, poput krivolova, deforestacije i branja divljih plodova, kao i razni oblici zagađenja. Međutim, prema Organizaciji Ujedinjenih nacija za ishranu i poljoprivredu, u Crnoj Gori nije bilo značajnog krčenja šuma, a površina zemljišta pokrivenog šumom nepromjenljivo je od 2010.⁴²

74 **Morski resursi:** Turizam je postao vodeći nosilac razvoja priobalnih područja tokom prethodne dvije decenije, što je često rezultiralo naglašenim pritiscima na prirodne resurse. Morski resursi Crne Gore izloženi su brojnim i raznovrsnim opterećenjima koja, prije svega, obuhvataju efekte zagađenja od kruzera, neprerađenih komunalnih otpadnih voda, čvrstog otpada, brodogradnje/remonta, iz luka i marina, koje obično nijesu dovoljno opremljene za prihvatanje otpada s plovila i svođenje na minimum negativnih uticaja plovila i industrije na morsku životnu sredinu.

75 **Vode:** U 2017. godini je preko 90% populacije imalo pristup osnovnom snabdijevanju vodom za piće i osnovnim sanitarnim uslovima. Još uvijek postoje nedostaci u obezbjeđivanju jednakog pristupa uslugama kojima se upravlja na bezbjedan način u svim okruženjima, naročito u ruralnim naseljima, ali i ustanovama kao što su škole i zdravstveni objekti. Snabdijevanje vodom za potrebe domaćinstva jeste prioritet u sistemu vodoprivrede. Crna Gora je bogata visokokvalitetnim tekućim i podzemnim vodama, ali se suočava s velikim gubicima u vodovodnoj mreži u urbanim naseljima. Prisutno je i slabo se kontroliše zagađenje vode uzrokovano industrijom i poljoprivredom, a nivo prerade komunalnih otpadnih voda je veoma nizak. Nacionalni propisi nijesu u dovoljnoj mjeri usklađeni s propisima EU, prvenstveno s Okvirnom direktivom o vodama i Direktivom o otpadnim vodama⁴³.

⁴² Food and Agriculture Organization

⁴³ Step en usklađenosti nacionalnih propisa koji se odnose na Direktivu 271/91 / EEZ o urbanim otpadnim vodama je 47%.



Foto: Željko Bracanović / UNDP Montenegro

76 Kvalitet vazduha: Mjerenje kvaliteta vazduha pokazuje značajne razlike između tri mjerne zone (sjeverna, centralna i primorska) i pokazuju povećanu koncentraciju zagađujućih materija. U sjevernoj i centralnoj regiji se tokom zimskih mjeseci bilježe visoki nivoi zagađenja vazduha. Razlog su sagorijevanje fosilnih goriva i emisije iz saobraćaja. Posebno su pogođena tri grada – Pljevlja, Nikšić i Podgorica. Građani Pljevalja sagore oko 80% ukupne količine uglja koja se koristi u stambenom sektoru, za potrebe grijanja. Usljed toga, vazduh je tokom zime u Pljevljima veoma zagađen SO₂, NO_x, PM_{2,5}, PM₁₀, pepelom i prašinom, što su glavni nusproizvodi sagorijevanja lignita u individualnim ložištima u oko 5.000 domaćinstava.^{44/45} Zagađenje vazduha predstavlja visok rizik po zdravlje i odraslih i djece. Prema Evropskoj agenciji za životnu sredinu, u 2018. godini je u Crnoj Gori bilo 640 preranih smrtnih slučajeva koji se mogu pripisati praškastim materijama i izloženosti ozonu. Kao što je utvrdila Svjetska zdravstvena organizacija, izloženost majke zagađenom ambijentalnom vazduhu dovodi se u vezu s negativnim uticajima na plodnost, trudnoću, novorođenčad i djecu.⁴⁶

77 **Emisije gasova s efektom staklene bašte / klimatske promjene:** Prema posljednjim podacima, nivo emisija gasova s efektom staklene bašte u 2018. bio je 30% ispod nivoa iz 1990. Prema prvom Nacionalno utvrđenom doprinosu, to je upravo nivo emisija koji bi trebalo

postići do 2030. Međutim, pet godina nakon Pariskog sporazuma, tokom 2020, Crna Gora je ušla u proces revizije ciljnih vrijednosti iz Nacionalno utvrđenog doprinosa, u nastojanju da ostvari smanjenje emisija od 35%. U predstojećem periodu biće potrebni dodatni naponi i mjere na planu klimatskih promjena s jakim potencijalom za ublažavanje efekata klimatskih promjena da bi se do 2030. ostvarila ova ambiciozna ciljna vrijednost. Iako je Crna Gora preduzela određene početne korake ka uspostavljanju okvira za bavljenje rizicima od klimatskih promjena, još uvijek nije uključila prilagođavanje klimatskim promjenama u procese nacionalnog planiranja i planiranja u ekonomskom sektoru i u povezane okvire javnih i privatnih investicija. Većina Vladinih politika do sada se skoro isključivo fokusirala na ublažavanje posljedica klimatskih promjena.

78 **Otpornost na katastrofe kojima je uzrok čovjek ili klima:** Poplave se ne dešavaju često. U sjeveroistočnom dijelu je postojao trend blagog povećanja godišnje količine kišnih padavina od 1949, dok je u primorskom dijelu situacija suprotna. U pogledu hidroloških i klimatskih ekstrema, od 2006. su se desile četiri velike poplave. Glavni izazovi u upravljanju rizicima od poplava tiču se implementacije i primjene zakona i strategija od strane nekoliko ministarstava, uprava i lokalnih organa. Najnovija značajna poplava iz novembra 2019. imala je uticaj na stanovništvo i infrastrukturu u opštinama

44 Akcioni plan za razvoj i veće korišćenje daljinskog grijanja i/ili hlađenja i visokoeffikasne kogeneracije u Crnoj Gori

45 Završni izvještaj - Grijanje na biomasu na Zapadnom Balkanu – Mapa puta za održivi razvoj

46 https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file

Nikšić i Kolašin, uz ukupnu procijenjenu štetu koja je iznosila oko 73.000 eura za domaćinstva i oko 211.500 eura za infrastrukturu.

79 Uticaj na ranjive grupe i rodna pitanja: Neke ranjive grupe, kao što su Romi i Egipćani, naročito su izložene rizicima koji se tiču životne sredine a koji utiču na zdravlje i dobrobit, kao i rizicima od nedostatka struje, bezbjedne vode za piće i pristupa čistim toaletima. Neka od romskih naselja nalaze se na glavnim odlagalištima otpada (npr. Lovanja između opština Tivat i Kotor), ili na opasnim tačkama u ekološkom smislu i u smislu klimatskih promjena (npr. romsko izbjegličko naselje na obali rijeke u Beranama). Stanovništvo koje živi u tim područjima u kontinuitetu je izloženo organskim zagađujućim materijama iz otpada, kao i onima koje nastaju usljed namjernog ili nenamjernog paljenja otpada, ali i poplavama. To ih dovodi u stalni rizik od povreda, bolesti i trovanja. Rizici do kojih dovode klimatske promjene, poput suša, toplotnih talasa ili požara, dodaju još jedan sloj ranjivosti ovim već veoma ranjivim grupama, što će uticati na one čija sredstva za život zavise od pogođenih sektora, na primjer od poljoprivrede. Rodne razlike, u smislu korišćenja vremena, pristupa imovini, tržištima, institucijama, kao i normativni okviri, imaju značajnu ulogu u ograničavanju mogućnosti za žene. To što sredstva za život u većoj mjeri zavise od prirodnih resursa dovodi do nesrazmjernih uticaja na žene i djevojčice u lokalnom okruženju. Stoga ekonomska, socijalna i ekološka

cijena klimatskih promjena može biti pretjerano visoka za žene, tako da pitanja koja se tiču njih treba uključiti u odgovor na klimatske promjene.

80 Javno mnjenje: Prema nacionalno reprezentativnom istraživanju koje je sproveo IPSOS, svaki peti građanin Crne Gore (20%) smatra da su globalno zagrijavanje i klimatske promjene lažne vijesti, a 23% vjeruje da su izvještaji o globalnom zagrijavanju i klimatskim promjenama nerealni i pretjerani. Međutim, adolescenti i mladi u Crnoj Gori su prepoznali klimatske promjene kao najvažniji prioritet ili jedan od najvažnijih prioriteta koje čovječanstvo treba da rješava, a 84% od preko 900 ispitanika u istraživanju U-Report-a navelo je da vjeruje da klimatske promjene utiču na Crnu Goru.

81 Prekogranična/regionalna dimenzija: Među izazove za bilateralnu i regionalnu saradnju za potrebe integrisanog upravljanja vodnim resursima spada sljedeće: i) radovi i objekti s prekograničnim socijalnim uticajima i uticajima na životnu sredinu, tj. gradnja hidroenergetskih akumulacija; ii) radovi na regulaciji prekograničnih riječnih vodotoka; iii) prevođenje voda iz jednog riječnog sliva u drugi i uticaji na vodne bilanse, i iv) razvoj infrastrukture protiv poplava na osnovu modela riječnog sliva i mapiranja rizika i hazarda. Bilateralne i regionalne komisije i strukture treba ojačati u smislu mandata za odlučivanje i razvijanja jasnih mehanizama za rješavanje sporova uz učešće zainteresovanih strana i u krajnjem uključivanje vlada i međunarodnih tijela, npr. sekretarijata koji vrše nadzor nad implementacijom odgovarajućih međunarodnih ugovora.



Foto: Risto Božović / UNDP Montenegro

4



**Razvoj ljudskog kapitala,
smanjenje siromaštva
i društvena uključenost**

Ostvareni napredak

- 82** U Crnoj Gori je smanjeno siromaštvo. Od 2017. godine, mjereno stopom siromaštva za zemlje gornjeg srednjeg dohotka (5,5 USD po paritetu kupovne moći iz 2011. godine), siromaštvo je smanjeno sa 19,4% na 18,1%. Crna Gora je nastavila da unapređuje vrijednost indeksa razvoja po mjeri čovjeka. Od 2017. do 2020. godine, indeks razvoja po mjeri čovjeka povećan je sa 8,14 na 8,29. Crna Gora se nalazi na 48. mjestu na globalnoj skali zemalja mjereno po indeksu razvoja po mjeri čovjeka.
- 83** Crna Gora nastavlja da unapređuje zakonski i okvir javnih politika u oblasti temeljnih prava daljim usaglašavanjem propisa sa međunarodnim i standardima EU. Iako još ima nedostataka, ostvaren je napredak. Na primjer, Crna Gora je 2020. godine usvojila Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, čime je postala prva država u regionu koja je regulisala status istopolnih parova.⁴⁷
- 84** Vlada je usvojila važna strateška dokumenta radi socijalne inkluzije i zaštite drugih ranjivih grupa, u skladu s međunarodnim standardima, kao što su žrtve rodno zasnovanog nasilja, domicilni i izbjegli Romi i Egipćani, osobe s invaliditetom, stariji i djeca žrtve / u riziku od

nasilja. Vlada je 2018. godine izdvojila oko 11,7% BDP-a za socijalnu zaštitu.⁴⁸ Napori da se osnaži zdravstveni sistem u pravcu univerzalne zdravstvene zaštite, kao i stalno povećanje izdvajanja Vlade na zdravstvo (sa 3,7% BDP 2014. godine na 5,3% 2018. godine) doprinijeli su povećanju očekivanog životnog vijeka (Svjetska zdravstvena organizacija, 2020, neobjavljeno).

- 85** Osim toga, tokom posljednje decenije Crna Gora je ostvarila napredak u kreiranju zakonskog i strateškog ambijenta koji pogoduje realizaciji reformi da bi se osiguralo ostvarivanje prava djece u skladu s Konvencijom o pravima djeteta i Poveljom EU o temeljnim pravima. Reforme su dovele do smanjenja broja djece u institucionalnom smještaju za 58% u periodu od 2010. do 2018. godine,⁴⁹ a djece uzrasta do tri godine za 97%. Nastavljeno je uvećanje obuhvata predškolskim obrazovanjem, sa 52% 2013/14. godine na 72,4% 2018/19. godine.
- 86** Kako je EU navela u Izvještaju o napretku Crne Gore iz 2020. godine, iako su zakonski, institucionalni okviri i okvir javnih politika u oblasti ljudskih prava sada uglavnom usaglašeni s međunarodnim standardima i standardima EU, potrebno je još više raditi na sprovođenju politika i programa da bi se ostvarile stvarne koristi po živote ljudi, a pogotovo one najranjivije.

⁴⁷ Evropska komisija, Izvještaj o napretku: Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Izvještaj za Crnu Goru za 2019. godinu, Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu.

⁴⁸ Fiskalni podaci MONSTAT-a uz korišćenje COFOG definicije Eurostata, koja uključuje izdatke za: bolovanje i invaliditet, starost, porodične penzije, porodicu i djecu, nezaposlenost, stanovanje, društvenu isključenost koja nije drugdje klasifikovana, istraživanje i razvoj, socijalnu zaštitu, socijalnu zaštitu koja nije drugdje klasifikovana.

⁴⁹ Strategija za ostvarivanje prava djeteta za period 2019–2023. godina

“

Ž, 22, studentkinja, Tuzi: „Isto tako mislim da se mladi prosto moraju više uključivati u ovakve neke sesije, kao što je naša večeras, konsultacije, gdje će mladi da se upoznaju i razmjenjuju svoje mišljenje i ideje, koje čekasnije da se pretoče u neke preporuke za institucije da implementiraju u okviru svojih planova istraživanja, a koje ćemo kasnije da pratimo i kontrolišemo njihovu primjenu.“

Postojeći nedostaci i izazovi

87 Siromaštvo: Siromaštvo je ključni uzrok koji utiče na uskraćivanje prava svim ranjivim kategorijama.⁵⁰ Godine 2019. 30,5% stanovništva bilo je u riziku od siromaštva ili od društvene isključenosti, dok je rizik od prihodima uzrokovanog siromaštva nakon socijalnih transfera iznosio 24,5%.⁵¹ Podaci pokazuju i jasnu nejednakost u prihodima gdje 20% najbogatijih domaćinstava zarađuje 6,7 puta više od najsiromašnijih 20%.⁵² Stope siromaštva variraju po regionima. Više ljudi živi u siromaštvu u ruralnim nego u urbanim područjima (36% u odnosu na 18%). Stopa rizika od siromaštva veća je u sjevernom regionu

(41%), u odnosu na središnji region (17%). Osim u odnosu na region i prebivalište, stope siromaštva su u korelaciji i s vrstom domaćinstva (domaćinstva s dvije odrasle osobe i troje ili više izdržavane djece – 45%), nivoom obrazovanja (osnovno i niže – 39%) i statusom aktivnosti (45% za nezaposlene), a siromaštvo se prenosi s jedne generacije na drugu.⁵³ Stopa djece u riziku od siromaštva (33,7%) veća je od nacionalne stope siromaštva, odnosno svako treće dijete je u riziku od siromaštva. Siromaštvo takođe umnogome prevazilazi novčanu dimenziju – 91% djece u romskim naseljima doživljava deprivaciju u tri ili više dimenzija u poređenju sa 37% djece u opštoj populaciji.⁵⁴ Crna Gora nema krovnu strategiju za smanjenje siromaštva. Vidljivost ovog problema umanjena je nedostatkom raspoloživih objavljenih podataka o prirodi i obimu siromaštva djece.

