

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
NAZIV PROPISA	Nacrt Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu
1. Definiranje 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)?	
- Nacrt Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu je sistemski zakon koji definiše osnivanje nacionalne agencije za plaćanja, njenu strukturu i razdvajanje njenih osnovnih funkcija. Uređuje poslovanje agencije, uspostavljanje ključnih sistema kontrole propisanih EU regulativom, te kontrolne procedure za odobravanje i izvršenje plaćanja iz oba poljoprivredna fonda EU (Evropski garantni fond za poljoprivredu – EAGF i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EAFRD). Agencija će takođe biti nadležna institucija za provođenje mjera ribarske politike i isplatu sredstava iz Evropskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EMFAF). Osim toga, Zakon propisuje posebne administrativne procedure, koje čine pravni okvir za rad kontrolnih mehanizama Agencije kao nacionalne agencije za plaćanja. Zakonom je definisana i nadležnost ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i ruralnog razvoja da daje ili oduzima akreditaciju Agenciji, što je preduslov za isplatu sredstava iz navedenih poljoprivrednih fondova. Nadalje, zakonom se uspostavlja sistem sankcionisanja za slučajeve nepoštovanja i drugi pravni instrumenti u cilju zaštite finansijskih interesa EU i Crne Gore u skladu sa zahtjevima EU. Na kraju, ali ne i najmanje važno, novoosnovana Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu preuzeće zadatak implementacije mjera Instrumenta za pretpristupne mjere za ruralni razvoj (IPARD) od Direktorata za plaćanja koji sada djeluje kao akreditovana IPARD Agencija za plaćanja. - Crna Gora učestvuje u IPARD programu pretpristupne pomoći od 2012. godine. Ovaj program je namijenjen zemljama kandidatima za članstvo u EU. Implementacija IPARD-a je regulisana Okvirnim sporazumom¹ i Sektorskim sporazumom² (međunarodni ugovori zaključeni između Vlade Crne Gore i Evropske komisije i ratifikovani nacionalnim zakonima). Ovim sporazumima su efektivno, u većoj ili manjoj mjeri, utvrđeni svi zahtjevi za sprovođenje mjera ruralnog razvoja koji su u postpristupnom periodu propisani propisima EU. U skladu sa ovim zahtjevima, Crna Gora je akreditovala Direktorata za plaćanja (u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede), a kasnije ju je Komisija EU odobrila (povjerila) kao IPARD Agenciju za plaćanja, koja trenutno sprovodi mjere u okviru IPARD III programa. Jedan od glavnih ciljeva IPARD instrumenta je i priprema institucija (izgradnja institucija) za implementaciju postpristupnih mjera u okviru Zajedničke poljoprivredne politike EU (CAP/ZPP). Stoga je očekivani ishod priprema Crne Gore za članstvo u EU,	

¹Zakon o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije IPARD II,

²Zakon o potvrđivanju Sektorskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije IPARD III.

uspostavljanje Agencije za plaćanja u skladu sa propisima koji se primjenjuju na države članice EU (član 9 Uredbe (EU) 2021/2116) za sprovođenje poljoprivrednih mjera (definisaće se nacionalnim Strateškim planom CAP-a u skladu sa Uredbom (EU) 2021/2115). Vlada Crne Gore je u okviru pretpripravnih pregovora pripremila akcioni plan za uspostavljanje Agencije za plaćanja (Implementacioni plan za uspostavljanje Agencije za plaćanja i IAKS), a ovaj zakon predstavlja ispunjenje obaveze koja proizilazi iz tog strateškog dokumenta.

