



Ministarstvo
finansija

IZVJEŠTAJ O KVALITETU PRIMJENE ANALIZE UTICAJA PROPISA (RIA) U CRNOJ GORI ZA 2023. GODINU



Podgorica, april 2024. godina

SADRŽAJ

- 1 REZIME
- 2 ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?
- 3 ANALIZA UTICAJA PROPISA – REGULATORNI OKVIR
- 4 ANALIZA UTICAJA PROPISA - INSTITUCIONALNI OKVIR
- 5 RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ
- 6 PRIMJENA RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2023. GODINE
- 7 KVALITET PRIMJENE RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2023. GODINE
- 8 ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA
- 9 SARADNJA SA UPRAVOM ZA LJUDSKE RESURSE
- 10 ZAKLJUČNA RAZMATRANJA
- 11 PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE KVALITETA

REZIME

- Tokom 2023. godine Ministarstvo finansija je dalo **ukupno 368 mišljenja** na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa, s aspekta implikacija na poslovni ambijent i uticaja na budžet države.
- Od posmatranih 368 akata, **74 (20.11%)** su se odnosila na zakone, **169 (45.92%)** na podzakonska akta i **125 (33.97%)** na ostala strateška dokumenta (strategije, akcione planove, programe, sporazume, informacije).
- Ministarstvo finansija u postupku davanja mišljenja na propis, odnosno RIA-u pruža konstantnu podršku predlagačima propisa u pronalaženju načina za što kvalitetniju analizu kada su u pitanju aspekti koje obuhvata RIA. S tim u vezi, **važno je naglasiti da su konačna mišljenja rezultat prethodnih konsultacija, korekcija RIA izvještaja u nekoliko iteracija**, što implicira punu posvećenost i dobru komunikaciju i saradnju službenika Ministarstva finansija sa predlagačima propisa.
- Na osnovu vrednovanja dostavljenih odgovora za svaku oblast, dodijeljena je konačna ocjena za svaku RIA-u posebno. Na osnovu izvršene analize sa ocjenom **“kvalitetno odrađeno”** bilo je 306 ili 83.15% RIA, sa ocjenom **“prosječno odrađeno”** 58 ili 15.76% RIA-a, dok su 4 ili 1.08% bile RIA sa ocjenom **“nekvalitetno odrađeno”**.
- Kvalitet RIA analiza **podignut je na veći nivo** u odnosu na prethodni izvještajni period (2016 - 2022. godina);
- U **prošlogodišnjem izvještaju** navedeno je da je, na osnovu izvršene analize RIA dostavljenih tokom 2022. godine, **sa ocjenom “kvalitetno odrađeno” bilo 311 ili 82.49% RIA, sa ocjenom “prosječno odrađeno” 64 ili 16.97% RIA-a, dok su 2 ili 0.53% bile RIA sa ocjenom “nekvalitetno odrađeno”**.
- **Poređenjem 2022. i 2023. godine bilježi se unaprijeđenje kvaliteta u sljedećim oblastima /koracima RIA-e:** Definisanje problema; Ciljevi; Analiza opcija; Analiza uticaja; Procjena fiskalnog uticaja; Konsultacije zainteresovanih strana i Monitoring i evaluacija;
- **Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unaprijeđivati su:** Ciljevi, Analiza opcija; Analiza uticaja; Procjena fiskalnog uticaja; Konsultacije zainteresovanih strana i Monitoring i evaluacija;
- Bitno je istaći da SIGMA prati i izvještava o RIA-i. U dijelu **SIGMA Izvještaja** (iz novembra 2021. godine) koji opisuje proces kreiranja politika i izradu zakona (oblast: „Razvoj politike i koordinacija“, odnosno izrada politika zasnovanih na dokazima) **istaknuto je poboljšanje kvaliteta analiza uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori**.
- Izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e u Crnoj Gori za 2023. godinu biće korišćen i kao input za dalje analize koje SIGMA sprovodi u ovoj oblasti.

Predlog mjera za unaprijeđenje kvaliteta:

- Priprema RIA treba da započne prije samog procesa izrade propisa;
- Potrebno je tokom pripreme samog propisa, a kroz to i pripreme analize RIA obezbijediti uključenost svih članova Radne grupe u razmatranje aspekata koje definiše sama RIA analiza;
- U postupku analize uticaja propisa neophodno je sveobuhvatnije sagledavati definisanje ciljeva (SMART kriterijum);
- Jačati vještine za razmatranje alternativnih opcija (regulatornih/neregulatornih) za postizanje ciljeva politike;
- Detaljno analizirati zakone kojima se kreiraju uslovi za nametanje novih obaveza i troškova;
- Jačati kapacitete za procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu imati na privredu i građane, a kako bi se sve obuhvatnije sagledale implikacije propisa (kroz korišćenje Modela standardnog troška, Multikriterijumske analize, Analize troškova i koristi);
- Jačati kapacitete za sagledavanje dugoročnih fiskalnih implikacija propisa (trogodišnje planiranje);
- Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na konsultacije sa zainteresovanim stranama (uključiti kao obavezno razmatranje predloženih rješenja sa privrednim udruženjima);
- Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na Monitoring i evaluaciju – posebnu pažnju posvetiti definisanju mjerljivih indikatora (kvantitativnih i kvalitativnih), tj. rezultata, kako bi se kvalitetnije pratila implementacija regulatornih rješenja;
- Uspostavljanje monitoringa primjene RIA-e prilikom izrade podzakonskih akata, za prethodni period. Monitoring će podrazumijevati uparivanje baze podataka podzakonskih akata dostavljenih Ministarstvu finansija na mišljenje i baze podataka objavljenih podzakonskih akata . U tom cilju, uspostaviće se kvartalno izvještavanje o primjeni RIA-a za podzakonske akte (uredbe, odluke, pravilnici i uputstva).

Dalji koraci:

- Saradnja sa SIGMA-om u cilju uspostavljanja pune RIA-e:
 - > novo **uputstvo o sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa (RIA)**;
 - > **novi RIA obrazac**;
 - > **donošenje nove metodologije** za izradu pune RIA-e;
 - > **jačanje kapaciteta** Direkcije za analizu efekata regulative (RIA) u Ministarstvu finansija (za punu RIA-u);
 - > **unaprijeđenje kvaliteta** godišnjeg izvještaja o kvalitetu primjene analize uticaja propisa.
- Nakon uspostavljanja formalnih uslova za implementaciju pune RIA-e, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse, biće sprovedene sljedeće aktivnosti:
 - > formiranje novog **Programskog savjeta za pripremu, praćenje i evaluaciju Specifičnog programa obuke iz oblasti analize efekata propisa - RIA**;

- › **revidiranje** Programa obuke iz oblasti analize efekata propisa (RIA) kroz dvije cjeline:
 1. obuke u ciklusu (1 polaznik će biti u obavezi da prođe sve module);
 2. obuke po specifičnim oblastima;
 - › **prvi ciklus treninga trenera** za punu RIA-u (službenici RIA mreže);
 - › **drugi ciklus treninga trenera** za punu RIA-u (službenici koji su prošli prvi ciklus obuka);
 - › **izrada Priručnika** za program obuke, kao osnovnog alata kojim će se rukovoditi predavači tokom realizacije obuke. Navedena aktivnost je planirana da bude realizovana u saradnji sa potencijalnim donatorom (UNDP).
- Nakon usvajanja nove metodologije za punu RIA-u, razmatranje aktivnosti/mogućnosti za uvođenje **elektronskog RIA-a obrasca** u saradnji sa Ministarstvom javne uprave;
- **Uspostavljanje saradnje sa Skupštinom** po pitanju jačanja kapaciteta za pripremu RIA-e prilikom donošenja zakona i amandmana;
- U dijelu implementacije RIA-e na lokalnom nivou, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, Zajednicom opština i lokalnim samoupravama, planirane su sljedeće aktivnosti:
 - › **uspostavljanje jedinica za kontrolu kvaliteta RIA-e**, uz podršku potencijalnog donatora;
 - › **priprema godišnjeg izvještaja** o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA-e);
 - › **monitoring** u vezi sa sprovođenjem RIA na lokalnom nivou;
 - › **obezbjedivanje javne dostupnosti RIA-a** na lokalnom nivou.
- Uspostavljanje **Konsultativnog tijela** za RIA-u (predstavnicima Ministarstva finansija, Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva javne uprave, Sekretarijata za zakonodavstvo, Skupštine i opština);
- Uspostavljanje RIA **monitoringa podzakonskih akata**, na kvartalnom nivou:
 1. **Analiza primjene RIA-e** za podzakonske akte za prethodni period;
 2. **Redovno izvještavanje** o primjeni RIA-e za podzakonske akte.
- **Kroz uspostavljenu mrežu RIA službenika** biće sprovedene sljedeće aktivnosti:
 - unaprijeđenje RIA-e** na način što će se osigurati da se prije zvaničnog upućivanja zahtjeva na mišljenje
 - › Ministarstvu finansija obave konsultacije sa predstavnikom mreže iz čijeg resora se predlaže propis;
 - › **razmjena iskustva** članova mreže unutar institucije i van institucije;
 - umrežavanje** na regionalnom nivou kroz blisku saradnju s Regionalnom školom za javnu upravu
 - › (ReSPA);
 - › **učešće u treninzima** za punu RIA-u; ¹
 - učešće u ReSPA Mobility šemama**¹ koje će pružiti priliku službenicima RIA mreže da posjete i razmjene iskustva sa relevantnim institucijama u drugoj članici ReSPA-e ili u zemlji članici EU i steknu
 - › praktična znanja o određenim faktorima uspjeha u oblasti RIA-e;
 - učešće na sastancima/događajima** u vezi RIA-e.
- **Obezbjedivanje ekspertske podrške** za pripremu RIA-e za kompleksne zakone čije donošenje je planirano u trećem i četvrtom kvartalu Programa rada Vlade.

¹ReSPA Mobility šeme su kratkoročne intervencije koje se sprovode na Zapadnom Balkanu i zemljama članicama EU. (<https://www.respaweb.eu/120/pages/72/mobility-scheme-mechanism>)

ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?

RIA (Regulatory Impact Assessment) razmatra i mjeri koristi, troškove i efekte nove ili izmijenjene regulative. Smatra se korisnim regulatornim alatom koji obezbjeđuje empirijske podatke i sveobuhvatnu analizu, na osnovu koje donosioci odluka mogu da procijene kakve su posljedice njihovih odluka, odnosno kakve opcije imaju na raspolaganju.

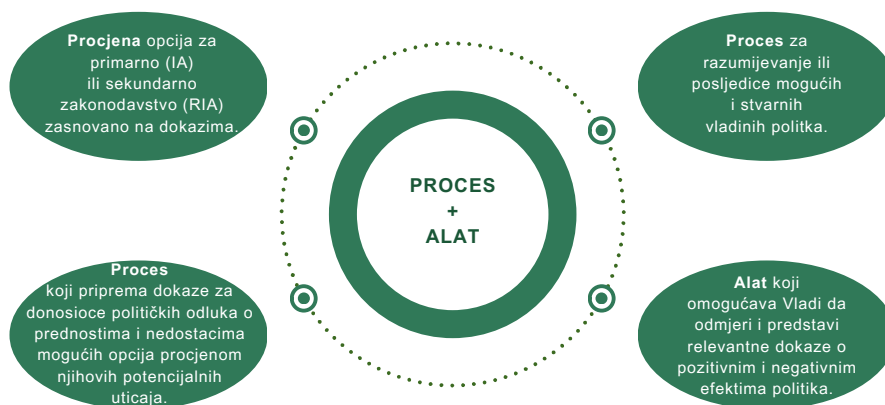
Analiza uticaja propisa predstavlja proces od nekoliko koraka koji imaju za cilj da analitički i sistematski odgovore na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna, i ako jeste koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem.

Izveštaj o analizi uticaja propisa sastoji se od sedam djelova:

- Definisanje problema;
- Ciljevi;
- Opcije;
- Analiza uticaja;
- Procjena fiskalnog uticaja,
- Konsultacije zainteresovanih strana;
- Monitoring i evaluacija.

Obrazac RIA izvještaja utvrđuje konkretna pitanja koja ministarstvima pomažu da se koncentrišu na relevantne informacije koje treba uključiti u svaki od djelova ovog izvještaja.

Slika 1 - RIA (proces+alat)



RIA je proces koji pomaže u izradi politika i propisa Vlade time što:

- Nudi analitički okvir da se ispituje zašto je izmjena postojeće prakse potrebna, da se razmotre razne opcije za ostvarenje cilja i da se razumiju posljedice predloga;
- Pomaže u procjeni i prikazu vjerovatnih troškova i koristi i pripadajućih rizika određenog predloga na društvo;
- Obezbuđuje zainteresovanim stranama van Vlade, na koje će predlog imati uticaja, detaljnije informacije o implikacijama propisa, kako bi pravovremeno ukazali na eventualne nedostatke predloženih rješenja.

RIA je namijenjena donosiocima odluka da bolje razumiju efekte regulative i time donesu kvalitetnije odluke, svim zainteresovanim stranama da razumiju kako će propisi uticati na njihov život ili poslovanje.

