



Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 05-02-08-040/25-22605/2

Podgorica, 07.07.2025. godine

Za: MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE, Rimski trg br. 46, Podgorica

gospodinu, Vladimiru Jokoviću, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva

Veza: Vaš akt broj: 09-307/25-5953/13 od 04.07.2025. godine

Poštovani gospodine Jokoviću,

Povodom *Predloga zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Dostavljenim zahtjevom navodi se da Predlog zakona predviđa sprovođenje mjera od strane samostalnog organa uprave i uspostavljanje pravnog okvira za sprovođenje mjera podrške poljoprivrednoj politici, politici ruralnog razvoja i politici ribarstva u Crnoj Gori koji će implementirati Agencija za plaćanja, koja će preuzeti nadležnosti, funkcije i kadrovske kapacitete Direktorata za plaćanja koji trenutno funkcioniše u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Donošenje Zakona ima za cilj upravljanje sredstvima iz fondova Evropske unije – EAGF, EAFRD i EMFAF, sprovođenje mjera zajedničke poljoprivredne politike, kao i isplatu i kontrolu sredstava namijenjenih direktnim plaćanjima, mjerama ruralnog razvoja i sektorskim intervencijama. Takođe, Agencija, kao implementaciono tijelo predmetnog zakona, biće odgovorna za upravljanje i održavanje Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS), uključujući administraciju, nadzor, reviziju i sistem sankcionisanja, sve u skladu sa važećim pravilima EU i nacionalnim zakonodavstvom.

Uvidom u dostavljeni materijal i Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, navedeno je da će u narednim godinama biti potrebna dodatna sredstva za nadogradnju određenih sistema kontrole, posebno komponenti IACS-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 IACS, biće neophodno razviti sistem za praćenje područja (AMS), koji je obavezan element IACS sistema. Prema Predlogu Zakona o budžetu za 2025. godinu, za 2026. godinu predviđeno je izdvajanje sredstava iz budžeta u vrijednosti od 3.097.132,43 €, dok je istim Predlogom za 2027. godinu planirano izdvajanje sredstava u iznosu od 3.534.938,58 €, a što ukupno čini 6.632.071,01 €. Takođe, navodi se da je u toku izrada Predloga Implementacionog plana za osnivanje i funkcionisanje Agencije za plaćanja, kojim je za investicije u razvoj i održavanje Agencije za plaćanja u periodu od (uključujući) 2026. do 2027. godine, planirano izdvajanje sredstava u visini ukupno 14.313.700,00 €, odnosno iznos od 8.116.100,00 € za 2026. godinu i iznos od 6.197.600,00 € za 2027. godinu.

Imajući u vidu navedeno, važno je istaći da u pripremi Predloga budžeta za 2025. godinu do 2027. godine nisu uključeni troškovi zakupa i opremanja novih prostorija, a koji su predviđeni budžetom u Predlogu implementacionog plana. Takođe, Predlogom budžeta za 2025. do 2027. godinu nije obuhvaćena izrada softverskih rješenja, već je samo previđeno održavanje postojećih, dok Predlog implementacionog plana uključuje i iznos koji se odnosi na razvoj IACS aplikacija i njihovu integraciju, te da od toga najveći dio otpada na razvoj sistema za nadzor površina (Area Monitoring System) koji se procjenjuje na 1.000.000,00 €. Predlog implementacionog plana uključuje i izradu drugih aplikacija koje bi služile kao alat za obradu zahtjeva za dodjelu / isplatu sredstava podrške u okviru specifičnih mjera koje su previđene ovim zakonom i koje će se bliže urediti podzakonskim aktima, kao i aplikacije koje se tiču finansijskih obrada zahtjeva (računovodstvo i izvršavanje plaćanja), kao i troškovi uvezivanja sa eksternim institucijama i njihovim bazama podataka npr. Centralna banka Crne Gore, baza građana u MUP-u, Poreska uprava, Uprava carina i slično.

Nadalje, navodi se da je Predlogom implementacionog plana u narednim godinama predviđeno postepeno povećanje broja zaposlenih: sa postojećih 150 na 198 do 2026. godine, odnosno na 238 zaposlenih do 2027. godine, a što bi dalje iznosilo 3,02 miliona € u 2026. godini, zatim 3,85 miliona € u 2027. godini, odnosno ukupno 7,06, miliona € u periodu od 2026. do 2027. godine za izdatke za bruto zarade zaposlenih. Važno je istaći da prilikom pripreme budžeta za 2025. godinu nije bilo zvaničnih predviđanja u vezi odvajanja i uspostavljanja Agencije za plaćanja, te su stoga sredstva predviđena Predlogom implementacionog plana i za ove troškove koji se odnose na održavanje novih kancelarijskih prostora, kao i broja zaposlenih, značajnije veća u odnosu na Predlog Budžeta za 2025. godinu.

Usvajanje Zakona o sprovođenju mjera poljoprivredne politike u Crnoj Gori omogućava usklađivanje sa EU Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) i preuzimanje odgovornosti Agencije za plaćanja za implementaciju mjera i kontrolnih sistema, čime se poboljšava upravljanje fondovima. Navodi se da Zakon neće povećati troškove za građane, ali će omogućavati efikasniji pristup sredstvima za 17.000 poljoprivrednih gazdinstava, uz sigurnost kroz sofisticirane e-sisteme. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede procjenjuje da će se troškovi za osnivanje Agencije opravdati jer otvaraju pristup najvećim izvorima prihoda iz EU fondova, a implementacija EU ZPP mjera povećava sigurnost prihoda i konkurentnost poljoprivrede. Dodatno, navodi se da će intervencije EU u restrukturiranju i ruralnom razvoju omogućavati veći obim ulaganja u poljoprivredna gazdinstva, a nakon pristupanja, EU mjere će biti manje zahtjevne nego što su bile u okviru IPARD III programa. Sprovedenje mjera koje se finansiraju iz sva tri fonda otvoriće mogućnosti za ulazak postojećih subjekata u agrobiznis, pa čak stvaranje novih privrednih subjekata (svježa sredstva likvidnosti) i povećati konkurentnost na područjima gdje je do sada bila prisutna ograničena konkurencija. Takođe, navodi se da će Agencija razvijati napredne tehnološke sisteme kontrole koji smanjuju administrativno opterećenje korisnika, a informaciona rješenja će olakšavati donošenje odluka i efikasno upravljanje mjerama.

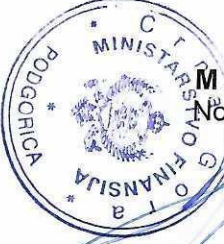
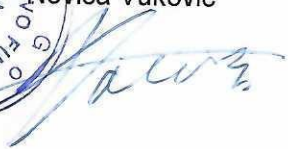
Razmatrajući dostavljenu dokumentaciju, Ministarstvo finansija, sa aspekta državnog budžeta, u načelu nema primjedbi na predmetni akt. Dodatno, napominjemo da će planirana sredstva koja su navedena u procjeni fiskalnog uticaja u Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja biti predmet razmatranja prilikom izrade godišnjeg budžeta, jer Agencija za plaćanje nije planirana kao samostalna organizaciona jedinica niti Zakonom o budžetu za 2025. godinu, niti Srednjoročnim budžetskim okvirom (2025-2027).

Analizom je utvrđeno da je Predlog zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva usaglašen sa sugestijama koje su upućene od strane Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU, sa aspekta uključivanja Nadležnog tijela za akreditaciju, čiju će ulogu imati organizaciona

jedinica oformljena u okviru Ministarstva finansija (član 32). Naime, proces akreditacije Agencije za plaćanja i uspostavljanje Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema u Crnoj Gori, kao i sami proces praćenja poslovanja će upravo odrađivati Direkcija koja će biti formirana u okviru Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU. U skladu sa navedenim i imajući u vidu da je Zakonom predviđeno uspostavljanje adekvatnog okvira za akreditacioni proces i nadgledanje sistema, obavještavamo Vas da nemamo primjedbi na dostavljeni tekst Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva.

Uporedo sa Predlogom zakona, dostavljene su i izmjene Implementacionog plana za uspostavljanje Agencije za plaćanja i uspostavljanje Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema u Crnoj Gori. U isti su uvrštene smjernice u određenim kategorijama date od strane Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU, stoga nemamo daljih primjedbi i smatramo da su oba materijala komplementarna i usaglašena u dijelu preciziranja koraka i aktivnosti vezano za buduće osnivanje i poslovanje Agencije za plaćanje.

