



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-11844/1

Podgorica, 15. avgust 2016. godine

**MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r ministra, g-dina Branimira Gvozdenovića -**

Poštovani gospodine Gvozdenoviću,

Povodom *Predloga nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, sa Akcionim planom za period 2016-2020. godine*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga nacionalne strategije i pripremljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, sa Akcionim planom za period 2016-2020. godine ima za cilj postizanje postupnog usklađivanja pravnog sistema Crne Gore sa ukupnom pravnom tekovinom EU za poglavlje 27- Životna sredina i klimatske promjene. Strategija se detaljno bavi procjenom administrativnih opterećenja i shodno procijenjenim potrebama predlaže znatno unaprjeđenje administrativnih kapaciteta u narednom četvorogodišnjem periodu.

Na osnovu uvida u dostavljeni tekst propisa i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da ukupni troškovi usklađivanja za poglavlje 27 iznose 1.429 mil. €. Najveći iznos sredstava projektovan je za sljedeće oblasti: kvalitet voda (840 mil. €), upravljanje otpadom (368 mil. €), kvalitet vazduha (130 mil. €), klimatske promjene (43 mil. €), zaštita prirode (34 mil. €) i hemikalije i buka (154 mil. €). Potrebna finansijska sredstva podijeljena su na: kapitalne investicije, operativne izdatke i administrativne troškove.

Takođe, prema procjenama trenutno je oko 33 institucije koje su uključene u proces prenošenja i primjene pravne tekovine u Poglavlju 27 u kojima je zaposleno 126 službenika i da bi sistem optimalno funkcionisao projektovana je potreba od oko 260 zaposlenih do 2020. godine.

Članom 22 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti definisan je limit potrošnje kao maksimalan nivo budžetske potrošnje koji je obavezujući za prvu, a indikativan za naredne dvije godine. Uzimajući u obzir navedeno, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, kao i ostali nosioci aktivnosti, dužni su planirati sredstva do nivoa planiranog limitima potrošnje.

Imajući u vidu fiskalnu politiku, kriterijume fiskalne odgovornosti, kao i očekivani trend kretanja budžetskih primitaka i izdataka u narednom periodu, Smjericama makroekonomske i fiskalne politike biće utvrđeni limiti budžetske potrošnje za potrošačke jedinice prvog nivoa u okviru tekućeg budžeta za period od 2017. do 2019. godine.

Polazeći od navedenog, broj i obuhvat mjera koje proizilaze iz Strategije odnosno Akcionog plana, shodno utvrđenim prioritetima, potrebno je prilagoditi sredstvima predviđenim nosiocima aktivnosti Smjericama makroekonomske i fiskalne politike za period 2017-2019. godine. Ovo posebno iz razloga što se glavni fiskalni pokazatelji, budžetski deficit i javni dug, nalaze izvan granica propisanim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti te zahtijavaju sprovođenje mjera za njihovo smanjenje posebno u dijelu budžetske potrošnje.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, daje saglasnost na dostavljeni *Predlog nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, sa Akcionim planom za period 2016-2020. godine*, s tim da se budžetska sredstva potrebna za implementaciju propisa prilagode sredstvima koja će godišnjim zakonom o budžetu biti opredijeljena kod institucija koje su prepoznate kao nosioci aktivnosti.

S poštovanjem,

 **MINISTAR**
mr Raško Konjević

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

NAZIV PROPISA

PRIJEDLOG NACIONALNE STRATEGIJE ZA
TRANSPOZICIJU, IMPLEMENTACIJU I PRIMJENU
PRAVNE TEKOVINE EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE I
KLIMATSKIH PROMJENA SA AKCIONIM PLANOM ZA
PERIOD 2016-2020.