88 Obrazovanje: Obuhvat predškolskim obrazovanjem kontinuirano raste, sa 52% 2013/14. godine na 72,4% 2018/19. godine, prema podacima iz informacionog sistema crnogorskog obrazovanja. Uprkos reformama, kvalitet obrazovanja predstavlja izazov. Petnaestogodišnjaci zaostaju gotovo dvije nastavne godine za svojim vršnjacima u zemljama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, prema međunarodnom programu za procjenu postignuća učenika iz 2018.

50 2020 Evropski centar za socijalnu politiku i istraživanje, Pregledi zemalja: Učinak ekonomija zapadnog Balkana u pogledu evropskog stuba socijalnih prava

51 Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_01_10&plugin=1

52 Op. cit. Pogledati i MONSTAT Anketa o dohotku i uslovima života (SILC), dostupno na: <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=1531&pageid=1531?>

53 Statistički podaci Evropske unije o dohotku i uslovima života 2019 (EU-SILC 2019)

54 MONSTAT i UNICEF: Istraživanje višestrukih pokazatelja (MICS) 2018 i MICS 2018 za romska naselja, Izvještaj o nalazima istraživanja. Podgorica, Crna Gora: MONSTAT i UNICEF

godine, što pokazuje da crnogorski obrazovni sistem učenicima ne obezbjeđuje potrebno znanje i vještine. Podaci sa testiranja na međunarodnom programu za procjenu postignuća učenika pokazuju takođe da učenici iz porodica koje su u povoljnijem društveno-ekonomskom položaju ostvaruju bolje rezultate u odnosu na učenike u nepovoljnijem položaju za 55 poena u čitanju, što ukazuje na snažne veze između siromaštva i obrazovnih postignuća. Slab napredak procesa reforme obrazovanja utiče na svu djecu i adolescente, a još više na one koji su pogođeni siromaštvom, negativnim iskustvima i isključenošću. Diskriminatorni stavovi prema djeci sa smetnjama u razvoju i iz siromašnih domaćinstava na njih djeluju obeshrabrujuće u smislu pohađanja škole. Neodgovarajući podaci o djeci sa smetnjama u razvoju i djeci iz romske populacije otežavaju procjenu obima i raznovrsnosti prepreka za njihovu punu uključenost, te za osmišljavanje kvalitetnih intervencija u tom smislu.

89 Socijalna i dječija zaštita: Uprkos tome što se oko 11,7% BDP izdvaja za socijalnu zaštitu, socijalna pomoć pomaže smanjenju siromaštva u zemlji za tek 7%.⁵⁵ Skorašnje analize su ustanovile da programe socijalne zaštite treba bolje upodobiti potrebama ranjivih kategorija. Na osnovu grubih procjena, do 100.000 ljudi (uključujući otprilike 30.000 djece) koji su potencijalno izloženi siromaštvu nijesu obuhvaćeni

nacionalnim programima pomoći zasnovanim na procjeni imovinskog stanja. Osim toga, iako je Vlada donijela strategije kojima je cilj društveno uključivanje određenih ranjivih grupa, nije ostvaren značajan napredak u njihovoj realizaciji. Sistemu socijalne i dječije zaštite nedostaju resursi i postupa se uglavnom reaktivno. Nedovoljno opredjeljivanje finansijskih i ljudskih resursa na nacionalnom i na lokalnom nivou dovodi do nejednakog pristupa najranjivijih dječaka i djevojčica uslugama dječije zaštite, kao i do geografskih varijacija u obuhvatu uslugama. Nejasno razgraničenje odgovornosti između nacionalnog i lokalnog nivoa, uključujući i pitanje finansiranja usluga koje obuhvataju više resora, predstavlja dodatni izazov. U sistemu postoje jasni nedostaci u smislu identifikacije i zaštite djece koja su u riziku od izdvajanja iz porodice, nasilja i iskorišćavanja, kao i nedostaci odgovora na potrebe raznih grupa djece u riziku. Postoji visok stepen prihvatljivosti nasilja nad djecom i rodno zasnovanog nasilja među opštom populacijom, ali i u institucijama u Crnoj Gori. Opšta tolerancija, u kombinaciji sa strahom od odmazde i visokim nivoom nepovjerenja u sistem, dovode do opšteg slabog nivoa prijavljivanja nasilja nad djecom i rodno zasnovanog nasilja od strane građana, stručnih radnika i donosilaca odluka. Nedovoljno su razvijene terenske usluge za podršku djetetu i porodici i programi roditeljstva za najranjivije grupe i grupe u najnepovoljnijem položaju.

⁵⁵ Fiskalni podaci MONSTAT-a uz korišćenje COFOG definicije Eurostara koja uključuje izdatke za: bolovanje i invaliditet, starost, porodične penzije, porodicu i djecu, nezaposlenost, stanovanje, društvenu isključenost koja nije drugdje klasifikovana, istraživanje i razvoj, socijalnu zaštitu, socijalnu zaštitu koja nije drugdje klasifikovana.

90 Zdravlje: Aktivnosti na snaženju zdravstvenog sistema u pravcu ostvarivanja univerzalne zdravstvene zaštite doprinijele su povećanju očekivanog životnog vijeka na 76,7 godina (74,1 za muškarce i 79,4 za žene)⁵⁶. Međutim, očekivani životni vijek pripadnika romske i egipćanske populacije, prema istraživanju sprovedenom za potrebe izrade Nacionalne strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za period 2016–2020, iznosi 55 godina, odnosno 20 godina niže u odnosu na opštu populaciju, što ukazuje na loše uslove i kvalitet života i zanemarivanje zdravlja među pripadnicima te zajednice.⁵⁷ Javno izdvajanje za zdravstvo u odnosu na BDP povećano je sa 3,7 odsto 2014. godine na 5,2% 2018. godine, ali je i dalje jedno od najnižih u regionu Evrope.⁵⁸ Alarmantan je uticaj najrasprostranjenijih nezaraznih bolesti – dijabetesa, kardiovaskularnih oboljenja, kancera, hroničnih respiratornih oboljenja. Kumulativno posmatrano, te četiri grupe oboljenja uzrokuju procijenjenih 72,70% smrtnih slučajeva (2016, podaci Instituta za javno zdravlje) i 32,38% tereta bolesti (2019, procjene Instituta za javno zdravlje). Snažna primarna zdravstvena zaštita je nezamjenljiva u ostvarivanju napretka ka univerzalnom obuhvatu zdravstvenom zaštitom i ka efektivnoj kont-

roli hroničnih i zaraznih bolesti, te unapređenju zdravlja majki, novorođenčadi, djece i adolescenata. Uprkos posvećenosti Crne Gore da ide u pravcu univerzalne zdravstvene zaštite, kako je to navedeno u nizu nacionalnih strategija u oblasti zdravstva od 2003. godine naovamo, nivo obuhvata je još uvijek slab. Nivo direktnih plaćanja „iz džepa“ iznosio je oko 40% tekućih izdataka za zdravstvo 2018. godine. Postojeći informacioni sistem u zdravstvu je nepotpun, fragmentisan i nedovoljno interoperabilan da bi obezbijedio zadovoljavajuće informacije za efikasno upravljanje zdravstvenim sistemom.

91 Zloupotreba supstanci: Prevalenca pušenja među odraslima starijim od 15 godina i dalje je visoka.⁵⁹ U Crnoj Gori, prema istraživanju EU o upotrebi alkohola i drugih supstanci među srednjoškolicima⁶⁰, psihoaktivne supstance koje se najčešće koriste su alkohol, sa cjeloživotnom prevalencom od 77%, i duvan, sa 35%. Kad su droge u pitanju, i dalje se najčešće koristi kanabis sa 9%, a odmah za tim slijede i druge nedozvoljene supstance (MDMA, kokain, amfetamin, metamfetamin, heroin, LSD).

56 2019 – Institut za javno zdravlje, Analiza ljudskih resursa u sistemu zdravstva Crne Gore: <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/web.repository/ijzcg-media/files/1591772227-analiza-ljudskih-resursa-2019.pdf>

57 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana od 2016. do 2020. godine, str 45

58 GHED/WHO, 2020, neobjavljeno

59 Prema najnovijem sprovedenom istraživanju, ukupna stopa 2017. godine je iznosila 35,4%, odnosno 36,2% za muškarce i 34,5% za žene. Uočeno je povećanje upotrebe duvana među učenicima uzrasta 13–15 godina – sa 8,4% 2014. godine na 8,7% 2018. godine

60 Naziv projekta: European School Survey Project

“

M, 24, koordinator marketinga, Podgorica: „Trenutno radim na projektu s narodnim kuhinjama širom Crne Gore i bankama hrane, i kad smo ih pitali što je korisnicima tih programa potrebno, svi su nam dali jedan isti odgovor. A to nije hrana, već psihološka pomoć.“

- 92** Usluge mentalnog zdravlja: Usvojena je Strategija mentalnog zdravlja za period 2019–2023, ali njena implementacija i dalje predstavlja izazov. Servisi u oblasti očuvanja mentalnog zdravlja i dalje su fragmentisani i institucionalizovani, s ograničenim prilikama za osobe s problemom mentalnog zdravlja i psihosocijalnim smetnjama za pristup liječenju u zajednici ili u okviru opšte zdravstvene zaštite.
- 93** Koordinacija: Nedovoljna ili ograničena međusektorska/više-sektorska saradnja među nadležnim organima iz različitih resora i između aktera na nacionalnom i lokalnom nivou predstavlja ključno sistemsko ograničenje koje onemogućava efektivno sprovođenje javnih politika i pružanje usluga. S obzirom na činjenicu da se ranjive kategorije često suočavaju s višestrukim ukrštenim deprivacijama, bilo koji sektor nije u stanju sam da odgovori na njihove potrebe. Potrebne su holističke i integrisane usluge i pristupi da bi se ostvarila društvena uključenost najranjivijih grupa.

61 Izveštaj za Crnu Goru, oktobar 2020. godine

62 Svjetska banka, Indeks ljudskog kapitala, Crna Gora, 2020, https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_1pager_MNE.pdf?cid=GGH_e_hcpexternal_en_ext

- 94** Podaci: Nepostojanje ili ograničen kvalitet rasčlanjenih podataka predstavlja jedan od ključnih sistemskih problema koji utiču na planiranje i kreiranje javnih politika, kao i na realizaciju programa usmjerenih na ranjive kategorije. Važni su kako periodičnost, tako i rasčlanjenost društveno-ekonomskih podataka za efektivno usmjeravanje ka ranjivim populacijama. Kako je istaknuto u Izveštaju o napretku Crne Gore koji je EU objavila 2020. godine, zemlja je umjereno pripremljena u oblasti statistike.⁶¹
- 95** **Razvoj ljudskog kapitala:** Prema indeksu ljudskog kapitala Svjetske banke, danas rođeno dijete u Crnoj Gori ostvariće svega 62% ukupne produktivnosti koju bi moglo realizovati ukoliko bi imalo kvalitetno obrazovanje i zdravstvenu zaštitu. To je ispod prosjeka za region Evrope i Centralne Azije, ali je iznad prosjeka za zemlje višeg srednjeg dohotka. Pandemija kovida 19 prijeti da ugrozi teško stečene dobrobiti u oblasti zdravstva i obrazovanja tokom posljednje decenije, što bi vodilo ograničenom razvoju ljudskog kapitala i ozbiljnom raskoraku u jednakosti, a to bi posebno pogodilo djecu u ranjivom položaju. To su ključne prepreke ostvarenju punog potencijala produktivnosti u odraslom dobu i unapređenju ekonomskog rasta u svakoj zemlji.⁶²

Višestruke ukrštene deprivacije i nepovoljan položaj koji dodatno pogoršavaju isključenost

96 Kako bi se osiguralo da realizacija Agende 2030 donese dobrobit svim grupama u društvu, UN u Crnoj Gori su inicirale izradu polaznog dokumenta o društvenoj isključenosti i mogućnosti da niko ne bude izostavljen. Taj polazni dokument čini sastavni dio ove analize i urađen je na osnovu privremenog nacrt smjernica za ciljeve održivog razvoja za timove UN na temu Ne izostaviti nikoga⁶³. Procjenom je utvrđeno 10 najranjivijih grupa koje se suočavaju s višestrukim ukrštenim deprivacijama i teškim položajem koji podstiču među-generacijske cikluse isključenosti. Ključni podaci o tih 10 grupa dati su u nastavku:

1) Zajednice Roma i Egipćana, uključujući žene, djevojčice i dječake iz tih zajednica: Domicilni i izbjegli Romi i Egipćani su među najmarginalizovanijim i najugroženijim zajednicama u Crnoj Gori koje se suočavaju s višestrukom društvenom isključenosti i deprivacijom. U stanju materijalne deprivacije živi 90% romskih i egipćanskih domaćinstava. živi u stanju materijalne deprivacije. Dvadeset jedan odsto djece iz romskih i

egipćanskih zajednica mlađe od 5 godina, koja žive u romskim naseljima, zaostaje u rastu, a 8% je pothranjeno – u odnosu na 7%, odnosno 4% među opštom populacijom⁶⁴. Svega 16% djece iz romskih i egipćanskih zajednica pohađa rano obrazovanje (53% među opštom populacijom). Stopa završetka osnovne škole je 56%, a srednje škole svega 3% za djecu iz romskih naselja, u poređenju sa 96% odnosno 86% među opštom populacijom. Stope djece iz romskih/egipćanskih zajednica koja su van škole veoma su zabrinjavajuće i iznose 22,1% za osnovno obrazovanje i 75,4% za srednjoškolsko obrazovanje, u poređenju sa 2,5% odnosno 6,5% među djecom koja ne pripadaju romskoj populaciji⁶⁵. Stopa zaposlenosti za Rome uzrasta od 15 do 64 godine iznosi 14% (nacionalni prosjek je 52%). Sudeći prema usmenim iskazima, pristup zdravstvenoj zaštiti zna da bude otežan zbog predrasuda nekih zdravstvenih radnika, neposjedovanja ličnih dokumenata i izdataka za lijekove ako nijesu dostupni u javnim apotekama.⁶⁶ Odgovarajuće stambene uslove nema 11,5% Roma i Egipćana (krov curi, nema kade/tuša niti unutrašnjeg kupatila ili se mjesto stanovanja smatra pre-tamnim), a 11,7% nema pristup sanitarnim uslovima⁶⁷. Žene i djevojčice koje potiču iz romskih i egipćanskih zajednica suočavaju se s dodatnim rodno-zasnovanim deprivacijama koje im dodatno otežavaju položaj. Vje-

⁶³ 2019 Leaving No One Behind: A UNSDG Operational Guide for UN Country Teams

⁶⁴ MICS 2018

⁶⁵ MICS 2018

⁶⁶ 2019, Savjet Evrope i De Facto Consultancy, Analiza situacije: Identifikacija i mapiranje relevantnih izazova sa kojima se suočava zajednica Roma i Egipćana u Crnoj Gori.

