



Finansira
Evropska Unija



Reform
Monitor

CRNA GORA

Pregled ispunjenosti reformske agende – Monitor reformi

DRUGO POLUGODIŠTE 2025.



institut
alternativa

Pregled ispunjenosti reformske agende – Monitor reformi

Crna Gora - DRUGO POLUGODIŠTE 2025.

Izdavač:

Institut Alternativa (IA)

Autor:

Marko Sošić, IA

Urednik:

Stefan Ristovski, Institut za evropsku politiku – EPI

Dizajn:

Relativ

Podgorica, mart 2026.

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije, i sufinansiranje od strane Ministarstva regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama Vlade Crne Gore. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Institut Alternativa i Think for Europe Network i ta sadržina ne izražava nužno zvanične stavove Evropske unije ili Vlade Crne Gore.

SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA	04
KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE	05
MONITORING PROCESA INSTRUMENTA ZA REFORME I RAST	08
PRAVNI I ADMINISTRATIVNI KORACI	08
ZAHTJEVI I ISPLATE SREDSTAVA	10
SPROVOĐENJE REFORMSKE AGENDE (DRUGO POLUGODIŠTE – S2 2025)	
REFORME U FOKUSU: SEKTORI POLITIKE MONITORA REFORMI	13
VLADAVINA PRAVA I OSNOVNA PRAVA	15
REFORMA PRAVOSUĐA	15
BORBA PROTIV KORUPCIJE	18
BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA	21
DIGITALNA TRANZICIJA	24
DIGITALNE JAVNE USLUGE	24
SAJBER BEZBJEDNOST	31
ENERGIJA I ZELENA TRANZICIJA	36
ENERGETSKA EFIKASNOST	36
OBNOVLJIVI IZVORI ENERGIJE	41
LJUDSKI KAPITAL	46
STRUČNO OBRAZOVANJE I OBUKA	46
POSLOVNO OKRUŽENJE I RAZVOJ PRIVATNOG SEKTORA	50
DRŽAVNA PREDUZEĆA –	
POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE I DRŽAVNE POMOĆI	50

Ova publikacija je dio niza izvještaja „Pregled ispunjenosti Reformske agende“, odnosno nacionalnih izvještaja o monitoringu koji prate sprovođenje reformskih agendi unutar Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan, u okviru projekta „Monitor reformi“.

„Pregled ispunjenosti Reformske agende“ fokusira se na napredak u sprovođenju obaveza specifičnih za svaku državu u okviru Instrumenta za reforme i rast. Monitoring se sprovodi putem skupa proceduralnih indikatora, indikatora vezanih za sprovođenje reformi i finansijskih indikatora. Proces praćenja, odnosno monitoringa je suštinski usmjeren na reformske korake sa definisanim rokovima, pri čemu se njihov status sprovođenja procjenjuje na osnovu javno dostupnih podataka i zvanične dokumentacije pribavljene od strane nacionalnih organa, a gdje je relevantno, dopunjene informacijama nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva. Posebna pažnja posvećuje se učešću zainteresovanih strana i transparentnosti.

Monitoring obuhvata odabrane reforme organizovane u takozvane „*sektore politike*“, koji su formirani kodiranjem pod-oblasti usklađenih oblasti politike u okviru reformskih agendi. Odabrani sektori politike, koji omogućavaju analize na regionalnom nivou, uspostavljanje polaznih tačaka i uporedivost, zasnivaju se na raspoloživim ljudskim resursima i tematskoj ekspertizi mreže TEN.

Detalji o metodologiji i procesu odabira reformskih koraka dostupni su u nacrtu metodološke napomene na sljedećem [linku](#).

Pregled ispunjenosti Reformske agende strukturiran je na sljedeći način: ključni nalazi i preporuke predstavljaju izvršni sažetak. Poglavlja Pravni i institucionalni okvir i Zahtjevi i isplata sredstava prate ukupni napredak u proceduralnim i finansijskim aspektima sprovođenja Reformske agende. Posljednje poglavlje, Reforme u fokusu: sektori politike Monitora reformi, donosi nezavisne nalaze praćenja odabranih reformi. Pojedinačni odjelci u okviru ovog poglavlja sadrže narativni pregled napretka i izazova u sprovođenju Reformske agende za Crnu Goru.

Krajnji datum za prikupljanje podataka i procjenu za ovaj pregled ispunjenosti je 31.12.2025. Dalji razvoj politika može uticati na status trenutno nezavršenih reformi i biće obuhvaćen u narednim pregledima ispunjenosti.

Ovi pregledi ispunjenosti ne predstavljaju zamjenu za formalnu ulogu procjene Evropske komisije.

Crna Gora pokazuje generalno **dobar nivo proceduralne spremnosti i formalne usklađenosti sa upravljačkim okvirom Instrumenta za reforme i rast**. Ključni pravni i administrativni preduslovi za učešće u Instrumentu su ispunjeni, uključujući podnošenje i usvajanje Reformske agende, ratifikaciju Sporazuma o pristupanju instrumentu i Ugovora o zajmu, kao i imenovanje nacionalnog koordinatora Reformske agende. Institucionalne strukture za nadzor formalno su uspostavljene, uključujući formiranje Nadglednog odbora Instrumenta za reforme i rast, i operativnog okvira za koordinaciju unutar Ministarstva evropskih poslova. Učešće civilnog društva takođe je omogućeno kroz stalno zastupanje izabrano putem javnih poziva.

Uprkos ispunjavanju formalnih proceduralnih mjerila, **operativno funkcionisanje upravljačkih struktura i dalje je u ranoj fazi**. Aktivnosti Nadglednog odbora su u velikoj mjeri proceduralne, uz ograničene dokaze o sistematskoj pripremi dokumentacije i strukturisanim raspravama prije sastanaka. Koordinacija između resornih ministarstava odvija se kroz redovne tehničke razmjene i cikluse izvještavanja, ali bi prakse monitoringa mogle biti unaprijeđene kroz jasniju dinamiku pripreme dokumentacije, snažnije analitičke pripreme i proaktivnije i transparentnije upotrebe mehanizama praćenja.

S aspekta **kontinuiteta finansiranja**, Crna Gora je zadržala podobnost za podršku iz Instrumenta za reforme i rast. Evropska komisija potvrdila je ispunjenost preduslova i opštih uslova za isplatu u skladu sa Uredbom (EU) 2024/1449, čime je omogućeno oslobađanje prve i druge tranše sredstava. Nacionalne obaveze izvještavanja su ispunjene, uključujući podnošenje trećeg polugodišnjeg izvještaja o sprovođenju u januaru 2026. godine. U trenutku izrade izvještaja, procjena Komisije je i dalje bila u toku u okviru utvrđenog roka od 90 radnih dana. Shodno tome, dinamika naredne isplate prvenstveno zavisi od procedura procjene na nivou EU. **Stvarno isplaćeni iznosi i dalje su značajno ispod ukupno opredijeljenih sredstava**. Najviši nivo isplate zabilježen je kod predfinansiranja (59,51%), dok drugo polugodište 2025. godine bilježi najniži udio (27%), što ukazuje na fazni karakter isplata, zasnovan na učinku, u okviru Instrumenta za reforme i rast. Nacionalni organi upravljaju sa oko 75% isplaćenih sredstava, dok se preostali dio realizuje kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan. Navedeno ukazuje na značaj pažljivog praćenja dinamike isplata u narednim izvještajnim periodima. **Ograničena javna dostupnost dokumentacije koja se odnosi na zahtjeve za isplatu i postupke verifikacije smanjuje transparentnost u pogledu redosljeda podnošenja zahtjeva i procesa procjene**.

U okviru pojedinačnih **sektora politike**, napredak u sprovođenju pokazuje nekoliko prepoznatljivih obrazaca.

U sektoru politike **vladavine prava**, napredak je neujednačen. Važan institucionalni korak, imenovanje predsjednice Vrhovnog suda, realizovan je kroz propisanu višefaznu proceduru, što ukazuje na funkcionalnost mehanizama upravljanja u pravosuđu. Međutim, strukturne reforme usmjerene na jačanje nezavisnosti pravosuđa suočile su se sa kašnjenjima. Konkretno, predloženi ustavni amandman koji se odnosi na sastav Sudskog savjeta povučen je iz skupštinske procedure prije završetka zakonodavnog razmatranja, čime je odložen reformski korak povezan sa preporukama EU u oblasti upravljanja pravosuđem. Dodatne institucionalne reforme usmjerene na unapređenje efikasnosti tužilaštva i sistema za upravljanje predmetima (case management system) napreduju, ali još uvijek nijesu dostigle punu interoperabilnost.

U sektoru **politike ekonomskog upravljanja i konkurencije**, koji obuhvata upravljanje državnim preduzećima, transparentnost u javnim nabavkama, kao i kontrolu državne pomoći i konkurencije, bilježi se djelimičan napredak, ali on i dalje zavisi od usvajanja preostalih zakonodavnih rješenja. Uspostavljeni su javni registri državnih i opštinskih preduzeća, ali važni metodološki elementi, uključujući učestalost ažuriranja i procedure praćenja, nijesu jasno definisani u javno dostupnoj dokumentaciji. Zakonodavne reforme usmjerene na poboljšanje korporativnog upravljanja u državnim preduzećima napredovale su u fazi izrade, kroz pripremu Zakona o upravljanju državnim preduzećima i Politike državnog vlasništva, kojima se uvode imenovanja članova odbora zasnovana na zaslugama i mehanizmi praćenja učinka. Ove reforme još uvijek nijesu formalno usvojene u Skupštini.

U sektoru politike **sistema javnih nabavki i državne pomoći**, sprovođenje je takođe djelimično. Elektronski sistem javnih nabavki u Crnoj Gori omogućava pristup dokumentaciji za određene međudržavne i infrastrukturne sporazume sa trećim zemljama, što ukazuje na izvjestan napredak u transparentnosti. U oblasti državne pomoći i politike konkurencije, usvojen je Zakon o kontroli državne pomoći, čime je uspostavljen pravni osnov za nadzor nad državnom pomoći. Istovremeno, Zakon o zaštiti konkurencije i dalje je u fazi nacрта, dok je operativni kapacitet Agencije za zaštitu konkurencije i državne pomoći i dalje u razvoju.

U sektoru politike **obrazovanja i tržišta rada**, napredak u sprovođenju ostaje neujednačen između pojedinačnih reformskih koraka. Usvajanje Strategije karijernog vođenja i savjetovanja 2025–2030 praćeno je početnim mjerama sprovođenja, ali Nacionalni karijerni centar još uvijek nije u potpunosti operativan, što ukazuje da je institucionalno sprovođenje i dalje u ranoj fazi.

Nasuprot navedenom, reforma kojom se uvodi sistem **učenja zasnovanog na radu u visokom obrazovanju** suočava se sa izazovima u pogledu verifikacije. Javno dostupne informacije ne omogućavaju potvrdu da je cilj reforme ostvaren.

U različitim sektorima politike, uočava se **nekoliko horizontalnih izazova u sprovođenju**:

- transparentnost i dostupnost dokumentacije za monitoring ostaju neujednačene, naročito u pogledu podataka za verifikaciju reformi i mehanizama transparentnosti u javnim nabavkama,
- značajan broj reformi napredovao je kroz faze izrade nacrtu i javnih rasprava, ali i dalje zavisi od formalnog zakonodavnog usvajanja, što stvara uska grla u sprovođenju,
- pojedine reforme zadovoljile su mjerila po pitanju strateških ili institucionalnih zahtjeva, ali još uvijek nijesu ostvarile punu operativnu funkcionalnost.

Crna Gora nastavlja da pokazuje visok nivo proceduralne usklađenosti sa zahtjevima upravljanja u okviru Instrumenta za reforme i rast, ali prelazak sa usvajanja politika na njihovo potpuno operativno sprovođenje ostaje neujednačen. **Prevazilaženje zakonodavnih kašnjenja, jačanje transparentnosti podataka o praćenju i dokaza o sprovođenju, kao i obezbjeđivanje pune institucionalne operacionalizacije usvojenih reformi, biće od ključnog značaja za održavanje dinamike reformi i obezbjeđivanje predvidivog pristupa sredstvima iz Instrumenta za reforme i rast u narednim ciklusima sprovođenja.**

Ključne preporuke

- Obezbjediti da Nadgledni odbor Instrumenta za reforme i rast funkcioniše suštinski, a ne samo formalno, kroz utvrđivanje redovnog kalendara sastanka, blagovremeno dostavljanje dnevnih redova i prateće dokumentacije, kao i sistematsko praćenje odluka, dogovorenih narednih koraka i dodijeljenih odgovornosti.
- Uspostaviti standardizovani interni protokol za izvještavanje i dokumentovanje dokaza u svim nadležnim institucijama, kako bi napredak reformi bio potkrijepljen cjelovitom, dostupnom i provjerljivom dokumentacijom prije podnošenja nacionalnih izvještaja Evropskoj komisiji.
- Prioritetno završavati odložene i prenesene reformske korake koji neposredno utiču na zahtjeve za isplatu, kako bi se smanjilo nagomilavanje neriješenih obaveza kroz izvještajne cikluse i unaprijedila predvidivost isplata.
- Unaprijediti transparentnost ciklusa finansiranja objavljivanjem ključnih informacija o zahtjevima za isplate, statusu procjene i razlozima zbog kojih su određeni iznosi odloženi, umanjeni ili preneseni, kako bi se nedostaci u sprovođenju pravovremeno identifikovali i otklonili.
- Fokus narednog ciklusa usmjeriti na reforme koje su zaustavljene između faze pripreme politika i njihove stvarne realizacije, naročito tamo gdje zakonodavno usvajanje, institucionalna operacionalizacija ili javna verifikacija nijesu okončani. Ovo podrazumijeva ubrzavanje usvajanja zakona i strategija u pripremi, obezbjeđivanje pune funkcionalnosti nadležnih institucija i otklanjanje nedostataka u dokazima u oblastima u kojima se napredak formalno izvještava, ali se još uvijek ne može nezavisno verifikovati.

Crna Gora je pokazala visok nivo usklađenosti sa pravnim i institucionalnim zahtjevima neophodnim za pristup i zadržavanje finansiranja u okviru Instrumenta za reforme i rast. Svi ključni pravni i administrativni koraci koji omogućavaju podobnost za podršku iz Instrumenta za reformu i rast, uključujući podnošenje i usvajanje Reformske agende, ratifikaciju Sporazuma o instrumentu i Ugovora o zajmu, kao i imenovanje nacionalnog koordinatora Reformske agende, su zadovoljeni. Ponavljajuće proceduralne obaveze tokom polugodišta u velikoj mjeri su realizovane.

Nadgledni odbor Instrumenta za reforme i rast formalno je uspostavljen i održao je prvu sjednicu, čime je obezbijeđen operativni okvir za nadzor i izvještavanje. Učešće civilnog društva osigurano je posredstvom stalnih članova - predstavnika organizacija civilnog društva izabranih putem javnih poziva, dok su redovni tehnički i tematski koordinacioni sastanci između resornih ministarstava doprinijeli sprovođenju procesa praćenja i izvještavanja. Rad Nadglednog odbora nije bio na optimalnom nivou, što potvrđuje izostanak unaprijed dostavljenih materijala za jednu od održanih sjednica, dok je dnevni red dostavljen tek dan uoči njenog održavanja. Zapisnik sa sjednice naknadno je podijeljen, ali rad Nadglednog odbora u ovoj fazi bio je nedovoljno dinamičan i bez opipljivog napretka. Prema nezvaničnim informacijama, naredna sjednica okvirno je planirana za april, ali ostaje da se vidi kojom dinamikom će teći pripreme. Navedeno stanje ukazuje na potrebu za strukturiranim i proaktivnijim pristupom kako bi Nadgledni odbor mogao da funkcioniše efikasno i ostvaruje opipljive rezultate.

Ključne uočene slabosti ne odnose se na formalnu usklađenost, već na kvalitet sprovođenja proceduralnih zahtjeva. Dostupni podaci ukazuju na ograničenu pripremu za sastanke Nadglednog odbora, uključujući kasno dostavljanje dnevnih redova i izostanak sistematskog dijeljenja pratećih materijala, što umanjuje sposobnost Nadglednog odbora da vrši suštinski nadzor. Iako ovi nedostaci trenutno ne ugrožavaju podobnost Crne Gore za finansiranje, mogu oslabiti kvalitet monitoringa, smanjiti transparentnost i otežati pravovremeno prepoznavanje rizika u sprovođenju, što je važno za blagovremenu procjenu i isplatu sredstava.

U narednom periodu, ključni proceduralni prioritet nije dovršavanje preostalih formalnih koraka, već unapređenje upravljačkih praksi unutar postojećih struktura. Predvidljiviji rasporedi sastanaka, kvalitetnija pripremna dokumentacija, proaktivnija upotreba mehanizama praćenja i kontinuirana efikasna koordinacija između nadležnih institucija doprinijeli bi većoj proceduralnoj vjerodostojnosti, podržali nesmetanije sprovođenje u narednim izvještajnim ciklusima i umanjili potencijalne rizike za procese procjene ili dinamiku isplata.

