



Podgorica, april 2023. godina

SADRŽAJ

1. ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?.....	9
2. ANALIZA UTICAJA PROPISA – REGULATORNI OKVIR.....	11
3. ANALIZA UTICAJA PROPISA - INSTITUCIONALNI OKVIR.....	14
4. RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ.....	15
5. PRIMJENA RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2022. GODINE.....	16
6. KVALITET PRIMJENE RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2022. GODINE.....	21
7. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA.....	34
8. SARADNJA SA UPRAVOM ZA LJUDSKE RESURSE.....	36
9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	38
10. PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE KVALITETA.....	39

1. 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.

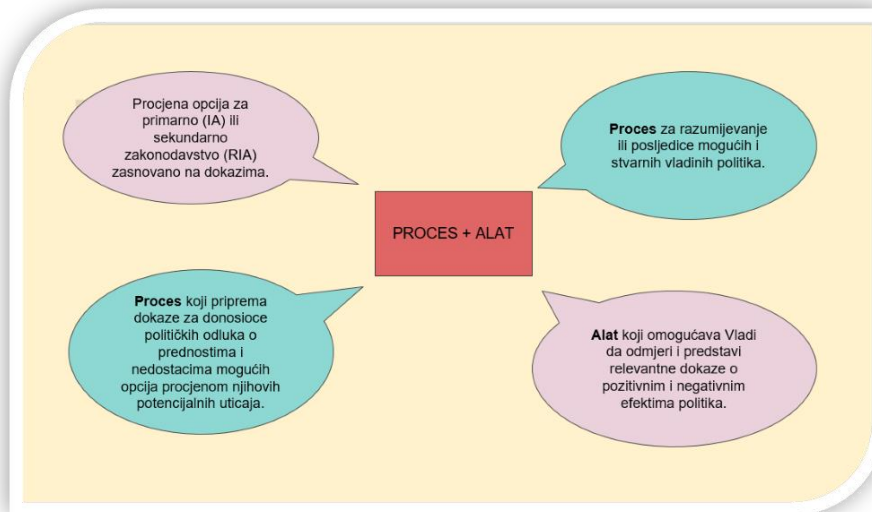
Analiza uticaja propisa predstavlja proces od nekoliko koraka koji imaju za cilj da analitički i sistematski odgovore na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna, i ako jeste koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem.

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 ispitaju razlozi 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;

- Obezbeđuje 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:

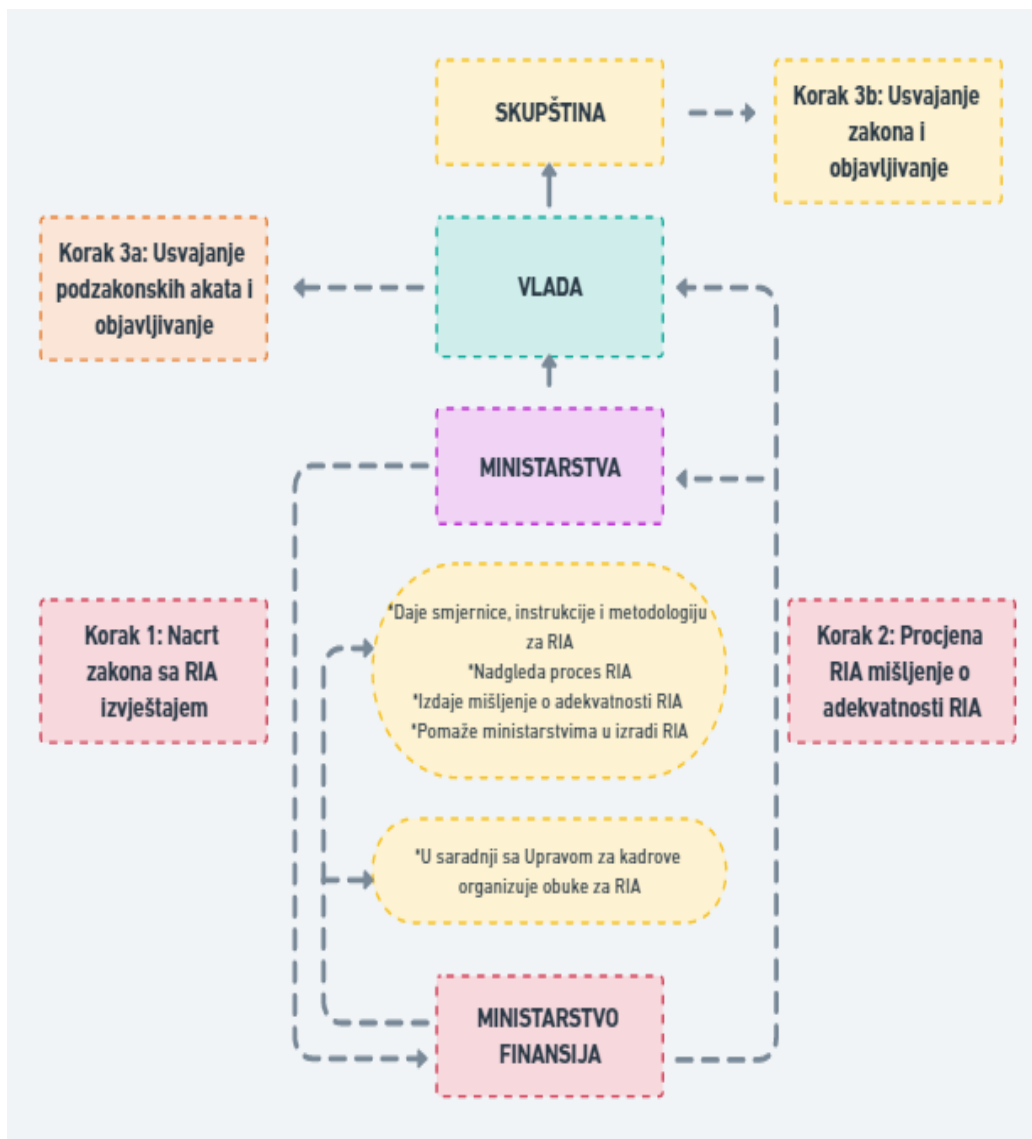
- Jasnu identifikaciju ciljeva, uzroka i posljedica;
- Strukturirane konsultacije sa zainteresovanim stranama;
- Razmatranje regulatornih opcija, i
- Detaljno ispitivanje uticaja.

2. 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	Ukupno
Ukupno	299	429	329	380	312	350	467	385	216	428	377	3.972

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	Ostala dokumenta	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
Ukupno	584	1.122	829	2.535

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:

- tokom 2018. godine - 11 obuka (4 na državnom i 7 na lokalnom nivou)
- tokom 2019. godine – 4 obuke (1 na državnom i 3 na lokalnom nivou)
- tokom 2020. godine - 4 obuke na državnom nivou
- tokom 2021. godine - 6 obuka (5 na državnom i 1 na lokalnom nivou)
- tokom 2022. godine - 9 obuka (5 na državnom i 4 na lokalnom nivou).

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 i 2022. 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 2022. godine, održane su 4 obuke za opštinu Budva (9 službenika), Nikšić (14 službenika), Kotor (8 službenika) i Herceg Novi (13 službenika).