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

- Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena sa Akcionim planom za period 2016-2020. ima za cilj postizanje postupnog i potpunog usklađivanja pravnog sistema Crne Gore sa ukupnom pravnom tekovinom EU za poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene. Naime, eksplanatorni skrining za Poglavlje 27 održan je u periodu 4-8.02.2013, a bilateralni skrining u periodu 18-22.03.2013, u Briselu. U Izvještaju o skriningu za Poglavlje 27, EK je preporučila, a Savjet 19. decembra 2013. je usvojio preporuku da EU smatra da Crna Gora u tadašnjoj fazi nije dovoljno spremna za otvaranje Poglavlja 27-životna sredina i klimatske promjene i da je otvaranje poglavlja moguće ukoliko Crna Gora ispuni mjerilo koje se ogleda u potrebi usvajanja sveobuhvatne nacionalne strategije, uključujući akcioni plan u ovoj oblasti. Konkretno, početno mjerilo za otvaranje Poglavlja 27 glasi: „Crna Gora treba da dostavi Komisiji sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan, koja će služiti kao osnova za transpoziciju, implementaciju i sprovođenje EU pravne tekovine u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, uključujući planove razvoj arelevantnih administrativnih kapaciteta (uključujući inspekcije), kao i procjenu finansijskih sredstava koji su potrebni, sagledavajući i rokovima. Posebna pažnja treba da se posveti: usklađivanju u oblasti voda, prirode i oblasti otpada, uključujući mjere minimizacije stvaranja otpada i upravljanja otpadom koji se ne može drugačije tretirati izuzev deponovanja, kao i planiranju politike i administrativnih kapaciteta u oblasti klimatske akcije“. U izvještaju sa skrininga za Poglavlje 27 definisano je da Crna Gora započne rad na pripremi strategije tokom 2014, što je i urađeno. Naime, prvi dvodnevni tehnički sastanak na temu početnog mjerila za Poglavlje 27 održan je između EK i Crne Gore u Podgorici u maju 2014. Na istom su definisani koraci u radu na dokumentu i Crna Gora je već u junu 2014. EK poslala model po kojem će se nacionalna strategija razvijati.
- Pregovaračko Poglavlje 27 predstavlja jedno od najzahtjevnijih u procesu evropskih integracija, počev od izuzetno obimnog pravnog okvira (1/3 pravne tekovine EU), investiciono i finansijsko zahtjevnih propisa, nužnosti izgradnje usko profilisanih administrativnih kapaciteta u državnim organima, s posebnim fokusom da visoko-specijalizovano oblikovanje inspeksijskih službi, pa sve do potrebe transformacije ekonomije u niskokarbonsku i održivu. U Crnoj Gori, u skladu sa preporukama EU posebnu pažnju treba posvetiti: usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u sektoru kvaliteta voda, upravljanja otpadom, zaštiti prirode i klimatskim promjenama.



- U oblasti zaštite životne sredine EU predstavlja globalnog lidera sa visoko postavljenim standardima, što za Crnu Goru kao ustavom opredijeljenu ekološku državu i državu kandidata za pridruživanje EU predstavlja jedan od najviše pozicioniranih državnih ciljeva. Stoga je neophodno ovom pitanju potrebno prići na strateški isplaniran način u skladu sa preporukama EU i na bazi dosadšnjih iskustava pridruženih članica EU.
 - Nepoštovanje EU standarda životne sredine i propuštanje njihovog daljeg unaprijeđenja podrazumijeva negativan uticaj na kvalitet života građana Crne Gore, degradaciju životne sredine, prirodnih resursa i zdravlja ljudi, gubitak biodiverziteta koji ne predstavlja samo nacionalno, već i globalno bogatstvo. Takođe, neispunjavanje početnog mjerila ugrozilo bi dalje odvijanje evropskih integracija, što takođe predstavlja negativan uticaj na cjelokupnu crnogorsku javnost i sprovođenje prioriteta državne politike.
 - U skladu sa gore navedenim, „status quo“ ili mogućnost „ne činiti ništa“ podrazumijeva da se stvari ostave onakve kakve i jesu. To bi konkretno značilo neispunjavanje konkretnih zahtjeva EU izraženih u početnom mjerilu za otvaranje Poglavlja 27, kao i svih uslova koji se moraju ispuniti u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji.
- Takođe, bez usvajanja ovog strateškog okvira Crna Gora bi usporila svoj prelazak na punu implementaciju principa održivog razvoja, ekonomiju s niskom emisijom CO2 i efikasnim iskorišćavanjem resursa i zaštitu životne sredine za sadašnje i buduće generacije, a što sve zajedno predstavlja temeljne politike EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Glavni ciljevi Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena sa Akcionim planom za period 2016-2020. su ispunjavanje preporuka iz Izvještaja iz analitičkog pregleda za poglavlje 27 tj. ispunjavanje početnog mjerila za otvaranje pregovora u ovom pregovaračkom poglavlju, ali i aproksimaciju sa pravnom tekovinom EU u svim pod-oblastima životne sredine (ukupno 10), integrisanje mjera, planiranje politika i administrativnih kapaciteta za djelovanje i postizanje EU standarda, postizanje dobrog statusa životne sredine, poboljšanje zdravlja ljudi i kvaliteta života građana Crne Gore.

