

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA

NAZIV PROPISA

PREDLOG FINANSIJSKOG SPORAZUMA IZMEĐU VLADE CRNE GORE I EVROPSKE UNIJE O GODIŠNJEM AKCIONOM PROGRAMU ZA CRNU GORU ZA 2021. GODINU

1. Definisane 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)?

1a) Kako bi se unaprijedila saradnja između Evropske unije i Crne Gore (u daljem tekstu *Strane ugovornice*) i pružila podrška Crnoj Gori u procesu postepenog usklađivanja sa standardima i politikama Unije, uključujući njenu pravnu tekovinu, sa ciljem članstva u Uniji, neophodno je usaglašavanje Strana ugovornica oko sprovođenja aktivnosti u definisanim oblastima politike, u mjeri u kojoj su primjenjive na korisnike IPA-e III, u namjeri ostvarivanja ciljeva predviđenih članovima 1 i 2 Uredbe (EU) 2021/1529 Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. septembra 2021. godine o uspostavljanju Instrumenta pretprijetne podrške (IPA III). Opšti cilj instrumenta IPA III tiče se pružanja podrške zemljama korisnicama pri donošenju i primjeni političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, socijalnih i ekonomskih reformi potrebnih da bi korisnici poštovali vrijednosti Unije i postupno se uskladili s pravilima, normama, politikama i praksama (pravnom tekovinom) Evropske unije u svrhu budućeg članstva, čime se doprinosi obostranoj stabilnosti, sigurnosti i prosperitetu.

1b) Specifični ciljevi IPA-e III odnose se na:

- (a) jačanje vladavine prava, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, među ostalim jačanjem nezavisnog pravosuđa, pojačane bezbjednosti i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, poštovanja međunarodnog prava, slobode medija i akademske slobode, te stvaranja podsticajnog okruženja za civilno društvo, promovisanje nediskriminacije i tolerancije, jačanja poštovanja prava pripadnika manjina i promovisanja rodne ravnopravnosti, te poboljšanja upravljanja migracijama, uključujući upravljanje granicama i rješavanje pitanja nezakonitih migracija, kao i pitanja prisilnog raseljavanja;
- (b) jačanje efikasne javne uprave i podsticanje transparentnosti, strukturnih reformi i dobrog upravljanja na svim nivoima, među ostalim i u oblastima javnih nabavki i državne pomoći;
- (c) oblikovanje pravila, normi, politika i praksi korisnika u skladu s onima u Uniji i jačanje regionalne saradnje, pomirenja i dobrosusjedskih odnosa, kao i međuljudskih kontakata i strateške komunikacije;
- (d) jačanje ekonomskog i socijalnog razvoja i kohezije uz posvećivanje posebne pažnje mladima, među ostalim kvalitetnim obrazovanjem i politikama zapošljavanja, podsticanjem ulaganja i razvoja privatnog sektora, s naglaskom na malim i srednjim preduzećima (MSP-ovi), kao i na poljoprivredi i ruralnom razvoju;
- (e) jačanje zaštite životne sredine, povećanje otpornosti na klimatske promjene, ubrzanje prelaza na nisko karbonsku ekonomiju, razvoj digitalne ekonomije i društva, te jačanje održive povezanosti u svim njezinim dimenzijama;

(f) podsticanje teritorijalne kohezije i prekogranične saradnje preko kopnenih i morskih granica, uključujući transnacionalnu i međuregionalnu saradnju.

1c) S tim u vezi, a u cilju sprovođenja finansijske podrške Unije Crnoj Gori u okviru IPA-e III, neophodno je bilo propisati pravila za sprovođenje finansijske podrške Unije u okviru IPA-e III. To je u konačnom učinjeno potpisivanjem i ratifikacijom Okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu (FFPA) između Evropske komisije i Crne Gore o aranžmanima za sprovođenje finansijske podrške Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III).

