

---

**AKCIONI PLAN ZA USAGLAŠAVANJE S PRAVNOM TEKOVINOM U  
OBLASTI EKONOMSKE I MONETARNE POLITIKE**

Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna politika

---

**Januar 2017**

## SADRŽAJ

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| UVOD .....                                                                                                       | 5  |
| I. MONETARNA POLITIKA .....                                                                                      | 8  |
| I.1. ZAKONODAVNI OKVIR .....                                                                                     | 8  |
| A) Nezavisnost centralne banke: .....                                                                            | 8  |
| a) Funkcionalna nezavisnost CB: .....                                                                            | 8  |
| b) Institucionalna nezavisnost.....                                                                              | 9  |
| c) Lična nezavisnost.....                                                                                        | 10 |
| d) Finansijska nezavisnost .....                                                                                 | 11 |
| B) Zabrana monetarnog finansiranja .....                                                                         | 12 |
| C) Zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama .....                               | 14 |
| D) Integracija centralne banke u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) .....                                  | 16 |
| E) Standardi za korišćenje valute .....                                                                          | 17 |
| I.2. INSTITUCIONALNI OKVIR I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI .....                                                    | 19 |
| I.2.1 Nadležnosti i kapaciteti institucija za sprovođenje monetarne politike.....                                | 19 |
| I.2.2 Potrebe jačanja kapaciteta .....                                                                           | 22 |
| II. EKONOMSKA POLITIKA .....                                                                                     | 23 |
| II. 1. ZAKONODAVNI OKVIR .....                                                                                   | 23 |
| A) Učestvovanje u koordinaciji ekonomskih politika na nivou EU.....                                              | 23 |
| B) Procedure praćenja makroekonomskih neravnoteža (MIP) .....                                                    | 23 |
| C) Pakt o stabilnosti i rastu .....                                                                              | 24 |
| D) Usklađenost sa Direktivom Savjeta 85/2011, uključujući fiskalne notifikacije i ESA<br>2010 metodologiju ..... | 25 |
| II. 2. INSTITUCIONALNI OKVIR I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI .....                                                  | 28 |
| II. 2.1. Nadležnost i kapaciteti institucija u vođenju ekonomske politike .....                                  | 29 |
| II. 2.2. Potrebe jačanja kapaciteta .....                                                                        | 29 |

## UVOD

Pravnu tekovinu Evropske unije (EU) u oblasti ekonomske i monetarne politike čine Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU) i Protokol (br. 4) o Statutu Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke (u daljem tekstu: Statut ESCB i ECB) i to za pitanje nezavisnosti nacionalne centralne banke, zabrane monetarnog finansiranja i privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama. Pored toga, pravnu tekovinu EU za ovo poglavlje čine i uredbe/direktive/odluke koje se odnose na privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama, tehnički okvir korišćenja eura kao zvaničnog sredstva plaćanja i fiskalnu politiku. Države članice smatraju svoje politike zajedničkim pitanjem i predmet su fiskalnog i šireg ekonomskog i finansijskog nadzora.

Nove države članice, takođe, treba da se usklade sa kriterijumima definisanim UFEU kako bi mogle da prihvate euro u odgovarajućem roku nakon pristupanja. Do tada će one biti države članice sa odstupanjem od korišćenja eura i smatraće svoje politike deviznog kursa pitanjem od zajedničkog interesa. U slučaju Crne Gore, pregovaračko poglavlje 17 predstavlja specifično poglavlje koje se ne može podvoditi i u potpunosti oslanjati na iskustva ostalih zemalja članica EU. Imajući u vidu činjenicu da Crna Gora koristi euro kao zvanično sredstvo plaćanja, izvjesno je da će pitanje monetarne strategije u Crnoj Gori biti sastavni dio pregovaranja sa EU u okviru Poglavlja 17. Crna Gora je svjesna da se njen sadašnji način korišćenja eura u potpunosti razlikuje od članstva u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU). Crna Gora želi da zadrži euro kao jedinu zvaničnu valutu, ali ne zahtijeva da pristupi Eurozoni na dan pristupanja. U tom kontekstu, Crna Gora će težiti da ispuni kriterijume konvergencije za pristupanje Eurozoni.

Na osnovu skining sastanaka održanih 10-11. januara 2013. (eksplanatorni sastanak) i 25-26. februara 2013. (bilateralni sastanak), Evropska komisija (EK) je u svom Izvještaju, objavljenom 7. maja 2014. ocijenila da Crna Gora nije u dovoljnoj mjeri spremna za početak pregovora u ovom poglavlju. Stoga, EK je preporučila da se poglavlje otvori za pregovore nakon što se ispune sljedeća dva mjerila:

- Crna Gora treba da izmijeni član 8 i član 17a Odluke Centralne banke Crne Gore o obaveznoj rezervi banaka, koji omogućava bankama da izdvoje i drže do 25 ili 35% minimalne rezerve u obliku državnih zapisa koje je emitovala Crna Gora, kako bi se eliminisala mogućnost da se rezerva banaka drži u obliku državnih zapisa.
- Crna Gora treba da usvoji i dostavi Komisiji detaljan akcioni plan, koji definiše jasne ciljeve i vremenske rokove za potpuno usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom Ekonomske i monetarne unije, kao i mjere za razvoj potrebnih administrativnih kapaciteta koji će omogućiti da se implementira pravna tekovina do datuma pristupanja EU. Akcioni plan, takođe, treba da sadrži vremenski okvir za postizanje ESA 2010 standarda u pogledu nivoa deficita opšte države i javnog duga, kao i za dostavljanje pretpristupnih fiskalnih notifikacija, što bi pojačalo redovnu procjenu ekonomskih performansi Crne Gore u kontekstu EU pretpristupnog ekonomskog nadzora.

U skladu s preporukama EK, radna grupa za 17. poglavlje je, počev od maja 2014. otpočela aktivnosti na pripremi sveobuhvatnog akcionog plana, kojim se za podoblasti

monetarne i ekonomske politike definišu ciljevi i vremenski okvir za usklađivanje s pravnom tekovinom EMU, kao i mjere za razvoj relevantnih administrativnih struktura za njenu implementaciju.

Predstavnici RG 17 su 24-25. jula 2014. imali konsultacije s ekspertom iz R. Slovenije na temu uvođenja i implementacije ESA standarda, u okviru bilateralne ekspertske pomoći u organizaciji Ministarstva vanjskih poslova Republike Slovenije. Konsultacije su imale za cilj da se, uz zajedničku diskusiju, definišu i razviju osnovne komponente potrebne za efikasno sprovođenja ESA 2010 standarda, kao i stvori okvir za dalju saradnju. Zaključci s ovih konsultacija su predstavljali korisnu osnovu za dalje razvijanje ovog akcionog plana u podoblasti ekonomske politike.

## **AKCIONI PLAN ZA USAGLAŠAVANJE S PRAVNOM TEKOVINOM EU U OBLASTI EKONOMSKE I MONETARNE POLITIKE**

Cilj ovog akcionog plana je da se detaljno izlože neophodni koraci za usklađivanje crnogorskog zakonodavstva u oblasti monetarne i ekonomske politike EU, kao i da se definišu sve relevantne mjere koje će omogućiti efikasno sprovođenje pravnih tekovina Ekonomske i monetarne unije (EMU) do dana pristupanja EU. Ovaj akcioni plan ne samo da će omogućiti Crnoj Gori da stvori preduslove za otvaranje pregovora za poglavlje 17, uspješnim ispunjavanjem referentnih mjerila za otvaranje poglavlja, već će i definisati neophodan osnov za relevantne zakonodavne i institucionalne promjene u cilju boljeg ispunjavanja njenih zadataka kao buduća država članica Evropske unije, u smislu koordinacije ekonomske i monetarne politike.

U skladu sa pomenutim ciljem, ovaj akcioni plan podijeljen je na dva dijela: I. Monetarna politika; i II. Ekonomska politika, pri čemu je svaki razrađen tako da obuhvati prilagođavanje zakonskog okvira i mišljenja o institucionalnom i administrativnom okviru.

Potpoglavlja o zakonodavnom okviru sastoje se od tri dijela za svaku konkretnu oblast pravnih tekovina EMU, označavajući zahtjeve pravnih tekovina EMU, ocjenu trenutne situacije u Crnoj Gori, i relevantne mjere i rokove za njihovo efikasno sprovođenje.

U skladu sa zahtjevima referentnih mjerila za otvaranje, posebna pažnja posvećena je definisanju realnog roka za dostizanje standarda ESA 2010 kada su u pitanju nivoi deficita i duga opšte vlade, kao i rokova za dostavljanje pretpristupnih fiskalnih notifikacija.

## I. MONETARNA POLITIKA

### I.1. ZAKONODAVNI OKVIR

#### A) Nezavisnost centralne banke:

##### a) Funkcionalna nezavisnost CB:

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>a.1</b> | <b>Zahtjevi pravne tekovine EMU</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|            | <ul style="list-style-type: none"><li>• Primarni cilj nacionalne centralne banke (NCB) da bude iskazan na jasan i pravno siguran način koji treba da bude u potpunosti u skladu s primarnim ciljem stabilnosti cijena, definisan članovima 127(1) i 282(2) UFEU.</li><li>• NCB treba da ima sva neophodna sredstva da nezavisno ispuni ovaj cilj. Zakon kojim se uređuje funkcionisanje NCB treba da obezbijedi jasnu definiciju njene nadležnosti u skladu s primarnim ciljem stabilnosti cijena.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>a.2</b> | <b>Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|            | <ul style="list-style-type: none"><li>- Član 4 Zakona o CBCG predviđa da je osnovni cilj CBCG podsticanje i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, uključujući podsticanje i održavanje zdravog bankarskog sistema i sigurnog i efikasnog platnog prometa. Osim toga, Zakon navodi da CBCG doprinosi postizanju i održavanju stabilnosti cijena. To nije u skladu sa članom 127 Ugovora o funkcionisanju EU koji predviđa da stabilnost cijena treba da bude primarni cilj.</li><li>- Preporuka EK je da Zakon o CBCG, stoga, treba izmijeniti kako bi se stabilnost cijena postavila kao primarni cilj na jasan i pravno siguran način kako je predviđeno članovima 127 (1) i 282 (2) UFEU i članom 2 Statuta ESCB i ECB. Isto tako, član 143 Ustava Crne Gore treba uskladiti s ovim odredbama i njime se mora odrediti da je stabilnost cijena primarni cilj CBCG. Osim toga, u cilju osiguranja funkcionalne nezavisnosti CBCG, Zakon o CBCG treba da na jasan i pravno valjan način, osim primarnog, navede ostale ciljeve, te precizno definiše zadatke i funkcije CBCG, u skladu s članom 2 Statuta ESCB i ECB. Sekundarni cilj CBCG, koji treba primjenjivati od dana pristupanja, je podrška ekonomskim politikama EU.</li></ul> |
| <b>a.3</b> | <b>Mjere i vremenski rok</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|            | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Izmjenama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore</b> precizno će se utvrditi ciljevi Centralne banke od dana pristupanja EU, odnosno od dana pristupanju EMU, na način kako to zahtijevaju relevantne odredbe UFEU i Statut ESCB i ECB. <b><u>Rok: III kvartal 2017. godine.</u></b></li><li>• U cilju usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom, zapoćeće se postupak za promjenu člana 143 Ustava Crne Gore, na način da se iz teksta ove ustavne norme izostavi dosadašnje određivanje funkcija i zadataka Centralne banke Crne Gore, a da se unese novo određenje kojom će se utvrditi da se status, ciljevi, funkcije i zadaci, poslovanje i organizacija Centralne banke Crne Gore uređuju zakonom. <b><u>Rok: II kvartal 2018.</u></b></li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