3. ANALIZA UTICAJA PROPISA - INSTITUCIONALNI OKVIR

Direkcija za analizu efekata regulative (RIA) u okviru Direktorata za ekonomsko-finansijski sistem 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;
- Obezbeđenje 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 imovinsko pravne poslove**, kada su u pitanju imovinska prava, kao i **Direktorat za centralnu harmonizaciju i razvoj unutrašnjih kontrola**, za propise koji se odnose na društva u većinskom vlasništvu države.

4. 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 3 - 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 nacрта 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 nacрта 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	

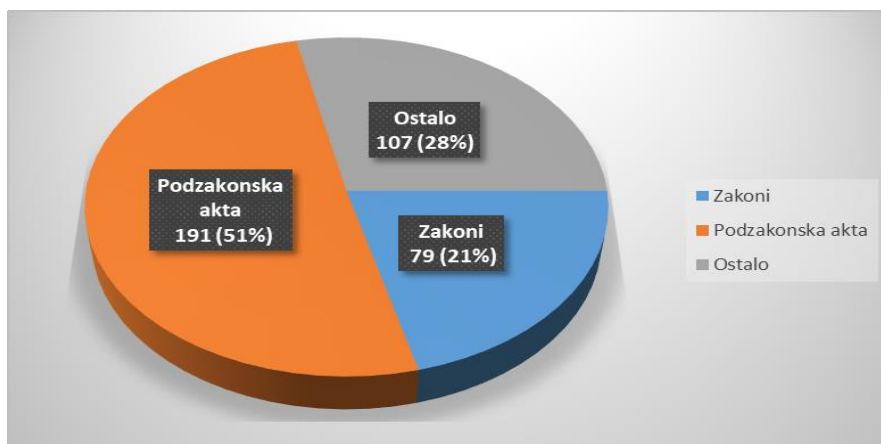
Izvor: Monitoring Report, The Principles of Public Administration, November 2021

5. PRIMJENA RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2022. GODINE

Tokom 2022. godine Ministarstvo finansija je dalo ukupno 377 mišljenja na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa.

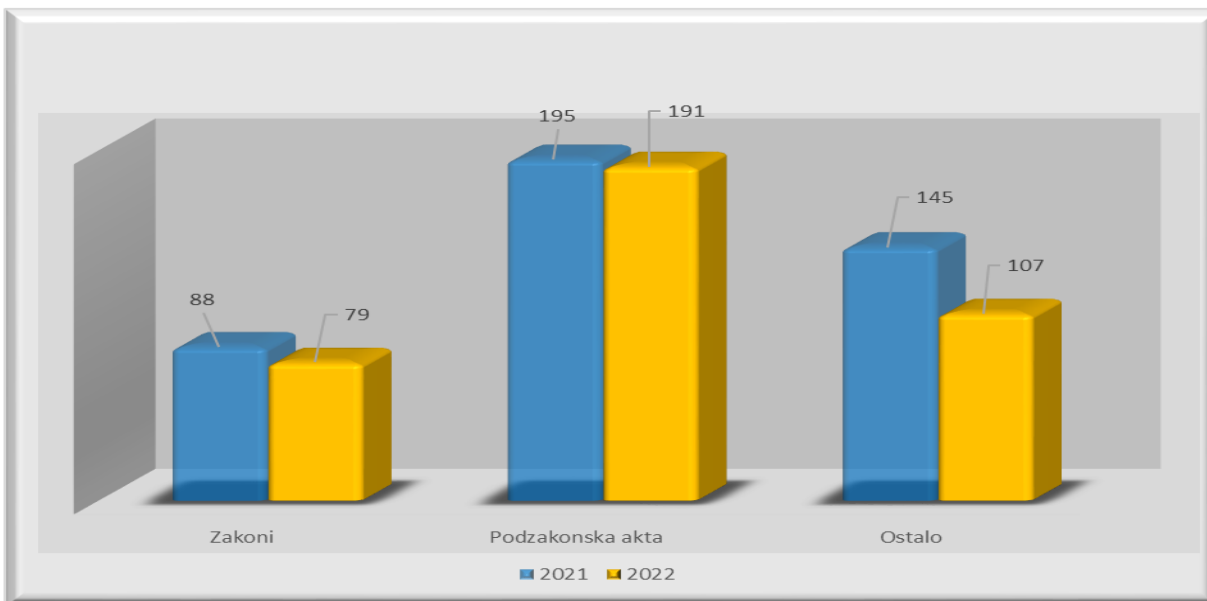
Od posmatranih 377 akata, 79 (20.95%) su se odnosila na zakone, 191 (50.66%) na podzakonska akta i 107 (28.38%) na ostala strateška dokumenta (strategije, akcione planove, programe, sporazume, informacije).

Grafik 1 – Ukupan broj propisa u 2022. godini



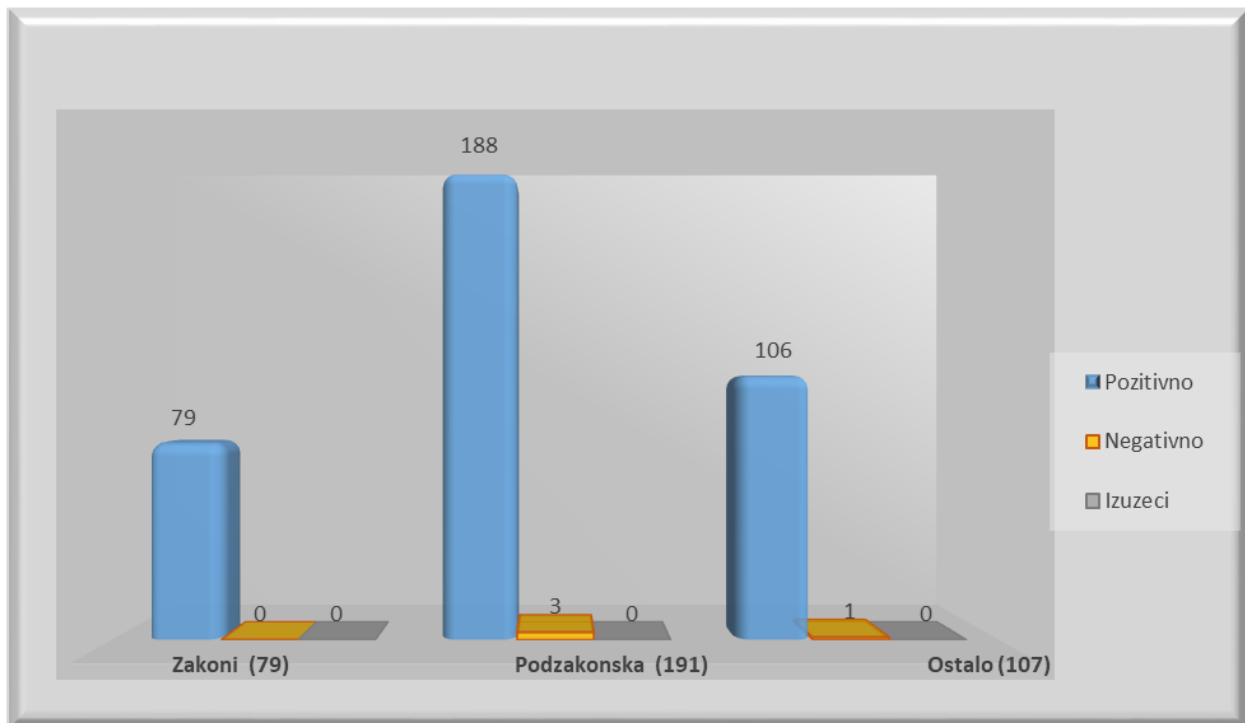
Upoređujući sa 2021. godinom, može se konstatovati da je Ministarstvu finansija tokom 2022. godine dostavljeno manje zakona (9), manje podzakonske regulative (4) i manje ostalih dokumenata (38: strategije, akcioni planovi, programi, sporazumi, informacije, pri čemu najčešće sporazumi).

