



Cma 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](http://www.mif.gov.me)

Broj: 09-12-430/22-5888/2

Podgorica, 18.03.2022. godine

**MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA**  
**-n/r ministru, gospodinu prof. dr Ratku Mitroviću-**

Poštovani gospodine Mitroviću,

Povodom *Predloga programa rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine za 2022. godinu*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

U vezi sa tekstrom Predloga programa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, ističemo da se predloženim tekstrom ukazuje na potrebu za izmjenu postojeće regulative sa ciljem uvođenja novih i povećanja postojećih naknada. Programom rada predviđa se izmjena Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine; Uredbe o aktivnostima, odnosno djelatnostima koje emituju gasovi sa efektom staklene baštice za koje se upravljanju otpadom, Zakona o akcizama, Zakona o rudarstvu, Zakona o porezu na upotrebu putničkih motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica i Zakona o zaštiti prirode.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nije saglasno sa inicijativama koje upućuju na izmjenu navedenih propisa sa ciljem uvođenja novih i povećanja postojećih naknada. Podsjećamo da uvođenja novih i povećanja postojećih naknada. Naglašavamo da bi uvođenje navedenih naknada imalo negativan uticaj na ekonomske aktivnosti i konkurentnost, kroz uvođenje dodatnih fiskalnih nameta.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga sa Izvještajem o analizi uticaja propisa navodi se da ukupni planirani prilivi Eko-fonda za 2022. godinu iznose 8.864.469,24€. Planirani prilivi se obezbijeđuju putem Javne aukcije, granta Zelenog klimatskog fonda, uključujući i prenijeto stanje iz prethodne poslovne godine. Ukupni odlivi planirani su u iznosu od 7.448.258,42€. Predlogom programa obezbijeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta nema primjedbi na Predlog programa rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine za 2022. godinu.

S poštovanjem,

**MINISTAR**  
**mr Milojko Spajić**



## OBRAZAC

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma- Fond za zaštitu životne sredine
NAZIV PROPISA	Predlog programa rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine za 2022. godinu
<b>1. Definisanje problema</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</li><li>- Koji su uzroci problema?</li><li>- Koje su posljedice problema?</li><li>- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</li><li>- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Odlukom Vlade Crne Gore od 22.novembra 2018. godine osnovan je Fond za zaštitu životne sredine (u dalnjem tekstu: Eko- fond). Osnivanje Eko- fonda je bila obaveza predviđena Zakonom o životnoj sredini, propisana članom 76, sa ciljem osiguravanja sredstava za finansiranje projekata i programa u oblasti zaštite životne sredine. U skladu sa stavom 2 član 6 Odluke o osnivanju Fonda za zaštitu životne sredine, sredstva se utvrđuju i koriste u skladu sa Finansijskim planom Eko- fonda, dok stavom 1 alineja 4 člana 8, Vlada Crne Gore daje saglasnost na finansijski plan Društva. Imajući u vidu da Finansijski plan, pored Programa rada, predstavlja jedan od važnih mehanizama za obezbeđivanje transparentnosti rada, samim tim sačinjen je na osnovu nadležnosti i obaveza Eko- fonda propisanih zakonskim okvirom.</li><li>- Finansijski plan Eko- fonda za 2022. godinu bazira se na zakonom propisanim izvorima finansiranja, i to od sredstava ostvarenih naplatom;</li><li>- Godišnjih eko- naknada po osnovu izdatih rješenja od strane Agencije za zaštitu životne sredine na osnovu člana 77 Zakona (naknade za uvoz supstanci koje uništavaju ozonski omotač, za ispuštanje zagađujućih materija u vazduh i za stvaranje/deponovanje opasnog otpada);</li><li>- Naknada za prenos emisionih kredita na osnovu člana 3 Uredbe o aktivnostima odnosno djelatnostima koje emituju gasove sa efektom staklene bašte za koje se izdaje dozvola za emisiju gasova sa efektom staklene bašte;</li><li>- Drugim izvorima u skladu sa zakonom.</li><li>- Finansijskim planom za 2022. godinu projektovane su sve relevantne ekonomske kategorije odnosno izvršene su procjene rashoda na osnovu očekivanog poslovanja za sprovođenje aktivnosti shodno Programu rada za 2022. godinu. Nakon usvajanja Programa rada i Finansijskog plana, Eko- fond stiče formalnu mogućnost da sprovodi aktivnosti prema propisanim nadležnostima.</li><li>- Sredstva Eko- fonda koriste se za: finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti na državnom i lokalnom nivou, u cilju očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja stanja u oblasti životne sredine, energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, sprovođenje ciljeva i načela zaštite životne sredine, radi postizanja integralnog i cjelovitog očuvanja kvaliteta životne sredine, očuvanja biološke, geološke i predione raznovrsnosti i racionalnog korišćenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uslova održivog razvoja, kao i ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu.</li><li>- Poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promjene je otvoreno u decembru 2018. godine, a osnivanjem Eko- fonda Vlada Crne Gore je dobila jedan od ključnih mehanizama za finansiranje</li></ul>	