## b) Institucionalna nezavisnost

### b.1 Zahtjevi pravne tekovine EMU

- U skladu s članom 130 UFEU, institucionalna nezavisnost uključuje zabranu centralnim bankama da traže ili primaju uputstva od strane državnih organa, kao i zabranu pokušaja državnih organa da utiču na članove organa za donošenje odluka NCB, čije odluke mogu uticati na ispunjenje zadataka NCB koje se odnose na ESCB.

### b.2 Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori

- Član 7 Zakona o CBCG propisuje da je CBCG nezavisna u ostvarivanju ciljeva i izvršavanju funkcija utvrđenih Zakonom o CBCG. Ovaj član takođe sadrži opštu zabranu trećim licima da daju uputstva članovima organa za donošenje odluka u CBCG. Njime se takođe zabranjuje CBCG, članovima njenih tijela i zaposlenima u CBCG da primaju i traže uputstva od državnih i drugih organa i organizacija ili drugih lica. Iako su **ove osnovne odredbe Zakona o CBCG u skladu sa UFEU**, postoje ostale odredbe ovog zakona i odredbe drugih zakona koje nisu u skladu sa zabranom davanja uputstava, koje treba uskladiti s pravnom tekovinom EU, i to:
- Na osnovu člana 11 Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima s inostranstvom, CBCG može propisati zaštitne mjere samo uz saglasnost Vlade. **Ovu odredbu treba izmijeniti kako bi se omogućilo CBCG da uvodi zaštitne mjere bez angažovanja Vlade;**
- Član 6 stav 2 Zakona o CBCG omogućava CBCG da samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom za izvršavanje funkcija utvrđenih Zakonom o CBCG, ali daje pravo Skupštini Crne Gore da odlučuje o raspolaganju imovinom čija vrijednost prelazi 150 miliona eura. **Ovaj član treba izmijeniti i omogućiti CBCG da nezavisno raspolaže svojom imovinom;**
- Na osnovu člana 62 stav 2 Zakona o CBCG, sjednicama Savjeta osim članova Savjeta Centralne banke mogu, po pozivu, prisustvovati druga lica, bez prava glasa. **Ovaj član treba izmijeniti kako se ne bi dozvolilo članovima Vlade ili bilo koje organizacije pomenute u članu 7 Zakona o CBCG da prisustvuju sjednicama Savjeta, čak i bez prava glasa;**
- Zakon o CBCG ne uključuje zabranu tijelima, izuzev nezavisnih sudova, da na pravnoj osnovi cenzurišu odluke vezane za obavljanje zadataka CBCG koji se odnose na ESCB, pa takvu odredbu treba uključiti u zakonodavstvo.
- Kada su u pitanju rezerve centralne banke, CBCG može, na osnovu člana 13 stav 3 Zakona o CBCG, samo nakon konsultacija sa Vladom, formirati specijalne rezerve koje se koriste za pokriće određenih specifičnih operativnih troškova poslovanja. **U cilju zaštite nezavisnosti CBCG, sve zakonske obaveze NCB da unaprijed konsultuju treća lica treba eliminisati do datuma pristupanja.**
- Zakon o CBCG i Odluka CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci definišu pravila o posebnom instrumentu monetarne politike koji omogućava CBCG da bankama odobrava hitnu pomoć za likvidnost, ali ne prave preciznu razliku između ovog instrumenta i mogućnosti Vlade Crne Gore da pruža finansijsku pomoć i djeluje kao zajmodavac u krajnjoj instanci. Odsustvo jasnog razgraničenja nadležnosti može dovesti CBCG u situaciju da bude pod pritiskom preuzimanja obaveze Vlade. To nije u skladu sa zabranom davanja/primanja uputstava i takođe nije u skladu sa zabranom monetarnog finansiranja. **Crna Gora treba da u svom zakonodavstvu napravi jasnu**

|            |                                                                                                                                                                                         |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | razliku između hitne pomoći bankama za likvidnost koju daje CBCG i funkcije Vlade da pruža finansijsku likvidnost i djeluje kao zajmodavac u krajnjoj instanci.                         |
| <b>b.3</b> | <b>Mjere i vremenski rok</b>                                                                                                                                                            |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Izmjenama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore implementiraće se sve zahtijevane promjene. <b><u>Rok: III kvartal 2017. godine</u></b></li> </ul> |

### c) Lična nezavisnost

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>c.1</b> | <b>Zahtjevi pravne tekovine EMU</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zahjev za ličnu nezavisnost za cilj ima pružanje sigurnosti mandata članova tijela za donošenje odluka u NCB (npr. minimalno trajanje mandata, pravila vezana za osnove za razrješenje, pravo na sudsko preispitivanje). Članovi tijela za donošenje odluka u ESCB ne smiju imati mandat ili interes koji može uticati na njihove aktivnosti, bilo kroz mandat na izvršnim ili zakonodavnim pozicijama u državi ili u regionalnoj ili lokalnoj upravi ili kroz uključivanje u poslovnu organizaciju. Oni treba da izbjegavaju svaku situaciju koja daje povod za sukob interesa.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>c.2</b> | <b>Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Član 49 Zakona o CBCG u skladu je sa opštim zahtjevom na osnovu člana 14.2 Statuta ESCB i ECB u vezi sa zahtjevom za sigurnost mandata guvernera i članova Savjeta Centralne banke -obezbjeđivanjem mandata u trajanju od šest godina.</li> <li>U skladu s članom 57 Zakona o CBCG, mandat člana Savjeta koji se imenuje na mjesto člana Savjeta kome je prestala funkcija prije isteka mandata, traje do isteka mandata člana Savjeta kojeg zamjenjuje. <b>Ova odredba nije u skladu članom 14.2 Statuta ESCB i ECB.</b> Kako bi se zaštitila lična nezavisnost novog člana Savjeta Centralne banke, njemu/njoj takođe treba dati pun mandat u trajanju od šest godina, osim ako se mandati članovima Savjeta Centralne banke postavljaju u fazama tako da se oni namjerno imenuju u različitim periodima kako bi se osigurao kontinuitet u organu za donošenje odluka.</li> <li>Član 14.2 Statuta ESCB i ECB propisuje da razriješeni guverneri NCB mogu uputiti takvu odluku Sudu pravde EU. Nacionalno zakonodavstvo treba da se pozove na Statut ESCB i ECB ili da ne uskrati pravo da se takva odluka uputi Sudu pravde EU (<i>pošto je član 14.2 Statuta ESCB i ECB direktno primjenjiv</i>). Shodno tome, Zakon o CBCG u članu 56 ne sadrži odredbe o ovome jer se on odnosi samo na „nadležni sud“. Međutim, <b>rok za sprovođenje takvog postupka mora biti usklađen s članom 14.2 Statuta ESCB i ECB do datuma pristupanja.</b></li> <li>Zakon o CBCG pruža osnov za razrješenje ostalih članova tijela koja donose odluke u centralnoj banci. U slučajevima gdje nacionalni zakon navodi niz posebnih razloga za razrješenje, <b>Komisija preporučuje, iz razloga pravne sigurnosti, pozivanje na član 14.2 Statuta ESCB i ECB ili bar spominjanje „ozbiljnog prekršaja“</b> kao glavnog razloga za razrješenje, jer drugi navedeni razlozi mogu samo biti specifikacija istog.</li> </ul> |
| <b>c.3</b> | <b>Mjere i vremenski rok</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

- **Izmjenama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore** implementiraće se sve zahtijevane promjene. **Rok: III kvartal 2017. godine**

#### d) Finansijska nezavisnost

##### d.1 Zahtjevi pravne tekovine EMU

- Finansijsku nezavisnost treba procjenjivati ne samo iz perspektive da li neka treća strana može vršiti neposredni ili posredni uticaj na zadatke NCB, već i da li ona ima neposredni ili posredni uticaj na njenu sposobnost da ispuni svoj mandat.
- Države članice naročito ne smiju uticati na mogućnost NCB da zapošljava i zadržava kvalifikovani kadar neophodan za nezavisno obavljanje zadataka koji su joj povjereni UFEU i Statutom ESCB i ECB.
- Države članice su obavezne da finansijski priskoče u pomoć NCB kada je to apsolutno potrebno.

##### d.2 Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori

- U skladu sa članom 6. Zakona o CBCG, CBCG samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom koja je potrebna za izvršavanje njenih funkcija. Međutim, **Skupština Crne Gore ima pravo da odluči o raspolaganju imovinom čija vrijednost premašuje 150 miliona eura, što nije u skladu s pravnom tekovinom Evropske Unije. Ovo pravo Skupštine se mora ukinuti prije datuma pristupanja.**
- Zakon o državnoj imovini reguliše uslove i način korišćenja određene državne imovine koja je u zakonskom vlasništvu države, ali kojom raspolaže CBCG. U tom kontekstu, državni organi mogu dati instrukcije CBCG o imovini kojom ona raspolaže. Finansijska nezavisnost CBCG bi bila umanjena pošto ona više ne bi bila u mogućnosti da u potpunosti slobodno odlučuje o raspodjeli svojih resursa i ne bi bila u mogućnosti da obezbijedi dovoljna sredstva za obavljanje svojih zadataka. Stoga, u **Zakonu se mora izričito navesti da CBCG treba da bude zakonski vlasnik neophodne imovine.**
- Kada su u pitanju rezerve centralne banke, CBCG može, shodno članu 13. Zakona o CBCG, formirati specijalne rezerve koje se koriste za pokrivanje određenih troškova poslovanja, tek nakon konsultacije s Vladom. **Kako bi se zaštitila finansijska i institucionalna nezavisnost CBCG, sve zakonske obaveze nacionalne CB da konsultuje treća lica treba izbjegavati ex ante.**
- Shodno Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji, reviziju CBCG obavlja državni revizor. Revizija bi trebalo da se obavlja na nepolitičkim, nezavisnim i čisto profesionalnim osnovama. Aktivnosti nezavisnih spoljnih revizora NCB, u skladu s članom 27.1 Statuta i članom 76. Zakona o CBCG ne treba dovoditi u pitanje. Državna revizija ne bi trebalo da obuhvata zadatke NCB koji se odnose na ESCB. Revizija bi trebalo da poštuje zabranu davanja instrukcija nacionalnim centralnim bankama i njihovim organima koji donose odluke.