Grafik 2 – Uporedni prikaz obrađenih propisa za period 2021-2022



Od ukupno 79 zakona, 79 (100%) je imalo pozitivno mišljenje. Od ukupno 191 podzakonskih akata, 188 (98.42%) je imalo pozitivno, dok su 3 (1.57%) bila sa negativnim mišljenjem. Od ukupno 107 ostalih dokumenata Ministarstvo finansija je dalo 106 (99.06%) pozitivnih mišljenja, dok je 1 (0.93%) bilo sa negativnim mišljenjem.

Grafik 3 – Mišljenja Ministarstva finansija na dostavljena akta tokom 2022. 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 2022. godinu:

Tabela 4 – Broj datih mišljenja po institucijama¹

	Zakoni			Podzakonska akta			Ostala dokumenta			Ukupno
	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	
MUP	4	-	-	5	-	-	3	-	-	12
MJU	4	-	-	12	-	-	5	-	-	21
MOD	1	-	-	10	-	-	32	-	-	43
MF	12	-	-	3	-	-	3	-	-	18
MVP	-	-	-	9	-	-	5	-	-	14
MPS	-	-	-	14	-	-	2	-	-	16
MNTR	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
MKI	12	-	-	11	-	-	5	-	-	28
MERT	12	-	-	9	-	-	13	-	-	34
MPŠV	9	-	-	30	-	-	13	-	-	52
MEPU	7	-	-	34	2 ²	-	6	1 ³	-	50
MKM	-	-	-	2	-	-	2	-	-	4
MZD	-	-	-	7	1 ⁴	-	3	-	-	11
MP	16	-	-	5	-	-	2	-	-	23
MRSS	1	-	-	2	-	-	3	-	-	6
MLJMP	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
MS	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
MEP	1	-	-	16	-	-	4	-	-	21
KEI	-	-	-	9	-	-	1	-	-	10
GSV	-	-	-	5	-	-	-	-	-	5
KPV	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
KMBP	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
ANO	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
UKUPNO	79	0	0	188	3	0	106	1	0	377

Iz tabele se jasno vidi da je **najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja** upućen od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (52 od ukupnog broja od 377), a potom slijede Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (50) i Ministarstvo odbrane (43). Ostala ministarstva uputila su 34 i manje od 34 zahtjeva.

Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na zakone i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva pravde (16 zakona od ukupnog broja od 79 zakona), a potom slijede Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (12), Ministarstvo kapitalnih investicija (12) i Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma (12), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (9), Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (7), Ministarstvo unutrašnjih poslova (4) i Ministarstvo javne uprave (4). Po 1 propis uputili su:

¹ MUP -Ministarstvo unutrašnjih poslova; MJU-Ministarstvo javne uprave; MOD-Ministarstvo odbrane; MF-Ministarstvo finansija; MVP-Ministarstvo vanjskih poslova; MPS-Ministarstvo prosvjete; MNTR-Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja; MKI-Ministarstvo kapitalnih investicija; MERT-Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma; MPŠV-Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; MEPU-Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; MKM-Ministarstvo kulture i medija; MZD-Ministarstvo zdravlja; MP-Ministarstvo pravde; MRSS-Ministarstvo rada i socijalnog staranja; MLJMP-Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava; MS-Ministarstvo sporta; MEP-Ministarstvo evropskih poslova; GSV-Generalni sekretarijat Vlade; KEI-Kancelarija za evropske integracije; KPV-Kabinet predsjednika Vlade; KMBP-Kabinet ministra bez portfelja; ANO-Agencija za nadzor osiguranja.

² Predlog odluke o visini naknade, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine; Predlog odluke o viđni, načinu obračuna i plaćanja naknada za korišćenje dobara Parka prirode „Piva“.

³ Predlog programa rada i finansijski plan Fonda za zaštitu životne sredine

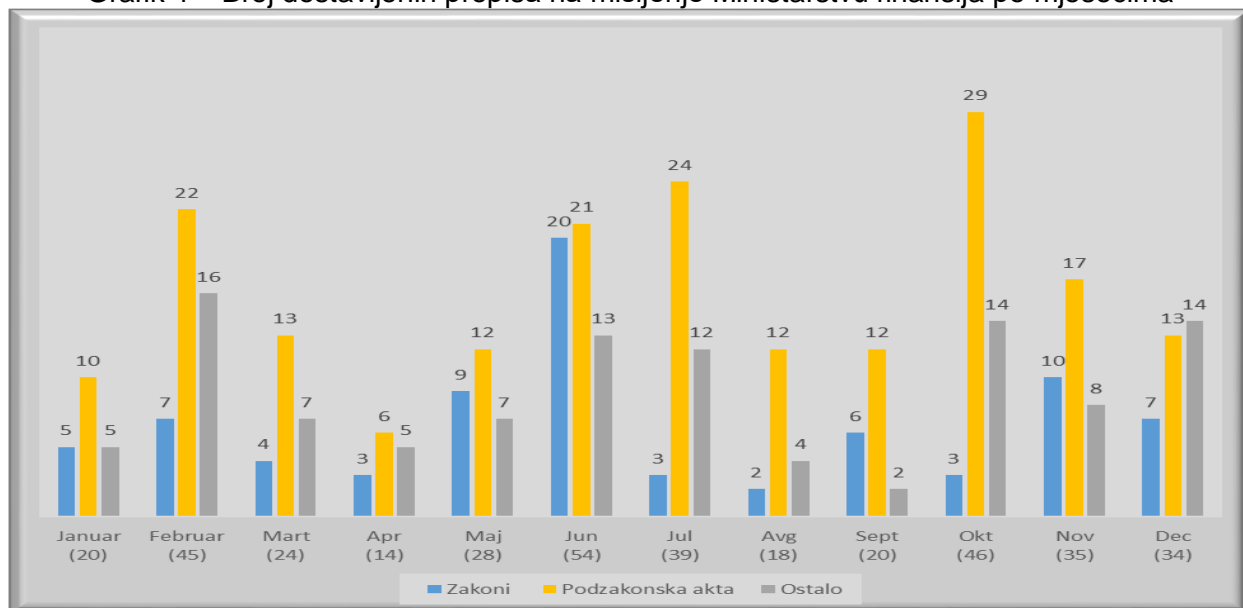
⁴ Predlog odluke o naknadama za vršenje stručnih poslova

Ministarstvo odbrane, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo evropskih poslova. Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo sporta, nisu dostavili nijedan zakon tokom 2022. 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 (36 od ukupnog broja od 191), zatim slijede Ministarstvo evropskih poslova (16), Ministarstvo prosvjete (14), Ministarstvo javne uprave (12), Ministarstvo kapitalnih investicija (11), Ministarstvo odbrane (10). Ostala ministarstva uputila su manje od 10 zahtjeva. Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo sporta nije uputilo nijedan podzakonski akt tokom 2022. godine.

