



Crna Gora
Ministarstvo finansija

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

Br: 02-03-430/23-1144/2

Podgorica, 23.02.2023.godine

MINISTARSTVO PRAVDE
-n/r ministru, gospodinu Marku Kovaču -

Poštovani gospodine Kovač,

Povodom *Predloga zakona o lobiranju*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MISLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni tekst i *Izveštaj o analizi uticaja propisa* utvrđeno je, da se *Predlog zakona o lobiranju* odnosi na jačanja preventivnog mehanizma u borbi protiv korupcije, kao i usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama u cilju propisivanja najboljih normativnih rješenja za sprečavanje nedozvoljenog uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata, sprečavanja potencijalne korupcije, podizanje transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi.

U tekstu *Predloga zakona o lobiranju* i *Izveštaju o analizi uticaja propisa* u djelu procjene fiskalnog uticaja, navodi se da za implementaciju predmetnog *Predloga* nijesu potrebna izdvajanja dodatnih sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta državnog budžet, nema primjedbi na *Predlog zakona o lobiranju*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o lobiranju

1. Definisanje problema

Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Koji su uzroci problema?

Koje su posljedice problema?

Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?

Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za 2022. godinu bilo je predviđeno utvrđivanje Predloga zakona Zakona o lobiranju u cilju jačanja preventivnog mehanizma u borbi protiv korupcije.

Razlog donošenja zakona je i usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama u cilju propisivanja najboljih normativnih rješenja za sprečavanje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata, ali i sprječavanja potencijalne korupcije, podizanja transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi. Razlog donošenja ovog zakona je to i što je lobiranje prepoznato kao instrument koji doprinosi sprječavanju korupcije u procesu donošenja zakona i drugih opštih akata.

Naime, shodno važećem Zakonu, aktivnosti koje se pojavljuju kao lobiranje, a koje se ne smatraju lobiranjem u smislu važećeg Zakona, mogu na nekoliko načina da umanje potencijalnu djelotvornost. Tako lobirano lice može da pretpostavi da lica koja mu se obrate u cilju vršenja uticaja nijesu lobisti po tumačenju zakona, odnosno da ne djeluju u interesu klijenta, osim ako sami lobisti to ne izjave.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o lobiranju, koji je Crne Gore donijela 2014. godine, vrši Agencija za sprječavanje korupcije. Međutim, trenutna situacija sa implementacijom važećeg Zakona o lobiranju nije zadovoljavajuća. Tako je, do kraja avgusta 2021. godine u registar lobista upisano samo šest lobista, jedno pravno lice i jedan naručilac. Takođe, područje primjene važećeg zakona dosta je usko postavljeno, pa je neophodno proširiti područje primjene. U tom smjeru predlaže se da predmet lobiranja obuhvata ne samo opšte, već i pojedinačne akte koji su od opšteg interesa kao što su npr. velike upravne odluke, a koje nisu bile ranije obuhvaćene.

Prilikom izrade Predloga Zakona o lobiranju, uzeta su u obzir osnovna načela iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, drugih međunarodnih instrumenata iz ove oblasti kao i uporedna zakonodavna i praktična rješenja evropskih zemalja, i u tom smislu proširuju se pravila za postupanje lobista.

Kako je Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji predviđeno usklađivanje Predloga Zakona u cilju jačanja preventivnog mehanizma u borbi protiv korupcije, šest lobista koji su upisani u registar lobista tokom 2021. godine, nije na zadovoljavajućem nivou. Jačanjem samog zakona, jačamo lobiranje kao profesiju, način na koji se postaje lobista, transparentnost u radu zasnovana na principima transparentnosti, javnosti, integriteta, otvorenosti postupka i dostupnosti informacija za sve zainteresovane, a prekršajnim normama jačamo mehanizam kojim će se kažnjavati nepredržavanje odredbi zakona.

2. Ciljevi

Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Cilj donošenja ovog zakona jeste jačanje preventivnog mehanizma u borbi protiv korupcije.

Cilj zakona je veća transparentnost u radu organa ali i prepoznavanje lobiranja kao instrumenta koji doprinosi sprječavanju korupcije u procesu donošenja zakona i drugih opštih akata.

Cilj pomenutog zakona osim transparentnosti počiva na načelima javnosti i zaštite javnog interesa, principima integriteta i dostupnosti informacija za sve zainteresovane pojedince i socijalne grupe u odnosu na obavljanje djelatnosti lobiranja. Takođe, cilj zakona je više sertifikovanih lobista upisanih u registar lobista i više novo-postavljenih lobista na način propisan ovom zakonom.

Nadalje, kao jedan od ciljeva može se navesti novi postupak lobiranja, kojim su utvrđena prava i obaveze obavljanja posla lobiranja, način i mehanizam funkcionisanja postupka lobiranja od samog početka odnosno od davanja naloga za lobiranje pa do krajnjeg rezultata.