- U tom kontekstu, ne postoji alternativa uspostavljanju Agencije za plaćanja EU i nacionalnih sredstava podrške u skladu sa CAP-om, jer bez nje, bez obzira na napredak pregovora o Poglavlju 11, Crna Gora neće moći pristupiti sredstvima iz bilo kojeg od poljoprivrednih fondova EU. Član 9 Uredbe (EU) 2021/2116 jasno propisuje da se plaćanja (upravljanje i kontrola) iz EAGF-a i EAFRD-a mogu vršiti samo preko akreditovane Agencije za plaćanja.
- Glavni cilj Zajedničke poljoprivredne politike EU (CAP) je pružiti podršku prihodima i olakšati strukturne promjene u poljoprivrednom sektoru. Iz ovog sektora stoga dolaze i ključni akteri u procesu osnivanja nove institucije. U Crnoj Gori postoji oko 16.000 korisnika finansijske podrške u okviru mjera poljoprivredne politike, a ne očekuje se da će se taj broj značajno promijeniti nakon pristupanja EU, iako će se primarni izvor finansiranja prebaciti iz nacionalnog budžeta u budžet EU. Očekuje se da će ovaj prelaz, sa nacionalnih izvora na fondove EU, proći nesmetano i bez dodatnog administrativnog opterećenja korisnika podrške EU i nacionalnih sredstava.
- Odnos između novoosnovane institucije i korisnika takođe će ostati uglavnom nepromijenjen. Međutim, biće uvedene nove politike, kao što su usklađenost (u vezi sa zaštitom životne sredine, zdravlja bilja i javnog zdravlja i dobrobiti životinja) i socijalne usklađenosti (u vezi sa zaštitom određenih radnih prava), koje će u proces uključiti nove zainteresovane strane, poput ekoloških organizacija i sindikata. Ipak, ovi razvoji nisu direktno povezani sa novom institucijom kao takvom.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navedi usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenjivo.
- Cilj donošenja Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu je da se obezbijedi nacionalni pravni osnov za uspostavljanje potpuno operativne agencije za plaćanja u skladu sa zahtjevima Uredbe (EU) 2021/2116, koja će provoditi mjere utvrđene nacionalnim CAP strateškim planom, (usvojen u skladu sa Uredbom EU 2021/2115), te omogućiti povlačenje sredstava iz EAGF-a, EAFRD-a i EMFAF-a fondova. Osim toga, novi zakon uvodi određene sisteme kontrole iz djelokruga Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS), kao i šire mehanizme i pravila koja će obezbijediti pravilno i zakonito trošenje sredstava iz fondova EU.
- U skladu sa Akcionim planom za uspostavljanje Agencije za plaćanja i IAKS, iz decembra 2024. godine (pravni okvir za osnivanje Agencije za plaćanja), očekuje se da će Nacrt zakona usvojiti Vlada Crne Gore do drugog kvartala 2025. godine. Nacrt zakona će odmah nakon usvajanja od strane Vlade biti upućen u dalju proceduru Skupštini. Detalji u vezi sa primjenom predloženog propisa i druge relevantne pojedinosti će biti regulisani podzakonskim aktom.

3. Opcije :

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje identificiranih problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti i neregulativnu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
 - Objasnite preferiranu opciju.
-
- Kao što je već pomenuto, uspostavljanje operativne Agencije za plaćanje je obaveza koja proizilazi iz pregovaračkog okvira za Poglavlje 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj). To je također preduslov za pristup sredstvima iz oba poljoprivredna fonda kada Crna Gora postane punopravna članica EU. Za razliku od drugih politika EU koje dozvoljavaju pristup strukturnim fondovima (npr. Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (CF)) bez nametanja posebnih organizacionih zahtjeva državama članicama, Zajednička poljoprivredna politika EU (CAP) je visoko regulirana i institucionalno propisana. Štaviše, za sprovođenje plaćanja potrebna je akreditovana Agencija za plaćanja.
 - U ovom kontekstu, uzimajući u obzir proces pregovora sa EU, održavanje „statusa quo“ nikada se nije smatralo održivom opcijom i stoga isti nikada nije dovođen u pitanje, odnosno nije bio predmet rasprave.

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 posledice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?
 - Da li propis podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija?
 - Uključiti se procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.
-
- Usvajanje Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu predstavlja dio usklađivanja Crne Gore sa zahtjevima Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), koja je jedna od glavnih politika EU – posebno u pogledu njenog učešća u budžetu EU. Štaviše, nakon pristupanja EU, od zemlje će se tražiti da usvoji strateški ZPP plan, u skladu sa odredbama Uredbe (EU) 2021/2115, kroz koji mora definisati svoje ciljeve poljoprivredne politike i intervencije potrebne za njihovo postizanje. Nova Agencija za plaćanja će biti odgovorna za sprovođenje ovih intervencija (pored drugih mjera ribarstva i nacionalne politike) i biće dio matrice institucionalnih tijela upravljanja. Zakon također određuje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kao nadležni organ za davanje akreditacije novoosnovanoj Agenciji za plaćanja (član 8 Uredbe (EU) 2021/2116). Ostali elementi sistema upravljanja (kao što je sertifikaciono telo) regulisani su posebnim zakonima. U početku će novoosnovana Agencija za plaćanja preuzeti implementaciju mjera nacionalne poljoprivredne politike i mjera IPARD III programa kojima trenutno upravlja Direktor za plaćanja pri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Kasnije, po pristupanju EU, preuzima implementaciju mjera iz Strateškog plana ZPP. Osnivanjem Agencije za plaćanja kao organa uprave u okviru ministarstva, ona će dobiti neophodnu autonomiju u obavljanju svojih poslova, u skladu kako sa propisima EU, tako i sa zahtjevima Zakona o državnoj upravi (čl. 26–28).

