



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-123021,

Podgorica, 20.07.2020. godine

MINISTARSTVO NAUKE
- n/r ministarki, g-đi dr Sanji Damjanović -

Poštovana gospođo Damjanović,

Povodom Vašeg akta, kojim se traži mišljenje na *Prijedlog zakona o inovacionoj djelatnosti*,
Ministarstvo finansija daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Na Prijedlog zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni Zakon i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, utvrđeno je da će za implementaciju navedenog Zakona, kroz osnivanje Fonda za inovacije, sredstva biti opredijeljena reklasifikacijom sredstava u okviru budžeta Ministarstva nauke. Procjena je da će za predmete namjene u 2021. godini biti potrebna finansijska sredstva u maksimalnom iznosu od 1,3 mil. €, odnosno 8,2 mil. € za petogodišnji period (2021-2025.) po priloženom Biznis planu. Imajući u vidu da je sredstva za implementaciju navedenog Zakona, odnosno osnivanje i funkcionisanje Fonda za inovacije, potrebno obezbijediti u dužem vremenskom periodu ista će biti predmet razmatranja prilikom planiranja godišnjih zakona o budžetu Crne Gore u okviru odobrenih sredstava Ministarstva nauke i ostalih ministarstava zaduženih za sprovođenje Strategije pametne specijalizacije (S3).

Nadalje, kako je u RIA obrazcu navedeno realna su očekivanja da se Fond neće finansirati samo iz sredstava državnog budžeta, već i iz drugih izvora finansiranja kao što su međunarodni ugovori i EU sredstva, čime bi se na duži rok obezbijedila njegova održivost i nezavisnost od sredstava iz državnog budžeta. Takođe, osim podsticaja privlačenja ulaganja privatnog sektora u istraživanje i razvoj (oko 1,15 mil. € za petogodišnji period), kao i povrat sredstava iz EU i strukturnih fondova (oko 2,5 mil. € za petogodišnji period), usljed generisanja novih radnih mjesta ostvariće se i povraćaj sredstava u budžet Crne Gore po osnovu poreza i doprinosa za novozaposlene (oko 1,5 mil. € za petogodišnji period).

S tim u vezi, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na Zakon o inovacionoj djelatnosti.

S poštovanjem,

MINISTAR
Darko Radunović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo nauke

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o inovacionoj djelatnosti

1. Definisanje problema

- 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 evoaluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Proteklih nekoliko godina Crna Gora je ostvarila značajne iskorake u razvoju nacionalnog inovacionog sistema kako u institucionalnom tako i u zakonodavnom i programskog smislu. U 2016. godinu usvojen je Zakon o inovacionoj djelatnosti nakon čega je donesena i pripadajuća Strategija zajedno sa Akcionim planom. Unapređenje Zakona o Inovacionoj djelatnosti kroz novi predlog doprinijeće većoj efikasnosti u sprovođenju inovacione politike kao i jačoj koordinaciji i sinergiji različitih aktera inovacionog sistema Crne Gore. Sprovođenjem postojećeg Zakona uočeno je da sistem nije dovoljno regulisan u smislu jasnog definisanja pojmova i aktera u inovacionom sistemu u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. Takođe, aktuelni Zakon ne reguliše u potpunosti institucionalni okvir potreban za dalji razvoj efikasnog inovacionog sistema.

Dosadašnje iskustvo Crne Gore koje proizilazi iz aktivnosti koje su vezane za implementaciju različitih programa za podsticanje inovacija, kao i iskustva u radu subjekata inovacione infrastrukture upućuju na zaključak da crnogorsko tržište ima potrebu za novim inicijativama i institucionalnim okvirom kojim bi se jačalo pozicioniranje inovacija u zemlji, kako u privatnom sektoru, tako i u akademskom sektoru. Prije godinu dana Crna Gora takođe je postala prva zemlja koja nije članica EU, sa usvojenom Strategijom pametne specijalizacije – S3. Usvajanjem S3, Crna Gora pokreće transformaciju svoje ekonomije i povećanje njene konkurentnosti koncentracijom resursa znanja i njihovim povezivanjem s ograničenim brojem prioriteta. Možemo utvrditi da se Crna Gora nalazi u prelomnom trenutku kada se na više nivoa intenzivno preduzimaju mjere izgradnje i uspostavljanja nacionalnog inovacionog sistema, te je u svjetlu toga izuzetno važan korak i osnivanje nove institucije koja će na fokusiran način sprovesti i finansirati mjere državne politike.

