



Br: 09-12-430/22-18207/2

Podgorica, 27.07.2022. godine

**MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**  
**-n/r ministru, gospodinu Filipu Adžiću-**

Poštovani gospodine Adžiću,

Povodom *Predloga sporazuma između Evropske Unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske Unije*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

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

Uvidom u dostavljeni tekst *Sporazuma* i *Izveštaj o analizi uticaja propisa*, navedeno je da za realizaciju istog potrebno obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore. Potrebna sredstva neophodna su za plaćanje članarine za učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije. Međutim, tačan iznos potrebnih sredstava nije naveden. Naime, proračun za učešće Crne Gore vrši se na osnovu standardne formule za definisanje godišnje članarine koja za obračun uzima u obzir budžet Evropske unije. Kako je navedeno u obrazloženju, primjera radi, kontribucija za učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske Unije u 2021. godini uplaćena je u iznosu od 272.304,00€.

Zakonom i izmjenama i dopuni Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu Ministarstvu unutrašnjih poslova, na Program: *Zaštita i spašavanje* (programski kod 13 002), Potprogram: *Ublažavanje efekata elementarnih nepogoda tehničko-tehnoloških nesreća* (programski kod 13 002 001), Aktivnost: *Zaštite i spašavanja* (programski kod 13 002 001 001) u okviru izdatka 4195-Kontribucije za članstvo u domaćim i međunarodnim organizacijama, planirana su sredstva u iznosu od 150.000,00€.

Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog sporazuma između Evropske Unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske Unije*, uz napomenu da je sredstva potrebna za realizaciju obaveza iz *Sporazuma* potrebno uskladiti sa sredstvima opredijeljenim Ministarstvu unutrašnjih poslova godišnjim Zakonom o budžetu.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
mr. Aleksandar Damjanović

## IZVJEŠTAJ

### O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

<b>PREDLAGAČ</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>NAZIV PROPISA</b>	Sporazum između Evropske Unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske Unije

#### 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)?

Dana 29. septembra 2014. godine, Crna Gora je pristupila Mehanizmu za civilnu zaštitu EU na sastanku generalnih direktora za civilnu zaštitu zemalja članica EU, Evropskog ekonomskog prostora (EEA) i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, zemalja Zapadnog Balkana i Turske, koji je održan u Rimu. Skupština Crne Gore donijela je Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Crne Gore i Evropske unije o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije dana 17. marta 2015. godine koji je objavljen u Službenom listu CG – međunarodni ugovori broj 3/15. Potpisivanjem ovog Memoranduma o razumijevanju Crna Gora je podigla nivo odgovora svojih operativnih struktura, kao i cijelog društva, što je ubrzalo integraciju naše države u savremenu evropsku i širu međunarodnu zajednicu u oblasti civilne zaštite.

- Predloženim Sporazumom se rešavaju problemi nedovoljnih kapaciteta svih subjekata zaštite i spašavanja u slučaju nastanka vanrednih situacija, kroz prihvatanje međunarodne pomoći.
- Izdvajamo samo neke od uzroka problema:
  - nemogućnost obezbjeđivanja stabilnog finansiranja sistema upravljanja u vanrednim situacijama, što je preduslov njegovog efikasnog djelovanja;
  - neuspješno rješavanje pitanja finansiranja pripadnika civilne zaštite;
  - nepostojanje obezbijedene materijalne rezerve za potrebe zaštite i spašavanja, shodno standardima Evropske unije;
  - nemogućnost uspostavljanja Operativno-komunikacionog centra 112 u punom kapacitetu;
  - nedovoljna kadrovska popunjenost i nedostatak adekvatno obučenog kadra....
- Posljedice problema su neadekvatno reagovanje u slučaju nastanka svih vanrednih situacija, nepravovremeno ukazana pomoć ugroženom stanovništvu, kao i nemogućnost smanjenja broja i posljedica mogućih nesreća po ljude, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu.

- Ovdje ne možemo govoriti o pojedinačnim subjektima i u kojoj mjeri mogu biti oštećeni, jer u slučaju nastanka raznih nesreća i katastrofa svi su ranjivi u zavisnosti od jačine i vrste vanredne situacije...

- "Status quo" opcija nije prihvatljiva, jer u slučaju "status quo" opcije ne bi se moglo govoriti o adekvatnom i brzom reagovanju u slučaju nastanka vanrednih situacija zbog nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, usporile bi se integracije naše zemlje u EU u ovoj oblasti, smanjila bi se komunikacija sa relevantnim stručnim i naučnim institucijama koje se bave problemima vanrednih situacija, civilne zaštite, smanjenja rizika od katastrofa...