Upućeno je i 107 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 (32). Ministarstvo ekonomog razvoja i turizma i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede uputilo je 13 zahtjeva, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma 7. Ostala ministarstva dostavila su manje od 7 predmeta.

Grafik 4 – Broj dostavljenih propisa na mišljenje Ministarstvu finansija po mjesecima



6. KVALITET PRIMJENE RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2022. GODINE

Proces analize uticaja propisa se sastoji od 7 koraka:



U tabeli 5 prikazan je broj ocijenjenih RIA po oblastima, sa ocjenama “u skladu sa standardima kvaliteta”, “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i “ne zadovoljava standarde kvaliteta”.

Tabela 5 – Ocjene po oblastima RIA-e za 2022. godinu

OBLAST	U skladu sa standardima kvaliteta	Djelimično odgovara standardima kvaliteta	Ne zadovoljava standarde kvaliteta
1. Definisanje problema	350	27	-
2. Ciljevi	344	33	-
3. Opcije	262	110	5
4. Analiza uticaja	334	43	-
5. Procjena fiskalnog uticaja	337	39	1
6. Konsultacije zainteresovanih strana	286	90	1
7. Monitoring i evaluacija	268	107	2

Posmatrajući ocjene po oblastima RIA-e za uporedne periode 2021. i 2022. godinu, evidentno je unaprijeđenje kvaliteta u sljedećim oblastima: Definisanje problema, Ciljevi, Analiza uticaja i Procjena fiskalnog uticaja.

Takođe, posmatrajući oblasti RIA-e ocijenjene ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” u 2022. 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 6 – Uporedni prikaz ocjena po oblastima RIA-e 2021-2022

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
1. Definisanje problema	2021	395	92.5%	32	7.49%	-	-
	2022	350	92.83%	27	7.17%	-	-
2. Ciljevi	2021	389	91.1%	38	8.8%	-	-
	2022	344	91.2%	33	8.8%	-	-
3. Opcije	2021	351	82.2%	69	16.16%	7	1.63%
	2022	262	69.49%	110	29.17%	5	1.32%
4. Analiza uticaja	2021	378	88.52%	49	11.47%	-	-
	2022	334	88.59%	43	11.40%	-	-
5. Procjena fiskalnog uticaja	2021	381	89.23%	46	10.77%	-	-
	2022	337	89.38%	39	10.34%	1	0.26%
6. Konsultacije zainteresovanih strana	2021	375	87.82%	51	11.94%	1	0.23%
	2022	286	75.86%	90	23.87%	1	0.26%
7. Monitoring i evaluacija	2021	357	83.60%	68	15.92%	2	0.47%
	2022	268	71.08%	107	28.38%	2	0.53%

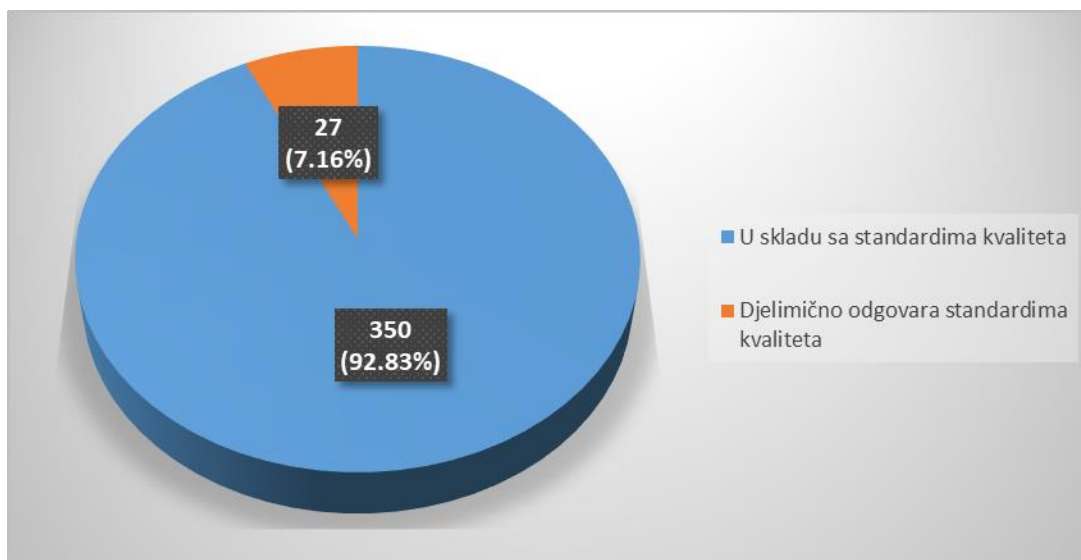
Korak 1 – DEFINISANJE PROBLEMA

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 nisu 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 2022. godine sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo je 350 RIA ili 92.83%, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 27 ili 7.16%.

% . Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 5).

Grafik 5 – Ocjene RIA-e za oblast DEFINISANJE PROBLEMA



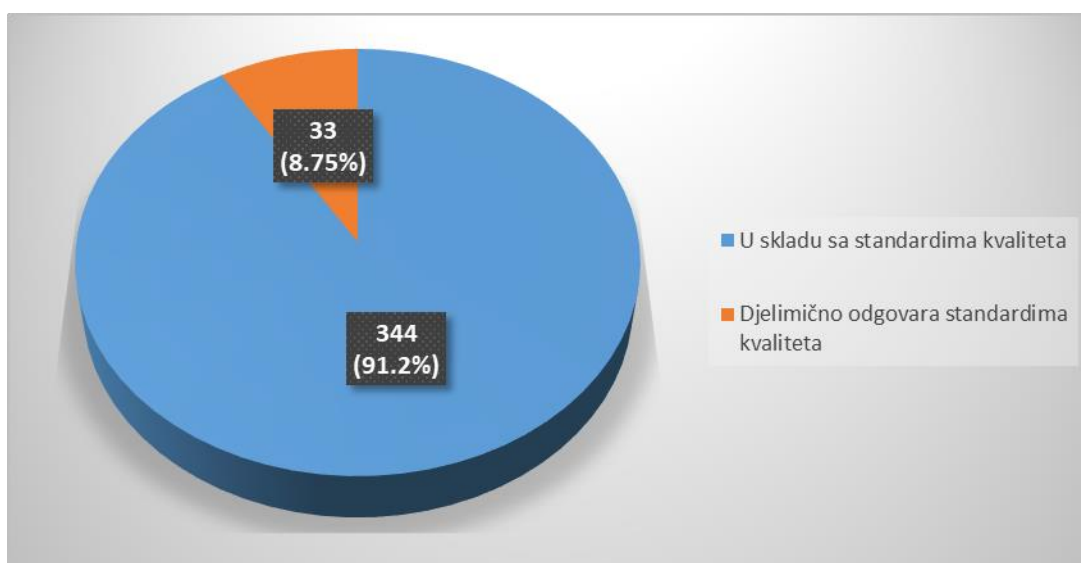
U cilju daljeg unaprijeđenja ovog dijela, preporučuje se korišćenje alata: **SWOT analiza**, **PESTLE analiza**, **Drvo problema**, **Analiza zainteresovanih strana**, **Uporedno-pravna** i drugih njima sličnih, o čijoj primjeni službenici dobijaju detaljna pojašnjenja tokom RIA obuka, kao i tokom direktne 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 2022. godine ciljevi bili kvalitetno definisani kod 344 ili 91.2% RIA, djelimično kod 33 ili 8.75% RIA. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “*ne zadovoljava standarde kvaliteta*” (grafik 6). Kao kriterijumi za određivanje kvaliteta ovog dijela RIA analize uzeti su: mjerljivost ciljeva, realnost ciljeva, jasnost ciljeva, kao i jasno vremensko određenje cilja.

