



Crna Gora
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: 03-02-430/23-3149/2

Podgorica, 17.05.2023. godine

MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA

Poštovani,

Povodom *Predlog finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske unije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2022. godinu*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni akt i izvještaj o analizi uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju Finansijskog sporazuma nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Naime, ovaj program se finansira iz budžeta Evropske unije na osnovu instrumenata pretristupne podrške (IPA III) i s obzirom na to da su u pitanju bespovratna EU sredstva, ne zahtijeva finansijske doprinose države korisnice IPA III podrške. Ukupna vrijednost programa, kako je navedeno u izvještaju, iznosi 37,720. mil.€ i programom nije predviđeno nacionalno kofinansiranje, kao ni izdvajanje dodatnih sredstava iz nacionalnog budžeta. Opredijeljena sredstva namijenjena su za sprovođenje akcija iz oblasti integrisanog upravljanja granicom i reforme javne uprave kao i za jednu horizontalnu akciju - Instrument za evropsku integraciju. Takođe, navedeno je da implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze osim da sredstva mogu biti vraćena u budžet EU u slučaju da nijesu sprovedene relevantne procedure u cilju dodjeljivanja sredstava sektorske budžetske podrške ili zbog neispunjavanja relevantnih indikatora, shodno odredbama Finansijskog sporazuma i pravilima korišćenja takvog tipa podrške. Dodatno, nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske unije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2022. godinu*.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Aleksandar Damjanović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA
NAZIV PROPISA	PREDLOG FINANSIJSKOG SPORAZUMA IZMEĐU VLADE CRNE GORE I EVROPSKE UNIJE O GODIŠNJEM AKCIONOM PROGRAMU ZA CRNU GORU ZA 2022. GODINU
1. Definisane probleme	
<ul style="list-style-type: none"> - 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)? 	
<p>1a) 1b) Evropska komisija je tokom 2019. i 2020. godine definisala nove odredbe i kriterijume koji će se primjenjivati u oblasti planiranja, programiranja i sprovođenja pretprijetne podrške (IPA) tokom finansijske perspektive 2021-2027 (IPA III), vođena iskustvima iz prethodnih programskih perioda, a sve u cilju unapređenja efikasnosti u korišćenju dostupnih EU fondova. Instrumentom IPA III EU podržava zemlje kandidate i potencijalne kandidate u ispunjavanju kriterijuma za pristupanje EU kroz duboke i sveobuhvatne reforme, uz pristup vođen adekvatno planiranim javnim politikama, sa strateškim planiranjem podrške. Prioritetne oblasti podrške tokom ovog programskog perioda se odnose na vladavinu prava i poštovanje osnovnih vrijednosti, jačanje demokratskih institucija i reformu javne uprave, promovisanje ekonomskog upravljanja i reforme usmjerene na jačanje konkurentnosti ekonomije. Kao i u slučaju prethodna dva sedmogodišnja programska perioda, namjera EU je da pruži finansijsku podršku zemljama korisnicama pri donošenju i primjeni političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, socijalnih i ekonomskih reformi potrebnih za postupno usklađivanje s pravilima, normama, politikama i praksama (pravnom tekovinom) EU u svrhu budućeg članstva.</p> <p>S tim u vezi, a u cilju sprovođenja finansijske podrške Unije Crnoj Gori u okviru IPA-e III, neophodno je bilo propisati pravila za sprovođenje finansijske podrške Unije u okviru IPA-e III. Detaljna pravila za sprovođenje IPA III podrške definisana su <i>Okvirnim finansijskim sporazumom o partnerstvu između Evropske unije i Crne Gore, koju predstavlja Vlada Crne Gore, o modelima sprovođenja finansijske podrške Evropske unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretprijetnu podršku (IPA)</i>. Njegovim stupanjem na snagu 2. novembra 2022. godine, ispunjeni su svi formalno-pravni preduslovi za potpisivanje godišnjih finansijskih sporazuma za IPA III programe, čime su i kreirani preduslovi za ugovaranje i trošenje sredstava EU koja su Crnoj Gori na raspolaganju kroz finansijsku perspektivu IPA 2021-2027. Na tom fonu, u prethodnom periodu su potpisani finansijski sporazumi za programe IPA 2021 i IPA 2023.</p> <p>1c) Evropska komisija je 15. decembra 2022. godine usvojila Godišnji akcioni IPA program za Crnu Goru za 2022. godinu, nakon čega je, pripremila i Crnoj Gori dostavila, predmetni Finansijski sporazum. Programom su obuhvaćene tri akcije: 1) Sektorska budžetska podrška za integrisano upravljanje granicama; 2) Sektorska budžetska podrška reformi javne uprave; 3) Instrument za evropsku integraciju. Cilj Programa je da se kroz bespovratnu podršku EU pomogne otklanjanju problema u obezbjeđivanju buduće vanjske granice EU, smanjenju neregularnih migracija i prekograničnog kriminala, da doprinese poboljšanju kvaliteta života građana i ekonomskog rasta stvaranjem javne uprave koja dobro funkcioniše, koja je digitalna i dostupna, kao i da se sprovedu reformske aktivnosti u procesu pristupanja Crne Gore EU.</p> <p>1d) Nema oštećenih subjekata, osim u slučaju <i>status quo</i> opcije.</p> <p>1e) Budući da Finansijski sporazum o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2022. godinu definiše finansijske odredbe i obaveze kako od strane Evropske komisije, tako i od strane Crne Gore, u slučaju da ne dođe do njegovog potpisivanja opredijeljena bespovratna EU sredstva za sprovođenje programa neće biti uplaćena našoj</p>	