U okviru IPA III perspektive, Crna Gora će koristiti bespovratnu finansijsku podršku, koja za period 2021-2027, za sve države Zapadnog Balkana iznosi ukupno 14,162 milijardi eura za sve države korisnice IPA podrške. Kroz Godišnji program za Crnu Goru za 2021. godinu, EU će podržati Crnu Goru sa ukupno 32 410 000 eura bespovratnih sredstava, a sredstva će biti namijenjena za sprovođenje akcija iz oblasti životne sredine i klimatske akcije, saobraćaja, poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i kroz dvije horizontalne akcije – Instrument za evropsku integraciju i Instrument za reformu.

1d) Nema oštećenih subjekata, osim u slučaju status quo opcije.

1e) Budući da Finansijski sporazum o Godišnjem programu za Crnu Goru za 2021. godinu definiše finansijske odredbe i obaveze kako od strane Evropske komisije, tako i od strane Crne Gore, u slučaju da ne dođe do njegovog potpisivanja opredijeljena bespovratna EU sredstva za sprovođenje programa neće biti uplaćena našoj zemlji i neće početi proces ugovaranja i trošenja sredstava koja su Crnoj Gori na raspolaganju kroz ovaj program. To dodatno znači da neće biti moguće sprovesti reformske aktivnosti iz pregovaračkog procesa s EU koje su planirane kroz pet akcija ovog programa i ujedno neće biti moguće postignuti specifične ciljeve IPA III (objašnjeni u dijelu 1b).

2. Ciljevi

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

2a) Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2021. godinu (GAP 2021), koji je predmet predloga ovog Finansijskog sporazuma, fokusiran je da pruži podršku sljedećim akcijama:

Akcija 1: Instrument za evropsku integraciju

Akcija 2: Aktivnosti u vezi sa pravnom tekovinom u oblasti politika životna sredina i klimatska akcija

Akcija 3: Podrška EU održivom povezivanju i zelenoj agendi u Crnoj Gori

Akcija 4: Podrška EU za sektor poljoprivrede u Crnoj Gori

Akcija 5: Instrument za reformu

1) *Instrument za evropsku integraciju* pruža fleksibilnu podršku nacionalnim vlastima u cilju rješavanja konkretnih potreba koje su uočene tokom sprovođenja IPA III podrške, ali se takođe može koristiti u ad hoc okolnostima tamo gdje je pomoć EU neophodna i/ili predložena. Predviđeni rezultati akcije su: i) dodatno jačanje zakonodavnih i institucionalnih kapaciteta crnogorske administracije za prenošenje i sprovođenje pravne tekovine, kao i obezbijeđenih kapaciteta za vođenje i sprovođenje pristupnih pregovora i ii) razvoj kapaciteta i relevantne dokumentacije za identifikaciju, programiranje, sprovođenje i evaluaciju podrške EU, iii) upravljanje neočekivanim situacijama, uključujući ali ne ograničavajući se na zdravstvene i socio-ekonomske aspekte situacija i iv) poboljšana svijest građana o pristupanju EU.

2) Svrha akcije *Aktivnosti u vezi sa pravnom tekovinom u oblasti politika životna sredina i klimatska akcija* je da

pomogne Crnoj Gori tako što će doprinijeti razvoju tehničkih kapaciteta u cilju zaštite životne sredine, unapređenja njenog kvaliteta, kao i pripreme i sprovođenja politika koje se odnose na klimatske promjene, zaštite biodiverziteta i ubrzanog prelaska na niskougljenu ekonomiju. Rezultati akcije se fokusiraju na povećanje institucionalnih administrativnih kapaciteta za implementaciju i sprovođenje zakona o životnoj sredini u oblastima i) horizontalnog zakonodavstva, ii) kvaliteta vazduha; iii) zaštite prirode, iv) industrijskog zagađenja, v) hemikalija, vi) prevencije buke, vii) civilne zaštite, viii) klimatskih promjena, ik) planiranja životne sredine i programiranja i implementacije IPA, dok su rezultati usredsređeni i na dalju digitalizaciju informacija unutar sektora, uspostavljanje registara za hemikalije i zagađivače, komunikacijske kampanje, razvoj strategija politike, pripremu zakonodavnih dokumenata kao i programskih dokumenata za IPA fondove u vezi sa sektorom životne sredine i klimatskih promjena.