##### d.3 Mjere i vremenski rok

- **Izmjenama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore** implementiraće se promjene zahtijevane u alinejama 1 i 3 (kojima će se isključiti pravo Skupštine Crne Gore da odlučuje o imovini CBCG, kao i obaveza CBCG da se konsultuje sa Vladom

Crne Gore pri utvrđivanju specijalnih rezervi CBCG). **Rok: III kvartal 2017. godine.**

- U vezi sa komentarom iz alineje 2 koji se odnosi na zahjev da se propiše da je CBCG “zakonski vlasnik” imovine, **ne planiraju se promjene** postojeće zakonske regulative s tim u vezi: **Obrazloženje:** *Odredbama člana 6 stav 1 Zakona o državnoj imovini propisano je da imovinska prava i ovlašćenja u pogledu državne imovine vrši Vlada Crne Gore, odnosno organ jedinice lokalne samouprave određen zakonom i statutom opštine, odnosno Skupština Crne Gore iznad određene vrijednosti, pod uslovima i na način utvrđen tim zakonom, **ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.** Na osnovu navedenog ovlašćenja da se posebnim zakonom drugačije urede imovinska prava i ovlašćenja u pogledu državne imovine, a u cilju obezbjeđivanja poštovanja principa finansijske nezavisnosti Centralne banke, **odredbama člana 6 stav 1 Zakona o Centralnoj banci Crne Gore je izričito propisano da Centralna banka samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom** za izvršavanje funkcija utvrđenih zakonom. Navedenim odredbama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore, Centralna banka Crne Gore je u vezi sa imovinskim pravima i ovlašćenjima u pogledu državne imovine **suštinski izjednačena** sa “zakonskim vlasnikom imovine”, jer ima sva prava da samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom kao da je vlasnik te imovine. Unošenjem odredbi da je Centralna banka “zakonski vlasnik neophodne imovine”, u potpunosti bi se narušio uspostavljeni princip da je imovina svih državnih organa i organizacija državna imovina, a suštinski se Centralnoj banci ne bi dala veća prava od onih koje sada ima.*

- U vezi sa komentarom iz alineje 2 za preciziranje i ograničenje obima revizije Državne revizorske institucije, 24.07.2014. je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji (Sl. list CG br. 31/14). Odredbama člana 1 ovog zakona izvršena je dopuna člana 4 samog zakona, koja glasi: *“Izuzetno od stava 1 ovog člana, Institucija vrši reviziju finansijskih iskaza Centralne banke Crne Gore, vodeći računa o samostalnosti Centralne banke Crne Gore u ostvarivanju ciljeva i izvršavanju njenih ustavnih funkcija.”* Ukoliko se ocijeni da ove izmjene nijesu obezbijedile potpunu usklađenost sa pravnom tekovinom EU iz ove oblasti, odgovarajuće izmjene će se predložiti u izmjenama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore kako slijedi:
- U dijelu koji se odnosi na period prije pristupanja Crne Gore EU, dodaće se novi član koji glasi: *“Reviziju operativne efikasnosti upravljanja Centralne banke Crne Gore vrši Državna revizorska institucija, ne ispitujući ostvarivanje ciljeva i izvršavanje funkcija Centralne banke”.* Istovremeno, prelazne odredbe nacрта zakona predlažu brisanje člana 4 stav 3 važećeg Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji”.
- U dijelu koji se odnosi na period nakon pristupanja Crne Gore EU, dodaće se novi član i jedna od odredbi će glasiti *“Poslovanje Centralne banke u dijelu ispunjavanja njenih poslova koji se odnose na ESCB ne može biti predmet revizije od strane Državne revizorske institucije”.* **Rok: III kvartal 2017. godine.**

## B) Zabrana monetarnog finansiranja

### B.1 Zahtjevi pravne tekovine EMU

- Član 123(1) UFEU propisuje zabranu monetarnog finansiranja kao instrumenta u oblasti ekonomske politike. On zabranjuje aranžmane prekoračenja ili bilo koju vrstu kreditnih plasmana sa ECB ili nacionalnim centralnim banakama država članica u korist institucija, tijela, kancelarija ili agencija Unije, centralnih vlada, regionalnih, lokalnih ili drugih javnih organa, ostalih tijela koje reguliše javno pravo, ili javnih preduzeća država članica, kao i kupovinu dužničkih instrumenata direktno od ovih subjekata javnog sektora od strane ECB ili nacionalnih centralnih banaka.
- UFEU sadrži jedan izuzetak od opšte zabrane iz člana 123(2). On se ne odnosi na kreditne institucije u javnom vlasništvu koje, u smislu osiguranja rezervi centralnih banaka, moraju imati isti tretman kao privatne kreditne institucije. Pored toga, na osnovu člana 21.2 Statuta ESCB i ECB, ECB i NCB mogu djelovati kao fiskalni agenti za gore pomenute organe javnog sektora.

## **B.2 Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori**

- Član 43. Zakona o CBCG sadrži odredbu kojom se Centralnoj banci zabranjuje monetarno finansiranje javnog sektora, što odgovara članu 123 UFEU. Međutim, niz subjekata javnog sektora iz ovog stava se mora proširiti kako bi u potpunosti odgovarao članu 123 UFEU. **Moraju se uključiti i lokalni i drugi javni organi, druga tijela koja reguliše javno pravo i javna preduzeća u Crnoj Gori kao i centralne vlade, regionalni, lokalni ili drugi javni organi, ostala tijela koja reguliše javno pravo i javna preduzeća drugih država članica kao i institucije i tijela Unije.**
- Član 17. Zakona o CBCG omogućava CBCG da u izuzetnim okolnostima pruži hitnu podršku za likvidnost bankama ili finansijskim institucijama. Dodatni detalji su opisani u Odluci CBCG o odobravanju finasijske pomoći u krajnjoj instanci. Član 123 UFEU ne zabranjuje nacionalnim centralnim bankama odobravanje hitne podrške za likvidnost partnerskim centralnim bankama. Kako bi se uskladilo sa zabranom monetarnog finansiranja javnog sektora, **odobravanje hitnih kredita za likvidnost se može dozvoliti samo pod sljedećim uslovima: kreditna institucija bi trebalo da bude solventna, kredit bi trebalo da bude kratkoročan, on bi trebalo da pokrije hitne i nepredviđene potrebe za likvidnošću i da bude osiguran odgovarajućim kolateralom.** Poželjno bi bilo da se traži zatezna kamata. Instrument koji je stvoren putem gore pomenutih crnogorskih pravnih akata je u velikoj mjeri u skladu sa ovim zahtjevima, ali se neka odstupanja ipak moraju otkloniti. **Moguće korisnike hitnih kredita za likvidnost bi trebalo ograničiti na partnere CBCG kao što je navedeno u Odluci CBCG o detaljnim uslovima za davanje kredita za likvidnost bankama i tako uključiti samo banke/kreditne institucije a ne finansijske institucije.** Ovi posljednji bi ipak imali koristi od aktivnosti Vlade kao zajmodavca u krajnjoj instanci.
- **Zakon o CBCG i Odluka CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci moraju napraviti jasnu razliku između instrumenta monetarne politike hitnih kredita za likvidnost Centralne banke Crne Gore, kao što je gore navedeno, i mogućnosti Vlade Crne Gore da pruža finansijsku pomoć bankama i finansijskim intitucijama koje se nalaze u poteškoćama i tako vrše funkciju kreditora u krajnjoj instanci.** CBCG ne smije djelovati kao kreditor u krajnjoj instanci i preuzeti funkcije fiskalne politike ili odgovornosti koje ima Vlada, jer bi ovo bilo u suprotnosti sa zabranom monetarnog finansiranja i moglo bi ugroziti samostalnost CBCG. **Član 4. Odluke od odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci treba izmijeniti i dopuniti tako da se**

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p><b>njim zabrani CBCG da preuzima dug ili plaća dospjele obaveze</b> banaka ili finansijskih institucija, ili da izmiruje dug banaka ili finansijskih institucija koji nastaje od garancije izdate od strane banaka ili finansijskih institucija.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Shodno članu 15 Odluke CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci, CBCG može djelovati kao fiskalni agent Vlade pri pružanju finansijske pomoći. Ovo je u skladu sa pravom EU i zabranom monetarnog finansiranja kao što i članovi 41 i 42 Zakona o CBCG propisuju funkciju fiskalnog agenta. Međutim, <b>Zakon o CBCG, treba da obezbijedi da stopa naknade za depozite/bilanse tekućeg računa državnih tijela i organizacija bude na ili ispod nivoa stopa koje preovlađuju na tržištu. Plaćanje kamata iznad stopa koje preovlađuju na tržištu u Crnoj Gori dozvoljeno je članom 41 Zakona o CBCG i u suprotnosti je sa zabranom monetarnog finansiranja.</b></li> </ul> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### B.3 Mjere i vremenski rok

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Izmjenama i dopunama Zakona o CBCG ukinuće se mogućnost Centralne banke da djeluje kao zajmodavac u krajnjoj instanci i briše se Član 17.</b> Član 16 glasi:<br/> <b>„Kreditni poslovi</b><br/> <b>Član 16</b><br/> U slučaju potreba za likvidnošću kreditnih institucija, Centralna banka može davati kredite kreditnim institucijama, uz odgovarajuća sredstva obezbjeđenja.<br/> Centralna banka utvrđuje bliže uslove za davanje kredita iz stava 1 ovog člana.“</li> </ul> <p><b><u>Rok: III kvartal 2017.</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ukinuće se Odluka CBCG o odobravanju pomoći u krajnjoj instanci.</b> CBCG će donijeti novu Odluku o uslovima pod kojima CBCG odobrava kredite za likvidnost kreditnim institucijama. Rok će biti određen u Zakonu o izmjenama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore (uobičajeni rok je šest mjeseci od dana stupanja na snagu novog zakona).</li> </ul> |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## C) Zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>C.1</b> | <b>Zahtjevi pravne tekovine EMU</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Član 124 UFEU predviđa zabranu privilegovanog pristupa državnih organa finansijskim institucijama. Bilo kakav podsticaj za ili zahtjev upućen finansijskom sektoru za preuzimanje ili držanje pasive javnog sektora je zabranjen. Regulativa Savjeta (EZ) br. 3604/93 od 13. decembra 1993. definiše precizan obim primjene zabrane privilegovanog pristupa i navodi definicije za njenu primjenu.</li> </ul>                                                                                                                                                                                          |
| <b>C.2</b> | <b>Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kada je u pitanju usklađenost sa članom 124 Ugovora, Zakon o CBCG ne sadrži odredbe koje definišu privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama, što je u skladu sa pravnom tekovinom EU.</li> <li>• Međutim, <b>na osnovu članova 8 i 17a Odluke CBCG o obaveznoj rezervi banaka kod Centralne banke Crne Gore, banka može izdvajati i držati do 35% svojih obaveznih rezervi u državnim zapisima emitovanim u Crnoj Gori. Takva odredba kreira posebne podsticaje bankama da izdvoje i drže obaveze javnog sektora i stoga uspostavlja privilegovani pristup javnog</b></li> </ul> |

sektora finansijskim institucijama. Stoga je neophodno izbrisati ovu odredbu.