zemlji i neće početi proces trošenja sredstava koja su Crnoj Gori na raspolaganju kroz ovaj program. To dodatno znači da neće biti moguće sprovesti aktivnosti od značaja za integrisano upravljanje granicom i profesionalizaciju i modernizaciju javne uprave, kao i ostale horizontalne aktivnosti koje su planirane kroz ovaj program.

2. Ciljevi

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

2a) 2b) Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2022. godinu (CAP 2022), koji je predmet predloga ovog Finansijskog sporazuma, fokusiran je da pruži podršku Crnoj Gori kroz opredijeljenije sredstava sektorske budžetske podrške za integrisano upravljanje granicom i profesionalizaciju i modernizaciju javne uprave:

Akcija I - *Sektorska budžetska podrška za integrisano upravljanje granicama*: Opšti cilj akcije je da se pomogne Vladi Crne Gore u obezbjeđivanju buduće vanjske granice EU, smanjenju neregularnih migracija i prekograničnog kriminala. Ovaj cilj će se postići pružanjem podrške Crnoj Gori da implementira *Strategiju integrisanog upravljanja granicom* sa godišnjim akcionim planovima i šengenskim akcionim planom i da postigne ciljeve postavljene, uz obezbjeđenje buduće vanjske granice EU, smanjenje neregularnih migracija i prekograničnog kriminala. Ovim se takođe doprinosi procesu evropskih integracija Crne Gore i dostignućima u skladu sa zahtjevima PP 24, uključujući bolje otkrivanje i sprječavanje svih vrsta prekograničnog kriminala, te efikasnije upravljanje mješovitim migracionim tokovima.

Ključni izazovi sa kojima se Crna Gora suočava u oblasti upravljanja granicom i kojima se bavi ova akcija su sljedeći:

- poboljšanje nadzora granice;
- poboljšanje aktivnosti otkrivanja i presretanja;
- bavljenje kritičnim nedostacima u oblasti ljudskih resursa i poboljšanje upravljanja ljudskim resursima;
- poboljšanje granične infrastrukture i primjena najboljih praksi EU;
- unapređenje i sprovođenje antikorupcijskih mjera.

Akcija II - *Sektorska budžetska podrška reformi javne uprave*: Opšti cilj akcije je poboljšanje kvaliteta života građana i ekonomskog rasta stvaranjem javne uprave koja dobro funkcioniše, koja je digitalna i dostupna. Ovaj cilj će se postići kroz implementaciju *Strategije reforme javne uprave 2022-2026 (Strategija RJU)* i *Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 (Program reforme UJF)*. Specifični ciljevi su direktno povezani sa prioritetima Strategije RJU i Programa upravljanja javnim finansijama, fokusiraju se na one teme koje su zajedničke za oba strateška dokumenta i stoga podrazumijevaju koordinisan pristup njihovoj implementaciji. To su: kredibilne i održive javne politike, efikasno pružanje usluga zasnovano na potrebama građana i privrede, povećana odgovornost i transparentnost rada javnih institucija, uključujući transparentno javno finansiranje, bolji mehanizmi upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi i efikasniji sistem upravljanja javnim investicijama.

Akcija III - *Instrument za evropsku integraciju*: Instrument za evropsku integraciju predstavlja fleksibilan mehanizam koji će doprinijeti povećanju efikasnosti u sprovođenju IPA-e III. Pruža fleksibilnu podršku nacionalnim vlastima u rješavanju specifičnih potreba identifikovanih tokom implementacije IPA-e III (i u manjoj mjeri IPA-e II), ali se takođe može koristiti u *ad hoc* okolnostima kada je EU pomoć potrebna i/ili predložena ili u slučaju krize. Ova akcija će se uglavnom fokusirati na tehničku podršku i izgradnju kapaciteta u vezi sa procesom pristupanja EU i ima za cilj da osigura efikasnost i uticaj akcija koje se finansiraju iz IPA fondova.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Objasnite preferiranu opciju?**

3a) Imajući u vidu da Finansijski sporazum preciznije definiše finansijske odredbe i obaveze kako od strane

Evropske komisije, tako i od strane Crne Gore, u slučaju „status quo“ opcije, odnosno nepotpisivanja predmetnog finansijskog sporazuma, opredijeljena bespovratna EU sredstva za sprovođenje programa neće biti operativna.

