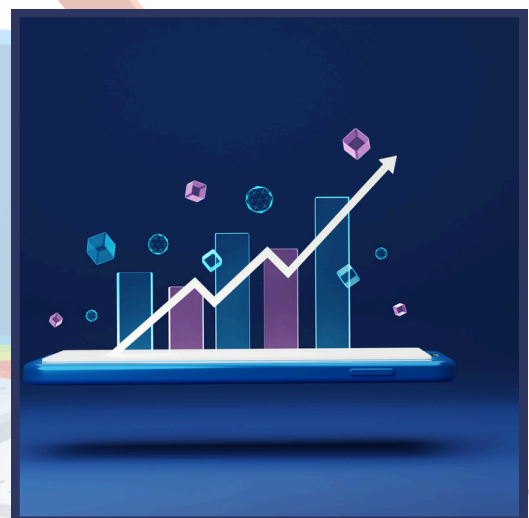




Ministarstvo
finansija

Izvještaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori za 2025. godinu



Podgorica, maj 2026. godine



SADRŽAJ

1.	ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?	8
2.	ANALIZA UTICAJA PROPISA – REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	10
3.	JAVNA DOSTUPNOST RIA IZVJEŠTAJA	13
4.	RIA MREŽA	14
5.	RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ	16
6.	UVEZIVANJE RIA PROCESA SA PROCESOM PLANIRANJA GODIŠNJEG PROGRAMA RADA VLADE CRNE GORE	19
7.	STUDIJSKA POSJETA INSTITUCIJAMA FINSKE	21
8.	SARADNJA SA PREDSTAVNICIMA SKUPŠTINE CRNE GORE U OBLASTI ANALIZE UTICAJA PROPISA (RIA)	22
9.	STVARANJE USLOVA ZA USPOSTAVLJANJE PUNE RIA-E	22
10.	RIA KAO SEGMENT REFORMSKE AGENDE	25
11.	RIA KAO SEGMENT REFORME JAVNE UPRAVE 2022 - 2026	28
12.	KONSULTATIVNO TIJELO ZA SPROVOĐENJE ANALIZE UTICAJA PROPISA (RIA)	29
13.	PRIMJENA RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2025. GODINE	30
14.	KVALITET PRIMJENE RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2025. GODINE	34
15.	ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA	43
16.	SARADNJA SA UPRAVOM ZA LJUDSKE RESURSE	45
17.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	46
18.	PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE KVALITETA	48
	ANEKS	

REZIME



Tokom 2025. godine Ministarstvo finansija je dalo **ukupno 641 mišljenja** na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa, s aspekta implikacija na poslovni ambijent i uticaja na budžet države.

Od posmatranih **641 akata, 190 (29.64%)** su se odnosila na zakone, **281 (43,83%)** na podzakonska akta i **170 (26.52%)** 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 595 ili 92.82% RIA, sa ocjenom "prosječno odrađeno" 55 ili 8.58% RIA-a, dok nije bilo RIA sa ocjenom "nekvalitetno odrađeno".

Kvalitet RIA analiza podignut je na veći nivo u odnosu na prethodni izvještajni period (2016-2024. godina).

U prošlogodišnjem izvještaju navedeno je da je, na osnovu izvršene analize RIA dostavljenih tokom 2025. godine, **sa ocjenom "kvalitetno odrađeno" bilo 452 ili 89.86% RIA, sa ocjenom "prosječno odrađeno" 51 ili 10.14% RIA-a, dok nije bilo RIA sa ocjenom "nekvalitetno odrađeno".**

Primjena Analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori doživjela je **značajan napredak** u proteklom periodu i Crna Gora je zabilježila najbolju ocjenu u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana. Izvještaj o kvalitetu primjene RIA-e u Crnoj Gori za 2025. godinu biće korišćen i kao input za dalje analize koje SIGMA sprovodi u ovoj oblasti.

Integrisanje Analize uticaja propisa (RIA) u Program rada Vlade predstavlja važan korak ka unapređenju kvaliteta javnih politika i donošenja odluka zasnovanih na dokazima. Dosadašnje iskustvo pokazuje da je u ovom procesu ostvaren određeni napredak, posebno u pogledu povećanja transparentnosti i boljeg informisanja o planiranim pravcima razvoja javnih politika. Istovremeno, uočeni su i određeni izazovi koji ukazuju na potrebu za daljim unapređenjem pristupa i dosljednijom primjenom RIA metodologije.

Na stranici Ministarstva finansija dostupne su sve RIA-e, počev od 2012. godine i redovno se dopunjuje novim RIA analizama. Svaka RIA-a se može preuzeti u pdf formatu.

Ministarstvo finansija je uspostavilo monitoring primjene RIA-e prilikom izrade podzakonskih akata. Monitoring podrazumijeva uparivanje baze podataka podzakonskih akata dostavljenih Ministarstvu finansija na mišljenje i baze podataka objavljenih podzakonskih akata u Službenom listu Crne Gore.

Ministarstvo finansija u saradnji sa OECD/SIGMA radilo je na unapređenju standarda za implementaciju pune RIA-e u Crnoj Gori.

Kako bi se omogućila implementacija pune RIA-e, Ministarstvo finansija donijelo je **ново Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa**, kojim se propisuje način sprovođenja analize uticaja, sačinjavanje izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja, kao i dostavljanje tog izvještaja Ministarstvu finansija radi davanja mišljenja. Pored navedenog, sastavni dio Uputstva su **dva odvojena RIA obrasca**, od kojih se jedan sačinjava u postupku pripreme zakona, uredbi, odluka i pravilnika, dok se drugi sačinjava u postupku pripreme strateških dokumenata (strategija, planova, programa) i drugih akata. Uputstvo je objavljeno u „Službenom listu Crne Gore“, broj 1/26, a njegova primjena počće od januara 2027. godine.

U cilju jačanja kapaciteta u oblasti analize uticaja propisa (RIA) i sticanja uvida u najbolje prakse i inovativna rješenja, u periodu od 08. do 10. septembra 2025. godine, predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave i generalnog sekretarijata Vlade imali su priliku da razmijene iskustva tokom studijske posjete Finskoj, koja je organizovana od strane Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori i predstavlja aktivnost u okviru projekta „Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori“, koji finansira Ministarstvo finansija Republike Slovačke.

Ministarstvo finansija je, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse, organizovalo radionicu na temu metodologije i prakse u izradi Analize efekata propisa (RIA), na kojoj su učestvovali predstavnici više organizacionih jedinica Službe Skupštine Crne Gore. Kroz detaljan osvrt na ključne principe i tehnike sprovođenja RIA, predstavnici stručnih službi Skupštine Crne Gore su tokom trodnevnog rada imali priliku da sagledaju sve aspekte RIA analize i metodologiju na kojoj Ministarstvo finansija zasniva svoj rad na pripremi ovog ključnog regulatornog alata koji obezbjeđuje empirijske podatke i sveobuhvatnu analizu.

Tokom 2025. godine održane su **obuke na temu sveobuhvatne RIA-e i trening za trenere u oblasti analize uticaja propisa.** Tokom sprovedenih obuka, ukupno je obučeno 60 službenika. Identifikovani su budući treneri koji će pružiti obuke o primjeni pune RIA-e, zaposlenima u resornim ministarstvima i lokalnim samoupravama, tokom 2026. godine. Obuke će se realizovati u saradnji sa Upravom za ljudske resurse kroz Specifični program usavršavanja službenika iz oblasti RIA-e.

Ministarstvo finansija u saradnji sa OECD/SIGMA, organizovalo je sastanak sa državnim sekretarima svih ministarstava 07. marta 2025. godine, na temu korišćenja Analize efekata propisa (RIA) kao ključnog alata za donošenje boljih i zasnovanih politika.



Imajući u vidu težnju Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji uz uključenost svih relevantnih aktera u kreiranju javnih politika, **RIA je prepoznata kao prioritetna i u Reformskoj agendi Crne Gore 2024-2027.** pod brojem 1.1.3. Uklanjanje regulatornih barijera i olakšavanje poslovanja, kroz korak 2 - Javne konsultacije i procjene uticaja propisa.

Implementacijom petog strateškog cilja - planiranje politika sa građanima i za građane, unapređuje se kvalitet javnih politika, osiguravajući njihovu transparentnost i utemeljenost na analitičkim podacima. **Važan segment planiranja politika za građane i sa građanima obuhvata Analizu efekata propisa (RIA).** U ovoj oblasti je ostvaren značajan napredak u pravcu proširenja obuhvata i jačanju kapaciteta za analizu efekata propisa, što doprinosi donošenju kvalitetnijih i transparentnijih odluka.

U cilju jačanja međuresorne koordinacije i obezbjeđenja dosljednog praćenja procesa analize uticaja propisa (RIA), **uspostavljeno je Konsultativno tijelo** za sprovođenje analize uticaja propisa (RIA), kao mehanizam za saradnju između nadležnih institucija. Ovo tijelo ima važnu ulogu u povezivanju različitih resora, razmjeni informacija, kao i u identifikovanju izazova u primjeni RIA metodologije.



Predlog mjera za unapređenje kvaliteta

- Pripremu RIA analize treba započeti prije samog procesa izrade propisa;
- Tokom pripreme propisa i analize RIA potrebno je osigurati aktivno učešće svih članova Radne grupe u razmatranju aspekata koje RIA analiza obuhvata;
- U analizi uticaja propisa neophodno je temeljno sagledati definisanje ciljeva u skladu sa SMART kriterijumom;
- Potrebno je unaprijediti vještine za razmatranje alternativnih opcija (regulatornih/neregulatornih) u cilju postizanja ciljeva politike;
- Detaljno analizirati zakone koji stvaraju uslove za nametanje novih obaveza i troškova;
- Jačati kapacitete za procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu nametnuti privredi i građanima, kako bi se bolje sagledale njihove implikacije koristeći Model standardnog troška, Analizu troškova i koristi, kao i Multikriterijumsku analizu;
- Unaprijediti kapacitete za procjenu dugoročnih fiskalnih implikacija propisa, uključujući trogodišnje planiranje;
- Poboljšati segment Analize koji se odnosi na konsultacije sa zainteresovanim stranama, uz obavezno razmatranje predloženih rješenja sa zainteresovanim stranama (uključiti kao obavezno razmatranje predloženih rješenja sa privrednim udruženjima);

- Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na monitoring i evaluaciju, sa posebnim fokusom na definisanje mjerljivih indikatora (kvantitativnih i kvalitativnih) kako bi se efikasnije pratila implementacija regulatornih rješenja.



DALJI KORACI



U saradnji sa Upravom za ljudske resurse, predviđena je dalja edukacija službenika koji su uključeni u izradu regulative, na državnom i lokalnom nivou, u cilju jačanja kapaciteta za pripremu Izvještaja o analizi uticaja propisa;

Podizanje nivoa svijesti rukovodilaca u lokalnoj samoupravi o značaju RIA za kvalitetne javne politike i zakonodavni proces (uključujući i proces usaglašavanja nacionalnih propisa sa EU propisima), u skladu sa novim zahtjevima i RIA Uputstvom koje će početi da se primjenjuje od januara 2027. godine;

Pilotiranje sveobuhvatnih RIA za kompleksne propise, u skladu sa novim zahtjevima i RIA Uputstvom;

Unapređenje kapaciteta zaposlenih u unutrašnjim organizacionim jedinicama Skupštine Crne Gore (Sektorima, Sekretarijatima, Odborima, Odsjecima, Službama, Odjeljenjima, Sektoru za istraživanje (i u okviru njega: Parlamentarnom institutu, Istraživačkom centru, Edukativnom centru i Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji) za bolje sagledavanje efekata koji mogu da se očekuju na osnovu usvajanja zakona (novih i izmjena i dopuna postojećih), u cilju izrade kvalitetnijih zakona i obrazloženja zakona iniciranih od strane Skupštine;

Podrška ministarstvima i lokalnim samoupravama u vidu dodatnih obuka, mentoringa i koučinga za sprovođenje RIA, u skladu sa novim zahtjevima i RIA Uputstvom;

Podrška u pogledu uspostavljanja jedinica za kontrolu kvaliteta RIA na lokalnom nivou (opis strukture jedinica, opisa funkcija jedinica, opisa poslova zaposlenih u jedinicama, itd.);

Održavanje sjednica Konsultativnog tijela za RIA u Crnoj Gori;

Nastavak redovnog izvještavanja o primjeni RIA-e za podzakonske akte;

Izrada izvještaja o sprovođenju RIA na lokalnom nivou u Crnoj Gori, koji će postati regularan godišnji izvještaj o sprovođenju i kvalitetu RIA procesa na lokalnom nivou;

Unapređenje kapaciteta državnih službenika i službenika na lokalnom nivou za sprovođenje konsultacija u okviru RIA procesa, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave;

Unapređenje koordinacije Ministarstva finansija, Sekretarijata za zakonodavstvo i Generalnog sekretarijata, kroz razmjenu iskustava u okviru zakonodavnog procesa (sa fokusom na izradu propisa i strateških dokumenata, sprovođenje RIA i procesa konsultacija), tokom skupova gdje će učesnici biti državni službenici i službenici na lokalnom nivou, a koji su uključeni u proces strateškog planiranja i zakonodavni proces;

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; održavanje redovnih sastanaka RIA mreže i razmjena iskustva članova mreže unutar institucije i van institucije; umrežavanje na regionalnom nivou kroz blisku saradnju s Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA); učešće na sastancima/događajima u vezi RIA-e.