obaveza u toj oblasti. Akcionim planom za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27 - Životna sredina i klimatske promjene, koji je donešen u februaru 2021. godine, definisano je ukupno 251 obaveza za čiju realizaciju je zaduženo 25 institucija, među kojima je prepoznat i Eko-fond. Realizacijom aktivnosti definisanih u ovom Akcionom planu ispunice se sve obaveze koje je EU definisala u Poglavlju 27 kako završnim mjerilima, tako i tekstom Zajedničke pozicije EU za ovo poglavlje.

- Sufinansiranjem projekata u oblasti životne sredine i klimatsko-energetske oblasti, Eko-fond će djelovati i kao jedan od pokretača privrednog i infrastrukturnog razvoja Crne Gore, sve uz uvažavanje najviših standarda zaštite životne sredine.
- Eko-fond će pružiti tehničku podršku privrednim subjektima, lokalnoj samoupravi, državnim organima i pojedincima u pripremi programa ili implementaciji aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine i klime i unaprijeđenja energetske efikasnosti.
- „Status quo“ ili mogućnost „ne činiti (mijenjati) ništa“ podrazumijeva da se stvari ostave onakve kakve i jesu. U tom slučaju nedonošenje Programa rada i Finansijskog plana za 2021. godinu značilo bi nerealizaciju aktivnosti predviđenih navedenim dokumentima. Predloženi Program rada i Finansijski plan Eko-fonda je zasnovan na raspoloživim finansijskim sredstvima i kadrovskim potencijalima Eko-fonda.

## 2. Ciljevi

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

Svojim djelovanjem, Eko-fond će doprinijeti realizaciji strateške vizije Crne Gore kao ekološke države, koja će svojim građanima omogućiti ostvarenje osnovnog prava na čistu i zdravu životnu sredinu. Na ovaj način Eko-fond doprinosi ispunjenju globalnih ciljeva i daje značajan doprinos realizaciji procesa koji su posljedica obaveza preuzetih od strane Vlade Crne Gore u okviru Poglavlja 27-Životna sredina i klimatske promjene, kao i ka relevantnim međunarodnim konvencijama (UNFCCC – Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promjeni klime, UNCBD – Konvencija Ujedinjenih nacija o biološkoj raznovrsnosti, UNCCD – Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv dezertifikacije, Stokholmska Konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama, Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštavanja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, Bazelska konvencija o prekograničnom kretanju otpada, Minamatska konvencija o živi, Pariski sporazum, Protokol iz Montreala, Međunarodna konvencija o spriječavanju zagađivanja sa brodova (MARPOL konvencija), Espoo konvencija, Arhuska konvencija, Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (CLRTAP), Barselonska konvencija).