⁶⁷ MICS 2018

rovatnije je da će biti nepismene, a manje vjerovatno da će imati pristup dostojanstvenom radu. Za 22% je veća šansa da djevojčice iz romskih i egipćanskih zajednica budu udate prije nego što napune 15 godina, a 60% je veća šansa da budu udate prije navršenih 18 godina života.⁶⁸ Prepreke za suzbijanje dječijih brakova u romskim i egipćanskim zajednicama uključuju nedosljednosti/nedostatke u zakonskim definicijama dječijih brakova; preovlađujuće tradicionalne stavove i činjenicu da mnogi dječiji brakovi nijesu registrovani; nedostatak profesionalne podrške na lokalnom nivou za sprečavanje dječijih brakova i pomoć žrtvama.

2) Osobe s invaliditetom, uključujući i one s intelektualnim smetnjama i osobe na institucionalnom staranju:

Ne postoji nacionalna definicija osoba s invaliditetom. Svaki sektor ima svoju komisiju i sopstvene kriterijume za utvrđivanje invaliditeta, uglavnom zasnovane na medicinskom, a ne na socijalnom modelu invaliditeta, protivno Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom. Otuda je malo dostupnih podataka i podataka rasčlanjenih po rodu, uzrastu i mjestu prebivališta. Postoji ozbiljan nedostatak podataka o djeci sa smetnjama u razvoju. Komitet Konvencije o pravima osoba s invaliditetom konstatovao je odsustvo napretka u usaglašavanju nacionalnih propisa s Konvencijom, a napor da se sadašnji medicinski model invaliditeta

68 MONSTAT i UNICEF, Sprečavanje dječijih brakova u Crnoj Gori: Izazovi, naučne lekcije i teorija promjene, Slika stanja 2018. Dostupno na: <https://www.unicef.org/montenegro/media/2586/file/MNE-media-MNEpublication23.pdf>. Pogledati i Council of Europe & De Facto Consultancy, 2019 (pogledati fusnotu 18).

zamjeni pristupom zasnovanim na ljudskim pravima su uglavnom nedovoljni.⁶⁹

Procjenjuje se da šezdeset odsto lica s invaliditetom živi ispod linije siromaštva.⁷⁰ Procjenjuje se da je među njima stopa siromaštva daleko veća nego među opštom populacijom, što posebno važi za žene.⁷¹ Uprkos gotovo univerzalnoj zdravstvenoj zaštiti, prema navodima nekih nevladinih organizacija, osobe s invaliditetom imaju ograničen i nejednak pristup zdravstvenim uslugama, pogotovo u ustanovama. Upis u redovne škole donekle je poboljšán (sa 16% 2016. godine na 19% 2019. godine⁷²), ali je pristup predškolskom obrazovanju i dalje nizak uz ograničeno prilagođavanje okruženja u vrtićima specifičnim potrebama djece sa smetnjama u razvoju. Upis djece sa smetnjama u razvoju u stručne škole takođe je nizak. Adolescenti s invaliditetom suočavaju se sa značajnim barijerama s obzirom na to da fizički pristup nije obezbijeden u 70% školskih objekata, da školski materijali nijesu u pristupačnom formatu i da nema prevoda na znakovni jezik. Oni sa značajnim smetnjama često se usmjeravaju na dnevne centre, koji su više centri u zajednici nego što nude obrazovne usluge.

U oktobru 2019. godine, 11.173 osoba s invaliditetom

registrovano je kao nezaposleno kod Zavoda za zapošljavanje (60% njih su žene). Gotovo polovina registrovanih nema formalno obrazovanje (48%).

Komitet za prava osoba s invaliditetom je 2017. godine sa zabrinutošću konstatovao da „nasilje nad osobama s invaliditetom, pogotovo ženama i djecom, prevladava i da nedostaju mjere za sprečavanje nasilja, pogotovo seksualnog nasilja, u svim okruženjima, kao i za praćenje prevencije nasilja.“⁷³ U Zaključnim zapažanjima Komiteta za prava djeteta ukazuje se na veliku prisutnost i toleranciju prema nasilju prema djeci u načelu, a djeca sa smetnjama u razvoju su još ranjivija, kao i na nizak nivo prijava nadležnim organima. Sve u svemu, zaštitne politike/prakse i službe zaštite na nivou porodice i zajednice za djecu i odrasle s invaliditetom uglavnom ne postoje.

Odrasli i djeca s psiho-socijalnim/intelektualnim smetnjama posebno su izloženi višestrukim deprivacijama, a pogotovo kad im je uskraćena poslovna sposobnost i kad su pod institucionalnim staranjem. Gotovo automatski bivaju stavljeni pod starateljstvo, ne uzimajući u obzir što ta lica žele⁷⁴. Nastavlja se s prisilnim smještajem lica s psiho-socijalnim smetnja-

69 Komitet za prava osoba s invaliditetom (CRPD), 2017 – fusnota 78

70 Strategija za integraciju osoba s invaliditetom 2016-2020. godina

71 (CRPD/C/MNE/CO/1, 2017, paragraf 48

72 Baza podataka Ministarstva prosvjete

73 UN CRPD (2017): Završna zapažanja o inicijalnom izvještaju Crne Gore

74 Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2016. godinu, str. 150 http://www.ombudsman.co.me/docs/1491305524_final-izvjestaj-za-2016-04.pdf.

ma u institucionalno okruženje.⁷⁵ Jednom kad se izvrši klasifikacija, rijetko se kad radi ponovna procjena tih lica.⁷⁶ Neka lica s manjim smetnjama ostajala su na institucionalnom staranju i po 14 godina.⁷⁷ Neka su imala neodgovarajući pristup medicinskom liječenju kako u pogledu smetnji koje imaju, tako i u smislu ostalih zdravstvenih stanja.⁷⁸

3) Djeca (uključujući djecu sa smetnjama u razvoju, žrtve nasilja, djecu bez roditeljskog staranja, djecu koja rade/žive na ulici): Prema popisu iz 2011. godine, bilo je ukupno 145.126 djece do 18 godina starosti, odnosno 23,4 odsto ukupnog stanovništva: 75.367 dječaka (51,9%) i 69.759 djevojčica (48,1%).

Dok je 33% djece bilo u riziku od siromaštva, na osnovu administrativnih podataka svega oko 10% ukupnog broja djece u Crnoj Gori prima dječiji dodatak u iznosu od 26 eura mjesečno.⁷⁹ Ukupan godišnji budžet za dječiji dodatak iznosi 4,5 miliona eura, što je manje od 0,1% BDP-a.

Crna Gora se suočava s kritično niskim stopama imunizacije koje su u stalnom padu. Stope pokrivenosti

imunizacijom za prve doze vakcine za male boginje, zauške, rubeole posljednjih godina su u padu, sa 90% 2010. godine na 42,1% 2018. godine (Institut za javno zdravlje, Statistički godišnjak), što je jedna od najnižih stopa u regionu Evrope i Centralne Azije. Isključivo dojenje tokom prvih šest mjeseci života i dalje je na veoma niskom nivou (19,5% za opštu populaciju i 13,6% u romskim naseljima), i nije u značajnijem porastu od 2013. godine. Mentalno zdravlje sve više postaje problem, sa 6% djece (uzrasta 5–17 godina) koja doživljavaju anksioznost, prema navodima njihovih majki, dok je 3% doživjelo depresiju⁸⁰. I djeca i mladi ljudi naglašavaju važnost mentalnog zdravlja i prije i tokom pandemije kovida 19, te smatraju da je uopšteno psihološka podrška nedovoljna, pogotovo za mlade ljude. Jedno od ključnih pitanja je ograničeno uključivanje roditelja u aktivnosti sa svojom djecom. Zbirno posmatrano, 44% očeva se 2018. godine uključilo u četiri ili više aktivnosti sa svojom mlađom djecom, u poređenju sa 84% majki.⁸¹

Iako je značajno uvećan upis u predškolske ustanove u periodu od 2013. do 2019. godine (sa 52% na 76%), Crna Gora i dalje značajno zaostaje za prosjekom EU

75 Komitet za prava osoba s invaliditetom, 2017, paragraf 28

76 Jovana Hajduković, Maja Raičević Poštovanje ljudskih prava štíćenika u JU „Komanski Most“, Izvještaj tima za monitoring nevladinih organizacija Akcija za ljudska prava, Centar za antidiskriminaciju „Equista“, Centar za građansko obrazovanje, Sigurna ženska kuća. Dostupno na: www.hrraction.org/wp-content/uploads/Izvjestaj_Komanski_most_ENG-2013.pdf.

77 Ibid.

78 Ibid.

79 EU-SILC research 2019

80 MICS 2018

81 Istraživanje višestrukih indikatora u Crnoj Gori (MICS) 2018, MONSTAT, UNICEF i UNHCR: http://www.monstat.org/userfiles/file/MICS/MNE/n/MNE_MICS6%20Statistical%20Snapshot%20ECD%20ENG_Montenegro%202018_FINAL.pdf



Foto: Krsto Vulović / UNICEF Montenegro

(95%), te je potrebno posvetiti više pažnje upisu djece iz ranjivih grupa (djece sa smetnjama u razvoju i romske djece). Svjetska banka procjenjuje da će dijete rođeno danas u Crnoj Gori ostvariti svega 62% svoje potencijalne produktivnosti u odraslom dobu, usljed nedostatka kvalitetnog obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Nedostatak pristupa pravdi za djecu potiče iz ograničenog razumijevanja djece kao nosilaca prava, slabog pristupa informacijama o pravima djeteta, prepreka pravne i praktične prirode, te, što je možda i najizraženije, duboko ukorijenjenih društvenih i kulturnih normi, kao i sudskih i upravnih postupaka koji, u načelu, nijesu prilagođeni djeci.⁸²

Ne postoji sveobuhvatan zakon o djeci, a u sadašnjem zakonskom okviru adolescenti nijesu prepoznati kao posebna grupa. Komitet za prava djeteta takođe je ukazao na to da su „preduzete nedovoljne mjere da se osigura djelotvorna primjena propisa koji se odnose na prava djece, uključujući opredjeljivanje dovoljno resursa i redovnu ocjenu relevantnih podzakonskih akata“.⁸³ Mladi ljudi imaju osjećaj da su obespravljeni u političkim procesima, te da imaju veoma malo prilika i mehanizama za sadržajno učešće u donošenju odluka koje se njih tiču. Četiri grupe djece posebno su izložene višestrukim deprivacijama:

82 2015 United Nations Children's Fund (UNICEF), The Regional Office for Europe and Central Asia, Children's Equitable Access to Justice, Europe and Central Asia, UNICEF, Geneva, 2015

83 Završna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izvještaju za Crnu Goru, CRC/C/MNE/CO/2-3, 2018.

Djeca sa smetnjama u razvoju: Uprkos postojećim procedurama na nacionalnom nivou za saradnju između zdravstvenog, socijalnog i obrazovnog sektora,⁸⁴ slaba je međusektorska saradnja u koordinaciji podrške za djecu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice. Svaki sektor se oslanja na sopstvene procedure za procjenu potreba, upućivanje na usluge, pružanje usluga, kao i praćenje i evaluaciju. Sistem intervencija i upućivanja i dalje se uglavnom oslanja na medicinski model posmatranja invaliditeta, te ne postoji integrisani pristup pružanju usluga za djecu sa smetnjama u razvoju. Praćenje razvoja na osnovu standardizovanih alatki za monitoring ne čini dio redovne zdravstvene prakse, te se smetnje u razvoju ne otkrivaju blagovremeno. Djeca sa smetnjama u razvoju koja su na institucionalnom staranju čine 60% ukupnog broja djece na takvom staranju. Te ustanove rijetko kad obezbjeđuju individualnu pažnju potrebnu djeci kako bi se razvili do svog punog potencijala, a institucionalno staranje čini da postaju nesrazmjerno ranjivi na nasilje i zlostavljanje.

Djeca žrtve/svjedoci nasilja, uključujući porodično nasilje i nasilje na internetu: Gotovo 66% djece uzrasta 1–14 godina bilo je izloženo fizičkom kažnjavanju

i/ili psihološkoj agresiji od strane staratelja u mjesecu koji je prethodio istraživanju⁸⁵. Dvadeset pet odsto petnaestogodišnjaka koji su učestvovali u međunarodnom testiranju Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj za procjenu postignuća učenika prijavilo je da su doživljavali nasilje od strane vršnjaka najmanje nekoliko puta mjesečno. Godišnji izvještaji Ministarstva rada i socijalnog staranja pokazuju povećanje od 40% u broju slučajeva nasilja nad djecom po kojima su postupali centri za socijalni rad u periodu od 2017. do 2019. godine⁸⁶. Analiza i ocjena izvora administrativnih podataka o nasilju nad djecom iz 2019. godine potvrđuje da ne postoji set indikatora na nacionalnom nivou za praćenje nasilja nad djecom.

Djeca bez roditeljskog staranja: Reforme su dovele do ukupnog smanjenja broja djece na institucionalnom staranju od 58% u periodu 2010–2018,⁸⁷ a djece uzrasta do tri godine za 97%, ali je u posljednje vrijeme došlo do blagog povećanja djece na institucionalnom staranju.⁸⁸ Djeca sa smetnjama u razvoju čine značajan procenat. Povećanje broja djece sa smetnjama u razvoju koja su na institucionalnom staranju prvenstveno je uzrokovao nedovoljnom dostupnošću usluga u porodici i u zajednici.

84 Protokol između Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete, domova zdravlja, centara za socijalni rad, vrtića/škola i resursnih centara (2015)

85 MICS 2018

86 Godišnji izvještaji o radu MRSS, za 2017, 2018. i 2019. godinu <http://www.mrs.gov.me/informacije/planrada/224121/Izvjestaj-o-rad-u-i-stanju-u-upravnim-oblastima.html> Tokom 2017. godine Centri za socijalni rad su postupali u 471 slučaju nasilja nad djecom (241 djevojčice, 230 dječaka), tokom 2018. godine postupali su u 501 predmetu (232 djevojčice, 269 dječaka), a tokom 2019. godine u 659 slučajeva nasilja nad djecom (312 djevojčica, 347 dječaka).

87 Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019–2023. godina

88 Godišnji izvještaj MRSS za 2019. godinu i podaci UNICEF-a

Djeca koja žive u siromaštvu, uključujući i djecu koja rade i/ili žive na ulici: 6%⁸⁹ djece iz zajednica Roma i Egipćana uzrasta 5–17 godina uključeno je u dječiji rad, a svega polovina djece tog uzrasta koja su uključena u dječiji rad pohađa školu.⁹⁰ Mapiranje stanja dječijih prava u kampu Konik 2019. godine pokazalo je da svako treće dijete koje je učestvovalo u istraživanju zarađuje novac, a gotovo 90% djece koja zarađuju novac to radi prosjačenjem.⁹¹ Međutim, ne postoje zvanični statistički podaci o broju djece iz zajednica Roma i Egipćana koja žive i rade na ulici. Još uvijek ne postoji sistemsko rješenje niti institucionalni odgovor na dječije prosjačenje i rane brakove u zajednicama Roma i Egipćana.