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.

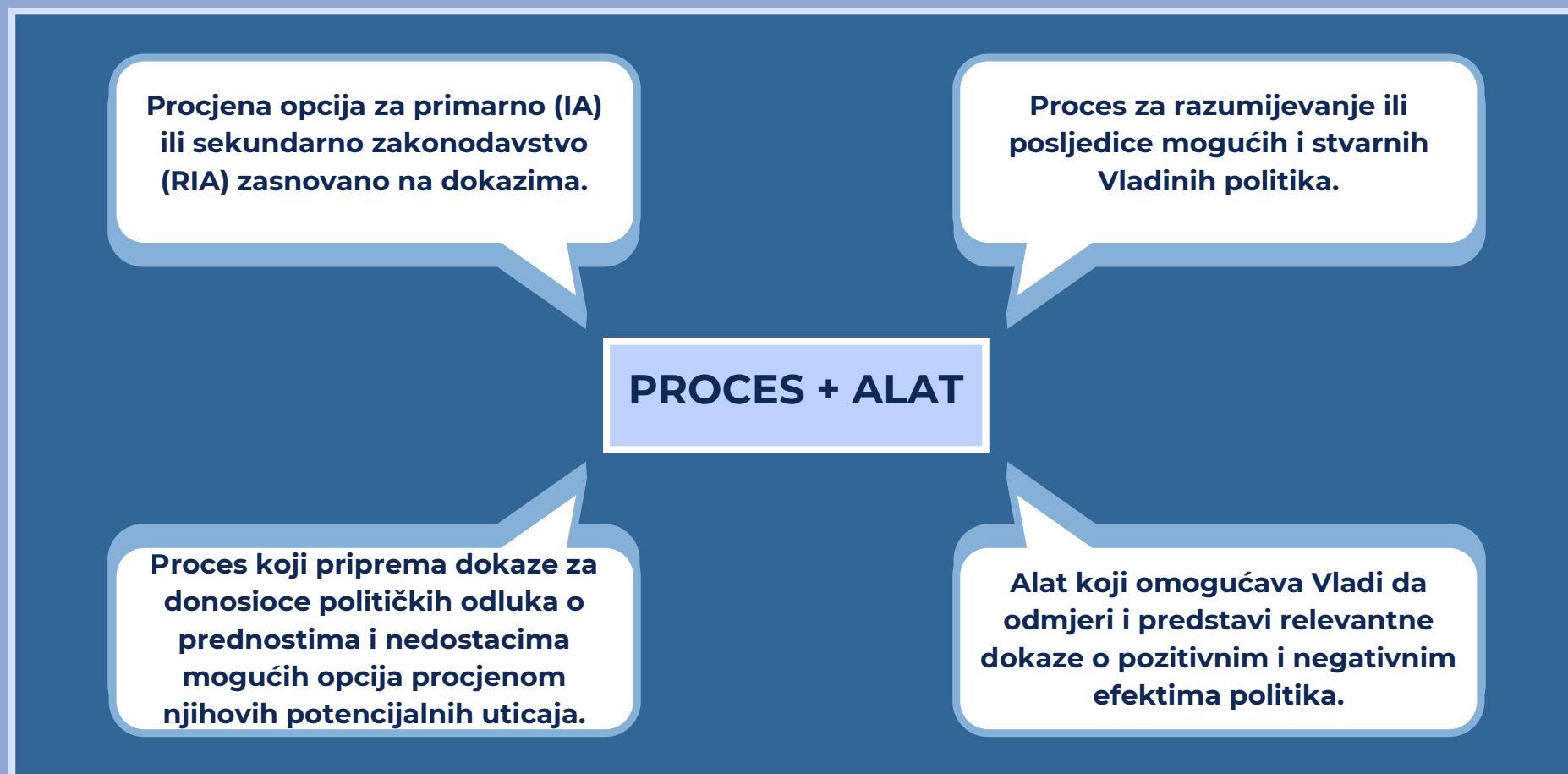
Analiza uticaja propisa predstavlja proces od nekoliko koraka koji imaju za cilj da analitički i sistematski odgovore na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna, i ako jeste koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem.

Izvještaj o analizi uticaja propisa sastoji se od sedam djelova:

- Definisavanje 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 ispituju 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.

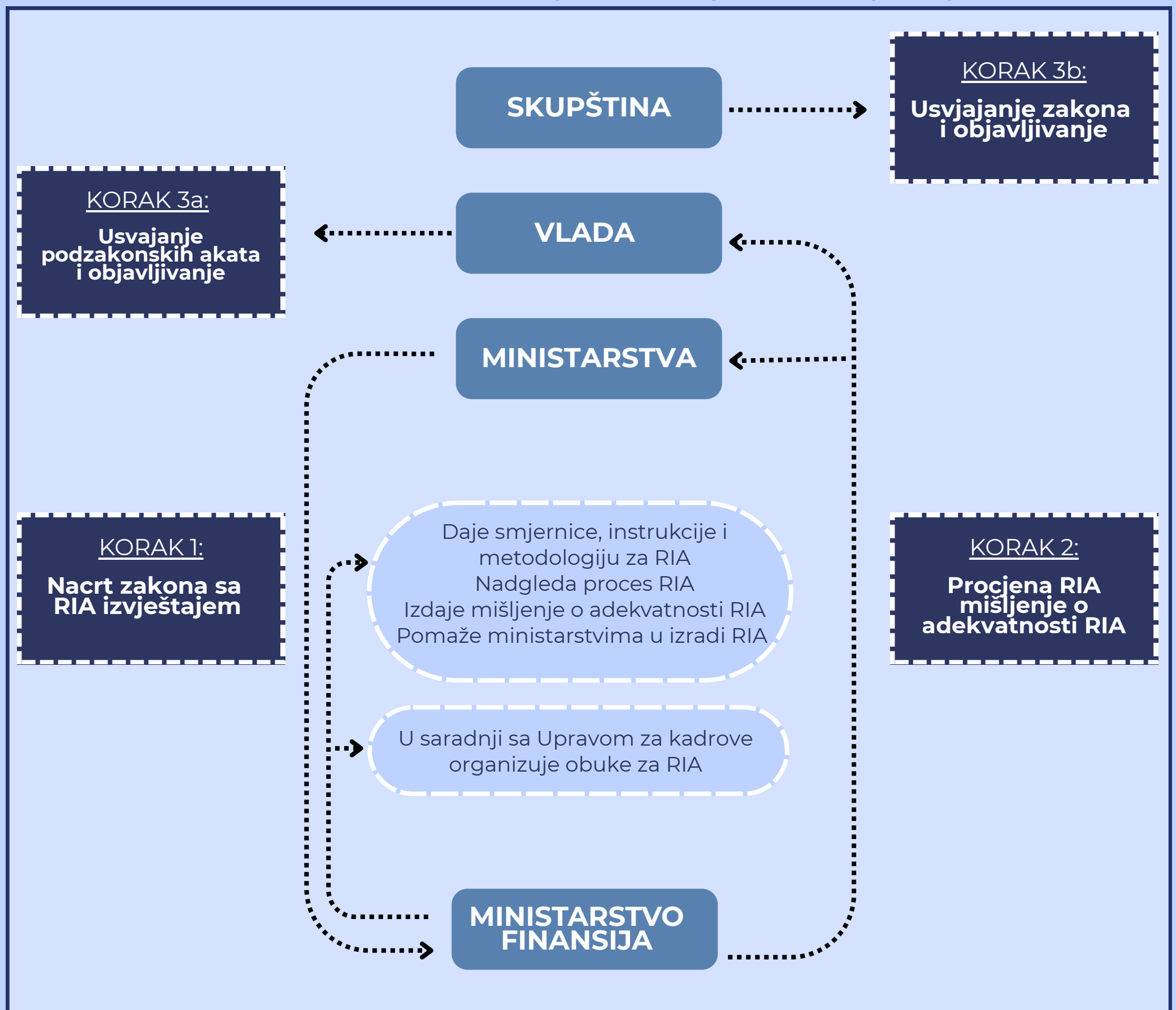
2. ANALIZA UTICAJA PROPISA - REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

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**





Direkcija za analizu efekata regulative (RIA) u okviru Direktorata za ekonomsko-financijski 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;
- Obezbjeđenje 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 državni 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 pretpristupne podrške EU**, kada su u pitanju EU fondovi, kao i **Direktorat za centralnu harmonizaciju i razvoj unutrašnjih kontrola**, za propise koji se odnose na društva u većinskom vlasništvu države.

Od formalnog uvođenja RIA-e do danas, Ministarstvo finansija je dalo preko 5000 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	2024	2025	Ukupno
Ukupno	299	429	329	380	312	350	467	385	216	428	377	368	503	641	5.484

Posljednjih 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
2023	74	169	125	368
2024	139	242	122	503
2025	190	281	170	641
Ukupno	987	1.814	1.246	4.047

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.

3. JAVNA DOSTUPNOST RIA IZVJEŠTAJA

U cilju povećanja transparentnosti u procesu donošenja propisa, Ministarstvo finansija objavljuje Izvještaje o analizi uticaja propisa (RIA), zajedno sa mišljenjima.

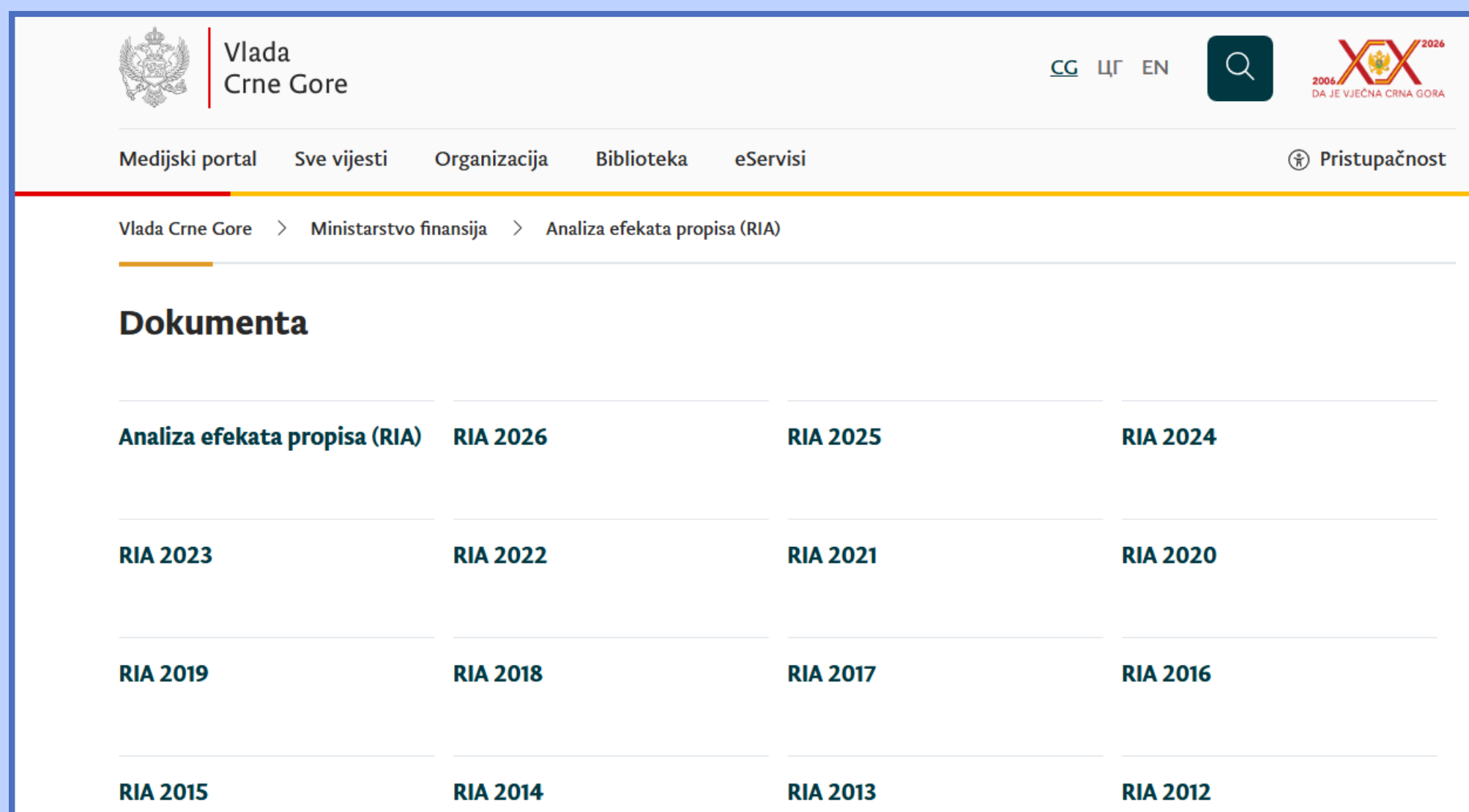
Cilj objavljivanja RIA-a je da se dodatno jača povjerenje javnosti, kao i uvid u proces donošenja odluka građanima i zainteresovanim stranama. Na ovaj način obezbjeđuje se donošenje kvalitetnih i opravdanih regulatornih rješenja, uz što bolju informisanost zainteresovane javnosti.