RIA je platforma za komunikaciju sa zainteresovanim stranama da bi Vlada donosila kvalitetnije odluke i politike.

Iako ne postoji jedan opšteprihvaćeni model RIA, svaka analiza uticaja treba da uključi sljedeće:

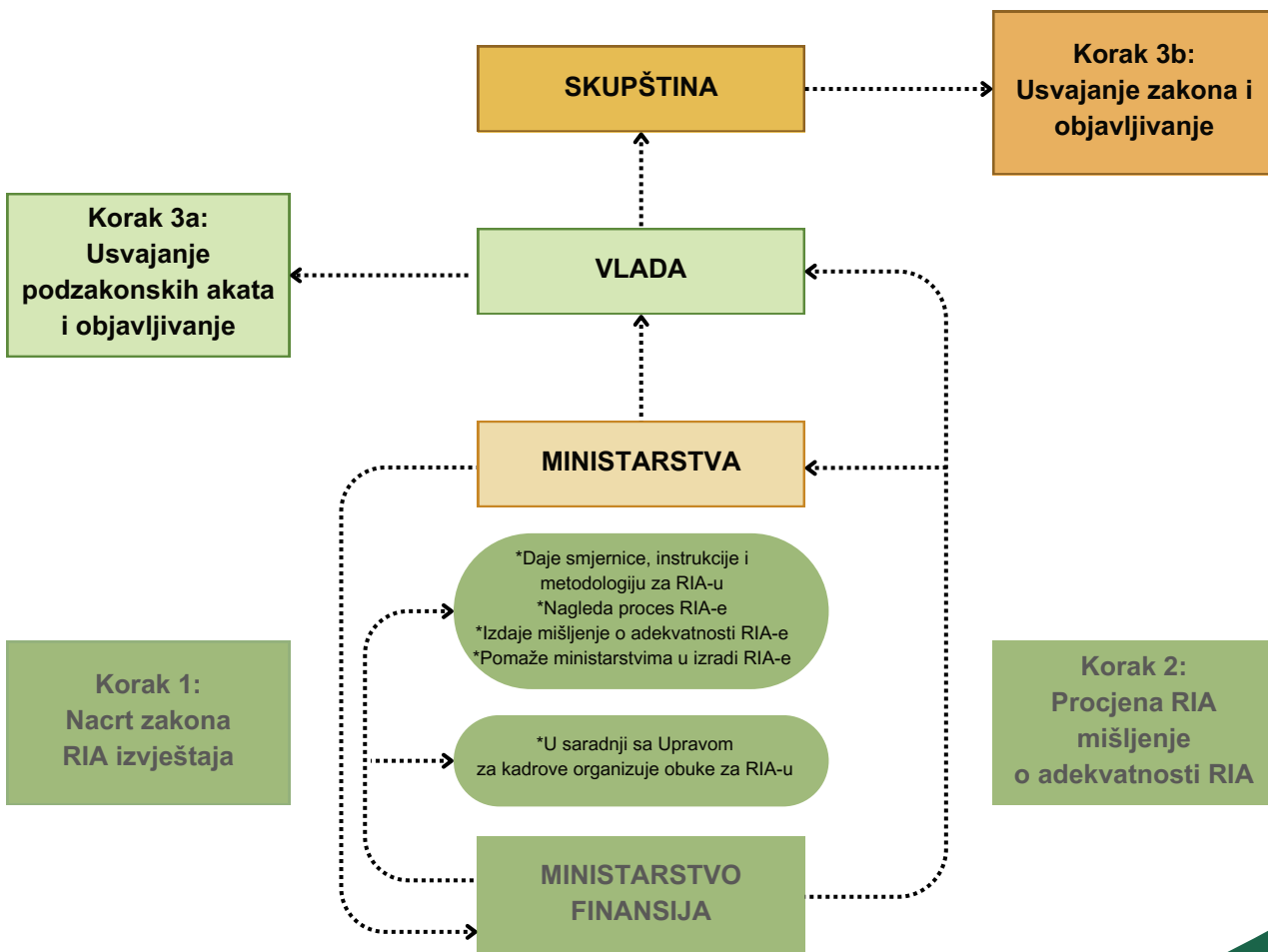
- Jasnu identifikaciju ciljeva, uzroka i posljedica;
- Strukturirane konsultacije sa zainteresovanim stranama;
- Razmatranje regulatornih opcija, i
- Detaljno ispitivanje uticaja.

ANALIZA UTICAJA PROPISA – REGULATORNI OKVIR

Analiza efekata propisa je formalno uvedena u crnogorski regulatorni sistem 01. januara 2012. godine. Obaveza je propisana čl. 33 i 40 Poslovnika Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 062/18). Članom 33 Poslovnika Vlade Crne Gore uvedena je obaveza predlagača propisa da u postupku pripreme zakona i drugih propisa, sprovede analizu uticaja propisa (RIA), u skladu s aktom Ministarstva finansija.

Takođe, članom 40 Poslovnika, uz predlog zakona, drugog propisa ili opšteg akta predlagač je dužan da, između ostalog, dostavi obrazac RIA, sačinjen u skladu s aktom Ministarstva finansija, kao i mišljenje Ministarstva finansija o stavu predlagača da nije potrebno vršiti RIA odnosno da li je RIA koju je sproveo predlagač adekvatna.

Slika 2 - Proces donošenja novih regulatornih rješenja



Od formalnog uvođenja RIA-e do danas, Ministarstvo finansija je dalo preko 3000 mišljenja na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa sa aspekta implikacija na poslovni ambijent (tabela 1).

Tabela 1 - Broj mišljenja po godinama

RIA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ukupno
Ukupno	299	429	329	380	312	350	467	385	216	428	377	368	4.340

Poslednjih nekoliko godina najčešće se na mišljenje dostavljaju podzakonska akta, što se može vidjeti iz tabele 2.

Tabela 2 - Broj mišljenja po kategorijama-zakoni, podzakonska akta, ostala dokumenta

RIA	Zakoni	Podzakonska akta	Ostalo	Ukupno
2016	82	120	110	312
2017	125	110	115	350
2018	102	221	144	467
2019	75	162	148	385
2020	34	104	78	216
2021	87	214	127	428
2022	79	191	107	377
2023	74	169	125	368
Ukupno	658	1.291	954	2.903

Korisni savjeti, metodološka i organizaciona uputstva za ministarstva u vezi sa svakom fazom postupka sprovođenja analize dio su Priručnika za analizu efekata propisa (RIA). U njemu su takođe utvrđeni osnovni principi pri odlučivanju o dubini analize i mogućim izuzecima kada RIA nije neophodna. U izuzetke spada Predlog zakona o budžetu, zakoni koji se bave posljedicama vanrednih situacija, kao i zakoni o nacionalnoj bezbjednosti. U svrhu boljeg razumijevanja RIA-e, koristi se i Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa ("Sl. list CG", br. 09/12), čiji je sastavni dio Obrazac Izvještaja o analizi uticaja propisa.

Ministarstvo finansija je u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta relevantnih resora, odnosno razvijanja vještina za obavljanje, prije svega, ekonomskih i finansijskih analiza uz primjenu Modela standardnog troška sprovelo:

Slika 3 - Prikaz sprovedenih obuka za period 2018-2023



Ministarstvo finansija je u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta relevantnih resora, odnosno razvijanja vještina za obavljanje, prije svega, ekonomskih i finansijskih analiza uz primjenu Modela standardnog troška sprovelo:

Obuke su sprovedene u saradnji sa RESPA-om (2018. godina), UNDP-om (2019. godina), OECD/SIGMA-om (2019. godina), Zajednicom opština (2019. godina) i Upravom za ljudske resurse (2018, 2019, 2020, 2021, 2022 i 2023. godina).

Obaveza sprovođenja analize o uticaju lokalnih propisa utvrđena je članom 71 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 002/18) gdje je propisana obaveza organima lokalne uprave da vrše pripremu i procjenu analize uticaja odluka i drugih propisa koje donose skupština i predsjednik opštine.

S tim u vezi, radi kvalitetne i sveobuhvatne pripreme analiza od strane lokalnih samouprava, u oktobru 2020. godine, Ministarstvo finansija, donijelo je Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave ("Sl. list CG", br. 105/20). Uputstvo sadrži i rodnu dimenziju, što predstavlja dodatni napredak u obuhvatu analize uticaja propisa.

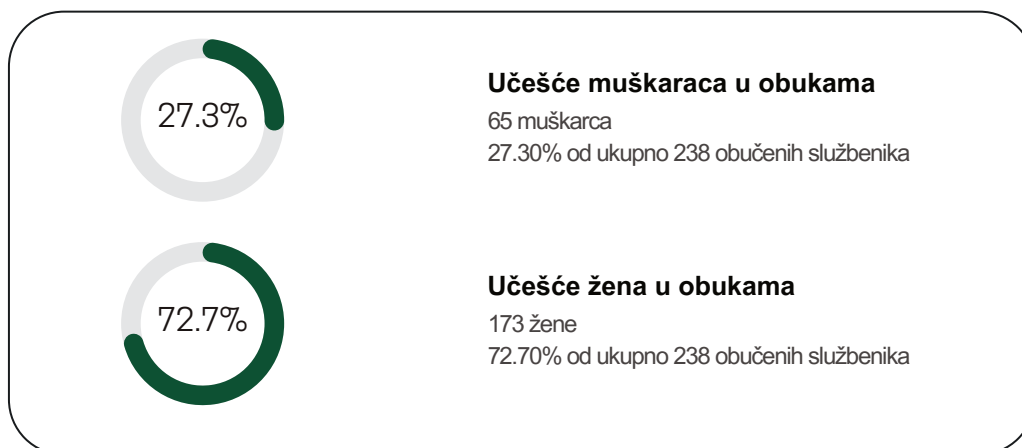
U cilju jačanja kapaciteta službenika na lokalnom nivou, tokom 2023. godine, održano je 6 obuka za opštine: Bar (11 službenika), Cetinje (13 službenika), Tivat (10 službenika), Pljevlja (8 službenika), Berane i Andrijevića (6 službenika) i Bijelo Polje (10 službenika).

Od početka sprovođenja obuka do kraja 2023. godine, pripremljena je baza podataka svih obučanih službenika na državnom i lokalnom nivou (tabela 3):

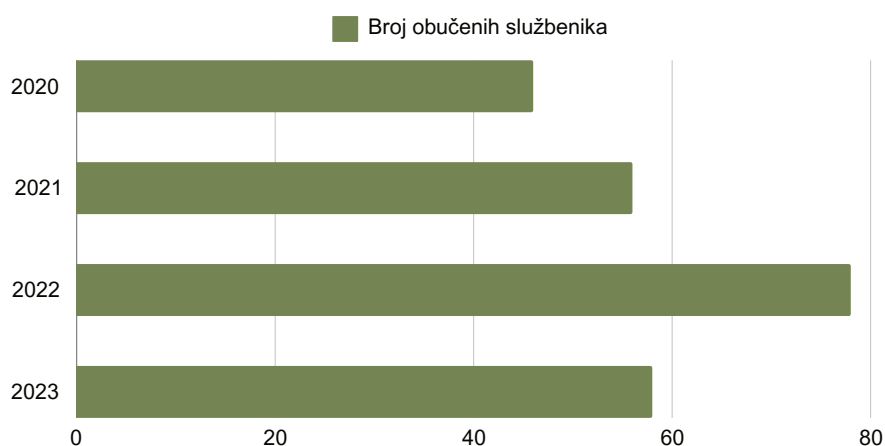
Tabela 3 - Prikaz sprovedenih obuka po institucijama i opštinama

INSTITUCIJA		OPŠTINA	
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA	16	NIKŠIĆ	14
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA	15	HERCEG NOVI	13
MINISTARSTVO POMORSTVA I SAOBRAĆAJA	13	CETINJE	13
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE	13	BAR	11
MINISTARSTVO PRAVDE, LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA	12	BIJELO POLJE	10
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE	11	TIVAT	10
MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA	9	BUDVA	9
MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA	9	PLJEVLJA	8
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	8	KOTOR	8
MINISTARSTVO PROSVJETE, NAUKE, KULTURE I SPORTA	6	TUZI	6
MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA	4	ANDRIJEVICA	4
MINISTARSTVO PROSVJETE	4	BERANE	2
MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA	4	ZETA	2
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	2		
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA	2		
UKUPNO:128		UKUPNO:110	

Grafik 1 - Učešće žena i muškaraca u sprovedenim obukama



Grafik 2 - Prikaz broja obučenih službenika za period 2020-2023



Od ukupno 238 obučenih službenika, 2020. godine obučeno je njih 46, 2021. godine 56, 2022. godine 78, dok je 2023. obučeno 58 službenika.

Pored navedenog, Ministarstvo finansija je objavilo sve RIA-e na sajtu, počev od 2012. godine ([Analiza efekata propisa \(RIA\) - Ministarstvo finansija \(www.gov.me\)](#)).