4) Starije osobe, posebno narušenog zdravlja, s invaliditetom i/ili kojima je potrebna dugotrajna njega: Crnogorsko društvo ubrzano stari.⁹² Tokom proteklih 50 godina utrostručio se udio populacije starosti 60 i više godina. Očekuje se da će do 2050. godine više

od jedne petine stanovništva imati 60 i više godina.⁹³ Trenutno, starije osobe narušenog zdravlja ili s fizičkim i intelektualnim invaliditetom čine do 40% onih u starosnoj grupi od 65–84 godine i 61% među onima starijim od 85 godina.⁹⁴ Ljudi na dugoročnom staranju uglavnom su stariji od 85 godina; ali pouzdani podaci ne postoje.⁹⁵

Svega 52,3% starijih osoba dobija neku vrstu penzije, što je najniža stopa u regionu. Za razliku od nekih zemalja, ne postoje socijalne penzije. Neodgovarajući prihodi prisiljavaju 73% osoba starijih od 65 godina da se uključe u neformalnu ekonomiju. To je daleko veći broj u odnosu na mlade ljude (34% u starosnoj grupi od 15–24 godine). Posebno je vjerovatno da će starije žene imati niže penzije usljed diskriminacije, prekidanja radnog staža i nejednakih zarada. Budući da penzije čine 65% onoga što su zaradile tokom života, razlika u zaradama od 13,9% koja je postojala 2017. godine značajno utiče na njihov prihod u starosti.

89 MICS 2018 definicija dječijeg rada prema novoj metodologiji koja se koristi za izvještavanje po ciljevima održivog razvoja ne uključuje opasne uslove rada. To je promjena u odnosu na prethodno definisani MICS6 indikator.

90 MICS 2018

91 Mapiranje stanja dječijih prava u Kampu Konik, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Crveni krst Crne Gore, 2019.

92 Podaci iz World Population Prospects: 2019 Revision, do 2050. godine svaka šesta osoba u svijetu biće starija od 65 godina (16%), a 2019. godine to je bila svaka jedanaesta osoba (9%); u tom izvještaju se za Crnu Goru predviđa starenje populacije do 2050. godine

93 UNDP Crna Gora, Starenje i starost – kvalitet života (2013), dostupno na: www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/presscenter/articles/2013/10/02/ageing-and-seniority-the-quality-of-life.html

94 Standardni rezime projektne fiše 8 – IPA centralizovani programi: Reforma sistema socijalne i dječije zaštite: Unapređenje društvene uključenosti, nezavisna ekspertkinja za prava starijih osoba, 2018.

95 UNDESA, Living arrangements of Older Persons: A Report on an Expanded International Dataset, 2017, dostupno i na: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/LivingArrangements.pdf>. Pogledati i Vlada Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom za period 2016–2020. godina, septembar 2016. godine

Starije osobe kojima je potrebno dugotrajno staranje usljed ozbiljnog zdravstvenog stanja suočavaju se s nedostatkom odgovarajućih kapaciteta. Nepostojanje alternativnog zbrinjavanja često znači da se osobe s potrebama u oblasti mentalnog zdravlja i/ili intelektualnim i/ili psihosocijalnim invaliditetom često smještaju na psihijatrijske klinike. Oni koji žive u udaljenijim ili ruralnim područjima na sjeveru zemlje još su ranjiviji s obzirom na to da su udaljeniji od servisa, što im uvećava troškove prevoza i dovodi do odlaganja u pristupu nužnoj podršci.

Nezavisna ekspertkinja UN za prava starijih osoba je konstatovala da postoji zabrinutost u pogledu nedovoljnih propisa i mehanizama za praćenje da bi se spriječilo finansijsko zlostavljanje starijih osoba, te da „ne postoje podaci rasčlanjeni po godinama starosti, pogotovo u pogledu siromaštva u starijoj životnoj dobi“. To onemogućava Vladu da donosi dobro usmjerene javne politike.⁹⁶

5) Izbjeglance iz bivše Jugoslavije, tražioci azila i izbjeglice čiji je status priznat na osnovu zakona kojim se reguliše azil i lica u riziku od apatridije⁹⁷: Usljed svog nesigurnog statusa, većina interno raseljenih/ raseljenih lica ima samo ograničen pristup ili nema pristup osnovnim pravima. Stopa siromaštva među interno raseljenim/raseljenim licima za 8,6% je veća nego među ukupnom domicilnom populacijom.

Tražiocima azila ne mogu djelotvorno ostvarivati svoje pravo na rad (za koje se kvalifikuju tek nakon devet mjeseci) i obično rade u neformalnoj ekonomiji. Lica s priznatim statusom izbjeglice i dalje se suočavaju s velikim teškoćama prilikom pronalaženja zaposlenja, usljed ograničene mogućnosti komunikacije na crnogorskom jeziku, niskog nivoa obrazovanja i kvalifikacija i/ili nemogućnosti da dokažu svoj nivo obrazovanja.

Istraživanje o integraciji koje su sproveli Agencija Ujedinjenih nacija za izbjeglice i Ministarstvo unutrašnjih poslova 2020. godine, ukazalo je na to da tri četvrtine ispitanika među izbjeglicama u Crnoj Gori ima neki pri-

96 Savjet za ljudska prava, Izvještaj nezavisne ekspertkinje s misije u Crnoj Gori o uživanju svih ljudskih prava među starijim licima, UN Doc. UN Doc. A/HRC/39/50/Add.2, 2018.

97 Stranci koji traže međunarodnu zaštitu: Prema Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), 2019. godine je 7.975 stranaca izrazilo namjeru da traži azil, prvenstveno iz Maroka, Sirije, Alžira, Iraka, Avganistana i Pakistana. Od tog broja, 1.921 (24%) osoba je podnijelo zahtjev za azil, a većinu čine odrasli muškarci, njih 1.615 (84%). Osobe kojima je priznat status izbjeglica po zakonu kojim se reguliše azil: do 5. juna 2020. godine 79 osoba je dobilo status izbjeglica u skladu sa zakonom kojim se reguliše azil u periodu od 2006. godine – njih 27 živi u Crnoj Gori (pet porodica i devetoro samaca). Prebivalište im je u opštinama Podgorica, Danilovgrad i Bar. Od tog broja, 16 lica je radno sposobno, uključujući i četiri samohrane majke. Izbjeglance iz bivše Jugoslavije: od procijenjenih 140.000 lica koja su prebjegla u Crnu Goru od 1992. do 1999. godine, Vlada je registrovala da je nekih 16.500 još uvijek u zemlji, po posljednjoj ponovljenoj registraciji sprovedenoj 2009. godine. Među njima, nekih 12.500 lica se opredijelilo za lokalnu integraciju, sticanjem statusa stranca, od čega je njih 11.730 steklo status stranca sa stalnim nastanjenjem do kraja januara 2020. godine. Od marta 2020. godine, preostali slučajevi uključuju 185 lica s privremenim boravkom i 175 lica koja još uvijek imaju status interno raseljenog/raseljenog lica, jer MUP njihove zahtjeve još razmatra. Lica u riziku od apatridije: na kraju 2019. godine, 142 lica su bila u riziku od apatridije, jer ne mogu da obezbijede dokumenta potrebna za regulisanje svog zakonskog statusa u Crnoj Gori iako su rođeni u Crnoj Gori ili njihova uža porodica živi u Crnoj Gori (UNHCR, MRSS, Prevazilaženje ranjivosti, postizanje održivosti – Društveno-ekonomske ranjivosti izbjeglica iz bivše Jugoslavije i kako dalje, 2018). Ovo pitanje je posebno relevantno za Rome s Kosova i iz Srbije, jer on često nijesu upisani u svom mjestu porijekla.

hod, ali da preko 60% zaposlenih radi na sivom tržištu i pod nereguliranim uslovima. Iako većina izbjeglica iz bivše Jugoslavije ima „stabilan zakonski status“, mnogi među njima još uvijek „ne uspijevaju da uspostave stabilan izvor prihoda“. Iako je nezaposlenost visoka, rijetki se prijavljuju na Zavod za zapošljavanje Crne Gore.

Situacija je posebno teška za osobe sa statusom interno raseljenog/raseljenog lica i za osobe u riziku od apatridije, čiji je zakonski status u zemlji nestabilan i koji nijesu uvršteni ni u kakvo javno planiranje. Usljed pandemije kovida 19, među ispitanicima čak 77% njih navodi da je izgubilo prihode.

6) Neformalni radnici, radnici po ugovoru o privremenom zaposlenju i sezonski radnici: Od ukupnog broja osoba koje rade, 32,7% njih bili su neformalno zaposleni (22,3%) ili im se dio zarade isplaćuje „na ruke“ (10,4%). Međunarodna organizacija rada procjenjuje da je najvjerovatnije da su radnici koji se angažuju neformalno mladi ljudi, muškarci, pojedinci s niskim obrazovnim postignućima i starije osobe. Za razliku od radnika u formalnoj ekonomiji, neformalni radnici obično nemaju pristup finansiranju i obično ne uživaju zaštitu radničkih prava, uključujući i standarde zaštite i zdravlja na radu, a takođe su u povećanom riziku od seksualnog zlostavljanja.

Sezonski radnici koji dolaze iz inostranstva samo su privremeno zaposleni tokom dijela godine (u turizmu i građevinarstvu). Prema Ministarstvu unutrašnjih poslova, od januara do avgusta 2019. godine je u Crnoj

Gori izdato 19.500 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, od čega se 3.600 odnosilo na sezonsko zaposlenje. Jedna trećina svih radnika (32,9%) zaposleno je po ugovorima za privremeno obavljanje poslova, dok 8,7% ima nesigurno zaposlenje, **što je preko četiri puta više od** prosjeka zabilježenog u zemljama Evropske unije (EU) (2,2%). Procenat radnika zaposlenih po ugovoru na dio radnog vremena 2019. godine iznosio je 4,14%. U drugom kvartalu 2020. godine zabilježen je mali pad na 3,88%, **što pokazuje da je** kovid 19 uticao na ove radnike u ranjivom položaju.

7) Žene koje doživljavaju višestruke ukrštene deprivacije i nepovoljni položaj: Rodna nejednakost predstavlja jedan od najstarijih i najprisutnijih vidova nejednakosti, čime se ženama uskraćuje pravo da se njihov glas čuje, obezvređuje se njihov rad, a žene bivaju stavljene u neravnopravan položaj u odnosu na muškarce, od nivoa domaćinstva preko nacionalnog do globalnog nivoa. Žene nijesu inherentno ranjiva grupa. One su marginalizovane i obespravljene diskriminatornim zakonima, politikama i praksama kojima se održavaju rodne nejednakosti. Uprkos određenom važnom napretku ostvarenom tokom posljednjih godina, žene tek treba da dostignu ekonomsku jednakost s muškarcima i još uvijek je vjerovatnije da će žene živjeti u siromaštvu u odnosu na muškarce. Daleko manje učestvuju u politici nego muškarci, a neke su zarobljene u neprekidnom krugu nasilja. Istraživanjem o nasilju nad ženama koje je sproveo Program Ujedinjenih nacija za razvoj, ustanovljeno je da je 42% žena u Crnoj

Gori doživjelo neki vid nasilja tokom svog života, a svaka peta žena (18%) bila je žrtva nasilja u godini koja je prethodila istraživanju. Uprkos naporima da se uspostavi multidisciplinarni odgovor, predrasude značajno slabe profesionalni učinak pružalaca javnih usluga zaduženih za zaštitu žrtava, pogotovo policije, zdravstvenih ustanova i centara za socijalni rad. Istraživanje iz 2019. godine pokazalo je da se polako povećava svijest među građanima. Rodno zasnovano nasilje kao važno pitanje rodne ravnopravnosti prepoznaje 51% stanovništva, u poređenju sa 44% koliko je taj postotak iznosio 2016. godine. Jos uvijek postoje nedostaci u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici, a većina predmeta nasilja u porodici procesuirana se prekršajno, umjesto kao krivična djela.

8) Žrtve trgovine ljudima: Vlada je povećala djelovanje u pravcu procesuiranja i zaštite žrtava. Uprkos izmjenama propisa, još uvijek postoje određene nesuglasnosti s međunarodnim standardima. Neka od ključnih pitanja koja utiču na trgovinu ljudima obuhvataju sljedeće: (i) djeci je dozvoljeno sklapanje braka sa 16 godina starosti, što je dvije godine ispod minimalnog uzrasta (18 godina) navedenog u međunarodnim instrumentima; (ii) nedostaci u primjeni standardnih operativnih procedura predviđenih za djecu migrante i izbjeglice bez pratnje i odvojene od porodica, kao i djecu tražioce azila bez pratnje koja su žrtve trgovine ljudima u Crnoj Gori (2017).⁹⁸ Osim toga, kako

je to konstatovao Komitet UN za eliminaciju diskriminacije žena 2017. godine, nadležni organi su ulagali ograničene napore da identifikuju žrtve i procesuiraju navodne počinioce. Slično tome, Specijalna izvjestiteljka za trgovinu ljudima je 2019. godine konstatovala da je primjena krivičnog djela trgovine ljudima i dalje na niskom nivou.

Uzroci trgovine ljudima leže u siromaštvu, diskriminaciji žena i djece, patrijarhalnim stavovima i društvenoj izolaciji. Zajednice koje su izložene isključenosti i diskriminaciji često su u posebnom riziku. U Crnoj Gori je to posebno slučaj sa zajednicama Roma i Egipćana, pogotovo kad su u pitanju žene i djevojčice.