Na stranici Ministarstva finansija dostupne su sve RIA-e, počev od 2012. godine i redovno se dopunjuje novim RIA analizama. Svaka RIA-a se može preuzeti u pdf formatu.

Sve RIA-e su hronološki prikazane po godinama i za svaki propis pojedinačno. S tim u vezi, u okviru svakog foldera po godinama, propisi su sistematizovani po sljedećim kategorijama:

- Zakoni
- Odluke
- Uredbe
- Pravilnici
- Razno (strategije, akcioni planovi, informacije, programi i drugo).

Slika 3: Pregled sajta Ministarstva finansija



The screenshot shows the website interface for the Ministry of Finance of Montenegro. At the top, there is a header with the coat of arms and the text 'Vlada Crne Gore'. Navigation links include 'Medijski portal', 'Sve vijesti', 'Organizacija', 'Biblioteka', and 'eServisi'. A search icon and a logo for '2006-2026 DA JE VJEČNA CRNA GORA' are also present. Below the header, a breadcrumb trail reads 'Vlada Crne Gore > Ministarstvo finansija > Analiza efekata propisa (RIA)'. The main content area is titled 'Dokumenta' and displays a grid of RIA documents organized by year from 2012 to 2026.

Analiza efekata propisa (RIA)			
	RIA 2026	RIA 2025	RIA 2024
RIA 2023	RIA 2022	RIA 2021	RIA 2020
RIA 2019	RIA 2018	RIA 2017	RIA 2016
RIA 2015	RIA 2014	RIA 2013	RIA 2012

4. RIA MREŽA

Ministarstvo finansija je 2024. godine uspostavilo RIA mrežu na državnom i lokalnom nivou, a čine je službenici koji su prošli RIA obuku, kao i službenici koji su se prilikom pripreme Izvještaja o analizi uticaja propisa, pokazali kao dobri RIA praktičari.

RIA mreža predstavlja mrežu koja treba da obezbijedi 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 državnom nivou, RIA mrežu čine predstavnici sljedećih ministarstava (**ukupno 39**):

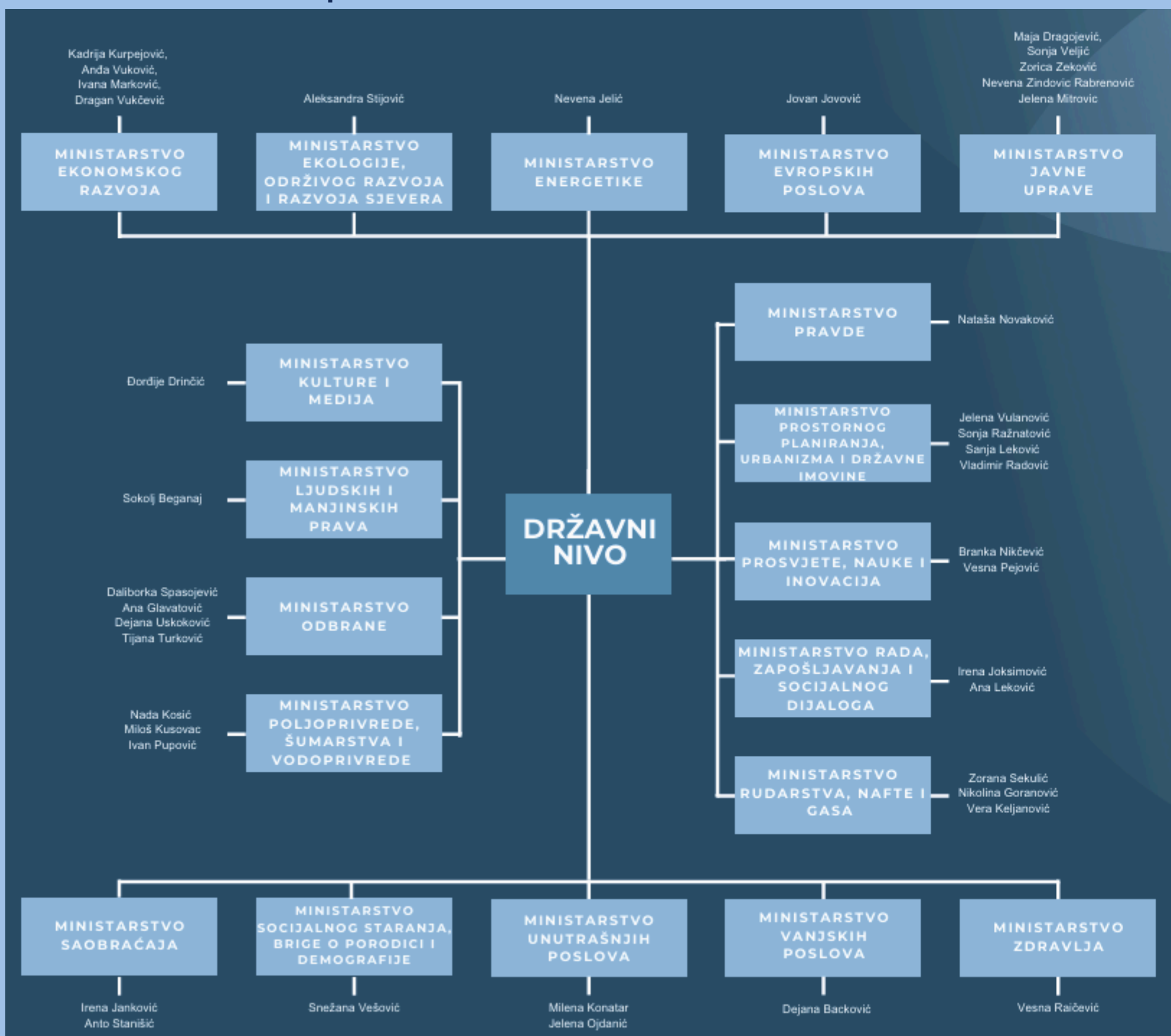
- Ministarstvo ekonomskog razvoja (3 predstavnika)
- Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera (1 predstavnik)
- Ministarstvo energetike i rudarstva (1 predstavnik)
- Ministarstvo evropskih poslova (1 predstavnik)
- Ministarstvo javne uprave (5 predstavnika)
- Ministarstvo kulture i medija (1 predstavnik)
- Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava (1 predstavnik)
- Ministarstvo odbrane (4 predstavnika)
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (3 predstavnika)
- Ministarstvo pravde (1 predstavnik)
- Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine (4 predstavnika)
- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (2 predstavnika)
- Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga (2 predstavnika)
- Ministarstvo saobraćaja (2 predstavnika)
- Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (1 predstavnik)
- Ministarstvo unutrašnjih poslova (2 predstavnika)
- Ministarstvo vansjkih poslova (1 predstavnik)
- Ministarstvo zdravlja (1 predstavnik).

Pored službenika na državnom nivou, uspostavljena je RIA mreža i na lokalnom nivou i to za sljedeće opštine (**ukupno 32**):

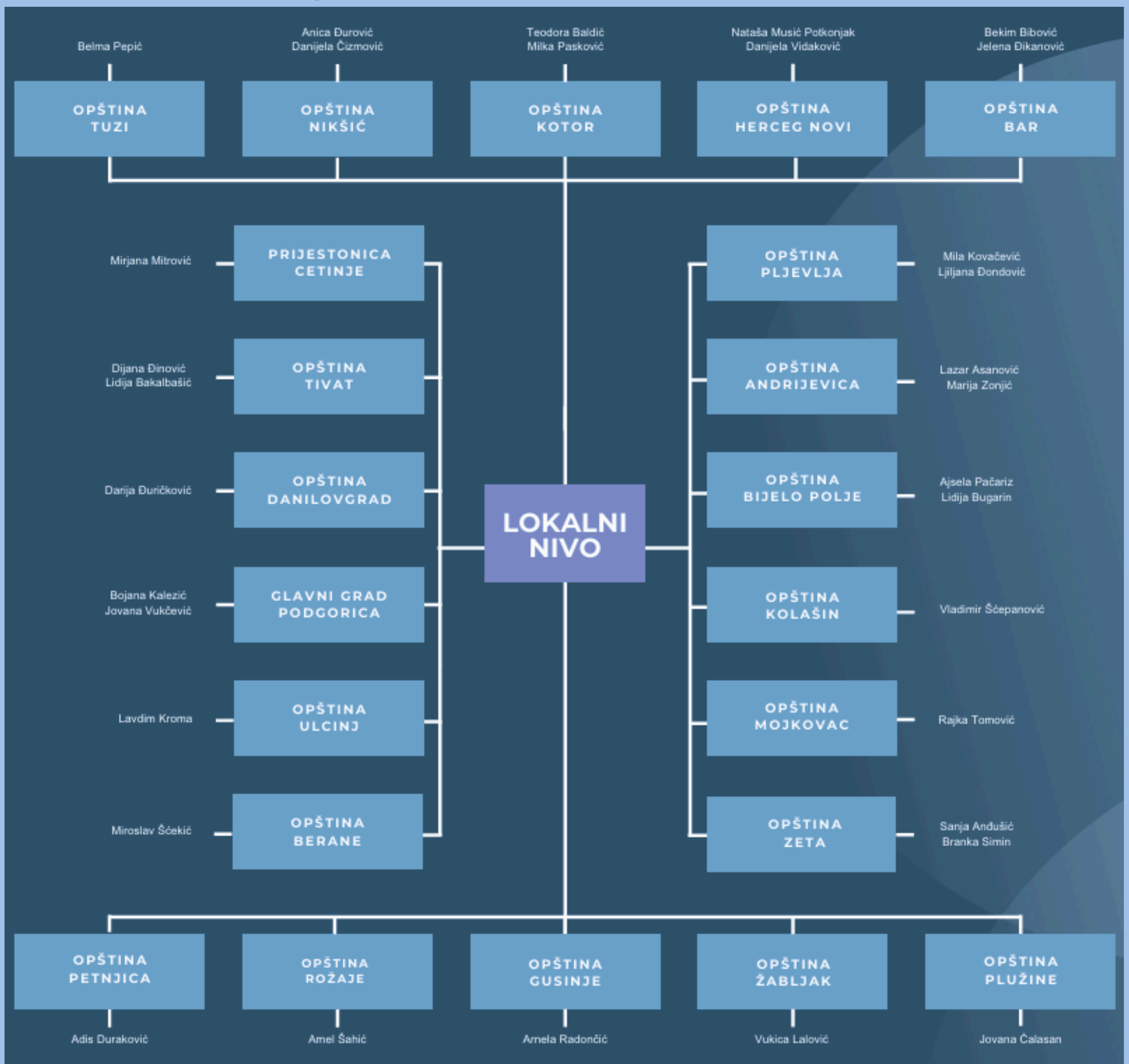
- Tuzi (1 predstavnik)
- Nikšić (2 predstavnika)
- Kotor (2 predstavnika)
- Herceg Novi (2 predstavnika)
- Bar (2 predstavnika)
- Prijestonica Cetinje (1 predstavnik)
- Tivat (2 predstavnika)
- Danilovgrad (1 predstavnik)
- Glavni grad Podgorica (2 predstavnika)
- Ulcinj (1 predstavnik)
- Berane (1 predstavnik)

- Petnjica (1 predstavnik)
- Rožaje (1 predstavnik)
- Gusinje (1 predstavnik)
- Žabljak (1 predstavnik)
- Plužine (1 predstavnik)
- Pljevlja (2 predstavnika)
- Andrijevića (2 predstavnika)
- Bijelo Polje (2 predstavnika)
- Kolašin (1 predstavnik)
- Mojkovac (1 predstavnik)
- Zeta (2 predstavnika)
- Kolašin (1 predstavnik),
- Mojkovac (1 predstavnik)
- Zeta (2 predstavnika)
- Petnjica (1 predstavnik)
- Rožaje (1 predstavnik)
- Gusinje (1 predstavnik)
- Žabljak (1 predstavnik).