Ovaj sveobuhvatni i metodološki zahtjevan dokument pripremljen je na osnovu detaljne analize pravnih, institucionalnih i ekonomsko/finansijskih nedostataka koja je jasno pokazala sadašnju situaciju u smislu transponovanja, implementacije i sprovođenja pravne tekovine EU u Poglavlju 27, i to u svih 10 podpoglavlja: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanja otpadom, kvaliteta voda, zaštite prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, hemikalije, buka, civilna zaštita i klimatske promjene. S tog polazišta, prvi dio definiše mjere koje će Crna Gora preduzeti da bi postigla punu usklađenost sa pravnom tekovinom EU. Definisane mjere vezane su za transponovanje, jačanje administrativnih kapaciteta i bolju organizaciju relevantnih institucija nadležnih za životnu sredinu i klimatske promjene, dok je poseban akcenat stavljen na potrebu za jačanjem sprovođenja domaćeg zakonodavstva.

Akcioni plan, kao operativni dio dokumenta, sadrži pregled, korak po korak, rokova i zadataka koje treba da ispune nadležni organi, da bi se osigurala puna usaglašenost za svaki akt EU o životnoj sredini i klimatskim promjenama, na kratki (1-2 godine), srednji (3-4 godine) i dugi rok (nakon pristupanja EU). Naime, AP predstavlja planove crnogorske administracije, za svaku pod-oblast, da bi se postiglo puno transponovanje i implementacija pravne tekovine EU i da bi se ojačali administrativni kapaciteti u svim relevantnim institucijama. Pored opštih mjera, definisana je potreba ispunjenja 192 mjere u



oblasti transpozicije i 108 mjera u oblasti implementacije i sprovođenja propisa za period 2016-2020.

- Konkretno, donošenje ovog dokumenta utvrđeno je Programom rada Vlade Crne Gore za 2016. godinu za usvajanje u II kvartalu 2016 godine, kao i PPCG-om za period 2016-2018, ali je ono takođe usko povezano sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju kojim se Crna Gora obavezala na usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Ova Strategija usklađena je sa svim podsektorskim strategijama u ovoj oblasti (npr. Nacionalna strategija biodiverziteta, Nacionalna strategija za upravljanje kvalitetom vazduha 2013-2016, Strategija u oblasti klimatskih promjena do 2030. godine, Strategija upravljanja otpadom do 2030. godine, Nacionalna strategija održivog razvoja, Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva, itd.).

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (Uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa.)
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- "Status quo" se za rješenje ovog problema ne može uzeti kao prihvatljiva opcija, jer se radi o ključnim pitanjima koje treba urediti na način da se obezbijedi da Crna Gora ispuni početno mjerilo za otvaranje pregovora sa EU o Poglavlju 27 (Životna sredina i klimatske promjene).

- Obaveza donošenja ovog propisa je predviđena Programom rada Vlade za 2016. godinu, PPCG-om za period 2016-2018, a predstavlja i obavezu preuzetu iz cjelokupnog programa integracije Crne Gore u EU.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Imajući u vidu da se radi o krovnom, sveobuhvatnom dokumentu kojim se uređuje dugoročna politika u oblasti životne sredine koja je po svojoj prirodi međusektorska i interdiciplinarna, postoje brojni direktni i indirektni uticaji koji su uglavnom pozitivni.
 - o Direktan uticaj će primjena ove Strategije imati prije svega na organe državne i lokalne uprave koji će morati da ulože dodatne napore za postizanje zacrtanih ciljeva, u skladu sa planiranom izgradnjom i unaprijeđenjem sopstvenih kapaciteta;
 - o Direktan uticaj će strategija imati na ekonomske subjekte čije djelatnosti mogu imati uticaj na životu sredinu. Pored neophodnih ulaganja, poštovanje standarda zaštite životne sredine obezbijediće im konkurentnost na evropskom i globalnom tržištu;
 - o Indirektan pozitivan uticaj će sprovođenje ove strategije imati na cjelokupno stanovništvo Crne Gore kroz unaprijeđenje životne sredine i ubrzanje procesa evropskih integracija, a posebno na unaprijeđenje uslova zdravlja i kvaliteta života
 - o Indirektan pozitivan uticaj će se ostvariti i na ukupnom makroekonomskom planu, budući jer je rješavanje ekoloških i komunalnih problema (npr. unaprijeđenje kanalizacione i vodovodne mreže, izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, izgradnja infrastrukture u oblasti otpada, i sl.) preduslov ukupnog ekonomskog razvoja država, te poboljšanja vrijednosti makroekonomskih indikatora po tom osnovu (BDP, stanje u platnom bilansu, prihodi budžeta-