9) LGBTI osobe: Ne postoje podaci o veličini LGBTI zajednice u Crnoj Gori. Mnogi pripadnici ove zajednice tek treba da se osjete dovoljno lagodno da mogu javno iskazati svoj rodni identitet ili seksualnu orijentaciju i progovoriti o izazovima sa kojima se suočavaju u svakodnevnom životu. LGBTI zajednica u Crnoj Gori suočava se s diskriminacijom, prijetnjama, govorom mržnje i nasiljem. U istraživanju koje je 2018. godine sprovedeno u Jugoistočnoj Evropi, 24% LGBTI osoba u Crnoj Gori navelo je da je iskusilo diskriminaciju na poslu, a 24% diskriminaciju u školi ili na univerzitetu. LBT žene se suočavaju s ozbiljnom diskriminacijom i rodno zasnovanim nasiljem, zapaža Komitet UN za eliminaciju diskriminacije žena 2017. godine, jer ih

98 Standardne operativne procedure iz 2017. godine za postupanje s djecom odvojenom od roditelja ili bez pratnje s posebnim naglaskom na proaktivnu identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima, UNICEF

„društvo u velikoj mjeri percipira kao bolesne”.⁹⁹ To se dešava uprkos zakonskom i strateškom okviru kojim se garantuju jednaka prava i zaštita LGBTI osoba od diskriminacije. Taj okvir je dodatno osnažen 2020. godine usvajanjem Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola kojim se istopolnim parovima predviđaju ista prava kao heteroseksualnim, izuzev usvajanja djece. Transrodne osobe se suočavaju s izazovima u pristupu ključnim uslugama. Prema navodima nevladinih organizacija u Crnoj Gori, trans-žene su izloženije nasilju i diskriminaciji nego trans-muškarci, ali one često ne prijavljuju nasilje, jer se plaše da ne otkriju svoj identitet, što može dovesti do dalje diskriminacije.¹⁰⁰ Anti-LGBTI stavovi koji dovode do stigmatizacije, diskriminacije i mogu dovesti do nasilja nad ovom zajednicom smanjuju se, prema nalazima istraživanja čiju je izradu naručila Vlada 2019. godine, ali zabrinutost i dalje postoji. Na primjer, anketa sprovedena 2020. godine među više od 400 srednjoškolaca pokazala je da jedna trećina smatra homoseksualnost i povezane pojave „društvenim zlom“ koje treba suzbijati, a svaki

deseti srednjoškolac vjeruje da LGBTI osoba zaslužuje zlostavljanje.

10) Beskućnici: Ograničeni su podaci i druge informacije o broju i položaju beskućnika u Crnoj Gori.¹⁰¹ Većina lica koja su boravila u skloništu za beskućnike bili su srednjovječni muškarci koji su nedavno izgubili posao, otpušteni iz zatvora, doživjeli porodično nasilje, koje je porodica odbacila ili su ozbiljno bolesni.¹⁰² Pretpostavlja se da se beskućništvo povećava ljeti, jer ljudi iz susjednih zemalja dolaze zarad sezonskih poslova koji su obično privremenog karaktera i loše plaćeni.¹⁰³ Raspoloživost i kvalitet socijalnih stanova je nedovoljna.¹⁰⁴ Usluge skloništa i podrške s hranom posebno za beskućnike su takođe jako ograničene.¹⁰⁵ Evropska komisija je pozvala Vladu da uloži napor u pogledu iznosa socijalnih davanja za beskućnike.¹⁰⁶ Beskućnici se suočavaju s mnoštvom oblika uskraćivanja prava, uključujući pravo na odjeću, zdravlje i zaštitu fizičkog i mentalnog integriteta, a u nekim slučajevima i pravo na život.¹⁰⁷

99 Zaključna zapažanja CEDAW komiteta o Crnoj Gori iz 2017. godine (CEDAW/C/MNE/CO/2) paragraf 46

100 Centar za ženska prava, Centar za romske inicijative, Sigurna ženska kuća, SOS linija za žrtve nasilja Nikšić, Spektra, Alternativni izvještaj NVO za CEDAW 2017. godine, str. 48: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MNE/INT_CEDAW_NGO_MNE_27715_E.pdf

101 Beskućnik je zakonski definisan kao lice koje nema adresu stanovanja, boravi na javnim ili drugim mjestima koja nijesu namijenjena za stanovanje i nema sredstava kojima bi moglo da podmiri potrebu stanovanja, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore. „Službeni list CG”, br. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 1/17, 31/17, 42/17 i 50/17), član 19 stav 1 alineja 12.

102 2019ESPN: National strategies to fight homelessness and housing exclusion <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21644&langId=en>

103 Monitor, Prihvatište za beskućnike na Koniku privremeno rješenje, 16. mart 2018. godine, <https://www.monitor.co.me/prihvatište-za-beskućnike-na-koniku-privremeno-rješenje/>

104 2018. Komitet UN za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD), Završna zapažanja o Crnoj Gori (CERD/C/MNE/CO/4-6). Pogledati i European Social Policy Network, ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion Montenegro <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21644&langId=en>

105 ESPN: National strategies to fight homelessness and housing exclusion, 2019, može se naći i na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21644&langId=en>.

106 Evropska komisija, godišnji izvještaj o Crnoj Gori iz 2020. godine, str. 100

107 2020 United Nations, Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19



PASAPORTE
PASAPOURTE
PASAPORTIT

5



Upravljanje, institucije i društvena kohezija

Ostvareni napredak

- 97** Od obnove nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora je ostvarila napredak u demokratizaciji i jačanju vladavine prava i demokratskih institucija. Određeni napredak ostvaren je u reformi pravosudnog sistema, pogotovo u smislu njegove efikasnosti, jer su uspostavljeni novi mehanizmi za brže rješavanje predmeta. Značajan napredak ostvaren je u izvršenju sudskih odluka. Osim toga, zaostatak od 150.000 neriješenih predmeta 2016. godine smanjen je na oko 2.500 krajem 2019. godine.¹⁰⁸ Ostvaren je napredak u transparentnosti i otvorenosti sudova i tužilaštava, na primjer, putem objavljivanja informacija o zakazanim ročištima i sudskim odlukama. Crna Gora je ratifikovala većinu ključnih ugovora UN u oblasti ljudskih prava, a potpisnica je i brojnih evropskih instrumenata.¹⁰⁹ Crnogorski zakonski i strateški okvir je unaprijeđen u procesu usaglašavanja s pravnom tekovinom EU.
- 98** Tokom proteklih pet godina, implementacija Strategije reforme javne uprave dovela je do unaprijeđenog zakonskog okvira, pogotovo u pogledu državne službe, planiranja javnih politika, finansiranja lokalne samouprave i elektronske uprave. Sistem srednjoročnog

planiranja i izvještavanja po oblastima javnih politika osnažen je sprovođenjem Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.¹¹⁰ Povećano je ulaganje u kapacitete institucija u smislu novih znanja, razumijevanja i vještina, ali i u oblasti informacionih tehnologija. Uspostavljanjem interoperabilnosti među administrativnim registrima podataka unaprijeđena je digitalizacija javne uprave i omogućena je međusektorska razmjena podataka.

Postojeći nedostaci i izazovi

- 99** Odnos između izvršne, zakonodavne i sudske grane vlasti značajno utiče na sposobnost Crne Gore da realizuje svoje međunarodne obaveze i ostvari Ciljeve održivog razvoja. Podjela nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti pod određenim je pritiskom usljed koncentracije moći u izvršnoj vlasti i ograničenog nivoa provjera i uspostavljanja ravnoteže u ostalim granama¹¹¹. To dovodi do osjećanja obespravljenosti i nepovjerenja u političke sisteme kao i do nižeg učešća građana u svrsishodnom dijalogu i političkim procesima.

¹⁰⁸ 2020 EC

¹⁰⁹ To uključuje Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropsku socijalnu povelju, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Evropsku konvenciju za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Konvenciju Savjeta Evrope protiv trgovine ljudima, Konvenciju Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridije u odnosu na državnu sukcesiju, Evropsku konvenciju o državljanstvu Savjeta Evrope i Istambulsku konvenciju sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

¹¹⁰ 2020 EC

¹¹¹ Izvještaj Freedom House po zemljama za 2019. godinu

100 Zakonodavna vlast: Nadzorna uloga Skupštine i dalje predstavlja ključni izazov. Skupština je 2020. godine kritikovana zbog sporog i ograničenog nadzora nad radom Vlade u odnosu na pandemiju kovida 19.¹¹² Između 2016. i 2020. godine, na rad Skupštine uticao je bojkot parlamenta od strane dijela opozicije. Bojkot je uticao na nadzornu funkciju, a Skupština takođe nije mogla da donese ključne odluke koje se tiču imenovanja u pravosuđu niti da ostvari progres u usaglašavanju izbornih zakona. Ukupna komunikacija i saradnja Skupštine s građanima i učešće javnosti u radu Skupštine ocijenjeni su kao nedovoljni. Još uvijek ne postoji procedura za postupanje po pritužbama i peticijama građana.

101 Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na svim nivoima odlučivanja, uprkos napretku u uklanjanju formalnih prepreka za učešće žena u politici, koji je ostvaren uz napore Ženske političke mreže, posebno na unapređenju rodni kvota i podizanju nivoa svijesti o tom pitanju. I dalje postoje negativni stavovi prema ženama u javnom životu. U prosjeku, žene zauzimaju manje od jedne trećine poslaničkih i odborničkih mjesta na nacionalnom kao i na lokalnim novoima. U političkom životu Crne Gore zastupljenost i uključenost žena mora biti u fokusu u narednom periodu da bi se dalje unapređivali inkluzivni i demokratski procesi odlučivanja.

102 Pravosuđe: Uprkos ostvarenom napretku, i dalje postoje izazovi u funkcionisanju pravosudnog sistema, uz percepciju je da su sudstvo i tužilaštvo pod uticajem politike.¹¹³ Civilno društvo je konstatovalo da su zaštitne mjere za sprečavanje neprimjerenog političkog uticaja na Sudski savjet i Tužilački savjet slabije od onih koje se primjenjuju na druga tijela. Postoji zabrinutost u pogledu prekomjerne koncentracije moći na pozicijama predsjednika sudova, jer su pojedini imenovani i nakon zakonski dozvoljenog maksimuma od dva mandata. To nije u skladu s preporukama Grupe država protiv korupcije Savjeta Evrope koje se odnose na nezavisno pravosuđe.¹¹⁴ Iako je Evropska komisija konstatovala kontinuirani napredak u dijelu kvaliteta odluka Ustavnog suda i redovnih sudova u primjeni standarda ljudskih prava i sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, redovni sudovi ne slijede uvijek odluke toga suda. Takođe je konstатовano da Vrhovni sud i Ustavi sud ponekad imaju različito tumačenje standarda ljudskih prava, „što dovodi u opasnost pravnu sigurnost i pravo na pravosnažnu presudu i djelotvoran pravni lijek“.¹¹⁵

103 Javna uprava: Godinama su EU i Svjetska banka zagovarale optimizaciju javne uprave u smislu broja zaposlenih, strukture uprave i zarada na nacionalnom i nižim nivoima uprave. Javni sektor je i dalje veliki u

112 Evropska komisija, godišnji izvještaj o Crnoj Gori iz 2020. godine, str 11. Pogledati i Građanska alijansa, Vladavina prava u vrijeme pandemije koronavirusa, Podgorica, str. 4

113 Izvještaj Evropske komisije za 2020. godinu str. 21

114 Izvještaj Evropske komisije za 2020. godinu

115 Op Cit – Izvještaj Evropske komisije za 2020. godinu str. 24

odnosu na prosjek u EU; u javnom sektoru je zaposleno preko 52.000 građana, što predstavlja 29,2% ukupne registrovane zaposlenosti, dok je prosjek u EU 23,5%.¹¹⁶ Iako su ostvarena unapređenja u pogledu zapošljavanja državnih službenika i namještenika (izrađen je okvir kompetencija za državne službenike i uveden je sistem elektronskog testiranja za stručni kadar koji ulazi u javnu upravu), i dalje postoje izazovi u pogledu depolitizacije javne uprave i odgovornosti rukovodilaca. Crna Gora još uvijek nije u potpunosti sprovela budžetiranje i kreiranje politika zasnovanih na čvrstim pokazateljima, što onemogućava Vladi da ciljano usmjerava resurse tamo gdje se najefikasnije i najefektivnije mogu iskoristiti, kao na primjer ka socijalnim uslugama. Sistem u javnoj upravi ne postavlja formalno radne ciljeve, pa otuda nema ni uspostavljene veze sa strateškim/organizacionim ciljevima. Sistem ne omogućava stručno usavršavanje, obezbjeđivanje obuke onima kojima je potrebna, niti omogućava nagrađivanje onih koji ostvaruju najbolje rezultate.

“

M, 23, producent, Kotor: „Staviću akcenat samo na to: neophodna nam je digitalizacija i modernizacija svih institucija. Isto tako potrebno nam je zapošljavanje obrazovanih, kredibilnih, kompetentnih i ljubaznih ljudi u institucijama.“

104 Procjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti koju je Svjetska banka realizovala 2019. godine pokazuje da je sistem upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori na uzlaznoj putanji u odnosu na procjenu iz 2013. godine. U okviru procjene javnih rashoda i finansijske odgovornosti konstatovano je da su uspostavljeni temelji sistema upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori i da se osnovne funkcije obavljaju u skladu sa zahtjevima koji proističu iz viših bodovnih kategorija. Međutim, konstatovano je da preostaju izazovi u odnosu na nekoliko oblasti kao što su: nedostatak veze između strateških planova i budžetskih sredstava; upravljanje javnim investicijama, imovinom i fiskalnim rizicima; i svrsishodno mjerenje i evaluacija učinaka.¹¹⁷

105 **Lokalna samouprava:** Iako je ostvaren napredak u jačanju lokalne samouprave i kapaciteta opština, preostaju izazovi koji se odnose na obezbjeđivanje finansijskih sredstava potrebnih za pružanje usluga na lokalnom nivou. Lokalne uprave imaju ograničenu sposobnost naplate lokalnih prihoda, a transferi sa centralnog nivoa su ponekad nepredvidljivi po svojoj prirodi. Fiskalna decentralizacija je ograničena, a podjela posla između centralnog i lokalnog nivoa je i dalje nejasna, kao na primjer, u pogledu socijalnih davanja i usluga.

116 Plan optimizacije javne uprave u Crnoj Gori za period 2018–2020: Analiza efekata kratkoročnih mjera u 2018. godini, str. 6 <https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=382893&rType=2>

117 PEFA Izvještaj za Crnu Goru iz 2019. godine

106 Organizacije civilnog društva: Uključivanje građana uglavnom se odvija kroz organizacije civilnog društva, međutim, čini se da se to više radi po potrebi, nego putem jasno ustanovljene i institucionalizovane prakse u okviru transparentnih procesa. Potrebni su dalji naponi kako bi se unaprijedio dijalog između javnih institucija i civilnog društva. Proces konsultacija mora biti transparentniji uz veću otvorenost za prijedloge civilnog društva da bi ono suštinski bilo uključeno u procese. Veća transparentnost i odgovornost prilikom pripreme i sprovođenja javnih politika na nacionalnom i na lokalnom nivou povećaće nivo povjerenja lokalnog stanovništva i zainteresovanost predstavnika nevladinih organizacija da aktivno učestvuju u donošenju odluka i u konsultacijama.