- **Pravila investiranja koja su definisana za osiguravajuća društva i dobrovoljne penzione fondove** sadrže odredbe koje mogu dovesti do drugačijeg tretmana crnogorskih hartija od vrijednosti u odnosu na hartije od vrijednosti koje izdaju države članice EU uvođenjem različitih zahtjeva za ocjenjivanje, kako je navedeno dalje u tekstu.
- Što se tiče **osiguravajućih društava**, Agencija za nadzor osiguranja Crne Gore nadležna je za nadzor tržišta osiguranja, uključujući politiku deponovanja i ulaganja sredstava, dok je implementacija relevantnih direktiva u nadležnosti Ministarstva finansija. Sljedeći principi deponovanja i ulaganja sredstava se poštuju u praksi: 1. Sredstva tehničkih rezervi, matematičkih rezervi i kapitala ulažu se u skladu sa pravnim okvirom sa ciljem da se zadovolje buduće obaveze i pokriju gubici usljed rizika koji proizlaze iz djelatnosti osiguranja koje obavlja osiguravajuće društvo; 2. Prilikom izbora vrste ulaganja sredstava koja pokrivaju buduće obaveze, osiguravajuće društvo uzima u obzir sigurnost, prinos, utrživost i diversifikaciju investicionog portfolija.
- U pogledu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama, postojeći pravni okvir, tj. Zakon o osiguranju i Pravilnik o deponovanju i ulaganju sredstava tehničkih rezervi i sredstava kapitala društva za osiguranje – djelimično je usklađen sa članom 124 od UFEU, kao i sa direktivama: 2002/83/EZ, 88/357/EEC i 92/49/EEZ. Neusklađenost se odnosi na član 90 Zakona o osiguranju koji propisuje, između ostalog, da se tehničke rezerve deponuju i ulažu u: hartije od vrijednosti izdate od strane Crne Gore, centralnih banaka i vlada stranih zemalja i koje imaju ocjenu najmanje "A", odnosno njen ekvivalent, dodijeljenu od strane opšteprihvaćenih, međunarodno priznatih agencija za dodjelu rejtinga;
- Što se tiče **dobrovoljnih penzionih fondova**, nadzor penzionih fondova vrši Komisija za hartije od vrijednosti, dok je implementacija relevantnih direktiva u nadležnosti Ministarstva finansija. Usvajanjem Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima 2006. godine, stvoreni su preduslovi za uvođenje trećeg stuba penzionog osiguranja u Crnoj Gori. Komisija za hartije od vrijednosti usvojila je sve relevantne podzakonske akte za implementaciju ovog zakona 2007. godine i, samim tim, prvi penzioni fond je osnovan 2008. godine. Trenutno, postoje dva dobrovoljna penziona fonda koja posluju u Crnoj Gori sa 2 331 članom čija ukupna vrijednost imovine iznosi 490.000 eura. Sredstva su uložena u skladu sa zakonskim ograničenjima i investicionim politikama.
- Međutim, važeći zakonski okvir, naime Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima, djelimično je usklađen sa članom 124 UFEU. Neusklađenost u oblasti privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama odnosi se na član 38 Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima, koji, pored ostalog, propisuje da se sredstva penzionog fonda mogu ulagati u državne zapise i druge kratkoročne hartije od vrijednosti koje izdaje Crna Gora i jedinice lokalne samouprave i kratkoročne bankarske depozite, na način koji utvrdi Komisija za hartije od vrijednosti, kao i u dugoročne obveznice i druge dugoročne hartije od vrijednosti koje izdaje Crna Gora i jedinice lokalne samouprave. Neusklađenost ovdje leži u tome što su investicije u kratkoročne hartije od vrednosti dozvoljene samo ako su izdate od strane Crne Gore ili jedinice lokalne samouprave.

### C.3 Mjere i vremenski rok

- Izmjene **Odluke o obaveznoj rezervi banaka kod CBCG** će isključiti mogućnost kupovine državnih zapisa iz dijela obavezne rezerve banaka kod CBCG. **Rok: I kvartal 2017.** U decembru 2015. godine, CBCG je donijela novu **Odluku o obaveznoj rezervi banaka kod Centralne banke Crne Gore**. Odluka smanjuje mogućnost izdvajanja i držanja dijela obavezne rezerve u državnim zapisima do 25% do kraja 2016. godine, nakog čega se ova mogućnost ukida (članovi 7 i 16).
- Savjet CBCG donio je 25.05.2016. godine Odluku o izmjeni odluke o obaveznoj rezervi banaka kod Centralne banke Crne Gore. Izmjenom je propisano da bankama koje na dan 31. decembar 2016. godine budu izdvojile dio obavezne rezerve i držale u obliku državnih zapisa, mogu nastaviti da te državne zapise drže kao dio obavezne rezerve do dana njihovog dospijeca, ali ne duže od 31. marta 2017. godine (umjesto do 30.06.2017).
- **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju u IV kvartalu 2018**, sa primjenom od dana pristupanja EU. Rok za izradu i implementaciju novog Zakona o osiguranju, koji će obezbijediti potpuno usklađivanje u odnosu na deponovanja i ulaganja tehničkih rezervi i sredstava matematičke rezerve na teritoriji EU bez diferencijacije, definisan je u skladu sa cjelokupnom dinamikom vrlo obimnih i zahtjevnih aktivnosti nadležnih institucija u Crnoj Gori u cilju potpunog usklađivanja i sprovođenja pravne tekovine EU u oblasti usluga osiguranja, kao što je dogovoreno Pregovaračkom pozicijom Crne Gore za poglavlje 9 - Finansijske usluge, kao glavnim poglavljem za usluge osiguranja.
- **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima u IV kvartalu 2018**, sa primjenom od dana pristupanja EU. Relevantnim izmjenama će se proširiti član 38 tako da se uključe i države članice EU, države OECD-a i njihove centralne banke.

## D) Integracija centralne banke u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB)

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>D.1</b> | <b>Zahtjevi pravne tekovine EMU</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• U skladu sa odredbama člana 131 UFEU i člana 14.1 Statuta ESCB i ECB, svaka država članica obezbjeđuje da njeno nacionalno zakonodavstvo, uključujući i statut njene nacionalne centralne banke, bude usklađeno sa UFEU i Statutom ESCB i ECB.</li> </ul>                                                                                                                                       |
| <b>D.2</b> | <b>Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crna Gora treba da dopuni <b>Zakon o Centralnoj banci Crne Gore neophodnim odredbama koje osiguravaju integraciju CBCG u ESCB od dana pristupanja EMU</b>. Ovo obuhvata odredbe koje obezbjeđuju njegovu usklađenost sa smjernicama i uputstvima ESCB i ESB od datuma formalnog uvođenja eura.</li> </ul>                                                                                       |
| <b>D.3</b> | <b>Mjere i vremenski rok</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Izmjenama i dopunama Zakona o CBCG, koje će se donijeti do kraja III kvartala 2017. godine</b>, propisaće se da će se integracija CBCG u ESCB izvršiti od dana pristupanja Crne Gore EU, a da će CBCG poslove i zadatke vezane za definisanje i sprovođenje monetarne politike EU, deviznog poslovanja i zajedničkog platnog prometa obavljati od dana pristupanja Crne Gore EMU.</li> </ul> |

