



Crna Gora  
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

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

Br: 02-03-16444

Podgorica, 26.11.2021. godine

**MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA  
-n/r ministra, gospodina Mladena Bojanića-**

Poštovani gospodine Bojaniću,

Na osnovu Vašeg akta bro: 01-011/21-12424/2 od 15.11.2021. godine, kojim se traži mišljenje na *Izveštaj o realizaciji Akcionog plana Strategije razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2020. godine, i Predlog akcionog plana Strategije razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035 za period 2021-2022. godine*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst Predloga akcionog plana i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Kada je u pitanju Izveštaj o realizaciji Akcionog plana Strategije razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035 za period 2019-2020. godina, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi.

Uvidom u dostavljeni Predlog akcionog plana za period 2021-2022. i Izveštaj o analizi uticaja propisa, navodi se da su za finansiranje višegodišnjih aktivnosti planirana sredstva kroz tekući i kapitalni budžet Crne Gore, odnosno iz dostupnih EU fondova. Nadalje, u RIA obrascu se napominje da za pojedine obaveze nije bilo moguće predvidjeti iznos i izvor sredstava, kao ni da li realizacija određenih aktivnosti i sa njima povezanih indikatora uslovljava donošenje podzakonskih akata iz kojih će u određenom trenutku proisteći finansijske obaveze.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na dostavljeni Predlog akcionog plana Strategije razvoja saobraćaja za Crnu Goru 2019-2035 za period 2021-2022. godina. Međutim, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja smatra da je neophodno dobiti potvrdu o obezbijeđenosti potrebnih sredstva od budžetskih korisnika prepoznatih kao nosioca predmetnih aktivnosti u tekućoj godini i prijedloga budžeta o predviđenim sredstvima za 2022. godinu.

Nadalje, kada su u pitanju akti za koje, kako je navedeno u RIA obrascu, nije moguće utvrditi fiskalni efekat, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja će se izjasniti kada navedeni akti budu predmet razmatranja i usvajanja

S poštovanjem,

**MINISTAR**  
mr. Miloško Spajić

MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA  
PODGORICA

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA

NAZIV PROPISA

AKCIONI PLAN STRATEGIJE RAZVOJA SAOBRAĆAJA 2019-2035 ZA PERIOD 2021-2022

## 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)?

Efikasna distribucija robe i prevoz putnika je uvijek bio važan faktor za obezbjeđenje visokog stepena kohezije svi subjekata u jednom ekonomskom sistemu, kako bi se omogućio njegov kontinuirani i održivi razvoj uz osiguranje nesmetanog protoka ljudi, roba, usluga i kapitala. Saobraćajna politika predstavlja jednu od osnovnih komponenti ukupne ekonomske politike države koja doprinosi socijalnoj, teritorijalnoj i privrednoj koheziji i teži da osigura efikasan saobraćajni sistem koji je primjeren potrebama i građana i privrede, uz zaštitu životne sredine, prirodnog i kulturnog nasleđa i smanjenje emisije štetnih gasova.

Zbog visine kapitalnih troškova i indirektnih makroekonomskih efekata realizacije koji višestruko prevazilaze njihove direktne efekte, investicije u saobraćajnu infrastrukturu imaju dugoročne implikacije, ne samo na razvoj datog saobraćajnog sistema, već i na razvoj cjelokupne ekonomije. Sa druge strane, saobraćaj, kao uslužna djelatnost, doprinosi stvaranju dodatne vrijednosti preko brzog, efikasnog, pravovremnog i kvalitetnog prevoza tereta (i putnika) i rješavanju zadataka koji su povezani s premiještanjem tereta različitim saobraćajnim sredstvima, te samim tim posljedično utiče na privlačenje saobraćajnih tokova, uz povećanje obima međunarodnih usluga, razvoj industrije, poljoprivrede i turizma. Tražnja za saobraćajnim uslugama u konkretnom regionu zavisi od razvijenosti svih oblika saobraćaja, njihove integrisanosti u jedinstvenu cjelinu, nivoa cijena po oblicima saobraćaja, asortimana i kvaliteta usluga koje se obavljaju potencijalnim klijentima, prilagođenosti specifičnim zahtjevima klijenata, itd. Saobraćaj, takođe, utiče na stepen integracija u okviru zemlje, ali i zemlje u regionalno, i u šire međunarodno okruženje, što saobraćaj, koji je povezan i uslovljen u razvoju sa drugim djelatnostima, izdvaja kao granu od izuzetnog strateškog značaja.

