

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
NAZIV PROPISA	Procjena finansijskih potreba za realizaciju Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27 - Životna sredina i klimatske promjene

### 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 evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Pregovaračko poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene (Poglavlje 27) otvoreno je na Međuvladinoj konferenciji koja je održana 10. decembra 2018. u Briselu. Uslijedilo je dostavljanje Zajedničke pozicije EU za Poglavlje 27, kojom je definisano osam završnih mjerila koje je Crna Gora u obavezi da ispuni kako bi dostigla internu spremnost za zatvaranje poglavlja u narednom periodu.

Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u poglavlju 27 - Životna sredina i klimatske promjene je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore 18. februara 2021. godine i definiše ukupno 251 obavezu, po deset podoblasti ovog pregovaračkog poglavlja, za čiju realizaciju je nadležno 25 institucija. Akcionim planom su definisane:

- Aktivnosti koje je potrebno preduzeti da bi se realizovale obaveze
- Način realizacije
- Nadležna institucija (institucije)
- Rok realizacije
- Indikatori učinka
- Konačno, Plan sadrži sintetičku kolonu „Finansije i izvori finansiranja“ koju je bilo potrebno razraditi, odnosno precizirati detaljnije strukturu neophodnih ulaganja, što je stavljeno kao posebna aktivnost (1.15. procjena potrebnih finansijskih sredstava za realizaciju Akcionog plana).

Polazeći od raspoloživih inputa za procjenu finansijskih potreba za realizaciju planiranih aktivnosti, obuhvat dokumenta odnosi se na **period 2021 - 2025. godina**, tj. na petogodišnji period, nakon koga se, realizacijom planiranog, očekuje da se mogu stvoriti uslovi za zatvaranje pristupnih pregovora u ovoj oblasti.

### 2. Ciljevi

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

Procjena potrebnih finansijskih sredstava za realizaciju Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene procjenjuje neophodna ulaganja u ostvarenje završnih mjerila, ne samo po aktivnostima, već i po godinama posmatranog perioda, te po izvorima finansiranja. Stoga, ovaj dokument predstavlja važan dio ukupne ekonomske analize o obavezama u procesu pristupanja u ovoj oblasti i **važan je input za pripremu prvog periodičnog (polugodišnjeg) izvještaja** o sprovođenju Akcionog plana, koji je potrebno pripremiti do kraja jula ove godine. Dokument daje precizan pregled finansijskih potreba u procesu usklađivanja sa evropskim standardima u oblasti zaštite životne sredine i predstavlja osnov za dalje planiranje ulaganja u ovoj oblasti.

### 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?**

S obzirom da je finansijska procjena Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27 - Životna sredina i klimatske promjene neophodna za njegovo praćenje i izvještavanje, **preferirana opcija** je prepoznavanje izvora finansiranja za pojedine aktivnosti Akcionog plana u funkciji navedenog vremenskog horizonta (2021-2025), koje vode ispunjavanju završnih mjerila u ovoj oblasti i pružaju perspektivu uspješnog okončanja pregovora istekom ovog projektovanog perioda pregovora.

Drugim riječima, shodno pregovaračkom procesu i preporukama Evropske komisije, usvajanje ovog dokumenta je jedini način da se odgovori na zahtjeve definisane Zajedničkom pozicijom EU i isplanira proces ispunjavanja završnih mjerila sa aspekta finansija.

Finansijska procjena rađena u **konzervativnom** scenariju **postepenog ekonomskog oporavka od ekonomske krize uzrokovane pandemijom COVID-19**, koja je usloвила odlaganje mnogih investicija planiranih za kapitalna ulaganja i kreditnu podršku.

### 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.**

Donošenjem Procjene finansijskih potreba za realizaciju Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila za Poglavlje 27 obavezaće se sve institucije nadležne za pitanja životne sredine i klimatskih promjena na ispunjave obaveza koje proizilaze iz evropske agende, pri čemu su **pozitivni efekti** njihove realizacije dostizanje evropskih standarda u ovim oblastima (horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet

voda, zaštita prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije, buka, civilna zaštita i klimatske promjene), dok bi njihovo neispunjavanje usporilo proces pregovaranja i odložilo zatvaranje Poglavlja 27. Direktni uticaj su oni koji se ostvaruju realizacijom konkretnih mjera iz Akcionog plana, a indirektni uticaju su svi pozitivni uticaju koji proizilaze iz sprovedenih mjera, a čiji su korisnici privreda u društvo Crne Gore u cjelini (pozitivne eksternalije i podsticanje zelenog rasta).