- posebno od turizma, i sl.);
- U okviru dijela koji se bavi finansijskim aproksimacijama u ovoj Nacionalnoj strategiji izvršena je analiza finansijskog opterećenja imajući u vidu ukupan ekonomski kapacitet države i mogućnost apsorpcije neophodnih investicija koje ove Poglavlje donosi sa sobom. S tim u vezi predviđena je fazna realizacija investicionih i infrastrukturnih ulaganja koja bi na osnovu izračunate tzv. stope priuštivosti za građane Crne Gore smanjila finansijsko opterećenje i uticala da se u Crnoj Gori postepeno dođe do nivoa ekoloških standarda koje zagovara EU. Stopa priuštivosti je postavila 2035. kao graničnu godinu za zaokruživanje finansijske konstrukcije u ovoj oblasti. U zavisnosti od uticaja djelatnosti na životnu sredinu, ekonomski subjekti, kao što je pomenuto, mogu biti izloženi određenim troškovima u skladu sa posebnim propisima čije donošenje se predviđa Strategijom, ali se ovi troškovi nadoknađuju unaprijedjenjem uslova života i zdravlja, kao i unaprijedjenjem konkurentnosti, ekološki odgovornog i održivog poslovanja i uštedom resursa, primjenom principa cirkularne ekonomije i lakšim uključivanjem na strano tržište. U svakom slučaju, bez obzira na nužna investiciona i ostala ulaganja, ista su u potpunosti opravdana. Naime, ovdje se ne radi o troškovima već jedino i isključivo u dugoročnim i stabilnim investicijama u unaprijedjenjem uslova javnog zdravlja i kvaliteta života građana Crne Gore, kao i konkurentnosti cjelokupne privrede.
 - Kroz prethodna pridruživanja EU, procjene visokih troškova usklađivanja sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena uvijek su bile uveliko premašene procjenom benefita koji se ogledaju kroz poboljšanje zdravlja ljudi, smanjenje broja preuranjenih smrtnih ishoda, smanjenje odsustvovanja s posla zbog bolesti, smanjenje bolničkih dana, itd. Očuvanje prirodnog bogatstva i racionalno korišćenje resursa teško je kvantifikovati jer je, kao i u prethodnom slučaju gotovo neprocjenjivo. Spriječavanje zagađenja je često skupo, međutim, otklanjanje zagađenja kada je šteta već učinjena neuporedivo je skuplje i ne mjeri se samo novčanim ulaganjima već ljudskim životima, izumrlim biljnim i životinjskim vrstama, iscrpljivanjem neobnovljivih resursa itd. Sa druge strane, ne može se zanemarivati politička dimenzija ovog dokumenta koja kroz ubrzavanje procesa evropskih integracija otvara Croj Gori vrata za bezbjednost i stabilnost, povećanje stranih investicija, pristup strukturnim fondovima EU i postizanje najvažnijih političkih ciljeva kao što je pridruživanje EU.
 - Usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, a naročito njena primjena pospješuje stvaranje novih (trenutno nepostojećih) privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju kroz obavezu ispunjavanja brojnih novih obaveza u ovoj oblasti.
 - Nacionalna strategija se detaljno bavi procjenom administrativnih opterećenja i shodno procijenjenim potrebama predlaže znatno unaprijedjenjem administrativnih kapaciteta u narednom četvorogodišnjem periodu. Naime, za kvalitetne pregovore sa Evropskom komisijom u Poglavlju 27, kao i za primjenu Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena sa Akcionim planom za period 2016-2020, potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta. Prema procjenama trenutno je u oko 33 institucije koje su uključene u proces prenošenja i primjene pravne tekovine u Poglavlju 27 zaposleno 126 službenika. Međutim, da bi sistem optimalno funkcionisao projektovana je potreba od oko 260 zaposlenih do 2020. godine. Statistika na lokalnom nivou nije ohrabrujuća. Naime, u 23 lokalne samouprave u Crnoj Gori radi ukupno 27 zaposlenih na poslovima životne sredine, što u prosjeku znači 1 zaposleni u 1 lokalnoj samoupravi. Uzimajući u obzir da je inspeksijski nadzor nad sprovođenjem propisa jedno od ključnih oblasti koje treba ojačati u predstojećem periodu, posebna pažnja je posvećena razvoju kapaciteta Uprave za inspeksijske poslove. Veliki korak koji će Crna Gora preduzeti odmah je ocjena organizacije i izrada plana izgradnje institucionalnih kapaciteta u koordinaciji sa svim relevantnim institucijama.