Slika 4: Spisak službenika RIA mreže na državnom nivou



Slika 5: Spisak službenika RIA mreže na lokalnom nivou



5. RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ

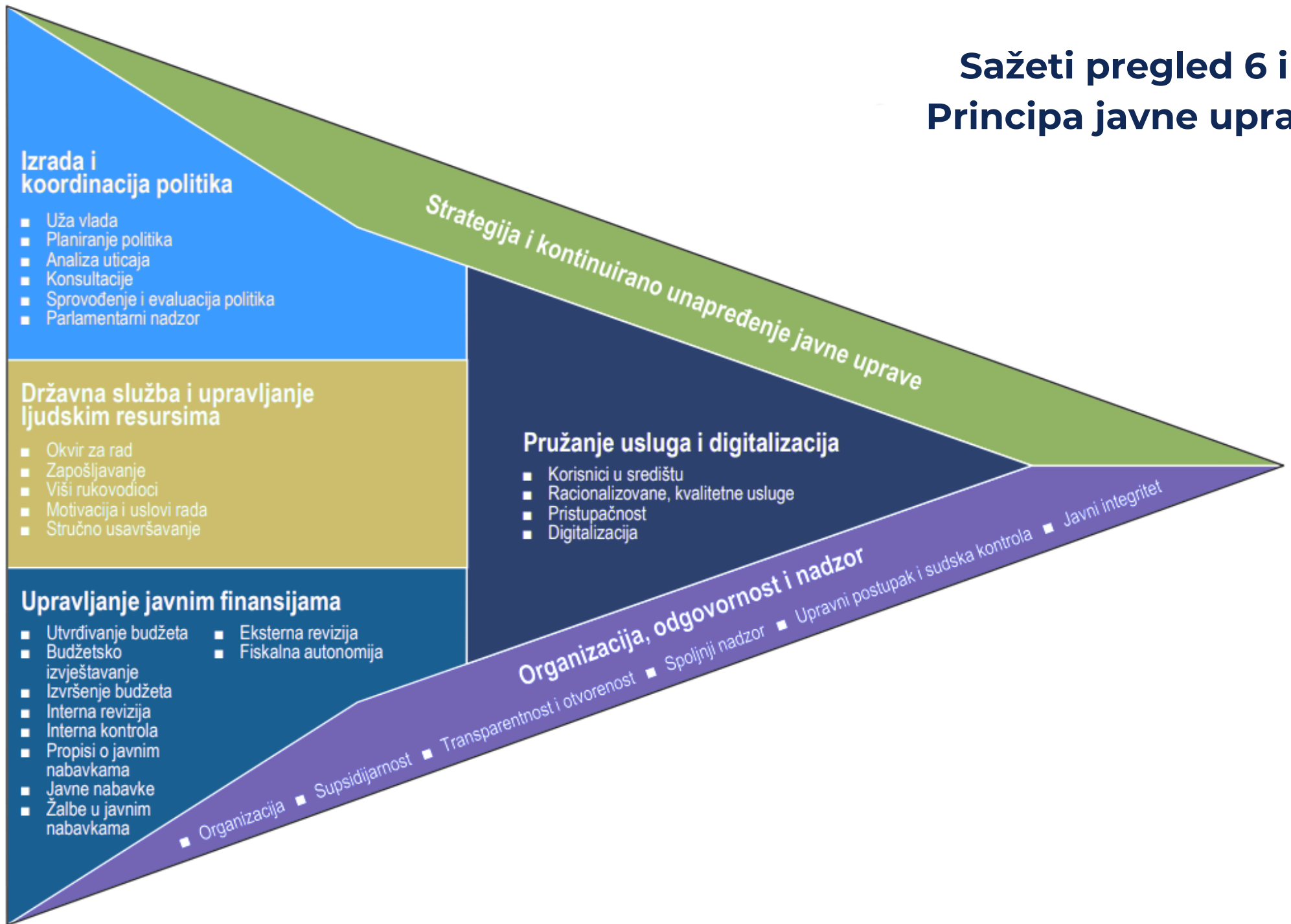
SIGMA izvještaj procjenjuje stanje i napredak u poboljšanju kvaliteta javne uprave. S obzirom na pristupne pregovore koji su u toku, SIGMA sprovodi redovan monitoring regiona.

Izvještaj obuhvata period od 2020. godine do jula 2023. godine. SIGMA je u periodu od februara do aprila 2024. godine sprovedla proces ocjene administracije za svaki princip javne uprave i da li se oni primjenjuju na što univerzalniji način na sva tijela javne uprave. Tu se podrazumijevaju: Vlada, resorna Ministarstva, Agencije, regulatorna tijela i druge institucije centralne administracije koje obavljaju osnovne poslove javne uprave. Izvještaj je objavljen u januaru 2025. godine.

Ministarstvo finansija je aktivno učestvovalo u dostavljanju svih potrebnih informacija koje su zahtijevane od strane SIGMA-e. Takođe, u periodu od 08. do 12. aprila 2024. godine održani su sastanci sa predstavnicima SIGMA-e.

Oblasti koje se ocjenjuju su: Strategija i kontinuirano unapređenje javne uprave; Izrada i koordinacija politika; Državna uprava i upravljanje ljudskim resursima; Organizacija, odgovornost i nadzor; Pružanje usluga i digitalizacija i Upravljanje javnim finansijama. Kvalitet RIA analize opisuje se kroz oblast: „Izrada i koordinacija politika“, odnosno izrada politika zasnovanih na dokazima (*evidence based policy*).

Sažeti pregled 6 i 32 Principa javne uprave



Izvor: *Principi javne uprave, SIGMA, izdanje iz 2023. godine*

Primjena Analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori doživjela je značajan napredak u proteklom periodu i Crna Gora je zabilježila najbolju ocjenu u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana. Prema nalazima izvještaja, RIA je sprovedena za čak 96% nacrtu zakona koje je Vlada usvojila tokom 2023. godine (43 od 45 zakona), dok je za podzakonske akte ovaj procenat iznosio 63%. Ovi rezultati ukazuju na visok stepen dosljednosti u primjeni procesa, čime je Crna Gora postigla značajnu usklađenost sa evropskim praksama u ovoj oblasti. Pored kvantitativnog obuhvata, kvalitet RIA izvještaja je takođe prepoznat, jer su svi analizirani uzorci imali ključne elemente, uključujući analizu problema, definisanje ciljeva, obrazloženje intervencija Vlade i identifikaciju glavnih pogođenih grupa. Osnovna kvalitativna procjena relevantnih uticaja takođe je bila prisutna u svim pregledanim izvještajima.

Tabela 3: **Vrijednost indikatora 4: Korišćenje dokaza i procjena uticaja tokom kreiranja politika, kao i kvalitet i dostupnost zakona**

Indikator 4. Korišćenje dokaza i procjena uticaja tokom kreiranja politika, kao i kvalitet i dostupnost zakona	66/100
Podindikator	Bodovi
1. Snaga nacionalnog okvira politike za bolju regulativu <i>(Strength of the national policy framework for better regulation)</i>	3/3
2. Efikasnost interne koordinacije i procedura za kreiranje politika zasnovanih na dokazima u ministarstvima <i>(Effectiveness of internal co-ordination and procedures for evidence-based policymaking in ministries)</i>	2.3/5
3. Sveobuhvatnost sistema procjene uticaja propisa (RIA), te konzistentnost i kvalitet implementacije <i>(Comprehensiveness of the regulatory impact assessment (RIA) system and consistency and quality of implementation)</i>	25.4/33
4. Efikasnost regulatornog nadzora, centralne smjernice i podrška za RIA <i>(Effectiveness of regulatory oversight, central guidance and support for RIA)</i>	8.5/9
5. Predvidljivost, koherentnost i konzistentnost zakonodavstva <i>(Predictability, coherence and consistency of legislation)</i>	8.1/17
6. Pristup i dostupnost zakona <i>(Accessibility and availability of laws)</i>	7.3/17
7. Efikasnost regulatornog okvira i posebnih procedura i alata za prenošenje zakona EU zasnovanog na dokazima <i>(Effectiveness of the regulatory framework and special procedures and tools for evidence-based EU law transposition)</i>	11/16

Izvor: SIGMA Monitoring Reports, Public administration in Montenegro 2024, Assessment against the Principle of Public Administration

6. UVEZIVANJE RIA PROCESA SA PROCESOM PLANIRANJA GODIŠNJEG PROGRAMA RADA VLADE CRNE GORE

Uspostavljanje veze između procesa planiranja godišnjeg Programa rada Vlade i procesa analize uticaja propisa (RIA) ima za cilj da se predlagačima propisa omogući da pravovremeno preispitaju opravdanost regulatornih intervencija koje se predlažu za Program rada Vlade. Na taj način se omogućava objektivna procjena da li je intervencija zaista potrebna, kao i kakvi se efekti od nje očekuju, nakon čega bi trebalo započeti sa zakonodavnim procesom u cilju izrade i razmatranja planiranog regulatornog predloga.

Osim navedenog, ciljevi uvezivanja procesa analize uticaja propisa (RIA) sa procesom planiranja godišnjeg Programa rada Vlade obuhvataju sljedeće:

- ✓ Da se u ranoj fazi sagledaju različite opcije politika i odabere najcjelishodnija/najefikasnija;
- ✓ Da se racionalizuju regulatorne intervencije i time omogući racionalizacija pravnog okvira;
- ✓ Da se unaprijedi kvalitet planiranja Godišnjeg programa rada Vlade;
- ✓ Da se podigne nivo informisanosti donosilaca odluka o planiranim javnim politikama.

Generalni sekretarijat Vlade ima značajniju ulogu u RIA procesu nego do sada, s obzirom na to da, zajedno sa Ministarstvom finansija, utvrđuje da li su nadležni predlagači za svaki predloženi propis prilikom izrade Godišnjeg programa Vlade sproveli preliminarnu analizu uticaja. Tek nakon utvrđivanja toga da je konkretni predlog propisa bio predmet preliminarne analize uticaja, i sagledavanja tih preliminarnih potencijalnih uticaja, konkretni predlog propisa postaje dio Godišnjeg plana rada Vlade za konkretnu godinu.

Pored obrazloženja aktivnosti / obaveze, gdje treba objasniti potrebu i smisao njene realizacije, od 2024. je dodata stavka:



Navesti je li neophodna RIA/Procjena fiskalnog uticaja strategije/ programa/ akcionog plana, procjena uticaja na životnu sredinu (EIA).

Ukoliko je neophodna: RIA; ili procjena fiskalnog uticaja strategije/ programa/ akcionog plana; ili EIA unijeti kratak opis predviđenog sadržaja i ključnih uticaja.

Slika 6: **Primjer obrazloženja**

Veza sa PPCG								
Veza sa NSOR/ SDG								
ND 57	Predlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o finansijskom obezbjeđenju	Utvrđen Predlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o finansijskom obezbjeđenju	NI: MF u saradnji sa Centralnom bankom Crne Gore NK: KEPIF	FFP	IQ	Nije potrebno dodatno obezbjeđenje finansijskih sredstava.	Nacrt zakona o izmjenama i dopuni Zakona o finansijskom obezbjeđenju donosi se radi daljeg usklađivanja zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti finansijskih usluga, odnosno sa Regulativom (EU) 2021/23, koja uređuje okvir za oporavak i sanaciju centralnih ugovornih strana i dopunjuje relevantne propise iz oblasti finansijskog kolaterala, kao i Direktivom (EU) 2025/1 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. novembra 2024. o uspostavljanju okvira za oporavak i sanaciju društava za osiguranje i društava za reosiguranje. Dakle, potreba donošenja ovog zakona proizilazi iz obaveze primjene evropskih standarda, naročito u dijelu ograničenja izvršenja aranžmana finansijskog obezbjeđenja u situacijama kada se nad finansijskim institucijama primjenjuju mjere sanacije. Predložene izmjene omogućavaju jasnije definisanje tretmana ugovora o finansijskom obezbjeđenju u odnosu na propise o sanaciji kreditnih institucija i investicionih društava, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost i dosljedna primjena odredbi u skladu sa evropskim propisima. Dodatne izmjene odnose se na usklađivanje terminologije sa važećim domaćim propisima i tehnička prilagođavanja radi	Predložene izmjene ne proizvode negativne fiskalne efekte, jer njihova primjena ne zahtijeva dodatna sredstva iz Budžeta Crne Gore. Uticaj na privredu je procijenjen kao pozitivan, jer unapređuje pravnu izvjesnost u pogledu primjene aranžmana finansijskog obezbjeđenja u situacijama sanacije finansijskih institucija. Time se jača stabilnost finansijskog sistema i smanjuje rizik pravnih sporova ili neujednačene primjene propisa. Regulatorni uticaj na finansijske institucije je ocijenjen kao umjeren, jer se izmjene zasnivaju na standardima koji su već prepoznati kroz evropsku praksu i koji predstavljaju očekivane obaveze u procesu pristupanja EU. Administrativni teret za subjekte nadzora se ne povećava, a izmjene doprinose većoj predvidivosti regulatornog okvira i efikasnijoj primjeni mjera sanacije. Ukupan efekat procjenjuje se kao doprinos jačanju finansijske stabilnosti, sigurnosti tržišta i usklađenosti nacionalnog sistema sa propisima EU. Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna sredstva iz budžeta Crne Gore.