107 Mediji: Medijska scena u Crnoj Gori je raznolika, mada brojni mediji nijesu nepristrasni ili se tako ne percipiraju. Evidentna je zabrinutost u pogledu kvaliteta i profesionalizma u izvještavanju. Novinari su na meti državnih i nedržavnih aktera. Reporterji bez granica su rangirali Crnu Goru na 105. mjesto među 180 država u smislu medijskih sloboda 2020. godine.¹¹⁸

108 Govor mržnje i zločin iz mržnje: Govor mržnje i zločin iz mržnje ne tretiraju se na odgovarajući način. Prema Komisiji Savjeta Evrope protiv rasizma i netolerancije,

zaštite predviđene zakonom ne primjenjuju se na odgovarajući način. Tokom posjete zemlji 2017. godine, Komisija je ustanovila da se incidenti koji uključuju govor mržnje i nasilje motivisano mržnjom procesuiraju uglavnom prekršajno, a ne kao krivična djela, pa time nemaju efektivno odvratajuće dejstvo koje bi krivično gonjenje imalo. Razlog je između ostalog, nepostojanje specijalizovanih znanja u okviru pravosuđa.¹¹⁹

109 Korupcija i organizovani kriminal: lako je operativni kapacitet institucija za borbu protiv korupcije unaprijeđen, korupcija je široko rasprostranjena u brojnim oblastima i ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost. Finansijske istrage se još uvijek ne pokreću sistematski u svim predmetima korupcije.¹²⁰ Crna Gora tek treba da pokaže konkretne i vidljive rezultate u implementaciji mjera za suzbijanje korupcije, pogotovo u posebno podložnim oblastima kao što su infrastrukturni projekti, zdravstvena zaštita, obrazovanje, građevinarstvo i prostorno planiranje, javne nabavke i privatizacija javnih preduzeća. EU je pozvala Crnu Goru da unaprijedi borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.¹²¹ Crna Gora je ostvarila ograničen napredak u pogledu djelotvornih istraga, procesuiranja i pravosnažnih presuda u predmetima korupcije, uključujući i slučajeve na visokom nivou, ali i u oblasti suzbijanja i prevencije koruptivnih radnji. Broj

118 Reporterji bez granica, rezultati za 2020. godinu

119 ECRI Izvještaj o Crnoj Gori iz 2017. godine (peti ciklus monitoringa)

120 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

121 Op. cit. – Izvještaj Evropske komisije za 2020. godinu

slučajeva privremenog i/ili trajnog oduzimanja imovine u okviru suzbijanja koruptivnih djela i dalje je na niskom nivou. Korupcija je i dalje rasprostranjena u brojnim oblastima što predstavlja ozbiljnu zabrinutost.

110 Podaci: Ostvaren je određeni napredak u pojedinim oblastima u pogledu podataka. Međutim, nema dovoljno sistematskog primarnog prikupljanja podataka niti prakse analize podataka, uključujući podatke koji bi bili rasčlanjeni po polu, uzrastu i invaliditetu, kao ni analize jednakosti i rodne ravnopravnosti. O pojedinim pojavama se u velikoj mjeri nedovoljno izvještava, tako da to utiče na sposobnost Vlade i Skupštine da pripreme adekvatne odgovore zasnovane na pouzdanim podacima. Osim toga, još uvijek ne postoji strateška vizija niti sveobuhvatni okvir javnih politika kako bi se osiguralo da je e-Uprava funkcionalna za sve. Posebni zahtjevi iz drugih zakonskih akata sprečavaju korišćenje elektronskih podataka, te elektronska komunikacija ostaje nepotpuna.

111 Izborni okvir: U skladu s preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju za bolje usaglašavanje izbornih zakona s međunarodnim standardima, prethodna vladajuća većina pokušavala je da donese izmjene i dopune izbornog zakonodavstva. Međutim, Skupština nije uspjela da unaprijedi izborni zakonski okvir, jer je opozicija bojkotovala rad Skupštine. Nova vladajuća koalicija dala je predizborno obećanje da će reformisati izborni sistem.

112 Sadašnji izborni zakonski okvir uključuje preferencijalna pravila za izborne liste koje predstavljaju nacionalne manjine koje ne prelaze 15% ukupnog stanovništva. Rome i Egipćane ne predstavlja nijedna politička partija.¹²² Nekoliko grupa se suočava s preprekama za učešće na izborima. Licima lišenim poslovne sposobnosti, često i osobama s psiho-socijalnim invaliditetom, onemogućeno je glasanje po sili zakona, a nepristupačna biračka mjesta ograničavaju pristup licima s invaliditetom. Ni crnogorskim državljanima koji nijesu boravili u zemlji tokom dvije godine koje su prethodile izborima nije dozvoljeno da glasaju. Tek treba sprovesti preporuke da se izmijeni i dopuni izborni zakonodavstvo da bi se obuhvatile i te grupe, te riješili problemi fizičke pristupačnosti.¹²³

122 2018 CERD

123 2016-2020 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

6

Finansiranje ciljeva održivog razvoja

113 Analiza domaćih javnih finansija: Sistem javnih finansija u Crnoj Gori sastoji se od centralnog budžeta i budžeta lokalnih samouprava od kojih, u prosjeku, centralni budžet čini nekih 90% ukupnih javnih finansija. U Crnoj Gori javni sektor (Vlada i jedinice lokalne samouprave) duže od decenije ostvaruje deficit javnih finansija. Deficit državnog trezora kretao se od 8,3% BDP-a 2015. godine, do 2% BDP-a 2019. godine. To je dovelo do visokog procenta javnog duga od 78,7% 2019. godine (odnosno 3,8 milijardi eura). Glavni izvor prihoda za crnogorski javni sektor su razni vidovi indirektnog i direktnog oporezivanja. Zbirno gledano, ostali vidovi prihoda, kao što su takse, nameti, donacije i itd. činili su oko 12,7% ukupnih prihoda u 2019. godini. U osnovi, to znači da čak i javne finansije u Crnoj Gori, kao ekonomiji koju pokreće potrošnja uglavnom oslonjena na turizam, umnogome zavisi od obrazaca privatne potrošnje, kako bi se održale osnovne operativne funkcije Vlade.

114 Globalno zatvaranje (ekonomska kriza uzrokovana pandemijom kovida 19) značajno je uticalo na privrednu aktivnost u Crnoj Gori, što se odrazilo na javne finansije. Svjetska banka procjenjuje da će dug dostići otprilike 93% BDP-a 2020. godine.¹²⁴ Preliminarni podaci pokazuju da se crnogorska privreda suočava s padom od 20% u drugom kvartalu 2020. godine, a zemlja je bila prinuđena da se zadužuje kod Međunarodnog monetarnog fonda, Evropske komisije i Svjetske banke

kako bi održala stabilno finansiranje funkcionisanja države. I u narednom periodu Crna Gora će imati izražene potrebe za finansiranjem javnog deficita i otplate duga. Po Programu ekonomskih reformi Crne Gore za period 2020–2022, u predmetnom periodu se na serviranje duga izdvaja 1,2 milijarde eura, odnosno 25% BDP-a iz 2019. godine.¹²⁵

115 Analiza međunarodnih javnih finansija: Osim podrške od Evropske unije i nekoliko donatora, od obnove nezavisnosti Crna Gora svjedoči trendu stalnog pada donatorske podrške. To se može posmatrati kao prirodni tok razvoja kako Crna Gora napreduje ka članstvu u EU, uprkos nekim neriješenim i duboko ukorijenjenim izazovima. Istovremeno, zemlja ima intenzivnu saradnju s međunarodnim institucionalnim povjericima koji podržavaju njen razvoj obezbjeđivanjem preferencijalnih kredita, kredita zasnovanih na javnim politikama ili projektnog kreditiranja. Crna Gora je koristila i podršku međunarodnih institucionalnih povjerilaca kako bi ulagala u razvoj zemlje. Crna Gora nema uspostavljen mehanizam kojim bi sistematski koordinisala i pratila donatorsku podršku, pa otuda postoji samo ograničena analiza doprinosa donatora, ostvarenja i prioritetnih oblasti njihove podrške. To onemogućava donošenje zaključaka i uparivanja donacija/programa van UN, u odnosu na ostvarivanje Ciljeva održivog razvoja.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ministarstvo finansija

116 Analiza privatnih izvora finansiranja – domaćih:

Tok domaćih privatnih finansija veoma je dinamičan. Iako malo, crnogorsko finansijsko tržište se sastoji od kapitalizovanog i likvidnog bankarskog sektora, koji je prvenstveno u vlasništvu međunarodnih bankarskih konglomerata, mikrofinansijskih institucija i, u daleko manjem obimu, lizing kompanija. S druge strane, tržište kapitala u Crnoj Gori, koje je predstavljalo veoma važan stub finansijskog tržišta u prvim godinama crnogorske nezavisnosti, još se nije vratilo na nivo kapitalizacije ili prometa iz perioda prije globalne finansijske krize. Iako nije značajnog obima i nije toliko uticajno kao u prvim godinama nakon obnove nezavisnosti, tržište kapitala privlači pažnju kako stranih, tako i domaćih investitora.

117 Svaka svrsishodna intervencija u pogledu domaćih privatnih finansijskih tokova treba da bude usmjerena na bankarski sektor i privatne kompanije koje investiraju i reinvestiraju svoj kapital. Za razliku od tržišta kapitala, to mogu biti niže za javno zastupanje i analize koje će omogućiti da ova ulaganja i krediti podrže ostvarenje Ciljeva održivog razvoja u Crnoj Gori.

118 Analiza privatnih izvora finansiranja – inostranih:

Međunarodno privatno finansiranje u Crnoj Gori uglavnom se odnosi na strane direktne investicije i novčane doznake iz inostranstva. Od 2015. do 2019. godine značajno je opao neto priliv stranih direktnih investicija, kako nominalno, tako i kao dio BDP-a. Iako je priliv stranih direktnih investicija povećan u nomi-

nalnom iznosu, u relativnom smislu je opao sa 20,7% BDP-a 2015. godine na 15,7% BDP-a 2019. godine. Istovremeno, odliv sredstava se više nego udvostručio – sa 3,8% BDP-a 2015. godine na 8,8% BDP-a 2019. godine. Struktura stranih direktnih investicija još uvijek je uglavnom koncentrisana na ulaganja u nekretnine i međukompanijski dug, sa svega oko 35% ukupnog prosječnog priliva direktnih stranih investicija (za period 2015–2019) koje se ulaže u kompanije i u banke. Investitori iz Ruske Federacije i dalje igraju veliku ulogu u crnogorskom bilansu, a njihova ulaganja se uglavnom odnose na nekretnine, što ne stvara značajnu dodatnu vrijednost za društvo i ne nudi mogućnost kanalsanja ulaganja u održivi razvoj. Ostali krupni investitori u Crnoj Gori su iz Srbije, Ujedinjenih Arapskih Emirata, Austrije i Italije.

119 Doznake iz inostranstva predstavljaju značajan priliv sredstava. Tokom posljednje decenije nivo doznaka je opao, ali je i dalje prilično visok i čini 4% BDP-a 2019. godine. Bez dokaza za takve tvrdnje, opšta je percepcija da se sredstva od doznaka u Crnoj Gori, kao i u drugim tranzicionim ekonomijama, koriste za ublažavanje siromaštva i smanjenje nejednakosti. Kao dodatni prihod koji podiže standard života crnogorskih domaćinstava, može se tvrditi da priliv doznaka značajno utiče na ostvarenje Ciljeva održivog razvoja.^{126/127}

126 Vishwesh Sundar (2019), Do remittances reduce poverty?, Oxfam Blog, dostupno na: <https://oxfamblogs.org/fp2p/do-remittances-reduce-poverty/>

127 Musakwa, M.T., Odhiambo, N.M. (2019), The impact of remittance inflows on poverty in Botswana: an ARDL approach. Economic Structures 8, 42, <https://doi.org/10.1186/s40008-019-0175-x>

120 Ulaganja u zdravstvo, socijalnu zaštitu, obrazovanje i razvoj u ranom djetinjstvu: Nastavak ulaganja u zdravstvo, socijalnu zaštitu, obrazovanje i razvoj u ranom djetinjstvu od presudnog je značaja za ubravanje ostvarenja Ciljeva održivog razvoja i njihovog temeljnog principa da niko ne bude izostavljen. Crna Gora je progresivno povećavala obuhvat zdravstvenog sistema ka univerzalnoj pokrivenosti zdravstvenom zaštitom. Ključni izazovi odnose se na nedostatak ljudskih resursa, slabe zdravstvene strukture i ograničenu dostupnost medicinskog materijala za obuhvat cjelokupnog stanovništva.¹²⁸ Na osnovu analize godišnje potrošnje u sektoru zdravstva, biće potrebno oko 50 miliona eura da se osigura da zdravstveni sistem bude u stanju opslužiti potrebe stanovništva. Kako bi se ostvarila dugoročnija otpornost na vanredne zdravstvene situacije, ta ulaganja moraju uključiti i sredstva za snaženje postojećih politika i planiranje zdravstvene sigurnosti. Što se tiče socijalne zaštite, broj korisnika materijalnog obezbjeđenja i dječijeg dodatka je u stalnom padu od 2012. godine. Kako je prethodno konstatovano, kovid 19 će imati snažan uticaj na stabilnost prihoda, što bi moglo da izloži siromaštvu dodatnih 80.000 ljudi.¹²⁹ Na osnovu dostupnih prognoza, biće potrebno do 90 miliona eura za finansiranje socijalne zaštite u zemlji. Osim toga, 2018. godine vlade su pozvane da ulažu u rani razvoj radi „izgradnje ljudskog kapitala kako bi se prekinuo ciklus siromaštva i nejednakosti“. Uz to, značajan obim

dokaza i znanja dobijenih istraživanjima potvrđuju da investiranje u rani razvoj predstavlja djelotvornu strategiju za smanjenje siromaštva, a sadašnji podaci ukazuju na potrebu da smanjenje siromaštva bude prioritet. Na kratki do srednjeg roka, socijalni sektori će morati da daju djelotvoran odgovor na krizu izazvanu virusom kovid 19 unapređenjem kvaliteta obrazovanja s posebnim fokusom na najranjivije, snaženjem efektivne socijalne (materijalna davanja i odgovarajuće usluge) i zdravstvene zaštite.

121 Put razvoja novog modela crnogorske ekonomije treba zasnivati na podsticanju inovacija, digitalizacije i zelene ekonomije. Nužno je postepeno uvoditi podsticajne mjere kojima se snaže one privredne aktivnosti koje osim ekonomskog razvoja zadovoljavaju i ciljeve društvenog i ekološkog razvoja, u koje spadaju zaštita životne sredine, smanjenje emisija gasova s efektom staklene bašte, povećanje energetske efikasnosti, veće korišćenje održivih izvora energije, zaštita vodnih resursa i očuvanje postojećih ekosistema. Crnoj Gori je potrebna podrška u razvoju i sprovođenju koncepta zelenog finansiranja i adekvatnih finansijskih instrumenata za jačanje održivog niskokarbonskog razvoja, uz istovremeno ostvarenje kako ekonomskih ciljeva, tako i ciljeva usmjerenih na očuvanje životne sredine uz suzbijanje negativnih efekata klimatskih promjena.