- Primjena Nacionalne strategije ne predstavlja biznis barijeru. U kontekstu evropskih integracija, upravo suprotno, ona predstavlja podsticaj za razvoj biznisa, naročito tzv. „zelene ekonomije“, čistih tehnologija i racionalne upotrebe resursa. Naime, održaiva ekonomija u današnjoj globalnoj ekonomiji nema alternativu. Benefiti koje će građani Crne Gore u dugom roku imati ispunjavanjem zahtjevnih mjera iz ovog strateškog okvira (poboljšanje kvaliteta vazduha, vode za piće i kupanje, smanjena smrtnosti i obolijevanja stanovništva koje je uzrokovano pogoršanim stanjem životne sredine), prevazilazi ulaganja, tj. Investicije koje će biti realizovane.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda?;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- U procesu postupnog i potpunog usklađivanja pravnog sistema Crne Gore sa ukupnom pravnom tekovinom EU za poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene neophodno je izdvojiti znatna finansijska sredstva. Ukupni troškovi usklađivanja za Poglavlje 27 su procijenjeni na 1.429 miliona eura. Najveći iznos sredstva projektovan je za sljedeće oblasti: kvalitet voda (840 miliona eura), upravljanje otpadom (368 miliona eura), kvalitet vazduha (130 miliona eura), klimatske promjene (43 miliona eura), zaštita prirode (34 miliona eura) i hemikalije i buka (154 miliona eura). Potrebna finansijska sredstva podijeljena su na: kapitalne investicije, operativne izdatke i administrativne troškove.
- Obezbeđivanje finansijskih sredstava nije jednokratno već tokom dužeg vremenskog perioda. Ovo znači da implementacija Nacionalne strategije zahtjeva ozbiljno višegodišnje budžetsko planiranje i programiranje u ovoj oblasti i tijesnu saradnju resornog Ministarstva i Ministarstva finansija. Makroekonomska procjena koja je ponuđena ovim dokumentom predstavlja referentni okvir koji ima za cilj da donosiocima odluka omogući planiranje budućeg djelovanja na bazi proporcionalnosti u odnosu sa sličnim privredama u tranziciji.
- Implementacija ovog dokumenta sama po sebi ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze, ali predviđa mogućnost zaduženja kod međunarodnih finansijskih institucija.
- Sredstva za sprovođenje ove strategije nisu planirana budžetom za tekuću godinu. Ipak, važno je napomenuti da su gotovo sva do sada planirana sredstva u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena obuhvaćena ovom strategijom i posredno se odnose na njeno sprovođenje.
- Budući da se radi o strateškom dokumentu ne podrazumijeva se donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze.
- Vezano za korišćenu metodologiju, potrebno je istaći da ekonomska komponenta Strategije ima, kao svoj ugaoni kamen, procjenu ukupnih troškova usklađivanja. Dodatno, troškovi su povezani s razumnim pretpostavkama o mogućnosti povrata troškova i finansijskim potencijalom, tako da se na tom osnovu može uspostaviti jedan prihvatljiv (razuman) vremenski okvir za postizanje pune usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Procjena troškova je rađena u dvije etape:
 - Preliminarna analiza zasnovana na postojećim studijama, statističkim podacima i budžetima

različitih institucija, posebno u slučaju investiciono zahtjevnih direktiva. Ovom inicijalnom procjenom dolazi se do osnovnih brojčanih pokazatelja koji će omogućiti uspostavljanje okvira za detaljniju analizu troškova za svaku direktivu ili sektor. "Bazni scenario" zasnovan na postojećim informacijama omogućuje provođenje ukupne makro-ekonomske analize da bi se uspostavio preliminarni procenjeni vremenski okvir potreban za puno usaglašavanje sa direktivama, sa investicione tačke gledišta, imajući u vidu investicione potrebe Crne Gore u okviru njenih finasijskih i ekonomskih kapaciteta;

- Najbolja aktuelna procjena troškova usklađivanja za podsektore životne sredine i promjene klime.