## E) Standardi za korišćenje valute

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>E.1</b> | <b>Zahtjevi pravne tekovine EMU</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|            | <ul style="list-style-type: none"><li>U skladu sa članom 128 stav 1 UFEU i članom 16 Statuta ESCB i ECB, Upravni savjet ECB ima isključivo pravo da odobri emitovanje euro novčanica u Uniji. ECB i nacionalne centralne banke mogu emitovati takve novčanice. Jedino novčanice izdate od ECB i nacionalnih centralnih banaka imaju status zakonskog sredstva plaćanja u Uniji.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>E.2</b> | <b>Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|            | <ul style="list-style-type: none"><li>Crna Gora treba da uspostavi sve neophodne zakonodavne i administrativne kapacitete za <b>obavljanje provjere autentičnosti i podobnosti i ponovnog opticaja novčanica i kovanica eura u cilju usklađivanja sa ECB odlukom 2010/14</b>. Ovo je neophodno u cilju zaštite integriteta novčanica eura i omogućavanja adekvatnog otkrivanja falsifikata.</li><li>Novčanice eura u opticaju se moraju održavati u dobrom stanju kako bi se osiguralo jednostavno i pouzdano provjeravanje njihove autentičnosti. Stoga, mora se provjeravati podobnost novčanica eura.</li><li>Osim toga, sumnjive novčanice eura moraju što prije biti otkrivene i predate nadležnim državnim organima.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>E.3</b> | <b>Mjere i vremenski rok</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|            | <ul style="list-style-type: none"><li>U vezi sa provjerom podobnosti i autentičnosti novčanica eura i zaštitom eura od falsifikovanja, Centralna banka Crne Gore je donijela <i>Odluku o provjeri podobnosti i autentičnosti i vraćanju u opticaj euro novčanica i kovanog novca</i> ("Sl. list CG" br. 35/11) koja je <u>u potpunosti usklađena sa</u> Odlukom Evropske centralne banke ECB/2010/14 kao i Regulativom (EU) br. 1210/2010 Evropskog parlamenta i Savjeta, i <i>Odluku o postupanju sa sumnjivim primjercima euro novčanica i kovanog novca i drugim aktivnostima za zaštitu eura od falsifikovanja</i> ("Sl. list CG" br. 35/11) koja je <u>usklađena sa</u> Regulativama Savjeta (EC) br. 1338/2001 i 44/2009. Odluka o provjeri podobnosti i autentičnosti i vraćanju u opticaj euro novčanica i kovanog novca propisuje obavezu provjere podobnosti i autentičnosti od strane rukovaoca gotovim novcem, kao i obavezu automatskog povlačenja iz opticaja primjeraka euro novčanica i kovanog novca za koje znaju ili sumnjaju da su falsifikati. Odluka o postupanju sa sumnjivim primjercima euro novčanica i kovanog novca i drugim aktivnostima za zaštitu eura od falsifikovanja definiše falsifikovanje novca, nadležne organe, obavezu povlačenja iz opticaja sumnjivog novca, obradu, tehničku analizu sumnjivog novca, postupke za prikupljanje i čuvanje falsifikata. Pored toga, ova odluka reguliše saradnju i razmjenu informacija sa nadležnim nacionalnim organima, rukovaocima gotovim novcem, stranim nadležnim organima i tijelima zaduženim za sprječavanje falsifikovanja i otkrivanje falsifikata, konkretno sa Evropskom centralnom bankom (ECB), Evropskim centrom za analizu falsifikata (CAC), Evropskom komisijom - Evropskim birooom za borbu protiv prevara (OLAF), Evropskim tehničkim i naučnim centrom (ETSC) i nacionalnim centrima drugih država.</li><li>Nakon bilateralnog skrining sastanka, CBCG je usvojila <i>Odluku o medaljama i žetonima sličnim kovanicama eura</i> ("Sl. list Crne Gore" br. 44/14) koja je <u>u potpunosti usklađena sa</u> Regulativama Savjeta (EC) 2182/2004 i 46/2009 o medaljama i žetonima sličnim euro kovanicama.</li><li>Uspostavljeni su svi neophodni kapaciteti za vršenje provjere autentičnosti i podobnosti eura u opticaju.</li></ul> |

- Centralna banka Crne Gore je osnovala tri nacionalna centra, i to: Nacionalni centar za borbu protiv falsifikovanja, Nacionalni centar za analizu novčanica i Nacionalni centar za analizu kovanog novca i obezbijedila potrebne administrativne i tehničke kapacitete za funkcionisanje nacionalnih centara. Nacionalna centralna kancelarija locirana je u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Uprava policije, i na osnovu postojećih sporazuma vrši redovnu razmjenu informacija s Europolom i Interpolom.
- Svi rukovaoci gotovim novcem su upoznati sa usvojenim zakonodavstvom. CBCG je obavila obuke u skladu sa ECB standardima i više od 900 osoba je prošlo obuku. U skladu sa važećim zakonodavstvom i standardima u rukovanju gotovinom, sve komercijalne banke su takođe kupila uspješno testirane mašine koje se nalaze na spisku ECB, EC/OLAF - sada DG ECFIN/ETSC i počele sa njihovim korišćenjem.
- CBCG je testirala sve uređaje koje su banke nabavile (BPM Banknote Processing Machines, za papirni i CPM Coin Processing Machines za kovani novac), na mjestu upotrebe. Takođe rađena su periodična testiranja kod rukovaoca gotovinom u cilju provjere ispravnosti i setovanja uređaja.
- Falsifikati novca se moraju prijavljivati, a svako neprijavlivanje smatra se krivičnim djelom za koje su propisane sankcije u Krivičnom zakoniku Crne Gore, u dijelu Krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja, Falsifikovanje novca, Član 258, stav 4 (Sl. List Republike Crne Gore 70/2003, 13/2004, 47/2006 i Sl. list Crne Gore 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015).
- Crna Gora je 13.10.2015. donijela Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije o sprječavanju falsifikovanja novca.
- Centralna banka Crne Gore potpisala je Sporazum o saradnji sa EC-OLAF (6. maj 2008.) i Sporazum o saradnji sa Evropskom centralnom bankom (20. januar 2009).
- U cilju povećanja efikasnosti, ubrzanja protoka i razmjene svih relevantnih informacija, dostavljanja sumnjivog novca na tehničku analizu, te sačinjavanja svih nalaza o osnovnim i specifičnim karakteristikama i tipovima otkrivenih falsifikata novca, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava policije i Centralna banka Crne Gore sačinili su Protokol o saradnji 10. jula 2012. Ovaj Protokol navodi detaljne aktivnosti i obaveze sve tri strane potpisnice.
- Crna Gora od 2002. aktivno učestvuje u Pericles programu. U prethodnom periodu, Centralna banka Crne Gore je bila suorganizator EC/OLAF-a u organizaciji "XI South East Conference" kao i više taktičko-tehničkih treninga na planu zaštite eura od falsifikovanja.
- **U Izvještaju Evropske Komisije za Crnu Goru za 2015. godinu (Country Report) Crna Gora je dobila pozitivno mišljenje o postojećim dostignućima u zaštiti eura od falsifikovanja i u uvođenju standarda u rukovanju novca.** Naime, u procjeni za dio Poglavlja 32 koji se odnosi na Zaštitu eura od falsifikovanja navodi se sljedeće:  
 "Postoji visoki nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU koji se odnosi na definiciju, nadležne organe i procedure za rješavanje problema falsifikovanja novca. U oktobru 2014. godine, usvojena je odluka o medaljama i žetonima. Zakon o potvrđivanju koji ratifikuje Medjunarodnu konvenciju iz 1929 o sprječavanju falsifikovanja novca je dostavljen Skupštini na usvajanje.

Tehničku analizu sumnjivih novčanica i kovanica eura obavlja Centralna banka koja je osnovala tri nacionalna centra za tu svrhu. Rukovaoci novcem su dužni da provjere autentičnost novčanica i kovanica eura i da odmah povuku sve 'sumnjive' novčanice iz opticaja. Neprijavljivanje falsifikata se kažnjava po Krivičnom zakoniku. Rukovaoci novcem u poslovnim bankama i poštama su obučeni za sistematsko korišćenje uređaja za otkrivanje falsifikata. Crna Gora učestvuje u međunarodnoj saradnji vezanoj za prevenciju falsifikovanja i razmjenu informacija. Centralna banka je potpisala **sporazume o saradnji** sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom.”

## I.2. INSTITUCIONALNI OKVIR I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI

### I.2.1 Nadležnosti i kapaciteti institucija za sprovođenje monetarne politike

Za usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU nadležne su sljedeće institucije:

- **Centralna banka Crne Gore - CBCG** u dijelu koji se odnosi na nezavisnost nacionalne centralne banke, zabranu monetarnog finansiranja, standarde korišćenja eura i zabranu pristupa javnog sektora finansijskim institucijama (instrument obavezne rezerve),
- **Agencija za nadzor osiguranja - ANO** u dijelu koji se odnosi na zabranu pristupa javnog sektora finansijskim institucijama (osiguravajuće kompanije),
- **Komisija za hartije od vrijednosti - KHOV** u dijelu koji se odnosi na zabranu pristupa javnog sektora finansijskim institucijama (dobrovoljni penzioni fondovi).

Projekat Analize potreba CBCG koji je Evropska centralna banka implementirala sa partnerskim centralnim bankama, članicama ESCB-a, započet je u septembru 2014. i trajao je sedam mjeseci. Rezultat projekta je Izvještaj o analizi potreba koji su pripremili eksperti ECB'a i evropskih nacionalnih centralnih banaka iz Eurozone.

Cilj Analize potreba CBCG bio je da se ocijeni postojeći regulatorni i operativni okvir CBCG, kao i njene politike i procedure u izabranim oblastima u odnosu na standarde centralnih banaka EU, u cilju integrisanja Crne Gore u EU i posljedično integrisanja CBCG u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i potencijalno u eurosistem. Analiza je obuhvatila šest oblasti koje je izabrala CBCG: A) Računovodstvo, B) EU integracije, C) Finansijske i bankarske operacije (izuzev upravljanja deviznim rezervama), D) Finansijska stabilnost (sa tri pod-oblasti: Stresno testiranje (Da), Praćenje finansijske stabilnosti (Db) i Nadzor platnog prometa (Dc)), E) Operativni rizik i kontinuitet poslovanja i F) Statistika (sa dvije pod-oblasti Platni bilans (Fa) i Monetarna statistika (Fb)).

Analiza eksperata evropskih nacionalnih centralnih banaka članica euro zone pokazala je da je, u oblastima pokrivenim izvještajem, CBCG profesionalna, strateški fokusirana i transparentna organizacija sa dobrim tehničkim kapacitetom. U nekoliko oblasti, njena postojeća regulativa i praksa je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU. Dok

izvještaj stavlja naglasak na regulative i procedure sa kojima još uvijek nije usklađena, čak iako su identifikovani nedostaci, treba naglasiti da su eksperti eurosistema u potpunosti prepoznali napredak CBCG ka pristupanju EU.

Da bi se napravila analiza potreba, eksperti Eurosistema su sa CBCG usaglasili referentna mjerila koja predstavljaju EU standarde za svaku od posmatranih oblasti. Standardi su izvedeni iz pravnih zahtjeva koje treba ispuniti nakon pristupanja Crne Gore u EU i potencijalno u eurozonu, kao i iz standarda politike centralnog bankarstva u EU za uspješno učešće u ESCB i eurosistemu. Nakon misija procjene, eksperti Eurosistema su definisali preporuke čiji je cilj rješavanje neusklađenosti. Eksperti Eurosistema dopunili su svoje preporuke svojom najboljom procjenom koliko dugo misle da je potrebno za ispunjavanje preporuka. Iako je prilagođavanje standardima EU generalno dugoročan proces, neke od preporuka mogu se implementirati relativno brzo.

Eksperti Eurosistema su takođe dali i neke generalne zaključke koji nisu uključene u program analize potreba, ali se ipak mogu uzeti u obzir prilikom planiranja implementacije preporuka. Na primjer, potreba za Mapom puta za pristupanje EU u nekoliko i pažljivo praćenje zahtjeva za ljudskim resursima i obukom. Učešće u obukama u organizaciji ESCB smatra se sredstvom za poboljšanje svjesnosti zaposlenih CBCG o zadacima i obaveza učešća u ESCB.