RIA MREŽA

RIA mreža predstavlja mrežu koja treba da obezbjedi koordinaciju u procesu pripreme Izvještaja o analizi efekata propisa (RIA) u skladu sa standardima kvaliteta.

Cilj je da se kroz mrežu razmjenjuju mišljenja, iskustva, kako bi se poboljšao kvalitet pripremljenih RIA i bolje sagledale posljedice problema na funkcionisanje administracije za sva regulatorna rješenja.

Na taj način obezbijediće se mogućnost da se informacije od značaja za kvalitetnije sprovođenje analize efekata propisa razmjenjuju na efikasan način unutar i između institucija.

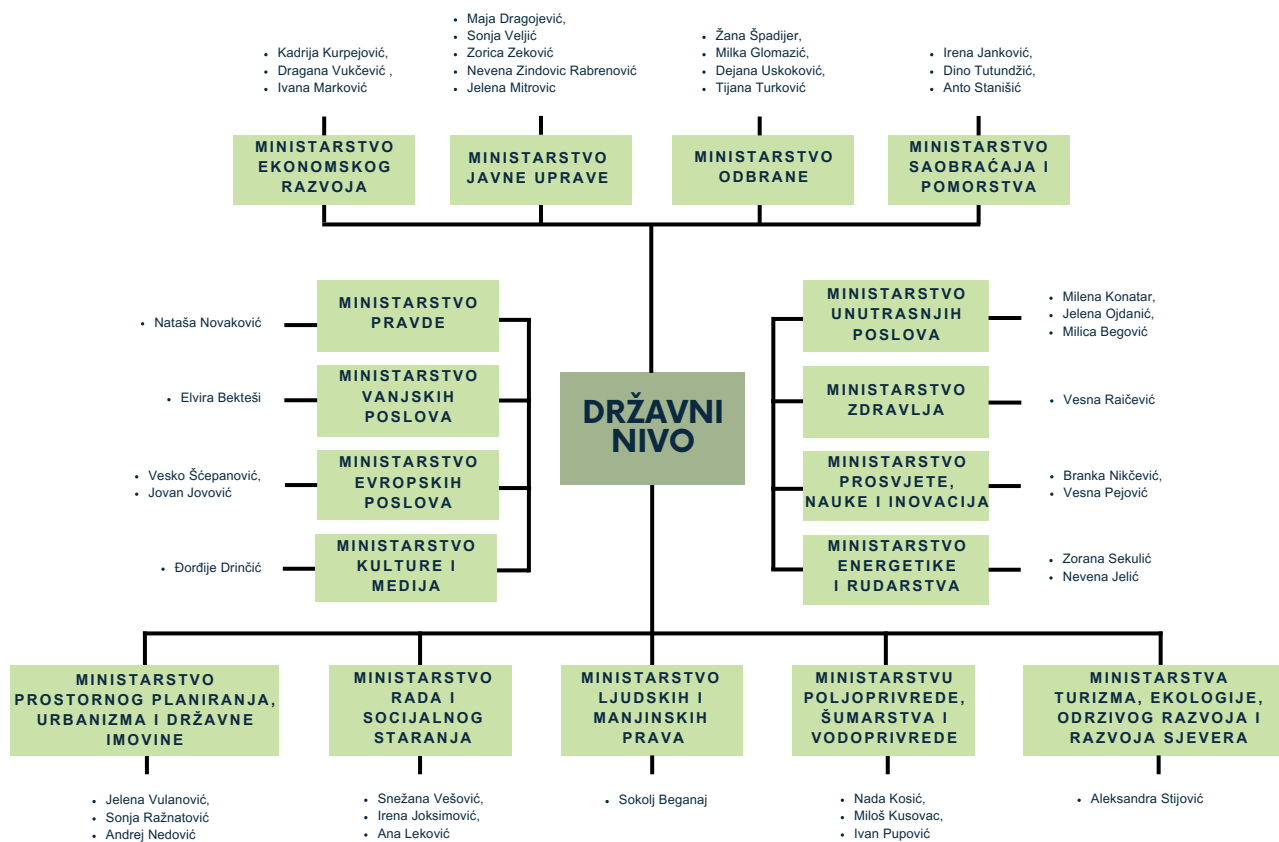
RIA mrežu čine službenici koji su prošli RIA obuku, kao i službenici koji su se prilikom pripreme Izvještaja o analizi uticaja propisa, pokazali kao dobri RIA performer.

Uspostavljanjem mreže, biće sprovedene sljedeće aktivnosti:

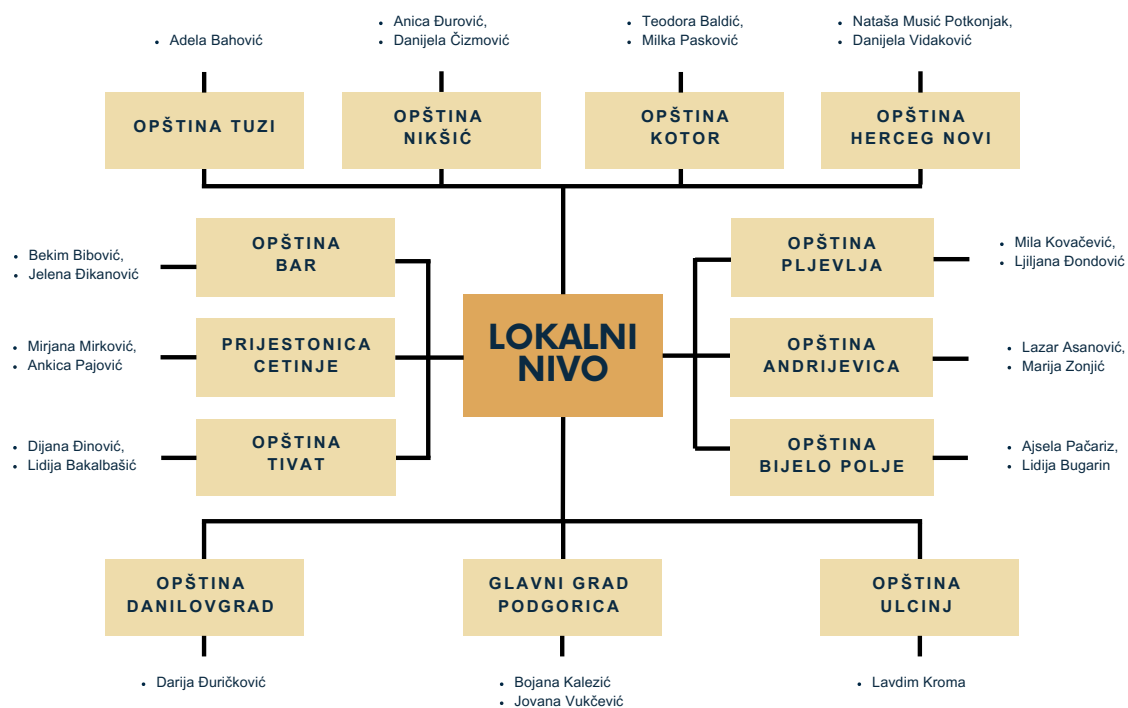
- **Unaprijeđenje RIA-e** na način što će se osigurati da se prije zvaničnog upućivanja zahtjeva za mišljenje Ministarstvu finansija obave konsultacije sa predstavnikom mreže iz čijeg resora se predlaže propis;
- **Razmjena iskustva** članova mreže unutar institucije i van institucije;
- **Umrežavanje** na regionalnom nivou kroz blisku saradnju s Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA);
- **Učešće u treninzima** za punu RIA-u;
- **Učešće u ReSPA Mobility šemama** koje će pružiti priliku službenicima RIA mreže da posjete i razmijene iskustva sa relevantnim institucijama u drugoj članici ReSPA-e ili u zemlji članici EU i steknu praktična znanja o određenim faktorima uspjeha u oblasti RIA-e;
- **Učešće na sastancima/događajima** u vezi sa RIA-om.

Službenici RIA mreže

Slika 4 - Prikaz službenika RIA mreže na državnom nivou



Slika 5 - Prikaz službenika RIA mreže na lokalnom nivou



ANALIZA UTICAJA PROPISA - INSTITUCIONALNI OKVIR

Direkcija za analizu efekata regulative (RIA) u okviru Direktorata za finansijski sistem i koordinaciju politika Ministarstva finansija, ima ulogu kontrole kvaliteta analiza efekata propisa, koju pripremaju ministarstva, organi uprave i drugi državni organi.

Direkcija je, između ostalog, zadužena za:

- Koordinaciju i sprovođenje politike i procedura neophodnih za efikasno sprovođenje analize efekata propisa;
- Analiziranje izvještaja o sprovedenoj analizi efekata propisa koje su pripremila ministarstva, organi državne uprave i drugi državni organi u postupku predlaganja zakona i drugih propisa i davanje mišljenja o njihovoj relevantnosti i usklađenosti sa standardima izrade analize efekata propisa;
- Davanje mišljenja sa aspekta uticaja zakona i drugih propisa na poslovni ambijent i građane;
- Pružanje pomoći i stručnih mišljenja kako bi se obezbijedilo da izvještaji o analizi efekata propisa budu urađeni na način da se predstave svi efekti nove regulative na građane, privredu i državu;
- Ostvarivanja komunikacije sa međunarodnim i domaćim organizacijama iz ove oblasti u cilju unaprijeđenja stanja i uvođenja inovacija;
- Obezbjedenje uslova za povećanje transparentnosti u procesu pripreme analiza efekata propisa.

Pored ocjene kvaliteta pripremljenih RIA, Ministarstvo finansija daje mišljenja i sa aspekta uticaja propisa na poslovni ambijent i budžet, tzv. BIA (business impact assessment) i FIA (fiscal impact assessment).

Direkcija za analizu efekata regulative sagledava uticaj na poslovni ambijent, dok Direktorat za budžet sagledava uticaj propisa na budžet i o tome se izdaje zajedničko mišljenje.

Dodatno, analizom je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima i drugi direktorati Ministarstva finansija uključuju u pripremu mišljenja, poput Direktorata za poreski i carinski sistem, kada je u pitanju poreska politika, Direktorat za sistem finansiranja lokalne samouprave i politiku zarada, kada su u pitanju jedinice lokalne samouprave, Direktorat za upravljanje strukturama pretpistupne podrške EU, kada je u pitanju finansijska podrška EU kao i Direktorat za centralnu harmonizaciju i razvoj unutrašnjih kontrola, za propise koji se odnose na društva u većinskom vlasništvu države.

RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ

SIGMA izvještaj procjenjuje stanje i napredak u poboljšanju kvaliteta javne uprave. S obzirom na pristupne pregovore koji su u toku, SIGMA sprovodi redovan monitoring regiona.

Izvještaj obuhvata period od jula 2017. godine do jula 2021. godine, dok su se podaci prikupljali tokom perioda februar-maj 2021. godine. Izvještaj je objavljen u novembru 2021. godine.

Oblasti koje se ocjenjuju su: Strateški okvir reforme javne uprave; Razvoj politike i koordinacija; Državna uprava i upravljanje ljudskim resursima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim finansijama. Kvalitet RIA analize opisuje se kroz oblast: „Razvoj politike i koordinacija“, odnosno izrada politika zasnovanih na dokazima (evidence based policy).

U dijelu Izvještaja koji opisuje proces kreiranja politika i izradu zakona istaknuto je poboljšanje kvaliteta analiza uticaja propisa (RIA). Vrijednost pokazatelja „Izrada politike koja je zasnovana na dokazima“ je 3, što je poboljšanje u odnosu na 2 iz procjene 2017. godine. Glavni razlog za bolju ocjenu je relativno poboljšanje kvaliteta analize u analiziranim RIA uzorcima.

Tabela 4 - Ocjena RIA-e prema SIGMA Izvještaju (novembar 2021. godine)

Indikator 2.10.1 - Izrada politike koja je zasnovana na dokazima						
Ovaj pokazatelj mjeri funkcionisanje kreiranja politike koja je zasnovana na dokazima. Ocjenjuje pravne zahtjeve i praksu u vezi sa korišćenjem osnovnih konsultativnih procesa, procjenom uticaja na budžet i procjenom uticaja. Ocjenjuje se dostupnost dokumenata za obuku i smjernice za procjenu uticaja, uspostavljanje funkcije kontrole kvaliteta i kvalitet analize koja podržava odobravanje nacrtu zakona.						
Vrijednost indikatora 2021 (↑ od 2017)	0	1	2	3	4	5
	Bodovi 2021		Trend 2017			
1. Regulisanje i upotreba osnovnih analitičkih alata i tehnika za procjenu potencijalnog uticaja nacrtu novih zakona	2/2		=			
2. Regulisanje i upotreba procjene uticaja na budžet prije odobravanja politika	3/3		+2			
3. Regulisanje i upotreba procjena uticaja RIA-e	2/3		=			
4. Dostupnost smjernica o procjeni uticaja	2/2		=			
5. Kontrola kvaliteta procjene uticaja	2/3		=			
6. Kvalitet analize u procjeni uticaja	7/15		+4			
Ukupno	18/28		+6			

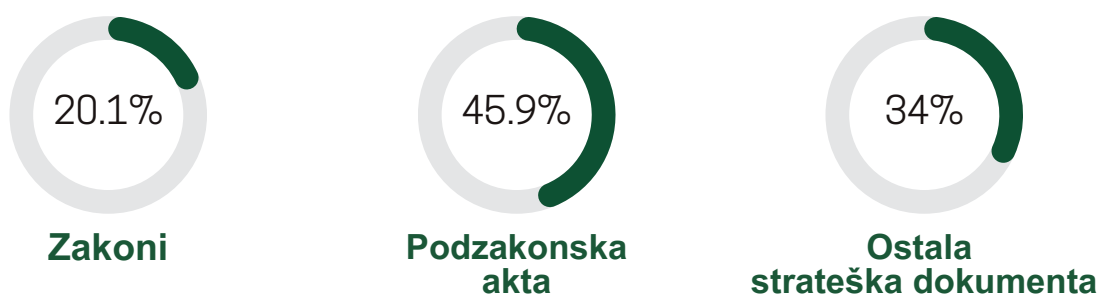
Izvor: Monitoring Report, The Principles of Public Administration, November 2021

PRIMJENA RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2023. GODINE

Tokom 2023. godine Ministarstvo finansija je dalo ukupno 368 mišljenja na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa.