Sprovođenje akcionog plana **ne proizvodi dodatne troškove za građane**, već prvenstveno koristi, koje se mogu sažeti u kreiranje uslova zdravije životne sredine i pretpostavki za održivi i inkluzivan razvoj. Izuzetno, građani mogu učestvovati u realizaciji ovoga akcionog plana kroz ulaganja u kupovinu sopstvenih električnih automobila, uz određene subvencije države, čime doprinose ne samo boljem kvalitetu vazduha i smanjenju emisija, već ukupnim pozitivnim efektima kvaliteta životne sredine.

Sva ulaganja koja se odnose na **ulaganja privrede** navedena su u Akcionom planu, a odnose se na ulaganja privatnog sektora (npr. obaveze zagađivača da ulažu u ekološku rekonstrukciju određenih industrijskih postrojenja, kao i da upravljaju otpadom, poštujući princip produžene odgovornosti, ulaganja u obnovljive izvore energije i projekte energetske efikasnosti i sl.), kao i na ulaganja javnog sektora (ulaganja preduzeća u oblasti komunalne djelatnosti, zaštite prirode i sl.).

Kalkulacije troškova usredsredile su se na **finansijski zahtjevne direktive** koje pokrivaju do 80% ukupnih troškova ulaganja i imaju uticaj na više sektora („Heavy Investment Directives”), a to su: otpadne vode (Urban Waste Water); voda za piće (Drinking Water); zaštita od poplava (Flood Protection); nitrati (Nitrates); čvrsti komunalni otpad (Municipal Solid Waste); i Direktiva o industrijskim emisijama (Industrial Emissions Directive).

Svi navedeni pozitivni efekti sprovođenja Akcionog plana, **prevazilaze troškove ulaganja** i vraćaju se društvu kao dugoročne koristi.

Sprovođenjem Akcionog plana, **podstiče se kreiranje novih privrednih subjekata i konkurencija u svim segmentima zelene ekonomije**, posebno u oblasti proizvodnje solarne energije i upravljanja otpadom.

Sprovođenjem aktivnosti Akcionog plana ne kreiraju se nove 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?

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 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.

Kao **inputi** za procjenu potrebnih finansijskih sredstava po aktivnostima korišćeni su:

- strateški sektorski dokumenti i akcioni planovi, te izvještaji o njihovom sprovođenju;
- različite analize i izvještaji o sprovođenju projekata, posebno IPA projekata i GEF projekata koji su se realizovali ili pripremali uz podršku UNDP-ja,
- specifični planovi za sprovođenje direktiva koji su uključivali finansijske procjene
- finansijske analize Početnog mjerila,
- različita komparativna iskustva standardizacije određenih troškova,
- u kalkulaciji troškova obuka, ekspertiza i studijskih boravaka, korišćena je i metodologija obračuna troškova koju su razvile OECD/SIGMA i ReSPA
- prvi nacrt akcionog dokumenta IPA 2021 za oblast zaštite životne sredine i klimatskih promjena,
- konačno, kao važan input procjene finansijskih potreba po izvorima finansiranja, korišćen je Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2021. godinu., u kom su date i okvirne projekcije po institucijama i programima u srednjem roku, odnosno okvirne projekcije za 2022. i 2023. godinu.

Kao što je prethodno navedeno, finansijska procjena rađena u **konzervativnom** scenariju **postepenog ekonomskog oporavka od ekonomske krize uzrokovane pandemijom COVID-19**, koja je uslovlila odlaganje mnogih investicija planiranih za kapitalna ulaganja i kreditnu podršku.