Trenutni „institucionalni deficit“, u smislu nepostojanja krovne institucije u inovacionom sistemu, može dovesti do neuspostavljanja efikasnog inovacionog lanca vrijednosti te gubljenja sinergije njegovih različitih dijelova. Dugoročnije, ukoliko se ne uspostavi efikasan institucionalni okvir biće onemogućen u većoj mjeri proces dovođenja ideja na tržište, kako od naučnoistraživačkog sektora tako i od privrednih subjekata. Primjer toga je i trenutna slaba iskorišćenost sredstava koja su dostupna iz evropskih fondova rizičnog kapitala, a služe za komercijalizaciju proizvoda i procesa u Crnoj Gori u poređenju sa zemljama regiona. Upravo nepostojanje institucionalnog

okvira, ali i izvora finansiranja za ispitivanje i demonstraciju prototipa i ranu fazu komercijalizacije onemogućava da preduzeća iz Crne Gore dovedu svoje inovacije na domaće i međunarodno tržište. Drugim riječima, kroz novopredloženo zakonsko rješenje biće osnovana krovna institucija koja će podsticati inovativno preduzetništvo, doprinijeti efikasnijoj implementaciji i monitoringu S3 kao i podizanju apsorpcionih kapaciteta u privlačenju EU fondova i pripremi za Evropske strukturne i investicione fondove (ESI). Takođe, preciznije će biti definisana uloga i osigurana bolja koordinacija među raznim akterima inovacionog sistema te uvedena nova pojmovna pojašnjenja usklađena sa međunarodnom terminologijom.

U postojećoj situaciji, bez daljeg razvijanja pravnog okvira, a posljedično i institucionalnog, koji bi doprinio razvoju inovacionog sistema, oštećeni bi bili svi subjekti koji realizuju inovacionu aktivnost, kao i subjekti koji obezbjeđuju inovacionu infrastrukturu jer bi se time ograničila mogućnost daljeg razvijanja tržišta u pravcu finansijske podrške kreiranju dodatnog inovativnog potencijala. Samim tim i država bi bila oštećena jer bi se usporile značajne razvojne aktivnosti koje bi mogle da podrže oporavak naše privrede u izazovnom periodu koji je pred nama (dodatno istaknuto usljed pandemije koronavirusa).

2. Ciljevi

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

Prijedlogom Zakona o inovacionoj djelatnosti stvorice se uslovi da se značajno poboljša okvir za koordinisan pristup održivom društveno-ekonomskom razvoju Crne Gore, i to uspostavljanjem efikasnog inovacionog sistema povezivanjem različitih ministarstava te drugih središnjih državnih institucija s ostalim učesnicima u društveno-ekonomskom razvoju zemlje. Zakon će pružiti pravni okvir za efikasan transfer tehnologije iz naučno-istraživačkog sektora, te će u značajnoj mjeri podstaknuti subjekte u nacionalnom inovacionom sistemu, s naglaskom na postojeće ili novoosnovane inovativne preduzetnike, da kroz realizaciju pojedinačnih ili zajedničkih aktivnosti kreiraju nove proizvode i usluge. Važan segment ovog Zakona je i osnaživanje inovacione infrastrukture koja ima za cilj da pruži podršku za podsticanje komercijalizacije inovacija i transfer tehnologije u privrednom sektoru. U konačnom će se usvajanjem prijedloga ovog Zakona osigurati bolji sinergetski efekat u sprovođenju inovacione politike i racionalnija i svrsishodnija potrošnja budžetskih sredstava.

Takođe inovaciona politika se smatra izuzetno važnom politikom za EU te je usko povezana sa drugim politikama EU poput politike zapošljavanja, tržišne konkurencije, životne sredine, industrije i energije. Na putu pristupanja Evropskoj uniji, iako usklađivanje nije nepходно za Poglavlje 25- Nauka i istraživanje, uspostavljanjem poboljšanog zakonskog okvira omogućice se značajno poboljšani uslovi za učestvovanje u raznim međunarodnim inicijativama kao i privlačenje sredstva iz Programa unije poput Horizont 2020 ili okvirnog EU programa za naredni period Horizon Europe (2021-2027).