Donošenje Programa rada i Finansijskog plana za period januar – decembar 2022. imaće za cilj i pružanje podrške projektima od strateškog nacionalnog značaja, koji su utvrđeni u strateškim i planskim dokumentima vezanim uz zaštitu svih komponenti životne sredine i klime i unaprijeđenja energetske efikasnosti.

Srednjoročnim programom rada Vlade 2018-2020 (do donošenja novog) definisana je obaveza da se primjenom principa „zagađivač plaća“ preko Eko-fonda obezbjede sredstva za realizaciju projekata unaprijeđenja stanja u oblasti životne sredine i energetske efikasnosti. Dalje, Nacionalnom strategijom održivog razvoja za period do 2030 u poglavljju za „Finansiranje za održivi razvoj“, kao strateški cilj definisano je uspostavljanje sistema održivog sistema finansiranja životne sredine i očuvanja prirodnog kapitala. Takođe, kroz ispunjavanje ciljeva definisanih drugim nacionalnim strateško planskim dokumentima, doprinijeće se implementaciji strateških dokumenata iz oblasti životne sredine, energetske efikasnosti i klimatskih promjena.

## 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?

Jedini način uređenja ovog pitanja je kroz donošenje predloženog Programa rada i Finansijskog plana za 2022. godinu. "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 potpuna i efikasna implementacija. Naime, nedonošenjem navedenih dokumenata Eko-fond neće biti u mogućnosti da započne aktivnosti namjenskog ulaganja u projekte, programe i ostale aktivnosti zaštite životne sredine i klime i unaprijeđenja energetske efikasnosti u skladu sa ostvarenim prihodima, kao i da pruža tehničku podršku privrednim subjektima, lokalnoj samoupravi, državnim organima i pojedincima u pripremi programa ili implementaciji aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena i unaprijeđenja energetske efikasnosti. Takođe, ovo je i jedan od načina pomoći pri implementaciji obaveza preuzetih u okviru Poglavlja 27-Životna sredina i klimatske promjene.

#### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjeroatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktnе i indirektnе.
- 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 konkurenca.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Ustavom Crne Gore zagarantovano je pravo svakog građanina na zdravu životnu sredinu. Opšti cilj Eko-fonda je da se obezbijedi podrška Crnoj Gori za efikasno sprovođenje i finansiranje projekata u oblasti životne sredine u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti životne sredine. Navedeno ima direktni uticaj na životni standard građana, turizam, poljoprivredu, ekonomiju i ostalo. Direktni pozitivni uticaji su poboljšanje stanja životne sredine, zapošljavanje stanovništva i podrška privredi kroz razne subvencije dok su indirektni povećanje životnog standarda građana smanjenjem zagađenja okoline, što takođe indirektno utiče na ekonomiju kroz priliv turista, itd. Negativnih uticaja nema.

Na osnovu člana 77 Zakona o životnoj sredini ("Sl.list CG", broj 54/16), člana 18 i 46 Zakona o upravnem postupku ("Sl.list CG"; br.56/14, 20/15,40/16 i 37/17) i člana 43 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 87/18, 2/19 i 38/19) Agencija za zaštitu životne sredine donosi dozvole po osnovu kojih se vrše naplate eko-naknada po principu „zagađivač plaća“, odnosno obezbeđuju sredstva za finansiranje Eko-fonda i to: naknade za uvoz supstanci koje uništavaju ozonski omotač, naknade za ispuštanje zagađujućih materija u vazduh, naknade za stvaranje i deponovanje opasnog otpada. Uredbom o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine ("Službeni list CG", br. 33/08, 5/09, 64/09, 40/11, 49/11) utvrđena je visina naknada, način obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine (eko-naknade), koje plaćaju pravna i fizička lica za ispuštanje zagađujućih materija u vazduh, uvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač i stvaranje i deponovanje opasnog otpada. Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma pokrenulo je postupak izmjene i dopune navedene Uredbe u cilju definisanja da se obračun navedenih eko-naknada utvrđuje u rješenjem organa uprave nadležnog za poslove zaštite životne sredine, dok će se naknade uplaćivati na račun Eko-fonda. Donošenja nove Odredbe između ostalog pokrenuto je i sa ciljem uspostavljanja unaprijeđenog i funkcionalnijeg sistema obračuna i naplate eko-naknada, a prevashodno kroz unaprjeđenje katastra zagađivača koji vodi Agencija za zaštitu životne sredine. Predlogom Odluke, koja se trenutno nalazi u procesu donošenja, jedinični iznosi eko-naknada će biti povećani na način da budu uporedivi s iznosima u zemljama u regionu i usklađeni sa indeksom potrošačkih cijena, kao i podsticajni za pravna i fizička lica, na način da ih podstiću na sprovođenje mjera u cilju smanjenja emisija.