S poštovanjem,

**MINISTAR**
Novica Vuković


PREDLOG

ZAKON O SPROVOĐENJU MJERA PODRŠKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE, POLITIKE RURALNOG RAZVOJA I POLITIKE RIBARSTVA

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

Član 1

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način sprovođenja mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva finansiranih iz sredstava Evropske unije i drugih izvora (u daljem tekstu: mjere).

Definicija korisnika mjera

Član 2

Korisnik mjera, u smislu ovog zakona, može da bude nosilac poljoprivrednog gazdinstva, fizičko lice, pravno lice i udruženje pravnih ili fizičkih lica koja obavljaju djelatnost koja je predmet finansiranja, u zavisnosti od konkretne mjere (u daljem tekstu: korisnik).

Nadležnosti Agencije

Član 3

Stručne i sa njima povezane poslove sprovođenja mjera vrši organ uprave nadležan za sprovođenje mjera (u daljem tekstu: Agencija).

Upotreba rodno osjetljivog jezika

Član 4

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

II. SPROVOĐENJE MJERA

Faze postupka

Član 5

Sprovođenje mjera u zavisnosti od konkretne mjere može da obuhvati sljedeće faze:

- 1) objavljivanje javnog poziva za podnošenje zahtjeva za korišćenje sredstava podrške (u daljem tekstu: javni poziv) odnosno drugog akta na osnovu kojeg se mogu koristiti sredstva podrške, koji sadrže uslove, kriterijume prihvatljivosti, rokove i potrebnu dokumentaciju za podnošenje zahtjeva za korišćenje sredstava podrške, u skladu sa propisom iz člana 23 ovog zakona;
- 2) podnošenje zahtjeva za korišćenje sredstava podrške ili jedinstvenog zahtjeva za IAKS mjere podrške (u daljem tekstu: jedinstveni zahtjev) od strane korisnika, u skladu sa javnim pozivom;

- 3) administrativnu kontrolu zahtjeva za korišćenje sredstava podrške;
 - 4) terensku kontrolu zahtjeva za korišćenje sredstava podrške;
 - 5) donošenje odluke o zahtjevu za korišćenje sredstava podrške i drugih odluka u vezi sprovođenja mjera;
 - 6) zaključivanje ugovora o finansijskoj podršci, ako je to predviđeno konkretnom mjerom;
 - 7) isplatu sredstava korisniku, nakon izvršene kontrole ispunjenosti uslova za isplatu sredstava;
 - 8) naknadne kontrole realizacije podrške, u zavisnosti od mjere.
- Agencija je dužna da vodi evidenciju i čuva dokumentaciju o svim fazama postupka u skladu sa zakonom, kao i da obezbijedi da su podaci iz evidencije i dokumentacija uvijek dostupni i na raspolaganju nadzornim i revizorskim organima Crne Gore i Evropske unije.

Javni poziv

Član 6

Agencija priprema i objavljuje javne pozive za podnošenje zahtjeva za korišćenje sredstava podrške, nakon prethodno obavljenih konsultacija sa organom državne uprave nadležnim za poljoprivredu, ruralni razvoj i ribarstvo (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Zahtjev za korišćenje sredstava podrške

Član 7

Zahtjev za korišćenje sredstava podrške se podnosi na obrascu koji se objavljuje uz javni poziv u skladu sa propisom iz člana 23 ovog zakona.

Podnosilac zahtjeva za korišćenje sredstava podrške odgovoran je za istinitost, tačnost i potpunost podataka sadržanih u zahtjevu za korišćenje sredstava podrške i prapratnoj dokumentaciji.

Administrativna kontrola zahtjeva za korišćenje sredstava podrške

Član 8

Administrativna kontrola zahtjeva za korišćenje sredstava podrške obuhvata postupak utvrđivanja činjeničnog stanja uvidom u zahtjev i prapratnu dokumentaciju, uvidom u službene evidencije i registre te sprovođenje unakrsne kontrole, korišćenjem sistema za nadzor površina i drugih sistema iz člana 28 ovog zakona, kao i drugih dokaza kojima se činjenično stanje utvrđuje bez sprovođenja terenske kontrole.

Zahtjev za otklanjanje nedostataka

Član 9

Ako je zahtjev za korišćenje sredstava podrške nepotpun ili nejasan, Agencija je dužna da u roku od tri mjeseca od dana isteka roka za podnošenje zahtjeva od podnosioca zahtjeva pisanim aktom zatraži da otkloni nedostatke i odredi rok u kojem zahtjev mora biti dopunjen ili ispravljen, a koji ne može biti kraći od osam dana.

Agencija može, po sopstvenoj ocjeni, prije obraćanja pisanim aktom iz stava 1 ovog člana da obavijesti podnosioca zahtjeva o uočenim nedostacima i roku za otklanjanje nedostataka putem telefona ili drugog odgovarajućeg sredstva komunikacije, uz sačinjavanje službene zabilješke, ako se time olakšava ostvarivanje prava stranke.

Podnosilac zahtjeva je dužan da nedostatke otkloni u roku određenom u skladu sa st. 1 i 2 ovog člana.

Terenska kontrola zahtjeva za korišćenje sredstava podrške

Član 10

Terenska kontrola zahtjeva za korišćenje sredstava podrške obuhvata utvrđivanje činjeničnog stanja neposrednom kontrolom na terenu koju vrši lice ovlašćeno za terensku kontrolu od strane Agencije (u daljem tekstu: kontrolor), na mjestu obavljanja aktivnosti koja je predmet podrške, kao i na drugim relevantnim mjestima u vezi sa predmetom podrške.

Terenska kontrola iz stava 1 ovog člana vrši se radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za odlučivanje o ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na korišćenje sredstava, kao i za namjenu korišćenja dodijeljenih sredstava.

Tokom vršenja terenske kontrole, kontrolor je dužan da pokaže legitimaciju kojom dokazuje svojstvo ovlašćenog službenog lica.

Terenska kontrola vrši se kod podnosioca zahtjeva, a ako je potrebno i kod dobavljača odnosno drugih pružalaca usluga podnosioca zahtjeva.

O neophodnosti vršenja terenske kontrole, Agencija, odnosno kontrolor će podnosioca zahtjeva obavijestiti pisano, usmeno, telefonom, elektronskom poštom ili na drugi pogodan način propisan zakonom kojim se uređuje upravni postupak, najranije 48 časova prije vršenja terenske kontrole, o čemu se sačinjava službena zabilješka.

Ako bi prethodna najava iz stava 5 ovog člana mogla ugroziti utvrđivanje stvarnog činjeničnog stanja, kontrolor usmeno obavještava podnosica zahtjeva o vršenju terenske kontrole neposredno prije početka kontrole.

Kontrolor je dužan da podnosiocu zahtjeva omogući da prisustvuje terenskoj kontroli.

Podnosioci zahtjeva i lica iz stava 4 ovog člana dužni su da kontroloru obezbijede potpun i nesmetan pristup svim objektima, prostorijama, opremi, imovini i dokumentaciji, kao i informacije, koji su u vezi sa korišćenjem sredstava podrške.

Podaci i dokumentacija pribavljeni tokom kontrole mogu se koristiti isključivo radi utvrđivanja ispunjenosti uslova za korišćenje sredstava podrške u skladu sa ovim zakonom.

Ako kontrolor tokom vršenja kontrole utvrdi da je došlo do povrede zakona ili drugog propisa ili da postoji osnov sumnje da je izvršeno krivično djelo, dužan je da bez odlaganja o tome obavijesti nadležni organ.

Zapisnik o terenskoj kontroli

Član 11

O izvršenoj terenskoj kontroli, kontrolor sačinjava zapisnik.

Zapisnik o izvršenoj terenskoj kontroli sačinjava se u papirnoj ili elektronskoj formi.

Zapisnik koji je sačinjen u elektronskoj formi i bilo koja izjava data tokom kontrole potvrđuju se potpisom korisnika u papirnoj formi ili korišćenjem digitalnog potpisnog tableta.