Izvor: Program rada Vlade za 2026. godinu

Integrisanje Analize uticaja propisa (RIA) u Program rada Vlade predstavlja važan korak ka unapređenju kvaliteta javnih politika i donošenja odluka zasnovanih na dokazima.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da je u ovom procesu ostvaren određeni napredak, posebno u pogledu povećanja transparentnosti i boljeg informisanja o planiranim pravcima razvoja javnih politika. Istovremeno, uočeni su i određeni izazovi koji ukazuju na potrebu za daljim unapređenjem pristupa i dosljednijom primjenom RIA metodologije.

U nastavku su prikazani ključni pozitivni pomaci, kao i identifikovani izazovi u dosadašnjoj praksi integrisanja RIA u Program rada Vlade.

POZITIVNI POMACI

Dostavljanje informacije o potrebi izrade RIA

Povećanje transparentnosti u pogledu objašnjenja o "namjerama" Vlade u kom pravcu će se razvijati određena javna politika

Obezbjeđivanje argumenata za konkretna rješenja do kojih se dođe u procesu izrade RIA

IZAZOVI

Nedovoljno jasna objašnjenja potrebe izrade RIA ili njihov nedostatak

Neprecizno navođenje ili izbjegavanje navođenja potrebe izrade RIA

Unapređenje sistema planiranja politika zasnovanog na podacima treba da omogući kreiranje različitih opcija kroz detaljnu analizu, kao i donošenje odluka koje se temelje na činjenicama i argumentima. Time se dodatno jača transparentnost Programa rada Vlade i ukupnog procesa planiranja politika.

Konačno, efikasna saradnja, kako unutar institucija, tako i između njih, ali i sa zainteresovanim stranama van javne uprave, ostaje jedan od ključnih faktora za unapređenje kvaliteta javnih politika i integraciju RIA u procese odlučivanja.

7. STUDIJSKA POSJETA INSTITUCIJAMA FINSKE

U cilju jačanja kapaciteta u oblasti analize uticaja propisa (RIA) i sticanja uvida u najbolje prakse i inovativna rješenja, u periodu od 08. do 10. septembra 2025. godine, predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave i Generalnog sekretarijata Vlade imali su priliku da razmijene iskustva tokom studijske posjete Finskoj.

Studijska posjeta je organizovana od strane **Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori i predstavlja aktivnost u okviru projekta „Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori“, koji finansira Ministarstvo finansija Republike Slovačke.**

Tokom posjete, učesnici su imali priliku da diskutuju na sljedeće teme:

- ✦ **Institucionalizacija RIA sistema** – Finska je još od ranih 2000-ih u potpunosti integrisala RIA u zakonodavni proces, gdje je njegoa primjena obavezna za sve zakonodavne inicijative, uz kontinuirano unapređenje alata u skladu sa savremenim izazovima poput zelene tranzicije i digitalizacije.
- ✦ **Strateška kontrola kvaliteta** – uloga Kabineta premijera kao centralnog koordinatora koji vrši kontrolu kvaliteta RIA i obezbjeđuje dosljednu primjenu standarda, čime se jača pristup kreiranju politika zasnovan na dokazima, osiguravajući da se regulatorni uticaji temeljno procijene prije njihovog sprovođenja.
- ✦ **Operativna uloga Ministarstva pravde Finske** – pružanje podrške resornim ministarstvima kroz praktične smjernice i savjetodavnu pomoć u procjeni fiskalnih i ekonomskih efekata propisa.
- ✦ **Obuka i jačanje kapaciteta** – sistem kontinuiranog učenja koji obuhvata dostupne trening module, platforme za javne konsultacije i priručnike koji se široko koriste u institucijama.
- ✦ **Međunarodno prepoznavanje dobre prakse** – RIA sistem u Finskoj je pozitivno ocijenjen od strane SIGMA/OECD kao primjer integrisanog pristupa kreiranju politika i zakonodavstva, što ga čini relevantnim modelom za razmjenu iskustava.

Model RIA-e u Finskoj prepoznat je kao primjer dobre prakse koji bi mogao poslužiti kao relevantna osnova za unapređenje regulatornog okvira u Crnoj Gori. Njegova sistemska integracija u proces donošenja odluka, snažan fokus na analitički pristup i kontinuirano unapređenje metodologije pružaju okvir za razvoj inovativnih rješenja prilagođenih specifičnostima nacionalnog sistema. Posebno je značajno što finski model naglašava koordinaciju između institucija, transparentnost procesa i uključivanje javnosti, što bi moglo doprinijeti efikasnijem i kvalitetnijem kreiranju politika u Crnoj Gori.

8. SARADNJA SA PREDSTAVNICIMA SKUPŠTINE CRNE GORE U OBLASTI ANALIZE UTICAJA PROPISA (RIA)

Ministarstvo finansija je, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse, organizovalo radionicu na temu metodologije i prakse u izradi Analize efekata propisa (RIA), na kojoj su učestvovali predstavnici više organizacionih jedinica Službe Skupštine Crne Gore.

Kroz detaljan osvrt na ključne principe i tehnike sprovođenja RIA, predstavnici stručnih službi Skupštine Crne Gore su tokom trodnevnog rada imali priliku da sagledaju sve aspekte RIA analize i metodologiju na kojoj Ministarstvo finansija zasniva svoj rad na pripremi ovog ključnog regulatornog alata koji obezbjeđuje empirijske podatke i sveobuhvatnu analizu.

Analiza uticaja propisa omogućava donosiocima odluka da na osnovu relevantnih podataka sagledaju koristi, troškove i potencijalne posljedice regulatornih rješenja, čime se doprinosi donošenju promišljenijih i efikasnijih javnih politika, zasnovanih na analizama i dokazima. Zbog toga je od presudnog značaja obezbjeđivanje pravovremenih, jasnih i kvalitetnih informacija.

Saradnja sa stručnim službama od posebne je važnosti za osiguranje sveobuhvatnog pristupa prilikom procjene uticaja propisa.

Ministarstvo finansija će i u narednom periodu nastaviti da jača međuinstitucionalnu saradnju u ovoj oblasti, sa ciljem daljeg unapređenja regulatornog okvira i boljeg usklađivanja propisa sa potrebama građana i privrede. Na ovaj način, zakonodavni proces će biti još transparentniji, odgovorniji i biće usmjeren na unapređenje javnih politika kroz sistematsku primjenu RIA.

Takođe, obavljene su konsultacije u vezi novog Uputstva za RIA-u i sve predložene sugestije su prihvaćene.

9. STVARANJE USLOVA ZA USPOSTAVLJANJE PUNE RIA-E



Uspostavljanje pune RIA-e u Crnoj Gori predstavlja važan korak ka unapređenju kvaliteta regulatornog procesa i jačanju transparentnosti javnih politika i propisa. U saradnji sa SIGMA-om, tokom 2025. godine, Ministarstvo finansija je intenzivno radilo na uspostavljanju pune RIA-e u Crnoj Gori.

Puna RIA, pored uticaja na privredu, građane i budžet, podrazumijeva i očekivani uticaj predloženog regulatornog rješenja na društvo (uključujući uticaj na rodnu ravnopravnost) i životnu sredinu.

Kako bi se omogućila implementacije pune RIA-e, Ministarstvo finansija donijelo je novo **Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa**, kojim se propisuje način sprovođenja analize uticaja, sačinjavanje izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja, kao i dostavljanje tog izvještaja Ministarstvu finansija radi davanja mišljenja.



Pored navedenog, sastavni dio Uputstva su **dva odvojena RIA obrasca**, od kojih se jedan sačinjava u postupku pripreme zakona, uredbi, odluka i pravilnika, dok se drugi sačinjava u postupku pripreme strateških dokumenata (strategija, planova, programa) i drugih akata. **Uputstvo je objavljeno u „Službenom listu Crne Gore“, broj 1/26, a njegova primjena počće 1. januara 2027. godine.**

U početnoj fazi pripreme za primjenu pune RIA, tokom 2025. godine i dijelom 2026. godine, održane su sljedeće obuke:

30. 31.01. i 26.02.2025. godine obuka za dio službenika ministarstva koji su članovi RIA mreže na temu pune RIA-e koja pored uticaja na privredu, građane i budžet, podrazumijeva i očekivani uticaj predloženog regulatornog rješenja na društvo (uključujući uticaj na rodnu ravnopravnost) i životnu sredinu;

27. 28.02. i 09.04.2025. godine obuka za dio službenika ministarstva koji su članovi RIA mreže na temu pune RIA-e;

10. i 11.04.2025. godine obuka za službenike opština koji su članovi RIA mreže na temu pune RIA-e;

15. i 16.01.2026. godine obuka za službenike ministarstava i opštine koji su se pokazali kao dobri RIA treneri na temu korišćenja tehnika;

11. i 13.03.2026. godine trening za RIA trenere.

Tabela 4: Prikaz sprovedenih obuka po ministarstvima i opštinama

MINISTARSTVA		OPŠTINE	
Ministarstvo evropskih poslova	2	Opština Nikšić	2
Ministarstvo finansija	1	Opština Kotor	1
Ministarstvo ekonomskog razvoja	3	Opština Herceg Novi	2
Ministarstvo javne uprave	4	Opština Danilovgrad	1
Ministarstvo odbrane	4	Glavni grad Podgorica	2
Ministarstvo pomorstva	1	Opština Ulcinj	1
Ministarstvo pravde	1	Opština Pljevlja	1
Ministarstvo kulture i medija	1	Opština Andrijevića	2
Ministarstvo javnih radova	1	Opština Bijelo Polje	1
Ministarstvo zdravlja	1	Opština Kolašin	1
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	2	Opština Mojkovac	1
Ministarstvo energetike i rudarstva	2	Opština Zeta	2
Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	1	Opština Petnjica	1
Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga	2	Opština Rožaje	1
Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije	1	Opština Plužine	1
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	3	Opština Tivat	1
Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	1	Opština Bar	2
		Opština Tuzi	1
		Prijestonica Cetinje	1



Tokom sprovedenih obuka, ukupno je obučeno 60 službenika.

Učešće žena i muškaraca u sprovedenim obukama

13 muškaraca

21.66% od ukupno
60 obučenih

47 žena

78.33% od ukupno
60 obučenih



Identifikovani su budući treneri koji će pružiti obuke o primjeni pune RIA-e, zaposlenima u resornim ministarstvima i lokalnim samoupravama, tokom 2026. godine. Obuke će se realizovati u saradnji sa Upravom za ljudske resurse kroz Specifični program usavršavanja službenika iz oblasti RIA-e.

10. RIA KAO SEGMENT REFORMSKE AGENDE

Reformska agenda Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast u okviru Plana rasta EU za Zapadni Balkan je ključni dokument koji ima za cilj ubrzanje ekonomske konvergencije Crne Gore prema prosjeku Evropske unije i sprovođenje neophodnih reformi kako bi se ubrzala integracija u EU.

Reformska agenda za Instrument EU za reforme i rast sadrži 32 indikativne prioritetne reformske mjere u okviru četiri oblasti politika, 14 podoblasti politika (sektora) i korake definisane kao neophodne za ispunjavanje reformi. Dokument je na tehničkom nivou usaglašen sa Evropskom komisijom 19. juna 2024. godine, nakon čega je razmotren i usvojen od strane Vlade 20. juna 2024. godine.

Imajući u vidu težnju Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji uz uključenost svih relevantnih aktera u kreiranju javnih politika, RIA je prepoznata kao prioritetna i u Reformskoj agendi Crne Gore 2024-2027. pod brojem 1.1.3. Uklanjanje regulatornih barijera i olakšavanje poslovanja, kroz korak 2 - Javne konsultacije i procjene uticaja propisa:

OBLAST 1

Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora: Cilj je pojednostavljenje administrativnih procedura, smanjenje neformalne ekonomije, poboljšanje transparentnosti i upravljanja državnim preduzećima. U ovoj oblasti definisano je 7 reformi i 33 koraka za njihovu realizaciju.