Proceduralni korak	Status	Detalji o napretku
Podnošenje Reformske agende EU	Ispunjeno	Konačna Reformska agenda dostavljena 19.06.2024.
Odluka o sprovođenju Reformske agende	Ispunjeno	provedbena odluka Evropske komisije usvojena 23.10.2024.
Ratifikacija i stupanje na snagu Sporazuma o instrumentu	Ispunjeno	Stupio na snagu 14.03.2025.
Ratifikacija i stupanje na snagu Ugovora o zajmu	Ispunjeno	Vlada Crne Gore je 13.03.2025. usvojila Ugovor o zajmu. Stupio je na snagu istog dana.
Imenovanje nacionalnog koordinatora Reformske agende	Ispunjeno	Ministarka evropskih poslova je koordinator Reformske agende.
Sistem za koordinaciju borbe protiv prevara	Ispunjeno	Sredstva Reformske agende mogu biti predmet revizije od strane Državne revizorske institucije Crne Gore, Ministarstva finansija, Evropske komisije, OLAF-a, Evropskog revizorskog suda i EPPO-a.
Uspostavljanje Nadglednog odbora Instrumenta za reforme i rast	Ispunjeno	Nadgledni odbor za učešće Crne Gore u Instrumentu za reforme i rast je uspostavljen. Njime zajednički predsjedavaju predstavnik Evropske komisije i nacionalni koordinator Reformske agende, a uključuje nosioce reformskih koraka i četiri predstavnika NVO.
Funkcionisanje Nadglednog odbora Instrumenta za reforme i rast	Ispunjeno	Prva sjednica Nadglednog odbora Instrumenta za reforme i rast održana je 20.11.2025.
Učešće civilnog društva u Nadglednom odboru Instrumenta za reforme i rast	Ispunjeno	Pet predstavnika organizacija civilnog društva ima status stalnih učesnika, izabranih putem javnih poziva.
Tehnička infrastruktura za monitoring i izvještavanje	Ispunjeno	Koordinaciono tijelo za Reformsku agendu, kojim rukovodi Ministarstvo evropskih poslova, uz učešće predstavnika relevantnih ministarstava, održava redovne tehničke i tematske sastanke radi praćenja sprovođenja i razmatranja izvještaja. Takođe razvija interne akcione planove za sprovođenje reformskih koraka.
Plan komunikacije i vidljivosti	Ispunjeno	Pripremljen u oktobru 2024.

Crna Gora je ispunila ključne proceduralne korake neophodne za podnošenje zahtjeva i obezbjeđivanje sredstava iz Instrumenta za reforme i rast, čime je osiguran kontinuitet isplata u okviru Instrumenta. Usklađenost sa propisanim procedurama, naročito podnošenje formalnih zahtjeva putem usaglašenih obrazaca i pravovremeno nacionalno izvještavanje, omogućila je i isplate prefinansiranja i nastavak polugodišnjeg ciklusa plaćanja, potvrđujući da proceduralna usklađenost direktno određuje pristup sredstvima iz Instrumenta i dinamiku njihovih isplata. Opšti uslovi su ispunjeni. Preduslovi su ispunjeni. U svojim sprovedbenim odlukama od 30. jula 2025. i 8. oktobra 2025. godine, uključujući aneks kojim se procjenjuje ispunjenost uslova za isplatu od strane Crne Gore, Evropska komisija je zaključila da je Crna Gora ispunila preduslove i opšte uslove za isplatu propisane Uredbom (EU) 2024/1449. Time su odobrene prva i druga isplata sredstava Crnoj Gori u okviru Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan.

Tokom polugodišta nijesu utvrđena kašnjenja koja se mogu pripisati nacionalnim organima, budući da su sve obaveze izvještavanja ispunjene u dogovorenim rokovima. Međutim, nedostatak javno dostupnih informacija o preciznim datumima podnošenja zahtjeva za isplatu i pratećih obrazaca ograničava transparentnost u pogledu proceduralnog redoslijeda podnošenja zahtjeva i sprovođenja procjena. Iako podaci o finansijskim isplatama odražavaju status ispunjenih i neispunjenih koraka, ne pružaju uvid u eventualna kašnjenja u vezi sa dostavljanjem dokumentacije ili njenom verifikacijom.

U ovoj fazi nijesu identifikovani ponavljajući problemi u proceduralnoj usklađenosti koji bi predstavljali sistemski rizik za buduće cikluse isplata (iako njihov iznos varira usljed neispunjenih reformskih koraka). Procjene Evropske komisije predstavljaju strukturnu uslovljenost koja može uticati na predvidljivost budućih isplata, što dodatno naglašava značaj održavanja bliske koordinacije između nacionalnih organa i Evropske komisije u narednim polugodištima.

Proceduralni korak	Status	Detalji o napretku
Zahtjev za predfinansiranje	Ispunjeno	Crna Gora je podnijela zahtjev za predfinansiranje 22.11.2024.
Isplata predfinansiranja	Ispunjeno	Prva isplata, u potpunosti bespovratna, u iznosu od 7.704.063,86 EUR, izvršena je 29.4.2025, dok je druga, zasnovana na zajmu, u ukupnom iznosu od 19.140.531,33 EUR, izvršena 6.5.2025.
Podnošenje polugodišnjih zahtjeva za isplatu	Ispunjeno	Crna Gora je podnijela polugodišnje zahtjeve za isplatu 6.5.2025, 11.7.2025. i 16.1.2026.
Prateća dokumentacija za završene reforme (nacionalno polugodišnje izvještavanje)	Ispunjeno	Crna Gora je u januaru 2026. podnijela Treći polugodišnji izvještaj o sprovođenju Reformske agende, a izvještaj je dostupan na internet stranici Vlade Crne Gore .
Procjena Evropske komisije o sprovođenju Reformske agende		U toku, uz [T-90 dana od dana podnošenja izvještaja] dana preostalih za dostavljanje procjene od strane Evropske komisije.
Opšti uslovi ispunjeni		U toku, uz [T-90 dana od dana podnošenja izvještaja] dana preostalih za dostavljanje procjene od strane Evropske komisije.
Preduslovi ispunjeni		U toku, uz [T-90 dana od dana podnošenja izvještaja] dana preostalih za dostavljanje procjene od strane Evropske komisije.
Godišnji izvještaj o sprovođenju Instrumenta za reforme i rast pripremljen i podnijen	Ispunjeno	Godišnji izvještaj o sprovođenju Instrumenta za reforme i rast podnijen je Evropskoj komisiji 27.2.2026.

Dvije tranše predfinansiranja zatražene su i isplaćene ranije u ciklusu sprovođenja. U tekućem polugodištu, Crna Gora je ispunila svoju ponavljajuću obavezu podnošenjem trećeg polugodišnjeg nacionalnog izvještaja o sprovođenju Reformske agende u januaru 2026. godine. U trenutku izrade ovog Pregleda ispunjenosti, procjena izvještaja od strane Evropske komisije i dalje je bila u toku, u okviru roka od 90 radnih dana predviđenog Sporazumom o instrumentu, što ukazuje da dinamika narednih isplata sada zavisi od završetka procjene na nivou EU, a ne od nacionalnih proceduralnih aktivnosti.

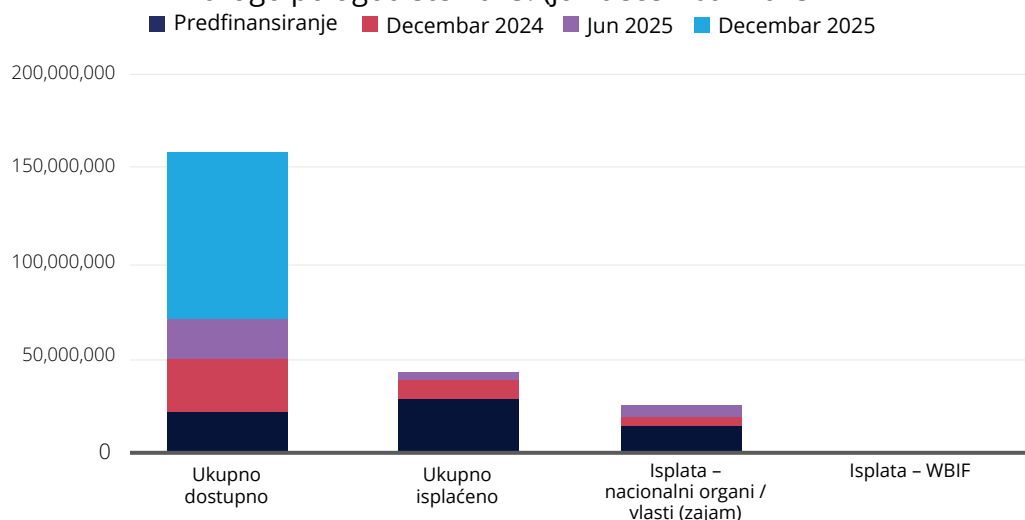
Ukupan iznos sredstava iz Instrumenta za reforme i rast potencijalno dostupnih za treće polugodište iznosi 115.859.280,06 EUR i odnosi se na svih 45 reformskih koraka koji su predmet procjene. Od tog iznosa, 11.585.928,01 EUR odnosi se na četiri reformska koraka prenesena iz prvog izvještajnog perioda, 3.475.778,40 EUR na tri koraka prenesena iz drugog izvještajnog perioda (tj. jun 2025), dok se 44.026.526,42 EUR odnosi na 17 novih reformskih koraka, proporcionalno umanjenih za 7% predfinansiranja. Ovih 17 novih koraka sprovedeno je u skladu sa procjenom Vlade; procjena Evropske komisije je i dalje u toku, a njena formalna ocjena još uvijek nije dostupna.

Kada je riječ o zahtjevu za finansiranje koji je Crna Gora podnijela za treći izvještajni period, dokument nije javno dostupan. Stoga je formalno zatražen

pristup u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, kako bi se provjerilo da li finansijska procjena koju je predstavilo Ministarstvo finansija odgovara procjenama sadržanim u izvještaju. Ova provjera je posebno značajna imajući u vidu da Ministarstvo finansija primjenjuje strožu metodologiju procjene prilikom ocjenjivanja ispunjenosti reformskih koraka, te da procjena Vlade u izvještaju ne mora uvijek u potpunosti odgovarati procjeni Ministarstva finansija sadržanoj u formalnom zahtjevu za isplatu.

U ovoj fazi, status procjene Evropske komisije, iznos stvarno isplaćenih sredstava, kao i eventualna neiskorišćena sredstva i razlozi zbog kojih njesu iskorišćena, još uvijek nijesu dostupni, budući da je procjena Trećeg polugodišnjeg izvještaja i dalje u toku. Shodno tome, nije moguće dati konačne informacije dok se proces procjene formalno ne okonča i ne objavi.

Korišćenje sredstava RGF-a u Crnoj Gori,
drugo polugodište 2025. (jul–decembar 2025)



Ukupno raspoloživa sredstva za Crnu Goru, prema podacima Evropske komisije, pokazuju trend rasta kroz posmatrane periode: predfinansiranje (20.985.449,17 EUR), polugodišta S1 2024 (22.592.559,61 EUR) i S2 2025 (29.544.116,40 EUR). Ovo povećanje u polugodištima S1 i S2 u skladu je sa rastućim brojem reformskih koraka prijavljenih u tim periodima. Stvarno isplaćeni iznosi ostaju ispod nivoa ukupno opredijeljenih sredstava, pri čemu je najveći procenat isplate zabilježen kod predfinansiranja (59,51%), a najniži kod S2 2025 (27%), što ukazuje na postepenu dinamiku isplata sredstava. Nacionalni organi upravljaju većinom isplaćenih sredstava (75%), uključujući bespovratna sredstva i zajmove, dok Investicioni okvir za Zapadni Balkan obezbjeđuje približno jednu četvrtinu ukupno isplaćenih sredstava. Trendovi ukazuju da značajan dio budžeta ostaje neiskorišćen. Monitoring ukazuje na potrebu da se u narednim periodima posebno prati pravovremenost isplata, naročito za S2 (nakon isteka grejs perioda) i za treći izvještajni period.

U ovom Pregledu ispunjenosti, Monitor reformi je pratio 26 reformskih koraka u okviru odabranih sektora politike, od ukupno 57 planiranih za sprovođenje do krajnjeg datuma za izvještavanje, odnosno roka dostižja. Predmet monitoringa uključuje reformske korake sa rokovima u izvještajnom polugodištu, kao i preostale korake iz ranijih rokova (npr. decembar 2024. i jun 2025) koji su i dalje relevantni za sprovođenje i procjenu u okviru Instrumenta za reforme i rast.

Tabela u nastavku daje pregled po oblastima politike i sektorima politike, uz naznaku obuhvaćenih reformi. Takođe prikazuje broj reformskih koraka koji se prate u svakom pojedinačnom slučaju, kao polaznu osnovu za detaljnu analizu po sektorima politike i procjenu pojedinačnih reformskih koraka u narednim poglavljima.

REFORME U FOKUSU: SEKTORI POLITIKE MONITORA REFORMI

Oblast politike (harmonizovana)		
Sektor politike	Reforme / reformski koraci	U fokusu [dospjelo i praćeno]
Vladavina prava i osnovna prava		
Reforme pravosuđa	Pravosuđe i tužilaštvo su nezavisni/autonomni, nepristrasni i odgovorni, i postupaju sa integritetom i profesionalno.	2/2 reformska koraka dospjela i praćena
Borba protiv korupcije	Efikasna primjena zakonodavstva za borbu protiv korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou, uključujući finansijske istrage i oduzimanje imovine, u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima, uključujući preporuke revizije misije iz 2022. godine, kao i preporuke GRECO-a i OEBS-a.	2/2 dospjela i praćena
Borba protiv organizovanog kriminala	Unapređenje rezultata istraga, potvrđenih optužnica i pravosnažnih presuda u predmetima organizovanog kriminala (uključujući pranje novca, sajber kriminal, krijumčarenje cigareta, oružja i droga, trgovinu ljudima, uključujući slučajeve seksualne i radne eksploatacije).	1/1 dospio i praćen
Digitalna tranzicija		
Digitalne javne usluge	Elektronski potpis i uvođenje novčanika za digitalni identitet	1/1 reformski korak dospio i praćen
	Pružanje digitalnih javnih usluga orijentisanih prema korisnicima	2./2 dospjela i praćena
Sajber bezbjednost	Uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za sajber bezbjednost (uvođenje zahtjeva iz Direktive NIS2 i jačanje relevantnih institucija)	4/4 dospjela i praćena
Energetska i zelena tranzicija		
Energetska efikasnost	Sprovođenje zakonodavstva u oblasti energetske efikasnosti i kvaliteta vazduha	4/4 reformska koraka dospjela i praćena
Obnovljivi izvori energije	Razvijanje transparentnih i konkurentnih procedura za razvoj obnovljivih izvora energije i omogućavanje ulaska novih učesnika na tržište	1/1 dospio i praćen
	Sprovođenje Direktive o obnovljivim izvorima energije (dozvole, garancije porijekla, proizvođači-potrošači / prozumeri)	2/2 dospjela i praćena
	Razvijanje transparentnih i konkurentnih procedura za razvoj obnovljivih izvora energije i omogućavanje ulaska novih učesnika na tržište	1/1 dospio i praćen
Ljudski kapital		
Stručno obrazovanje i obuka	Rješavanje neusklađenosti između potreba tržišta rada i ponude kroz cjeloživotno učenje i povećanje zapošljivosti diplomiranih studenata kroz praktično učenje zasnovano na radu, uključujući za poslove u zelenoj i digitalnoj ekonomiji	2/2 reformska koraka dospjela i praćena
Politika konkurencije / državna pomoć		
Politika konkurencije / državna pomoć	Unapređenje postupaka javnih nabavki i politika državne pomoći. Jačanje transparentnosti, efikasnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki i oblasti državne pomoći.	2/2 reformska koraka dospjela i praćena
Državna preduzeća	Reforma upravljanja državnim preduzećima. Unapređenje upravljanja, efikasnosti i odgovornosti državnih preduzeća radi povećanja njihovog doprinosa ekonomiji.	2/3 dospjela i praćena

Sektor politike koji obuhvata pravosuđe i borbu protiv korupcije u okviru Reformske agende 2024–2027 ima za cilj snaženje institucionalnih kapaciteta, unapređenje upravljanja ljudskim resursima i povećanje efikasnosti sudova i tužilaštva, naročito u predmetima visoke korupcije. Ove reforme su od ključnog značaja na nacionalnom nivou za obnovu povjerenja javnosti u vladavinu prava, a direktno su povezane sa mjerilima za pristupanje EU u okviru poglavlja 23 i 24.

Do krajnjeg datuma izvještavanja, u ovom sektoru dospjela su dva reformska koraka, uključujući jedan prenesen iz ranijih rokova. Ključno mjerilo, imenovanje predsjednika/ce Vrhovnog suda u decembru 2024. godine, uspješno je realizovano. Međutim, planirani ustavni amandman kojim se mijenja sastav Sudskog savjeta i precizira uloga ministra pravde u disciplinskim postupcima povučen je iz skupštinske procedure u februaru 2026. godine, što ukazuje na kontinuirana kašnjenja u sprovođenju strukturnih reformi.

Kada je riječ o kapacitetima pravosuđa, popunjenost radnih mjesta i dalje je ispod planiranog nivoa. Na kraju 2024. godine, popunjena su 243 od ukupno 329 sudijskih mjesta (73,86%), što ukazuje na trajni manjak, naročito u osnovnim sudovima, dok je popunjenost u tužilaštvu viša (80,85%), uz imenovanje 31 novog tužioca u 2024. godini. Kvantitativni napredak u administrativnim kapacitetima sudova koji postupaju u predmetima korupcije (reformski korak 4.3.1.2) premašio je očekivanja: početni broj od 60 službenika povećan je za približno 73% na 104 savjetnika i sudska službenika angažovana na ovim predmetima. Ipak, kvalitativna ograničenja i dalje postoje, uključujući nedostatak javno dostupnih informacija o zapošljavanju, kvalifikacijama, specijalizaciji ili obukama ovog kadra, što otvara pitanja održivosti i transparentnosti.