Zapisnik iz stava 3 ovog člana koji je potpisan elektronskim putem dostavlja se podnosiocu zahtjeva putem elektronske pošte ako se saglasio sa ovim načinom dostave, na adresu koju je prethodno naznačio.

Odluka o zahtjevu za korišćenje sredstava podrške

Član 12

O zahtjevu za korišćenje sredstava podrške Agencija odlučuje rješenjem.

Rješenje iz stava 1 ovog člana donosi se u roku od 90 dana od dana kada su utvrđene sve relevantne činjenice i sprovedene propisane kontrole u skladu sa ovim zakonom.

Agencija će usvojiti zahtjev koji je usklađen sa javnim pozivom, potpun, osnovan i ispunjava sve propisane uslove.

Ako zahtjev usvoji u jednom dijelu, Agencija će istim rješenjem djelimično usvojiti zahtjev i istovremeno ga odbiti u preostalom dijelu.

Stručna podrška

Član 13

Ako je za odlučivanje o pojedinim mjerama neophodno posebno stručno znanje, Agencija može angažovati stručna lica radi davanja obrazloženog stručnog mišljenja.

Saradnja sa drugim organima

Član 14

U vršenju svojih nadležnosti, Agencija sarađuje sa ministarstvima, inspekcijama i drugim državnim organima i javnim institucijama koji utvrđuju i prikupljaju činjenice i dokumentaciju relevantnu za odlučivanje o pravu na podršku i zaštitu finansijskih interesa Crne Gore i Evropske unije.

Organi iz stava 1 ovog člana dužni su da Agenciji dostave činjenice i dokumenta koja su utvrđena ili korišćena u postupcima u okviru njihove nadležnosti, ako te činjenice ili dokumenti mogu uticati na donošenje odluka Agencije.

Agencija može da sarađuje i sa agencijama za plaćanje iz drugih zemalja članica Evropske unije, u skladu sa zakonom.

Dodjela sredstava zaključivanjem ugovora o finansijskoj podršci

Član 15

Nakon donošenja rješenja iz člana 12 ovog zakona, Agencija zaključuje ugovor o finansijskoj podršci sa korisnikom koji je ostvario pravo na dodjelu sredstava, za mjere za koje je to predviđeno.

Ugovor iz stava 1 ovog člana zaključuje se u roku koji se određuje rješenjem Agencije o ostvarivanju prava na dodjelu sredstava podrške od strane korisnika.

Ako korisnik ne potpiše ugovor iz stava 1 ovog člana u roku određenom rješenjem iz stava 2 ovog člana, smatraće se da je odustao od ostvarivanja prava na dodjelu sredstava.

Ako se utvrdi nepravilnost, prevara ili pokušaj prevare u vezi sa dodjelom sredstava ili ako korisnik prekrši odredbe zaključenog ugovora iz stava 1 ovog člana ili ovog zakona, Agencija može da jednostrano raskine ugovor.

Sadržaj ugovora o finansijskoj podršci

Član 16

Ugovor o finansijskoj podršci sadrži odredbe koje se odnose na:

- 1) iznos finansijske podrške;
- 2) trajanje ugovora;
- 3) način i rokove za podnošenje zahtjeva za isplatu;
- 4) prava i obaveze ugovornih strana;
- 5) način i postupak izmjene i dopune ugovora;
- 6) druge elemente koji se odnose na ispunjavanje kriterijuma i uslova iz programa finansijske podrške ili potvrđenih međunarodnih ugovora;
- 7) sankcije za neispunjavanje ugovornih i drugih propisanih obaveza;
- 8) način, postupak i uslove za raskid ugovora.

Isplata sredstava podrške

Član 17

Isplata sredstava podrške vrši se na osnovu zahtjeva za isplatu sredstava podrške koji se podnosi na propisanom obrascu.

Kontrola ispunjenosti uslova za isplatu sredstava podrške obuhvata administrativnu i terensku kontrolu zahtjeva za isplatu, koje se vrše na način iz čl. 8 i 10 ovog zakona.

O zahtjevu za isplatu sredstava podrške Agencija odlučuje rješenjem.

Agencija će usvojiti zahtjev za isplatu sredstava podrške koji je u skladu sa javnim pozivom, potpun, osnovan i ispunjava sve propisane uslove.

Ako Agencija utvrdi da zahtjev za isplatu sredstava podrške nije u skladu sa stavom 4 ovog člana, u cjelini ili jednom dijelu, kao i u slučajevima vještački stvorenih uslova od strane korisnika, namjernog prikazivanja neprihvatljivih troškova, upotrebe falsifikovane dokumentacije ili onemogućavanja kontrole rješenjem će odbiti zahtjev za isplatu sredstava podrške ili umanjiti odobreni iznos podrške, u zavisnosti od konkretnog slučaja.

Naknadna kontrola korišćenja sredstava podrške

Član 18

Naknadna kontrola realizacije podrške vrši se po službenoj dužnosti, nakon izvršene isplate sredstava podrške, na način iz čl. 8 i 10 ovog zakona.

Ako se naknadnom kontrolom iz stava 1 ovog člana utvrdi nepravilnosti u skladu sa propisom iz člana 23 ovog zakona, Agencija donosi rješenje o povraćaju sredstava podrške.

Povraćaj sredstava podrške iz stava 2 ovog člana podrazumjeva povraćaj isplaćenih sredstava u cjelini ili djelimično, do maksimalnog iznosa koji je isplaćen korisniku u istoj upravnoj stvari.

Na iznos neplaćene ili manje plaćene obaveze po osnovu povraćaja sredstava podrške iz stava 3 ovog člana, obračunava se i plaća zatezna kamata po zakonskoj stopi.

Isključenje korisnika

Član 19

Agencija tokom sprovođenja mjera može rješenjem isključiti korisnika iz prava na prijavu za jednu ili više mjera u trajanju do pet kalendarskih godina, računajući od godine u kojoj je rješenje donijeto, u skladu sa zakonom kojim se uređuje razvoj poljoprivrede, odnosno propisom iz člana 23 ovog zakona.

Žalba Član 20

Protiv rješenja Agencije iz čl. 12, 17, 18 i 19 može se izjaviti žalba Ministarstvu. Žalba na rješenja Agencije ne odlaže izvršenje rješenja.

Viša sila i vanredne okolnosti Član 21

Prilikom odlučivanja o zahtjevu za korišćenje ili isplatu sredstava podrške, kao i u daljem toku kontrole sprovođenja mjera, Agencija može uzeti u obzir, odnosno priznati slučajeve više sile ili vanrednih okolnosti, koji privremeno ili trajno onemogućavaju ili otežavaju sprovođenje poljoprivrednih aktivnosti.

Slučajevi više sile i vanrednih okolnosti iz stava 1 ovog člana, mogu da budu:

- 1) ozbiljna prirodna katastrofa, nepovoljni vremenski uslovi uporedivi sa prirodnim katastrofama, ekstremne meteorološke pojave ili druge vanredne okolnosti koje ozbiljno pogađaju gazdinstvo;
- 2) uništenje objekata, poljoprivredne mehanizacije i infrastrukture na gazdinstvu usljed nezgode;
- 3) izbijanje epizootičke ili bolesti bilja, ili prisutnost biljne štetočine koja djelimično ili u cjelosti pogađa stoku ili usjeve korisnika;
- 4) eksproprijacija cijelog ili značajnog dijela gazdinstva, ako se takva eksproprijacija nije mogla predvidjeti na dan podnošenja zahtjeva;
- 5) smrt korisnika;
- 6) dugotrajna radna nesposobnost korisnika;
- 7) gubitak ili smrt stoke usljed napada divljih životinja, uprkos sprovođenju svih propisanih mjera;
- 8) smrt stoke usljed nesreće (požar, udar groma, strujni udar, padovi i slično);
- 9) oštećenje poljoprivrednog zemljišta od divljih životinja;
- 10) izbijanje bolesti ili štetočina u pčelinjaku, koje zahtijevaju uništenje zaraženih pčela ili zamjenu pčelinjih kolonija;
- 11) promjena veličine zemljišta na gazdinstvu, načina korišćenja ili metode upravljanja gazdinstvom, nezavisno od volje korisnika;
- 12) drugi slični slučajevi koji su izvan kontrole korisnika, izuzetni, nepredvidljivi i onemogućavaju ili znatno otežavaju sprovođenje mjera, a koje Agencija, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, ocijeni kao opravdane.