- Nova agencija će preuzeti zaposlene u sadašnjem Direktoratu za plaćanja, kao i njene odgovornosti—posebno završetak implementacije IPARD III programa tokom prvih nekoliko godina nakon pristupanja Crne Gore EU. Zbog zahtjeva za akreditacijom – posebno implementacije informaciono podržanih kontrolnih sistema kao što su IAKS i standardi informacione sigurnosti – mogu se očekivati određeni dodatni troškovi, posebno u početnoj fazi postavljanja i nadogradnje kontrolnih sistema. S druge strane, urediće se i unutrašnja organizacija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, jer Direktorat za plaćanja više neće biti potreban.
- Troškovi vezani za uspostavljanje Agencije za plaćanja i implementaciju njenih sistema kontrole su u potpunosti opravdani, jer će omogućiti pristup finansiranju kako poljoprivrednih fondova, tako i EMFAF-a, koji zajedno predstavljaju jedan od najvećih – ili čak najveći – izvora prihoda za Crnu Goru iz budžeta EU. Implementacija EU ZPP mjera i drugih srodnih politika će, s jedne strane, doprinijeti većoj sigurnosti prihoda za korisnike (približno 16.000 korisnika na direktna plaćanja), a s druge strane, podsticati za restrukturiranje će pomoći u jačanju konkurentnosti crnogorskog poljoprivrednog sektora (uključujući preradu poljoprivredno-prehrambenog sektora i sektora ruralnog turizma) i ruralnih područja.
- Što se tiče finansijske podrške restrukturiranju i ruralnom razvoju, važno je naglasiti da će intervencije EU u ovoj oblasti – koje efikasno sprovodi Agencija za plaćanja – omogućiti znatno veći obim ulaganja u poljoprivredna gazdinstva (uključujući i dogradnju postojećih kapaciteta i razvoj potpuno novih, posebno za mlade poljoprivrednike) u odnosu na ono što je bilo moguće u okviru IPARD III programa. Štaviše, nakon pristupanja Crne Gore EU, implementacija mjera će biti nešto manje zahtjevnost nego u okviru IPARD III programa, zbog manjeg broja kontrola u okviru zajedničkog upravljanja.
- Pored ovoga, nova Agencija za plaćanja će razviti moderne tehnološki podržane sisteme kontrole, u skladu sa trendovima koje zagovara EU, što bi služilo cilju smanjenja administrativnog opterećenja za korisnike.

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.

- Osnivanje Agencije za plaćanja, kako je predviđeno Zakonom o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu, neće zahtijevati posebna finansijska

sredstva, već samo sredstva u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za uspostavljanje novog organa uprave. - U narednim godinama biće potrebna dodatna sredstva za nadogradnju određenih sistema kontrole, posebno komponenti IAKS-a, kao što su LPIS/SIZEP i Registar farmi, koji su već operativni. Takođe, u narednim godinama, u skladu sa Planom implementacije za uspostavljanje Agencije za plaćanja i IAKS, biće neophodno razviti sistem za praćenje područja (AMS), koji je obavezan element IAKS. Takođe, u narednim godinama predviđeno je postepeno povećanje broja zaposlenih. - Zakon neće stvoriti nikakve međunarodne finansijske obaveze. - Neophodna finansijska sredstva obezbijeđena su u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu. - Zakonom je predviđeno donošenje podzakonskih akata, koji neće imati nikakav finansijski uticaj na budžet Crne Gore, jer se odnose na tehničke propise. - U 2024. godini u budžet Crne Gore kreditirano je oko 12 miliona eura. Predviđeno je da će nakon pristupanja EU, godišnji transfer sredstava iz budžeta EU u budžet Crne Gore iznositi do 20 miliona za mjere koje sprovodi Agencija za plaćanja. Metodologija koja se koristi za obračun finansijskih rashoda zasniva se na metodama procjene, kao i prethodnom iskustvu nosioca aktivnosti, posebno iskustvima stečenim tokom implementacije IPARD (Like, II, III) Programa. - Metodologija obračuna i predikcije su sprovedene po osnovu kalkuliranih podataka o potrošnji iz prethodnih godina, te kriterijuma za dodjelu / isplatu podrške u zavisnosti od mjera podrške, kao i na osnovu broja korisnika podrške u prethodnom periodu, kao i predikcija istih za tekuću godinu. - Nisu postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda iz razloga što su primijenjeni jasni pokazatelji koji se odnose na postupak sprovođenja i implementacije subvencija, kao i jasno propisanih kriterijuma na osnovu kojih se vrši isplata podrške. - Nema sugestija Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa.	6. Konsultacije zainteresovanih strana - Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna 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.
- Za izradu ovog zakona formirana je široka radna grupa u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Grupa je sarađivala i sa kolegama koji su radili na Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi gdje su neke teme već propisane važećim i Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. U pripremi zakona angažovana je i međunarodna stručna pomoć kroz projekat Midas, koji finansira Svjetska banka. Pored nadležnog ministarstva, radna grupa je sarađivala i sa ekspertom za nacionalno zakonodavstvo. - U postupku izrade zakona predviđena je javna rasprava na kojoj će zainteresovana javnost imati priliku da se izjasni o predlogu Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu, odnosno o pojedinačnim odredbama u okviru predloženog teksta. Radna grupa nadležna za izradu zakona detaljno će ispitati sve pristigle komentare, sugestije, predloge i sl., te će na osnovu rezultata ove analize u skladu sa tim izmijeniti i dopuniti nacrt teksta. Radna grupa će pripremiti Izvještaj o javnoj raspravi koji će obuhvatiti sva ova pitanja.	