3) Akcija *Podrška EU održivom povezivanju i zelenoj agendi u Crnoj Gori* promoviše efikasnu, održivu i učinkovitu saobraćajnu mrežu na putu ka zelenoj ekonomiji u Crnoj Gori. Uključuje mjere koje imaju za cilj ublažavanje rizika od uticaja na životnu sredinu, povećanje nivoa bezbjednosti i sigurnosti ili promovisanje održive povezanosti u oblastima kao što su optimizacija pomorske plovidbe, sigurnost i bezbjednost na putevima ili promocija alternativnih energetskih goriva. Glavni rezultati su: i) izrada studije o bezbjednosti pomorskog saobraćaja na području Boke Kotorske, identifikacija visokorizičnih tačaka na putevima Crne Gore i mogućnosti uvođenja električnih automobila u zemlji i najbolji način njihovog finansiranja, ii) uspostavljanje niza zrelih saobraćajnih projekata koji će se transformisati u profitabilne projekte i iii) usklađivanje zakonodavstva u oblasti saobraćaja sa pravnom tekovinom EU u oblastima željeznice, infrastrukture bezbjednosti na putevima, drumskog, pomorskog i vazdušnog saobraćaja i intermodalnosti.

4) Akcija *Podrška EU za sektor poljorivrede u Crnoj Gori* usmjerena je na postizanje rezultata u četiri ključne oblasti: poljoprivreda i ruralni razvoj; bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni poslovi, ribarstvo i šumarstvo. Glavni rezultati su usmjereni na: i) jačanje kapaciteta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i srodnih organa uprave za razvoj i implementaciju politike poljoprivrede i ruralnog razvoja, ii) obezbjeđivanje daljeg razvoja integrisanog sistema upravljanja i kontrole, iii) omogućavanje uspostavljanje operativnog sistema za buduće finansijsko upravljanje Evropskim garantnim fondom za poljoprivredu i Evropskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj, iv) omogućavanje uspostavljanja Informativnog sistema šumarstva u Crnoj Gori, v) poboljšanje upravljačkih i inspekcijских kapaciteta Uprave za bezbjednost hrane, veterinarstva i fitosanitarne poslove za razvoj i sprovođenje politika, vi) poboljšanje kontrole nad uvozom robe veterinarskog i fitosanitarnog porijekla, vii) dalje unapređenje upravljanja i kontrole sistema bezbjednosti hrane i viii) dalji razvoj sistema upravljanja nusproizvodima životinjskog porijekla.

5) Akcija *Instrument za reformu* ima za cilj da pruži podršku Vladi u unapređenju reformskog procesa u Crnoj Gori nakon pandemije COVID-19 na dinamičan i fokusiran način. Predviđeno je da bude dio investicionog paketa fokusiranog na sprovođenje reformi, koje će uključivati podršku iz IPA fondova, Zapadnobalkanskog investicionog okvira, kredita i bespovratnih sredstava (grantova). Sprovođenje akcije će biti povezano sa nizom uslova za napredak u sprovođenju reformi o kojima će odluku donijeti Vlada Crne Gore, uzimajući u obzir prioritete identifikovane u procesu pristupanja, paket proširenja, a posebno Program ekonomskih reformi Crne Gore. Glavni rezultati akcije su: i) napredak u reformi državnih preduzeća (kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou), ii) poboljšano upravljanje nacionalnim kapitalnim investicijama – sa posebnim fokusom na učešće u Evropskom investicionom planu, iii) povećan udio inovativnih MSP (malih i srednjih preduzeća) u privredi. Dodatno, i) postizanje zakonodavnih i strukturnih promjena koje se tiču državnih preduzeća, ii) restrukturiranje redoslijeda kapitalnih investicija i uspostavljeni kriterijumi za odabir projekata, iii) poboljšano upravljanje finansijama lokalnih samouprava i iv) potpuno operativan Fond za inovacije.