Sažeti pregled preporuka dat je u nastavku teksta:

**Računovodstvo:** Od CBCG se zahtijeva da čuva računovodstvene evidencije i da priprema finansijske iskaze u skladu sa Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja. Dogovoreno je da primarni izvor za referentna mjerila za ovu komponentu bude Uputstvo Evropske centralne banke od 11. novembra 2010. godine o pravnom okviru za računovodstveno i finansijsko izvještavanje u ESCB (revidiran tekst) ECB/2010/20, sa izmjenama. Dok je Uputstvo obavezujuće za centralne banke od dana pristupanja eurosistemu, preporučuje se da CBCG pravovremeno započne sa pripremom dokumentacije za implementaciju novih pravila u računovodstvenim i drugim IT sistemima koja će poslužiti kao osnova za saradnju sa IT i/ili spoljnjim konsultantima kada počne faza implementacije. Definisani rok: **dugoročno**, osim za preporuke o daljoj bilateralnoj saradnji sa centralom ESCB i prisustvo obukama o ESCB računovodstvenim praksama – **srednjoročno**.

**EU integracije:** CBCG je napravila značajne napore i napredak u pripremama za pristupanje Crne Gore EU. Ovaj proces može se poboljšati definisanjem Mape puta CBCG za sve aktivnosti povezane sa EU kako bi se napravio sveobuhvatan pregled svih aktivnosti i mogućih preklapanja (najbolja praksa - **kratkoročno**). Treba kreirati sistem za upravljanje dokumentima zajedno sa odgovarajućim pravilima povjerljivosti (najbolja praksa - **srednjoročno**). Tokom cjelokupnog procesa pristupanja, neophodno je takođe osigurati dovoljno ljudskih resursa i obuke (**kratkoročno**).

**Finansijske i bankarske operacije:** CBCG treba da upravlja velikim obimom procesa u vezi sa Ministarstvom finansija, kao što su procesi fiskalnog agenta Države, emisija obveznica Države i Poslovni odnosi sa MMF-om. Dok je Direkcija za bankarske operacije i platni promet sa inostranstvom započela sa modernizacijom nekih od pomenutih procesa (vidi novu automatizovanu online platformu za aukciju državnih zapisa), određena poboljšanja mogu se **kratkoročno** očekivati kada je u pitanju nivo bezbjednosti prostorija i podataka. **Srednjoročno**, postojeća organizaciona

unaprjeđenja se moraju nastaviti (implementaciju mape puta za platformu za aukcije, Politiku kvaliteta i poseban etički kodeks).

**Finansijska stabilnost – Stresno testiranje:** Modul stresnog testiranja u programu isključivo se fokusirao na makro stresno testiranje. Pošto za ovo pitanje ne postoji nikakvo strogo referentno mjerilo, analiza se zasniva na blažim referentnim mjerilima, pogotovo na okviru ECB za makro stresno testiranje. Ovaj okvir uključuje četiri koraka (a) izradu makro-finansijskog scenarija (**kratkoročno**), (b) prevođenje scenarija (najbolja praksa - **srednjoročno**), (c) obračuna solventnosti banaka (najbolja praksa - **srednjoročno**) i (d) analizu zaraze i povratnih informacija (najbolja praksa - **kratkočno**). Prije početka tehničkog rada, preporučuje se CBCG da napravi internu proceduru za sprovođenje vježbe stresnog testiranja unutar organizacije (**završeno**).

**Finansijska stabilnost - Praćenje finansijske stabilnosti:** Makro-prudenciona politika je integralni sastojak bilo kojeg okvira politike kojim se rješava stabilnost finansijskog sistema u cjelini. Stoga, nadležnost za makro-prudencionu politiku u Crnoj Gori treba jasnije naglasiti (najbolja praksa - **dugoročno**). U tom kontekstu, potrebno je dodatno poboljšati okvir makro-prudencione politike u Crnoj Gori koji uključuje makro-prudencionu strategiju politike (najbolja praksa - **dugoročno**). Izgrađivanje kapaciteta, pogotovo u oblasti analitičkih i kvantitativnih vještina ključno je za dalje poboljšanje analize finansijske stabilnosti u CBCG (najbolja praksa - **srednjoročno**). Imajući u vidu nove regulatorne zahtjeve koje donosi pristupanje EU, neophodno je poboljšati postojeće statističke baze podataka za finansijsku stabilnost i makro-prudencionu politiku i razviti nove baze podataka (najbolja praksa - **srednjoročno**).

**Finansijska stabilnost - Nadgledanje platnog prometa:** CBCG promoviše sigurnost i efikasnost platnog prometa u zemlji kao dio generalnog cilja održavanja finansijske stabilnosti. Funkcija nadgledanja je prilično nova i trenutno uglavnom posvećena procjeni usklađenosti nacionalnog platnog sistema sa principima koji uređuju njegov rad. Kako bi se funkcija nadgledanja u većoj mjeri uskladila sa standardima ESCB/Eurosistema, u bliskoj budućnosti su neophodne aktivnosti za njenu implementaciju ili jačanje, kao što su aktivnosti praćenja (najbolja praksa - **srednjoročno**), aktivnosti izvještavanja (najbolja praksa - **srednjoročno**), aktivnosti katalizatora (najbolja praksa - **srednjoročno**), koje bi aktivnije pomogle CBCG u unaprjeđenju razvoja platnog prometa u zemlji.

**Operativni rizik i kontinuitet poslovanja:** CBCG ima Direkciju za upravljanje operativnim rizikom, bezbjednošću informacija i kontinuitetom poslovanja za zaposlenim određenim za obavljanje svojih zadataka. Sektor je preduzeo korake ka implementaciji procesa upravljanja operativnim rizicima (ORM) i upravljanja kontinuitetom poslovanja (BCM). Potrebno je, međutim, definisati dodatne korake. Preporuke se odnose na upravljanje (obavezno za ESCB - **kratkoročno**), okvire (obavezno za ESCB - **kratkoročno**), mapu puta, zaposlene (obavezno za ESCB - **srednjoročno**) i izvještavanje o incidentima (najbolja praksa - **srednjoročno**).

**Statistika – Platni bilans:** Glavni zaključak u oblasti Platnog bilansa je da CBCG treba da obračunava Međunarodnu investicionu poziciju. Treba posvetiti više napora obračunu platnobilansnih pozicija na kvartalnoj osnovi i pogotovo implementirati portfolio model zasnovan na statistici svake HOV pojedinačno. U cilju ostvarivanja ovih aktivnosti, preporučuje se modernizacija sistema prikupljanja podataka i proizvodnje podataka (najbolja praksa - **dugoročno**), kao i implementacija skladišta statističkih podataka

(najbolja praksa - **dugoročno**). Neophodno je ojačati saradnju sa Monstatom i u potpunosti primijeniti nove međunarodne standarde u oblasti eksterne statistike (BPM6 (obavezno za Eurosistem – **srednjoročno**), SDMX-ML (obavezno za ESCB - **kratkočno**), proizvodnja podataka o rezervama (obavezno za Eurosistem – **srednjoročno**) i kretanju novčanica (obavezno za Eurosistem – **srednjoročno**)).

**Statistika – Monetarna statistika:** Odluka o prihvatanju standarda ESCB za monetarnu statistiku treba da ima značajan uticaj na CBCG. Potrebno je značajno proširiti postojeće oblasti prikupljanja podataka (podatke o bilansa stanja, statistiku kamatnih stopa (najbolja praksa - **srednjoročno**)), dok je neophodno uvesti i neke nove oblasti prikupljanja podataka (investicioni fondovi, osiguravajuća društva, penzioni fondovi, statistika emitovanja hartija od vrijednosti (obavezno za Eurosistem – **srednjoročno**)) kako bi se ispunili zahtjevi izvještavanja koje država članica treba da ispuni. Osim toga, modernizacija prikupljanja podataka i sistema obrade zajedno sa jakim okruženjem baze podataka predstavljaju još jedan suštinski preduslov (najbolja praksa - **srednjoročno**). Na kraju, možda će biti potrebno da se riješe određena organizaciona pitanja (npr. nadležnost za statistiku plaćanja, odgovornost za prikupljanje podataka, itd. (obavezno za Eurosistem – **srednjoročno/dugoročno**)) kako bi se kreirala odgovarajuća infrastruktura za suočavanje sa novim izazovima.

Na osnovu preporuka eksperata ECB-a i ESCB-a, CBCG je pripremila Akcioni plan za njihovu implementaciju. Akcionim planom definisani su nosioci aktivnosti za svaku poslovnu oblast pokrivenu projektom, mjere i rokovi za implementaciju preporuka.

### **I.2.2 Potrebe jačanja kapaciteta**

Svi neophodni administrativni kapaciteti su uspostavljeni za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama u dijelu koji se odnosi na nezavisnost nacionalne centralne banke, zabranu monetarnog finansiranja, zabranu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i u dijelu koji se odnosi na standarde za korišćenje eura.

## II. EKONOMSKA POLITIKA

### II. 1. ZAKONODAVNI OKVIR

#### A) Učestvovanje u koordinaciji ekonomskih politika na nivou EU

|                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A.1. Zahtjevi pravne tekovine EMU</b>             | <p>U oblasti ekonomske politike, Crna Gora će morati da učestvuje u koordinaciji ekonomskih politika na nivou EU. U skladu s članom 121 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), države članice posmatraju svoje ekonomske politike kao pitanje od zajedničkog interesa i koordiniraju ekonomske politike u okviru Savjeta. Crna Gora učestvuje u pretpristupnom fiskalnom nadzoru od 2005. godine za koji, svake godine, priprema srednjoročni program ekonomskih reformi (PER). To doprinosi razvoju administrativnih kapaciteta zemlje za buduće učešće u koordinaciji ekonomske politike, kao i unaprjeđivanju fiskalnog i šireg ekonomskog i finansijskog nadzora. Od datuma ulaska u EU, Crna Gora će morati da učestvuje u Evropskom semestru, koji kombinuje obaveze iz Pakta o stabilnosti i rastu s Postupkom u slučaju makroekonomskih neravnoteža i nacionalnim programima reformi.</p> |
| <b>A.2. Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori</b> | <p>Crnogorski PER služi kao dobra osnova za raspravu i pripremu za učešće u mehanizmima za fiskalni i makroekonomski nadzor. Međutim, oni i dalje pokazuju nedostatke zbog slabih analitičkih kapaciteta u Ministarstvu finansija. Razvoj institucionalnih kapaciteta za koordinaciju između različitih ministarstava, državnih agencija i centralne banke je posebno važan aspekt koji obezbjeđuje uspjeh procedure pretpristupnog fiskalnog nadzora. Što se tiče sadržaja, najnoviji program daje analizu eksterne održivosti, strukturnog balansa, i konkurentnosti, kao i glavnih strukturnih uskih grla, kao što je zahtijevala Komisija.</p>                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>A.3. Mjere i vremenski rok</b>                    | <p>Crna Gora planira da nastavi da sprovodi, nadgleda i izvještava o smjernicama politike postavljenim u zaključcima koji su usvojeni na Zajedničkom Ministarskom dijalogu putem godišnje ERP vježbe, kao i ekonomskih dijaloga sa EU u okviru SAA okvira (posebno SA Pododbori o ekonomskim i finansijskim pitanjima i statistici).</p> <p>Administrativni i analitički kapaciteti će biti ojačani postepeno uz tehničku pomoć obezbjeđenu kroz IPA fondove EU, kao i međunarodnih finansijskih institucija.</p> <p>Crna Gora treba da bude spremna da učestvuje u koordinaciji ekonomskih politika na nivou EU do trenutka pristupanja.</p>                                                                                                                                                                                                                                                  |