U članu 9 Zakona o Budžeta Crne Gore („Sl. list Crne Gore“ 070/21) navedeno je da će se u Tekućem budžetu izdaci potrošačkih jedinica izvršavati u visini njihovog ostvarenja i to za „Projekat upravljanja industrijskim otpadom i čišćenje“ koji se finansira iz sredstava Svjetske banke. U članu 10 Zakona o Budžetu Crne Gore navedeno je da se u Kapitalnom budžetu izdaci potrošačkih jedinica koje se finansiraju i kredita izvršavati u visini njihovog ostvarenja za projekat „Vodosnabdijevanje i otpadne vode“ koji se finansira iz kredita Evropske investicione banke, „Projekat za izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i rehabilitaciju vodovodne i kanalizacione mreže u Opštini Danilovgrad“ koji se finansira iz kredita Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), „Vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda na Crnogorskom primorju“ i „Projekat sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda u Podgorici“ koji se finansiraju iz kredita Njemačke razvojne banke (KfW). U Tekućem budžetu Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma planiran je

iznos od 150.000 eura za unapređenje i implementaciju pravnog i strateškog okvira Poglavlja 27 i sprovođenja Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila (Aktivnost 18 003 001 001) kao i 320.000 eura za Uspostavljanje ekološke mreže NATURA 2000 i izrada liste invazivnih i stranih invazivnih vrsta (Aktivnost 18 003 002 001).

Da bi se u periodu 2021-2025. godine realizovale planirane aktivnosti u Akcionom planu za ispunjavanje završnih mjerila u poglavlju 27. Životna sredina i klimatske promjene – procjena finansijskih potreba je na nivou od **482.996.838 €.**

Struktura izvora finansiranja sadrži sljedeće izvore:

- **državni budžet (45%)** koji obuhvata sljedeću strukturu: tekući budžet (9.443.091 € - 4% ukupnih budžetskih sredstava), kapitalni budžet (39.071.637 € - 18% ukupnih budžetskih sredstava), krediti (161.243.700 € - 75% ukupnih budžetskih sredstava – EIB, Svjetska banka, KfW, EBRD i druge banke uključene u projekte vodosnabdijevanja i optadnih voda ) i jedinice lokalne samouprave (5.935.345 € - 3%);
- zatim ulaganja **javnih preduzeća (5%)**, prvenstveno u projekte u oblasti upravljanja komunalnim otpadnim vodama (aktivnost 4.32);
- ulaganja iz sredstava **pretpristupne podrške – IPA (15%)**, gdje svakako treba dodati i sredstva iz Zelene agende za Zapadni Balkan, čija struktura još uvijek nije poznata;
- **ulaganja drugih donatora (4%)**, poput UNDP-ja, GEF-a, Svjetske banke i dr.; Ovdje je važno napomenuti da će se jedan dio aktivnosti, koji je obuhvaćen mjerom 10.9. – Ispunjavanje revidovanog nacionalno utvrđenog doprinosa za smanjenje GHG emisija, a koji nisu ušli u kalkulaciju podoblasti 10, moći finansirati i sredstvima iz **Zelenog klimatskog fonda** u periodu 2021-2023. godine, u skladu sa Nacionalnim programom prioriternih aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene. Ukupna vrijednost prioriternih projekata je 176 mil \$, od čega bi ZKF trebalo da pokrije iznos od 75,4 mil \$, dok je ostatak projektovano sufinansiranje;
- **ulaganja privrednih društava (31%)** gdje će se takođe jedan dio tih sredstava obezbjeđivati povlačenjem kredita kod komercijalnih banaka).

Period realizacije plana je period 2021-2025. godine.

Struktura ulaganja po godinama ulaganja i po izvorima:

	2021		2022		2023		2024		2025		Ukupno	
1. Budžet	53,131,901	49%	54,128,833	49%	55,744,733	47%	28,305,660	39%	24,382,646	33%	215,693,773	45%
Tekući budžet	1,703,570	1.6%	1,914,730	2%	1,771,645	1%	1,918,425	3%	2,134,721	3%	9,443,091	2%
Kapitalni budžet	71,607	0.1%	6,114,408	6%	15,230,836	13%	9,644,578	13%	8,010,206	11%	39,071,637	8%
Kredit	48,550,000	45.2%	43,317,970	39%	38,547,787	32%	16,547,787	23%	14,180,155	19%	161,243,700	33%
JLS	2,706,723	2.5%	2,781,724	3%	194,465	0%	194,869	0%	57,563	0%	5,935,345	1%
2. Javni sektor	6,675,481	6%	5,067,831	5%	4,770,664	4%	5,000,664	7%	4,773,333	6%	26,287,972	5%
3. IPA	9,198,668	9%	9,161,486	8%	19,386,391	16%	19,499,270	27%	17,045,328	23%	74,291,143	15%
4. Donatori	6,815,572	6%	3,896,645	4%	2,472,367	2%	731,192	1%	4,056,212	6%	17,971,989	4%
3. Privredna društva	31,849,425	30%	37,749,620	34%	36,482,846	31%	19,480,030	27%	23,190,041	32%	148,751,964	31%
UKUPNO	107,671,046		110,004,414		118,857,002		73,016,816		73,447,560		482,996,838	100%
	22%		23%		25%		15%		15%		100%	