Grafik 6 – Ocjene RIA-e za oblast CILJEVI

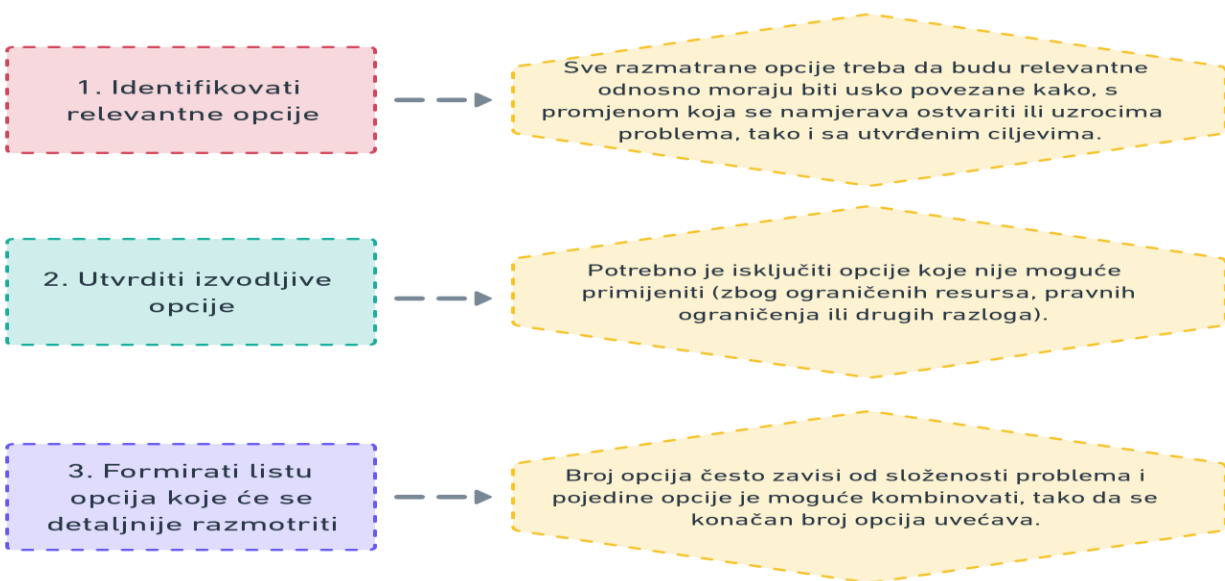


Korak 3 – OPCIJE

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 inspekcijski nadzor i slično).

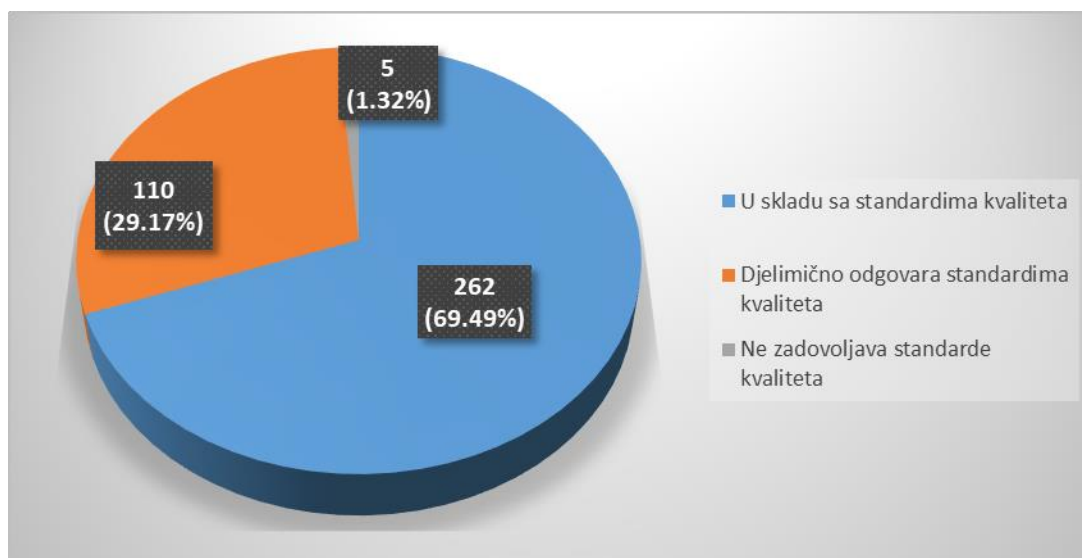
U ovoj fazi analize efekata poželjno je proći tri koraka do izbora optimalne opcije:

Slika 3 - Proces razmatranje opcija



Analiza je pokazala sljedeće: 262 ili 69.49% RIA ocijenjeno je ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 110 ili 29.17% “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i 5 ili 1.32% “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 7).