Početna tačka za sve ove analize, u osnovi podrazumijeva:

- Dubinsku analizu postojećih sektorskih (finasijskih) pokazatelja da bi se provjerila (assertain) metodologija procjene troškova koja je već primenjena;
- Priprema matrice jediničnih troškova dobijenih iz baznog scenarija, postojećih studija izvodljivosti ili projekata čija realizacija je u toku i, u principu, u onim slučajevima u kojima podaci o specifičnim jediničnim troškovima ne mogu da se pribave, "najbolje procjene za potrebe Strategije", zasnovane na uslovima u Crnoj Gori i iskustvima u drugim ekonomijama u tranziciji;
- Ove informacije se sakupljaju i koriste u modelu za izračunavanje zajedno sa odgovarajućim brojem neophodnih pretpostavki i specifičnih sektorskih parametara;

Potom se model prilagođava potrebama Crne Gore i prioritetima i uključuje jasno modelovanje parametara za input u definisanje sektorskih pristupa. Ovo bi bio analitički interfejs. Dalje pojednostavljenje modula rezultata, uključujući lako vizuelno razumljive grafičke prikaze, omogućuje zahvalno korišćenje modela za procjenu uticaja različitih političkih odluka.

Osim toga, još jedan ključni generalni korak koji se predviđa jeste uspostavljanje ekološkog finansiranja putem prikupljanja domaćih sredstava kroz nove linije budžeta i Eko Fond. Ovi prioritetni koraci definisani su u saradnji sa MInistarstvom finansija i uzimajući u obzir cjelokupni kapacitet crnogorske ekonomije da podrži ovu namjeru.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti.

- U izradi ove strategije učestvovala je radna grupa od 43 člana iz državnih organa i organa uprave, kao i ekspertski tim angažovan uz finasijsku podršku EU. U izradi dokumentasu učestvovali su predstavnici: Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva ekonomije, Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva zdravlja, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Agencije za zaštitu životne sredine, Zavoda za statistiku Crne Gore, Centra za ekotoksikološka istraživanja i Instituta za hidrometeorologiju i seizmologiju. Poslom je upravljao Upravni odbor kojim je predsjedavao Ministar održivog razvoja i turizma. Članovi Upravnog odbora bili su MInistar ruralnog razvoja i poljoprivrede, Državni sekretar u Ministarstvu finansija, Državni sekretar u Ministarstvu ekonomije, Direktor Agencije za zaštitu životne sredine, Državni sekretar u Ministarstvu održivog razvoja i turizma, predstavnici na visokom nivou iz MInistarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva saobraćaja i pomorstva i Delegacije EU u Crnoj Gori.

- Preliminarni Nacrt ovog dokumenta predstavljen je Upravnom odboru na sastanku 15. decembra 2015. godine. Vlada je obaviještena o napretku koji je ostvaren u izradi Strategije i o ključnim elementima u dokumentu (sa fokusom na potrebi za



institucionalnim jačanjem i ekonomskim i finansijskim troškovima) na sjednici održanoj 28. decembra 2015. godine, i Izvještaj je odobrila Vlada.