OBLAST 2

Digitalna i energetska tranzicija: Fokus je na implementaciji 5G mreža, unapređenju digitalne sigurnosti, smanjenju zavisnosti od fosilnih goriva, promociji e mobilnosti i dekarbonizaciji energetskega sektora. U okviru ove oblasti predviđeno je 12 reformi i 42 koraka.

OBLAST 3

Razvoj ljudskog kapitala: Ova komponenta obuhvata unapređenje obrazovnog sistema, povećanje zapošljivosti i socijalne inkluzije. Definisano je 5 reformi sa 10 ključnih koraka, sa ciljem jačanja konkurentnosti radne snage i smanjenja nezaposlenosti.

OBLAST 4

Vladavina prava i temeljna prava: Ova oblast stavlja akcenat na jačanje nezavisnosti sudstva, borbu protiv korupcije, te unapređenje zaštite ljudskih prava, uključujući prava manjina i slobodu izražavanja. Predviđeno je 8 reformi i 29 koraka koji će pomoći u usklađivanju sa evropskim standardima.

Imajući u vidu težnju Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji uz uključenost svih relevantnih aktera u kreiranju javnih politika, RIA je prepoznata kao prioritarna i u Reformske agendi Crne Gore 2024-2027. pod brojem 1.1.3. Uklanjanje regulatornih barijera i olakšavanje poslovanja, kroz korak 2 - Javne konsultacije i procjene uticaja propisa:

Tabela 5: Pregled aktivnosti u okviru implementacije koraka 2 za reformu 1.1.3

Naziv aktivnosti		
Unaprijediti primjenu analize uticaja propisa RIA za prijedloge zakona prije organizacije javne rasprave	Ministarstvo javne uprave/ Ministarstvo finansija/ Ministarstvo ekonomskog razvoja i druga nadležna ministarstva	Izveštaj o sprovođenju Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i drugih oblika saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Izveštaj o kvalitetu primjene analize uticaja propisa (RIA) u Crnoj Gori.

Prepoznata aktivnost se realizuje planiranom dinamikom i u vezi sa navedenim sprovedeno je sljedeće:

✓ **Ministarstvo finansija je pripremilo sveobuhvatnu analizu** sa svim informacijama u vezi sa procesom javnih konsultacija i analizom uticaja propisa (RIA), koja uključuje izvore verifikacije za sve zakone koji su bili u proceduri tokom 2025. godine.

- ✓ **Ministarstvo javne uprave je uvelo dodatni mehanizam** praćenja javnih rasprava propisujući obavezu da ministarstva, uz nacrt zakona, dostave i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi. Ministarstvo zatim konstatuje da je izveštaj sa javne rasprave dostavljen ili nije, na koji način se dodatno obezbjeđuje nadzor nad procesom sprovođenja javnih rasprava.
- ✓ Kroz uspostavljenu mrežu RIA službenika na državnom nivou Ministarstvo finansija na mjesečnom nivou **podsjeca o obavezi** da 100% novih zakona podliježe pripremi analize uticaja propisa (RIA) prije javne rasprave.
- ✓ Ministarstvo finansija redovno **objavljuje sve RIA-e na internet stranici ministarstva.**
- ✓ Zaključcima Vlade povodom Izveštaja o sprovođenju Uredbe, utvrđeno je da su **ministarstva dužna da identifikuju državnog službenika** koji će biti odgovoran za praćenje sprovođenja svih mehanizama propisanih Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radnim telima organa državne uprave i o sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, kao i da tu ulogu formalno uvrste u pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta.
- ✓ Ministarstvo javne uprave je nakon dostavljanja na mišljenje svih pravilnika o sistematizaciji i sugestija **da se implementira opis poslova za službenike** po osnovu zaključka Vlade, Ministarstvo je uputilo zahtjev svim ministarstvima za dostavljanje informacija o licima određenim za praćenje sprovođenja navedenih mehanizama.
- ✓ **U saradnji sa Upravom za ljudske resurse, biće organizovana obuka.** Obuka će obuhvatiti kako sprovođenje mehanizama predviđenih Uredbom, tako i procedure za postavljanje materijala na portal e-Uprave.
- ✓ Ministarstvo javne uprave je, u okviru Izveštaja sa pratećim zaključcima koje je Vlada usvojila u septembru 2025. godine, **predvidjelo da se ministarstva pridržavaju odredbi iz Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državno uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija** koja propisuje objavljivanje spiska zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu, konsultovanje javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije, sprovođenje javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, kao i uključivanje predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela, i da navedene institute sprovode i preko portala e-Uprave.

Realizaciju navedenih koraka potrebno je kontinuirano pratiti i tokom 2026. godine, uz redovno izvještavanje Evropske komisije. U tom kontekstu, važno je naglasiti da Član 15 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija jasno propisuje obavezu objavljivanja RIA-e tokom sprovođenja javnih rasprava. Takođe, Član 35 Poslovnika Vlade utvrđuje da je predlagač dužan da uz predlog zakona dostavi i izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

Imajući u vidu da je tokom 2025. godine uočeno da pojedina ministarstva nisu objavljivala RIA-u istovremeno sa pozivom za javnu raspravu, što direktno utiče na ispunjenje koraka, neophodno je da se realizacija ovih koraka sistematski prati, te da sva ministarstva bez izuzetka postupaju u skladu sa važećom uredbom i propisanim procedurama tokom 2026. godine.

II. RIA KAO SEGMENT REFORME JAVNE UPRAVE 2022-2026

Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. godina, predstavlja polaznu tačku za kreiranje usluga uz primjenu principa samo jednom (eng. once only) i upotrebu novih tehnologija kako bi se omogućio brz, lak i siguran način da korisnici završe uslugu, i profiliše upravu kao profesionalnu, fleksibilnu, optimalnu i orijentisanu ka potrebama građana i ostalih korisnika. Na osnovu mapiranih izazova, ovom Strategijom je razvijeno pet strateških i 14 operativnih ciljeva:

Slika 7: Pregled ciljeva u okviru Strategije reforme javne uprave 2022-2026



Izvor: Strategija reforme javne uprave 2022-2026

Implementacijom petog strateškog cilja - planiranje politika sa građanima i za građane, unapređuje se kvalitet javnih politika, osiguravajući njihovu transparentnost i utemeljenost na analitičkim podacima. Važan segment planiranja politika za građane i sa građanima obuhvata Analizu efekata propisa (RIA).

Tokom 2025. godine, realizacijom petog strateškog cilja ostvaren je napredak u unapređenju kvaliteta javnih politika, uz jačanje njihove transparentnosti i zasnovanosti na analitičkim i dokazima utemeljenim podacima. Unaprijeđeni su konsultativni procesi, čime je omogućen veći stepen uključenosti zainteresovane javnosti u kreiranje javnih politika. Istovremeno, fokus ostaje na jačanju veze između srednjoročnog budžetskog planiranja i strateškog planiranja, kao i sektorskih politika, kroz dalji razvoj integrisanog sistema strateškog upravljanja. Poseban doprinos ostvaren je u oblasti unapređenja analize efekata propisa (RIA), koje se s ciljem povećanja transparentnosti i dostupnosti informacija, redovno objavljuju na portalu eUprave.

Ključno je naglasiti ulogu analize efekata propisa (RIA) u kreiranju politika za građane. Značajno je unaprijeđen obuhvat i kapaciteti za analizu efekata propisa, što omogućava donošenje odluka koje su kvalitetnije, transparentnije i bolje usklađene sa stvarnim potrebama građana. Ovim pristupom građani stiču realnu ulogu u kreiranju politika koje direktno utiču na njihov život, dok propisi postaju funkcionalniji, relevantniji i efikasniji u odgovoru na društvene izazove. Napredak u ovoj oblasti dodatno jača povjerenje u institucije i neposredno doprinosi poboljšanju svakodnevnog života i podizanju ukupnih standarda u društvu.

12. KONSULTATIVNO TIJELO ZA SPROVOĐENJE ANALIZE UTICAJA PROPISA (RIA)

U cilju jačanja međuresorne koordinacije i obezbjeđenja dosljednog praćenja procesa analize uticaja propisa (RIA), uspostavljeno je Konsultativno tijelo kao mehanizam za saradnju između nadležnih institucija. Ovo tijelo ima važnu ulogu u povezivanju različitih resora, razmjeni informacija, kao i u identifikovanju izazova u primjeni RIA metodologije.

Cilj ovog tijela je da doprinese unapređenju kvaliteta regulatornog procesa kroz pružanje stručnih savjeta i preporuka u vezi sa analizom efekata propisa, ali i kroz kontinuirano praćenje primjene standarda i procedura u ovoj oblasti.



Zadaci Konsultativnog tijela su da:

- Pruža savjete u pripremi RIA-e za zakone i druge propise (podzakonska akta, strateška dokumenta i druga opšta akta koja pripremaju ministarstva/opštine);
- Ukazuje na moguće izazove u sprovođenju RIA-e i daje savjete za njihovo prevazilaženje;
- Podstiče razmjenu informacija i primjere dobre prakse u primjeni RIA-e;
- Daje preporuke u vezi sa kontinuiranim jačanjem kapaciteta službenika na državnom i lokalnom nivou;
- Podstiče saradnju između ključnih institucija.

Njegov sastav uključuje predstavnike Ministarstva finansija, Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva javne uprave, Skupštine Crne Gore i lokalnih samouprava.

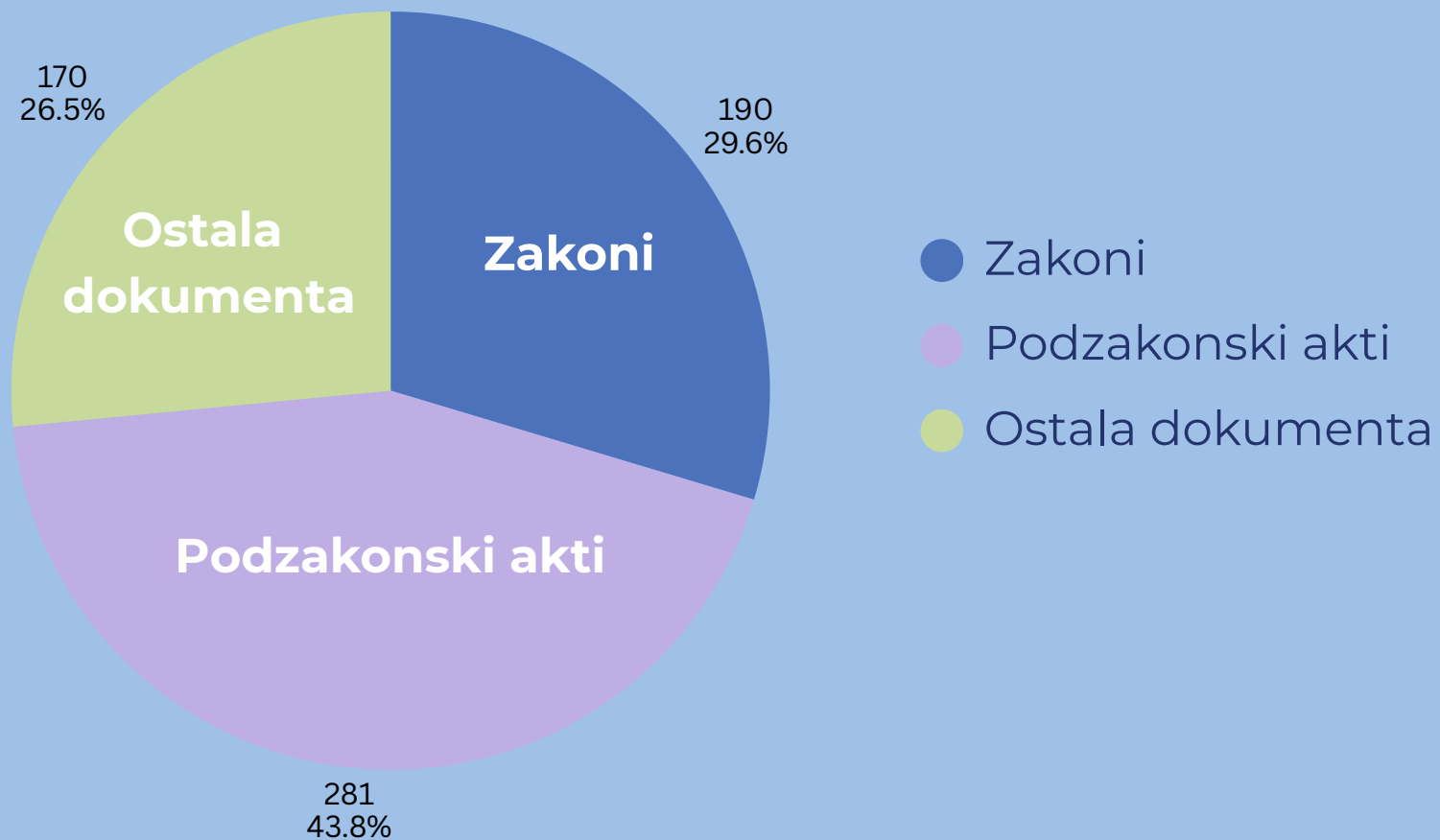


13. PRIMJENA RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2025. GODINE

Tokom 2025. godine Ministarstvo finansija je dalo ukupno **641 mišljenja** na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa.