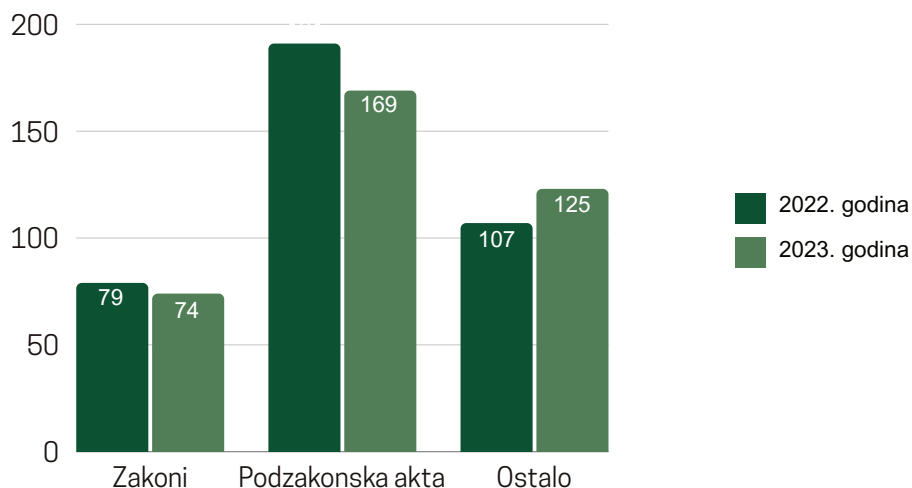
Od posmatranih 368 akata, 74 (20.11%) su se odnosila na zakone, 169 (45.92%) na podzakonska akta i 125 (33.97%) na ostala strateška dokumenta (strategije, akcione planove, programe, sporazume, informacije).

Grafik 3 – Ukupan broj propisa u 2023. godini



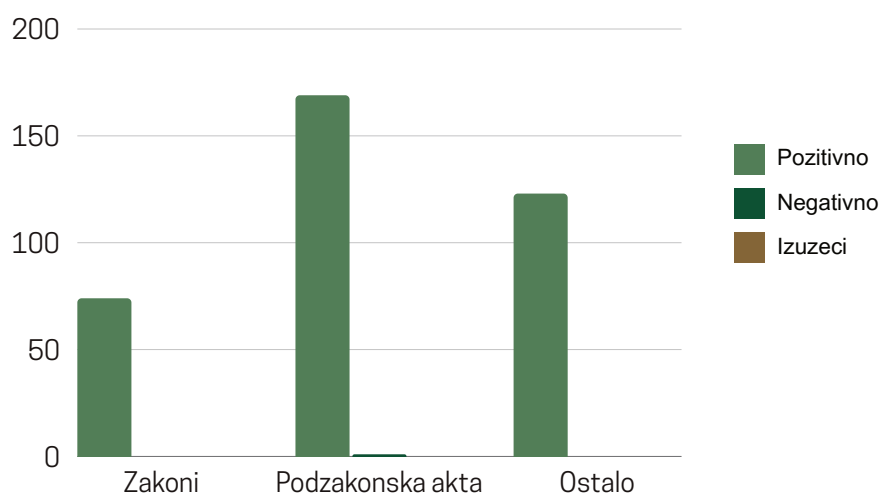
Upoređujući sa 2022. godinom, može se konstatovati da je Ministarstvu finansija tokom 2023. godine dostavljeno manje zakona (5) i manje podzakonske regulative (22). U odnosu na prethodnu godinu dostavljeno je više ostalih dokumenata (18: strategije, akcioni planovi, programi, sporazumi, informacije, pri čemu najčešće sporazumi).

Grafik 4 – Uporedni prikaz obrađenih propisa za period 2022-2023



Od ukupno 74 zakona, 74 (100%) je imalo pozitivno mišljenje. Od ukupno 169 podzakonskih akata, 168 (99.41%) je imalo pozitivno, dok je 1 akt (0.59%) bio sa negativnim mišljenjem. Od ukupno 123 ostala dokumenta Ministarstvo finansija je dalo 123 (100%) pozitivnih mišljenja.

Grafik 5 – Mišljenja Ministarstva finansija na dostavljena akta tokom 2023. godine



Ministarstvo finansija u postupku davanja mišljenja na propis, odnosno RIA-u pruža konstantnu podršku predlagačima propisa u pronalaženju načina za što kvalitetniju analizu kada su u pitanju aspekti koje obuhvata RIA. S tim u vezi, važno je naglasiti da su konačna mišljenja rezultat prethodnih konsultacija, korekcija RIA izvještaja u nekoliko iteracija, što implicira punu posvećenost i dobru komunikaciju i saradnju službenika Ministarstva finansija sa predlagačima propisa.

U nastavku se nalazi broj datih mišljenja po institucijama, sa podjelom na zakonska, podzakonska akta i ostala dokumenta, za 2023. godinu.

Tabela 5 – Broj datih mišljenja po institucijama

	Zakoni			Podzakonska akta			Ostalo			Ukupno
	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	
Ministarstvo javne uprave	2	-	-	6	-	-	1	-	-	9
Ministarstvo pravde	12	-	-	4	-	-	2	-	-	18
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	3	-	-	34	1 ²	-	6	-	-	44
Ministarstvo ekonomskog razvoja	7	-	-	6	-	-	18	-	-	31
Ministarstvo finansija	17	-	-	13	-	-	10	-	-	40
Ministarstvo kulture	-	-	-	3	-	-	4	-	-	7
Ministarstvo odbrane	-	-	-	7	-	-	30	-	-	37
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	6	-	-	3	-	-	1	-	-	10
Ministarstvo zdravlja	3	-	-	7	-	-	4	-	-	14
Ministarstvo evropskih poslova	-	-	-	24	-	-	13	-	-	37
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1	-	-	8	-	-	9	-	-	18
Ministarstvo unutrašnjih poslova	7	-	-	4	-	-	5	-	-	16
Ministarstvo prosvjete	-	-	-	2	-	-	1	-	-	3
Ministarstvo vanjskih poslova	4	-	-	14	-	-	2	-	-	20
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	4	-	-	1	-	-	-	-	-	5
Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	3	-	-	2	-	-	-	-	-	5
Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	1	-	-	1	-	-	1	-	-	3
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	1	-	-	4	-	-	-	-	-	5
Ministarstvo kapitalnih investicija	1	-	-	9	-	-	7	-	-	17
Ministarstvo nauke, tehnike i inovacija	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
Ministarstvo prostornog planiranja i urbanizma	1	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Ministarstvo energetike	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Ministarstvo sporta	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Vlada Generalni sekretarijat	-	-	-	13	-	-	1	-	-	14
Vlada Kabinet predsjednika	-	-	-	-	-	-	6	-	-	6
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Uprava za izvršenje krivičnih sankcija	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
UKUPNO	74	-	-	168	1	-	125	-	-	368

2 Predlog odluke o visini cijena vode iz Regionalnog vodovodnog sistema za Crnogorsko primorje, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, datum izdavanja mišljenja: 01.08.2023. godine

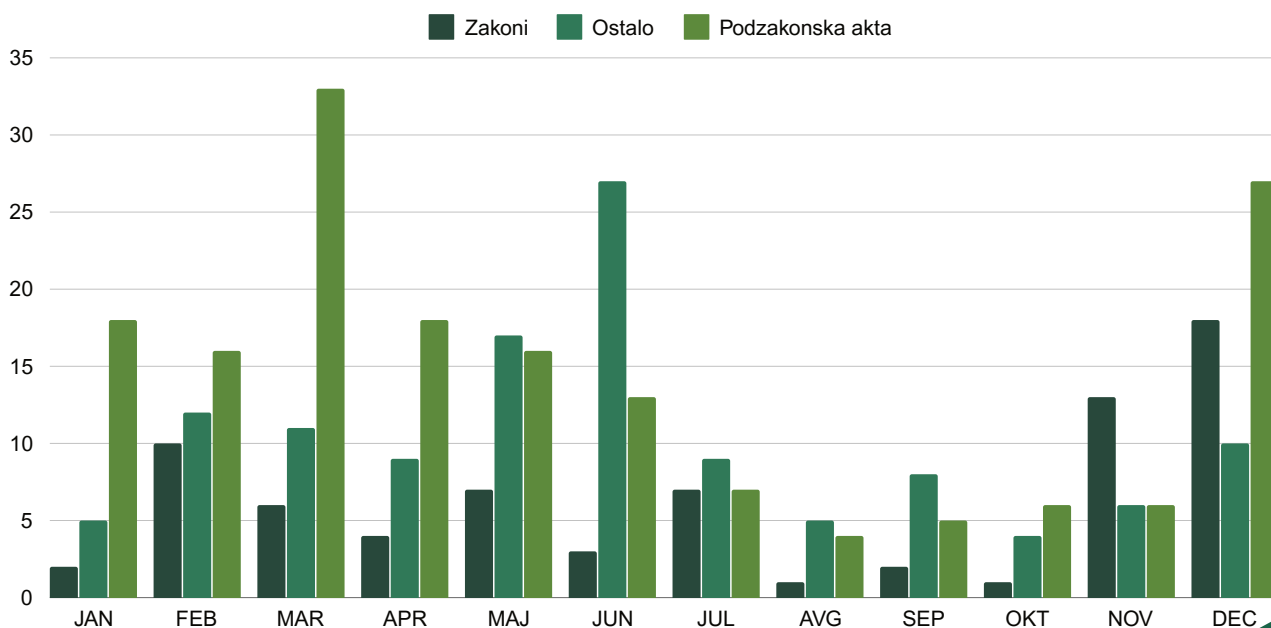
Iz tabele se jasno vidi da je najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja upućen od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (44 od ukupnog broja od 338), a potom slijede Ministarstvo finansija (40), Ministarstvo evropskih poslova (37), Ministarstvo odbrane (37) i Ministarstvo ekonomskog razvoja (31). Ostala ministarstva uputila su 20 i manje od 20 zahtjeva.

Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na zakone i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva finansija (17 zakona od ukupnog broja od 74 zakona), a potom slijede Ministarstvo pravde (12), Ministarstvo ekonomskog razvoja (7), Ministarstvo unutrašnjih poslova (7), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (6), Ministarstvo vanjskih poslova (4), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (4), Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera (3), Ministarstvo zdravlja (3), Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (3), Ministarstvo javne uprave (2), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (1), Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava (1), Ministarstvo kapitalnih investicija (1), Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (1) i Ministarstvo prostornog planiranja i urbanizma (1). Ministarstvo kulture, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, tehnike i inovacija, Ministarstvo energetike i Ministarstvo sporta nijesu dostavili nijedan zakon tokom 2023. godine.

Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na podzakonska akta i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (35 podzakonskih akata od ukupnog broja od 169), a potom slijede Ministarstvo evropskih poslova (24), Ministarstvo vanjskih poslova (14), Ministarstvo finansija (13), Ministarstvo kapitalnih investicija (9), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (8), Ministarstvo zdravlja (7), Ministarstvo odbrane (7), Ministarstvo javne uprave (6), Ministarstvo pravde (4), Ministarstvo unutrašnjih poslova (4), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (3), Ministarstvo kulture (3), Ministarstvo prosvjete (2), Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera (2), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (1), Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava (1), Ministarstvo prostornog planiranja i urbanizma (1), Ministarstvo energetike (1) i Ministarstvo sporta (1). Ministarstvo nauke, tehnike i inovacija nije uputilo nijedan podzakonski akt tokom 2023. godine.