Djelimično sprovođenje reformskih koraka, naročito povlačenje ustavnog amandmana, zajedno sa kontinuiranim nedostatkom ljudskih resursa, može ograničiti efikasnost pravosuđa i uticati na isplate sredstava iz Instrumenta za reforme i rast povezanih sa reformama u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije. U narednom polugodištu, praćenje će biti usmjereno na obnovljene napore za prevazilaženje zakonodavnih kašnjenja, unapređenje kvalitativnih kapaciteta kadra u sudovima koji postupaju u predmetima korupcije i obezbjeđivanje usklađenosti sa standardima EU. Ključni rizici uključuju političku inertnost, nedovoljnu transparentnost u upravljanju ljudskim resursima i mogućnost daljih kašnjenja u sprovođenju strukturnih reformi.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Sudstvo i državno tužilaštvo postupaju nezavisno, samostalno, nepristrasno, odgovorno, profesionalno i sa integritetom.			
4.2.1.1: Imenovanje predsjednika/ce Vrhovnog suda	dec 2024	Ispunjeno EK: ispunjeno (S1)	Predsjednica Vrhovnog suda izabrana 29.11.2024. i položila zakletvu pred Sudskim savjetom Crne Gore 2.12.2024
4.2.1.2: Izmjene Ustava, u skladu sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima o nezavisnosti, odgovornosti, integritetu, nepristrasnosti i profesionalnosti pravosuđa i tužilaštva, uključujući sprovođenje preporuka Evropske komisije, mišljenja Venecijanske komisije i preporuka GRECO-a (jun 2025.)	jun 2025	Nije ispunjeno EK: nije ispunjeno	Vlada Crne Gore usvojila je nacrt ustavnih amandmana 17.4.2025. godine, radi izmjene sastava Sudskog savjeta i preciziranja uloge ministra pravde u disciplinskim postupcima. Nacrt je upućen Skupštini 28. maja 2025. godine (Akt br. 11-011/25-1301/5). Dana 19.2.2026. godine, Vlada je formalno povukla nacrt iz skupštinske procedure.

4.2.1.1. Imenovanje predsjednika/ce Vrhovnog suda

Ovaj reformski korak odnosi se na imenovanje predsjednika/ce Vrhovnog suda Crne Gore u skladu sa zakonom propisanom procedurom.

Postupak izbora predsjednika/ce Vrhovnog suda je **okončan** prije krajnjeg roka definisanog za ovaj postupak. Novu predsjednicu nominovale su sudije Vrhovnog suda, nakon što je dobila podršku deset od ukupno petnaest sudija, čime je ispunjen uslov da najmanje polovina sudija suda podrži kandidata. Nakon nominacije, Sudski savjet je razmotrio kandidaturu i izabrao predsjednicu Vrhovnog suda uz jednoglasnu podršku svih sedam prisutnih članova Savjeta.

Završni proceduralni korak takođe je sproveden, budući da je novoizabrana predsjednica položila zakletvu pred Sudskim savjetom Crne Gore 2. decembra 2024. godine, čime je formalno stupila na dužnost. Okončanje procesa nominacije, izbora i polaganja zakletve ukazuje da je procedura utvrđena institucionalnim okvirom sprovedena u skladu sa planom. Nova predsjednica je prethodno obavljala funkciju predstavnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu, kao i funkciju sudije u osnovnom i specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici.

4.2.1.2. Izmjene Ustava, u skladu sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima o nezavisnosti, odgovornosti, integritetu, nepristrasnosti i profesionalnosti pravosuđa i tužilaštva, uključujući sprovođenje preporuka Evropske komisije, mišljenja Venecijanske komisije i preporuka GRECO-a (jun 2025.)

Ovaj reformski korak odnosi se na pripremu i usvajanje ustavnih izmjena koje se odnose na sastav Sudskog savjeta, sa ciljem snaženja nezavisnosti pravosuđa i usklađivanja institucionalnog okvira Crne Gore sa standardima EU, naročito u okviru poglavlja 23 koje se odnosi na pravosuđe i temeljna prava.

Do krajnjeg datuma za sprovođenje ove reforme, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 17. aprila 2025. godine usvojila [Predlog za izmjenju Ustava](#) i dostavila ga Skupštini Crne Gore na razmatranje aktom br. 11-011/25-1301/5 od 28. maja 2025. godine. Predložene izmjene odnosile su se prvenstveno na promjene u sastavu Sudskog savjeta, uključujući isključenje ministra pravde iz njegovog članstva, obezbjeđivanje da sudije izabrane od strane svojih kolega čine većinu u Savjetu, kao i definisanje objektivnih kriterijuma u pogledu stručnih kvalifikacija i integriteta za izbor članova koji nijesu sudije. Predlog je pripremljen u kontekstu procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji i uzeo je u obzir preporuke međunarodnih tijela kao što su GRECO, Venecijanska komisija i Evropska komisija, koje su ukazivale na potrebu smanjenja potencijalnog političkog uticaja i jačanja nezavisnosti i transparentnosti Savjeta. Nacrt je objavljen na internet stranici Vlade, ali su javno dostupne informacije bile ograničene, a na osnovu dostupnih izvora nema dokaza da je tokom njegove pripreme sproveden proces javne rasprave.

Razmatranje predloženih izmjena u Skupštini nije okončano. Dana 19. februara 2026. godine, Vlada je podnijela predlog za [povlačenje nacrta ustavnih izmjena iz skupštinske procedure](#), navodeći da Skupština nije okončala razmatranje, kao i da su se u međuvremenu pojavila dodatna pitanja u okviru procesa evropskih integracija, naročito u vezi sa potrebom da se sastav Tužilačkog savjeta reguliše na ustavnom nivou. U skladu sa članom 165 stav 2 Poslovnika Skupštine, koji omogućava predlagaču da povuče predlog ustavne izmjene prije okončanja njenog razmatranja, Vlada je formalno obavijestila Skupštinu o povlačenju predloga. Posljedično, iako su priprema i podnošenje nacrta izmjena završeni, zakonodavni postupak nije doveden do faze usvajanja u Skupštini u okviru izvještajnog perioda.

Tokom izvještajnog polugodišta, sprovođenje relevantne mjere Reformske agende koja se odnosi na planiranje integriteta u sektoru carinske i poreske administracije formalno ukazuje na napredak; međutim, suštinska verifikacija ostaje ograničena usljed prepreka u pogledu transparentnosti. Prema navodima, predmetni planovi integriteta obuhvataju mapu rizika koja pokriva i radna mjesta i organizacione jedinice, kao i formalnu odluku o njihovom usvajanju. Takođe, u izvještaju se navodi da je indikator od 30% koji se odnosi na sprovođenje planova integriteta u Upravi carina i Poreskoj upravi već premašen. Sa stanovišta formalne usklađenosti, navedeno ukazuje da su instrumenti planiranja integriteta usvojeni, da je mapiranje rizika sprovedeno na strukturnom i operativnom nivou, i da su kvantitativni ciljevi učinka u okviru Reformske agende ostvareni ili premašeni. Međutim, nekoliko ključnih ograničenja značajno utiče na kredibilitet i mogućnost procjene sprovođenja: izostanak javno dostupne dokumentacije, budući da planovi integriteta za Upravu carina i Poresku upravu nijesu javno dostupni. Ovakva situacija ograničava spoljašnju provjeru i narušava standarde transparentnosti koji se uobičajeno povezuju sa reformama u oblasti borbe protiv korupcije. Iako izvještaj za polugodište S3 navodi konkretne odluke i planove integriteta kao dokaze, isti je objavljen u PDF formatu bez funkcionalnog pristupa navedenim dokumentima. Nemogućnost otvaranja ili nezavisnog uvida u dokumentaciju onemogućava provjeru obuhvata i metodologije procjene rizika, kvaliteta i preciznosti mjera za ublažavanje rizika, njihove usklađenosti sa nacionalnim smjernicama za borbu protiv korupcije, kao i sa mehanizmima institucionalne odgovornosti. Podaci predstavljeni u izvještaju ostaju na opštem, deklarativnom nivou. Iako se navodi da je indikator od 30% premašen u obje institucije, izostanak prateće dokumentacije onemogućava njegovu provjeru.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Efikasna primjena zakonodavstva za borbu protiv korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou, uključujući finansijske istrage i oduzimanje imovine, u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima, uključujući preporuke revizije misije iz 2022. godine, kao i preporuke GRECO-a i OEBS-a			
4.3.1.1. Sprovođenje strategije/ akcionog plana za borbu protiv korupcije: testovi integriteta se izrađuju i sprovode u Upravi carina i Poreskoj upravi – cilj je da se obuhvati najmanje 30% zaposlenih	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Iako se planovi integriteta u Upravi carina i Poreskoj upravi formalno navode kao usvojeni, a indikator implementacije od 30% kao premašen, odsustvo javno dostupne dokumentacije i provjerljivih dokaza značajno ograničava transparentnost, kredibilitet i nezavisnu suštinu procjenu implementacije reforme.

4.3.1.2. Povećanje za 20% popunjenosti upražnjenih radnih mjesta – u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta – u sudovima nadležnim za borbu protiv korupcije	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Iako su kvantitativni ciljevi u pogledu snaženja administrativnih kapaciteta u sudovima koji postupaju u predmetima korupcije značajno premašeni (povećanje od 73% u odnosu na početnu vrijednost), trajni nedostatak kadrova u pravosuđu, nedostatak transparentnosti i odsustvo kvalitativnih podataka o zapošljavanju i kvalifikacijama ograničavaju procjenu održivosti i suštinskog uticaja reforme.
--	----------	--------------------------	---

4.3.1.1. Sprovođenje strategije/akcionog plana za borbu protiv korupcije: testovi integriteta se izrađuju i sprovode u Upravi carina i Poreskoj upravi – cilj je da se obuhvati najmanje 30% zaposlenih

Ovaj reformski korak ima za cilj operacionalizaciju testiranja integriteta u Upravi carina Crne Gore i Poreskoj upravi Crne Gore, uz cilj obuhvata najmanje 30% zaposlenih, kao dio šireg okvira za borbu protiv korupcije.

U pogledu konkretnog zahtjeva koji se odnosi na **spровоđenje testova integriteta u Upravi carina**, povezani dokumenti nijesu javno dostupni niti ih je moguće nezavisno pregledati, budući da im nije omogućen funkcionalan pristup. Shodno tome, iako formalno usvajanje i prijavljeni kvantitativni ciljevi ukazuju na napredak, spoljašnja verifikacija obuhvata, metodologije i stvarnog sprovođenja testiranja integriteta ostaje ograničena.

U vezi sa zahtjevom koji se odnosi na **spровоđenje testova integriteta u Poreskoj upravi**, važe slična ograničenja, odnosno nijedan plan integriteta niti prateća dokumentacija nijesu javno dostupni za nezavisnu provjeru. Izostanak provjerljivih dokaza onemogućava ocjenu kvaliteta procjene rizika, kriterijuma za izbor zaposlenih obuhvaćenih testiranjem integriteta, kao i usklađenosti sprovođenja sa nacionalnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije.

Zbog nedostatka javno dostupne dokumentacije i nemogućnosti provjere prijavljenih rezultata, sprovođenje ovog zahtjeva može se potvrditi isključivo na formalnom i deklarativnom nivou (na osnovu polugodišnjeg izvještaja S3 Vlade dostavljenog Evropskoj komisiji), dok suštinsko i nezavisno provjerljivo sprovođenje ostaje nedovoljno potkrijepljeno.

4.3.1.2. Povećanje popunjenosti upražnjenih radnih mjesta za 20% – u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji – u sudovima nadležnim za borbu protiv korupcije

Ovaj reformski korak ima za cilj snaženje administrativnih i stručnih kapaciteta sudova nadležnih za postupanje u predmetima visoke korupcije kroz povećanje broja zaposlenih za 20%, u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

U pogledu zahtjeva koji se odnosi na **formalno usvajanje i popunjavanje kadrovskih pozicija**, početni nivo u okviru Reformske agende iznosio je 60 službenika angažovanih u nadležnim sudovima, uz cilj od najmanje 72 zaposlena (povećanje od 20%). Prema Izvještaju Sudskog savjeta Crne Gore od 12. decembra 2025. godine, kao i naknadno usvojenom Planu slobodnih sudskih mjesta za period 2026–2027 (23. decembar 2025), trenutno je angažovano ukupno 104 savjetnika i sudska službenika u sudovima koji postupaju u predmetima visoke korupcije, uključujući Viši sud u Podgorici (Specijalno odjeljenje), Viši sud u Bijelom Polju, Apelacioni sud Crne Gore i Vrhovni sud Crne Gore (Krivično odjeljenje), kao i dodatni kadar u osnovnim sudovima koji postupaju u predmetima povezanim sa korupcijom. Ovo predstavlja povećanje od približno 73% u odnosu na početni nivo, čime je kvantitativni cilj značajno premašen. Međutim, relevantna dokumentacija nije javno dostupna, niti su dostupni detaljni podaci o procedurama zapošljavanja, kvalifikacijama ili profesionalnim profilima novozaposlenih. Iako je kvantitativni cilj premašen, kvalitativna procjena adekvatnosti kadra ostaje ograničena usljed nedovoljne transparentnosti.

Kada je riječ o **transparentnim i meritornim procedurama imenovanja**, uveden je novi okvir za ocjenjivanje i napredovanje sudija i tužilaca, koji je formalno usklađen sa evropskim standardima meritornosti. Odluke o imenovanjima se redovno objavljuju, sjednice Sudskog savjeta su javne, a omogućeno je i učešće civilnog društva i medija. Ipak, i dalje postoje strukturni izazovi, uključujući manjinsku zastupljenost sudija izabranih od strane kolega u Sudskom savjetu, kao i nedosljednosti u objavljivanju detaljnih obrazloženja za unapređenja i disciplinske odluke. Stoga, pravni i proceduralni okvir jeste uspostavljen, i sprovođenje je započeto, ali transparentnost i dosljedna primjena načela meritornosti još uvijek nijesu u potpunosti konsolidovani.

Ovaj reformski korak pokazuje izražen kvantitativni napredak u smislu povećanju broja zaposlenih u sudovima nadležnim za postupanje u predmetima korupcije, kao i formalni napredak u uspostavljanju mehanizama upravljanja zasnovanih na zaslugama. Istovremeno, ograničenja u pogledu javne dostupnosti dokumentacije i nepotpuna transparentnost u vezi sa praksama zapošljavanja i napredovanja ukazuju da je kvalitativna konsolidacija ovih mjera i dalje u toku.

Kada je riječ o preostalom neispunjenom reformskom koraku iz polugodišta S2, koji se odnosi na povezivanje i pristup bazama podataka Uprave prihoda i carina i drugih državnih organa sa kojima sarađuje Specijalno državno tužilaštvo, prema Izvještaju Tužilačkog savjeta Crne Gore za 2024. godinu, donijeta je formalna odluka o uspostavljanju Sistema za upravljanje predmetima (case management system - CMS) u Državnom tužilaštvu. Paralelno je formirana posebna komisija za praćenje procesa razvoja i dinamike implementacije sistema. Projekat CMS-a obuhvata razvoj aplikacije za upravljanje predmetima i dokumentacijom i predviđen je za realizaciju kroz fazni pristup, sa jasno definisanim fazama i završetkom ključnih funkcionalnosti u roku od 15 mjeseci. Navedeno ukazuje da je reforma institucionalno planirana, proceduralno dokumentovana i predmet internog praćenja, što odražava strukturiran pristup poboljšanju efikasnosti tužilaštva i upravljanja predmetima.

Pored razvoja sistema, ostvaren je napredak u smislu proširenju pristupa institucionalnim bazama podataka relevantnim za krivične istrage. Specijalno državno tužilaštvo ima pristup bazama podataka koje vode Ministarstvo pravde Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Poreska uprava Crne Gore, Uprava carina Crne Gore, Centralna banka Crne Gore i Uprava za nekretnine Crne Gore, kao i Sektor za finansijsko-obavještajne poslove u okviru Uprave policije. Dodatno, u skladu sa Sporazumom o unapređenju saradnje u oblasti suzbijanja kriminala, Poreska uprava je omogućila pristup svom Data Warehouse-u koji sadrži podatke o fiskalizovanom prometu privrednih subjekata obuhvaćenih fiskalizacijom. Dostupne informacije ukazuju da je proces reforme u određenoj mjeri dokumentovan i institucionalno transparentan. Donošenje formalnih odluka, uspostavljanje komisije za praćenje i opis fazne implementacije ukazuju da je proces strukturiran i da se može pratiti unutar institucionalnog okvira. Međutim, iako je transparentnost obezbijeđena na institucionalnom i nadzornom nivou, puna javna transparentnost nije u potpunosti uspostavljena. Uprkos unapređenju pristupa bazama podataka i planiranju sistema, ciljevi koji se odnose na punu operativnu funkcionalnost i interoperabilnost još uvijek nisu u potpunosti ostvareni. Ne postoji jasna potvrda da je uspostavljen potpuno integrisani sistem koji bi objedinio podatke iz svih relevantnih izvora i omogućio automatizovano pretraživanje, unakrsno povezivanje i razmjenu informacija. Izostanak potvrđene objedinjene integracije podataka i automatizovanih tokova rada ukazuje da interoperabilnost još uvijek nije postignuta.