Grafik 7 – Ocjene RIA-e za oblast OPCIJE

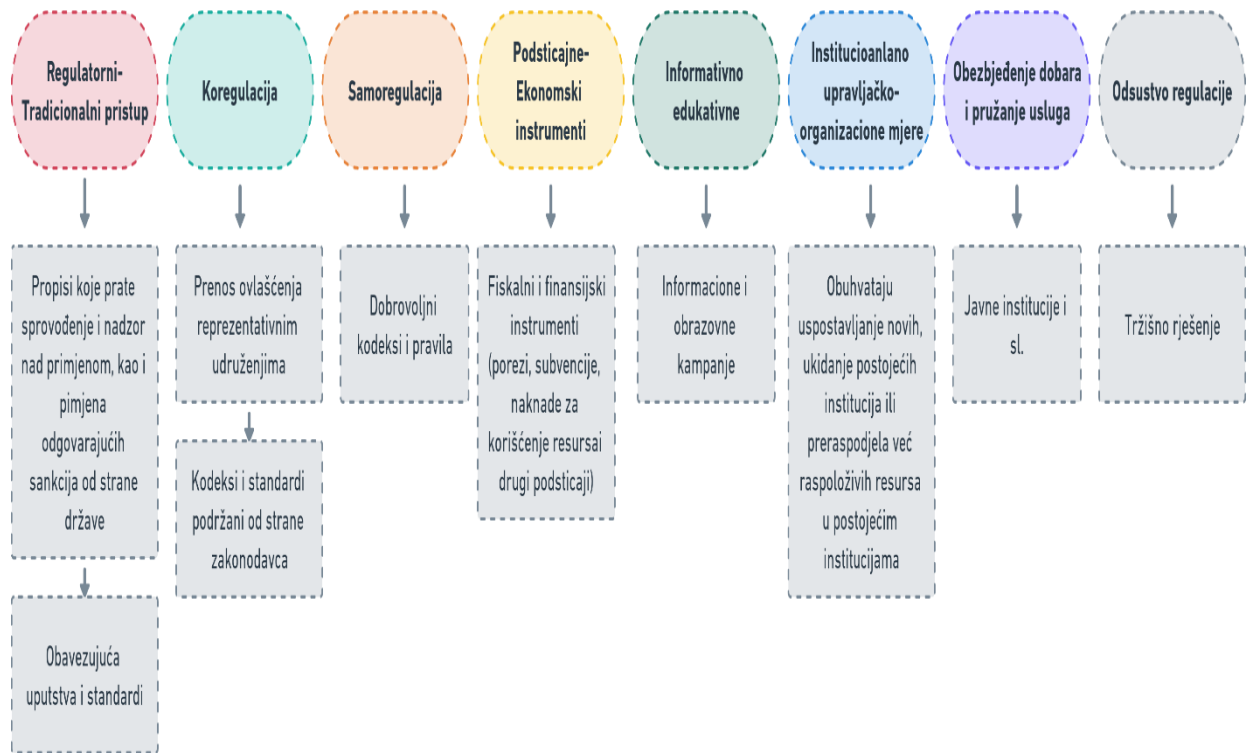


Upoređujući sa podacima iz 2021. godine broj RIA koje su bile „u skladu sa standardima kvaliteta“ smanjen je za 12.71%. Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta“ povećan je za 13.01%, dok je broj RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta“ smanjen za 0.31%.

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 4 - Izbor opcija



Broj opcija za razmatranje zavisi od složenosti problema. Treba imati u vidu načelo proporcionalnosti, tako da se lica koja sprovede 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.

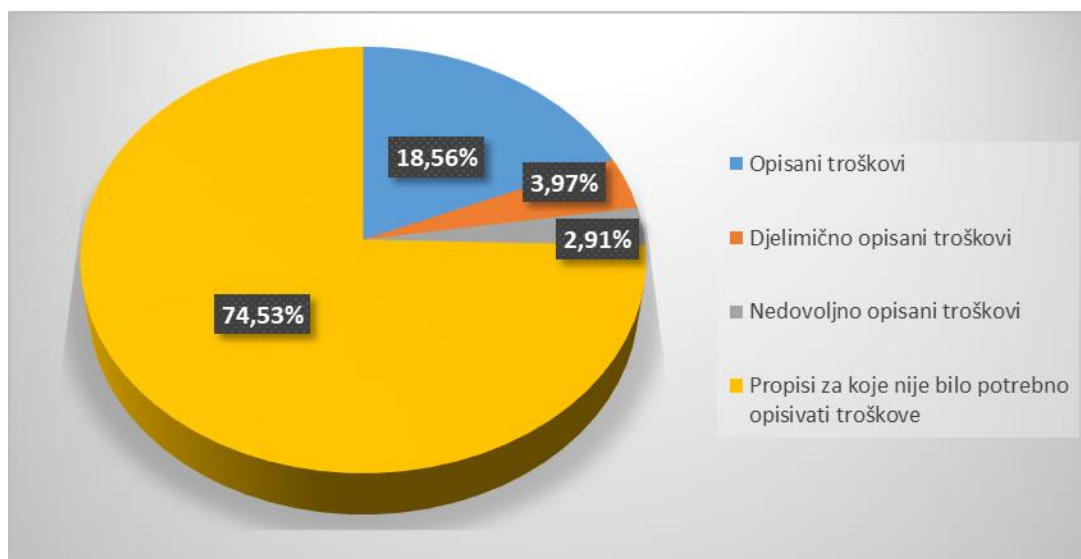
Za više od polovine regulatornih rješenja koja su predlagana tokom 2022. godine (za 281 od 377 propisa ili 74.53%) nije bilo potrebno sprovoditi detaljnu analizu u ovom dijelu, uvažavajući da nisu imala za rezultat kreiranje dodatnih administrativnih postupaka i naknada za građane i privredu (tabela 4).

Tabela 7 – Analiza troškova

	Opisani troškovi	Djelimično opisani troškovi	Nedovoljno opisani troškovi	Propisi za koje nije bilo potrebno opisivati troškove
Zakoni	10	6	4	59
Podzakonska akta	33	6	4	148
Ostalo	27	3	3	74
UKUPNO	70	15	11	281
	18.56%	3.97%	2.91%	74.53%

Konstatovano je da je za 96 propisa bilo potrebno opisati potencijalne troškove za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, što procentualno iznosi 25.44% u odnosu na sve propise dostavljene na mišljenje tokom 2022. godine. Od navedenog broja, bilo je 70 RIA sa dobro opisanim troškovima (18.56%), 15 RIA sa djelimično opisanim troškovima (3.97%) i 11 RIA sa nedovoljno opisanim troškovima (2.91%)– grafik 8.

Grafik 8 – 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 kvantifikovanja 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:

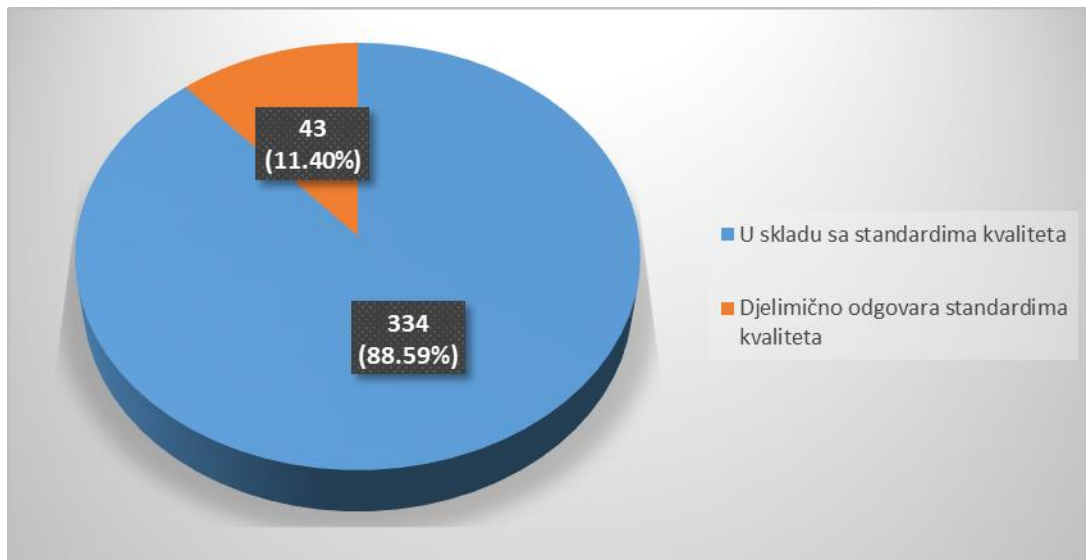
- su potencijalni efekti takvi da ih je veoma teško kvantifikovati (*npr. pravna sigurnost, ljudska prava i sl*), već je moguće sprovesti samo neki vid kvalitativne analize.