Postoji niz infrastrukturnih investicija u oblasti saobraćaja koje imaju regionalnu rasprostranjenost i značaj i koje trebaju da osiguraju bolju regionalnu povezanost Crne Gore. Tek sa punom izgrađenošću ovih projekata stvaraju se preduslovi za njihovu punu i adekvatnu valorizaciju u cilju povećanja stepena iskorištenja i samim tim povećanja stepena opravdanosti realizacije određene investicije. Međutim, visoki kapitalni izdaci za realizaciju infrastrukturnih investicija uz prirodno visoko učešće fiksnih troškova, čine da njihova izgradnja, a kasnije i efikasno upravljanje i održavanje predstavljaju veliko fiskalno opterećenje, zbog čega je potrebno kontinuirano pronalaziti optimalne uslove finansiranja izgradnje, upravljanja i održavanja, koji podrazumijevaju sagledavanje mogućnosti zajedničkog nastupa prema

trećim zainteresovanim stranama i dostupnim izvorima sredstava za finansiranje realizacije infrastrukturnih investicija, koje će omogućiti veći nesmetani protok ljudi, robe, usluga i kapitala.

Nepostojanje adekvatne fizičke infrastrukture se postavljalo u prethodnom periodu kao ograničavajući faktor privrednog razvoja, i njen razvoj treba da region učini privlačnijim za tranzitne saobraćajne tokove i podstakne privredni razvoj regiona, odnosno područja koja gravitiraju pojedinim saobraćajnim sistemima. Strateški značaj infrastrukturnih projekata prepoznat je i od strane Evropske komisije.

Ukoliko se ne osigura saradnja na realizaciji infrastrukturnih projekata iz oblasti saobraćaja smanjuju se mogućnosti za njihovu realizaciju u planiranim rokovima, a samim tim se smanjuju mogućnosti za kvalitetno zadovoljenje potrebe i privrede i građana, odnosno smanjuju se mogućnosti za valorizaciju razvojnih potencijala područja koja im gravitiraju.

Uporedo sa kontinuiranim ulaganjem napora u poboljšanje stanja fizičke infrastrukture, ulažu se naporu u harmonizaciju propisa sa Evropskom unijom, što treba da unaprijedi kvalitet usluga u oblasti saobraćaja.

Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore (SRS) u periodu 2019-2035. godine, kao krovni nacionalni strateški dokument za saobraćajnu politiku, utvrđuje stanje u različitim oblastima saobraćaja, definiše infrastrukturne, organizacione i operativne ciljeve razvoja saobraćajnog sistema, koji se realizuju kroz oročene i dugoročne planove implementacije. SRS postavlja planove za unapređenje ekonomskog razvoja, efikasnosti, sigurnosti, povezanosti i ekološke održivosti saobraćajnog sistema zemlje, obezbjeđujući istovremeno integraciju sektora saobraćaja i kompletiranje procesa usaglašavanja regulatornog okvira sektora saobraćaja sa pravnom tekovinom EU, te ekološkim i bezbjedonosnim standardima i obavezama, sa posebnim akcentom na implementaciju TEN-T smjernica i standarda. Strategijom razvoja saobraćaja predviđeno je donošenje Akcionog plana, za potrebe operativnog sprovođenja Strategije razvoja saobraćaja. Prvi Akcioni plan se odnosio na prvi dvogodišnji programski period 2019-2020. godina, nakon čega je potrebno donijeti Akcioni plan za naredni dvogodišnji programski period 2021-2022. godina.