Nadzorna funkcija Agencije za sprečavanje korupcije, zasniva se na vršenju nadzora nad primjenom zakona. Za nepredržavanje odredbi zakona od strane fizičkog i pravnog lica, odgovornog lica u pravnom licu, kao i odgovornog lica u državnom organu, organu uprave, organu lokalne samouprave i organu lokalne uprave predviđene su prekršajne i novčane kazne.

Razlog donošenja zakona je i usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama u cilju propisivanja najboljih normativnih rješenja za sprečavanje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja

propisa i drugih opštih akata, ali i sprječavanja potencijalne korupcije, podizanja transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi.

Razlog donošenja ovog zakona je to i što je lobiranje prepoznato kao instrument koji doprinosi sprječavanju korupcije u procesu donošenja zakona i drugih opštih akata. Naime, shodno važećem Zakonu, aktivnosti koje se pojavljuju kao lobiranje, a koje se ne smatraju lobiranjem u smislu važećeg Zakona, mogu na nekoliko načina da umanje potencijalnu djelotvornost. Tako lobirano lice može da pretpostavi da lica koja mu se obrate u cilju vršenja uticaja nijesu lobisti po tumačenju zakona, odnosno da ne djeluju u interesu klijenta, osim ako sami lobisti to ne izjave.

3. Opcije

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

Obrazložiti preferiranu opciju?

Shodno važećem Zakonu, aktivnosti koje se pojavljuju kao lobiranje, a koje se ne smatraju lobiranjem u smislu važećeg Zakona, mogu na nekoliko načina da umanje potencijalnu djelotvornost. Tako lobirano lice može da pretpostavi da lica koja mu se obrate u cilju vršenja uticaja nijesu lobisti po tumačenju zakona, odnosno da ne djeluju u interesu klijenta, osim ako sami lobisti to ne izjave.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o lobiranju, koji je Crne Gore donijela 2014. godine, vrši Agencija za sprječavanje korupcije. Međutim, trenutna situacija sa implementacijom važećeg Zakona o lobiranju nije zadovoljavajuća. Tako je, do kraja avgusta 2021. godine u registar lobista upisano samo šest lobista, jedno pravno lice i jedan naručilac. Takođe, područje primjene važećeg zakona dosta je usko postavljeno, pa je neophodno proširiti područje primjene. U tom smjeru predlaže se da predmet lobiranja obuhvata ne samo opšte, već i akte koji su od javnog interesa a koje nisu bile ranije obuhvaćene.

Predlogom zakona o lobiranju pojam lobiranja se proširuje u smislu da lobiranje obuhvata i namjeru da se vrši uticaj, a ne sami izvršeni uticaj.

Predmet lobiranja obuhvata ne samo opšte, već i akte koji su od opšteg interesa kao što su npr. velike upravne odluke, a koje nisu bile ranije obuhvaćene.

4. Analiza uticaja

Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.

Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).

Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.

Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Donošenjem zakona omogućiće se efikasniji pravni okvir za sprječavanja potencijalne korupcije, podizanja transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi. Donošenjem zakona direktno će se povećavati transparentnosti rada institucija i efikasnog rada organa vlasti koja mogu biti lobirana lica, a na taj način i indirektno vršiti sprečavanje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih akata, ali i sprječavanja potencijalne korupcije.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti opterećenja novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

5. Procjena fiskalnog uticaja

Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.

Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.

Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?

Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?

Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.

Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju ovog zakona iz Budžeta nije potrebno obezbjeđivati sredstva.

Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda.

Za implementaciju ovog zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Za implementaciju ovog zakona obezbjeđena su finansijska sredstva u budžetu Agencije za sprječavanje korupcije za tekuću fiskalnu godinu, odnosno za narednu fiskalnu godinu.

Budžetom ASK za 2023. predviđena su sredstva za naknade za rad članovima i sekretaru Komisije za polaganje ispita za obavljanje poslova lobiranja, jer su ispitna komisija i organizacija ispita predviđeni i važećim zakonskim rješenjem. Strateškim planom ASK predviđena je organizacija četiri ispita godišnje. Za ove potrebe opredijeljeno je 2.040,60 € u budžetu ASK za 2023.

Za izradu legitimacije za lobistu opredijeljeno je oko 500€ za izradu 50 komada legitimacije lobiste u 2023. godini.

Finansijska sredstva u budžetu Agencije za sprječavanje korupcije koja su predviđena narednim budžetskim pozicijama i u sljedećem iznosu:

411-1 – Neto zarade 3,454,53 €

411-2 – Porez na zarade 149,99 €

411-3 – Doprinosi na teret zaposlenih 661,18 €

411-4 – Doprinosi na teret poslodavca 264,47 €

411-5 – Opštinski prirez 80,00 €

412-7 – Ostale naknade 2.100,00 €

413-1 – Administrativni materijal 2.000,00 €

419-3 – Izrada i održavanje softvera 15.000,00 €

Predviđeno je donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze, a koja su već obezbjeđena u budžetu Agencije za sprječavanje korupcije za tekuću fiskalnu godinu.