3b) Preferirana opcija je da se Finansijski sporazum potpiše jer bi to omogućilo da počne proces trošenja sredstava koja su Crnoj Gori na raspolaganju kroz opredijeljene dvije sektorske budžetske podrške i kroz Instrument za evropsku integraciju. Samim tim, potpisivanje Sporazuma je ujedno jedina moguća opcija u cilju daljeg sprovođenja IPA sredstava u Crnoj Gori i finansiranja obaveza iz relevantnih oblasti.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

4a) Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2022. godinu, odnosno njegovo sprovođenje, imaće pozitivan uticaj na društvo u cjelini, jer se njime finansira reforma javne uprave, integrisano upravljanje granicom i relevantne reformske aktivnosti, kao i aktivnosti od značaja za proces pristupanja Crne Gore EU, što će u krajnjem obezbijediti dostizanje vrijednosti i ciljeva opisanih u odjeljku 2a i 1c i uticati na bolji kvalitet života naših građana.

4b) Nema stvaranja troškova za građane ili privredu.

4c) S obzirom na to da je programom podržana reforma javne uprave i integrisano upravljanje granicom, evidentne su višestruke koristi od spovođenja programa koji je predmet Predloga ovog Finansijskog sporazuma, kako za građane, tako i za cjelokupnu privredu Crne Gore.

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

4e) Ne postoje administrativna opterećenja ni biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

5a) 5b) Ovaj program se finansira iz budžeta Unije na osnovu Instrumenta pretpristupne podrške (IPA III) i s obzirom na to da su u pitanju bespovratna EU sredstva, ne zahtijeva finansijske doprinose države korisnice IPA III podrške.

Ukupna vrijednost Programa je 37.720.000,00 eura i programom nije predviđeno nacionalno kofinansiranje niti izdvajanje dodatnih sredstava iz nacionalnog budžeta.

Opredijeljena sredstva su namijenjena za sprovođenje akcija iz oblasti integrisanog upravljanja granicom i reforme javne uprave (sektorske budžetske podrške u iznosu od 15.000.000,00 eura i 14.000.000,00 eura), kao i za jednu horizontalnu akciju – Instrument za evropsku integraciju, u iznosu od 8.720.000,00 eura.

5c) Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, osim da sredstva mogu biti vraćena

u budžet EU u slučaju da nisu sprovedene relevantne procedure u cilju dodjeljivanja sredstava sektorske budžetske podrške ili zbog neispunjavanja relevantnih indikatora, shodno odredbama ovog Finansijskog sporazuma i pravilima korišćenja takvog tipa podrške.

5d) Sredstva nacionalnog kofinansiranja nije potrebno planirati u narednom periodu.

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

5f) Implementacijom propisa se ne ostvaruju prihodi.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske unije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2022. godinu je pripremljen od strane Evropske komisije, u saradnji sa Ministarstvom evropskih poslova (MEP).

U toku procesa pripreme, MEP je u stalnim konsultacijama sa svim zainteresovanim stranama, prije svega sa nadležnim resornim ministarstvima (Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom javne uprave), uključujući Delegaciju EU i EK, koordiniralo pripremu predloga sporazuma i sumiralo aktivnosti na način na koji ovaj Program predlaže.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Uslov za početak sprovođenja Finansijskog sporazuma i korišćenje opredijeljene podrške je njegovo potpisivanje od strane ovlaštenog predstavnika Vlade Crne Gore. Da bi Sporazum bio potpisan, mora biti usaglašen sa svim resornim ministarstvima, nakon čega je planirano njegovo usvajanje od strane Vlade Crne Gore.

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

U dijelu evaluacije, ona se može sprovoditi na nivou projekta i/ili programa, kao i na strateškom nivou. Strateške evaluacije pokrivaju instrumente (uključujući budžetsku podršku), teme, korisnike pretprijetne podrške ili regione. Mogu se sprovoditi i ex-ante evaluacije. Ove evaluacije imaju za cilj da maksimalno unaprijede raspodjelu budžetskih sredstava u okviru programa i unaprijede kvalitet programa. Ove evaluacije utvrđuju i procjenjuju gdje su prisutne velike razlike, a gdje praznine i potencijal za razvoj, ciljeve koje treba ostvariti, očekivane rezultate, kvantifikovane ciljeve, koherentnost, ukoliko je potrebno, predložene strategije i kvalitet postupaka sprovođenja, nadgledanja, evaluacije i finansijskog upravljanja. Dodatno, ex-post evaluacijom se ocjenjuju svrsishodnost, efikasnost, djelotvornost, uticaj, održivost i dodata vrijednost po Uniju podrške IPA III u pogledu ostvarivanja ciljeva definisanih u programskim dokumentima. Konačno, i Odbor za nadgledanje IPA-e i sektorski nadgledni odbori su dužni da uzmu u obzir preporuke i zaključke evaluacije.

Evropska komisija razvija metode evaluacije, uključujući standarde kvaliteta i mjerljive indikatore, pri čemu su države korisnice IPA III podrške dužne da prilikom evaluacije primjenjuju te metode. Evaluaciju može sprovoditi

Evropska komisija ili, u slučaju indirektnog upravljanja konkretnim programima i projektima, Crna Gora.

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

Datum i mjesto

24. april 2023. godine, Podgorica

državna sekretarka i nacionalna IPA koordinatorka