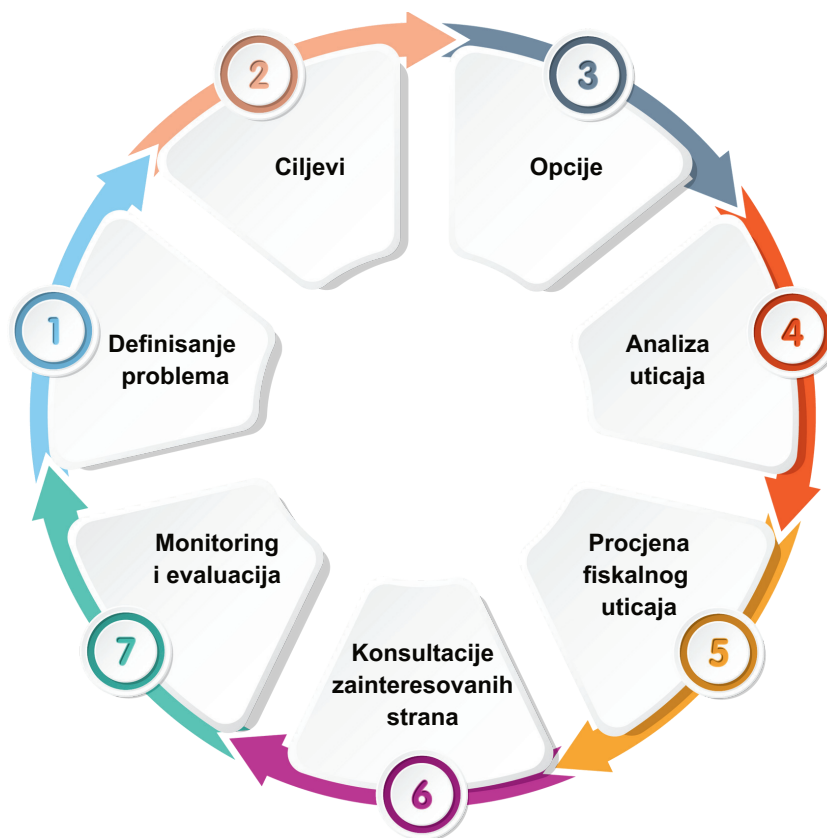
Upućeno je i 125 zahtjeva za davanjem **mišljenja na ostala dokumenta (strategije, akcioni planovi, programi, informacije, pri čemu najčešće sporazumi)**. Najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja upućen je od strane Ministarstva odbrane (30). Ministarstvo ekonomskog razvoja uputilo je 18 zahtjeva, Ministarstvo evropskih poslova 13 zahtjeva, dok je Ministarstvo finansija uputilo 10 zahtjeva. Ostala ministarstva dostavila su manje od 10 predmeta.

Grafik 6 – Broj dostavljenih propisa na mišljenje Ministarstvu finansija po mjesecima



KVALITET PRIMJENE RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM

Proces analize uticaja propisa se sastoji od 7 koraka:



U tabeli 6 prikazan je broj ocijenjenih RIA po oblastima, sa ocjenama “u skladu sa standardima kvaliteta”, “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i “ne zadovoljava standarde kvaliteta”.

Tabela 6 – Ocjene po oblastima RIA-e za 2023. godinu

OBLAST	U skladu sa standardima kvaliteta	Djelimično odgovara standardima kvaliteta	Ne zadovoljava standarde kvaliteta
Definisiranje problema	342	26	-
Ciljevi	334	34	-
Opcije	251	114	3
Analiza uticaja	327	41	-
Procjena fiskalnog uticaja	238	39	-
Konsultacije zainteresovanih strana	274	94	-
Monitoring i evaluacija	258	108	2

Posmatrajući ocjene po oblastima RIA-e za uporedne periode 2022. i 2023. godinu, evidentno je unaprijeđenje kvaliteta u sljedećim oblastima: Definisane probleme, Ciljevi, Analiza uticaja i Procjena fiskalnog uticaja.

Takođe, posmatrajući oblasti RIA-e ocijenjene ocjenom "u skladu sa standardima kvaliteta" u 2023. godini, konstatuje se da je to učešće najniže kod oblasti Opcije, budući da postoji prostor za unaprijeđenje vještina za identifikovanje različitih opcija za rješavanje problema.

Tabela 7 – Uporedni prikaz ocjena po oblastima RIA-e 2022-2023

OCJENA		U skladu sa standardima kvaliteta		Djelimično odgovara standardima kvaliteta		Ne zadovoljava standarde kvaliteta	
OBLASTI	Godina	Broj akata	% u ukupnom	Broj akata	% u ukupnom	Broj akata	% u ukupnom
Definisane probleme	2022	350	92.83%	27	7.17%	-	-
	2023	342	92.93%	26	7.06%	-	-
Ciljevi	2022	344	91.20%	33	8.80%	-	-
	2023	334	90.76%	34	9.23%	-	-
Opcije	2022	262	69.49%	110	29.17%	5	1.32%
	2023	251	68.20%	114	30.98%	3	0.81%
Analiza uticaja	2022	334	88.59%	43	11.40%	-	-
	2023	327	88.85%	41	11.14%	-	-
Procjena fiskalnog uticaja	2022	337	89.38%	39	10.34%	1	0.26%
	2023	329	89.40%	39	10.59%	-	-
Konsultacije zainteresovanih strana	2022	286	75.86%	90	23.87%	1	0.26%
	2023	274	74.45%	94	25.54%	-	-
Monitoring i evaluacija	2022	268	71.08%	107	28.38%	2	0.53%
	2023	258	70.10%	108	29.35%	2	0.54%

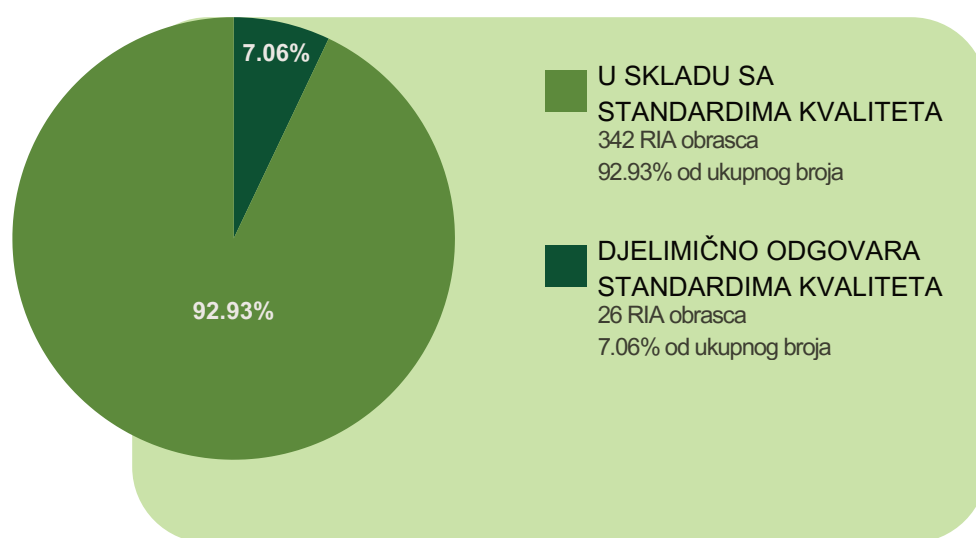
>>> KORAK 1 – DEFINISANJE PROBLEMA

Na osnovu izvršene analize možemo zaključiti da su najbolje ocijenjeni odgovori u okviru prvog dijela analize. Naime, evidentirano je da u okviru ove oblasti predlagači propisa gotovo i da nijesu imali poteškoća da odgovore na pitanja koja se odnose na definisanje problema koje treba predloženi akt da riješi, uzroke problema, posljedice problema, definisanje oštećenih subjekata.

Tokom 2023. godine sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo je 342 RIA ili 92.93%, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 26 ili 7.06%.

Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 6).

Grafik 6 – Ocjene RIA-e za oblast DEFINISANJE PROBLEMA



U cilju daljeg unaprijeđenja ovog dijela, preporučuje se korišćenje alata: **SWOT analiza, PESTLE analiza, Drvo problema, Analiza zainteresovanih strana, Uporedno-pravna i drugih njima sličnih**, o čijoj primjeni službenici dobijaju detaljna pojašnjenja tokom RIA obuka, kao i tokom direktne komunikacije u postupku davanja mišljenja.

>>> KORAK 2 – CILJEVI

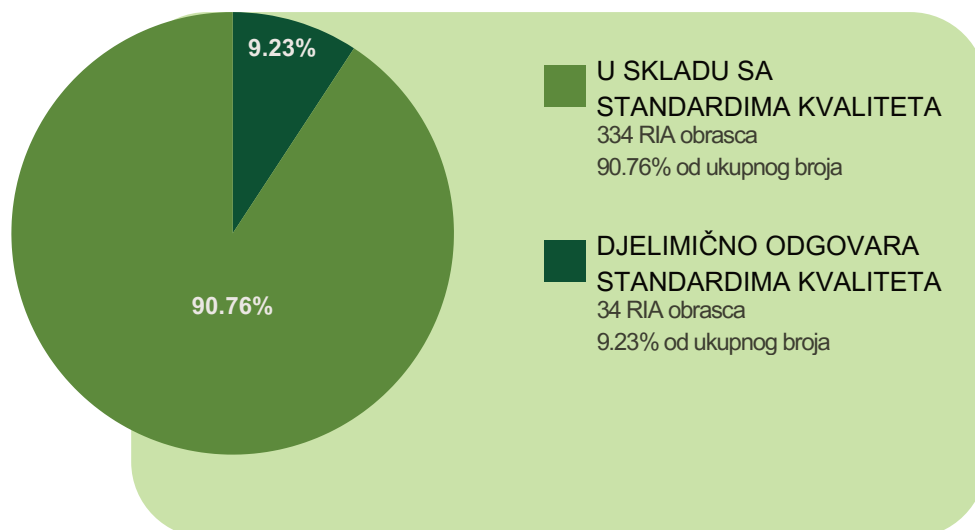
Sprovedenom analizom utvrđeno je da predlagačima propisa definisanje ciljeva nije problematična oblast RIA-e. Predlagači propisa u stanju su da kvalitetno definišu ciljeve, kao i usklađenost cilja sa postojećim strategijama ili programom Vlade.

Rezultati analize pokazuju da su tokom 2023. godine ciljevi bili kvalitetno definisani kod 334 ili 90.76% RIA, djelimično kod 34 ili 9.23% RIA.

Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 7).

Kao kriterijumi za određivanje kvaliteta ovog dijela RIA analize uzeti su: mjerljivost ciljeva, realnost ciljeva, jasnost ciljeva, kao i jasno vremensko određenje cilja.

Grafik 7 – Ocjene RIA-e za oblast CILJEVI



»»» KORAK 3 – OPCIJE

Ovaj korak predviđa definisanje više regulatornih rješenja za realizovanje postavljenog cilja, odnosno otklanjanje nedostataka postojećeg regulatornog rješenja. Takođe, podrazumijeva i obavezu razmatranja opcije „status quo“, kao i neregulatorne opcije (promocija, medijske kampanje, edukacija, pojačan inspeksijski nadzor i slično).

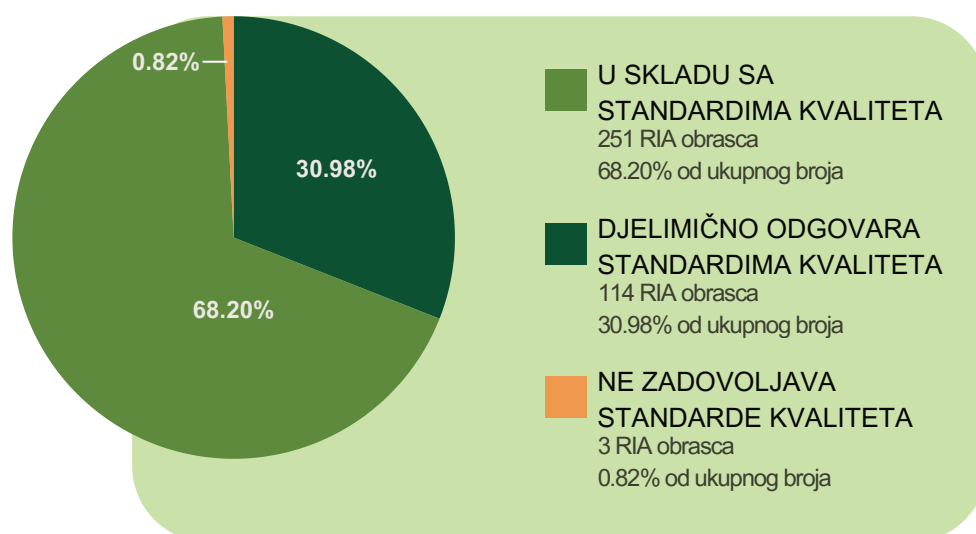
U ovoj fazi analize efekata poželjno je proći tri koraka do izbora optimalne opcije:

Slika 6 - Proces razmatranja opcija



Analiza je pokazala sljedeće: 251 ili 68.20% RIA ocijenjeno je ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 114 ili 30.98% “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i 3 ili 0.82% “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 8).