Slučajevi više sile ili vanrednih okolnosti moraju se prijaviti Agenciji u pisanom obliku, uz prilaganje odgovarajućih dokaza, u roku od 15 dana od dana kada se stvore uslovi za prijavljivanje, zavisno od konkretnog slučaja iz stava 2 ovog člana.

Poništavanje rješenja

Član 22

Ako Agencija nakon donošenja rješenja, po službenoj dužnosti ili na zahtjev korisnika ili na osnovu konačnog izvještaja ili drugog konačnog akta nadležnog nadzornog ili revizorskog organa utvrdi da su činjenice pogrešno ili nepotpuno utvrđene ili je pogrešno primijenjena odredba materijalnog prava, to rješenje će poništiti i donijeti novo, u roku od pet godina od dana dostavljanja rješenja korisniku.

Kao datum donošenja rješenja smatraće se datum donošenja prvobitnog rješenja.

Ako novo rješenje iz stava 1 ovog člana ima za posljedicu umanj enje ili oduzimanje prava na korišćenje sredstava korisniku, Agencija će tim rješenjem naložiti povraćaj isplaćenih sredstava i odrediti rok za povraćaj ili može sprovesti prebijanje potraživanja.

Ako korisnik ne izvrši povraćaj sredstava u ostavljenom roku obračunava se i plaća zatezna kamata po zakonskoj stopi.

U slučaju iz st. 3 i 4 ovog člana uračunavanje izmirenja obaveza korisnika vrši se sljedećim redoslijedom: prvo glavnica, a potom kamata.

Ako se povraćaj sredstava vrši usljed administrativne greške Agencije, zatezna kamata se ne obračunava.

Podzakonski akt za sprovođenje mjera

Član 23

Bliže uslove za korišćenje i isplatu sredstava podrške, način sprovođenja mjera i pojedinih faza sprovođenja mjera, kontrolni sistem, način podnošenja zahtjeva za korišćenje sredstava podrške i obrasce zahtjeva, kriterijume za bodovanje, rokove u postupku sprovođenja mjera, upravne kazne, način postupanja u slučajevima više sile ili vanrednih okolnosti propisuje Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

III. INTEGRISANI ADMINISTRATIVNI I KONTROLNI SISTEM

Sadržaj integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema

Član 24

Integrisani administrativni i kontrolni sistem (IAKS) je sveobuhvatan sistem za upravljanje, praćenje i kontrolu sprovođenja mjera poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, koji se sastoji od kontrolnih procedura, baza podataka i obrazaca i koji se primjenjuje na mjere zasnovane na površini i broju životinja i na sprovođenje drugih mjera potrebnih u skladu sa ovim zakonom.

Registri kojima upravlja Agencija

Član 25

Za potrebe sprovođenja mjera, Agencija uspostavlja i upravlja sljedećim registrima:

- sistem identifikacije poljoprivrednih parcela (u daljem tekstu: LPIS/SIZEP sistem);
- sistem za geoprostorne zahtjeve i zahtjeve povezane sa životinjama;
- sistem za identifikaciju korisnika intervencija i mjera, koji će se voditi u okviru Registra poljoprivrednih gazdinstava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- sistem za nadzor površina;
- sistem kontrola i kazni.

Pored registara iz stava 1 ovog člana, Agencija uspostavlja i upravlja drugim registrima, evidencijama i bazama podataka u skladu sa zakonom.

Radi korišćenja registara iz st. 1 i 2 ovog člana i sprovođenja mjera, Agencija uspostavlja digitalne, grafičke i numeričke baze podataka (kontrolni slojevi) koje sadrže konkretne podatke za provjeru usklađenosti sa pojedinačnim ili grupama zahtjeva za sprovođenje, ili pojedinačnim ili grupnim uslovima i kriterijumima prihvatljivosti, kao i za primjenu relevantnih sankcija u skladu sa ovim zakonom.

LPIS/SIZEP sistem

Član 26

LPIS/SIZEP sistem je geografski informacioni sistem (GIS) koji sadrži podatke o referentnim parcelama, poljoprivrednim gazdinstvima i prostorne podatke.

LPIS/SIZEP sistem se vodi u digitalnoj grafičkoj formi.

U LPIS/SIZEP sistem se upisuju poljoprivredna gazdinstva, koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava koji se vodi u skladu sa zakonom koji se uređuje oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i sve poljoprivredne površine koje to poljoprivredno gazdinstvo koristi, odnosno referentne parcele.

Referentna parcela (u daljem tekstu: SIZEP parcela) iz stava 3 ovog člana jeste „Farmer blok”, koji predstavlja neprekidnu površinu poljoprivrednog zemljišta koju obrađuje jedno poljoprivredno gazdinstvo, klasifikovanu prema vrsti upotrebe zemljišta. SIZEP parcela predstavlja referentnu parcelu za sve mjere zasnovane na površini.

Granice SIZEP parcele unose se foto-interpretacijom poljoprivrednog zemljišta korišćenjem DOF (digitalni ortofoto) mapa, na osnovu izjave nosioca poljoprivrednog gazdinstva o korišćenju zemljišta.

Foto-interpretacija podrazumijeva postupak identifikacije poljoprivrednih površinena DOF mapama i vektorizacija SIZEP parcela prema vidljivim granicama korišćenja.

Za unos SIZEP parcele iz stava 4 ovog člana koja se odnosi na korišćenje državnog poljoprivrednog zemljišta, potrebno je dostaviti dokaz o pravu korišćenja u skladu sa važećim propisima.

Prostorne podloge, kao što su digitalni model reljefa, katastarske parcele i administrativne jedinice, koje se koriste u LPIS/SIZEP sistemu, preuzimaju se od organa uprave nadležnog za vođenje katastra nepokretnosti.

DOF mape, kao osnovne prostorne podloge prostorni slojevi, dobijaju se putem avionskog ili satelitskog snimanja i izrađuju se u trogodišnjim ciklusima za čitavu teritoriju Crne Gore, tokom vegetativnog perioda godine.

Agencija ažurira LPIS/SIZEP sistem po završetku izrade nove DOF mape.

Ako tokom prijave korišćenja poljoprivrednog zemljišta ili prijave promjene korišćenja već registrovanog poljoprivrednog zemljišta dođe do preklapanja površina među poljoprivrednih gazdinstvima, Agencija obavještava te nosioce poljoprivrednih gazdinstava i poziva ih na usklađivanje.

Ako do usklađivanja ne dođe, unos u LPIS/SIZEP sistem vrši se na osnovu dokaza o vlasništvu ili pravu korišćenja.

Podaci o SIZEP parcelama su javno dostupni i mogu se pregledati putem web aplikacije „LPIS/SIZEP pregledač”.

Bliži sadržaj, način uspostavljanja, održavanja i ažuriranja LPIS/SIZEP sistema propisuje Ministarstvo.

Sistem za geoprostorne zahtjeve i zahtjeve povezane sa životinjama

Član 27

Sistem za geoprostorne zahtjeve i zahtjeve povezane sa životinjama predstavlja geoprostornu evidenciju jedinstvenog zahtjeva, koja se vodi u elektronskoj formi.

Evidencija zahtjeva sadrži:

- 1) podatke o podnosiocu zahtjeva: opšte podatke o poljoprivrednom gazdinstvu, podatke o parcelama registrovanim u LPIS/SIZEP sistem, parcelama prijavljenim prethodne godine i podatke o životinjama;
- 2) podatke o traženoj podršci u okviru jedinstvenog zahtjeva: za biljnu i stočarsku proizvodnju, ovlašćenja i obrazac jedinstvenog zahtjeva;
- 3) geoprostornu evidenciju za podršku sa mogućnošću kreiranja i izmjene parcela sa usjevima/zasadima i izborom mjere podrške;
- 4) slučajeve više sile;
- 5) izmjene jedinstvenog zahtjeva;
- 6) povlačenje jedinstvenog zahtjeva u cjelosti ili djelimično.

Bliži sadržaj sistema evidencije zahtjeva, način i sisteme kontrole zahtjeva podnijetih putem ovog sistema, kao i obrazac jedinstvenog zahtjeva propisuje Vlada.