Potreba za stimulisanjem i jačanjem inovativnosti kroz razvoj postojećih i novih instrumenata koji će učvrstiti saradnju sa privredom i podstaći biznis sektor da poboljša svoju konkurentnost putem uvođenja inovacija u svoje poslovne procese, prepoznata je u više strateških dokumenata:

- Srednjoročni program rada Vlade (2018-2020)
- Strategija pametne specijalizacije (2019-2024)
- Strategija naučno-istraživačke djelatnosti (2017-2021)
- Strategija inovativne djelatnosti (2016-2020)
- Strategija razvoja MSP u Crnoj Gori (2018-2022)
- Program podsticanja inovativnih startupova (2019-2021)
- Program pristupanja Crne Gore EU - PPCG (2017-2020)
- Program ekonomskih reformi (2018-2020)

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?**

Neusvajanjem prijedloga Zakona o inovacionoj djelatnosti okvir za dovođenje inovacija na tržište neće biti u potpunosti efikasan. Naime, trenutni zakonski okvir ne predviđa cjelokupnu inovacionu infrastrukturu i institucionalni okvir koji je prema iskustvima zemalja iz regije i EU potreban za dalji razvoj Crne Gore kao društva baziranog na znanju i inovacijama. Zadržavanje status quo opcije bi znatno otežalo efikasno sprovođenje S3 koja je bila okosnica za razvoj trećeg paketa mjera za podršku privredi usljed epidemije Covid-19.

Dodatno zadržavanjem trenutnog stanja država bi u vrlo malom segmentu podržavala inovativno preduzetništvo koje se smatra generatorom održivog ekonomskog razvoja. Nadalje, Crna Gora trenutno ima dostupna sredstva iz pretpristupnih fondova iz IPA II i mogućnost učestvovanja u programima Unije poput Horizonta 2020. Prijedlog Zakona o inovacionoj djelatnosti značajno će doprinijeti podizanju apsorpcionih kapaciteta za EU fondove prvenstveno u području istraživanja i razvoja i inovativnog preduzetništva.

S obzirom da Crna Gora zauzima vodeće mjesto u procesu pristupanja Evropskoj uniji na Zapadnom Balkanu, u ne tako dalekoj budućnosti zemlji će postati dostupni Evropski strukturni i investicioni fondovi (ESI) za čije korišćenje svaka zemlja mora razviti sistem upravljanja i kontrole korišćenja sredstava. Uspostavljanjem efikasnog institucionalnog okvira stvorice se uslovi za sprovođenje ESI fondova kao i kritična masa korisnika i projekata za buduće finansiranje.

Kroz usvajanje Zakona o inovacionoj djelatnosti će se formirati regulatorni okvir koji će omogućiti iskorišćavanje inovativnog potencijala u zemlji i stvaranje preduslova za ubrzani razvoj inovativne privrede u Crnoj Gori na putu ka članstvu u Evropskoj uniji.

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.

Usvajanje prijedloga Zakona o inovacionoj djelatnosti ima direktan utjecaj na državni budžet posebno dio koji se odnosi na osnivanje Fonda za inovacije, jer su za njegovo osnivanje i funkcionisanje neophodna finansijska izdvajanja. Najveći iznos sredstava koji je neophodan da bi Fond svrsishodno obavljao svoju djelatnost planiran je za programe podrške Fonda subjektima inovacione djelatnosti. Osnovna djelatnost Fonda će tokom prvih godina postojanja biti finansirana sredstvima iz Budžeta Crne Gore. Treba istaći da će Ministarstvo nauke preusmjeriti Fondu sredstva opredijeljena za programe poput Kolaborativnog programa za inovacije, Stimulisanje zaštite i razvoja pronalazaka, Eureka i sl. Pored ovih sredstava, Odlukom Vlade Crne Gore, dio sredstava drugih ministarstava mogao bi biti preusmjeren za finansiranje i realizaciju programa u okviru Fonda koji bi bili u liniji sa prioritetima Strategije pametne specijalizacije.