Grafik 8 – Ocjene RIA-e za oblast OPCIJE

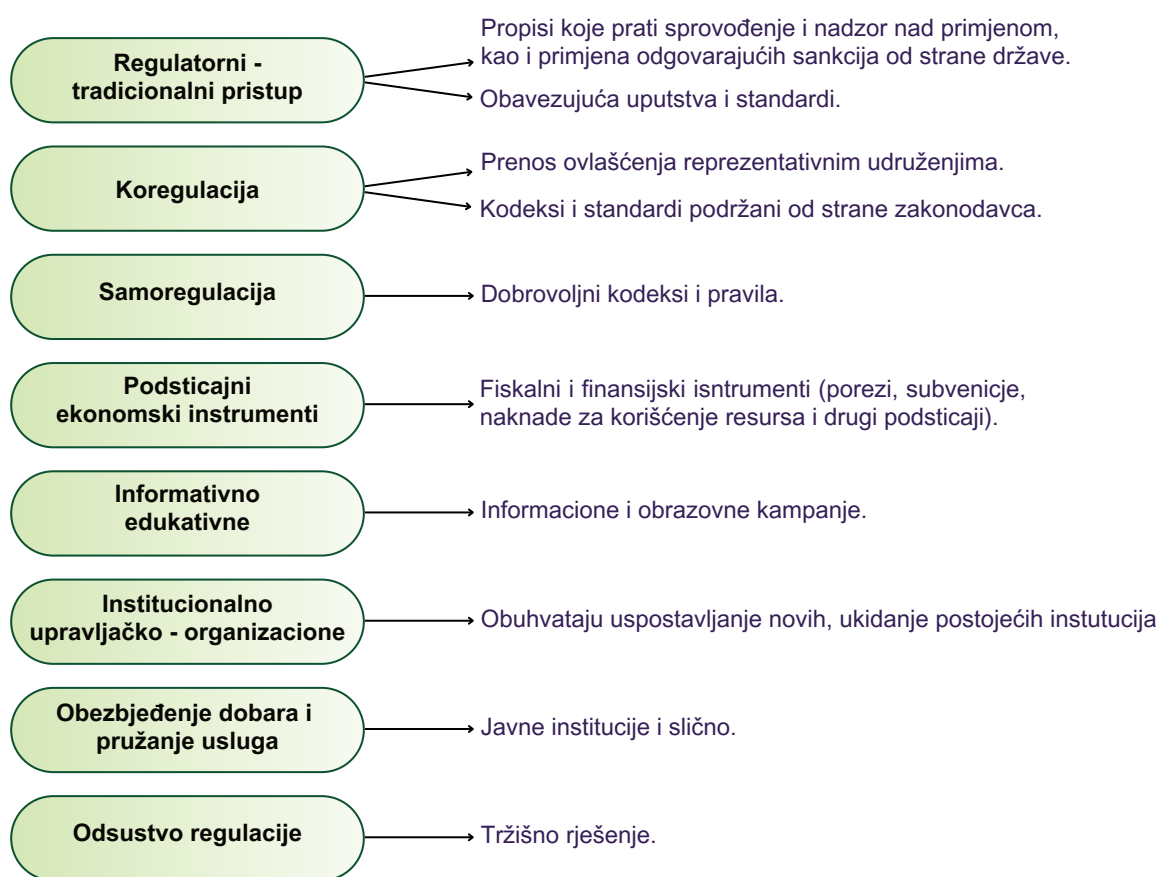


Upoređujući sa podacima iz 2022. godine broj RIA koje su bile „u skladu sa standardima kvaliteta“ smanjen je za 1.29%. Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta“ povećan je za 1.81%, dok je broj RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta“ smanjen za 0.51%.

Potreba unaprijeđenja ove oblasti je definisana i u prethodnim analizama, budući da ministarstva u rijetkim slučajevima razmatraju dodatne opcije kao što su „status quo“ i neregulatorna intervencija.

U cilju daljeg unaprijeđenja ovog dijela, tokom obuka predlagači propisa se upućuju na razmatranje što je moguće više opcija, pri čemu se insistira na kombinovanju sljedećih opcija:

Slika 7 - Izbor opcija



Broj opcija za razmatranje zavisi od složenosti problema. Treba imati u vidu načelo proporcionalnosti, tako da se lica koja sprovode analizu fokusiraju na značajne opcije.

»» KORAK 4 – ANALIZA UTICAJA

Prilikom ocjenjivanja ovog dijela RIA izvještaja, uzeto je u obzir sljedeće:

- navođenje i kvantifikovanje pozitivnih i negativnih efekata,
- obrazlaganje uticaja propisa na konkurenciju i biznis barijere,
- kvantifikovanje troškova koje propisi nameću malim i srednjim preduzećima, kao i kvantifikovanje administrativnog opterećenja.

Za više od polovine regulatornih rješenja koja su predlagana tokom 2023. godine (za 263 od 368 propisa ili 71.46%) nije bilo potrebno sprovoditi detaljnu analizu u ovom dijelu, uvažavajući da nisu imala za rezultat kreiranje dodatnih administrativnih postupaka i naknada za građane i privredu (tabela 8).

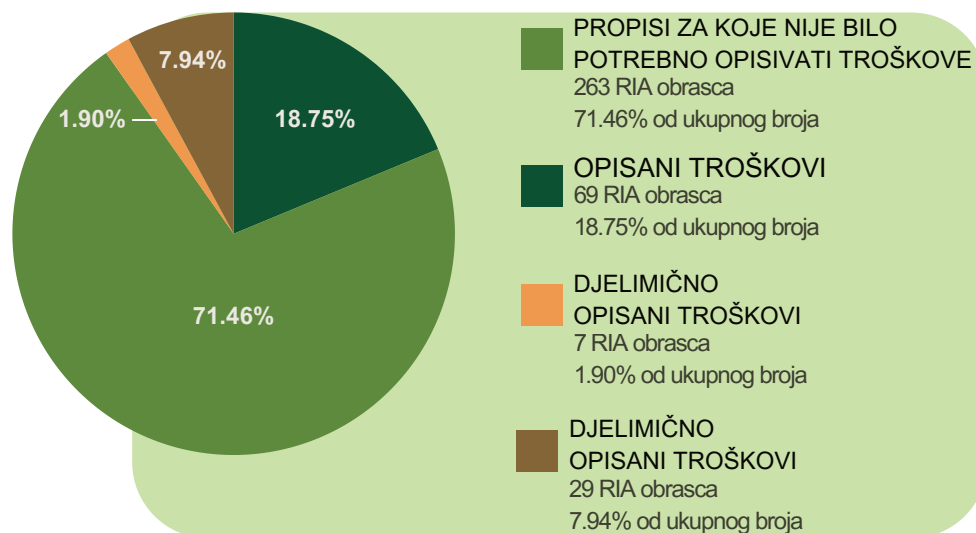
Tabela 8 – Analiza troškova

	Opisani troškovi	Djelimično opisani troškovi	Nedovoljno opisani troškovi	Propisi za koje nije bilo potrebno opisivati troškove
Zakoni	14	3	27	74
Podzakonska akta	42	1	-	126
Ostalo	13	3	2	125
UKUPNO	69	7	29	263
	18.75%	1.90%	7.94%	71.46%

Konstatovano je da je za 105 propisa bilo potrebno opisati potencijalne troškove za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, što procentualno iznosi 28.54% u odnosu na sve propise dostavljene na mišljenje tokom 2023. godine.

Od navedenog broja, bilo je 69 RIA sa dobro opisanim troškovima (18.75%), 7 RIA sa djelimično opisanim troškovima (1.90%) i 29 RIA sa nedovoljno opisanim troškovima (7.94%) – grafik 10.

Grafik 10 – Kvalitet analiziranih troškova u okviru regulative za koju je potrebna analiza troškova



U ovom dijelu ministarstva preferiraju definisanje pozitivnih direktnih uticaja na poslovni ambijent koji proizilaze iz primjene propisa. Nerado se iznose negativni i indirektni uticaji. Evidentno je deskriptivno predstavljanje uticaja, dok treba zahtijevati češće kvantifikovanje istih.

Tokom direktnih konsultacija sa predlagačima propisa, Ministarstvo finansija nastoji da ukaže na korišćenje kvantitativnih tehnika, kako bi se unaprijedio RIA Izvještaj. Kako troškovi nijesu samo novčani izdaci definisani propisom (već i utrošak vremena, dodatne aktivnosti – poput dolaska do određenog mjesta gdje se predaje dokumentacija, kopiranje, otvaranje računa i sl.) neophodno je kroz dodatne obuke upoznati predlagače sa načinom obračuna troškova. Jedna od opcija je korišćenje Modela standardnog troška (Holandski model ili standard cost model). Model standardnog troška predstavlja jednostavan način mjerenja administrativnih troškova i administrativnog opterećenja nametnutog propisima i razlaže:

- procedure (tzv. informacioni zahtjevi);
- administrativne aktivnosti;
- vrijeme i trošak obavljanja;
- administrativni trošak i administrativno opterećenje.

Pored Modela standardnog troška, tokom obuka predlagači propisa se upućuju na korišćenje Analize troškova i koristi (Cost-Benefit Analysis) i Multikriterijumske analize (Multi-Criteria Analysis).

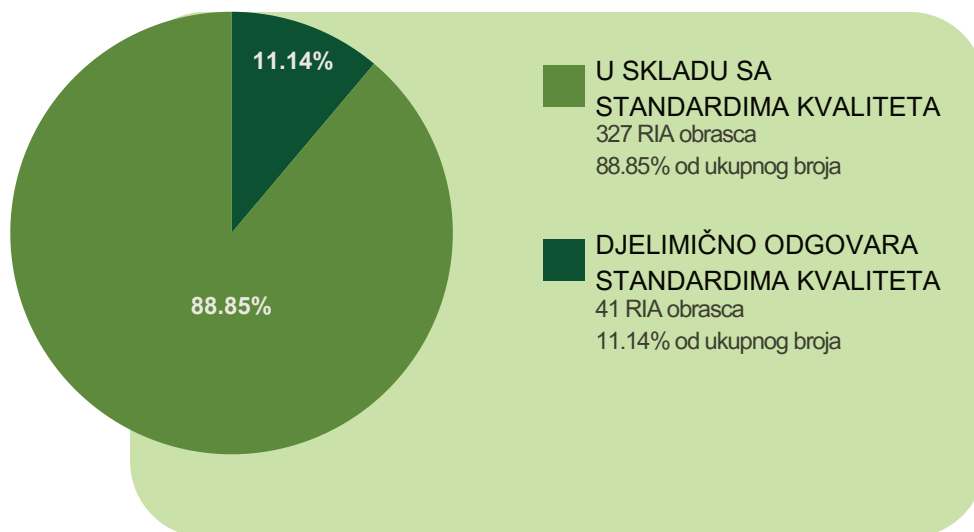
Analiza troškova i koristi, odnosno cost-benefit analysis, predstavlja metod kvantitativne ekonomske analize koji se koristi prilikom evaluacije i rangiranja alternativnih projekata, mjera politike ili alternativnih regulatornih promjena.

Multikriterijumska analiza omogućava da se ocijene opcije tako što se uzimaju u obzir različiti kriterijumi, kako kvantitativni, tako i kvalitativni. Ovaj metod je posebno koristan kod brojnih oblasti regulacije u kojima:

- su potencijalni efekti takvi da ih je veoma teško kvantifikovati (npr. *pravna sigurnost, ljudska prava i sl*), već je moguće sprovesti samo neki vid kvalitativne analize.
- je moguće kvantifikovati potencijalne efekte (npr. *broj potrošača koji će ostvariti korist od regulatorne promjene*), ali ih je veoma teško novčano izraziti;
- je količina informacija i njihova složenost takvi da ih je pri odlučivanju teško sve obraditi na konzistentan način.

Ukoliko se posmatra kompletan indikator Analiza uticaja konstatuje se da je tokom 2023. godine sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo 327 RIA ili 88.85 %, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 41 ili 11.14%. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 11).

Grafik 11 – Ocjene RIA-e za oblast ANALIZA UTICAJA

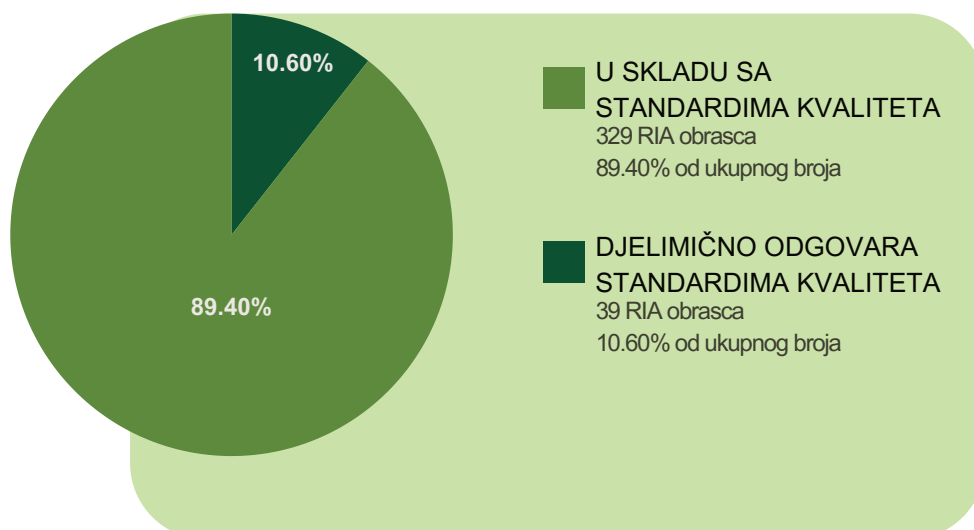


>>> KORAK 5 – PROCJENA FISKALNOG UTICAJA

Peti korak se odnosi na procjenu fiskalnog uticaja. Analizira se da li je za implementaciju propisa potrebno jednokratno ili obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore na duži period, u kom iznosu i da li su ta sredstva obezbijeđena. Takođe, potrebno je odgovoriti i na pitanje da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore, te da li su definisani podzakonski akti iz kojih proizilaze obaveze. Predlagači propisa ovaj dio ocjenjuju kao najkomplikovaniji.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 329 ili 89.40% RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, dok je 39 ili 10.60% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 12).