Sistem nadzora površina

Član 28

Agencija uspostavlja i vodi sistem nadzora površina koji, u svrhu utvrđivanja činjeničnog stanja, omogućava redovno i sistematsko posmatranje, praćenje i procjenu aktivnosti i praksi na poljoprivrednom zemljištu u Crnoj Gori, korišćenjem podataka sa Sentinel satelita u okviru Copernicus programa, drugih ekvivalentnih satelitskih podataka, podataka dobijenih daljinskim osmatranjem, fotografija sa geografskom oznakom i drugih odgovarajućih dokaza.

Sistem kontrola i kazni

Član 29

Agencija uspostavlja sistem kontrola i kazni radi upravljanja rizicima i zaštite finansijskih interesa Crne Gore i Evropske unije.

Sistem kontrola treba da obezbijedi zakonitost i pravilnost isplata, kao i sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti i prevare.

Radi provjere usklađenosti sa pravilima za dodjelu ili isplatu sredstava u okviru mjera, pravilima usklađenosti, socijalne usklađenosti i drugim pravilima, a za potrebe sprovođenja sistema kontrola i kazni, Agencija će smatrati da namjerno nepoštovanje pravila postoji kada okolnosti jasno ukazuju da je podnosilac zahtjeva bio svjestan da će njegovo postupanje ili propuštanje dovesti do neusklađenosti, ali je i pored toga želio takav ishod ili je prihvatio da do njega može doći.

Alat za brzu elektronsku komunikaciju

Član 30

Agencija uspostavlja softversko rješenje za brzu elektronsku komunikaciju koje omogućava elektronsku razmjenu informacija i dokumenata između Agencije i korisnika.

Korišćenje rješenja iz stava 1 ovog člana obavezno je za komunikaciju između Agencije i korisnika, ako je to propisano propisom Vlade, kao i ako Agencija utvrđuje činjenično stanje na osnovu podataka dobijenih korišćenjem sistema nadzora površina iz člana 28 ovog zakona.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, rješenje se koristi za sljedeće oblike komunikacije:

- 1) obavješćavanje korisnika o utvrđenom činjeničnom stanju koje je Agencija utvrdila korišćenjem sistema nadzora površina iz člana 28 ovog zakona; i
- 2) omogućavanje korisniku da dostavi izjavu o tako utvrđenom činjeničnom stanju i da dostavi dokaze.

Rješenje iz stava 1 ovog člana se može koristiti i za druge oblike komunikacije između Agencije i korisnika, ako je to predviđeno propisom Vlade, pri čemu se odredbe ovog člana shodno primjenjuju.

IV. AKREDITACIJA

Interni sistem kontrole Agencije

Član 31

U vezi sa sprovođenjem mjera koje se finansiraju iz sredstava Evropske unije, iz Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi i Evropskog fonda za ruralni razvoj, Agencija će uspostaviti i upravljati internim sistemom kontrole, u okviru principa podijeljenog upravljanja međusobne podjele zadataka odobravanja, isplata i računovodstva, koji obezbjeđuje sljedeće dodatne garancije u pogledu plaćanja koja se izvršavaju i u pogledu dostave i čuvanja informacija:

- 1) za vrste mjere: da su rashodi potkrijepljeni odgovarajućim prijavljenim ostvarenjem i da su ostvareni usklađeni sa primjenjivim sistemima upravljanja, zakoniti i pravilni;
- 2) da su izvršena plaćanja tačno i sveobuhvatno evidentirana u okviru zasebnog računovodstva;
- 3) da se sprovode kontrole u skladu sa zakonom;
- 4) da se potrebna dokumenta podnose u rokovima i u obliku u skladu sa zakonom;
- 5) da su dokumenta dostupna i čuvaju se na način koji osigurava njihovu cjelovitost, valjanost i čitljivost tokom vremena, što se odnosi i na elektronska dokumenta u skladu sa zakonom.

Akreditacija Agencije

Član 32

Agencija u poslovima koji se odnose na sprovođenje mjera koje se finansiraju iz Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi i Evropskog fonda za ruralni razvoj se akredituje od strane posebne organizacione jedinice u okviru organa državne uprave nadležnog za poslove finansija, uspostavljene da upravlja strukturama i vrši akreditaciju

nacionalnog institucionalnog okvira za sprovođenje finansijske podrške Evropske unije (u daljem tekstu: Nadležno tijelo).

Za potrebe akreditacije, Agencija mora imati uspostavljenu adekvatnu organizaciju i adekvatan sistem unutrašnje kontrole u pogledu:

- 1) unutrašnjeg okruženja;
- 2) kontrolnih aktivnosti;
- 3) informacija i komunikacije;
- 4) praćenja.

Nadležno tijelo obavlja funkciju koja se odnosi na korišćenje sredstava iz Evropskog fonda za ruralni razvoj i Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi, kao i na pravila upravljanja i kontrole u okviru Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije.

Nadležno tijelo je odgovorno za uspostavljanje, akreditaciju i stalni nadzor nad sistemom rada Agencije, te obezbjeđuje da sistem upravljanja i kontrole ispunjava sve kriterijume propisane za akreditaciju.

Nadležno tijelo:

- vrši ocjenu ispunjenosti akreditacionih uslova i izdaje akreditaciju Agenciji;
- prati funkcionisanje unutrašnjeg kontrolnog okvira Agencije, uključujući procjenu funkcionalne nezavisnosti, stabilnosti organizacione strukture i raspoloživih kadrovskih kapaciteta;
- upravlja sistemom za identifikaciju, prijavljivanje i postupanje u slučajevima nepravilnosti, kao i tretmanom rizika u vezi sa korišćenjem sredstava iz fondova Evropske unije;
- sprovodi kontinuirani nadzor i evaluaciju usklađenosti Agencije sa kriterijumima za akreditaciju i, kada je potrebno, pokreće korektivne mjere, uključujući privremenu obustavu ili povlačenje akreditacije;
- uspostavlja i održava funkcionalan sistem izvještavanja i komunikacije sa Evropskom komisijom o pitanjima akreditacije, nadzora, identifikovanih nepravilnosti i rizika;
- koordinira saradnju sa nezavisnim revizorskim tijelima koja sprovode reviziju sistema upravljanja i kontrole korišćenja sredstava EU u skladu sa zahtjevima Evropske unije.

U slučaju ispunjenosti uslova i kriterijuma iz stava 2 ovog člana i nakon dostavljanja dokaza o ispunjenosti svih uslova i kriterijuma,

Nadležno tijelo donosi akt o akreditaciji Agencije za sprovođenje mjera, ako utvrdi da Agencija ispunjava uslove i kriterijume iz stava 2 ovog člana.

Ako se nakon izdavanja akta o akreditaciji utvrdi da Agencija više ne ispunjava propisane uslove ili kriterijume, Nadležno tijelo donosi akt o oduzimanju akreditacije, s tim da može izdati privremenu akreditaciju i naložiti mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka, uz ostavljanje roka za to otklanjanje.

Nadležno tijelo djeluje nezavisno u vršenju funkcija iz ovog člana i obavezuje se da obezbijedi objektivnost, nepristrasnost i profesionalni integritet u postupcima akreditacije i nadzora.

U vršenju svojih nadležnosti, Nadležno tijelo sarađuje sa Agencijom, Ministarstvom, kao i sa drugim nadležnim institucijama i tijelima za sertifikaciju i reviziju.

Bliže uslove i način akreditacije, organizaciju i način rada Nadležnog tijela, kao i postupak izdavanja, oduzimanja i preispitivanja akreditacije propisuje Vlada.

V. JAVNOST RADA AGENCIJE

Registar korisnika

Član 33

Agencija vodi registar korisnika koji sadrži sljedeće podatke:

- 1) jedinstveni identifikacioni broj korisnika;
- 2) vrste korisnika;
- 3) broj i status aktivnosti transakcionog računa;
- 4) status aktivnosti korisnika.

Bližu sadržinu i način vođenja registra korisnika propisuje Ministarstvo.

Javni pristup podacima

Član 34

Podaci iz registara i evidencija koje vodi Agencija su javni, osim onih podataka koji su, u skladu sa zakonom, označeni kao tajni ili zaštićeni kao lični ili povjerljivi podaci ili poslovna tajna.