Akcioni plan treba da pomogne svim organima, institucijama, pojedincima, svim zainteresovanim subjektima da realizuju definisane ciljeve Strategije. Akcionim planom za period 2021-2022. godinu, detaljno su razrađeni definisani strateški (visoki) ciljevi iz kojih su izvedeni specifični (operativni) ciljevi razvoja saobraćaja, a za koje su utvrđeni indikatori učinka i ciljane vrijednosti, pri čemu je za baznu godinu utvrđena 2018. godina, za prelaznu 2027. godinu, i ciljnu 2035. godina. Za svaki od specifičnih ciljeva utvrđenih odnosnim strateškim dokumentom, definisane su konkretne mjere/aktivnosti koje bi trebale biti realizovane u periodu 2021-2022. godina, kao nastavak i onih koje su bile definisane za programski period 2019-2020. godina, a u čijoj realizaciji je došlo do određenog odlaganja. Za utvrđene mjere/aktivnosti Akcionim planom su definisani indikatori rezultata za period 2021-2022. godina, institucija/institucije nadležne za implementaciju utvrđenih mjera/aktivnosti, datum početka i planirani datum završetka mjere/aktivnosti, sredstva planirana za sprovođenje mjere/aktivnosti, kao i izvori finansiranja.

## 2. Ciljevi

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

Strategijom razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035 predviđeno je donošenje Akcionog plana, za potrebe operativnog sprovođenja Strategije razvoja saobraćaja. Načelno, Akcioni plan treba da pomogne svim organima, institucijama, pojedincima, svim zainteresovanim subjektima da realizuju definisane ciljeve Strategije.

Akcioni plan 2021-2022 usklađen je sa pristupom Evropske Unije na polju razvoja Trans-evropskih saobraćajnih i energetske mreže (TEN-T i TEN-E), bazirajući se na tri osnova:

1. Pravni osnov za TEN-T članovi 170-172 Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije,
2. Regulativa (EU)1315/2013 vezana za smjernice Evropske Unije za razvoj Trans-evropskih mreža u oblasti saobraćaja i energetike, sa izmjenama i dopunama kroz Regulativu (EU)2016/758 u pogledu prilagođavanja Aneksa III vezano za indikativno proširenje TEN-T, i u vezi sa prestankom važenja Odluke br. 661/2010/EU,
3. Regulativa (EU)1316/2013 o uspostavljanju Instrumenta za povezivanje Evrope (Connecting Europe Facility - CEF), sa izmjenama i dopunama kroz Regulativu (EU)913/2010 i ukidanjem Regulative (EZ)680/2007 i (EZ)67/2010.

Regulatorna oblast za razvoj TEN-T potvrđena je i Ugovorom o osnivanju Transportne zajednice Jugoistočne Evrope i pravilima koja se primjenjuju na saobraćajnu infrastrukturu koja čini Sveobuhvatnu i Glavnu mrežu Jugoistočne Evrope.

Tokom 2020. godine na nivou Transportne zajednice Jugoistočne Evrope definisan je set akcionih planova i to za puteve, bezbjednost na putevima, željeznicu, olakšavanje međudržavnih graničnih prelaza, unutrašnje plovne puteve i multimodalnost, kojima će se posebna pažnja posvetiti, dok su u toku interne pripreme aktivnosti i intezivna komunikacija sa Stalnim sekretarijatom Transportne zajednice Jugoistočne Evrope, kako bi se sveobuhvatno sagledale i implementirale obaveze koje proizilaze iz svih prethodno pomenutih akcionih planova, uključujući i preporuke u vezi sa implementacijom EU Strategije pametne i održive mobilnosti od 9. decembra 2020. godine.

Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035 sa Akcionim planom je i u vezi sa Jedinostvenom listom prioriternih infrastrukturnih projekata (Single Project Pipeline), koja se usvaja od strane Nacionalne investicione komisije i Vlade.