Grafik 12 – Ocjena RIA-e za oblast PROCJENA FISKALNOG UTICAJA



Prilikom analize ovog koraka RIA-e, utvrđeno je da su propisi bili takvi da za njihovu implementaciju nije bilo potrebno obezbjeđivanje dodatnih sredstava u odnosu na planirana sredstva godišnjim budžetom.

Značajno bi bilo da se prilikom analize uticaja propisa u ovom dijelu RIA-e navedu podzakonski akti iz kojih proizlaze finansijske obaveze.

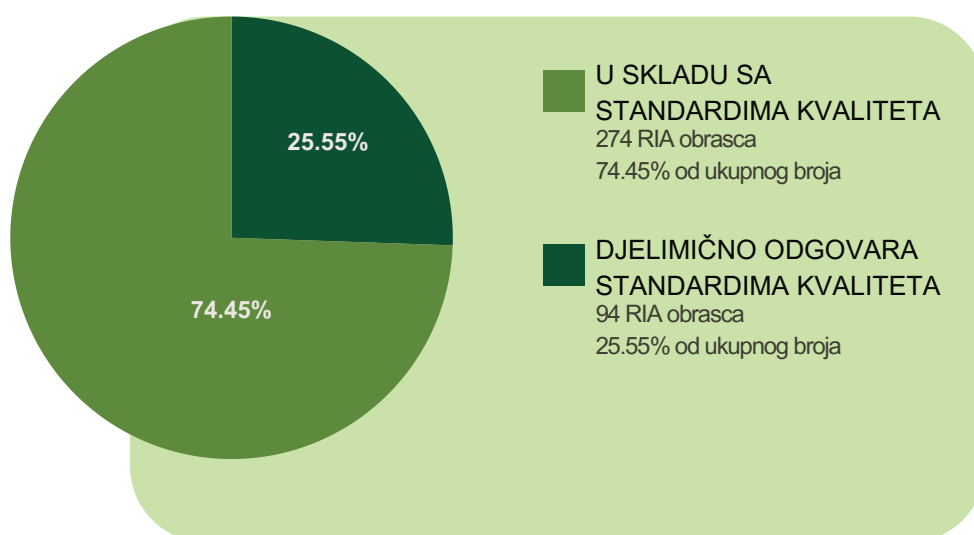
Takođe, bilo bi poželjno u RIA Izvještaj uključiti i trogodišnje planiranje budžeta za sva regulatorna rješenja. Kako bi se detaljnije i preglednije prikazali iznosi troškova za implementaciju propisa, u saradnji sa Direktoratom za budžet, RIA obrazac će biti izmijenjen u ovom dijelu.

»»» KORAK 6 – KONSULTACIJE ZAINTERESOVANIH STRANA

Pretposlednji korak odnosi se na konsultacije zainteresovanih strana, gdje je potrebno na sistematizovan način navesti i rezultate sprovedene javne rasprave. Konsultacije predstavljaju strukturisan način traženja relevantnih informacija od stakeholdera. Navedeno ima za cilj povećavanje učešća građana i uopšteno transparentnosti rada ministarstava, smanjenje rizika od neželjenih efekata, kao i unaprijeđenje implementacije propisa.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 274 ili 74.45% RIA je bilo sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, dok je 94 ili 25.55% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 13).

Grafik 13– Ocjene RIA-e za oblast KONSULTACIJE



Kod ovog dijela RIA analize zabilježen je pad kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” za 1.41% u odnosu na 2022. godinu. Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta” povećan je za 1.68%, dok RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta” ove godine nije bilo.

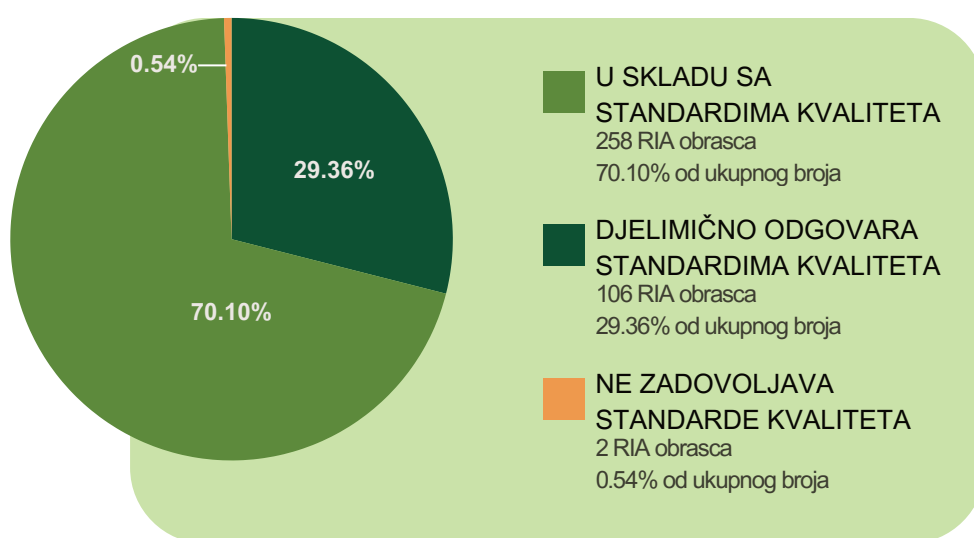
Kako su konsultacije sa glavnim zainteresovanim stranama i pogođenim grupama presudne za uspjeh u razradi javnih politika, treba i dalje raditi na njihovom unaprijeđenju. Fokus je potrebno staviti na konsultacijama kao procesu, a ne trenutku ili periodu u pripremi regulative koji se veže za javnu raspravu. Pored javnih rasprava, neophodno je obrazložiti i sastave eventualnih radnih grupa koje su formirane u cilju pripreme regulative, kao i ostale procese rada. Takođe, neophodno je detaljno opisati komunikaciju sa privrednim udruženjima, odnosno ukoliko nije ostvarena potrebno je navesti razloge za takvu odluku.

>>> KORAK 7 – MONITORING I EVALUACIJA

Posljednji korak se odnosi na monitoring i evaluaciju. U ovom dijelu je potrebno utvrditi potencijalne prepreke za implementaciju propisa, mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi, kao i ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa. Osnovna svrha praćenja jeste da se osigura da predlagač propisa dobija povratnu informaciju o rezultatima sprovedene opcije. Praćenjem realizacije dobija se odgovor na pitanje da li mjera rješava definisani problem.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 258 ili 70.10% RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 106 ili 29.36% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok su 2 ili svega 0.54% sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 14).

Grafik 14 – Analize RIA-e za oblast MONITORING I EVALUACIJA



Važno je istaći da i dalje postoji prostor za bolje identifikovanje mjera i mjerljivih indikatora za ostvarenje postavljenih ciljeva.

ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA

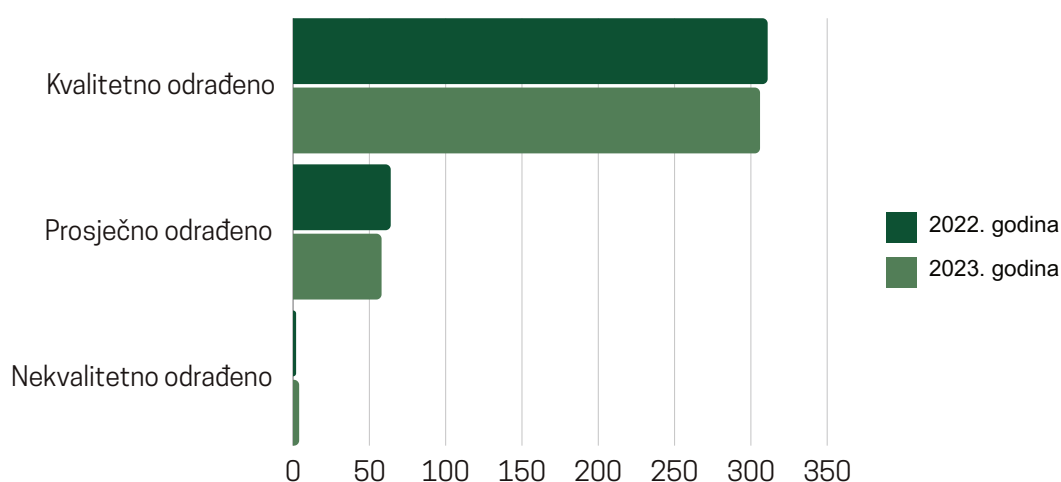
Na osnovu vrednovanja dostavljenih odgovora za svaku oblast, dodijeljena je konačna ocjena za svaku RIA-u posebno. Na osnovu izvršene analize sa ocjenom "kvalitetno odrađeno" bilo je 306 ili 83.15% RIA, sa ocjenom "prosječno odrađeno" 58 ili 15.76% RIA-a, dok su 4 ili 1.08% bile RIA sa ocjenom "nekvalitetno odrađeno". Prema kontrolnoj listi za kontrolu kvaliteta RIA izvještaja, konačna ocjena je zasnovana na pojedinačnim ocjenama za svaki segment RIA analize i predstavlja cjelokupan utisak o kvalitetu svih RIA-a analiza.

Tabela 9 – Ocjene kompletnih RIA izvještaja

OCJENA	Kvalitetno odrađeno	Prosječno odrađeno	Nekvalitetno odrađeno
Zakoni	57	16	1
Podzakonska akta	143	20	6
Ostalo	106	18	1
UKUPNO	306	34	8
	83.15%	14.67%	2.17%

U poređenju sa 2022. godinom unaprijeđenje kvaliteta pripremljenih RIA izvještaja je veće za 4.04% (grafik 15):

Grafik 15 – Uporedni prikaz ocjena cjelokupnih RIA



Kako je prikazano na grafiku, tokom 2022. godine bilo je nekvalitetno odrađenih RIA 4 ili svega 1.08%.

Posebno ističemo nekoliko kvalitetno pripremljenih RIA koji mogu služiti kao primjeri dobre prakse, i to:

Tabela 10 – Primjeri dobre prakse

	Propis	Predlagač propisa
ZAKONI		
1	Predlog Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta ³	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
2	Predlog Zakona o turizmu i ugostiteljstvu ⁴	Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera
3	Predlog Zakona o zdravstvenoj zaštiti ⁵	Ministarstvo zdravlja
PODZAKONSKA AKTA		
1	Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o visini i načinu obračuna i plaćanja naknada za korišćenje dobara nacionalnih parkova ⁶	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
2	Odluka o visini i načinu plaćanja naknada za vršenje stručnih poslova u vezi sa medicinskim sredstvima ⁷	Ministarstvo zdravlja
3	Predlog odluke o utvrđivanju Nacionalne kontrolne liste robe dvostruke namjene ⁸	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
4	Predlog odluke o naknadama za korišćenje opštinskih puteva Prijestonice Cetinje ⁹	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
OSTALA DOKUMENTA		
1	Predlog strategije za razvoj 5G mobilnih komunikacionih mreža u Crnoj Gori 2023-2027 ¹⁰	Ministarstvo ekonomskog razvoja
2	Program za unapređenje konkurentnosti privrede ¹¹	Ministarstvo ekonomskog razvoja
3	Program izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite magistralnih i regionalnih puteva u Crnoj Gori za 2023. godinu ¹²	Ministarstvo kapitalnih investicija
4	Predlog akcionog plana za 2023. godinu za realizaciju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori ¹³	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
5	Predlog finansijskog sporazuma za program Interreg VI-C URBACT IV za period 2021-2027 ¹⁴	Ministarstvo evropskih poslova
6	Predlog strategije implementacije ciljeva Rezolucije Savjeta bezbjednosti ujedinjenih nacija 1325 - Žene, mir i bezbjednost (2024-2027), sa Akcionim planom za 2024-2025. godinu ¹⁵	Ministarstvo odbrane

Obrađivači predmeta: ³ Budimirka Đukanović, načelnica; ⁴ pok. Marjan Milačić, načelnik; ⁵ Milica Golubović, načelnica; ⁶ Miloš Sekulović, samostalni savjetnik; ⁷ Dušanka Prašćević, samostalna savjetnica u saradnji sa Urošem Labudovićem, rukovodiocem Centra za medicinska sredstva; ⁸ Kadrija Kurpejović, načelnik; ⁹ Desa Vukčević, savjetnica Prijestonice Cetinje; ¹⁰ Viktor Berishaj, samostalni savjetnik; ¹¹ Ljiljana Belada, načelnica; ¹² Irena Janković, samostalna savjetnica; ¹³ Semra Martinović, samostalna savjetnica; ¹⁴ Irena Bošković, načelnica; ¹⁵ Milka Glomazić, samostalna savjetnica

SARADNJA SA UPRAVOM ZA LJUDSKE RESURSE

U cilju jačanja institucionalnih kapaciteta relevantnih resora, Ministarstvo finansija i Uprava za ljudske resurse pripremili su specifičan Program obuke iz oblasti Analize efekata propisa-RIA. Svrha donošenja programa je unaprijeđenje specifičnih znanja i tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja. Unaprijeđenjem stručnih znanja i vještina službenika na državnom i lokalnom nivou, poboljšaće se kvalitet pripremljenih RIA i bolje sagledavanje posljedica propisa na funkcionisanje državne administracije za sva regulatorna rješenja.