Izvještaj Tužilačkog savjeta ukazuje da su aktivnosti na unapređenju pristupa bazama podataka i razmjeni podataka i dalje u toku. Navedeno potvrđuje da nedostatak potpune integracije i automatizovane upotrebe podataka i dalje ograničava ukupnu efikasnost i djelotvornost istražnih procesa. Reforma još uvijek nije dostigla fazu pune funkcionalne interoperabilnosti i javno provjerljive transparentnosti.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Unapređenje rezultata istraga, potvrđenih optužnica i pravosnažnih presuda u predmetima organizovanog kriminala (uključujući pranje novca, sajber kriminal, krijumčarenje cigareta, oružja i droga, trgovinu ljudima, uključujući slučajeve seksualne i radne eksploatacije)			
4.5.1.1. Povezivanje i omogućavanje pristupa bazama podataka Uprave prihoda i carina i drugih državnih organa sa kojima sarađuje Specijalno državno tužilaštvo	jun 2025	Nije ispunjeno grejs period do dec 2026	Puna interoperabilnost i javno provjerljiva transparentnost još uvijek nijesu ostvarene, jer pristup podacima ostaje fragmentiran, a integracija sistema nepotpuna.

UNAPREĐENJE REZULTATA ISTRAGA, POTVRĐENIH OPTUŽNICA I PRAVOSNAŽNIH PRESUDA U PREDMETIMA ORGANIZOVANOG KRIMINALA (UKLJUČUJUĆI PRANJE NOVCA, SAJBER KRIMINAL, KRIJUMČARENJE CIGARETA, ORUŽJA I DROGA, TRGOVINU LJUDIMA, UKLJUČUJUĆI SLUČAJEVE SEKSUALNE I RADNE EKSPLOATACIJE)

4.5.1.2. Povezivanje i omogućavanje pristupa bazama podataka Uprave prihoda i carina i drugih državnih organa sa kojima sarađuje Specijalno državno tužilaštvo – odloženo [procjena EK]

Ovaj reformski korak ima za cilj obezbjeđivanje strukturiranog povezivanja i efikasnog pristupa Specijalnog državnog tužilaštva relevantnim institucionalnim bazama podataka, radi poboljšanja kvaliteta finansijskih istraga, omogućavanja upravljanja predmetima zasnovanog na podacima i unapređenja međuinstitucionalne saradnje.

U kontekstu institucionalnog okvira i funkcionalnosti, Tužilački savjet Crne Gore usvojio je formalne odluke o uspostavljanju Sistema za upravljanje predmetima (CMS) i odgovarajućeg mehanizma praćenja, a obezbijeđen je i pristup više ključnih institucionalnih baza podataka. Iako su upravljački i planski okvir uspostavljeni, CMS se i dalje razvija fazno, a puna funkcionalnost sistema još uvijek nije operacionalizovana.

U pogledu transparentnosti sprovođenja reforme, proces je dokumentovan kroz zvanične izvještaje i institucionalne odluke, čime je obezbijeđena njegova sljedivost unutar tužilačkog sistema. Međutim, sveobuhvatne javno dostupne informacije o napretku u sprovođenju, mjerljivim rezultatima i ishodima interoperabilnosti i dalje su ograničene, što otežava potpunu verifikaciju transparentnosti izvan institucionalnih nadzornih struktura.

Što se tiče operativnih kapaciteta i interoperabilnosti, zabilježena su unapređenja u pristupu bazama podataka, uključujući intenziviranje saradnje sa Poreskom upravom Crne Gore i Upravom carina Crne Gore. Međutim, nema dokaza o uspostavljanju potpuno integrisanih digitalnih tokova rada niti automatizovane razmjene podataka između institucija. Interoperabilnost ostaje djelimična, a operativna koordinacija i dalje se oslanja na fragmentirane pristupne tačke.

U pogledu dostupnosti i upotrebe integrisanih baza podataka, Specijalno državno tužilaštvo koristi dostupne baze podataka u istražnoj praksi. Međutim, jedinstveni sistem koji bi omogućio objedinjeno pretraživanje, automatizovano povezivanje skupova podataka i analitičku obradu u realnom vremenu između svih relevantnih institucija još uvijek nije uspostavljen. Tekuće aktivnosti ukazuju na napredak, ali puna tehnička integracija i funkcionalna zrelost nijesu dostignute u okviru izvještajnog perioda.

Tokom izvještajnog polugodišta, Reformska agenda Crne Gore u sektoru politike digitalnog upravljanja i sajber bezbjednosti bila je usmjerena na snaženje pravnog, institucionalnog i operativnog okvira za javne e-usluge, digitalni identitet i sajber bezbjednost, u skladu sa standardima EU. Ovaj sektor je od ključnog značaja za unapređenje administrativne efikasnosti na nacionalnom nivou, pristup građana digitalnim uslugama i prekograničnu interoperabilnost, a istovremeno doprinosi usklađivanju sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Direktivom NIS2.

Do krajnjeg datuma, dospjelo je više reformskih koraka, uključujući uvođenje prve faze javnih e-usluga, operacionalizaciju nacionalnih okvira i nadležnih tijela za sajber bezbjednost, kao i početne mjere za usklađivanje u oblasti digitalnog identiteta. Sprovođenje je bilo neujednačeno: fazno uvođenje javnih e-usluga i operacionalizacija nacionalnih i vladinih CIRT timova u potpunosti su realizovani, što ukazuje na efikasnu institucionalnu koordinaciju i tehničku spremnost. Uvođenje okvira za sajber bezbjednost usklađenih sa Direktivom NIS2 takođe je završeno, čime je uspostavljen solidan pravni okvir. Međutim, uspostavljanje Agencije za sajber bezbjednost sa punim kadrovskim kapacitetom i finalizacija liste subjekata ostaju djelimično realizovani, dok koraci u pravcu uspostavljanja EU novčanika za digitalni identitet još uvijek nijesu realizovani, što ukazuje na kašnjenja u zakonodavnim izmjenama i operativnom sprovođenju. Ovi nedostaci mogu usporiti dalje aktivnosti.

U narednom polugodištu očekuje se da će napredak biti usmjeren na završetak kadrovskog popunjavanja i operacionalizacije Agencije za sajber bezbjednost, finalizaciju liste subjekata, kao i unapređenje pravnih i tehničkih priprema za novčanik digitalnog identiteta. Ključni rizici uključuju kašnjenja u usvajanju zakonodavstva, uska grla u popunjavanju pozicija i obezbjeđivanje institucionalnih kapaciteta za ispunjavanje zahtjeva EU u pogledu interoperabilnosti.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Elektronski potpis i uvođenje novčanika za digitalni identitet			
2.4.2.1. Usklađenost sa regulatornim okvirom EU za digitalni identitet	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Nije usvojeno novo niti izmijenjeno postojeće zakonodavstvo kojim se transponuje Uredba (EU) 2024/1183. Postoje planovi za razvoj platforme i izmjene zakonodavstva do kraja 2026. godine.
Pružanje digitalnih javnih usluga orijentisanih prema korisnicima			
2.4.3.1. Plan pune implementacije transakcionih elektronskih javnih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou za period 2025–2027 usvojen od strane Vlade (pored usluga pilotiranih do 2024); funkcionalna platforma e-uprave i interoperabilnost registara	dec 2024	Ispunjeno – procjena EK (S1)	Ovaj korak je realizovan u predviđenom roku.
2.4.3.2. Uvođenje dijela javnih e-usluga u skladu sa Planom (prvi korak)	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Do 2025. godine uvedeno je 57 elektronskih usluga, čime je ispunjen godišnji cilj.

ELEKTRONSKI POTPIS I UVOĐENJE NOVČANIKA ZA DIGITALNI IDENTITET

2.4.2.1. Usklađenost sa regulatornim okvirom EU za digitalni identitet

Ovaj reformski korak ima za cilj obezbjeđivanje postepenog usklađivanja Crne Gore sa ažuriranim okvirom EU za digitalni identitet, uključujući uspostavljanje pravnog i tehničkog osnova za implementaciju novčanika za digitalni identitet interoperabilnog sa ekosistemom novčanika za digitalni identitet Evropske unije.

Ministarstvo javne uprave pripremilo je nacrt Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskim uslugama povjerenja, koji je usklađen sa Uredbom (EU) 2024/1183 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. aprila 2024. godine, kojom se uspostavlja okvir za evropski digitalni identitet i mijenja Uredba (EU) 910/2014 (eIDAS2). U skladu sa tim, sproveden je javni poziv za preliminarnu javnu raspravu, kao i izvještaj o javnoj raspravi, u periodu od 24. marta do 24. aprila 2025. godine. Nacrt zakona se trenutno nalazi u fazi međuinstitucionalne koordinacije, nakon čega će biti upućen Evropskoj komisiji na mišljenje, a potom Vladi na usvajanje predloga zakona, i na kraju Skupštini. Ova informacija dostavljena je od strane Ministarstva kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

Kada je riječ o **institucionalnom i tehničkom okviru za implementaciju novčanika za digitalni identitet**, u oktobru 2025. godine Ministarstvo javne uprave je javnosti ukazalo na tekuće aktivnosti na razvoju rješenja za digitalni identitet i platforme digitalnog novčanika, sa namjerom da bude interoperabilna sa EU novčanicom digitalnog identiteta, uz poseban naglasak na zaštitu privatnosti i zahtjeve povjerenja. Planski dokumenti Vlade dodatno ukazuju da Crna Gora planira da do kraja 2026. godine ažurira zakonodavstvo u oblasti elektronske identifikacije i usluga povjerenja kako bi integrisala zahtjeve ažurirane EU regulative o digitalnom identitetu, nakon čega bi uslijedilo usvajanje podzakonskih akata i tehničkih standarda. Međutim, do krajnjeg datuma za izvještavanje, nije uspostavljena niti operacionalizovana formalna institucionalna struktura, tehnička arhitektura niti pravno utemeljen okvir za implementaciju usklađenog novčanika digitalnog identiteta.

PRUŽANJE DIGITALNIH JAVNIH USLUGA ORIJENTISANIH PREMA KORISNICIMA

2.4.3.1. Plan pune implementacije transakcionih elektronskih javnih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou za period 2025–2027 usvojen od strane Vlade (pored usluga pilotiranih do 2024); funkcionalna platforma e-uprave i interoperabilnost registara

Ovaj reformski korak fokusiran je na unapređenje digitalne transformacije javne uprave kroz punu implementaciju transakcionih elektronskih javnih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou za period 2025–2027. Cilj je unapređenje efikasnosti pružanja usluga, njihove dostupnosti i interoperabilnosti između institucija, u skladu sa širim razvojem sistema e-uprave.

Ministarstvo javne uprave pripremilo je [Plan pune implementacije transakcionih javnih elektronskih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou](#), kojim se definišu obuhvat i vremenski okvir digitalizacije javnih usluga u trogodišnjem periodu. Plan je formalno usvojila Vlada Crne Gore 20. februara 2025. godine.

Formiran je Operativni tim (informacije o Operativnom timu dostupne su u dokumentu „[Informacija o sprovođenju Plana pune implementacije transakcionih javnih elektronskih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou za period 2025–2027](#)”), koji je bio uključen u aktivnosti planiranja i koordinacije u vezi sa reformom. Plan obuhvata digitalizaciju 171 javne usluge. Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova identifikovalo je devet usluga za prioritetsnu digitalnu transformaciju, sa fokusom na usluge relevantne za građane i privredu.

Aktivnosti koje se odnose na tehničku infrastrukturu uključuju pokretanje novog portala e-uprave i nastavak razvoja Jedinственог sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP), koji podržava razmjenu podataka između institucija. Istovremeno, platforma za interoperabilnost registara je u razvoju, sa planiranom funkcionalnošću koja će omogućiti bezbjednu i efikasnu razmjenu podataka unutar sistema javne uprave.

2.4.3.2. Uvođenje dijela javnih e-usluga u skladu sa Planom (prvi korak)

Ovaj reformski korak ima za cilj sprovođenje planiranih javnih e-usluga u Crnoj Gori kroz fazni pristup, uz unapređenje dostupnosti, interoperabilnosti i efikasnosti usluga javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou, u skladu sa strateškim okvirom digitalne transformacije. Korak je usmjeren na uvođenje transakcionih e-usluga prema strukturiranom planu, uz podršku institucionalne koordinacije i tehničke infrastrukture.

U kontekstu prvog mjerila, koje se odnosi na implementaciju jedne trećine planiranih e-usluga u toku godine, ostvaren je napredak. Ministarstvo javne uprave izradilo je Plan pune implementacije transakcionih javnih elektronskih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou (2025–2027), kojim se uspostavlja strateški okvir digitalne transformacije, daje prioritet proširenju pristupa građana transakcionim e-uslugama i obezbjeđuje interoperabilnost između nacionalnih registara i informacionih sistema. Radi koordinacije sprovođenja Plana, formiran je Operativni tim za digitalizaciju usluga, koji čini 28 članova iz 22 institucije i koji predstavlja glavno tijelo za praćenje, nadzor i izvještavanje. Tokom 2024. godine, 22 institucije predložile su digitalizaciju 171 javne usluge, uz faznu implementaciju koja predviđa 57 usluga u 2025, 70 u 2026. i 44 u 2027. godini. Do kraja 2025. godine implementirano je svih 57 e-usluga planiranih za tu godinu, čime je godišnji cilj u potpunosti ispunjen.

1. Ministarstvo javne uprave:

- » Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjim stručnim obrazovanjem (SSS)
- » Prijava za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokim stručnim obrazovanjem (VSS)
- » Prijava za polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova komunalne policije
- » Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa srednjim stručnim obrazovanjem (SSS)
- » Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima sa visokim stručnim obrazovanjem (VSS)
- » Prijava za ponovno polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova komunalne policije

2. Ministarstvo sporta i mladih:

- » Utvrđivanje statusa sportista sa vrhunskim reprezentativnim rezultatima
- » Utvrđivanje statusa perspektivnih sportista
- » Utvrđivanje prava na stipendiju
- » Utvrđivanje prava na nagradu
- » Izdavanje potvrde o upisu u Registar sportskih organizacija
- » Zahtjev za dodjelu nagrade sportista godine

3. Ministarstvo energetike:

- » Stručni ispit iz oblasti elektroenergetike
- » Ponovno polaganje ispita iz oblasti elektroenergetike
- » Stručni ispit iz oblasti toplotne energetike
- » Ponovno polaganje ispita iz oblasti toplotne energetike

4. Ministarstvo pravde:

- » Zahtjev za izdavanje kopije uvjerenja o položenom pravosudnom ispitu
- » Zahtjev za izdavanje kopije uvjerenja o položenom stručnom ispitu
- » Obrazac inicijative za nadzor nad javnim izvršiteljima – fizička lica
- » Obrazac inicijative za nadzor nad javnim izvršiteljima – pravna lica
- » Obrazac inicijative za nadzor nad notarima – fizička lica
- » Obrazac inicijative za nadzor nad notarima – pravna lica
- » Zahtjev za pristup registru novčanih kazni i prekršajne evidencije
- » Zahtjev za izdavanje podataka iz kaznene evidencije – fizička lica
- » Zahtjev za izdavanje podataka iz kaznene evidencije – pravna lica
- » Zahtjev za izdavanje podataka iz prekršajne evidencije – fizička lica
- » Zahtjev za izdavanje podataka iz prekršajne evidencije – pravna lica
- » Zahtjev za izdavanje apostil potvrde

5. Ministarstvo dijaspore:

- » Zahtjev za upis pripadnika dijaspore

6. Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija:

- » Zahtjev za oslobođanje od otplate studentskog kredita
- » Podnošenje prijave za akreditaciju programa obuke za stručno usavršavanje zaposlenih u obrazovnim ustanovama

7. Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije::

- » Usluga refundacije zarade tokom porodijskog ili roditeljskog odsustva

8. Zavod za zapošljavanje Crne Gore::

- » Evidentiranje nezaposlenih lica
- » Evidentiranje slobodnih radnih mjesta
- » Podnošenje zahtjeva za subvencije za lica sa invaliditetom
- » Podnošenje prijave za učešće u mjerama aktivne politike zapošljavanja (uključujući Garanciju za mlade)

9. Ministarstvo zdravlja:

- » Elektronska usluga za preuzimanje laboratorijskih nalaza

10. Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (Fond PIO):

- » Pregled podataka evidentiranih u bazi aktivnih osiguranika

11. Uprava carina:

- » Zahtjev za izdavanje dozvole za zastupanje pred carinskim organima
- » Zahtjev za produženje dozvole za zastupanje pred carinskim organima
- » Zahtjev za odobrenje za obavljanje zastupanja pred carinskim organima
- » Zahtjev za pokretanje carinskih mjera
- » Zahtjev za produženje roka za pokretanje carinskih mjera
- » Zahtjev za izdavanje obavezujuće tarifne informacije (BTI)

12. Ministarstvo finansija:

- » Podnošenje zahtjeva za odobrenje za uvoz duvana, prerađenog duvana i duvanskih proizvoda
- » Podnošenje zahtjeva za odobrenje za izvoz duvana, prerađenog duvana i duvanskih proizvoda
- » Podnošenje zahtjeva za izdavanje/produženje odobrenja za promet na malo duvanskih proizvoda
- » Podnošenje zahtjeva za izdavanje odobrenja za promet na veliko duvanskih proizvoda
- » Podnošenje zahtjeva za odobrenje za preradu duvana
- » Podnošenje zahtjeva za registraciju robnih marki duvanskih proizvoda
- » Podnošenje zahtjeva za odobrenje za proizvodnju duvanskih proizvoda

13. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga:

- » Upis/izmjena/brisanje reprezentativnih sindikata u registru
- » Upis/izmjena/brisanje sindikata u registru
- » Prijava/oslobođanje za polaganje stručnog ispita za koordinate za zaštitu i zdravlje na radu tokom faze projekta/izvođenja radova
- » Prijava/oslobođanje za polaganje stručnog ispita za lica koja obavljaju poslove zaštite i zdravlja na radu
- » Izdavanje potvrde o upisu u registar reprezentativnih sindikata
- » Izdavanje potvrde o upisu u registar sindikata

U cilju pune implementacije usluga identifikovanih u Planu digitalizacije usluga, Ministarstvo javne uprave sprovelo je tenderski postupak za implementaciju 30 elektronskih usluga putem IBM BPM platforme za digitalizaciju i automatizaciju poslovnih procesa. Ove usluge su u nadležnosti sljedećih institucija:

- » Ministarstvo finansija
- » Ministarstvo energetike i rudarstva
- » Ministarstvo sporta i mladih
- » Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga
- » Uprava carina
- » Fond PIO

Revidirani plan usluga formalno je usvojila Vlada Crne Gore na svojoj 107. sjednici održanoj 10. decembra 2025. godine. Implementaciju dodatno podržava novo-uvodena GSB (X-Road) platforma, koja omogućava bezbjednu i efikasnu razmjenu podataka između državnih institucija. Ključni registri Ministarstva unutrašnjih poslova i Poreske uprave već su integrisani, a platforma uključuje Meta registar sa više od 150 elektronskih registara, čime se pojednostavljaju administrativni procesi, unapređuje transparentnost i poboljšava koordinacija u okviru javne uprave. Navedene inicijative predstavljaju provjerljive dokaze o ostvarenju ciljeva za prvu godinu.