Transparentnost

Član 35

Agencija do kraja tekuće godine za prethodnu godinu objavljuje spisak korisnika koji su ostvarili pravo na podršku iz Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi, Evropskog fonda za ruralni razvoj, Evropskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, IPARD programa, kao i iz mjera koje se finansiraju iz nacionalnih izvora.

Obrasci zahtjeva iz čl. 7 i 17 ovog zakona moraju da sadrže tekst izjave kojom korisnici daju saglasnost da njihovi podaci budu objavljeni u skladu sa stavom 1 ovog člana i da mogu biti predmet obrade od strane revizorskih i istražnih nacionalnih organa ili tijela Evropske unije.

Agencija je dužna da štiti podatke o ličnosti iz stava 2 ovog člana u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

VI. NADZOR

Vršenje nadzora

Član 36

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i podzakonskih akata donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNA ODREDBA

Rok za donošenje podzakonskih akata

Član 37

Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja propisa iz stava 1 ovog člana primijenjivaće se:

- Uredba o realizaciji i postupku korišćenja sredstava iz instrumenta pretpristupne pomoći Evropske unije (IPARD II program) ("Službeni list CG", br. 16/16, 4/18, 11/18, 46/19, 8/20, 19/20, 43/21, 60/21, 91/21, 118/21, 24/22, 123/22, 79/23 i 121/23);
- Uredba o realizaciji i postupku korišćenja sredstava iz instrumenta pretpristupne pomoći Evropske unije (IPARD III Program) („Službeni list CG“, br. 20/24 i 76/24);
- Pravilnik o bližoj sadržini i načinu uspostavljanja evidencije parcela poljoprivrednog zemljišta ("Službeni list CG", br. 37/18, 32/23 i 52/24).

Započeti postupci

Član 38

Postupci započeti u skladu sa Uredbom o realizaciji i postupku korišćenja sredstava iz instrumenta pretpristupne pomoći Evropske unije (IPARD II program) ("Službeni list CG", br. 16/16, 4/18, 11/18, 46/19, 8/20, 19/20, 43/21, 60/21, 91/21, 118/21, 24/22, 123/22, 79/23 i 121/23) i Uredbom o realizaciji i postupku korišćenja sredstava iz instrumenta pretpristupne pomoći Evropske unije (IPARD III Program) („Službeni list CG“ br. 20/24 i 76/24), do dana stupanja na snagu ovog zakona okončaće se u skladu sa tim uredbama.

Rok za ispunjenje uslova za akreditaciju

Član 39

Agencija će ispuniti uslove iz člana 32 stav 2 ovog zakona u roku od 30 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Odložena primjena

Član 40

Odredbe čl. 28 i 30, člana 32 st. 1, 3, 4 i 5 i člana 35 ovog zakona primjenjuju se od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Stupanje na snagu

Član 41

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona sadržan je u članu 16 stav 1 tač. 1 i 4 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakonom se omogućava uspostavljanje pravnog okvira za sprovođenje mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, te pravnog okvira kojim će biti regulisana pravila na osnovu kojih će postupati Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu, kao organ uprave, sa ciljem omogućavanja efikasnijeg sprovođenja aktivnosti iz njene nadležnosti, što će imati za posljedicu efikasnije sprovođenje mjera poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, kako su definisane strateškim dokumentima.

Razlozi za donošenje ovog zakona neposredno su vezani za proces pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji, odnosno za potrebu daljeg i konzistentnijeg usklađivanja zakonodavnih aktivnosti iz ove oblasti sa pravom Evropske unije. Na taj način, daje se doprinos lakšoj integraciji Crne Gore u unutrašnje tržište Evropske unije, a korisnicima jasniji regulatorni okvir u pogledu ostvarivanja prava na podršku definisana predmetnim zakonskim tekstom.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Na osnovu prethodno iznijetog stanovišta o neophodnosti potpune harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, priprema predmetnog Zakona podrazumijevala je potpuno usklađivanje teksta zakona sa sljedećim važećim aktima iz prava Evropske unije:

- Uredba Evropskog parlamenta i Savjeta 2021/2116 od 2. decembra 2021. godine o finansiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike, te upravljanju njom i o stavljanju van snage Uredbe (EU) br. 1306/2013;
- Delegirana uredba Evropske komisije (EU) 2022/127 od 7. decembra 2021. godine o dopuni Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskog parlamenta i Savjeta pravilima o agencijama za plaćanja i drugim tijelima, finansijskom upravljanju, poravnanju računa sredstvima osiguranja i upotrebi eura;
- Implementaciona uredba Komisije (EU) 2022/128 od 21. decembra 2021. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskog parlamenta i Savjeta u pogledu agencija za plaćanja i drugih tijela, finansijskog upravljanja, poravnanja računa, provjera, sredstava osiguranja i transparentnosti;

- Delegirana uredba Komisije (EU) 2022/1172 od 4. maja 2022. o dopuni Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskog parlamenta i Savjeta u pogledu integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema u zajedničkoj poljoprivrednoj politici te primjene i obračuna administrativnih kazni za usklađenost;
- Implementaciona uredba Komisije (EU) 2022/1173 od 31. maja 2022. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskog parlamenta i Savjeta u pogledu integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema u zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

DIO I – OSNOVNE ODREDBE

U Osnovnim odredbama zakona predviđeno je da je njegov predmet uređivanje uslova i načina sprovođenja mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i ribarstva finansiranih iz sredstava Evropske unije i drugih izvora. Pored toga, definisan je i pojam korisnika mjera, kao pojam koji je ključan za razumjevanje cjelokupnog teksta zakona, kao i koncepta sprovođenja mjera koji se ovim zakonom teži uspostaviti na jedinstven način. Dodatno, s obzirom da se zakonskim tekstom predviđa i način sprovođenja postupaka mjera podrške, osnovnim odredbama zakona ukazano je na činjenicu da stručne i sa njima povezane poslove sprovođenja mjera vrši organ uprave nadležan za sprovođenje mjera, u vidu Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu.

DIO II – SPROVOĐENJE MJERA

Zakon reguliše i pitanje postupka pred Agencijom, sa ciljem sprovođenja mjera poljoprivredne politike, ruralnog razvoja i ribarstva. S tim u vezi, detaljno je regulisan upravni postupak koji će biti sproveden pred Agencijom, i to, kao naznačajnija, pitanja o fazama postupka, formi zahtjeva, rokovima za donošenje rješenja te sam postupak otklanjanja nedostataka u zahtjevu, vrste i način sprovođenja kontrola, pitanja od značaja za žalbeni postupak, pitanje slučaja više sile i ostala pravila neophodna za detaljno regulisanja značajnih pitanja iz ovog dijela. Dodatno, saradnja Agencije sa drugim organima takođe je promovisana kao značajan alat u regulisanju funkcija koje sama Agencija treba da sprovodi, u skladu sa zakonom.

DIO III – INTEGRISANI ADMINISTRATIVNI I KONTROLNI SISTEM

U ovom dijelu predviđena je neophodnost uspostavljanja IAKS sistema, i njegovog upravljanja od strane Agencije, koji sistem obuhvata više sistema. Nadalje, smisao i sadržaj tih sistema detaljnije je pojašnjen u tekstu zakona, sa ciljem da se zakonskim tekstom uredi sadržaj tih sistema, njihova forma i bliži podaci o elementima koji čine sastavni dio relevantnog sistema.

DIO IV – AKREDITACIJA

Zakon reguliše bitna pitanja neophodna za funkcionisanje Agencije, kao organa uprave. S tim u vezi, utvrđena je neophodnost uspostavljanja internog sistema kontrole Agencije, kao i postupak akreditacije koji sprovodi ministarstvo nadležno za poslove finansija.

DIO V – JAVNOST RADA AGENCIJE

Princip javnosti rada Agencije promovisan je u zakonskom tekstu, a bliže se određuje kroz odredbe kojima se promoviše uspostavljanje registra korisnika, te javna dostupnost podataka o registrima i evidencijama koje vodi Agencija. Dodatno, princip transparentnosti rada Agencije je

istaknut na nivou posebne zakonske odredbe, dok je saradnja Agencija sa drugim organima takođe promovisana kao značajan alat u regulisanju funkcija koje sama Agencija treba da sprovodi, u skladu sa zakonom.