Financijska sredstva za 2021. godinu prepoznata su u **budžetima potrošačkih jedinica** po planiranim aktivnostima, kao i u kapitalnom budžetu, dok će se jedan dio aktivnosti realizovati povlačenjem kredita za oblast vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama, te kroz budžete jedinica lokalne samouprave.

Detaljna struktura data je u samom Akcionom planu po svakoj aktivnosti, kao i u sintezi dokumenta, i u tri radna excel dokumenta. Struktura ulaganja iz budžeta u skladu je sa okvirnim srednjoročnim projekcijama, projektovanom podrškom kroz IPA III i druge donacije, kao i kroz značajna ulaganja privrednih društava u oblasti smanjenja industrijskog zagađenja, kvaliteta vazduha i klimatskih promjena.

Kad je riječ o **javnom sektoru**, najveća ulaganja prepoznaju se u investicijama u oblasti izgradnje kolektorskih sistema i postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda, koji je procijenjen na bazi modifikovanog plana 2019-2022 i prioritizacije ulaganja do 2025. godine. U vezi sa mjerom 4.32, obaveza komunalnih preduzeća u posmatranom period kreće se na nivou od oko 5 mil eura godišnje, a za cijeli posmatrani period na nivou od 23.748.000 €. Ove aktivnosti prati kreditna aktivnost države, na nivou od 97.800.000 € (31.650.000 €, 20.965.000 €, 15.812.500 €, 15.812.500 € i 13.560.000 €) po efektivnim i budućim kreditima za ovu oblast, kako se i navodi u čl. 13 Zakona o budžetu.

**Jedinice lokalne samouprave** participiraju, između ostalog, u jačanju kapaciteta upravljača zaštićenim područjima (5.17), sprovođenju planova upravljanja zaštićenim područjima (5.40), projektima energetske efikasnosti, sprovođenju Akcionog plana zaštite od buke u Glavnom gradu i projektima u oblasti klimatskih promjena na lokalnom nivou.

Projekcija finansijskih izdataka rađena je na bazi prethodno navedenih inputa i uz intenzivne komunikacije sa svim uključenim institucijama, kao i modifikacijama postojećih strateških dokumenata, u dijelu projektovanih ulaganja.

#### **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.**

Procjena potrebnih finansijskih sredstava podrazumijevala je intenzivne **komunikacije** sa predstavnicima Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, koordinatorima podoblasti u okviru Radne grupe za pregovaračko poglavlje 27, kao i predstavnicima različitih institucija, nadležnih za pojedine aktivnosti, koji su istovremeno i članovi radne grupe za pregovore u ovoj oblasti odnosno radnih timova u okviru Radne grupe Konsultativni proces odvijao se 24.02. do 29.04.2021. godine. Spisak konsultacija dat je u **ANEKSU (Obavljene konsultacije).**

#### **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 ogledaju se u nedostatku neophodnih administrativnih kapaciteta za povlačenje raspoloživih finansijskih sredstava kroz raspoložive finansijske mehanizme, prvenstveno IPA fondove imajući u vidu da je riječ o pregovaračkom procesu. Sve potrebne mjere su definisane Akcionim planom za završna mjerila. Indikatori ispunjenja ciljeva definisani su dokumentom, a odnose se na donošenje zakonskih/podzakonskih akata, izgradnju potrebne infrastrukture, sprovođenje obuke i sl.

Podgorica, 26. avgust 2021. godine

**MINISTAR**  
**Prof. dr Ratko Mitrović**