#### B) Procedure praćenja makroekonomskih neravnoteža (MIP)

|                                          |
|------------------------------------------|
| <b>B.1. Zahtjevi pravne tekovine EMU</b> |
|------------------------------------------|

U skladu sa Regulativom 1176/2011, Crna Gora će takođe morati da učestvuje u proceduri praćenja makroekonomskih neravnoteža, koja se odnosi na sve države članice, i ima za cilj da identifikuje potencijalne rizike, spriječi ili ispravi štetne makroekonomske neravnoteže, kao i da ispravi neravnoteže koje već postoje. U tom kontekstu, Crna Gora će morati da prikupi neophodnu statistiku, kako bi doprinijela MIP tabeli koja trenutno sadrži niz od 14 indikatora koji pokrivaju glavne izvore makroekonomskih neravnoteža, počevši od datuma pristupanja. Dizajn tabele za proceduru makroekonomskih neravnoteža (MIP) je definisan u radnom dokumentu Komisije COM\_SEC (2011)1361 Tabela (inicijalni dizajn). Treba napomenuti da se izgled tabele može podešavati u budućnosti kako bi se bolje prilagodio promjenljivoj prirodi makroekonomskih neravnoteža.

### B.2. Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori

Crna Gora već proizvodi najveći dio podataka koji su neophodni za MIP tabelu. Međutim, potrebna je dalja koordinacija da bi se postigao blagovremeni prenos podataka ka Monstat-u od strane različitih proizvođača, te da se ojačaju kapaciteti Monstat-a za konačnu verifikaciju, kodiranje i prenos podataka Eurostat-u. Postoje tehničke poteškoće kod Centralne banke Crne Gore za izračunavanje duga privatnog sektora te, samim tim, i međunarodne investicione pozicije (IIP).

### B.3. Mjere i vremenski rok

U cilju rješavanja ovih pitanja, kapaciteti Monistat-a će biti ojačani u kontekstu pregovaračkog Poglavlja 18. U okviru 14 MIP pokazatelja, Monstat trenutno proizvodi **Stopu nezaposlenosti (LFS)**. Za druga dva indikatora, **Index nominalnih jediničnih troškova rada** i **Index cijena nekretnina-deflacionirani**, planirano je publikovanje **do kraja 2018. godine**. Komplementarni indikatori u okviru pokazatelja MIP (**Bruto domaći proizvod (BDP) u tržišnim cenama** i **bruto domaćeg proizvoda (BDP) u tržišnim cenama - kvartalni podatak**) su raspoloživi.

Centralna banka Crne Gore planira da otpočne proizvodnju IIP podataka u 2018. godini.

## C) Pakt o stabilnosti i rastu

### C.1. Zahtjevi pravne tekovine EMU

U skladu sa članom 126, države članice moraju izbjegavati prekomjerne državne deficite. Odgovarajuće referentne vrijednosti utvrđene Protokolom 12 UFEU su 3% za odnos državnog deficita i BDP-a po tržišnim cijenama i 60% za odnos državnog duga i BDP-a, osim ako se dug dovoljno smanjuje i zadovoljavajućim tempom približava referentnoj vrijednosti. Kao dio preventivne ruke Pakta o stabilnosti i rastu, država članica treba da definiše srednjoročni budžetski cilj (MTO) postavljen u strukturnim uslovima koji će odražavati potrebu da se osigura izbalansiranost budžetskog deficita tokom ciklusa, pri tom ostajući u granicama do 3%, te da

obezbjedi održivost javnih finansija tokom perioda.

### **C.2. Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori**

Crna Gora je donijela Srednjoročnu strategiju Upravljanja javnim dugom, uključujući i korektivne mjere za ograničavanje i smanjenje javnog duga u skladu sa fiskalnim pravilima u slučaju da javni dug dostigne prag od 60% BDP-a.

Informacija u vezi budžetskog okvira je opisana u odeljku D) Usklađivanje sa Direktivom 85/2011, uključujući i fiskalne notifikacije i ESA 2010 metodologiju.

### **C.3. Mjere i vremenski rok**

Da bi se osiguralo da kvalitet podataka u pretpristupnom periodu omogući analizu fiskalne politike, Crna Gora će pratiti strategiju za sprovođenje ESA 2010 metodologije za statistiku državnih finansija (GFS) uz tehničku pomoć obezbjeđenu od strane Eurostat-a i međunarodnih finansijskih institucija, u roku definisanom na strani 31.

## **D) Usklađenost sa Direktivom Savjeta 85/2011, uključujući fiskalne notifikacije i ESA 2010 metodologiju**

### **D.1. Zahtjevi pravne tekovine EMU**

Crna Gora je u obavezi da usaglasi svoju budžetsku legislativu i praksu sa zahtjevima navedenim u Direktivi 2011/85/EU, koji se odnose na (a) računovodstvo i statistiku, (b) prognoze, (c) numerička fiskalna pravila, (d) srednjeročni budžetski okvir i (e) transparentnost finansija Opšte Vlade.

Konkretno, statistika ekonomske i monetarne politike mora biti usaglašena sa evropskim sistemom računa ESA 2010 (European System of Accounts ESA 2010).

### **D.2. Procjena trenutne situacije u Crnoj Gori**

(a) Računovodstvo i statistika – statistika ekonomske i monetarne politike trenutno nije usaglašena sa ESA 2010. Kada je u pitanju statistika državnih finansija, proces usaglašavanja nacionalnog budžetskog salda i budžetskog salda koji se koristi u okviru EU fiskalnog nadzora pokazao se kao pravi izazov za Crnu Goru. U cilju pripremanja podataka u skladu sa ESA 2010 standardima i obezbjeđivanja redovne i javne dostupnosti fiskalnih podataka, Crna Gora će pratiti Strategiju za implementaciju ESA2010 metodologije za statistiku državnih finansija, kao što je navedeno u tabeli akcionog plana.

(b) Prognoze – Crna Gora već učestvuje na redovnim sastancima koji se održavaju dva puta godišnje sa Komisijom na kojima se analiziraju i diskutuju odgovarajuće makroekonomske prognoze.

- (c) Numerička fiskalna pravila – Crnogorski Parlament je 14. Aprila 2014. godine, usvojio Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (tj. Fiskalna pravila), propisujući gornju granicu za budžetski deficit i javni dug od 3% BDP-a i 60% BDP-a, respektivno, u skladu sa UFEU referentnim vrijednostima za budžetski deficit i dug. Numerička fiskalna pravila praćena su nezavisno od strane Državne revizorske institucije. Pravila sadrže zaštitne klauzule (kao što su finansiranje projekata koji su od nacionalnog interesa, odobrena od strane Skupštine) koje dozvoljavaju privremeno nepoštovanje, koje ipak, zahtijevaju prezentaciju obaveznih korektivnih mjera.
- (d) Srednjoročni budžetski okvir – Srednjoročni budžetski okvir (MTBF) je takođe uveden u pomenuti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, uz odredbu da su budžetski plafoni (gornja granica) za sledeću godinu (t) obavezni, dok su potrošačke kape (“spending caps”) za sledeće dvije godine (t+1 i t+2) indikativne. MTBF je naveden u Uputstvu za makroekonomsku i fiskalnu politiku, dokument koji je kamen temeljac budžetskog procesa u Crnoj Gori i, koji je kasnije, potvrđen kroz višegodišnje fiskalno planiranje u Programu ekonomskih reformi. Međutim, u cilju poboljšanja kapaciteta za formulisanje ekonomske politike, kao i poboljšanja koordinacije između podsektora, kako se zahtijeva u Direktivi, mora se dodatno poboljšati sadržaj višegodišnjeg budžetskog okvira.
- (e) Transparentnost finansija Opšte Vlade – Crna Gora bi trebalo da uspostavi odgovarajuće mehanizme koordinacije između podsektora opšte vlade (npr. Opština, državnih fondova i Vladinih Agencija) kako bi obezbijedila sveobuhvatnu i konzistentnu pokrivenost u procesu fiskalnog planiranja. Ministarstvo finansija već pokriva sve podsektore Opšte Vlade prilikom pripreme budžetskih prognoza, planiranja višegodišnjih budžetskih okvira, kao i u fiskalnim pravilima.

Zemlje kandidati se pozivaju da dostave pretpristupne fiskalne notifikacije Komisiji. One služe kao priprema za procedure nadzora u Ekonomskoj i Monetarnoj Uniji. Crna Gora šalje Eurostat-u (na bazi najboljeg napora) fiskalne notifikacije od oktobra 2014. godine. Crna Gora nastoji da postigne saglasnost sa ESA 2010 u dijelu fiskalne statistike, značajno ranije nego što je najavila, kako bi mogla da podnese pretpristupne fiskalne notifikacije usaglašene sa ESA 2010 u dogledno vrijeme. Dalji naponi su i dalje potrebni za kompletiranje EDP tabela za podsektore Opšte Vlade, posebno za socijalno osiguranje i opštine.

### **D.3. Mjere i vremenski rok**

- (a) Računovodstvo i statistika – Kako bi se osiguralo da Vladini podaci zadovoljavaju potrebne standarde kvaliteta u pretpristupnom periodu, kako bi omogućili analizu fiskalne politike, Crna Gora je usvojila Strategiju implementacije ESA 2010 metodologije u sistem javnih finansija. Ovaj dokument opisuje najvažnije zadatke koje su pred javnom upravom u cilju usvajanja ESA 2010 metodologije za izveštavanje prema Eurostat-u.