- U periodu između 15. decembra 2015. i 29. februara 2016. godine Radna grupa u saradnji sa ekspertima dalje je poboljšala dokument. Niz sastanaka održano je da bi se obavile konsultacije između institucija. Prvi nacrt strategije predstavljen je na sastanku Upravnog odbora 4. marta 2016. godine. Nakon ovog sastanka dokument je istaknut na veb-sajtu Ministarstva i proces javne rasprave je otvoren u predviđenom trajanju od 40 dana. Tokom tog perioda, kao dio procesa konsultacija sa svim relevantnim subjektima, održano je nekoliko okruglih stolova na različitim lokacijama sa različitim stejkholderima.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?
- Kao poseban izazov izdvaja se potreba kontinuiranog obezbjeđenja potrebnih finansijskih sredstava za implementaciju Nacionalne strategije.
- Posebna će se pažnja posvetiti kontinuiranom praćenju realizacije svih mjera i nivou postizanja projektovanih ciljeva. AP sa definisanim mjerama i rokovima služiće da se olakša kontinuirano praćenje. Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT) će, kao institucija nadležna za proces koordinacije u ovom Poglavlju, uspostaviti mehanizam stalnog monitoringa realizacije.
- Na operativnom nivou, Radna grupa formirana za izradu ovog dokumenta biće nadležna za praćenje i izvještavanje o ispunjavanju Strategije i AP. U ime MORT cjelokupno koordiniranje praćenja obavljaće Direktorat za evropske integracije i međunarodnu saradnju. Uz to, Radna grupa za pregovore u poglavlju 27, koju predvodi Šef Radne grupe i pregovarač za poglavlje 27 sastajće se redovno da bi vršila pregled napretka i odobravanja izvještaja prije podnošenja Vladi. Nadalje, Upravni odbor koji je bio nadležan za praćenje izrade Strategije i AP takođe će biti mehanizam za praćenje realizacije ovih dokumenata.
- Tokom praćenja realizacije posebna podrška očekuje se od civilnog sektora. Njihovi su predstavnici članovi Radne Grupe za poglavlje 27, a oni će, putem njihovih ekspertskih komentara i sugestija značajno doprinijeti poboljšanju realizacije svake aktivnosti, praćenju, ali i održavanju potrebnog nivoa transparentnosti. Nadalje, značajan doprinos praćenju procesa i kvalitetnoj realizaciji očekuje se od nevladinih organizacija sa stručnim znanjem u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. U aprilu 2016. godine, 15 NVO je oformilo Koaliciju 27 sa ciljem da prate proces usklađivanja i pregovore za poglavlje 27. Cilj Koalicije jeste da služi kao platforma civilnom sektoru da prati i promoviše pravnu tekovinu EU i da doprinese kvalitetu i transparentnosti procesa pregovaranja.
- Praćenje realizacije AP vršiće se kroz koordinaciju za svaku od deset oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Kao što je rađeno i tokom izrade dokumenta, koordinatori će direktno saradivati sa fokalnim tačkama u nadležnim institucijama/organim koji su zaduženi za realizaciju predviđenih aktivnosti i dobijaće od njih informacije o svim pitanjima koja su relevantna za implementaciju. To znači da će za svaku aktivnost po imenu biti određena odgovorna osoba koja će izvještavati o realizaciji posebno definisanih mjera. Fokalne tačke svaka tri mjeseca dostavljaće koordinatorima svoje inpute, a koordinatori će zatim pripremati kvartalni izvještaj o preduzetim aktivnostima na osnovu te informacije. Ti izvještaji biće pripremljeni na nivou MORT u odgovarajućoj proceduri za razmatranje od strane Vlade. Uz podatke o realizovanim mjerama, izvještaji će obuhvatati i informacije o mogućim poteškoćama u realizaciji, te o razlozima za neispunjavanje obaveza iz Akcionog plana.
- Nakon usvajanja četvrtog izvještaja svake godine će se usvajati revidirani dokument. Takav pristup omogućiće blagovremeno ispravljanje i prilagođavanje strateških obaveza novoj situaciji, tj. postignutom stepenu usklađivanja da bi Strategija poslužila kao osnov za aktivnosti planiranja MORT i Vlade u predstojećem jednogodišnjem periodu i za adekvatno opredjeljivanje budžetskih sredstava za narednu godinu. Ovaj pristup će takođe



obezbijediti da sve pripremne radnje koje su potrebne za pružanje pomoći EU budu preduzete da bi se ispunile planirane obaveze.

- S obzirom na to da su, u vrijeme pripreme Strategije, brojne intenzivne aktivnosti na usaglašavanju bile u toku, prvi godišni izvještaj o realizaciji, sa predlogom izmjena i dopuna Strategije i sa predlogom prilagođavanja akcionog plana, MORT će dostaviti na razmatranje Vladi u roku od godine dana od njenog donošenja, što znači krajem jula mjeseca 2017. godine.

Podgorica, 21.07.2016.godine

MINISTAR

Branimir Gvozdenović