Ovim programom se stvaraju kadrovski kapaciteti koji su neophodni kako bi se kvalitetnije i efikasnije sagledavali efekti propisa na sistem u cjelini.

Program obuhvata 4 modula, koji su posvećeni elementima procedure sprovođenja Analize efekata propisa (RIA) prilikom izrade nove regulative i strateških dokumenata.

MODUL 1

Prvi modul obuhvata uvod u analizu efekata propisa, kako bi se učesnici upoznali sa osnovnim pravilima u pripremi analize uticaja propisa.

MODUL 3

Treći modul se odnosi na fiskalnu analizu, gdje će učesnici razviti vještine za mjerenje troškova implementacije rješenja koja su predviđena regulativom i kvalitetniju procjenu fiskalne implikacije novih regulatornih rješenja.



MODUL 2

Drugi modul obuhvata ekonomsku analizu, odnosno procjenu troškova regulative za građane i privredu.

MODUL 4

Četvrti modul se odnosi na praktičan rad na konkretnim primjerima RIA-e i rekapitulaciju naučenog u prethodna tri modula.

Vještine polaznika se podstiču kroz primjenu RIA-e na konkretnim primjerima i praktičnim vježbama.

Tokom 2023. godine, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse, održano je ukupno 6 obuka za opštine: Bar (11 službenika), Cetinje (13 službenika), Tivat (10 službenika), Pljevlja (8 službenika), Berane i Andrijevisa (6 službenika) i Bijelo Polje (10 službenika).

Tabela 11 Obuke održane tokom 2023. godine

OPŠTINE		
Jedinica lokalne samouprave	Datum održane obuke	Broj polaznika
PRIMORSKI REGION		
Bar	16,17. i 24.02.2023. godine	11 polaznika
Cetinje	09,10. i 24.03.2023. godine	13 polaznika
Tivat	11,12. i 19.05.2023. godine	10 polaznika
SJEVERNI REGION		
Pljevlja	08,09. i 16.06.2023. godine	8 polaznika
Andrijevisa i Berane	06,07. i 12.07.2023. godine	6 polaznika
Bijelo Polje	12,13. i 20.10.2023. godine	10 polaznika

Uzimajući u obzir rezultate analize o kvalitetu primjene RIA-e za 2023. godinu, i dalje postoji potreba za unaprijeđenjem vještina za sveobuhvatniju izradu RIA-e. S tim u vezi, pripremljen je plan obuka za 2024. godinu.

U saradnji sa Upravom za ljudske resurse formiran je Programski savjet za pripremu, praćenje i evaluaciju Specifičnog programa obuke iz oblasti analize efekata propisa - RIA u cilju sprovođenja sljedećih aktivnosti:

- revidiranje Programa obuke iz oblasti analize efekata propisa (RIA) kroz dvije cjeline:
 1. obuke u ciklusu (1 polaznik će biti u obavezi da prođe sve module);
 2. obuke po specifičnim oblastima.

Paralelno sa izradom Programa stručnog osposobljavanja, planirane su sljedeće aktivnosti:

- priprema liste službenika koji mogu biti potencijalni treneri;
- **prvi ciklus trening trenera** za punu RIA-u, gdje će polaznici biti trenutni RIA treneri i službenici RIA mreže koje je identifikovalo Ministarstvo finansija;
- **drugi ciklus trening trenera** za punu RIA-u, koji će obuhvatiti dio službenika koji su prošli prvi ciklus trening trenera;
- **izrada Priručnika** za program obuke, kao osnovnog alata kojim će se rukovoditi predavači tokom realizacije obuke. Navedena aktivnost je planirana da bude realizovana u saradnji sa potencijalnim donatorom (UNDP).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

- Ministarstva dostavljaju RIA analizu u skladu sa Poslovníkom Vlade Crne Gore.
- Kvalitet RIA analiza podignut je na veći nivo u odnosu na prethodni izvještajni period (2016-2021. godina).
- Poređenjem 2022. i 2023. godine bilježi se unaprijeđenje kvaliteta u sljedećim oblastima/koracima RIA-e:
 - › Definisane problema;
 - › Analiza uticaja;
 - › Procjena fiskalnog uticaja.
- Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unaprijeđivati su:
 - › Ciljevi;
 - › Analiza uticaja;
 - › Procjena fiskalnog uticaja;
 - › Konsultacije zainteresovanih strana;
 - › Monitoring i evaluacija.

PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE KVALITETA

Shodno izvršenim analizama kvaliteta pripremljenih RIA, predlažu se sljedeće mjere:

- Priprema RIA treba da započne prije samog procesa izrade propisa;
- Potrebno je tokom pripreme samog propisa, a kroz to i pripreme analize RIA obezbijediti uključenost svih članova Radne grupe u razmatranje aspekata koje definiše sama RIA analiza;
- U postupku analize uticaja propisa neophodno je sveobuhvatnije sagledavati definisanje ciljeva (SMART kriterijum);
- Jačati vještine za razmatranje alternativnih opcija (regulatornih/neregulatornih) za postizanje ciljeva politike;
- Detaljno analizirati zakone kojima se kreiraju uslovi za nametanje novih obaveza i troškova;
- Jačati kapacitete za procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu imati na privredu i građane, a kako bi se sve obuhvatnije sagledale implikacije propisa (kroz korišćenje Modela standardnog troška, Analize troškova i koristi i Multikriterijumske analize);
- Jačati kapacitete za sagledavanje dugoročnih fiskalnih implikacija propisa (trogodišnji planiranje);
- Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na konsultacije sa zainteresovanim stranama (uključiti kao obavezno razmatranje predloženih rješenja sa privrednim udruženjima);
- Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na Monitoring i evaluaciju – posebnu pažnju posvetiti definisanju mjerljivih indikatora (kvantitativnih i kvalitativnih), tj. rezultata, kako bi se kvalitetnije pratila implementacija regulatornih rješenja.

Dalji koraci:

- Saradnja sa SIGMA-om u cilju uspostavljanja pune RIA-e:
 - › novo **uputstvo o sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa (RIA)**;
 - › **novi RIA obrazac**;
 - › **donošenje nove metodologije** za izradu pune RIA-e;
 - › **jačanje kapaciteta** Direkcije za analizu efekata regulative (RIA) u Ministarstvu finansija (za punu RIA-u);
 - › **unaprijeđenje kvaliteta** godišnjeg izvještaja o kvalitetu primjene analize uticaja propisa.
- Nakon uspostavljanja formalnih uslova za implementaciju pune RIA-e, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse, biće sprovedene sljedeće aktivnosti:
 - › formiranje novog **Programskog savjeta za pripremu, praćenje i evaluaciju Specifičnog programa obuke iz oblasti analize efekata propisa - RIA**;
 - › **revidiranje** Programa obuke iz oblasti analize efekata propisa (RIA) kroz dvije cjeline:
 1. obuke u ciklusu (1 polaznik će biti u obavezi da prođe sve module);
 2. obuke po specifičnim oblastima;
 - › **prvi ciklus treninga trenera** za punu RIA-u (službenici RIA mreže);
 - › **drugi ciklus treninga trenera** za punu RIA-u (službenici koji su prošli prvi ciklus obuka);
 - › **izrada Priručnika** za program obuke, kao osnovnog alata kojim će se rukovoditi predavači tokom realizacije obuke. Navedena aktivnost je planirana da bude realizovana u saradnji sa potencijalnim donatorom (UNDP).
- Nakon usvajanja nove metodologije za punu RIA-u, razmatranje aktivnosti/mogućnosti za uvođenje **elektronskog RIA-a obrasca** u saradnji sa Ministarstvom javne uprave;
- **Uspostavljanje saradnje sa Skupštinom** po pitanju jačanja kapaciteta za pripremu RIA-e prilikom donošenja zakona i amandmana;
- U dijelu implementacije RIA-e na lokalnom nivou, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, Zajednicom opština i lokalnim samoupravama, planirane su sljedeće aktivnosti:
 - › **uspostavljanje jedinica za kontrolu kvaliteta RIA-e**, uz podršku potencijalnog donatora;
 - › **priprema godišnjeg izvještaja** o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA-e);
 - › **monitoring** u vezi sa sprovođenjem RIA na lokalnom nivou;
 - › **obezbjedivanje javne dostupnosti RIA-a** na lokalnom nivou.
- Uspostavljanje **Konsultativnog tijela** za RIA-u (predstavnici Ministarstva finansija, Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva javne uprave, Sekretarijata za zakonodavstvo, Skupštine i opština);
- Uspostavljanje RIA **monitoringa podzakonskih akata**, na kvartalnom nivou:
 1. **Analiza primjene RIA-e** za podzakonske akte za prethodni period;
 2. **Redovno izvještavanje** o primjeni RIA-e za podzakonske akte.

- Kroz **uspostavljenu mrežu RIA službenika** biće sprovedene sljedeće aktivnosti:
 - › **unapređenje RIA-e** na način što će se osigurati da se prije zvaničnog upućivanja zahtjeva na mišljenje Ministarstvu finansija obave konsultacije sa predstavnikom mreže iz čijeg resora se predlaže propis;
 - › **razmjena iskustva** članova mreže unutar institucije i van institucije;
 - › **umrežavanje** na regionalnom nivou kroz blisku saradnju s Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA);
 - › **učesće u treninzima** za punu RIA-u;
 - › **učesće u ReSPA Mobility šemama** koje će pružiti priliku službenicima RIA mreže da posjete i razmjene iskustva sa relevantnim institucijama u drugoj članici ReSPA-e ili u zemlji članici EU i steknu praktična znanja o određenim faktorima uspjeha u oblasti RIA-e;
 - › **učesće na sastancima/događajima** u vezi RIA-e.
- **Obezbeđivanje ekspertske podrške** za pripremu RIA-e za kompleksne zakone čije donošenje je planirano u trećem i četvrtom kvartalu Programa rada Vlade.

**KONTROLNA LISTA ZA KONTROLU KVALITETA RIA IZVJEŠTAJA MINISTARSTVO
FINANSIJA**

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ KONTROLI IZVJEŠTAJA O PROCJENI UTICAJA PROPISA			
PREDLAGAČ PROPISA:			
NAZIV PROPISA:			
DATUM PRIJEMA:		DATUM OBRADE:	
KONTROLNA LISTA			
1. Definisane problema:	DA	NE	NR
Problem je jasno i sažeto objašnjen Uzroci su jasno opisani Posledice su jasno navedene i merljive Subjekti koji su pogođeni su jasno navedeni			
2. Ciljevi:	DA	NE	NR
Ciljevi su jasno opisani Ciljevi su merljivi Ciljevi su realni Ciljevi su jasno vremenski određeni			
3. Opcije:	DA	NE	NR
Broj razmatranih opcija Razmatrana je status quo opcija Razmatrana su regulatorna i neregulatorna rješenja			
4. Analiza uticaja:	DA	NE	NR
Navedeni pozitivni i negativni efekti Kvantifikovani pozitivni uticaji Kvantifikovani negativni uticaji Opisan uticaj na konkurenciju i biznis barijere Kvantifikovani troškovi MSP Kvantifikovano administrativno opterećenje			
5. Procjena fiskalnog uticaja:	DA	NE	NR
Data procena budžetskih sredstava jednokratna Data procena budžetskih sredstava za određeni vremenski period Data procena budžetskih prihoda Opisani podzakonski akti iz kojih proizilazi obaveza			
6. Konsultacije zainteresovanih strana:	DA	NE	NR
Zainteresovane strane jasno naznačene Navedeni rezultati konsultacija Proces konsultacija je jasno i sažeto objašnjen			

7. Monitoring i evaluacija:	DA	NE	NR
Mere koje će biti preduzete tokom primene jasno navedene Tijelo zaduženo za sprovođenje i nadzor nad ispunjenjem ciljeva je određeno Indikatori kojima će se pratiti sprovođenje jasno određeno			
KOMENTAR			
Izvještaj je u skladu sa			