Ovaj reformski korak nadovezuje se na naredni, u okviru kojeg se Crna Gora obavezala na punu implementaciju planiranih e-usluga do kraja 2027. godine, te sprovođenje ostaje u toku. Do kraja 2025. godine uspješno je implementirano svih 57 e-usluga planiranih za tu godinu. Dodatne usluge u okviru Zavoda za zapošljavanje tehnički su implementirane i čekaju puštanje u rad nakon usvajanja novog Zakona o posredovanju pri zapošljavanju. Crna Gora je uspješno realizovala tranšu plana javnih e-usluga za 2025. godinu, i time ostvarila sve godišnje ciljeve i uspostavila čvrst institucionalni i tehnički osnov za naredne faze.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za sajber bezbjednost (uvođenje zahtjeva iz Direktive NIS2 i jačanje relevantnih institucija)			
2.4.4.1: Usvajanje Zakona o informacionoj bezbjednosti u Skupštini u skladu sa Direktivom NIS2	dec 2024	Procjena EK: ispunjeno	Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o informacionoj bezbjednosti u novembru 2024. godine, usklađen sa EU Direktivom NIS2. Zakon je stupio na snagu 5.12.2024. godine i javno je dostupan putem zvaničnih portala Vlade, Skupštine i Službenog lista.
2.4.4.2 Okviri definisani kroz usklađivanje sa NIS2 (okvir za koordinisano otkrivanje ranjivosti, okvir za upravljanje krizama) su uspostavljeni i u primjeni	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Zakon je objavljen, pravno obavezujući i operativan, i predstavlja osnov za nacionalno upravljanje sajber bezbjednošću, uključujući Agenciju za sajber bezbjednost, nacionalni CSIRT i strukturirane mehanizme za koordinisano otkrivanje ranjivosti i upravljanje krizama.
2.4.4.3 Uspostavljanje nadležnog organa i liste subjekata. Agencija za sajber bezbjednost (kao nadležni organ u smislu NIS2) je operativna: adekvatno kadrovski popunjena, ima utvrđena nadzorna ovlašćenja i sprovodi nadzorne kontrole. Lista subjekata obuhvaćenih nacionalnim zakonodavstvom u skladu sa Direktivom NIS2 je finalizovana	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Agencija još uvijek nije u potpunosti operativna, niti kadrovski popunjena, a sveobuhvatna lista subjekata obuhvaćenih zakonom nije finalizovana niti javno objavljena. Iako su institucionalni i pravni temelji uspostavljeni, potpuna operacionalizacija i transparentno kadrovsko popunjavanje još uvijek nijesu završeni.
2.4.4.4. Nacionalni i vladin CIRT su operativni u skladu sa zahtjevima NIS2 i dostižu najmanje status „akreditovan“ u okviru direktorijuma TF-CSIRT Trusted Introducer	Dec 2025	Currently under review	CIRT obezbjeđuje kontinuirani monitoring, odgovor na incidente i koordinaciju na nacionalnom i međunarodnom nivou. Dodatno, nacionalni CIRT (CIRT. ME) je evidentiran kao kandidat u direktorijumu TF-CSIRT Trusted Introducer.

USPOSTAVLJANJE SVEOBUH VATNOG OKVIRA ZA SAJBER BEZBJEDNOST (UVOĐENJE ZAHTJEVA DIREKTIVE NIS2 I JAČANJE RELEVANTNIH INSTITUCIJA)

2.4.4.1. Usvajanje Zakona o informacionoj bezbjednosti u Skupštini, u skladu sa Direktivom NIS2

Ovaj reformski korak podrazumijevao je usvajanje [Zakona o informacionoj bezbjednosti Crne Gore](#), u potpunosti usklađenog sa EU Direktivom NIS2, radi jačanja pravnog okvira za sajber bezbjednost i otpornost mreža. U skladu sa rokom dospijea, zakon je usvojen u Skupštini 27. novembra 2024. godine i stupio je na snagu 5. decembra 2024. godine, što je potvrđeno njegovim objavljivanjem u Službenom listu i dostupnošću na portalima Vlade i Skupštine.

Ključna mjerila za ovu reformu uključivala su višefazne javne rasprave i uključivanje stručne javnosti. Zainteresovane strane pozvane su da [doprinesu početnom nacrtu u periodu od 10. novembra do 5. decembra 2022. godine](#), nakon čega je uslijedila [formalna javna rasprava od 1. do 21. marta 2023. godine](#). Dodatne fokus grupe i [panel diskusija](#) sa stručnjacima u martu 2025. godine bile su usmjerene na procjenu primjenjivosti zakona i njegove usklađenosti sa Direktivom NIS2 i međunarodnim standardima. Ove aktivnosti ukazuju da su proceduralni i suštinski zahtjevi reformskog koraka ispunjeni, uključujući učešće zainteresovanih strana, transparentnost i usklađenost sa EU.

Kvalitativna procjena pokazuje da je mjerilo ostvareno: zakon obezbjeđuje sveobuhvatan pravni okvir za bezbjednost mreža i informacionih sistema, osigurava usklađenost sa direktivama EU, ali [Evropska komisija očekuje potpunu usklađenost](#) nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom NIS2 i Direktivom o otvorenim podacima.

2.4.4.2. Okviri definisani kroz usklađivanje sa NIS2 (okvir za koordinisano otkrivanje ranjivosti, okvir za upravljanje krizama) su uspostavljeni i u primjeni

Ovaj reformski korak uspostavlja i operacionalizuje nacionalni pravni okvir za sajber bezbjednost u Crnoj Gori u skladu sa zahtjevima EU Direktive NIS2, kao temeljnu zakonodavnu mjeru za poboljšanje sajber bezbjednosti i upravljanja na državnom nivou. Do roka dospijea, reforma je završena usvajanjem Zakona o informacionoj bezbjednosti, koji uključuje odredbe usklađene sa NIS2 u vezi sa obavezama upravljanja rizicima, zahtjevima za prijavljivanje incidenata, nadzornim mjerama, mehanizmima sprovođenja i određivanjem nadležnih organa. Skupština Crne Gore je usvojila Zakon 19. novembra 2024. godine, nakon čega je objavljen u [Službenom listu br. 113/2024 od 27. novembra 2024.](#)

godine i stupio na snagu 5. decembra 2024. godine – što predstavlja provjerljiv dokaz sprovođenja reforme. Usvojeni okvir obezbjeđuje pravni osnov za uspostavljanje i funkcionisanje nacionalnih tijela za sajber bezbjednost, uključujući Agenciju za sajber bezbjednost i nacionalni CSIRT, i uvodi strukturirane mehanizme za koordinisano otkrivanje ranjivosti i upravljanje krizama u skladu sa standardima EU. Mjerilo koje se odnosi na usvajanje i stupanje na snagu nacionalnog pravnog okvira usklađenog sa NIS2 stoga je ispunjeno, budući da je zakonodavni akt formalno donijet, objavljen i pravno obavezujući i primjenjiv.

Dodatno, Vlada je 25. decembra 2026. godine usvojila [Nacionalni plan za odgovor na sajber prijetnju, ozbiljnu sajber prijetnju, incidente i sajber krizu](#), kao prateći operativni dokument koji će olakšati primjenu zakona, kao i Plan oporavka od katastrofa i Listu kritičnih i važnih subjekata. Uvedena je i Standardna operativna procedura za upravljanje ranjivostima, kao i Standardna operativna procedura za prevenciju, otkrivanje i odgovor na specifične sajber prijetnje i tehnike napada. Nacionalni plan je javno dostupan, dok su svi ostali dokumenti klasifikovani kao interni. Ove informacije pribavljene su kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

2.4.4.3. Uspostavljanje nadležnog organa i liste subjekata. Agencija za sajber bezbjednost (kao nadležni organ u smislu NIS2) je operativna: adekvatno kadrovski popunjena, ima utvrđena nadzorna ovlašćenja i sprovodi nadzorne kontrole. Lista subjekata obuhvaćenih nacionalnim zakonodavstvom u skladu sa Direktivom NIS2 je finalizovana

U kontekstu **institucionalne strukture**, Crna Gora je obezbijedila pravni osnov za osnivanje nadležnog organa usvajanjem Zakona o informacionoj bezbjednosti, kojim se Direktiva NIS2 transponuje u nacionalno zakonodavstvo i kojim se Agencija za sajber bezbjednost određuje kao nacionalni nadležni organ. Zakonom se Agenciji daju nadzorna i izvršna ovlašćenja nad kritičnim i važnim subjektima, uključujući prava inspekciskog nadzora, prikupljanja informacija i nadzor nad usklađenošću sa obavezama upravljanja sajber rizicima i prijavljivanja incidenata. [Agencija je formalno uspostavljena i imenovan je vršilac dužnosti direktora](#), čime je potvrđena formalna institucionalna struktura. Međutim, do roka dospijea, Agencija još uvijek nije bila u potpunosti operativna u praksi, a sveobuhvatna i zvanično objavljena lista subjekata obuhvaćenih Zakonom, koja odgovara kategorijama iz Direktive NIS2, još uvijek nije bila finalizovana niti javno dostupna. Iako je institucionalni okvir pravno uspostavljen, operativno sprovođenje je i dalje u toku.

U pogledu **meritornog i transparentnog kadrovskog popunjavanja**, Vlada je 1. januara 2026. godine usvojila [Odluku o koeficijentima zarada za zaposlene u Agenciji za sajber bezbjednost](#), čime je definisan okvir zarada i omogućeno pokretanje procedura zapošljavanja. Međutim, do roka dospjeća, Agencija još uvijek nije bila u potpunosti kadrovski popunjena. Dodatno, na osnovu pregleda javno dostupnih oglasa i konkursa objavljenih na internet stranici [Uprave za ljudske resurse](#), nijesu evidentirani oglasi za radna mjesta u Agenciji za sajber bezbjednost. Navedeno ukazuje da proces zapošljavanja u praksi još uvijek nije bio formalno započet. Shodno tome, iako su pravni i administrativni preduслови za zapošljavanje uspostavljeni, mjerilo koje se odnosi na završeno i transparentno kadrovsko popunjavanje još uvijek nije ostvareno, i ostaje jedan od uslova neophodnih za ispunjenje ovog reformskog koraka.

2.4.4.4. Nacionalni i vladin CIRT su operativni u skladu sa zahtjevima NIS2 i dostižu najmanje status „akreditovan“ u okviru direktorijuma TF-CSIRT Trusted Introducer

Ovaj reformski korak ima za cilj da obezbijedi da nacionalni i vladin timovi za odgovor na računarske incidente (CIRT) u Crnoj Gori funkcionišu u skladu sa zahtjevima Direktive NIS2 i dostižu, najmanje, status „akreditovan“ unutar evropskog okvira TF-CSIRT Trusted Introducer, čime se jačaju nacionalni kapaciteti za odgovor na incidente i međunarodna saradnja zasnovana na povjerenju.

U kontekstu mjerila koja se odnosi na **operativnost nacionalnog i vladinog CIRT-a**, Crna Gora održava operativan nacionalni i [vladin CIRT](#) nadležan za praćenje, otkrivanje, prevenciju i odgovor na sajber incidente koji utiču na državne informacione sisteme i kritičnu digitalnu infrastrukturu. CIRT funkcioniše kroz Vladin bezbjednosno-operativni centar (G-SOC) u Podgorici, pružajući kontinuirani nadzor, izdavanje bezbjednosnih upozorenja, koordinaciju tehničkog odgovora na incidente i učešće u regionalnoj i međunarodnoj saradnji u oblasti sajber bezbjednosti. Njegove operativne aktivnosti uključuju obradu incidenata, obavješćavanje o ranjivostima, razmjenu informacija o prijetnjama i koordinaciju sa nadležnim organima i međunarodnim partnerima. Iako je novoosnovana Agencija za sajber bezbjednost, kao nadležni organ u skladu sa Direktivom NIS2, još uvijek u fazi institucionalne konsolidacije, postojeća struktura vladinog CIRT-a nastavlja da obezbjeđuje ključne operativne kapacitete u skladu sa funkcionalnim zahtjevima NIS2, uključujući dostupnost, procedure odgovora na incidente i mehanizme saradnje. Na osnovu provjerljivog kontinuiteta operativnog rada i institucionalnog funkcionisanja, ovo mjerilo se smatra ispunjenim. U pogledu **statusa CIRT-a u okviru direktorijuma TF-CSIRT Trusted Introducer**, uključenje u direktorijum Trusted Intro-

ducer potvrđuje ispunjenost osnovnih organizacionih i operativnih kriterijuma za članstvo i omogućava strukturiranu prekograničnu saradnju i razmjenu informacija unutar evropskog sajber bezbjednosnog ekosistema. Vladin CIRT je uspostavio formalne sporazume o podršci i sponzorstvu sa partnerskim CIRT timovima iz Slovenije i Letonije, i stekao status kandidata na listi ([List Candidate](#)). Od 1. marta 2026. godine, CIRT je postao dio Agencije za sajber bezbjednost, nakon čega je njegov [status](#) prenesen na Agenciju. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva javne uprave, CIRT će dostići status „akreditovan“ do juna 2026. godine.

U Reformskoj agendi 2024–2027, ovaj sektor politike obuhvata energetske tranziciju, energetske efikasnosti zgrada, upravljanje tržištem obnovljivih izvora energije i upravljanje kvalitetom vazduha, što skupa predstavlja ključnu komponentu usklađivanja Crne Gore sa pravnom tekovinom EU u okviru obaveza iz Energetske zajednice i pregovaračkih poglavlja 15 i 27. Pored usklađivanja, sprovođenje direktno utiče na predvidljivost investicija, srednjoročno fiskalno planiranje i pristup finansiranju u okviru Instrumenta za reforme i rast. Do krajnjeg roka, u ovom sektoru dospjela su četiri reformska koraka (uključujući one prenesene iz ranijih rokova), pri čemu je ukupni učinak ocijenjen kao neujednačen (vidjeti tabelu iznad).

Značajan napredak ostvaren je u segmentu energetske efikasnosti. Okvir za sertifikaciju energetskih svojstava zgrada je operativan i usklađen sa metodologijom Direktive o energetskim svojstvima zgrada (EPBD), dok je dugoročna strategija renoviranja formalno usvojena u okviru Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP), čime je cilj renoviranja, odnosno obnove javnih zgrada povećan na 3% godišnje i uspostavljen strukturiran put sprovođenja. Navodi se da je godišnji cilj stope obnove premašen, ali je verifikacija ograničena usljed fragmentiranih i nekonsolidovanih javnih podataka, što otežava sljedivost i slabi mehanizme transparentnosti. Nasuprot navedenom, Strategija upravljanja kvalitetom vazduha još uvijek nije formalno usvojena uprkos sprovedenim pripremim i konsultativnim aktivnostima, što predstavlja ključno neispunjeno mjerilo u okviru poglavlja 27 i potencijalno usko grlo za isplatu sredstava iz Instrumenta za reforme i rast u vezi sa uslovima u oblasti zaštite životne sredine.

U narednom polugodištu, formalno usvajanje Strategije upravljanja kvalitetom vazduha i vidljivo okončanje konsultativnog ciklusa biće od ključnog značaja za smanjenje rizika u pogledu usklađenosti. Paralelno, biće neophodna bolja konsolidacija podataka i javno izvještavanje o programima obnove.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Sprovođenje zakonodavstva u oblasti energetske efikasnosti i kvaliteta vazduha			
2.3.4.1: Obezbijediti izdavanje sertifikata o energetskim karakteristikama zgrada (u skladu sa Direktivom EPBD) i izmijeniti relevantno zakonodavstvo kako bi se omogućilo efikasno donošenje odluka o ulaganjima u energetske efikasnosti za vlasnike objekata	dec 2024	Procjena EK: ispunjeno	Crna Gora je usvojila podzakonske akte koji se odnose na sertifikaciju energetskih karakteristika zgrada i uspostavila MEEC softver, pri čemu je sistem operativan od jula–avgusta 2024. godine i u potpunosti usklađen sa standardima EPBD EU.