128 Postoji 199 ljekara na 100.000 stanovnika i 554 medicinske sestre i babice na 100.000 stanovnika u Crnoj Gori. To je ispod evropskog prosjeka od 325 ljekara i 554 medicinske sestre na 100.000. Crna Gora ima najmanji broj farmaceuta po glavi stanovnika u Evropi – 17 na 100.000 2015. godine

129 World Bank – Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2020

7

Analiza uzroka

Analiza uzroka

122 Ne postoje sustinska ograničenja za sprovođenje Agende 2030. Više bi se moglo reći da postoje određena uska grla koja se mogu prevazići nastavkom programa reformi u skladu s Agendom 2030 i zahtjevima procesa pristupanja EU. Ta uska grla mogu se prevazići unapređenjem upravljanja i nadzora, za što je potrebno vrijeme i politička volja. To dodatno naglašava važnost dobrog upravljanja i vladavine prava za ekonomsku transformaciju, upravljanja životnom sredinom i osiguranja da niko ne bude izostavljen. Međutim, rizici proistekli iz krize uzrokovane pandemijom kovida 19 umanjili su postignuća ostvorena tokom najmanje šest godina napretka u oblasti razvoja po mjeri čovjeka u Crnoj Gori vraćajući ga na nivo od prije 2014. godine. Prije pandemije kovida 19, na makro nivou, Crna Gora je ostvarivala relativno dobre rezultate tokom posljednjih nekoliko godina u smislu širih indikatora razvoja, kako to pokazuje veoma visoka pozicioniranost Crne Gore po indeksu razvoja po mjeri čovjeka.

123 Pandemija kovida 19 razotkrila je i dodatno pogoršala postojeće sistemske slabosti. To je uglavnom uticalo na one grupe koje su inače marginalizovane, ali je povećalo i ranjivost među brojnim građanima Crne Gore koji imaju ograničene mehanizme za ublažavanje ekonomskih šokova. Prethodna analiza je pokazala da je uticaj na ranjive grupe raznovrstan. Neki uticaji su karakteristični za određenu kategoriju, ali postoje i

zajednički obrasci deprivacija zasnovani na sistemskim uskim grlima i preprekama za pristup osnovnim pravima. Oni obuhvataju ograničen pristup osnovnim socijalnim servisima; nedostatak kvaliteta stanovanja / skloništa / samostalnog života u zajednici; ograničene prilike za dostojanstven rad i zaposlenje; slabo učešće i predstavljanje; nedostatak pravnog identiteta, statusa ili dokumentacije. Osnovni uzroci tih izazova u nastavku su sistematizovani u okviru šest oblasti, koje prožimaju tri prethodno iznesena poglavlja. Neka od tih uskih grla negativno utiču na postojeće izazove i dodatno ih pogoršavaju.

124 ***Nedovršena tranzicija na putu ka tržišnoj ekonomiji (dio procesa pristupanja EU):*** Pitanja nasljeđa bivših jugoslovenskih republika i prelaska na tržišnu ekonomiju jednim dijelom, ograničavaju sposobnost Crne Gore za ostvarivanje Agende 2030. U skorašnjim izvještajima o napretku u oblasti pristupanja EU istaknuta je potreba za unapređenjem sveukupnog upravljanja. To će se snažno odraziti na to kako Crna Gora može prevazići prethodno opisane izazove.

a. U ekonomskom smislu, Crna Gora je stvorila dualnu ekonomiju s velikim javnim sektorom, u velikoj mjeri oslanjajući se na turizam. Crna Gora se suočava s izazovom smanjenja fonda za zarade u javnom sektoru, što se odražava na fiskalnu politiku. Dominacija turizma, a s druge strane, nedostatak rasta privatnog sektora, otežavaju proces tranzicije, što je i dalje kontinuiran problem. Oslan-

janje na jednu granu u velikoj mjeri guši napore kad je u pitanju dalja diverzifikacija ekonomije.

- b. Sektor energetike i dalje dijelom zavisi of termoelektrane na ugalj i energetske infrastrukture još iz doba Jugoslavije.
- c. Proces upravljanja životnom sredinom je kompleksan iz razloga što je za rješavanje određenih problema neophodan regionalni pristup, npr. u vodoprivredi i šumarstvu. Za to će biti potrebno postići sporazume i sprovoditi politike na regionalnom nivou.
- d. Izazovi tranzicije ka tržišnoj ekonomiji doveli su i do kreiranja velikog neformalnog sektora, što predstavlja problem koji će se teško riješiti.

125 Upravljanje i odgovornost: Iako još uvijek postoje određeni nedostaci u zakonskom i strateškom okviru, glavni izazov predstavlja ograničeno sprovođenje zakona, javnih politika i strategija, te nedovoljna međusektorska saradnja. To posebno negativno utiče na ranjive kategorije.

- a. Ograničeni kapaciteti pružalaca usluga i slabi mehanizmi odgovornosti ključni su uzroci nedostataka u oblasti pružanja usluga, što dovodi do diskriminacije i isključivanja određenih grupa, a donekle pospješuje i korupciju.
- b. Važnost određenih privrednih grana i teškoće u pokušajima da se smanji veličina javnog sektora,

postali su političko pitanje. Politizacija višeg rukovodećeg kadra u državnoj službi negativno se odražava na odgovornost, transparentnost i povjerenje.

- c. Politički potezi su povremeno usporavali investicije. Način upravljanja državnim preduzećima povremeno je onemogućavao realizaciju aktivnosti privatnog sektora.

126 Demografski trendovi počinju da predstavljaju izazov za Crnu Goru: Stanovništvo u Crnoj Gori stari, sve više postaje urbano, a mladi ljudi ili nemaju prilike ili im nijesu pružene vještine koje odgovaraju potrebama tržišta.

- a. Neki mladi ljudi napuštaju Crnu Goru usljed nedostatka ekonomskih prilika. To se dijelom odnosi na nedovoljan prostor koji se stvara za privatni sektor, a dijelom na neusklađenost vještina s tržištem rada ili preduzetništvom.
- b. Urbanizacija stvara različite vrste pritiska na životnu sredinu, upravljanje otpadom i urbanističko planiranje. Takođe, utiče na raseljavanje stanovnika ruralnih područja, što može uticati na lokalne ekonomije.
- c. Privredni razvoj ima značajan uticaj na životnu sredinu. Kako ekonomija raste, nivo motorizacije se povećava, i energetska tražnja se takođe povećava kako domaćinstva postaju imućnija.

- d. Starenje stanovništva stvara različite vrste pritiska na javne usluge, što se može odraziti na finansije i efikasno usmjeravanje programa.

127 Dostupnost i korišćenje finansija otežava ostvarivanje Agende 2030: Napredak u ostvarivanju Agende 2030 uslovljen je kako raspoloživošću finansijskih sredstava, tako i stepenom efikasnosti i djelotvornosti njihovog korišćenja.

- a. Fiskalna politika se ne zasniva na širokoj poreskoj bazi. Oko 60% poreskih prihoda potiče od PDV-a, s regresivnom poreskom stopom, i postoje samo dvije stope poreza na dohodak, što znači da su siromašni nesrazmjerno pogođeni.
- b. Izdvajanja za društvene sektore čine oko 45% ukupnih rashoda tokom posljednjih pet godina, s ograničenjima izazvanim pandemijom kovida 19.
- c. Stepem efikasnosti i djelotvornosti javnih rashoda ograničen je načinom na koji se vrši distribucija.
- d. Finansije predstavljaju važan faktor za razvoj malih i srednjih preduzeća i za prelazak u formalnu ekonomiju. Teška finansijska situacija nastala usljed pandemije kovida 19 globalno pogoršava uslove kreditiranja, što će predstavljati ograničenje za ekonomije na makro nivou i onemogućavati preduzećima pristup finansijskim sredstvima.

128 Stavovi, društvene norme i nivo svijesti u velikoj mjeri oblikuju način na koji stanovništvo reaguje na određene izazove: Stavovi i društvene norme se teško mijenjaju, ali mogu imati veoma dubok uticaj. Isto važi i za Crnu Goru, gdje se duboko ukorijenjene norme mogu negativno odražavati na ostvarenje prava ranjivih grupa i odluke koje se donose u oblasti životne sredine i ekonomije.

- a. Na različite načine, sve ranjive kategorije stanovništva suočavaju se sa stigmatizacijom i diskriminacijom. To utiče na njihovu sposobnost da aktivno učestvuju u javnom životu, politici, da doprinose u ekonomskom i u društvenom smislu, a takođe slabi društvenu koheziju i otežava obezbjeđivanje da niko ne bude izostavljen.
- b. Patrijarhalne vrijednosti i tradicionalne norme, u kombinaciji s niskom prioritizacijom pitanja rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena, ometaju sprovođenje donesenih progresivnih zakonskih okvira. Rodne nejednakosti su i dalje prisutne u porodičnom i u društvenom životu, kao i u ekonomskoj i političkoj sferi. Postoji potreba za snažnijim napretkom u dijelu adresiranja simptoma nejednakosti ka suočavanju s njihovim uzrocima, uz identifikaciju i ublažavanje neželjenih posljedica.
- c. U istraživanju iz 2013. godine, Fond Ujedinjenih nacija za djecu je ustanovio da svaka deseta osoba u Crnoj Gori poznaje neko dijete koje je doživjelo

seksualno zlostavljanje, a svega 30% je svjesno tog problema.¹³⁰ To je pokazatelj da je ponekad nasilje prihvaćena norma.

- d. Građani Crne Gore imaju visoku „uslovnu nadnicu“, što znači da neće prihvatiti zarade ispod određenog nivoa, uprkos relativno visokom nivou nezaposlenosti. Isto tako, pokazatelji ukazuju na to da građani Crne Gore radije čekaju zaposlenje u javnom sektoru nego što se odlučuju za samozaposlenje (preduzetništvo) ili zaposlenje u privatnom sektoru.¹³¹

129 Nedovoljni podaci i dokazi onemogućavaju efektivno definisanje javnih politika, mjera i programa: Podaci jesu dostupni, ali često ne onog kvaliteta, nivoa rasčlanjenosti ili formata koji omogućava efektivno donošenje odluka na osnovu čvrstih pokazatelja, niti uklanjanje grešaka koje se tiču uključenosti i isključenosti u okviru socijalnih programa. To stvara prepreke u nekoliko oblasti.

- a. Nedostatak podataka predstavlja prepreku za kreiranje javnih politika, donošenje strategija i budžeta, osmišljavanje programa i pružanje usluga, a to ometa i praćenje i evaluaciju politika i programa.
- b. Podaci i dokazi o određenim ranjivim grupama, kao što su osobe s invaliditetom, pogotovo djeca sa smetnjama u razvoju; beskućnici (zbog nepostojanja registra); djeca na ulici – nijesu dostupni ili

nijesu na potrebnom nivou rasčlanjenosti.

- c. Neodgovarajuća integracija i zamjena informacija među sektorskim informacionim sistemima ograničava efektivnost prikupljanja, analize i distribucije podataka.
- d. Nepostojanje istraživačkih podataka u sektoru životne sredine onemogućava sticanje potpunog uvida u glavne izazove i u obim degradacije životne sredine.
- e. Ograničeno razumijevanje problema sa kojim se suočava poslovna zajednica, a pogotovo pitanja neformalne ekonomije, ostaje izazov prilikom odabira adekvatnih izbora u donošenju javnih politika.

130 UNICEF, KAP Survey, Violence against children in Montenegro 2013, <https://www.unicef.org/montenegro/en/reports/violence-against-children-montenegro>

131 Montenegro Growth and Jobs, World Bank, 2018



...
...
...

...
...
...

...
...
...

...
...
...

...
...
...

Da se ohrani, uz
vašu pomoć, da se
promijere na ovom
podju moguće

...
...
...



Zaključak i dalji pravci

130 Crna Gora treba da ojača sprovođenje ključnih reformi, te da unaprijedi definisanje javnih politika, monitoring i finansiranje inicijativa da bi ubrzala i održala napredak u pravcu ostvarivanja Agende 2030 i ostvarila politički prioritet pristupanja EU. Postoje javne politike i strategije koje, ako bi se na odgovarajući način primijenile i finansirale, mogu ubrzati napredak ka ostvarenju Ciljeva održivog razvoja i ojačati fokus na pristupu da niko ne bude izostavljen, te da unaprijede poštovanje ljudskih prava. Reforme na putu pristupanja EU, s obzirom na njihovu vezu s unapređenjem ukupnog upravljanja, takođe će pomoći u ostvarenju trajnog napretka u pravcu Ciljeva održivog razvoja.

131 Kovid 19 trenutno predstavlja najveći izazov u ostvarenju Ciljeva održivog razvoja i daljeg napretka u dijelu obaveza Crne Gore na polju ljudskih prava. Prethodna analiza ukazuje na pojavu novih oblika ranjivosti, uključujući i „nove siromašne“, a očekuje se i veliki uticaj na privredu. Sposobnost Crne Gore da dalje napreduje u pravcu Ciljeva održivog razvoja biće oblikovana strategijama usmjerenim na ublažavanje posljedica kovida 19 po građane, koje uzimaju u obzir multidimenzionalnu prirodu tog uticaja, kao i onima usmjerenim na oživljavanje ekonomije Crne Gore koja će, prema navodima Međunarodnog monetarnog fonda, biti druga najgore pogođena u Evropi. Uticaj pandemije kovida 19 neće se osjetiti samo u smislu rasta. S obzirom na zavisnost od turizma, mnoga preduzeća će se zatvoriti, povećaće se nezaposlenost i siromaštvo,

što će zahtijevati inovativnost i odgovarajuće politike kako bi se obezbijedio ekonomski rast iz perioda prije krize.

132 S obzirom na status Crne Gore kao zemlje srednjeg dohotka s veoma visokim razvojem po mjeri čovjeka, napredak u ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja mora uzeti u obzir multidimenzionalne aspekte koji u središte razvoja stavljaju čovjeka. Održavanje napretka u ostvarenju Ciljeva održivog razvoja zavisi od podrške ranjivim grupama stanovništva. U tom smislu, međupovezanost Ciljeva održivog razvoja predstavlja ključ za održavanje napretka i obezbjeđivanje ostvarivanja najvažijeg obećanja Agende 2030 da niko ne bude izostavljen.

Inkluzivni ekonomski razvoj i ekološka održivost

133 U najkraćem roku, Crna Gora treba da se fokusira na oporavak ekonomije. Treba da osigura da rashodi idu u pravcu podrške onima na koje je kriza kovida 19 ostavila najveći uticaj i da omogući brzi povratak na rad onima koji su sada nezaposleni, imajući u vidu održive, inkluzivne, rodno senzitivne i zelene pravce razvoja. Paketi mjera za oporavak koji teže sinergiji ekonomskih i klimatskih ciljeva imaju veći potencijal da smanje klimatske rizike, uvećaju nacionalno bogatstvo i unaprijede produktivni ljudski, društveni, fizički i prirodni kapital.