- 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 2022. godine:

- sa ocjenom “*u skladu sa standardima kvaliteta*” bilo 334 RIA ili 88,59 %, sa ocjenom “*djelimično odgovara standardima kvaliteta*” 43 ili 11,40%. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “*ne zadovoljava standarde kvaliteta*” (grafik 9).

Grafik 9 – Ocjene RIA-e za oblast ANALIZA UTICAJA

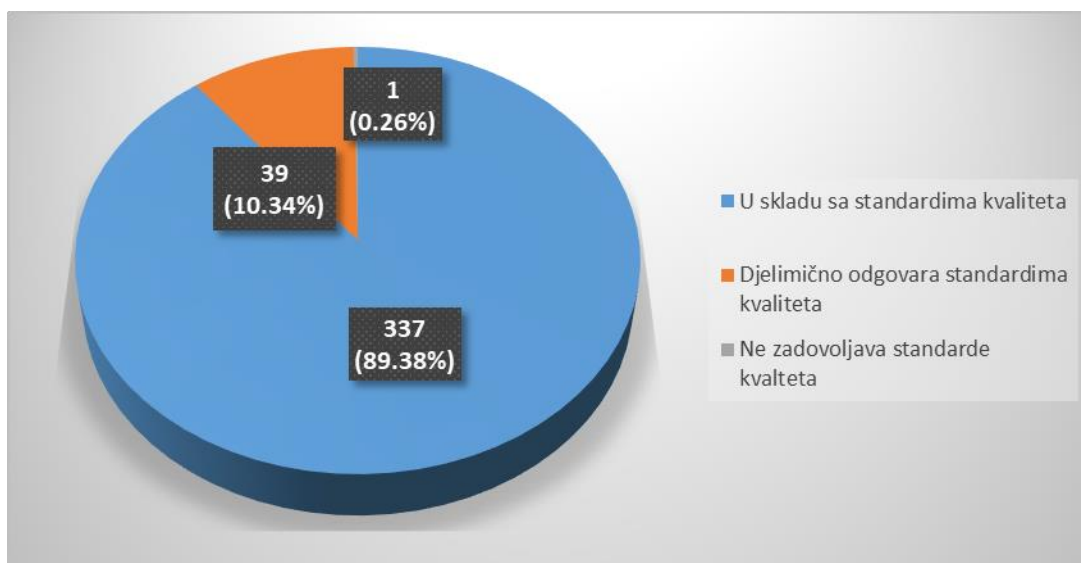


Korak 5 – PROCJENA FISKALNOG UTICAJA

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 najkomplicovaniji.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 337 ili 89.38 % RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 39 ili 10.34% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i 1 ili 0.26% sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 10).

Grafik 10 – 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.

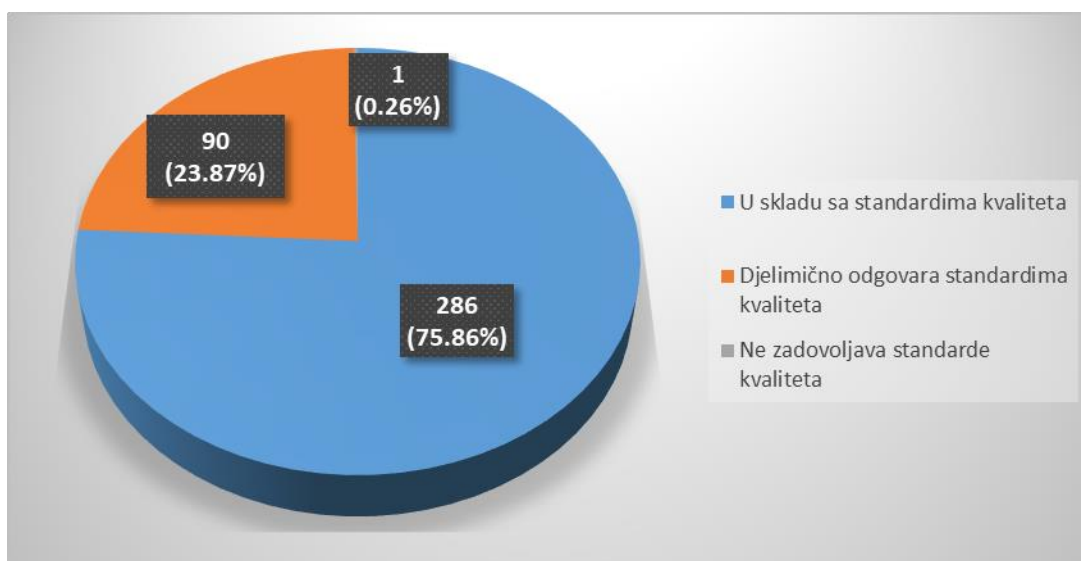
Takođe, bilo bi poželjno u RIA Izvještaj uključiti i trogodišnje planiranje budžeta za sva regulatorna rješenja. Kako bi se detaljnije i preglednije prikazali iznosi troškova za implementaciju propisa, u saradnji sa Direktoratom za budžet, do prvog kvartala 2024. godine, RIA obrazac će biti izmijenjen 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, 286 ili 75.86 % RIA je bilo sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 90 ili 23.87 % bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok je 1 ili 0.26 % sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 11):

Grafik 11 – Ocjene RIA-e za oblast KONSULTACIJE



Kod ovog dijela RIA analize zabilježen je pad kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” za 11.96% u odnosu na 2021. godinu. Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta” povećan je za 12.2%, dok je broj RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta” povećan za 0.03%.

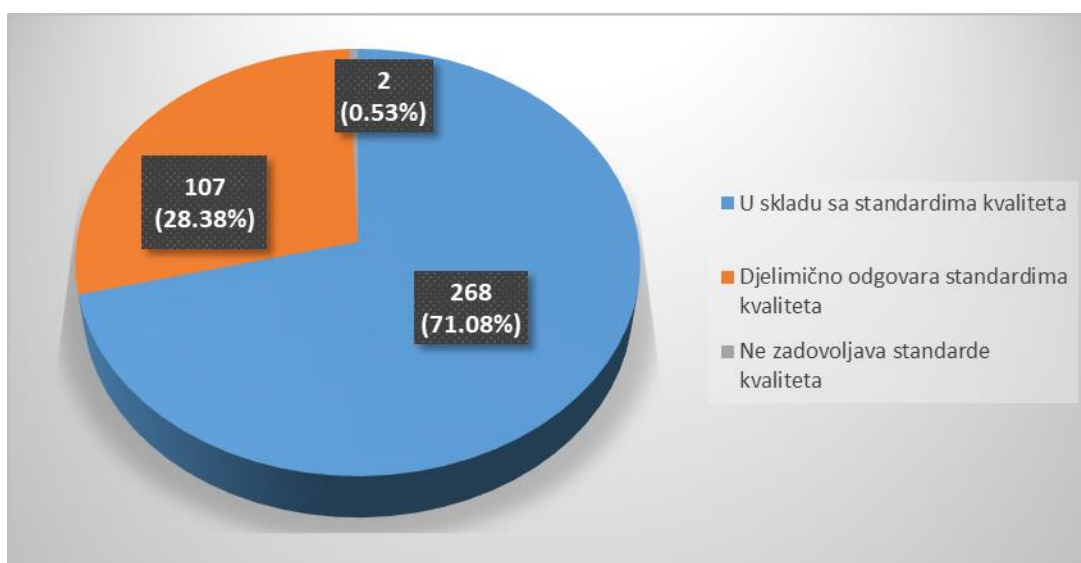
Kako su konsultacije sa glavnim zainteresovanim stranama i pogođenim grupama presudne za uspjeh u razradi javnih politika, treba i dalje raditi na njihovom unaprijeđenju. Fokus je potrebno staviti na konsultacijama kao procesu, a ne trenutku ili periodu u pripremi regulative koji se veže za javnu raspravu. 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, 268 ili 71.08% RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 107 ili 28.38% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok su 2 ili svega 0.53% sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 12).