2.3.4.3. Usvajanje Strategije upravljanja kvalitetom vazduha 2024–2029, uključujući izradu/ažuriranje planova kvaliteta vazduha za zone u kojima su prekoračene granične vrijednosti iz Direktive NEC	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Napredak je ostvaren na pripremnom i proceduralnom nivou, uključujući izradu nacrtu Strategije i pokretanje javnih rasprava. Ključno mjerilo, formalno usvajanje Strategije upravljanja kvalitetom vazduha 2024–2029, još uvijek nije ostvareno.
2.3.4.5 Povećati godišnju stopu obnove zgrada i javne rasvjete u skladu sa ciljevima dogovorenim u okviru Energetske zajednice – najmanje 60.000 m ² obnovljene površine	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Vlada navodi da je u periodu 2024/2025 obnovljeno 122.509,20 m ² , čime je premašen godišnji cilj od 60.000 m ² . Međutim, ove podatke nije moguće nezavisno verifikovati, jer su javno dostupni podaci o projektima fragmentirani i nijesu objedinjeni u jedinstvenu provjerljivu evidenciju.
2.3.4.2. Dugoročna strategija obnove zgrada i akcioni plan su usvojeni i počinje njihova implementacija, uz kontinuiranu obnovu postojećih javnih zgrada usklađenu sa godišnjim ciljem obnove od 3%	june 2025	Procjena EK: nije ispunjeno	Dugoročna strategija obnove zgrada usvojena je kao dio NECP-a, sprovedene su javne rasprave sa zainteresovanim stranama, strategija je usklađena sa zahtjevima EU i Energetske zajednice i javno je dostupna. Implementacija je započeta uz jasno definisan godišnji cilj obnove javnih zgrada od 3%.

SPROVOĐENJE ZAKONODAVSTVA U OBLASTI ENERGETSKE EFIKASNOSTI I ZAGAĐENJA VAZDUHA

2.3.4.1. Obezbijediti izdavanje sertifikata o energetske karakteristika zgrada (u skladu sa Direktivom EPBD) i izmijeniti relevantno zakonodavstvo kako bi se omogućilo efikasno donošenje odluka o ulaganjima u energetske efikasnost za vlasnike objekata

Crna Gora je ostvarila značajan napredak u sprovođenju novog okvira za energetske efikasnost zgrada u skladu sa Direktivom o energetske svojstvima zgrada (EPBD), naročito kroz [Pravilnik o minimalnim zahtjevima energetske efikasnosti](#) i [Pravilnik o sertifikovanju energetske karakteristika zgrada](#) (EPC). Ažurirani Pravilnik o minimalnim zahtjevima stupio je na snagu 1. jula 2024. godine, dok je Pravilnik o sertifikovanju energetske karakteristika zgrada uveden 1. avgusta 2024. godine, čime je sertifikacija postala obavezna za nove i rekonstruisane zgrade. Metodologija je u potpunosti integrisana u nacionalni MEEC softver ([Ministarstvo je najavilo da se softver može besplatno preuzeti sa sajta \[www.meec.me\]\(http://www.meec.me\)](#), ali link trenutno nije funkcionalan), usklađen sa EPBD standardima (metodologija DIN V 18599), čime se obezbjeđuje da su proračuni energetske svojstava i izdavanje sertifikata u skladu sa zahtjevima EU.

Dodatne mjere uključuju uspostavljanje registra izdatih energetske sertifikata do kraja 2024. godine, povećanje ciljeva obnove za zgrade u državnom vlasništvu, kao i usvajanje pratećeg zakonodavstva u oblasti ušteda primarne energije i označavanja, što potvrđuje usklađenost sa pravnim okvirom EU. Poseban akcenat stavljen je i na poboljšanje stručnih kapaciteta kroz ciljne cikluse obuka, programe specijalizacije i radionice, čime se javnom i privatnom sektoru omogućava da efikasno primjenjuju ažurirane metodologije i MEEC softver.

Međutim, **proces javnih rasprava** za pravilnike koji se odnose na EPC samo je djelimično dokumentovan. Iako događaji poput okruglog stola iz oktobra 2023. godine ukazuju na određeni nivo stručnog uključivanja, nije zabilježena jasno vidljiva formalna javna rasprava na portalima Ministarstva uporediva sa raspravom održanom za primarno zakonodavstvo. Navedeni faktor ograničava transparentnost i mogućnost potpune verifikacije konsultativnog procesa.

2.3.4.3. Usvajanje Strategije upravljanja kvalitetom vazduha 2024–2029, uključujući izradu/ažuriranje planova kvaliteta vazduha za zone u kojima su prekoračene granične vrijednosti iz Direktive NEC

Ovaj reformski korak predstavlja osnovnu mjeru politike u okviru poglavlja 27 (Životna sredina i klimatske promjene), sa ciljem usklađivanja okvira upravljanja kvalitetom vazduha u Crnoj Gori sa zahtjevima pravne tekovine EU, naročito Direktivom o nacionalnim obavezama smanjenja emisija (NEC) i Direktivom o kvalitetu ambijentalnog vazduha. Korak je osmišljen kao omogućavajuća mjera: usvajanje Strategije upravljanja kvalitetom vazduha 2024–2029 predstavlja strateški okvir za naknadnu izradu ili reviziju planova kvaliteta vazduha u zonama u kojima su granične vrijednosti prekoračene.

Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2025. godinu naglasio je potrebu za značajnim intenziviranjem aktivnosti u cilju ispunjavanja završnih mjerila u okviru poglavlja 27, posebno ukazujući na potrebu usvajanja Strategije upravljanja kvalitetom vazduha.

Do roka dospelja, Strategija još uvijek **nije bila formalno usvojena od strane Vlade**. Iako su sprovedeni pripremni koraci (izrada i objavljivanje nacrt dokumenta), nije evidentirana odluka Vlade kojom se potvrđuje njeno usvajanje. Shodno tome, okvir koji omogućava sistematsku izradu ili ažuriranje planova kvaliteta vazduha u zonama sa prekoračenim graničnim vrijednostima i dalje nije uspostavljen.

[Javni poziv za nevladine organizacije za imenovanje jednog predstavnika u radnu grupu](#) za izradu Strategije upravljanja kvalitetom vazduha za period 2026–2029 objavljen je 23. aprila 2025. godine. Početne **konsultativne aktivnosti** pokrenute su 24. aprila 2025. godine, kada je Vlada objavila javni poziv za

javnu raspravu o Strategiji upravljanja kvalitetom vazduha. Međutim, nema javno dostupnih informacija koje potvrđuju završetak tog konsultativnog procesa niti je objavljen izvještaj o javnoj raspravi.

Nakon toga, 11. februara 2026. godine, Ministarstvo je pokrenulo novi javni poziv za javnu raspravu o Strategiji upravljanja kvalitetom vazduha 2026–2029, uz istovremeno objavljivanje nacrtu Strategije na internet stranici Vlade. Okrugli sto zakazan je za 2. mart 2026. godine. Dana 12. marta 2026. godine objavljen je [Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi za nacrt Strategije upravljanja kvalitetom vazduha za period 2026–2029](#). Od ukupno 31 dostavljenog komentara, 11 nije prihvaćeno, 15 je prihvaćeno, a 5 djelimično prihvaćeno. Na osnovu provjerljivih dokaza, može se potvrditi da je konsultativni proces pokrenut i da je bio strukturiran.

2.3.4.5. Povećati godišnju stopu obnove zgrada i javne rasvjete u skladu sa ciljevima dogovorenim u okviru Energetske zajednice – najmanje 60.000 m² obnovljene površine

Ovaj reformski korak ima za cilj povećanje godišnje stope obnove zgrada i unapređenja javne rasvjete, u skladu sa ciljevima Energetske zajednice, uz ključno mjerilo ostvarivanja najmanje 60.000 m² obnovljene površine do decembra 2025. godine.

U kontekstu mjerila koje se odnosi na **godišnju stopu obnove**, ranije procjene ukazivale su na nedostatak objedinjene zvanične dokumentacije koja bi precizirala ukupnu obnovljenu površinu do kraja 2025. godine, budući da su podaci bili fragmentirani i uglavnom usmjereni na finansijske alokacije i vrste mjera. Međutim, prema polugodišnjem izvještaju S3 Vlade, ukupna obnovljena površina koja ispunjava uslove za izvještavanje za period 2024/2025 iznosi 122.509,20 m², čime je cilj od 60.000 m² više nego premašen. Izvještaj pojašnjava da je obračun sproveden u potpunosti u skladu sa načelom „bez dvostrukog finansiranja“ i da obuhvata isključivo programe sprovedene tokom 2024/2025 sa jasno verifikovanim izvorima finansiranja. S3 polugodišnji izvještaj objedinjeno prikazuje podatke iz namjenskih projekata energetske efikasnosti u javnim zgradama, uključujući one realizovane uz podršku međunarodnih finansijskih institucija, kao i programa podsticaja usmjerenih na domaćinstva i privatni sektor, uključujući grantove i kreditne linije. Navedeno predstavlja jedini dostupni sveobuhvatni izvor informacija koji objedinjeno prikazuje napredak u odnosu na cilj obnove.

2.3.4.2. Dugoročna strategija obnove zgrada i akcioni plan su usvojeni i počinje njihova implementacija, uz kontinuiranu obnovu postojećih javnih zgrada usklađenu sa godišnjim ciljem obnove od 3%

Ovaj reformski korak ima za cilj sprovođenje dugoročne strategije obnove zgrada, usmjerene na energetske obnovu postojećih javnih objekata, u skladu sa godišnjim ciljem obnove od 3%, u skladu sa preporukama Energetske zajednice i inicijativom EU „Renovation Wave“. Strategija pruža jasan okvir za sektorske i makro ciljeve do 2030. godine i dalje.

[Dugoročna strategija renoviranja zgrada](#) formalno je usvojena od strane Vlade 10. decembra 2025. godine kao dio Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP). Usvajanje je sprovedeno u skladu sa procedurama Ministarstva energetike i rudarstva i u potpunosti je usklađeno sa preporukama Energetske zajednice. Strategija postavlja godišnji cilj obnove javnih zgrada od 3% i definiše makrosektorske ciljeve za period do 2030. godine i dalje. [Javni poziv za dostavljanje komentara zainteresovanih strana](#) objavljen je 30. juna 2025. godine, dok je izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavljen 20. decembra 2025. godine. Navedene konsultacije omogućile su uključivanje relevantnih aktera iz javnog sektora i davanje povratnih informacija o sektorskim prioritetima, mjerama obnove i načinima sprovođenja. [Strategija je usklađena sa zahtjevima EU i obavezama iz Energetske zajednice](#) (strana 92). Njome se eksplicitno povećava godišnji cilj obnove javnih zgrada sa 1% na 3%, u skladu sa inicijativom EU „Renovation Wave“. Vlada je usvojila i [Plan rekonstrukcije službenih zgrada u državnoj svojini za period 2024–2026](#), čime je uspostavljen jasan vremenski okvir i sektorski ciljevi za sprovođenje. **Dokument strategije je javno dostupan** na portalu Vlade, a njegovo usvajanje praćeno je zvaničnim saopštenjima Vlade i Ministarstva energetike i rudarstva, čime je obezbijeđena transparentnost i provjerljivost usvajanja i sprovođenja.

Sektor politike obnovljivih izvora energije u okviru Reformske agende fokusiran je na usklađivanje pravnog i regulatornog okvira Crne Gore sa Direktivom EU o obnovljivoj energiji (RED II), uspostavljanje tržišno zasnovanih šema podrške, pojednostavljivanje procedura izdavanja dozvola i operacionalizaciju sistema kao što su garancije porijekla. Navedene reforme su od ključnog značaja za ubrzanje razvoja obnovljivih izvora energije na nacionalnom nivou i za olakšavanje integracije Crne Gore u energetska tržišta EU. Do roka dospelja, svi primarni zakonodavni i regulatorni koraci u ovom sektoru, uključujući usvajanje Zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora, donošenje podzakonskih akata, operacionalizaciju sistema garancija porijekla i formalno pokretanje prve aukcije za tržišne premije, su suštinski realizovani, iako prva aukcija nije rezultirala dodjelom ugovora zbog neusklađenih ponuda.

Realizovani koraci obezbjeđuju solidan pravni i tehnički okvir za mehanizme podrške razvoja obnovljivih izvora energije, uz jasno definisane nadležne institucije, objavljene smjernice za izdavanje dozvola i potpuno operative softverske platforme za garancije porijekla. Izazovi u sprovođenju i dalje postoje, naročito u pogledu izostanka stručnih evaluacija za podzakonske akte i poništavanja prve aukcije, što može privremeno uticati na povjerenje investitora i korišćenje tržišnih premija. U narednom polugodištu, fokus će biti na pripremi i uspješnom sprovođenju narednih aukcija, daljem usklađivanju sistema garancija porijekla sa regionalnim tržištima, kao i praćenju efikasnosti procedura izdavanja dozvola i mehanizama podrške. Ključni rizici uključuju potencijalna kašnjenja u sprovođenju aukcija, tehničke izazove u integraciji i ograničeno interesovanje tržišnih učesnika.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Sprovođenje Direktive o obnovljivim izvorima energije (dozvole, garancije porijekla, proizvođači-potrošači / prozjumeri)			
2.3.2.1: Usvajanje zakonodavstva u skladu sa Direktivom o obnovljivim izvorima energije (RED II), uključujući regulatorni okvir za proizvođače-potrošače i pojednostavljenje postupka izdavanja dozvola (npr. uspostavljanje jedinstvene kontakt tačke)	dec 2024	Procjena EK: nije ispunjeno	Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora je usvojen, uz prateće podzakonske akte koji uređuju njegovu primjenu, uključujući odredbe o energetske dozvolama, povlašćenim proizvođačima, mehanizmima tržišne premije i garancijama porijekla. Ključni zahtjevi iz Direktive RED II, uključujući zahtjeve u odnosu na biogoriva i biotečnosti, su transponovani.
2.3.2.2: Operacionalizacija sistema garancija porijekla	jun 2025	Procjena EK: ispunjeno	COTEE je formalno imenovan i pravno ovlašten za izdavanje, prenos i ukidanje garancija porijekla, čime je uspostavljen jasan institucionalni okvir. Softverski sistem za garancije porijekla je operativan od jula 2024. godine.
Razvijanje transparentnih i konkurentnih procedura za razvoj obnovljivih izvora energije i omogućavanje ulaska novih učesnika na tržište			
2.3.1.1. Objaviti trogodišnji plan aukcija od najmanje 400 MW i pokrenuti prvu aukciju	jun 2025	Procjena EK: nije ispunjeno	Reformski korak je suštinski implementiran u pogledu pravnog okvira, proceduralnog pokretanja i višegodišnjeg planiranja.

SPROVOĐENJE DIREKTIVE O OBNOVLJIVIM IZVORIMA ENERGIJE (IZDAVANJE DOZVOLA, GARANCIJE PORIJEKLA, PROIZVOĐAČI-POTROŠAČI / PROZJUMERI)

2.3.2.1. Usvajanje zakonodavstva u skladu sa Direktivom o obnovljivoj energiji (RED II), uključujući regulatorni okvir za proizvođače-potrošače i pojednostavljenje postupka izdavanja dozvola (npr. uspostavljanje jedinstvene kontakt tačke)

Ovaj reformski korak odnosi se na usvajanje i stupanje na snagu sveobuhvatnog zakonodavnog i regulatornog okvira kojim se uređuje korišćenje energije iz obnovljivih izvora, uključujući transponovanje zahtjeva iz Direktive RED II i uspostavljanje mehanizama za sprovođenje.

Do roka dospelja, [Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora](#) je **usvojen i stupio je na snagu**, čime je ispunjen osnovni zahtjev u odnosu na zakonodavni okvir. Zakon transponuje ključne odredbe iz Direktive RED II, uključujući elemente koji se odnose na šeme podrške, garancije porijekla, postupke izdavanja dozvola i kriterijume održivosti za biogoriva i biotečnosti. Zakonodavni proces obuhvatio je objavljivanje nacrt zakona od strane Ministarstva energije i rudarstva (8. februar 2024), **fazu javne rasprave** sa pozivom za dostavljanje komentara i organizovanje okruglih stolova ([portal Vlade – javni poziv, obrazloženje](#)), kao i naknadno utvrđivanje predloga zakona od strane Vlade (6. jun 2024) prije njegovog usvajanja u Skupštini. Provjerljivi dokazi uključuju objavljeni nacrt zakona, prateće obrazloženje i RIA obrazac, kao i zvanične evidencije Vlade i Skupštine ([RIA, nacrt zakona, javni poziv za okrugle stolove](#)).

Drugo ključno mjerilo, odnosno zahtjev koji se odnosi na **donošenje podzakonskih akata** takođe je ostvaren. U „Službenom listu Crne Gore“, br. 66/25, objavljeni su sljedeći pravilnici:

- » [Pravilnik o sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole, potrebnoj dokumentaciji, sadržaju obrazaca za podnošenje zahtjeva i sadržaju registra izdatih dozvola;](#)
- » [Pravilnik o bližim uslovima koje treba da ispunjava pravno lice za procjenu i mjerenje potencijala obnovljivih izvora energije;](#)
- » [Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije povlašćenih proizvođača;](#)
- » [Pravilnik o sadržaju zahtjeva za prenos statusa povlašćenog proizvođača električne energije i dokazima o ispunjenosti uslova za prenos statusa povlašćenog proizvođača;](#)
- » [Pravilnik o jediničnoj naknadi za pozitivno ili negativno balansno odstupanje povlašćenih proizvođača u sistemu tržišne premije;](#)
- » [Pravilnik o bližem načinu izdavanja, korišćenja, prenosa i prestanka važenja garancije porijekla za energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora.](#)

Ovi podzakonski akti obezbjeđuju potrebni sekundarni zakonodavni okvir za operacionalizaciju zakona i omogućavaju sprovođenje šema podrške i tržišnih mehanizama.