- Osim toga, treba naglasiti da radna grupa ima pristup informacijama o iskustvima osnivanja agencija za plaćanja u novim državama članicama EU, koje je uvijek spremna podijeliti sa ostalim učesnicima u zakonodavnom procesu.
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?
- Nisu identifikovani značajni stvarni rizici koji bi mogli da ometaju primjenu ovog propisa ili da stoje na putu ostvarivanja ciljeva zakona. U kontekstu okruženja i vremenskog okvira u kojem se ovaj zakon priprema, postoji dobro poznata i jasna posvećenost svih aktera u zakonodavnom procesu širem nacionalnom cilju pristupanja EU. Nadalje, pregovarački proces za Poglavlje 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj) već je uspostavio mehanizme (ciljeve i mjerila) kako bi se osiguralo postizanje ciljeva potrebnih za zatvaranje ovog poglavlja. Dio ovog mehanizma je i pomenuti Plan implementacije za uspostavljanje Agencije za plaćanja i IAKS iz decembra 2024. godine. - Kada su u pitanju pokazatelji, treba napomenuti da samo usvajanje Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu, koji daje pravni osnov za rad Agencije za plaćanja i njenih sistema kontrole, već predstavlja pokazatelj napretka u postizanju ciljeva samog propisa. - Sljedeći koraci ili pokazatelji u implementaciji zakona su: • Osnivanje Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu kao organa uprave u sastavu ministarstva (do januara 2026. godine), • Akreditacija Agencije za plaćanja (prije pristupanja Crne Gore EU), • Povlačenje sredstava iz budžeta EU u okviru nacionalnog okvira na 100% (sa nultim ili minimalnim finansijskim korekcijama). - U pogledu kontrole, nadzor nad uspostavljanjem i radom novoformirane Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu, vršiće nadležno Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u skladu sa odredbama Zakona o državnoj upravi, kao i odredbama novog zakona. Treba naglasiti da su agencije za plaćanje ZPP-a, koje u suštini izvršavaju budžet EU i stoga podliježu zajedničkim pravilima u ovoj oblasti ³, među institucijama koje se najstrože prati u EU. Pored gore navedenog nadzora od strane ministarstva (prema nacionalnom zakonu) i službe interne revizije agencije za plaćanja, uključeni su i sljedeći faktori eksterne kontrole: • Državna revizorska institucija (DRI), • Revizorsko tijelo (eksterno revizorsko tijelo – do sada poznato kao IPA revizorsko tijelo), • Revizija od strane Evropske komisije (Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj, Direktorat H), • Evropski revizorski sud (ECA).

³ Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. septembra 2024. o finansijskim pravilima koja se primjenjuju na opći budžet Unije, Službeni list L, 2024/2509 od 26.9.2024.

- Nadalje, agencija za plaćanja, kao organ javne uprave, takođe će biti predmet nadzora nacionalnih inspekcijskih tijela u skladu sa opštim nacionalnim propisima.

Mjesto i datum:

Podgorica 28. april 2025. godine



Starješina:

Vladimir Joković