- 134** Na srednji do dugi rok, Crna Gora treba da nastavi s tranzicijom ka inkluzivnoj, održivoj i tržišnoj ekonomiji koja ide u prilog najranjivijima u društvu putem šireg programa reformi predviđenih procesom evropskih integracija. Treba nastaviti sa strukturnim reformama koje jačaju konkurentnost i čine tržište rada fleksibilnijim i koje omogućavaju otvaranje novih radnih mjesta i podstiču ekonomsko osnaživanje žena. Reforme fiskalne politike treba da idu u pravcu smanjenja zavisnosti od uske poreske baze i unapređenja efikasnosti i efektivnosti potrošnje. Smanjenje tereta državnih preduzeća i javnog sektora stvorice veći fiskalni prostor i prostor za ulaganja privatnog sektora.
- 135** Za oporavak će biti potreban intenzivniji rast privatnog sektora, pogotovo u novim oblastima koje ostvaraju veću produktivnost i bolje plaćena radna mjesta, čime se povećavaju mogućnosti za zapošljavanje van javnog sektora. U vezi s tim, pandemija kovida 19 ukazala je na strukturne ranjivosti Crne Gore usljed njene uske proizvodne baze. Odgovarajuća kombinacija javnih politika i programa kojima se valorizuju digitalizacija i zelena ekonomija, može ponuditi pravac za podsticanje strukturne transformacije ka sektorima veće vrijednosti/produktivnosti, čime se širi proizvodna baza. Veća stopa dostojanstvenog rada u formalnoj ekonomiji, veće zarade i stabilniji prihodi iz novih sektora omogućice prihod koji se može reinvestirati u ekonomiju i u izdvajanja za obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu.
- 136** Stvaranje inkluzivnijeg ekonomskog modela putem rasta privatnog sektora treba da bude prioritet. Treba da omogući većem broju građana Crne Gore da osjete pogodnosti formalnog zaposlenja s većim stopama učešća, pogotovo za žene i mlade. Potreban je razvoj vještina i njihovo usklađivanje kako bi se omogućilo mladima i ženama da djelotvorno učestvuju u tom novom ekonomskom modelu i ostvare zaposlenje koje omogućava dostojanstven rad. Šire posmatrano, za ekonomsko osnaživanje žena potrebna je dugoročna i sistemaska promjena kojom se podstiče učešće žena i liderstvo u politici i ekonomiji, te podržava inkluzivni društveno-ekonomski razvoj i rodno senzitivan oporavak nakon krize izazvane pandemijom kovida 19.
- 137** Do rasta privatnog sektora može se doći i podrškom malom biznisu za otpočinjanje poslovanja i za njihov dalji rast i opstanak. To je pogotovo važno za mlade i za žene preduzetnice na koje posebno treba obratiti pažnju. Uspostavljanje više mogućnosti za sisteme onlajn plaćanja moglo bi da bude podrška prekograničnim transferima i trgovini i da omogući pokretanje novih poslova. Mjerama treba uklanjati prepreke da bi se omogućio rast malih i srednjih preduzeća i da bi se pospješilo funkcionisanje tržišta kapitala.
- 138** Bolja regionalna integracija i ekonomska saradnja mogu biti podrška stvaranju novih tržišta za crnogorska preduzeća – jedan način kompenzovanja nepovoljnosti uzrokovanih veličinom jeste stvaranje većih tržišta putem regionalne integracije. Dok se strukturnim

reformama stvara podrška konkurentnosti, potrebni su dodatni naponi da se unaprijede usluge i infrastruktura (kako fizička, tako i e-trgovina).

139 U središtu ekonomskog razvoja treba da bude zelena ekonomija. Zeleni rast ne samo da Crnoj Gori nudi način zadovoljenja nekih zahtjeva za pristupanje EU u smislu ekonomije s nultom stopom emisije ugljenika, već i priliku da se fokusira na nove sektore i nova ulaganja. Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora, sa zahtjevom EU da se više električne energije proizvodi iz obnovljivih izvora radi zadovoljenja njenih kvota, dobijaće na značaju u narednim godinama. Razvoj zelenih tehnologija, inovacija u oblasti održive poljoprivrede i turizma, podsticanje preduzetništva, ulaganja u kvalitetna radna mjesta, igraće presudnu ulogu u ostvarivanju dobiti od zelene ekonomije.

140 Bolje upravljanje životnom sredinom značilo bi podršku razvoju ekonomskog modela kojim se prekida uslovljenost rasta degradacijom životne sredine. Crna Gora mora promovisati veću zaštitu životne sredine kako na nacionalnom, tako i na regionalnom nivou, uključujući njene brojne elemente (biodiverzitet, vodoprivreda, šumarstvo), ali i prekogranična pitanja. Za to su potrebne efektivne politike, kao i inkluzivno i efektivno učešće i edukacija javnosti, s jedne strane, i efikasnije kazne i veće poštovanje propisa u praksi, sa druge strane.

141 Crna Gora treba da pokuša da preduzme ambiciozniji program u oblasti životne sredine, za što je potrebna odgovarajuća kombinacija javnih politika i ulaganja, da bi se ublažile emisije gasova sa efektom staklene bašte, uz istovremeno unapređenje aktivnosti na prilagođavanju klimatskim promjenama. Treba nastaviti s naporima na smanjenju emisija ugljenika, kao i na unapređivanju praksi odlaganja i tretmana otpada. To će postaviti temelje održive cirkularne ekonomije, kao vitalnog elementa tranzicije ka ekonomiji s nultom stopom emisija ugljenika. Treba nastaviti s aktivnostima usaglašavanja politika sa ciljevima kojima teži EU, te rješavati nedostatke u njihovom sprovođenju. Mjerama za jačanje administrativnih kapaciteta u oblasti upravljanja životnom sredinom, boljom koordinacijom na lokalnom i na nacionalnom nivou uključujući bolju kontrolu i nadzor, unaprijediće se sposobnost Crne Gore kad je u pitanju usaglašavanje sa ciljevima i politikama EU.

142 Prilagođavanje klimatskim promjenama i smanjenje rizika od prirodnih katastrofa jesu komplementarni pristupi u upravljanju klimatskim rizicima, izgradnji otpornih društava i zaštiti života i zdravlja ljudi. U okviru tekućih napora da ekonomija bude više u skladu s očuvanjem životne sredine, potrebno je ostvariti napredak u oblastima upravljanja vodama, očuvanja biodiverziteta i upravljanja otpadom, zajedno s prostornim planiranjem koje se može realizovati na regionalnom nivou, kako bi Crna Gora i njeni susjedi mogli iskoristiti prednosti ekonomije obima.

Razvoj ljudskog kapitala, smanjenje siromaštva i društvena uključenost

143 Očuvanje i, gdje je to moguće, povećanje društvenih izdvajanja za oblasti kao što su zdravstvo, socijalna i dječija zaštita i obrazovanje, presudno je za zaštitu najranjivijih grupa kako ne bi ušli u zonu siromaštva i društvene isključenosti. Potrebno je bolje planiranje, budžetiranje, opredjeljivanje i praćenje javnih sredstava i veća efektivnost i efikasnost društvene potrošnje, uključujući i bolje usmjeravanje i direktan pristup najranjivijim grupama. Postoji i potreba da se ispituju alternativni i inovativni izvori finansiranja za društveni sektor (na primjer, obveznice društvenog uticaja), te da se prioritizuju izdvajanja u oblastima maksimalnog povraćaja u odnosu na uloženo, uključujući i rani razvoj djece.

144 Postojeće zakonske nedostatke u ovoj oblasti treba izmijeniti i razvijati politike zasnovane na podacima, koje promovišu razvoj ljudskog kapitala i društvenu uključenost najranjivijih. Međutim, najvažnije je ulagati dodatne napore da se osigura efektivna i efikasna primjena postojećeg zakonskog okvira i javnih politika unapređenjem kapaciteta za planiranje, budžetiranje, realizaciju i međusektorsku koordinaciju, kao i za monitoring i evaluaciju. Socijalna zaštita treba da promoviše zaposlenost onih koji su izvan tržišta rada, pogotovo s obzirom na činjenicu da 48% korisnika materijalnih

davanja kod kojih je rađena procjena imovnog stanja ima potencijal da radi (Svjetska banka, 2013).¹³²

145 Kovid 19 je otkrio slabosti i dobre strane sistema u oblasti zdravstva, socijalne i dječije zaštite i obrazovanja, kao i potrebu da se osnaže upravljanje i administrativni mehanizmi u svim društvenim sektorima u Crnoj Gori. Time bi se povećali otpornost, međusektorska saradnja, fleksibilnost i prilagodljivost nacionalnih sistema na šokove i izazove, te smanjio teret birokratije. Ujedno, to je i prilika da se iskoristi moć digitalnih tehnologija u svim društvenim sektorima da bi se promovisala društvena promjena uz istovremeno snaženje odgovornosti kreatora politika i pružalaca usluga da se osigura razvoj u čijem je središtu čovjek i iz kog niko nije izostavljen.

146 Treba razvijati kapacitete pružalaca usluga u svim relevantnim sektorima da primjenjuju integrisane pristupe po mjeri pojedinca, zasnovane na ljudskim pravima i na kulturno i rodno senzitivnim politikama u osmišljavanju i sprovođenju usluga socijalne i dječije zaštite. Potrebno je proaktivno uključivati najranjivije grupe i osiguravati integraciju usluga kako bi se odgovorilo na potrebe onih do kojih trenutno ne dosežu ili koji su u riziku da budu izostavljeni. Uz to, moraju se povećavati dostupnost i raznovrsnost usluga nastavkom trenda licenciranja nedržavnih aktera kao pružalaca usluga, uključujući i organizacije civilnog društva.

¹³² Definisano kao radno sposobni pojedinci (15–64) koji su na redovnom školovanju ili osposobljavanju i nemaju invaliditet.

147 U tom smislu, Crna Gora treba da unapređuje prikupljanje kvalitetnih i raščlanjenih administrativnih podataka i podataka o domaćinstvima (gdjegod je to moguće, razdvojeno po regionalnoj pripadnosti, uzrastu, rodu, etničkom porijeklu i invaliditetu) kako bi se popunile praznine u podacima. Osim toga, Crna Gora treba da promoviše integraciju sektorskog prikupljanja podataka, olakša multisektorske intervencije za koje je potrebno usaglašavanje podataka, te da unaprijedi digitalizaciju, aktivnu distribuciju i korišćenje podataka prilikom izrade politika, monitoringa i evaluacije.

148 U okviru napora za bolji oporavak od pandemije kovida 19, na srednji do dugi rok, od presudnog značaja biće unapređenje lokalnih i nacionalnih inicijativa, na nivou zajednice, koje promovišu društvenu koheziju. Društvena uključenost najranjivijih kategorija, jačanje učešća organizacija civilnog društva i razvoj potencijala pojedinaca i zajednica da doprinesu promjeni društva i ponašanja, doprinijeće ubrzanju napretka u ispunjavanju Ciljeva održivog razvoja.

149 Kako niko ne bi bio izostavljen, važno je osigurati učešće i uključenost najranjivijih grupa u donošenje odluka koje utiču na njihove živote. Promovisanje svijesti o pravima i osnaživanje su presudni da bi pojedinci mogli ostvarivati svoja prava i tražiti zaštitu prilikom kršenja, npr. kroz podršku u pristupu pravdi.

150 Da bi se bolje uključile ranjive grupe i stvorilo inkluzivnije društvo, treba mijenjati ponašanja i stavove. Crna Gora treba da nastavi da promoviše društvenu promjenu podizanjem svijesti o pravima i osporavanjem i suzbijanjem negativnih stavova, ponašanja i praksi koje dovode do stigmatizacije, diskriminacije i društvene isključenosti ranjivih grupa i održavanja prevaziđenih društvenih i rodni normi i stereotipa, diskriminatornih postupanja, društvene isključenosti, nasilja i iskorišćavanja.

151 Treba se snažnije fokusirati na prepoznavanje činjenice da je rodna ravnopravnost u svim sferama preduslov održivog rasta i stabilnosti društva. Potreban je snažniji institucionalni odgovor da bi se unaprijedio položaj žena, djelotvornije suzbijalo nasilje i obezbijedila zaštita žrtvama nasilja. Potrebno je uspostaviti rodne indikatore u svim institucijama, na svim nivoima i za sve pozicije.

Upravljanje, institucije i društvena uključenost

152 Crna Gora treba da ubrza sprovođenje reformi vezanih za pristupanje EU, pogotovo u oblasti vladavine prava, javne uprave i ljudskih prava. Nacionalna strategija održivog razvoja je sveobuhvatan dokument kojim se trasira put održivog razvoja. Da bi se stvari odvijale u željenom pravcu, neophodna je unaprijeđena koordinacija brojnih institucija uz posvećivanje nophodne

pažnje jačanju nacionalnih kapaciteta za sprovođenje, prikupljanje i korišćenje podataka, kao i monitoring i evaluaciju.

153 Crna Gora će morati da riješi problem korupcije i uspostavi snažnije garancije za osiguranje nezavisnosti i efektivnog funkcionisanja pravosuđa. To je važno sa stanovišta povećanja odgovornosti i snaženja povjerenja u institucije. Građane treba osnažiti kako bi donosio odluka pozivali na odgovornost.

154 Da bi se jačala društvena kohezija, od najvećeg je značaja da oni na pozicijama uticaja daju sopstveni primjer i da u svojim izjavama i ponašanjima podstiču poštovanje raznovrsnosti i rješavanje razlika kroz dijalog. Osim toga, postoji potreba da se podstiče kultura dijaloga u Crnoj Gori na svim nivoima. Potrebno je otvoriti prostor za inkluzivnije i svrsishodnije učešće građana, pogotovo žena, mladih i manjina, u strukturi upravljanja, kao i u javnom i političkom životu. Omogućavanjem marginalizovanim grupama da im se čuje glas u procesima upravljanja osnažiće osmišljavanje politika i programa po mjeri pojedinaca, čime se pruža podrška ostvarivanju ljudskih prava. Da bi mogli svrsishodno da učestvuju, građani treba da imaju veći pristup informacijama. Treba osnažiti nezavisnost i profesionalizam medija, a mediji treba da obezbijede prostor za dobro informisanu debatu u kojoj se iskazuje poštovanje za drugačije stavove. Kontinuirani dijalog i debata doprinijeće većem razumijevanju, iznalaženju zajedničkih rješenja za izazove, ali i poštovanju razlika i unapređenju društvene kohezije

155 Potrebna su dalja unapređenja kako bi se osiguralo da javna uprava bude depolitizovana i po mjeri građana, zasnovana na zaslugama i profesionalna, sa snažnim kapacitetima za donošenje politika zasnovanih na pouzdanim podacima. Bolje upravljanje javnim finansijama i sprovođenje najboljih praksi upravljanja učinkom takođe bi unaprijedilo funkcionisanje javne uprave.

156 Treba uspostaviti i mehanizme za sistematsku koordinaciju i praćenje donatorske podrške i ciljano finansiranje u pravcu ostvarivanja Ciljeva održivog razvoja. Jačanje procesa i kapaciteta srednjoročnog finansijskog planiranja i programskog budžetiranja (uključujući i indikatore za praćenje ishoda programa) imalo bi pozitivan efekat na socijalne politike usmjerene na siromašne i omogućilo bi korekciju kursa putem analize rashoda, kako bi se osiguralo da ranjive grupe imaju pristup svojim pravima.





UNITED NATIONS
MONTENEGRO