Dodatno, u skladu sa zakonom, u decembru 2024. godine **pripremljen je i objavljen Vodič o procedurama za izdavanje dozvola za izgradnju elektrana koje koriste obnovljive izvore**. Vodič sadrži strukturiran pregled administrativnih procedura za velika postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, kao i za male sisteme i proizvođače-potrošače, čime se ispunjava zahtjev Direktive RED II za pojednostavljenje i pojašnjenje procedura izdavanja dozvola.

Iako ne postoji zaseban dokument stručne evaluacije, zvanična dokumentacija Ministarstva i reference u pratećim materijalima ukazuju na usklađenost sa standardima EU. Nema javno dostupnih informacija koje potvrđuju sprovođenje strukturiranog procesa javne rasprave za usvojene podzakonske akte.

2.3.2.2. Operacionalizacija sistema garancija porijekla

Ovaj reformski korak fokusira se na uspostavljanje formalnog institucionalnog i tehničkog okvira za izdavanje, prenos i upravljanje garancijama porijekla (Guarantees of Origin - GO) za električnu energiju iz obnovljivih izvora, u skladu sa Direktivom RED II i radi omogućavanja učešća na regionalnom tržištu garancija porijekla (**Pravilnik o bližem načinu izdavanja, korišćenja, prenosa i prestanka važenja garancije porijekla za energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora**, „Službeni list Crne Gore“, br. 64/2025; **Pravila o garancijama porijekla**, „Službeni list Crne Gore“, br. 66/2025).

Do roka dospeljeća, ključno institucionalno mjerilo je ostvareno određivanjem **COTEE (Crnogorski operator tržišta električne energije)** kao nadležnog tijela za izdavanje i prenos garancija porijekla. COTEE je pravno i operativno ovlašten da upravlja sistemom, čime je obezbijeđen formalno priznati subjekt odgovoran za garancije porijekla u Crnoj Gori.

Sa tehničkog aspekta, **softverska platforma za garancije porijekla operativna je** od jula 2024. godine (**Zaključivanje drugog godišnjeg ugovora za nabavku usluge rentiranja i održavanja sistema za administraciju garancija porijekla**), čime je proizvođačima energije iz obnovljivih izvora omogućena registracija, kao i elektronsko izdavanje i prenos sertifikata za svaki proizvedeni MWh (**Registar garancija porijekla**). Navedeno potvrđuje da je sistem tehnički funkcionalan i spreman za tržišne operacije. Dodatno, **javni portal registra garancija porijekla** omogućava zainteresovanim stranama i široj javnosti pristup periodičnim izvještajima o proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i izdatim sertifikatima, čime se obezbjeđuje transparentnost. Uspostavljene su i formalne procedure registracije za proizvođače i druge učesnike na tržištu, koje pružaju jasne smjernice za pristup i učešće u sistemu garancija porijekla.

Učešće COTEE-a u **Evropskom udruženju izdavača garancija porijekla** ([trenutno ima status kandidata za punopravno članstvo](#)) omogućilo bi interoperabilnost sa drugim evropskim sistemima garancija porijekla i podržalo regionalnu tržišnu integraciju.

Kombinacija pravnog određenja nadležnog tijela, operativne softverske platforme, javnog registra i uspostavljenih procedura registracije pokazuje da su ključna mjerila za uspostavljanje i operacionalizaciju sistema garancija porijekla u velikoj mjeri ostvarena do roka dospijea, što je potvrdila i Evropska komisija.

RAZVIJANJE TRANSPARENTNIH I KONKURENTNIH PROCEDURA ZA RAZVOJ OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE I OMOGUĆAVANJE ULASKA NOVIH UČESNIKA NA TRŽIŠTE

2.3.1.1. Objavljivanje trogodišnjeg plana aukcija od najmanje 400 MW i pokretanje prve aukcije

Dana 11. jula 2025. godine, Ministarstvo energetike i rudarstva objavilo je [Javni poziv za učešće u aukciji za dodjelu prava na tržišnu premiju za projekte iz obnovljivih izvora energije](#), čime je formalno pokrenuta prva konkurentska aukcijska procedura u Crnoj Gori za projekte solarnih fotonaponskih elektrana. Poziv je objavljen nekoliko dana nakon podnošenja drugog izvještaja Vlade o sprovođenju Reformske agende, u kojem je ova mjera bila evidentirana, dok je ocjena Evropske komisije bila da ova obaveza nije ispunjena. Poziv je raspisan na osnovu novo-usvojenog Zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora (avgust 2024), kojim su prethodne šeme podsticaja zamijenjene mehanizmom tržišne premije. Pokretanje aukcije podržano je **opsežnim sekundarnim zakonodavnim okvirom**, uključujući:

- » Pravilnik o jediničnoj naknadi za pozitivno ili negativno balansno odstupanje povlašćenih proizvođača u sistemu tržišne premije („Službeni list Crne Gore“, br. 66/2025);
- » Uredba o metodologiji za utvrđivanje maksimalne (granične) cijene;
- » Uredba o pravilima za popunjavanje aukcijske kvote;
- » Odluka o kvoti za prvu aukciju;
- » Odluka o graničnoj cijeni za prvu aukciju.

Rok za podnošenje ponuda istekao je 10. novembra 2025. godine. Dana 13. januara 2026. godine, Ministarstvo je objavilo da [ponuđači nijesu ispunili tenderske uslove](#), što je dovelo do poništenja poziva. Uprkos ovom ishodu, jasno je da su formalno pokretanje aukcije i završetak faze podnošenja ponuda spro-

vedeni. S obzirom na to da se zahtjev reforme odnosi na formalno pokretanje prve aukcije, a ne na njeno uspješno okončanje, ovo mjerilo je ostvareno sa proceduralnog i pravnog stanovišta.

Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora (usvojen u avgustu 2024. godine) uspostavio je pravni osnov za model podrške putem tržišne premije. Paralelno, donijet je i novi Zakon o energetici usklađen sa zakonodavstvom EU. Naknadno je usvojen sveobuhvatan set podzakonskih akata kojim se uređuju metodologija određivanja cijena, aukcijske kvote, balansna odgovornost, finansijske garancije i ugovorni aranžmani. Tenderska dokumentacija definisala je:

- » jasne kriterijume prihvatljivosti,
- » pravila konkurentskog nadmetanja,
- » strukturu ugovora za tržišne premije,
- » zahtjeve u pogledu finansijskih garancija,
- » maksimalne (granične) cijene utvrđene regulatornom metodologijom.

Priprema aukcijskog okvira sprovedena je uz [tehničku podršku Evropske banke za obnovu i razvoj \(EBRD\)](#), čime je obezbijeđeno usklađivanje sa međunarodnom dobrom praksom i konkurentskim tržišnim mehanizmima u skladu sa EU standardima. Postojanje cjelovitog pravnog i regulatornog okvira, zajedno sa strukturiranom tenderskom dokumentacijom i eksternom tehničkom podrškom, ukazuje na usklađenost sa najboljim praksama EU. Ovo mjerilo se stoga može smatrati suštinski ispunjenom.

Javni poziv je zvanično objavljen na internet stranici Vlade i bio je predmet [medijske pažnje](#).

Zaključci Vlade kojima se odobrava tenderska dokumentacija i daje saglasnost za pokretanje postupka bili su javno dostupni. Relevantni podzakonski akti objavljeni su u „Službenom listu Crne Gore“. [Tenderska dokumentacija](#) sadržala je jasna proceduralna pravila i finansijske zahtjeve, obezbjeđujući pravnu sigurnost i predvidljivost za investitore. Iako je aukcija naknadno poništena zbog neusklađenih ponuda, transparentnost samog postupka, uključujući objavu, definisane rokove i javno saopštavanje ishoda, može se potvrditi.

Ministarstvo energetike i rudarstva vodilo je proces uz tehničku podršku EBRD-a. Pravni i administrativni sistem funkcionisao je u skladu sa utvrđenim pravilima.

Sektor politike koji obuhvata **učenje zasnovano na radu (work-based learning - WBL) u visokom obrazovanju i karijerno vođenje i savjetovanje** ima za cilj poboljšanje zapošljivosti studenata, njihovih praktičnih vještina i spremnosti za karijerni razvoj. Ove reforme su ključne za usklađivanje obrazovnog sistema Crne Gore sa potrebama tržišta rada, unapređenje inkluzivnog pristupa karijernom vođenju i ispunjavanje zahtjeva EU u oblasti obrazovanja i razvoja vještina.

Do roka dospijeca, praćena su dva reformska koraka. Napredak je neujednačen: Strategija karijernog vođenja i savjetovanja 2025–2030 je usvojena, pripremne aktivnosti za Nacionalni karijerni centar su u toku, a operativne mjere kao što su programi obuke, integracija u nastavne planove i razvoj platforme za praćenje karijernog razvoja studenata se sprovode. Nasuprot navedenom, implementacija učenja zasnovanog na radu u visokom obrazovanju još uvijek nije pružila provjerljive dokaze da je cilj od 20% učešća studenata, uključujući rodnu ravnotežu, ostvaren, niti postoji objedinjeno javno izvještavanje.

Ključni izazovi uključuju ograničenu transparentnost i nedostatak javnih mehanizama verifikacije, naročito u oblasti učenja zasnovanog na radu, kao i kašnjenja u potpunoj operacionalizaciji Nacionalnog karijernog centra. Ovi faktori ograničavaju mogućnost praćenja ostvarenih rezultata i mogu uticati na efikasno sprovođenje povezanih reformskih aktivnosti.

U narednom polugodištu očekuju se dalji koraci u operacionalizaciji Nacionalnog karijernog centra, proširenje programa karijernog vođenja na sve nivoe obrazovanja, kao i unapređenje izvještavanja i praćenja učešća u programima učenja zasnovanog na radu. Ključni rizici ostaju nedostatak javno dostupnih podataka za verifikaciju u oblasti učenja zasnovanog na radu i potencijalna kašnjenja u širenju implementacije karijernog vođenja.

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeca)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Rješavanje neusklađenosti na tržištu rada kroz cjeloživotno učenje i povećanje zapošljivosti diplomiranih studenata putem praktične nastave zasnovane na radu, uključujući za poslove u zelenoj i digitalnoj ekonomiji			
3.1.1.3. Učenje zasnovano na radu u visokom obrazovanju: 20% ukupnog broja studenata (od čega približno 50% žena) učestvuje u učenju zasnovanom na radu kod poslodavaca tokom studija	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Ne postoji javno dostupna verifikacija da je ovaj korak sproveden, pa se ne može potvrditi puno ostvarenje cilja reforme.
3.1.1.4. Novi model karijernog usmjeravanja i savjetovanja usvojen kroz Strategiju karijernog usmjeravanja i savjetovanja 2025–2030	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Strategija karijernog usmjeravanja i savjetovanja 2025–2030 je usvojena, ali su pripremne aktivnosti za uspostavljanje Nacionalnog karijernog centra i dalje u toku.

3.1.1.3. Učenje zasnovano na radu u visokom obrazovanju: 20% ukupnog broja studenata (od čega približno 50% žena) učestvuje u učenju zasnovanom na radu kod poslodavaca tokom studija

Ovaj reformski korak ima za cilj unapređenje zapošljivosti i praktičnih vještina studenata u visokom obrazovanju, tako da najmanje 20% studenata tokom studija učestvuje u nekom obliku učenja zasnovanog na radu kod poslodavaca, uz cilj da žene čine približno 50% ukupnog broja korisnika. Mjera je usklađena sa Strategijom reforme obrazovanja 2025–2035 i podržava bližu saradnju između visokoškolskih ustanova i tržišta rada, u skladu sa prioritetima EU u oblasti obrazovanja i vještina.

Do roka dospijeca nijesu identifikovani javno dostupni i provjerljivi dokazi koji bi potvrdili da je 20% studenata završilo programe **učenja zasnovanog na radu, niti da je ostvaren cilj u pogledu učešća žena u pomenutim programima**. Dodatno, odsustvo centralizovanog javnog mehanizma izvještavanja ograničava transparentnost i monitoring. Iako je strateški i politički okvir uspostavljen i aktivnosti implementacije su u toku, nepostojanje podataka o realizaciji koje je moguće verifikovati, uključujući rodno razvrstane podatke, znači da se ostvarenje ovog mjerila ne može potvrditi.

Iako se učenje zasnovano na radu pominje u strateškim dokumentima i u kontekstu planiranja reformi, rezultati praćenja i indikatori učinka nijesu objavljeni u jedinstvenom i javno dostupnom formatu. Nedostatak objedinjene **javne evidencije** ograničava transparentnost i nezavisnu verifikaciju napretka u odnosu na kvantitativne i rodne ciljeve. Dakle, iako su razvoj politika i pilot implementacija u toku, mehanizmi javnog objavljivanja podataka ostaju nedovoljno razvijeni.

U polugodišnjem S3 izvještaju, Vlada navodi da je uspostavljena Koordinaciona grupa za praćenje saradnje između ustanova visokog obrazovanja i poslodavaca, i da je sprovela provjeru ugovora o praktičnoj nastavi, nadzor nad organizacijom praktične nastave i pripremu elektronske baze za praćenje praktične nastave. Međutim, pregled zvanične internet stranice Ministarstva ne potvrđuje postojanje javno dostupne odluke o osnivanju ovog tijela, niti ukazuje na informacije o njegovom sastavu, zapisnicima sa sastanaka ili izvještajima o radu.

Polugodišnji izvještaj sadrži detaljne informacije o fakultetima koji su zaključili sporazume o saradnji sa poslodavcima i sadrži rodno razvrstane podatke o studentima koji su završili praktičnu obuku tokom 2025. godine. Na osnovu dostupnih podataka nije bilo moguće utvrditi da li prijavljenih 738 studenata, od čega 535 žena, predstavlja 20% ukupnog broja upisanih studenata u visokom obrazovanju u Crnoj Gori. Ne navodi se ukupan broj studenata za izv-

ještajnu godinu, niti postoji objedinjena javna baza podataka koja bi omogućila provjeru obuhvata. Shodno tome, iako su podaci o učešću i rodnoj strukturi prijavljeni, dostupni dokazi ne omogućavaju potvrdu da je kvantitativni cilj od 20% ostvaren.

U odgovoru Ministarstva na zahtjev za slobodan pristup informacijama, pojašnjeno je da se osnovica definiše brojem studenata upisanih na studijske programe u kojima je praktična nastava planirana i sprovodi se. Dalje je navedeno da oko 3.500 studenata godišnje učestvuje u takvoj praktičnoj nastavi i da ovaj broj predstavlja referentnu osnovu za mjerenje ovog reformskog koraka. Broj od 738 studenata predstavlja 21% od 3.500, što znači da je prvo mjerilo ostvareno, kao i mjerilo koje se odnosi na učešće žena. U ovom slučaju, formulacija mjere djeluje neprecizno, jer upućuje na ukupan broj studenata (a ne na ukupan broj studenata koji godišnje pohađaju praktičnu nastavu). Dodatno, korišćenje približne vrijednosti (oko 3.500 studenata godišnje) ukazuje na odsustvo preciznog i sistematski vođenog skupa podataka.

3.1.1.4. Novi model karijernog vođenja i savjetovanja usvojen u okviru Strategije karijernog vođenja i savjetovanja 2025–2030

Ovaj reformski korak fokusira se na uspostavljanje savremenog, inkluzivnog i održivog modela karijernog vođenja i savjetovanja u Crnoj Gori, kako je definisano [Strategijom karijernog vođenja i savjetovanja 2025–2030](#) (koju je Vlada usvojila 31. jula 2025. godine).

Strategija karijernog vođenja i savjetovanja 2025–2030 uspostavlja širok okvir koji obuhvata obrazovne institucije i tržište rada. Strategija uvodi mehanizme za podršku mladima, nezaposlenim licima i ranjivim grupama, i stavlja akcenat na inkluziju, rodnu ravnopravnost, digitalizaciju i usklađenost sa zelenom tranzicijom.

Transparentnost je bila obezbijeđena tokom procesa izrade Strategije. U januaru 2025. godine, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija objavilo je javni poziv kojim su nevladine organizacije pozvane da predlože predstavnike za učešće u izradi dokumenta. Nacrt Strategije prošao je kroz period [javne rasprave](#) od kraja juna do sredine jula 2025. godine, uz organizovanje otvorenog okruglog stola, nakon čega je objavljen [Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi](#). U javnoj raspravi učestvovali su jedno fizičko lice i Privredna komora Crne Gore, a pet dostavljenih predloga je prihvaćeno. Dodatno, pored poziva za učešće u izradi dokumenta, regionalne inicijative i pilot projekti, kao što su radionice u okviru projekta EmployVET u oktobru 2025. godine, pružili su praktične uvide u integraciju karijernog vođenja u obrazovni sistem i tržište rada. Povratne informacije sa javne rasprave i radionica integrisane su u Strategiju.

Ovakav inkluzivan i proaktivan pristup doprinio je ispunjenju cilja mjerila koje se odnosi na **rano i značajno učešće zainteresovanih strana**.