### 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?

Postoji obaveza donošenja akcionih planova za strateške dokumente. Prethodnim Akcionim planom Strategije razvoja saobraćaja Crne Gore obuhvaćen je bio vremenski horizont 2019-2020. Nacionalnom Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata je definisano, kao opšti princip, da svaki strateški dokument treba da sadrži i prateći akcioni plan koji predstavlja osnov za implementaciju aktivnosti i dostizanje ciljeva predviđenih strategijom ili programom, a preporuka za malu administraciju kao što je crnogorska jeste da se akcioni planovi definišu na period do dvije godine.

### 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.

Nema pretpostavljenih negativnih direktnih i indirektnih uticaja implementacije akta, dok pozitivni uticaji podrazumijevaju posješivanje harmonizacije propisa sa EU, unapređenje realizacije infrastrukturnih projekata, uz istovremeni doprinos povećanju konkurentnosti crnogorske ekonomije, podstičući implementaciju i promociju sve prisutnije ideje o kreiranju jedinstvenog ekonomskog prostora na Zapadnom Balkanu.

Realizacija definisanih mjera/aktivnosti u vezi sa pojedinim indikatorima, uzrokuje troškove koji su detaljno prikazani, pri čemu se radi o aktivnostima koje su već uključene kroz tekući i kapitalni budžet, i/ili za koje su pokrenute aktivnosti u vezi obezbjeđenja bespovratnih sredstava od strane dostupnih EU fondova. Pozitivne posljedice realizacije akta opravdavaju troškove njegove realizacije.

Realizacija akta neće negativno uticati na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu, već će dodatno unaprijediti sistemsko uređenje za oblast saobraćaja, na način koji promovise liberalizaciju tržišta i jačanje konkurencije, te unapređenje kvaliteta usluga u oblasti saobraćaja i povećanje dostupnosti pojedinih usluga, uz pospješivanje realizacije infrastrukturnih projekata, uz uvođenje mjera u vezi sa implementacijom pametne i održive mobilnosti.

Ne postoje administrativna opterećenja i biznis barijere, već sve predložene mjere/aktivnosti treba da doprinesu unapređenju poslovnog ambijenta.

#### 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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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.

U Akcionom planu su prikazane aktivnosti koje su višegodišnjeg karaktera, pri čemu su izvori sredstava planirani kroz tekući i kapitalni budžet Crne Gore, odnosno iz dostupnih EU fondova, dok za pojedine obaveze nije bilo moguće predvidjeti iznos i izvor sredstava, što je u tekstu i navedeno.

U ovom trenutku nije moguće predvidjeti da li realizacija određenih mjera/aktivnosti i sa njima povezanih indikatora, u određenom trenutku uslovljava donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze. Ukoliko usvajanje određenih zakona bude uslovilo njihovu pojavu, to će biti i precizirano u RIA obrascima prilikom pripreme nacrtu pojedinih zakona (propisa).

U dijelu finansiranja iz kapitalnog budžeta ostvaren je proces konsultacija sa Direktoratom za investiciono-razvojne projekte Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

U tekstu akta su implementirane sugestije Generalnog sekretarijata Vlade, kao nadležnog subjekta za davanje mišljenja na ovu vrstu akata shodno članu 17 i članu 18 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata ("Sl. list CG", br. 54/2018).

#### 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.

Ostvaren je proces konsultacija sa svim relevantnim institucijama u domenu njihove nadležnosti.

#### 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?

Ne očekuju se potencijalne prepreke za implementaciju akta.

Biće osigurana kontinuirana komunikacija svih nadležnih institucija za implementaciju.

Indikatori učinka i indikatori rezultata su detaljno razrađeni u aktu.

Sprovođenje monitoringa i evaluaciju primjene akta vršiće Ministarstvo kapitalnih investicija Crne Gore, odnosno direktorati nadležni za pojedine vidove saobraćaja.

Datum i mjesto

15.11.2021. godine

Starješina  
  
Mladen Bojanić  
MINISTAR