DIO VI – NADZOR

Posebnom zakonskom odredbom predviđeno je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i podzakonskih akata donijetih na osnovu ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poljoprivredu, ruralni razvoj i ribarstvo.

DIO VII – PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

U prelaznim i završnim odredbama regulisano je pitanje rokova za donošenje podzakonskih akata neophodnih za adekvatnu primjenu i sprovođenje zakona, način okončanja postupaka otpočetih prije stupanja na snagu predmetnog zakona, kao i pitanje roka za akreditaciju Agencije i odložena primjena pojedinih odredaba zakona do dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog Zakona obezbjeđivaće se finansijska sredstva na način predviđen tekstom Zakona, važećom regulativom u Crnoj Gori (iz budžeta Crne Gore) i relevantnim pravilima Evropske unije.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
NAZIV PROPISA	Predlog Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva
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)?	
- Predlog Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva je sistemski zakon koji predviđa sprovođenje mjera od strane samostalnog organa uprave – Agencije za plaćanja. Propis Uređuje 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 sprovođenje 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. 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, uspostavljanje samostalne Agencije za plaćanja u skladu sa propisima koji se primjenjuju na	

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.

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 pretpristupnih pregovora pripremila akcioni plan za uspostavljanje Agencije za plaćanja (Implementacioni plan za uspostavljanje Agencije za plaćanja i IAKS), a ovaj zakon predstavlja implementacionu aktivnost Agencije, te ispunjenje obaveze koja proizilazi iz tog strateškog dokumenta.

- U tom kontekstu, ne postoji alternativa sprovođenju aktivnosti 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 implementacije mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva. 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 Agencije 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?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenjivo.
- Cilj donošenja Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva je da se obezbijedi nacionalni pravni osnov za sprovođenje mjera utvrđene nacionalnim CAP strateškim planom, (usvojen u skladu sa Uredbom EU 2021/2115), te da omogućiti povlačenje sredstava iz EAGF-a, EAFRD-a i EMFAF-a fondova od strane potpuno operativne agencije za plaćanja u skladu sa zahtjevima Uredbe. To znači da se obezbijedi pre svega: (1) odredbe koje određuju postupak pred agencijom za plaćanja (i odstupanje od ZUP), temeljna kontrolna pravila, pravila sankcionisanja, transparentnost u potrošnji sredstava kao i drugih pravila za zaštitu finansijskih interesa Crne Gore i EU te pravni temelj Vladi za donošenje podzakonskih akta sa detaljnim pravila na tim područjima.
- za uspostavljanje potpuno operativne agencije za plaćanja u skladu sa zahtjevima Uredbe (EU) 2021/2116 kojoj se može dodjeliti puna akreditacija od strane Ministarstva finansija kojeg zakon predeviđa kao nadležni organ za dodjelu, povlačenje i peispitivanje akreditacije. Oba organa, Ministarstvo i agencija za plaćanja tom su zakonom predviđena kao tjela upravljanja (governance bodies), dok je treće tijelo u tom sklopu, sertifikacioni organ, već

određen Zakonom o reviziji sredstava iz fondova EU („Službeni list Crne Gore", br. 014/12 od 07.03.2012, 054/16 od 15.08.2016, 037/17 od 14.06.2017, 070/17 od 27.10.2017)

- Osim toga, novi zakon uvodi određene sisteme kontrole iz djelokruga Integriranog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS), kao i šire mehanizme i pravila koja će obezbijediti pravilno i zakonito trošenje sredstava iz fondova EU. Agencija za plaćanje je prema nacrtu zakona dužna uspostaviti i upravljati tim kontrolnim sistemima.
- 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 neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Objasnite preferiranu opciju.

- Kao što je već pomenuto, uspostavljanje samostalne operative Agencije za plaćanje je obaveza koja proizilazi iz pregovaračkog okvira za Poglavlje 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj). To je takođe 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 regulisana i institucionalno propisana. Štaviše, za sprovođenje plaćanja potreban je Zakon o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva i akreditovana Agencija za plaćanja kao implementaciono tijelo.
- 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 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 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 sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva 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. Agencija za plaćanja će biti odgovorna za sprovođenje ovih intervencija (pored drugih mjera ribarstva i nacionalne politike) i biće dio matrice institucionalnih tijela upravljanja (governance system). Zakon takođe određuje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kao nadležni organ za davanje akreditacije 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 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, 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). Najveći uticaj i to pozitivni imaće implementacija tog zakona na same potencijalne korisnike sredstava iz oba ZPP fondova i fonada za ribarstvo (njih cca 17.000) koji će imati na raspolaganju više sredstava nego ikad u istoriji poljoprivrednih politika u Crnoj Gori. Pozitivni uticaj ide i preko granica poljoprivrede jer će određene mjene biti namjenjene i diverzifikaciji u ruralnim sredinama te prerađivačkoj i prehrambenoj industriji. Indirektno će najveći uticaj imati mjere investicija jer one namjenskim sredstvima potiču investicione aktivnosti (građevina, izgradnja opreme i slično). Ovo je sa druge strane znači i negativni uticaj je može povećanje investicija voditi u podizanje cijena usluga i materijala. Od sprovođenja zakona imaće koristi i razna udruženja i skupine proizvođača koja su do sada bila manje uključena u politike poljoprivrede i ruralnog razvoja. Na kraju imaće velike koristi i sama država Crna Gora jer će efikasnim sprovođenjem mjera sebi obezbijediti pouzdan i konstantan priljev sredstava u nacionalni budžet iz budžeta EU a sa druge strane povećati porezna primanja. Transparentnost i efikasnost kontrolnih sistema (tako unutrašnjih kako i vanjskih) sigurno će povećati povjerenje u institucije u Crnoj Gori.

- U cilju sprovođenja Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva 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 Direktor za plaćanja više neće biti potreban. Donošenje novog zakona neće značiti povećanja troškova za građane i privredu. Građani, posebno obični korisnici (cca. 17.000 poljoprivrednih gazdinstva) podnositi će zahtjeve putem sofisticiranih sistema ali će im to nuditi i veću sigurnost kad budu svi ti sistemi potpuno dograđeni (pogotovo registri u okviru IAKS). MSP-jima koji će šire nastupati kao korisnici sprovođenja zakona neće nanijeti veće troškove ako se uspoređi sa zahtjevima mjera IPARD (mjere za agro-prerađivačku industriju). Pored toga znatan deo troškova za pripremu zahtjeva ubraja se u opravdane troškove koji se pokrivaju iz sredstava mjera.
- Troškovi vezani za uspostavljanje i funkcionisanje 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 sa druge strane, podstići za

restrukturisanje 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 restrukturisanju 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 zahtjevnja nego u okviru IPARD III programa, zbog manjeg broja kontrola u okviru zajedničkog upravljanja. Sprovedenje mjera koje se finansiraju iz sva tri fonda otvoriće mogućnosti za ulazak postojećih subjekata u agrobiznis, pa čak stvaranje novih privrednih subjekata (svježa sredstva likvidnosti) i povećati konkurentnost na područjima gdje je do sada bila prisutna ograničena konkurencija.
- Pored ovoga, primjenom Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva 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. Sva informaciona rješenja koja će se uspostaviti (ili su barem djelomično već uspostavljena) slijede principima digitalizacije, prijer svega principu „once only“, što će korisnicima kao i agenciji za plaćanje pojednostaviti apliciranje za sredstva iz sva tri fonda. Sa druge strane, velika količina uređenih podataka omogućiće kreatorima politika lakše i efikasnije odlučivanje o uvođenju mjera i kreiranju strateških dokumenata.

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.