Grafik 12 – Analize RIA-e za oblast MONITORING I EVALUACIJA



Kod ovog indikatora zabilježen je pad u odnosu na 2021. godinu (kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” od 12.52%). Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta“ povećan je za 12.46%, dok je broj RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta“ smanjen za 0.06%.

I dalje postoji prostor za bolje identifikovanje mjera i mjerljivih indikatora za ostvarenje postavljenih ciljeva.

7. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA

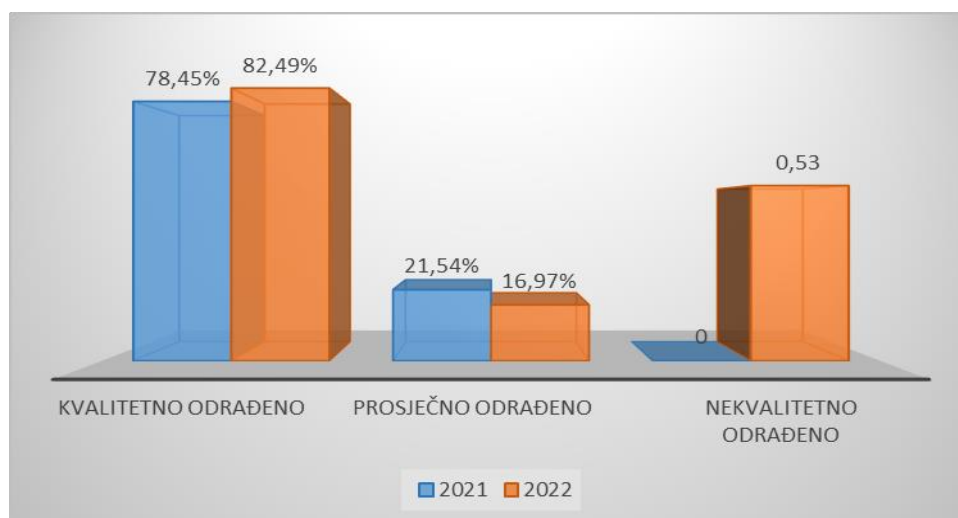
Na osnovu vrednovanja dostavljenih odgovora za svaku oblast, dodijeljena je konačna ocjena za svaku RIA-u posebno. Na osnovu izvršene analize sa ocjenom "kvalitetno odrađeno" bilo je 311 ili 82.49% RIA, sa ocjenom "prosječno odrađeno" 64 ili 16.97% RIA-a, dok su 2 ili 0.53% bile RIA sa ocjenom "nekvalitetno odrađeno". 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 8 – Ocjene kompletnih RIA izvještaja

OCJENA	Kvalitetno odrađeno	Prosječno odrađeno	Nekvalitetno odrađeno
Zakoni	32	47	/
Podzakonska akta	177	13	1
Ostalo	102	4	1
UKUPNO	311	64	2
	82.49%	16.97%	0.53%

U poređenju sa 2021. godinom unaprijeđenje kvaliteta pripremljenih RIA izvještaja je veće za 4.04% (grafik 13):

Grafik 13 – Uporedni prikaz ocjena cjelokupnih RIA



Kako je prikazano na grafiku, tokom 2022. godine bilo je nekvalitetno odrađenih RIA 2 ili svega 0.53%.

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

Tabela 9 – Primjeri dobre prakse

	Propis	Predlagač propisa
Zakoni		
1.	Predlog zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja, radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
2.	Predlog zakona o turizmu i ugostiteljstvu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
3.	Predlog zakona o upravljanju otpadom	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
4.	Predlog zakona o kumunalnim djelatnostima	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
5.	Predlog zakona o elektronskom dokumentu	Ministarstvo javne uprave
Podzakonska akta		
1.	Predlog uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
2.	Predlog uredbe o izmjenama uredbe o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2022. godinu	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
3.	Predlog odluke o visini naknade, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
4.	Predlog odluke o visini i načinu plaćanja naknada za vršenje stručnih poslova u vezi sa medicinskim sredstvima	Ministarstvo zdravlja
Ostala dokumenta		
1.	Predlog strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2023	Ministarstvo javne uprave
2.	Predlog akcionog plana za 2022. godinu za realizaciju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019- 2023	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
3.	Program za unapređenje konkurentnosti privrede za 2022. godinu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
4.	Predlog strategije razvoja turizma u Crnoj Gori 2022-2025. godine sa akcionim planom	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
5.	Informacija o sklapanju ugovora sa bankama	Ministartstvo javne uprave
6.	Predlog nacionalne strategije cirkularne tranzicije do 2030. godine	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma

8. 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.



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



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



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.



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 2022. godine, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse, održano je ukupno 9 obuka u skladu sa pripremljenim Programom za sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja. Obuke su organizovane za: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (9 službenika), Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma (8 službenika), Ministarstvo kapitalnih investicija (4 službenika), Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta (6 službenika) i Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo zdravlja (7 službenika). Takođe, u cilju jačanja kapaciteta službenika na lokalnom nivou, tokom 2022. godine, održane su 4 obuke za opštinu Budva (9 službenika), Nikšić (14 službenika), Kotor (8 službenika) i Herceg Novi (13 službenika).

Tabela 10- Obuke održane tokom 2022. godine

MINISTARSTVA	
MINISTARSTVO	BROJ POLAZNIKA
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	9
Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma	8
Ministarstvo kapitalnih investicija	4
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	6
Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo zdravlja	7
OPŠTINE	
SREDIŠNJI REGION	
OPŠTINA	BROJ POLAZNIKA
Nikšić	14
PRIMORSKI REGION	
OPŠTINA	BROJ POLAZNIKA
Budva	9
Kotor	8
Herceg Novi	13

Uzimajući u obzir rezultate analize o kvalitetu primjene RIA-e za 2022. godinu, i dalje postoji potreba za unaprijeđenjem vještina za sveobuhvatniju izradu RIA-e. S tim u vezi, pripremljen je plan obuka za 2023. godinu.

9. 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 2021. i 2022. godine bilježi se unaprijeđenje kvaliteta u sljedećim oblastima/koracima RIA-e:
 - ✓ Definisanje problema;
 - ✓ Ciljevi;
 - ✓ Analiza uticaja;
 - ✓ Procjena fiskalnog uticaja.
- Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unaprijeđivati su:
 - ✓ Analiza opcija;
 - ✓ Analiza uticaja;
 - ✓ Procjena fiskalnog uticaja;
 - ✓ Konsultacije zainteresovanih strana;
 - ✓ Monitoring i evaluacija.

10. 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.