2b) Nije primjenljivo navesti sve posebne strategije i programe Vlade, već je kroz opis akcija u prethodnom dijelu dat horizontalan pregled šta su predmet i rezultati finansijske podrške.

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?

3a) Imajući u vidu da Finansijski sporazum preciznije definiše finansijske odredbe i obaveze kako od strane Evropske komisije, tako i od strane Crne Gore, u slučaju „status quo“ opcije, odnosno nepotpisivanja predmetnog finansijskog sporazuma, opredijeljena bespovratna EU sredstva za sprovođenje programa neće biti operativna za naznačeni period, to jest neće biti uplaćena našoj zemlji i neće biti moguće otpočeti proces ugovaranja i trošenja sredstava za pojedinačne projekte.

3b) Preferirana opcija je da se Finansijski sporazum potpiše jer bi to omogućilo da počne proces ugovaranja i trošenja sredstava koja su Crnoj Gori na raspolaganju kroz ovaj program. Samim tim, potpisivanje Sporazuma je ujedno jedina moguća opcija u cilju daljeg sprovođenja IPA sredstava u Crnoj Gori i finansiranja obaveza koje proističu iz pregovaračkog procesa.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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.

4a) Godišnjim akcionim programom za Crnu Goru za 2021. godinu, odnosno njegovo sprovođenje, imaće pozitivan uticaj na društvo u cjelini, jer se njime finansiraju reformske aktivnosti i obaveze iz pregovaračkog procesa s EU, što će u krajnjem obezbijediti dostizanje vrijednosti i standarda opisanih u odjeljku 1b i bolji kvalitet života naših građana.

4b) Nema stvaranja troškova za građane ili privredu.

4c) S obzirom na to da su programom podržane oblasti životne sredine, saobraćaja i poljoprivrede, pored planiranih horizontalnih akcija, evidentne su višestruke koristi od spovođenja programa koji je predmet Predloga ovog Finansijskog sporazuma, kako za građane, tako i za cjelokupnu privredu Crne Gore.

4d) Aktom se ne propisuje stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija.

4e) Ne postoje administrativna opterećenja ni 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 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 proisteći 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.

5a) Ovaj program se finansira iz budžeta Unije na osnovu Instrumenta pretpristupne podrške (IPA III) i zahtijeva finansijske doprinose i države korisnice IPA III i Unije.

Ukupna vrijednost Programa je **33 517 352,94 eura**, od čega maksimalni doprinos iznosi **32 410 000 eura**.

5b) Za potrebe nacionalnog kofinansiranja iz budžeta potrebno je izdvojiti 1 107 352,94 eura. Ovaj iznos sredstava je potrebno obezbijediti kroz budžetske godine 2023, 2024 i 2025.

5c) Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, osim da sredstva mogu biti vraćena u budžet EU u slučaju da nisu ugovorena ili implementirana u roku, shodno odredbama ovog Finansijskog sporazuma.

5d) Sredstva nacionalnog kofinansiranja je potrebno planirati kroz budžetske godine 2023, 2024 i 2025.

5e) Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

5f) Implementacijom propisa se ne ostvaruju prihodi.

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.

Finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske unije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2021. godinu je pripremljen od strane Evropske komisije, u saradnji sa Ministarstvom evropskih poslova (MEP).

U toku procesa pripreme, MEP je u stalnim ciljanim konsultacijama sa svim zainteresovanim stranama, nadležnim resornim ministarstvima i sektorskim radnim grupama, uključujući Delegaciju EU i EK, koordiniralo pripremu predloga akcija i sumiralo sve predloge na način na koji ovaj Program predlaže.