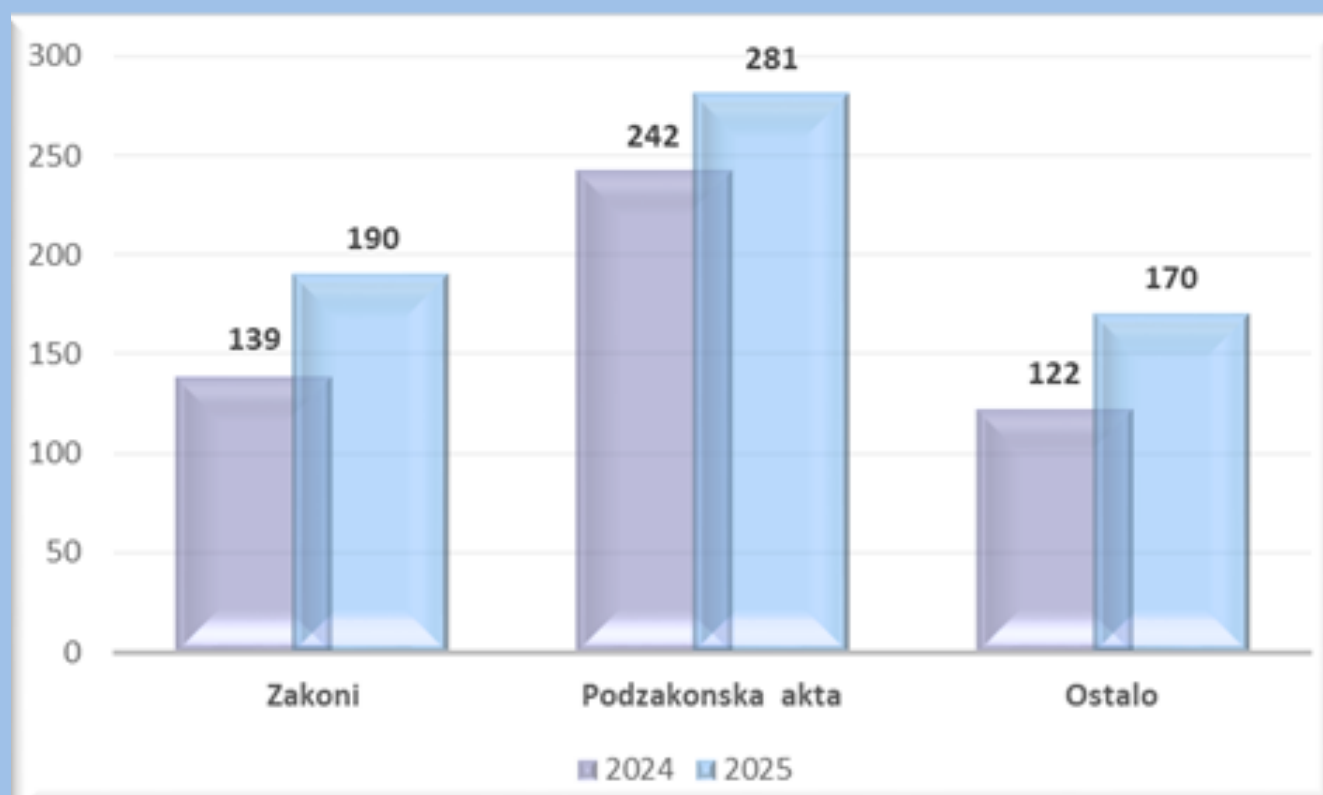
Od posmatranih 641 akata, **190 (29.64%)** su se odnosila na **zakone**, **281 (43.83%)** na **podzakonska akta** i **170 (26.52%)** na **ostala strateška dokumenta** (strategije, akcione planove, programe, sporazume, informacije).

Grafik 1: Ukupan broj propisa u 2025. godini



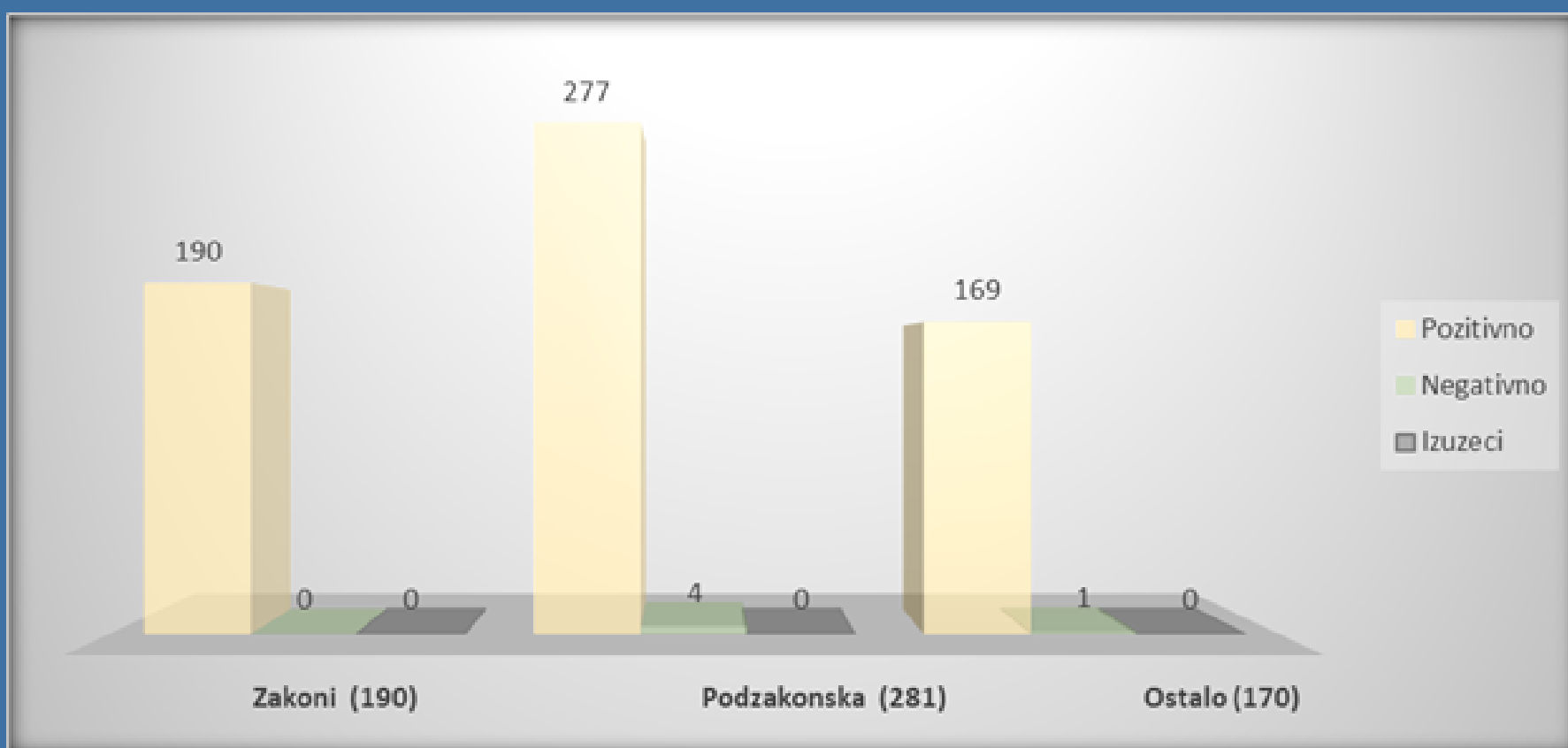
Upoređujući sa 2024. godinom, može se konstatovati da je Ministarstvu finansija tokom 2025. godine dostavljeno više zakona (51), više podzakonske regulative (39) i više ostalih dokumenata (48: strategije, akcioni planovi, programi, sporazumi, informacije, pri čemu najčešće sporazumi).

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



Od ukupno 190 zakona, 190 (100%) je imalo pozitivno mišljenje. Od ukupno 281 podzakonskih akata, 277 (98.57%) je imalo pozitivno, dok su 4 (1.43%) bila sa negativnim mišljenjem. Od ukupno 170 ostalih dokumenata Ministarstvo finansija je dalo 169 (99.41%) pozitivnih mišljenja, dok je 1 (0.59%) bilo sa negativnim mišljenjem.

Grafik 3 – Mišljenja Ministarstva finansija na dostavljena akta tokom 2025. 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 2025. godinu:

Tabela 6 – Broj datih mišljenja po institucijama

	ZAKONI			PODZAKONSKA AKTA			OSTALA DOKUMENTA			UKUPNO
	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	
Ministarstvo dijaspore	2									2
Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	2			11	2 ¹		14			29
Ministarstvo ekonomskog razvoja	17			12			15			44
Ministarstvo energetike i rudarstva	7			15			5			27
Ministarstvo evropskih poslova	1			28			14			43

¹ Predlog odluke o visini i načinu obračuna i plaćanja naknada za korišćenje dobara nacionalnih parkova, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, 20.05.2025. godine;

² Predlog odluke o utvrđivanju iznosa naknada koju plaćaju vršioци regulisanih komunalnih djelatnosti u 2026. godini, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, 26.11.2025. godine

Ministarstvo finansija	31			30			11		72
Ministarstvo javne uprave	6			6			4		16
Ministarstvo javnih radova	9			6			12		27
Ministarstvo kulture i medija	3			4			7		14
Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	1						2		3
Ministarstvo odbrane	2			14			17		33
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	14			13			5		32
Ministarstvo pomorstva	5			5			1		11
Ministarstvo pravde	26			14			2		42
Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	7			22	1²		3	1³	34
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	12			16	1⁴		13		42
Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga	8			4			6		18
Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama	2			5			2		9
Ministarstvo saobraćaja	7			7			2		16
Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije	7			3			1		11
Ministarstvo sporta i mladih	3			1			2		6
Ministarstvo turizma	1						1		2

³ Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o utvrđivanju cjenovnika trajektne linije Kamenari-Lepetane, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, 29.01.2025. godine

⁴ Izmjene i dopune cjenovnika početnih naknada za korišćenje/zakup djelova morskog dobra, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, 27.01.2025. godine

⁵ Predlog odluke o određivanju visine troškova polaganja vozačkog ispita i rada ovlašćenog ispitivača, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija

Ministarstvo unutrašnjih poslova	10			9			7			26
Ministarstvo vanjskih poslova	2			21			15			38
Ministarstvo zdravlja	4			19			7			30
Vlada Crne Gore				12			1			13
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1									1
UKUPNO	190	0	0	277	4	0	169	1	0	641

Iz tabele se jasno vidi da je najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja upućen od strane Ministarstva finansija (72 od ukupnog broja od 641), a potom slijede Ministarstvo ekonomskog razvoja (44), Ministarstvo evropskih poslova (43), Ministarstvo pravde i Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (42). Ostala ministarstva uputila su 38 i manje od 38 zahtjeva.