Strategija počinje uspostavljanjem (u julu 2015. godine) Radne grupe koju

čine predstavnici Zavoda za statistiku, Centralne banke i Ministarstva finansija, koja će raditi na institucionalnoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji u cilju usklađivanja sa zahtjevima ESA 2010. Strategija je urađena nakon konsultacija sa Eurostat-om i Komisijom, dok su rokovi aktivnosti, prikazane kroz zaključke (action points) nakon tehničke posjete Eurostat-a u martu 2015. godine.

*Prikaz Akcionog plana (uzeto iz Strategije za implementaciju ESA 2010 metodologije u sistem javnih finansija)*

| Broj Aktivnosti | Naziv aktivnosti                      | Rukovodilac aktivnosti                    | Vremenski okvir             |
|-----------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|
| I.              | Formiranje stalne Radne grupe         | MF, CBCG i Monstat                        | (već formirana – Jul 2015)  |
| II.             | Institucionalna klasifikacija         | Monstat, u tijesnoj saradnji sa MF i CBCG | T + 6 – 8 mjeseci (Q4 2015) |
| III.            | Ekonomska klasifikacija               | MF i Monstat                              | T + 2 mjeseca (Q1 2016)     |
| IV.             | Funkcionalna klasifikacija            | Monstat                                   | T + 3 mjeseca (Q2 2016)     |
| V.              | Definisanje procedura za izveštavanje | MF, CBCG, Monstat                         | T + 1 mjesec (Q3 2016)      |
| VI.             | Promjena regulatornog okvira          | MF, CBCG, Monstat                         | T + 3 mjeseca (Q4 2016)     |

*MF – Ministarstvo finansija*

*CBCG – Centralna Banka Crne Gore*

*Monstat – Zavod za statistiku*

Nakon sprovođenja Strategije o implementaciji ESA 2010 metodologije u sistem javnih finansija, novi podaci će se redovno publikovati na web stranici Ministarstva finansija, kao što je to već slučaj sa fiskalnim podacima po keš principu. Monstat će redovno slati podatke Eurostat-u putem utvrđenih protokola za elektronski prenos podataka.

**Rok: 2018**

- (b) Prognoze- kako bi razvijala svoje kapacitete za makroekonomska i budžetska predviđanja, Crna Gora će uporediti makro-fiskalni scenario sa najnovijim prognozama Evropske Komisije, kao i drugih nezavisnih tijela. Crna Gora će i dalje učestvovati na sastancima eksperata Komisije na proljeće i jesen, i objasniti sve značajne razlike, naročito ako nivo ili rast varijabli u spoljašnjim pretpostavkama značajno odstupa od vrijednosti koje se nalaze u prognozama Komisije.

**Rok: proces u toku**

- (c) Numerička fiskalna pravila\_- pravila su već uspostavljena, dok je njihovo obezbjeđenje tekući proces.

(d) Srednjoročni budžetski okvir – Ministarstvo finansija je zatražilo IPA tehničku pomoć (zajedno sa Procesom reforme upravljanja javnim finansijama). Glavni ciljevi ovog IPA projekta jesu uspostavljanje sveobuhvatnih i transparentnih budžetskih ciljeva, projektovanje svake glavne stavke rashoda i prihoda (sa većom specifikacijom na nivou centralne vlade i socijalne sigurnosti), i procjena koliko je vjerovatno da predviđene politike utiču na dugoročnu održivost javnih finansija, u svjetlu njihovog direktnog dugoročnog uticaja na opšte vladine finansije. Aktivnosti će **početi u 2016. i biće u potpunosti implementirane do 2020. godine.**

(e) Transparentnost finansija Opšte vlade – Napori da se jasno definišu različiti pod-sektori Opšte vlade će biti realizovani u okviru Akcionog plana ESA2010 uz podršku Eurostat-a (vidi nacrt tabele Akcionog plana iznad). Nakon što se metodologija ESA2010 implementira, Crna Gora će objaviti (na sajtu Ministarstva finansija i/ili u okviru informativnih fiskalnih tabela) detaljne informacije o uticaju poreskih izdataka (npr. subvencija, naknada, beneficija) na budžetske prihode, kao i moguće obaveze (kao što su garancije, nekvalitetni krediti i obaveze javnih preduzeća) sa potencijalno velikim uticajem na javni budžet, te učešće Vlade u kapitalu privatnih i javnih preduzeća. (Treba napomenuti da Ministarstvo finansija Crne Gore već objavljuje izvršenja budžeta Crne Gore na mjesečnom nivou, kao i izvršenja budžeta Opšte vlade na kvartalnom nivou. **Modifikovana gotovinska metoda** se primjenjuje za prilagođavanje najznačajnijih stavki rashoda (penzije i plate), dok se svi ostali prihodi i rashodi izvještavaju na gotovinskoj osnovi)

**Rok: 2018**

## II. 2. INSTITUCIONALNI OKVIR I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI

Kada je u pitanju IPA pomoć u okviru Ministarstva finansija, pripremljen je i odobren **IPA 2014 akcioni dokument** sa ciljem uvođenja programskog budžetiranja, jačanja institucionalnih kapaciteta za makroekonomsko i fiskalno programiranje, kao i za ekonomske analize; pojednostavljenje uslova za sektorski nivo i srednjoročno planiranje i implementaciju postepenog prelaska iz modifikovanog gotovinskog na obračunsko računovodstvo u javnom sektoru.

Osim toga, IPA 2014 Višekoristički projekat "Jačanje ekonomskog upravljanja i PFM" će biti implementiran od strane MMF-a i treba da se fokusira na upravljanje javnim dugom i računovodstvo u javnom sektoru.

Vlada Crne Gore 3. decembra 2015. godine usvojila Program Reformi upravljanja javnim finansijama 2016-2020 koji propisuje **ključne reformske planove Crne Gore u ovoj oblasti u narednom periodu** u cilju povećanja odgovornosti i obezbjeđivanje zdravog finansijskog upravljanja i dobrog upravljanja, poboljšavajući ekonomičnost, efikasnost i efektivnost u upravljanju javnim resursima.

Osim toga, Program će osigurati **bolju koordinaciju i među-institucionalnu saradnju** za planiranje, implementaciju i praćenje politika vezanih za makro fiskalnu stabilnost,

raspodjelu i korišćenju javnih resursa. Program takođe treba da obezbjedi **povećanu transparentnost** PFM sistema i **redosled aktivnosti**. Dodatno, Program prenosi na nacionalni nivo napore zemalja članica EU da očuvaju makroekonomsku i fiskalnu stabilnost u EU, čime se obezbeđuje spremnost Crne Gore da uđe u EU kao država sa jakim javnim finansijama i dobrim ekonomskim upravljanjem. Stoga, **potrebna je PFM reforma kako bi se obezbijedila fiskalna održivost i zdrav sistem upravljanja javnim finansijama u skladu sa zakonodavstvom EU**. Očekuje se da će rezultirati značajnijim unapređenjima funkcionisanja budžetskog sistema, upravljačkom odgovornošću, izvršenjem budžeta i internom i eksternom revizijom. Program će biti implementiran uz pomoć aktivnosti finansiranih prvenstveno od strane IPA sredstava, što će doprinijeti izgradnji kapaciteta u oblasti ekonomske politike

## **II. 2.1. Nadležnost i kapaciteti institucija u vođenju ekonomske politike**

U Ministarstvu finansija postoje tri direktorata: Direktorat za budžet, Direktorat za državni trezor i Direktorat za ekonomsku politiku i razvoj, koji su odgovorni za sprovođenje svih pomenutih zadataka za poglavlje 17.

## **II. 2.2. Potrebe jačanja kapaciteta**

Kako su relevantna dokumenta Evropske unije prepoznala, Direktoratu za ekonomsku politiku i razvoj trenutno nedostaju dovoljni kapaciteti za ispunjavanje svih obaveza koje proizilaze iz procesa pridruženja EU.

U skladu sa sistematizacijom radnih mjesta, šest radnih mjesta je upražnjeno, od čega jedno mjesto načelnika za fiskalnu politiku i pet savjetničkih mjesta. U 2017. godini, planirano je da se popuni radno mjesto načelnika i jedno savjetničko mjesto, dok je u 2018. godini potrebno zapošljavanje preostala 4 službenika.

Službenicima su potrebne obuke u oblasti analiza i projekcija makroekonomskih i fiskalnih indikatora u statistici državnih finansija (GFS) u skladu sa ESA 2010 (Evropska obuka i upućivanja na programe za mlade službenike, programi obuke Međunarodnog monetarnog fonda (MMF-a), obuke na poslu i tome slično).

U Direktoratu za budžet i Direktoratu za državni trezor postoji dovoljno kapaciteta za ispunjavanje svih obaveza koje proizilaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji (EU).

Obuke za računovođe su počele 2016. godine za računovođe budžetskih korisnika i to iz svake institucije po jedan računovođa. **Cilj ovog projekta je da obuči sve računovođe u javnom sektoru za obračunsko računovodstvo i za međunarodne računovodstvene standarde za obračunsko računovodstvo.** U 2016. godini obuku su završile 24 računovođe, dok je planirano da u martu i aprilu 2017. godine započne novi ciklus obuke za 40 polaznika. Projekat je finansiran od strane UNDP-a i biće realizovan u saradnji sa Centrom za izvrsnost u finansijama (CEF) iz Slovenije i Institutom za javne finansije i računovodstvo (CIPFA) iz Velike Britanije. Planirano je da se projekat 2017. godine proširi na lokalnu upravu. Ova obuka će u 2018. godini nastaviti da se primjenjuje u Kancelariji za administrativno osoblje.

U isto vrijeme, biće potrebno poboljšati tehnološke/IT kapacitete Ministarstva finansija prilagođavanjem SAP sistema obračunskom računovodstvu, što predstavlja osnovu za punu primjenu standarda ESA 2010. Poreska uprava, kao organ u sastavu Ministarstva finansija, posjeduje informacioni sistem za koji treba procijeniti da li može adekvatno i marljivo odgovoriti na potrebe ovog i drugih organa/institucija i/ili poreskih obveznika.

Detaljni pregled aktivnosti koje će se implementirati sa ciljem jačanja administrativnih kapaciteta Poreske uprave u Crnoj Gori u povećanju prikupljanja poreza i kako bi Ministarstvo finansija i MONSTAT obezbijedili harmonizaciju podataka sa Evropskim sistemom nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010), prikazane su u Programu reforme za upravljanje javnim finansijama 2016-2020, koji je usvojen od strane Vlade u 2015. godini.