## 2. Ciljevi

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

- Ciljevi koji će se postići su sljedeći:

- Podizanje nivoa odgovora operativnih struktura za zaštitu i spašavanje, a potom i cijelog društva;
  - Usklađenost zakona i drugih propisa sa standardima Evropske unije i stvaranje uslova za njihovu potpunu implementaciju;
  - Smanjenje broja i posljedica mogućih nesreća po ljude, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu preventivnim djelovanjem;
  - Logistička podrška u dobijanju informacija o resursima opreme i transporta, pristupa opremi i prevoznim sredstvima, uključujući pružanje dodatnih prevoznih sredstava potrebnih za osiguravanje brzog reagovanja u vanrednim situacijama većih razmjera;
  - Učestvovanje u raznim programima i projektima koji omogućavaju stručno osposobljavanje i usavršavanje svih učesnika sistema zaštite i spašavanja;
  - Obezbjedjivanje efikasne međunarodne pomoći i podrške u slučaju vanrednih situacija;
  - Učestvovanje u razvojnim projektima i istraživačkim aktivnostima;
  - Razvijanje kapaciteta za regionalnu, evropsku i međunarodnu saradnju;
  - Uključenost u evropske i međunarodne integracione procese...
- Svi gore navedeni ciljevi su u skladu sa Strategijom za smanjenje rizika od katastrofa sa Dinamičkim planom aktivnosti za sprovođenje Strategije za period 2018-2023. godine koja predstavlja najbitniji strateški dokumenat u oblasti zaštite i spašavanja i ima za cilj sagledavanje izvora postojećih i budućih rizika i uspostavljanje koncepta organizovanog djelovanja državnih i drugih institucija u saniranju vanrednih situacija stvorenih svim oblicima prirodnih, tehničko-tehnoloških i drugih hazarda, radi sprečavanja njihove pojave preventivnim djelovanjem, sprovođenjem adekvatnih operativnih mjera i aktivnosti, kao i ublažavanja njihovih posljedica.

## 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?**

- "Status quo" opcija nije prihvatljiva. Najrealnija i najkorisnija opcija je da Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, potpiše inovirani Sporazum između Evropske Unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske Unije imajući u vidu navedene probleme i ciljeve koje je potrebno postići u narednom periodu u ovoj oblasti.

- Učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije omogućava brže i efikasnije reagovanje u slučaju nastanka vanrednih situacija i olakšava i u velikoj mjeri kvalitet odgovora na vanredne situacije, zbog korišćenja ljudskih i materijalnih resursa drugih država prilikom nastanka prirodnih, tehničko-tehnoloških i drugih hazarda. Takođe, omogućilo bi učestvovanje u raznim programima obuke (uključujući zajedničke kurseve i vježbe, kao i razmjene stručnjaka), na radionicama, seminarima i pilot projektima, kao i pristupanje uslugama Centra za monitoring i informisanje (MIC) i Zajedničkog sistema za komunikaciju i informisanje u slučaju katastrofa (CECIS). Imali bi logističku podršku u dobijanju informacija o resursima opreme i transporta, pristupa opremi i prevoznim sredstvima, uključujući pružanje dodatnih prevoznih sredstava potrebnih za osiguravanje brzog reagovanja u vanrednim situacijama većih razmjera.

Takođe, učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije dovodi do podizanja nivoa odgovora svih operativnih struktura koje te zadatke svakodnevno izvršavaju, a potom i cijelog društva, te ubrzalo integracije naše zemlje u savremenu evropsku i širu međunarodnu zajednicu u oblasti civilne zaštite.

Omogućava prisustvo sastancima Evropske komisije na kojima se donose odluke u vezi civilne zaštite EU, što je značajno zbog sticanja iskustva i znanja u ovoj oblasti u periodu pregovora za pristupanje EU.

Učešće u Mehanizmu dovodi do intenziviranja saradnje i razmjene iskustava i najbolje prakse sa državama članicama EU u oblasti vanrednih situacija, civilne zaštite, smanjenja rizika od katastrofa....., jer danas su države prinuđene da sarađuju na usklađivanju standarda u oblasti sistema zaštite i spašavanja, kako bi time olakšale i učinile efikasnijim aktivnosti zaštite i spašavanja stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine u uslovima vanrednih situacija...

Obaveza potpisivanja inoviranog Sporazuma između Evropske Unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske Unije, kao međunarodnog ugovora, proizilazi iz Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora.

#### **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.**

- Učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije utiče na potpisnike Sporazuma, kao i na strane koje će učestvovati u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU.

- Učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije neće proizvesti troškove građanima i privredi.
- Već navedene pozitivne posljedice koje učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije opravdaće troškove godišnje članarine.
- Učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije neće doprinijeti stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu.
- Nema administrativnih opterećenja i neće se stvoriti 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 implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

- Potrebno je obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za plaćanje članarine za učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU. Finansijska sredstva je neophodno obezbijediti budžetom Ministarstva unutrašnjih poslova, tako da, za učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU, treba planirati finansijska sredstva u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova za naredne fiskalne godine

- Jedine finansijske obaveze koje će imati Crna Gora nakon učešćem u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU je plaćanje godišnje članarine.

- Za učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU neophodna su finansijska sredstva koja se svake godine planiraju u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova, a čiji iznos se utvrđuje shodno definisanoj formuli, a u najbitnijem dijelu zavisi od budžeta EU za tekuću godinu. Tako je primjera radi, iznos kontribucije za učešće u Mehanizmu 2019. godine bio cca 37 000 EUR, 2020. godine cca 52 000 EUR, dok je 2021. godine uplaćen iznos od 272 304 EUR. S obzirom na značajno povećanje iznosa kontribucije prethodnih godina, Evropska komisija je državama članicama predložila modalitet smanjenja godišnje kontribucije za čak 70% tokom perioda od 7 godina (2021-2027), a primjena redukcije iznosa vršiće se i retroaktivno. U tu svrhu neophodno je što hitnije izvršiti reviziju tekućeg bilateralnog sporazuma sa EU o učešću Crne Gore u Mehanizmu civilne zaštite.

- Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

- Pristupanjem Mehanizmu za civilnu zaštitu EU neće se ostvariti prihodi za budžet Crne Gore.
  - Proračun za učešće Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU u svojstvu države učesnice vrši se na osnovu standardne formule za definisanje godišnje članarine.
- U skladu sa inoviranim Sporazumom, početni operativni doprinos koji plaća Crna Gora za svoje učešće u Programu se izračunava za odgovarajuće finansijske godine primjenom prilagodavanja ključa doprinosa.

Prilagodavanje ključa doprinosa će biti:

$$\text{Prilagođen ključ doprinosa} = \text{Ključ doprinosa} \times \text{Koeffcijent}$$

Koeffcijent koji se koristi za gore navedeni obračun za prilagodavanje ključa doprinosa iznosi 0,3.

Ovo prilagodavanje se primjenjuje za vrijeme trajanja Višegodišnjeg finansijskog okvira (2021-2027). Nakon završetka navedenog perioda od 7 godina, Strane zaključuju amandman koji detaljno opisuje prilagodavanje osnovnog finansijskog doprinosa za naredni period.

## 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza 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**
- Nije bilo potrebe za korišćenjem eksterne ekspertize.
- Obavljene su konsultacije sa Evropskom komisijom- Generalnim direktoratom za evropsku civilnu zaštitu i aktivnosti humanitarne pomoći Evropske komisije, Ministarstvom vanjskih poslova i Ministarstvom finansija.
- Glavne sugestije su bile da Crna Gora treba da ima učešća u Mehanizmu za civilnu zaštitu EU zbog svih benefita koji su već navedeni.

## 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?**
- Jedine prepreke za učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije mogu biti ne obezbjeđivanje finansijskih sredstava za ovu namjenu u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova.
- Učešće u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije, a radi ispunjenja ciljeva, primjenjivaće se sljedeće mjere: planiranje i sprovođenje mjera zaštite i spašavanja od svih vrsta hazarda; pružanje pomoći u zaštiti i spašavanju, kao i otklanjanju posljedica od strane zemalja članica Mehanizma za civilnu zaštitu EU; osposobljavanje, usavršavanje i obučavanje svih subjekata zaštite i spašavanja, kao i građana u Crnoj Gori putem brifinga, kurseva, radionica, seminara, te

organizovanja i sprovođenja zajedničkih vježbi za zaštitu i spašavanje itd; razmjena naučnih i tehničkih podataka i druge dokumentacije, koja je značajna za zaštitu od svih vrsta rizika, učestvovanje u izradi zajedničkih projekata...

- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su međunarodni standardi u ovoj oblasti, kao i definisane i preuzete obaveze učešćem u Mehanizmu za civilnu zaštitu Evropske unije.

- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije zaduženi su Ministarstvo unutrašnjih poslova- Direktorat za zaštitu i spašavanje i Evropska komisija- Generalni direktorat za evropsku civilnu zaštitu i aktivnosti humanitarne pomoći Evropske komisije.

Podgorica,

30. 06. 2022. godine

V.D. GENERALNOG DIREKTORA

Miodrag Bešović

*Miodrag Bešović*