- U februaru 2020. godine Vlada je donijela Uredbu o aktivnostima odnosno djelatnostima koje emituju gasove sa efektom staklene bašte za koje se izdaje dozvola za emisiju gasova sa efektom staklene baste kojom se uvodi regulatorni okvir za ograničavanje emisija gasova s efektom staklene bašte iz industrijskih i energetskih postrojenja u zemlji. Pored toga, ona određuje operatore koji učestvuju u trgovini emisijama i određuje ukupan iznos i minimalnu cijenu (24 EUR/tCO<sub>2</sub>) emisijskih kredita koji se prodaju na aukciji, formiranje stabilizacione rezerve, način evidentiranja dodijeljenih emisionih kredita, njihov prenos i korišćenje, kao i svrhu sredstava prikupljenih aukcijom emisionih kredita. Shodno članu 8. je definisano da sredstva prikupljena od emisionih kredita, a u skladu sa članom 3 ove uredbe, uplaćuju se na žiro račun Eko-fonda. Dalje, članom 9. navedene uredbe propisano je da se emisioni krediti, njihov prenos i korišćenje upisuju u registar emisionih kredita koji vodi Fond za zaštitu životne sredine, kao i da za prenos emisionih kredita plaća se naknada u iznosu od 0,1% cijene iz člana 5 ove uredbe Fondu za zaštitu životne sredine. Emisioni krediti dodjeljuju se pravnom licu ili preduzetniku koji upravlja stacionarnim postrojenjem (operator postrojenja) za svaku jedinicu ekvivalentne emisije ugljendioksida koju ostvaruje. Shodno navedenoj Uredbi Eko-fond ostvaruje prihode od naknada za prenos emisionih kredita u iznosu od 0,1% minimalne cijene emisionog kredita koja iznosi 24€/tCO<sub>2</sub>.
- Finansijski plan predviđa da će se rashodi u 2022. godini finansirati iz sopstvenih izvora, pod čime se podrazumijevaju prihodi po osnovu: eko-naknada (5,09%), naknada po osnovu javne aukcije emisionih kredita (84,61%), prenijeto stanje iz prethodne godine (7,28%); kao i iz granta Zelenog klimatskog fonda (3,02%).
- Donošenje godišnjeg Programa rada i Finansijskog plana neće prouzrokovati nikakve dodatne troškove građanima i privredi izuzev obaveznicima plaćanja godišnjih naknada na osnovu člana 77 Zakona o životnoj sredini.
- Svi gore navedeni pozitivni uticaji opravdavaju troškove, pod uslovom da se sve planirane

- aktivnosti realizuje pozitivno i efikasno shodno Planu rada i Finansijskom planu.
- Ne postoji administrativno opterećenje, kao ni biznis barijera.
- Program rada i finansijski plan ne predviđa uvođenje novih naknada u odnosu na već zakonom definisane naknade.