Dodatno, važan izvor finansiranja Fonda u narednom periodu biće iz sredstava koja se mogu obezbijediti kroz EU fondove. Tako na primjer, kroz program IPA III planirano je programiranje sredstava koja će se vezati za aktivnosti Fonda za inovacije, a čija je implementacija planirana od 2023. godine. Takođe, očekuje se mogućnost pristupa Crne Gore Strukturnim i investicionim fondovima EU, što će otvoriti mogućnost za snažan priliv velikog iznosa sredstava. Dakle, za očekivati je da će se iz godine u godinu teret finansiranja Fonda iz Budžeta smanjivati, a da se povećavaju iznosi iz drugih sredstava finansiranja, posebno iz EU fondova.

Ovo zakonsko rješenje će imati višestruke pozitivne efekte na poslovno, naučno i inovativno okruženje u Crnoj Gori, kao i na ekonomiju u cjelini.

Usvajanjem prijedloga Zakona o inovacionoj djelatnosti moguće je očekivati pozitivan uticaj na ostvarivanje sljedećih ciljeva:

- Razvoj i jačanje nacionalnog inovacionog sistema u cilju jačanja konkurentnosti crnogorskog biznis sektora;
- Jačanje saradnje između privrednog sektora i naučne zajednice;
- Koordinisanje nacionalnih instrumenata za inovacije što će u konačnom doprinijeti uštedi sredstava iz državnog budžeta i boljem efektu mjera koje se implementiraju.

Direktne efekte će osjetiti preduzetnici i preduzeća koja unaprijeđuju svoj proizvodni proces kroz uvođenje inovacije proizvoda ili procesa, kao i svi oni koji će biti podstaknuti da započnu novi biznis kroz startup preduzetništvo. To će doprinijeti stvaranju novih radnih mjesta, privlačenju investitora i povećanju poreskih prihoda. Indirektni efekti će biti vidljivi u poboljšanju konkurentnosti crnogorske ekonomije i povećanju bruto domaćeg proizvoda.

Nijesu identifikovani negativni uticaji koje bi ovaj propis mogao izazvati.

Primjena ovog propisa neće izazvati troškove građanima i privredi, budući da se ne planira značajnije povećanje potrošnje nego preraspodjela sredstava unutar državnog budžeta.

Predloženim zakonom se osniva Fond za inovacije Crne Gore radi efikasnog sprovođenja inovacione politike, obezbjeđivanja i realizacije sredstava kojima će se snažnije podsticati inovaciona djelatnost. Predviđeno je da se Fond za inovacije Crne Gore osniva kao društvo s ograničenom odgovornošću, koje će vršiti javna ovlaštenja iz svoje djelatnosti.

Donošenjem ovog Zakona neće se stvarati biznis barijere.

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 obezbijedena 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 proisteći 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 uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju ovog Zakona, odnosno osnivanje Fonda za inovacije potrebna su finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, i ista će biti obezbijedena Budžetom za 2021. godinu u iznosu od maksimalno 1,3 miliona eura preraspodjelom sredstava od Ministarstva nauke. Očekuje se da, s obzirom da će Fond biti centralno tijelo za sprovođenje S3, ostala ministarstva odlukom Vlade Crne Gore dio sredstava preusmjere kroz Fond za inovacije. Razlog tome je što bi se na taj način osigurao bolji sinergijski efekat u sprovođenju S3, racionalnija potrošnja javnih sredstava te takođe činjenica da će Fond za inovacije zapošljavati stručnjake iz raznih oblasti koji će na najadekvatniji način moći sprovoditi inovacione programe kao i pružati savjetodavnu uslugu budućim korisnicima. Sveukupni budžet za petogodišnji period iznosi blizu 8,2 miliona eura. (Detaljna struktura troškova Fonda za inovacije u periodu od 2021. do 2025. godine nalazi se u priloženom Biznis planu).

Sredstva za funkcionisanje Fonda treba obezbjeđivati na godišnjem nivou. Međutim, realna su očekivanja su da će se Fond finansirati ne samo iz sredstava državnog budžeta već i iz drugih izvora finansiranja kao što su međunarodni ugovori i EU sredstva, povrata sredstava od kredita po povoljnim uslovima i ostalih izvora kao što su prihodi od donacija, legata i sponzorstava, prihoda od prodaje udjela ili akcija iz dobiti privrednih društava u kojima Fond ima akcije ili udjele. Na taj način će se obezbijediti njegova održivost i nezavisnost od sredstava iz državnog budžeta.