Pripremne aktivnosti za **Nacionalni karijerni centar** su u toku. Do decembra 2025. godine, Ministarstvo prosvjete uspostavilo je Direktorat za karijerno vođenje i savjetovanje, sa ciljem koordinacije aktivnosti između škola, Zavoda za zapošljavanje, poslodavaca i drugih relevantnih aktera. Ključni operativni koraci uključuju obuku 30 trenera i 800 karijernih savjetnika, integraciju karijernog vođenja u nastavne planove i programe, razvoj platforme za praćenje karijernog razvoja studenata, kao i usvajanje okvira kompetencija i etičkog kodeksa za praktičare. Iako postoji funkcionalna koordinacija, Centar još uvijek nije u potpunosti operativan.

Ovaj sektor politike obuhvata upravljanje i odgovornost državnih preduzeća, transparentnost u javnim nabavkama, kao i regulaciju državne pomoći i konkurencije. Navedene reforme su ključne na nacionalnom nivou za unapređenje efikasnosti javnog sektora, obezbjeđivanje finansijske održivosti državnih preduzeća i poboljšanje transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Istovremeno, od suštinskog su značaja za evropske integracije, jer doprinose usklađivanju pravnog i institucionalnog okvira Crne Gore sa pravnom tekovinom EU, unapređuju upravljanje javnim finansijama i podržavaju primjenu pravila EU u oblasti državne pomoći i konkurencije.

Do krajnjeg roka za izvještavanje, dospjela su četiri reformska koraka, uključujući ažuriranje registara državnih preduzeća, reforme korporativnog upravljanja, objavljivanje međudržavnih sporazuma i ugovora sa trećim zemljama, kao i usvajanje ključnog zakonodavstva u oblasti državne pomoći i konkurencije. Sprovođenje je djelimično napredovalo: javno dostupni registri državnih i opštinskih preduzeća postoje i sadrže detaljne pokazatelje finansijskog učinka, ali se suočavaju s izazovima u pogledu metodološke jasnoće i učestalosti ažuriranja. Nacrti novog Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države i Politike državnog vlasništva su pripremljeni, ali njihovo formalno usvajanje u Skupštini još uvijek nije završeno.

U oblasti javnih nabavki, CejN (Crnogorske elektronske javne nabavke) sada dokumentuje određene ključne međudržavne sporazume (G2G) i omogućava pristup projektnoj dokumentaciji. Međutim, polugodišnji izvještaj ne sadrži konkretne primjere, što ograničava transparentnost. U oblasti državne pomoći i konkurencije, Zakon o kontroli državne pomoći je usvojen i stupio je na snagu, čime je obezbijeđen pravni osnov za rad Agencije za kontrolu državne pomoći, ali je Zakon o zaštiti konkurencije i dalje u formi nacрта, dok potpuna operacionalizacija Agencije još uvijek nije završena. Javne rasprave su organizovane, ali je učešće bilo ograničeno.

Ključna kašnjenja odnose se na formalno usvajanje zakonodavstva o korporativnom upravljanju i konkurenciji, nepotpunu operacionalizaciju Agencije za kontrolu državne pomoći i konkurencije, kao i odsustvo sistematskog izvještavanja o međudržavnim sporazumima i ugovorima sa trećim zemljama. Ova kašnjenja mogu otežati potpuno usklađivanje sa zahtjevima EU.

U narednom periodu očekuje se upućivanje Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države Skupštini, potpuna operacionalizacija Agencije za kontrolu državne pomoći i konkurencije, usvajanje Zakona o zaštiti konkurencije, kao i nastavak razvoja funkcionalnosti CejN-a za G2G projekte i ugovore sa trećim zemljama. Ključni rizici uključuju kašnjenja u zakonodavnom procesu i nedovoljno uključivanje zainteresovanih strana.

DRŽAVNA PREDUZEĆA – POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE I DRŽAVNE POMOĆI

Reforme Reformski koraci	Rok (dospijeće)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Reforma upravljanja državnim preduzećima. Unapređenje upravljanja, efikasnosti i odgovornosti državnih preduzeća radi unapređenja njihovog doprinosa ekonomiji			
1.1.1.1. Vođenje javno dostupnog i ažurnog registra državnih preduzeća i privrednih društava sa državnim učešćem, uključujući preduzeća u vlasništvu opština. Registar treba redovno ažurirati svim relevantnim podacima o finansijskom poslovanju državnih preduzeća (likvidnost, profitabilnost, solventnost), kao i podacima o rezultatima eksternih revizija	dec 24	Procjena EK: ispunjeno	Registri državnih i lokalnih preduzeća su uspostavljeni i objavljeni onlajn, ali važni metodološki aspekti ostaju nejasni.
1.1.1.2. Korporativno upravljanje i odgovornost. Izmijeniti Zakon o privrednim društvima ili usvojiti novi zakon/podzakonski akt kojim se uvode nova pravila i kriterijumi za predlog i izbor članova upravljačkih i nadzornih odbora državnih preduzeća. Imenovanja su predmet otvorenog, nezavisnog postupka zasnovanog na zaslugama, povećavajući različitost i broj nezavisnih članova odbora. Ojačati upravljanje, vlasništvo i nadzor nad državnim preduzećima uspostavljanjem podsticaja zasnovanih na učinku, cijeneći efikasnost preduzeća na osnovu obaveznih godišnjih finansijskih izvještaja, koji treba da budu dostupni u registru državnih preduzeća	jun 25	Procjena EK: nije ispunjeno	Nacrti Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države i Politike državnog vlasništva su pripremljeni, ali nijedan nije formalno usvojen. Pravni i strateški okvir čeka odobrenje u Skupštini.
Revizija postupaka javnih nabavki i politika državne pomoći. Unapređenje transparentnosti, efikasnosti i integriteta u javnim nabavkama i državnoj pomoći			
1.1.2.1. Međuvladini sporazumi i ugovori sa trećim zemljama. Povećati nivo transparentnosti svih projekata (završenih, tekućih i budućih ugovora) zaključenih na osnovu međuvladinih sporazuma uvođenjem i javnim objavljivanjem projektno-specifičnih informacija u sistemu elektronskih javnih nabavki	dec 2024	Procjena EK: ispunjeno	CeJN pokazuje napredak u dokumentovanju ključnih G2G projekata, uz dostupnost određenih projektnih dokumenata, ali ne postoji poseban modul niti formalna uputstva za sistematsko izvješćivanje o svim međuvladinim i ugovorima sa trećim državama.
1.1.2.5. Usvajanje u Skupštini novog Zakona o zaštiti konkurencije i novog Zakona o kontroli državne pomoći, uz obezbjeđivanje pune finansijske nezavisnosti Agencije za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći radi efikasnog sprovođenja pravila konkurencije i državne pomoći	dec 2025	Trenutno u fazi procjene	Zakon o kontroli državne pomoći je usvojen, ali puna operativnost Agencije još uvijek nije ostvarena. Zakon o zaštiti konkurencije je i dalje u formi nacrtu i još nije usvojen.

1.1.1.1. Vođenje javno dostupnog i ažurnog registra državnih preduzeća i privrednih društava sa državnim učešćem, uključujući preduzeća u vlasništvu opština. Registar treba redovno ažurirati svim relevantnim podacima o finansijskom poslovanju državnih preduzeća (likvidnost, profitabilnost, solventnost), kao i podacima o rezultatima eksternih revizija

Registar javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu države i Registar privrednih društava na lokalnom nivou objavljeni su na zvaničnoj internet stranici Ministarstva finansija i dostupni su javnosti za pregled i preuzimanje (u Excel formatu) putem portala Vlade Crne Gore.

Registar javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu (50 društava) sadrži informacije o svim preduzećima obuhvaćenim registrom. Za svako pojedinačno društvo sadrži osnovne informacije, kao i finansijske podatke i pokazatelje učinka. Finansijski podaci uključuju pokazatelje profitabilnosti, likvidnosti i solventnosti.

Pokazatelji profitabilnosti obuhvataju stopu povrata aktive (ROA), stopu povrata kapitala (ROE) i povraćaj troškova. Pokazatelji likvidnosti uključuju tekuću likvidnost, ubranu likvidnost, broj dana obrta kupaca (DSO) i broj dana obrta dobavljača (DPO). Pokazatelji solventnosti obuhvataju zaduženost imovine, zaduženost kapitala, odnos duga i EBITDA, pokriće kamata, pokriće kamata u gotovini i pokriće duga. Pored toga, registar sadrži ukupnu procjenu rizika izraženu kao ponderisani prosjek, kao i Z-score indikator. Registar takođe uključuje nazive internih korporativnih akata, kao i finansijske izvještaje, bilanse uspjeha i bilanse stanja, prikazane po godinama i praćene grafičkim prikazima.

Registar privrednih društava na lokalnom nivou (124 društva) sadrži finansijske i organizacione podatke o preduzećima u vlasništvu opština. Skup podataka obuhvata godišnje podatke za period 2021–2023. Za svako preduzeće, registar sadrži podatke o broju zaposlenih (2021, 2022, 2023), ukupnoj imovini (2021, 2022, 2023), ukupnom kapitalu (2021, 2022, 2023), ukupnim obavezama (2021, 2022, 2023), ukupnim prihodima (2021, 2022, 2023), EBIT-u (2021, 2022, 2023) i neto rezultatu (2021, 2022, 2023).

Nije jasno u kom vremenskom intervalu se registar ažurira, odnosno koliko često se podaci u registru osvježavaju. Javno dostupna dokumentacija ne precizira jasno metodologiju prikupljanja podataka, način njihovog praćenja, niti učestalost ažuriranja registra.

1.1.1.2. Korporativno upravljanje i odgovornost. Izmijeniti Zakon o privrednim društvima ili usvojiti novi zakon/podzakonski akt kojim se uvode nova pravila i kriterijumi za predlog i izbor članova upravljačkih i nadzornih odbora državnih preduzeća. Imenovanja su predmet otvorenog, nezavisnog postupka zasnovanog na zaslugama, povećavajući različitost i broj nezavisnih članova odbora. Ojačati upravljanje, vlasništvo i nadzor nad državnim preduzećima uspostavljanjem podsticaja zasnovanih na učinku, cijeneći efikasnost preduzeća na osnovu obaveznih godišnjih finansijskih izvještaja, koji treba da budu dostupni u registru državnih preduzeća

Ministarstvo finansija je pripremilo nacрте Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države i Politike državnog vlasništva. Ovi dokumenti uvode jasna pravila za imenovanje i izbor članova nadzornih odbora, uprava i odbora direktora, uključujući najmanje jednu trećinu nezavisnih članova, i uspostavljaju procedure zasnovane na javnim konkursima. Nacrt zakona takođe predviđa pisma o očekivanjima i ključne indikatore učinka za praćenje i ocjenu performansi državnih preduzeća. Proces javne rasprave sproveden je u [oktobru](#), a u [novembru 2025.](#) godine organizovan je okrugli sto, nakon čega je [objavljen izvještaj o javnoj raspravi](#). Prema izvještaju Vlade, međunarodni partneri, uključujući Svjetsku banku i MMF, izvršili su pregled dokumenata i potvrdili njihovu usklađenost sa OECD načelima dobrog korporativnog upravljanja. Nacrti se nalaze u završnoj fazi razmatranja na nacionalnom nivou i biće upućeni Vladi i Skupštini na usvajanje, nakon čega se očekuje da Vlada usvoji Strategiju korporativnog upravljanja privrednim društvima u vlasništvu države, usmjerenu na unapređenje efikasnosti, odgovornosti i stvaranja javne vrijednosti.

Početkom 2026. godine, ni Zakon o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države ni Politika državnog vlasništva nijesu bili formalno usvojeni u Crnoj Gori. [Nacrt zakona je usvojen na Vladi](#) i nalazi se u proceduri razmatranja u Skupštini, dok je Politika državnog vlasništva i dalje u formi nacрта i još uvijek nije usvojena.

1.1.2.1. Međuvladini sporazumi i ugovori sa trećim zemljama. Povećati nivo transparentnosti svih projekata (završenih, tekućih i budućih ugovora) zaključenih na osnovu međuvladinih sporazuma uvođenjem i javnim objavljivanjem projektno-specifičnih informacija u sistemu elektronskih javnih nabavki

Sistem elektronskih javnih nabavki u Crnoj Gori (CeJN) funkcioniše za opšte potrebe javnih nabavki, a dostupni podaci pokazuju da su određeni međudržavni sporazumi (IGA) i projekti sa trećim zemljama evidentirani u sistemu: G2G projekat izgradnje prioritetne dionice Smokovac–Uvač–Mateševo, za koji su dos-

tupni prilozi kao što su projektna dokumentacija i Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Kine, kao i sporazum o saradnji u razvoju infrastrukture između Vlade Crne Gore i Vlade Mađarske, uz priložen zakon o potvrđivanju.

Navedeni primjeri ukazuju na postojanje određenog nivoa transparentnosti za ključne G2G projekte i evidenciju projektnih dokumenata u sistemu. Međutim, ne postoje dokazi da CeJN trenutno sadrži poseban modul koji sistematski prati i objavljuje sve međudržavne i ugovore sa trećim zemljama kao posebnu kategoriju, sa sveobuhvatnim indikatorima usklađenosti. Ne postoje javno dostupna posebna uputstva koja obavezuju sve naručioce da objavljuju ove podatke, a [polugodišnji izvještaj](#) Vlade ne razlikuje G2G i projekte sa trećim zemljama kroz detaljne pokazatelje transparentnosti. U izvještaju se navodi: „U junu 2024. godine unaprijeđeno je postojeće softversko rješenje, odnosno elektronski sistem javnih nabavki, uvođenjem nove funkcionalnosti koja omogućava objavljivanje svih međudržavnih sporazuma i ugovora sa trećim zemljama koje zaključuju naručioci u Crnoj Gori. Ova funkcionalnost dostupna je u elektronskom sistemu javnih nabavki: [CeJN](#).” Međutim, polugodišnji izvještaj ne navodi nijedan konkretan primjer međudržavnog sporazuma.

Postojeći podaci u CeJN-u ukazuju na napredak u dokumentovanju pojedinačnih ključnih G2G projekata, ali cilj potpune transparentnosti i sistematskog izvještavanja za sve međudržavne sporazume i ugovore sa trećim zemljama još uvijek nije ostvaren, niti postoje dokazi da su naručioci formalno obavezani da izvještavaju o ovim sporazumima.

1.1.2.5. Usvajanje u Skupštini novog Zakona o zaštiti konkurencije i novog Zakona o kontroli državne pomoći, uz obezbjeđivanje pune finansijske nezavisnosti Agencije za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći radi efikasnog sprovođenja pravila konkurencije i državne pomoći

Ovaj reformski korak ima za cilj jačanje regulatornog okvira Crne Gore kroz usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije i novog Zakona o kontroli državne pomoći, uz obezbjeđivanje pune finansijske nezavisnosti Agencije za kontrolu državne pomoći i konkurencije, kako bi se omogućila efikasna primjena pravila o državnoj pomoći i konkurenciji.

Vlada je pripremila nacrt [Zakona o zaštiti konkurencije](#) i objavila ga 6. februara 2025. godine. Do roka dospijeca za izvještaj, nacrt nije bio razmatran u Skupštini, odnosno zakon nije bio usvojen. Napredak je ostvaren u fazi izrade nacrta, ali mjerilo nije u potpunosti ostvareno.

Skupština Crne Gore usvojila je [Zakon o kontroli državne pomoći](#) 30. jula 2025. godine. Zakon je objavljen u Službenom listu i stupio je na snagu 8. avgusta 2025. godine. Aktivnosti usvajanja zakona i stupanja na snagu su sprovedene, čime je kreiran pravni okvir za kontrolu državne pomoći.

Oba nacrt zakona su objavljena, čime je obezbijeđena njihova dostupnost. [Zakon o kontroli državne pomoći bio je praćen izvještajem o javnoj raspravi](#). Iako su dokumenti dostupni, transparentnost procesa **javne rasprave** bila je ograničena, jer tokom perioda trajanja javne rasprave u elektronskom formatu nije bilo dostavljenih komentara. Stoga je u formalnom smislu proces bio dostupan, ali je suštinska transparentnost samo djelimično ostvarena.

Javna rasprava o Zakonu o kontroli državne pomoći trajala je od 19. jula do 13. septembra 2025. godine. Međutim, format javne rasprave je omogućio isključivo elektronsko dostavljanje komentara; povratnih informacija ili komentara zainteresovanih strana nije bilo ([str. 19](#)). Učešće je stoga bilo minimalno, pa se mjerilo može smatrati djelimično ostvarenim, budući da je formalni proces sproveden, ali nije obezbijeđeno značajno učešće.

Zakon o kontroli državne pomoći inkorporira ključne instrumente EU, uključujući Uredbu Savjeta (EU) 2015/1589 i Obavještenje Komisije o povraćaju nezakonite i nespojive državne pomoći (2019/C 247/01). Time se potvrđuje usklađenost sa zahtjevima EU u oblasti kontrole državne pomoći. Usklađenost nacrt zakona o zaštiti konkurencije sa pravnom tekovinom EU još uvijek nije moguće ocijeniti, jer nacrt nije razmatran u Skupštini.

Agencija za kontrolu državne pomoći i konkurencije još uvijek nije u potpunosti implementirala novi pravni okvir, a najnoviji godišnji izvještaj koji bi obuhvatio primjenu novog zakona nije dostupan. Iako zakon postavlja osnovu za operativne kapacitete Agencije, puna primjena i izvještavanje i dalje su u toku.