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?

Potencijalna prepreka za implementaciju propisa je njegovo nepotpisivanje jer je uslov za početak sprovođenja Finansijskog sporazuma i akcija koje su njime planirane njegovo potpisivanje od strane ovlašćenog predstavnika Vlade Crne Gore.

U skladu sa obavezama koje proističu iz Okvirnog sporazuma, Komisija i država korisnica IPA III podrške (u ovom slučaju Crna Gora) dužni su da, najkasnije šest mjeseci od stupanja na snagu finansijskog sporazuma, uspostave IPA nadgledni odbor, koji razmatra sveukupnu djelotvornost, efikasnost, kvalitet, koherentnost, koordinisanost i usklađenost u sprovođenju svih programa, radi ispunjavanja ciljeva koji su predviđeni finansijskim sporazumom, programskim okvirom za IPA-u III i Strateškim odgovorom. Dodatno, Crna Gora je u obavezi da uspostavi i sektorske nadgledne odbore koji će biti zaduženi za nadgledanje godišnjih i višegodišnjih programa koji se sprovode u indirektnom upravljanju, a finansiraju se u skladu sa relevantnim IPA uredbama. Pored toga, ispunjavanje definisanih obaveza, ciljeva i indikatora će se mjeriti na redovnim sastancima upravnih odbora koji se uspostavljaju u okviru svakog pojedinačnog projekta, a članovi istih su predstavnici korisničkih institucija Crne Gore i Delegacije EU u Crnoj Gori.

U dijelu evaluacije, ona se može sprovoditi na nivou projekta i/ili programa, kao i na strateškom nivou. Strateške evaluacije pokrivaju instrumente (uključujući budžetsku podršku), teme, korisnike pretpristupne podrške ili regione. Mogu se sprovoditi i ex-ante evaluacije. Ove evaluacije imaju za cilj da maksimalno unaprijede raspodjelu budžetskih sredstava u okviru programa i unaprijede kvalitet programa. Ove evaluacije utvrđuju i procjenjuju gdje su prisutne velike razlike, a gdje praznine i potencijal za razvoj, ciljeve koje treba ostvariti, očekivane rezultate,

kvantifikovane ciljeve, koherentnost, ukoliko je potrebno, predložene strategije i kvalitet postupaka sprovođenja, nadgledanja, evaluacije i finansijskog upravljanja. Dodatno, ex-post evaluacijom se ocjenjuju svrsishodnost, efikasnost, djelotvornost, uticaj, održivost i dodata vrijednost po Uniju podrške IPA III u pogledu ostvarivanja ciljeva definisanih u programskim dokumentima. Konačno, i Odbor za nadgledanje IPA-e i sektorski nadgledni odbori su dužni da uzmu u obzir preporuke i zaključke evaluacije.

Evropska komisija razvija metode evaluacije, uključujući standarde kvaliteta i mjerljive indikatore, pri čemu su države korisnice IPA III podrške dužne da prilikom evaluacije primjenjuju te metode. Evaluaciju može sprovesti Evropska komisija ili, u slučaju indirektnog upravljanja konkretnim programima i projektima, Crna Gora.

Konačno, kad god je to moguće i prikladno, rezultati sprovođenja programa i projekata će biti praćeni i ocjenjivani na osnovu unaprijed definisanih, transparentnih, specifičnih i mjerljivih indikatora, prilagođenih specifičnostima i ciljevima IPA-e III. Dodatno, konkretni indikatori se razvijaju u kasnijim fazama sprovođenja podrške, naime na nivou programa i projekata, u saradnji sa predstavnicima Evropske komisije i Delegacije EU u Crnoj Gori.

Datum i mjesto

8. novembar 2022. godine

Potpredsjednica vlade za spoljnu politiku, evropske
integracije i regionalnu saradnju i ministarka