Finansijska sredstva u budžetu Agencije za sprječavanje korupcije koja su predviđena narednim budžetskim pozicijama i u sljedećem iznosu:

411-1 – Neto zarade 3,454,53 €

411-2 – Porez na zarade 149,99 €

411-3 – Doprinosi na teret zaposlenih 661,18 €

411-4 – Doprinosi na teret poslodavca 264,47 €

411-5 – Opštinski prirez 80,00 €

412-7 – Ostale naknade 2.100,00 €

413-1 – Administrativni materijal 2.000,00 €

419-3 – Izrada i održavanje softvera 15.000,00 €

Lobirana lica su prema važećem aktu dužna da obavijeste Agenciju o nedozvoljenom lobiranju i dostave podatke o fizičkom ili pravnom licu koje se bavi nedozvoljenim lobiranjem. Shodno članu 39 Zakona o lobiranju, Agencija podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili izdaje prekršajni nalog na osnovu prijave za kršenje Zakona koje Agenciji dostavljaju lobirana lica. Agencija do sada nije imala dostavljenih prijave koje se odnose na nedozvoljeno lobiranje, pa nije bilo prihoda za budžet po osnovu kaznenih odredbi Zakona. Predlogom Zakona o lobiranju predviđen je značajan broj novih obaveza, ograničenja i kaznenih odredbi, pa se očekuju prihodi za budžet po ovom osnovu, ali u ovom trenutku nije moguće procijeniti njihovu visinu.

Tokom 2022. godine ispit je polagalo devet kandidata, a imajući u vidu da je rješenjem određeno da troškovi polaganja iznose 50€, prihod za budžet Crne Gore po ovom osnovu iznosio je 450€ u 2022. godini. Imajući u vidu da se novim zakonskim rješenjem planira uvođenje kategorije internog lobiste i da se proširuje definicija lobiranja, procjenjuje se da će zainteresovanost lica za polaganje ispita biti oko tri puta veća, pa se procjenjuju prihodi za budžet Crne Gore u iznosu od oko 1500€.

Agencija će po stupanju na snagu novog Zakona o lobiranju sprovoditi informativne i edukativne kampanje i obuke u cilju upoznavanja opšte i stručne javnosti sa novim odredbama, obavezama i ograničenjima, kao i u cilju promovisanja ispita za obavljanje djelatnosti lobiranja i upisa u registar lobista potencijalnim lobistima, pravnim licima koja obavljaju djelatnost lobiranja i naručiocima lobiranja. Budžetom ASK za 2023. predviđena su sredstva za sprovođenje informativnih i edukativnih kampanja, za šta je opredijeljeno oko 5.000 € kada je u pitanju oblast lobiranja.

Takođe, Komunikacionom strategijom ASK za period 2023-2025 i Akcionim planom za 2023. predviđeno je objavljivanje poziva za prijavljivanje kandidata za polaganje ispita za obavljanje djelatnosti lobiranja u štampanim i elektronskom medijima, za šta je planirano da ASK izdvoji oko 2.000 € na godišnjem nivou.

Implementacijom ovog zakona ostvariće se prihod za budžet Crne Gore.
Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.

Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).

Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

U izradi propisa korišćena je eksterna ekspertska podrška.

Ministarstvo pravde formiralo je Radnu grupu za izradu Predloga Zakona o lobiranju sastavljenu od predstavnika Agencije za sprječavanje korupcije, zajednice opština i lobista. Radna grupa dobila je podršku nacionalnog i međunarodnog eksperta uz pomoć Programske kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici kroz Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku II, projekat „Borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori“.

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, Ministarstvo je dalo na javnu raspravu 29. oktobra 2021. godine Nacrt Zakona o lobiranju. Javna rasprava trajala je 20 dana. Nakon isteka roka predviđenog za javnu raspravu konstatovano je da u predviđenom roku na adresu Ministarstva i portalu e-uprave dostavljeno primjedbi, predloga i sugestija od strane Opštine Nikšić.

Izveštaj sa javne rasprave objavljen je 03. decembra 2021. godine.

7. Monitoring i evaluacija

Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?

Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?

Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenja ovog zakona.

Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi su prije svega promocija novih rješenja iz zakonskog teksta kao važnog preventingog mehanizma. Nadzorna funkcija Agencije za sprečavanje korupcije, zasniva se na vršenju nadzora nad primjenom zakona. Za nepredžavanje odredbi zakona od strane fizičkog i pravnog lica, odgovornog lica u pravnom licu, kao i odgovornog lica u državnom organu, organu uprave, organu lokalne samouprave i organu lokalne uprave predviđene su preksajne i novčane kazne.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste broj novoupisanih lobista i broj lobističkih kontakata na godišnjem nivou.

Za Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, u okviru nadležnosti utvrđenih ovim zakonom vrši Agencija za sprječavanje korupcije.

Podgorica, ____ .2023. godine