Takođe se očekuje da će se sprovođenjem programa podstaći pozitivni uticaj na privlačenje ulaganja privatnog sektora u istraživanje i razvoj, te se očekuje da korisnici programa Fonda ulože u projekte Fonda najmanje 1,15 miliona eura u petogodišnjem razdoblju.

Dodatno se očekuje i povrat sredstva kroz generisane investicije iz EU fondova koje će privući korisnici Fonda, a koja u petogodišnjem periodu iznose najmanje 1,5 miliona eura. U trenutku kada Crnoj Gori postanu dostupni strukturni fondovi, procjenjuje se privlačenje sredstava u iznosu od najmanje 2,5 miliona eura. (Detalji u vezi finansijskih procjena efekata programa

Fonda za inovacije mogu se naći u priloženom Biznis planu Fonda)

Usljed generisanja novih radnih mjesta ostvariće se povraćaj sredstava u budžet po osnovu poreza i doprinosa za novozaposlene u iznosu od oko 1,5 miliona eura.

Osnivanjem Fonda ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Usvajanjem propisa predviđeno je donošenje podzakonskih akata koji će se realizovati u narednom periodu – Odluka o osnivanju i Statut Fonda za inovacije. Predviđena sredstva iz Budžeta će se aktivirati u fazi osnivanja Fonda za inovacije.

Komunikacija sa Ministarstvom finansija se odvija u kontinuitetu i konsultovaće se prilikom pripreme svih relevantnih informacija.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška 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.

Tokom izrade nacрта ovog Zakona korišćena je ekspertska podrška od strane konsultanta Agencije za zaštitu konkurencije na temu državne pomoći. Ekspertkinja je značajno doprinijela jasnom definisanju i usklađivanju uslova koji su propisani ovim zakonom sa zakonom kojim se uređuje državna pomoć i sa EU regulativom i praksama u ovoj oblasti.

Takođe, u okviru saradnje Ministarstva i UNDP-a, obezbijedena je podrška kroz angažovanje dva konsultanta u Sekretarijatu savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju, koji su pripremili Biznis plan Fonda za inovacije i koji će raditi na pripremi ostale dokumentacije koja će biti podrška osnivanju ovog tijela.

Takođe, Ministarstvo nauke je kroz javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti povodom izrade prijedloga ovog Zakona i organizovanje javne rasprave dobilo korisne prijedloge i sugestije iz privatnog sektora.

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?**

Potencijalne prepreke koje mogu uticati na implementaciju propisa odnose se na mogućnost kašnjenja prilikom sprovođenja procedura za osnivanje Fonda usljed novonastale situacije sa pandemijom korona virusa.

Mjere koje će biti preduzete da bi se ispunili ciljevi i osnovao Fond za inovacije su: pomoć od UNDP-a kroz angažovanje dva konsultanta u Sekretarijatu Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju i tehnička pomoć Svjetske banke. Takođe intenziviraće se rad na pripremi dokumentacije oko osnivanja i rada Fonda te će se krajem godine raspisati konkurs za zapošljavanje radnika Fonda. Pored toga, radiće se na jačanju komunikacije sa sličnim insitucijama u regionu i šire, radi prenošenja znanja i iskustva u vezi sa aktivnostima Fonda za inovacije.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva odnose se na: broj kreiranih programa za podršku inovacijama; broj finansiranih projekata; ocjena kvaliteta razmatranih inovativnih projekata; broj novih proizvoda i procesa, broj patenata, povećanje broja subjekata koji su upisani u Registar inovativnih djelatnosti; broj novoosnovanih kompanija; iznos finansijskih sredstava koja bi se privukla kroz međunarodne fondove; broj domaćih i međunarodnih projekata koji se realizuju u saradnji sa kompanijama iz zemlje i inostranstva i dr.

Ministarstvo nauke biće zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa.

Datum i mjesto

Podgorica, 15 jul 2020. godine



Ministarka nauke

Sanja Damjanović
Dr Sanja Damjanović