- Agencija za plaćanja, neće zahtijevati posebna finansijska sredstva, već samo sredstva u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za uspostavljanje novog organa uprave do 2026. godine.
- 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 sistema. Prema Predlogu budžeta iz 2025.

godine za 2026. godinu predviđeno je izdvajanje sredstava iz budžeta u vrijednosti od 3.097.132,43 eura, dok je istim predlogom za 2027. godinu planirano izdvajanje sredstava u iznosu od 3.534.938,58 eura, a što ukupno čini 6.632.071,01 eura. Takođe, u toku je izrada Predloga Implementacionog plana za osnivanje i funkcionisanje Agencije za plaćanja, kojim je za investicije u razvoj i održavanje Agencije za plaćanja u periodu od (uključujući) 2026. do 2027. godine, planirano izdvajanje sredstava u visini ukupno 14.313.700,00 EUR, odnosno iznos od 8.116.100,00 eura za 2026. godinu i iznos od 6.197.600,00 EUR za 2027. godinu. Imajući u vidu navedeno, važno je istaći da u pripremi plana budžeta za 2025. godinu do 2027. godine nijesu uključeni troškovi zakupa i opremanja novih prostorija, a koji su predviđeni budžetom u Predlogu implementacionog plana. Takođe, predlogom budžeta za 2025. do 2027. godinu nije obuhvaćena izrada softverskih rješenja, već je samo predviđeno održavanje postojećih, dok Predlog implementacionog plana uključuje i iznos koji se odnosi na razvoj IAKS aplikacija i njihovu integraciju, te da od toga najveći dio otpada na razvoj sistema za nadzor površina (Area Monitoring System) koji se procjenjuje na 1.000.000,00 EUR. Predlog implementacionog plana uključuje i izradu drugih aplikacija koje bi služile kao alat za obradu zahtjeva za dodjelu / isplatu sredstava podrške u okviru specifičnih mjera koje su predviđene ovim zakonom i koje će se bliže urediti podzakonskim aktima, kao i aplikacije koje se tiču finansijskih obrada zahtjeva (računovodstvo i izvršavanje plaćanja), kao i troškovi uvezivanja sa eksternim institucijama i njihovim bazama podataka npr. Centralna banka Crne Gore, baza građana u MUP-u, poreska uprava, uprava carina i slično. Dalje, Predlogom implementacionog plana u narednim godinama predviđeno je postepeno povećanje broja zaposlenih: sa postojećih 150 na 198 do 2026. godine, odnosno na 238 zaposlenih do 2027. godine, a što bi dalje iznosilo 3,02 miliona u 2026. godini, zatim 3,85 miliona u 2027. godini, odnosno ukupno 7,06, miliona EUR u periodu od 2026. do 2027. godine za bruto zarade zaposlenih. Važno je istaći da prilikom pripreme budžeta 2025. godine nije bilo zvaničnih predviđanja u vezi odvajanja i uspostavljanja Agencije za plaćanja, te su stoga sredstva predviđena Predlogom implementacionog plana i za ove troškove koji se odnose na održavanje novih kancelarijskih prostora, kao i broja zaposlenih, značajnije veća u odnosu na Predlog budžeta iz 2025. godine.

- Zakon neće stvoriti nikakve međunarodne finansijske obaveze.
- Neophodna finansijska sredstva obezbijedena 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 ekspertiska 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 obavila se javna rasprava o predlogu Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, odnosno o pojedinačnim odredbama u okviru predloženog teksta u obliku dostavljanja primjedbi, predloga i sugestija Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Rasprava je trajala 20 dana od objavljivanja Javnog poziva (28. 04. 2025 – 17. 05. 2025). Na nacrt Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, koji je bio pripremljen u skladu sa Implementacionim planom za osnivanje Agencije za plaćanja i integrisanog administrativnog kontrolnog sistema (IAKS), u okviru javne rasprave nije pristigla nijedna primjedba od strane pravnih i fizičkih lica, organa državne uprave i lokalne samouprave i NVO sektora. U okviru javne rasprave nije bilo ciljanih konsultacija.
- 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, znači nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa. 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.
- Na temelju ovog propisa Vlada će donjeti podzakonske propise u oblasti uslova i postupka za akreditaciju agencije za plaćanja (član 32), u oblasti uslova, načina i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike (kontrolni postupci).

- Kada su u pitanju pokazatelji, treba napomenuti da samo usvajanje Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, koji daje pravni osnov za rad Agencije za plaćanja i njenih sistema kontrole, već predstavlja pokazatelj napretka u postizanju ciljeva samog propisa. Pored toga su glavni indikatori koji se prate kroz sprovođenje agrarne politike, a čiju pravu osnovu čini predmetni zakon, jesu broj registrovanih poljoprivrednih gazdinstava, površine poljoprivrednog zemljišta, broj uslovnih grla stoke, broj korisnika sredstava podsticaja, te iznos uloženi sredstava u sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja. Konačno, najveći indikator će biti indikator efikasnosti i uspješnosti sprovođenja ovog zakona, nakon pridruživanja EU, obim sredstava iz sva tri relevantna fonda koji će se isplatiti korisnicima U Crnoj Gori. Konačno, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba da uspostavi sistem za praćenje i izvještavanje o indikatorima u skladu sa zahtjevima Uredbe (EU) 2021/2115.
- Sljedeći koraci ili pokazatelji u implementaciji zakona su:
 - Sprovođenje mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva
 - Stvaranje osnova za osnivanje Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu kao organa uprave (do januara 2026. godine) i to na osnovu propisa Vlade,
 - 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 sprovođenjem zakona uspostavljanjem i radom 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 (član 36, vršenje nadzora³). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obavlja pored toga, u skladu sa članom 32 nacrtu zakona, i funkciju nadležnog organa izdavanja, oduzimanja i preispitivanja akreditacije Agencije za plaćanja. Treba naglasiti da su agencije za plaćanje ZPP-a, koje u suštini izvršavaju budžet EU i stoga podliježu zajedničkim pravilima u ovoj oblasti⁴, 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).
- Nadalje, sprovođenje Zakona sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva i Agencija za plaćanja, kao organ javne uprave, takođe će biti predmet nadzora nacionalnih inspeksijskih tijela u skladu sa opštim nacionalnim propisima
- - Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa, u okviru svojih nadležnosti, biće zaduženo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

³ Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i podzakonskih akata donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

⁴ Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. septembra 2024. o finansijskim pravilima koja se primjenjuju na opći budžet Unije, Službeni list L, 2024/2509 od 26.9.2024.

Mjesto i datum:

Podgorica 26. maj 2025. godine



Starješina:

Vladimir Joković

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
(naziv ministarstva koje je sprovelo javnu raspravu)

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI

Nacrt Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike
ribarstva
(naziv nacrtu zakona, odnosno strategije koji je bio predmet javne rasprave)

Vrijeme trajanja javne rasprave: 20 dana od objavljivanja Javnog poziva (28. 04. 2025 – 17. 05. 2025)

Način sprovođenja javne rasprave (dostavljanje primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku, sa navedenim načinom i rokom dostavljanja):

Javna rasprava o nacrtu Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva sprovodila se je u obliku dostavljanja primjedbi, predloga i sugestija Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u pisanoj formi na adresu Rimski trg 046, Podgorica, ili u elektronskoj formi na e-mail adresu: marko.adzic@mpsv.gov.me ili vuk.lazarevic@mpsv.gov.me i to na Obrascu 4: „Primjedbe, predlozi i sugestije“, koji je sastavni dio Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list CG", broj 41/18).

Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:

Marko Radonjić, direktor Direktorata za plaćanja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Marko Adžić, načelnik Direkcije za administrativne poslove, Direktorata za plaćanja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi:

Predstavnici Direktorata za plaćanja (koji, među ostalim, izvodi zadatke IPARD Agencije za plaćanja) i šire Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,

Ekspert za implementaciju Zajedničke poljoprivredne politike EU angažovan putem Midas projekta,

Ekspert za nacionalnu legislativu.

Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:

Na nacrt Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, koji je bio pripremljen u skladu sa Implementacionim planom za osnivanje agencije za plaćanja i integrisanog administrativnog kontrolnog sistema (IAKS), u okviru javne rasprave nije pristigla nijedna primjedba od strane pravnih i fizičkih lica, organa državne uprave i lokalne samouprave i NVO sektora. Budući da se radi o nacrtu sistemskog zakona koji definiše institucionalnu strukturu, kontrolne sisteme i proceduralne odredbe za izvođenje mjera Zajedničke poljoprivredne politike EU to ne može biti iznenađenje. Naime nova agencija sa adekvatnim kontrolnim procedurama prema zahtjevama podjelnog upravljanja (*shared management*) sa jedne strane uslov je za korišćenje sredstava iz oba poljoprivredna fondova EU, ali sa druge strane nova institucionalna šema sama za sebe nema uticaja na izvršavanje prava korisnika mjera poljoprivredne politike.

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 19. maj 2025. godine

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona, odnosno strategije: Direktorat za plaćanja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

 
Potpis ministra