#### **5. Procjena fiskalnog uticaja**

- Da li je potrebno obezbeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbeđenje 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 proistekti 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.
- Iz Budžeta Crne Gore obezbijeden je osnovni kapital Eko-fonda u iznosu od 45.000,00 eura za osnivački ulog i 5.000,00 eura za početak poslovanja Eko-fonda. Ukupni planirani prilivi Eko-fonda za 2022. godinu po osnovu eko-naknada, po osnovu naknada od prodaje emisionih kredita putem poslovne godine iznose 8.864.469,24€..
- Implementacija predloženih dokumenata neće prouzrokovati međunarodne finansijske obaveze.
- Kroz blisku saradnju sa nadležnim ministarstvima: Ministarstvom ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvom ekonomskog razvoja, Ministarstvom kapitalnih investicija, Ministarstvom finansija i socijalnog staranja, radiće se na prilagođavanju i eventualnom proširenju zakonskog okvira za finansiranje zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i klimatskih promjena iz nacionalnih izvora.
- Statutom propisana obaveza Eko-fonda je da, po isteku poslovne godine, sredstva koja preostanu na računu nakon izmirenja obaveza, iskaže kao neraspoređenu dobit, a o raspodjeli dobiti odlučuje Vlada Crne Gore kao Osnivač.
- Poslovne knjige vode se po sistemu dvojnog knjigovodstva dok se poslovne transakcije evidentiraju po metodi fakturisane realizacije shodno Zakonu o računovodstvu, dok su izdaci planirani shodno aktivnostima.
- Zakonskim okvirom su definisane obaveze vezane uz obračun i naplatu eko-naknada i drugih naknada i poreza vezanih za životnu sredinu, energetsku efikasnost i klimu. Zakonski okvir daje čvrstu osnovu za prihode Eko-fonda, ali su u praksi identifikovani problemi u naplati navedenih naknada, što predstavlja potencijalni rizik za uspešno poslovanje Eko-fonda.
- Izvršni direktor Eko-fonda je pripremio i podnio Odboru direktora Predlog programa rada i Finansijski plan. Odbor direktora Eko-fonda usvaja Program rada i Finansijski plan, uz saglasnost Vlade Crne Gore, kao Osnivača.

#### **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

**prihváčeni odnosno nijesu prihváčeni. Obrazložiti.**

- Prilikom izrade predloženih dokumenata nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

**7: Monitoring i evaluacija**

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mјere 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 postoje prepreke za implementaciju Programa rada i Finansijskog plana.

- Mjere koje će biti preduzete tokom realizacije aktivnosti, da bi se ispunili ciljevi su osiguravanje prihoda Eko-fonda putem saradnje sa nadležnim državnim tijelima uključenim u obračun i naplatu eko naknada koje su prihod Eko-fonda, sufinansiranje projekata, programa i ostalih aktivnosti iz djelokruga rada Eko-fonda. U cilju ispunjavanja Programa sve relevantne institucije biće redovno izvještavanje o monitoringu projekata i njihovih efekata (izvještavanje, definisanje i praćenje indikatora uspješnosti).

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su: broj realizovanih projekata i indikatori poboljšanja stanja životne sredine i energetske efikasnosti zatim stepen pozitivnog učinka projekata, programa i ostalih aktivnosti na životnu sredinu.

- Za realizaciju Finansijskog plana za 2022. godinu, odgovoran je Izvršni direktor Eko-fonda koji priprema i podnosi Odboru direktora: predlog Izvještaja o poslovanju, Finansijskog izvještaja i zavšnog računa, koji ga utvrđuje, a usvaja ga Vlade Crne Gore kao Osnivač. Raspodjela sredstava po ovom planu vršiće se u skladu sa donijetim odlukama, Programom rada za 2022. godinu, utvrđenim kriterijumima i mjerilima, zaključenim ugovorima i drugim aktima koje donosi Eko-fond u skladu sa zakonom, u cilju ostvarivanja misije i vizije društva.

Podgorica, 22.02.2022. godine



**MINISTAR**

**Prof. dr Ratko Mitrović**