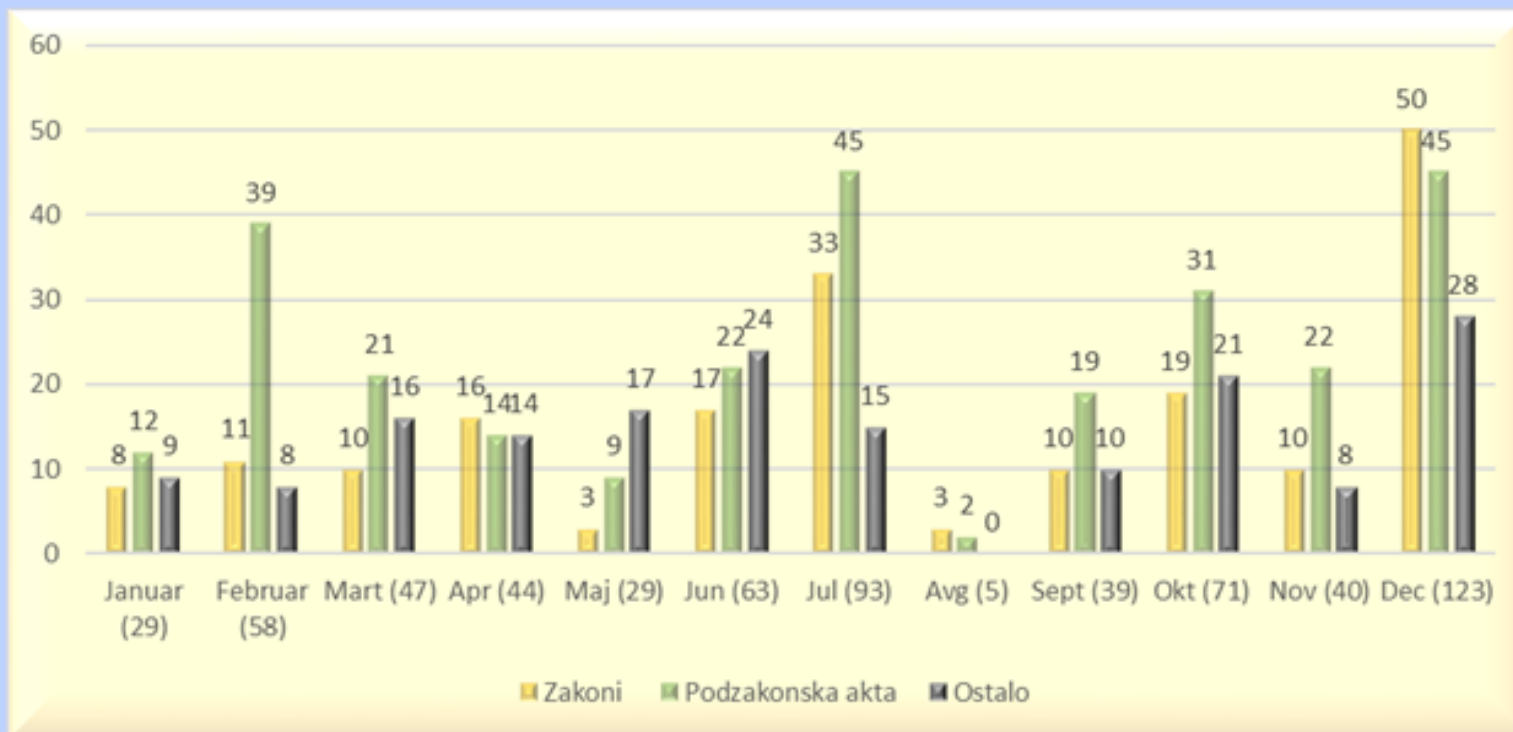
Kada su u pitanju **zahtjevi za davanjem mišljenja na zakone** i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva finansija (31 zakona od ukupnog broja od 190 zakona), a potom slijede Ministarstvo pravde (26), Ministarstvo ekonomskog razvoja (17), Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (12), Ministarstvo unutrašnjih poslova (10), Ministarstvo javnih radova (9), Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga (8), Ministarstvo energetike i rudarstva, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (7), Ministarstvo javne uprave (6), Ministarstvo pomorstva (5), Ministarstvo zdravlja (4), Ministarstvo kulture i medija i Ministarstvo sporta i mladih (3), Ministarstvo dijaspore, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama i Ministarstvo vanjskih poslova (2). Po 1 zakon uputili su: Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo turizma i Agencija za nacionalnu bezbjednost.

Kada su u pitanju **zahtjevi za davanjem mišljenja na podzakonska akta** i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva finansija (30 od ukupnog broja od 281), zatim slijede Ministarstvo evropskih poslova (28), Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine (22), Ministarstvo vanjskih poslova (21). Ostala ministarstva uputila su manje od 20 zahtjeva. Ministarstvo dijaspore, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo turizma nije uputilo nijedan podzakonski akt tokom 2025. godine.

Upućeno je i 170 **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 (17). Ministarstvo ekonomskog razvoja i Ministarstvo vanjskih poslova uputilo je 15 zahtjeva, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Ministarstvo evropskih poslova 14, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija 13, dok je Ministarstvo javnih radova imalo 12. Ostala ministarstva dostavila su manje od 12 predmeta.

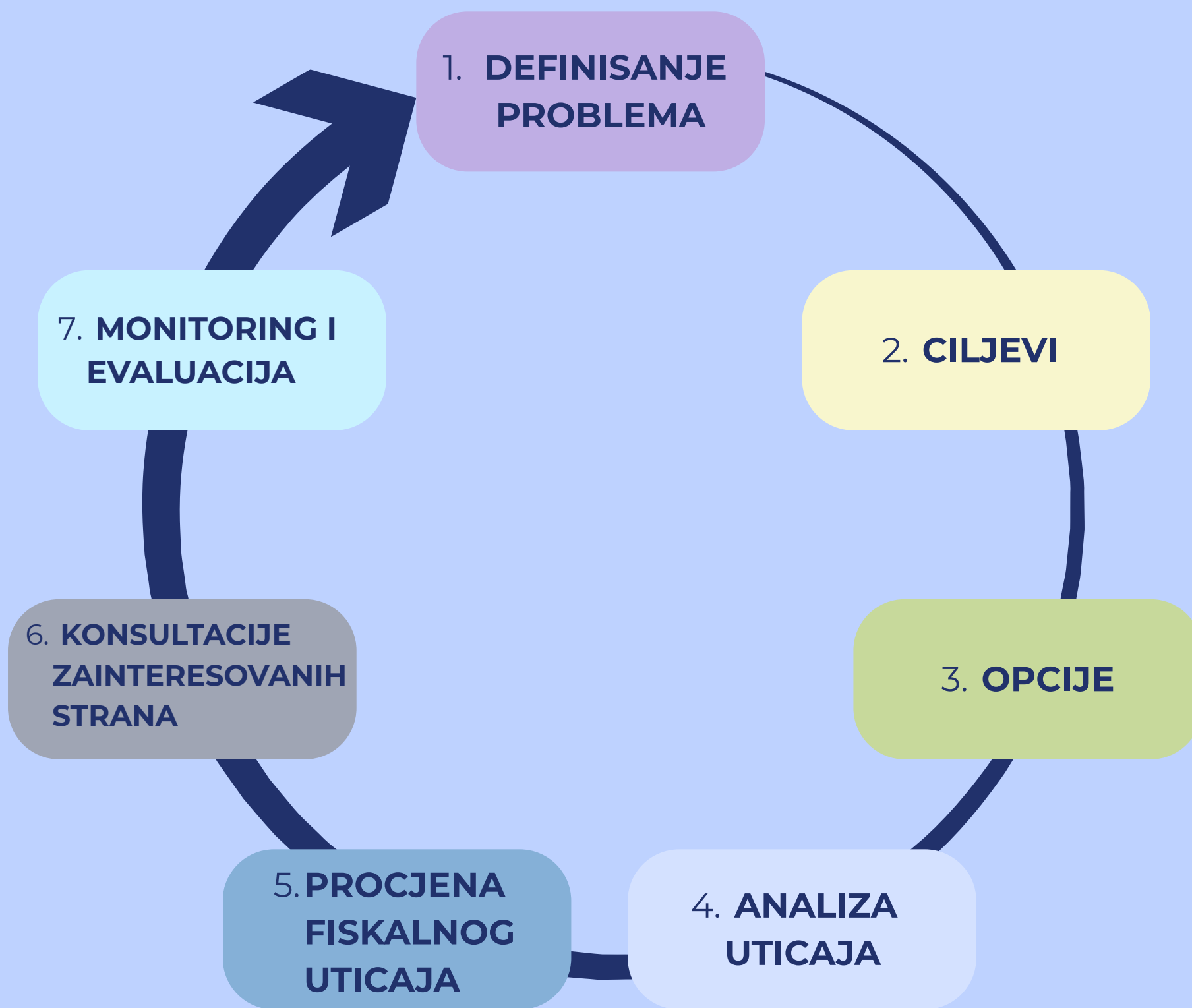


Grafik 4 – Broj dostavljenih propisa na mišljenje Ministarstvu finansija po mjesecima



14. KVALITET PRIMJENE RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2025. GODINE

Proces analize uticaja propisa se sastoji od **7 koraka**:





U tabeli 7 prikazan je broj ocijenjenih RIA po oblastima, sa ocjenama “u skladu sa standardima kvaliteta”, “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i “ne zadovoljava standarde kvaliteta”.

Tabela 7 – Ocjene po oblastima RIA-e za 2025. godinu

OBLAST	U skladu sa standardima kvaliteta	Djelimično odgovara standardima kvaliteta	Ne zadovoljava standarde kvaliteta
<i>Definisanje problema</i>	615	26	-
<i>Ciljevi</i>	580	61	-
<i>Opcije</i>	513	128	-
<i>Analiza uticaja</i>	578	63	-
<i>Procjena fiskalnog uticaja</i>	585	56	-
<i>Konsultacije zainteresovane javnosti</i>	529	112	-
<i>Monitoring i evaluacija</i>	587	54	-

Posmatrajući ocjene po oblastima RIA-e za uporedne periode 2024. i 2025. godinu, evidentno je unaprijeđenje kvaliteta u svim oblastima: Definisanje problema, Ciljevi, Opcije, Analiza uticaja, Procjena fiskalnog uticaja, Konsultacije zainteresovanih strana i Monitoring i evaluacija.

Takođe, posmatrajući oblasti RIA-e ocijenjene ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” u 2025. godini, konstatuje se da je to učešće najniže kod oblasti Opcije, budući da postoji prostor za unapređenje vještina za identifikovanje različitih opcija za rješavanje problema.

Tabela 8 – Uporedni prikaz ocjena po oblastima RIA-e 2024-2025

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	2024	470	92.93%	33	4.97%	-	-
	2025	615	95.94%	26	4.06%	-	-
2. Ciljevi	2024	445	88.47%	58	11.53%	-	-
	2025	580	90.48%	61	9.52%	-	-
3. Opcije	2024	378	75.15%	125	24.85%	-	-
	2025	513	80.03%	128	19.97%	-	-
4. Analiza uticaja	2024	449	89.26%	54	10.74%	-	-
	2025	578	90.17%	63	9.83%	-	-
5. Procjena fiskalnog uticaja	2024	454	90.26%	49	19.09%	-	-
	2025	585	91.26%	56	8.74%	-	-
6. Konsultacije zainteresovanih strana	2024	401	79.72%	102	19.09%	-	-
	2025	529	82.52%	112	17.48%	-	-
7. Monitoring i evaluacija	2024	423	84.10%	80	15.90%	-	-
	2025	587	91.57%	54	8.43%	-	-

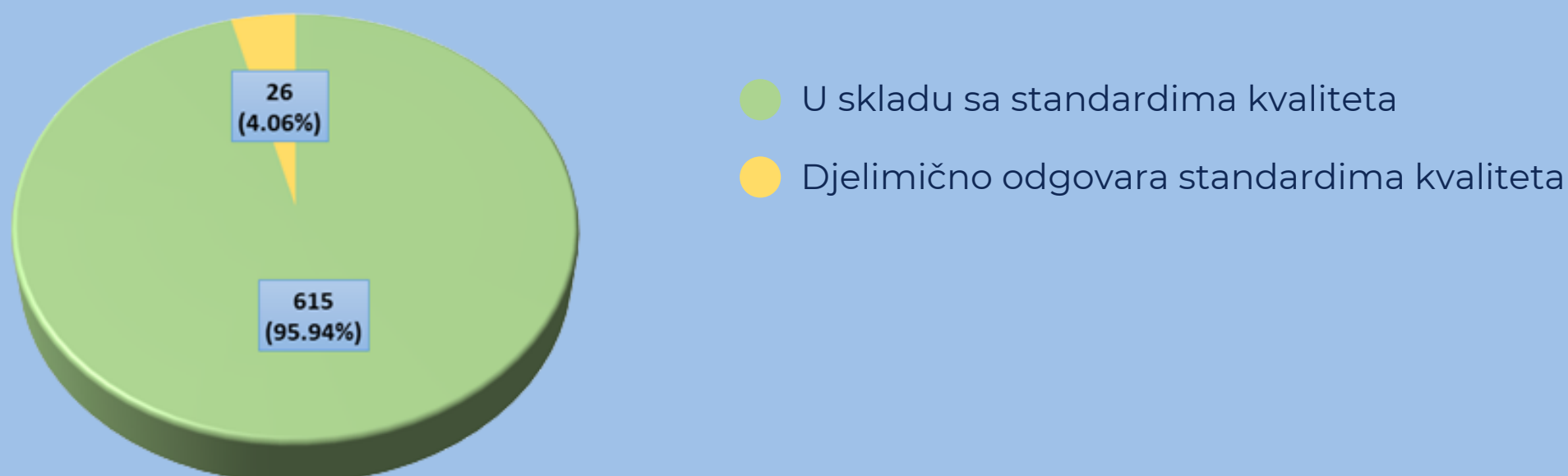
Korak 1 – DEFINISANJE PROBLEMA

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 2025. godine sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo je 615 RIA ili 95.94%, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 26 ili 4.06%.

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 2025. godine ciljevi bili kvalitetno definisani kod 580 ili 90.48% RIA, djelimično kod 61 ili 9.52% 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**

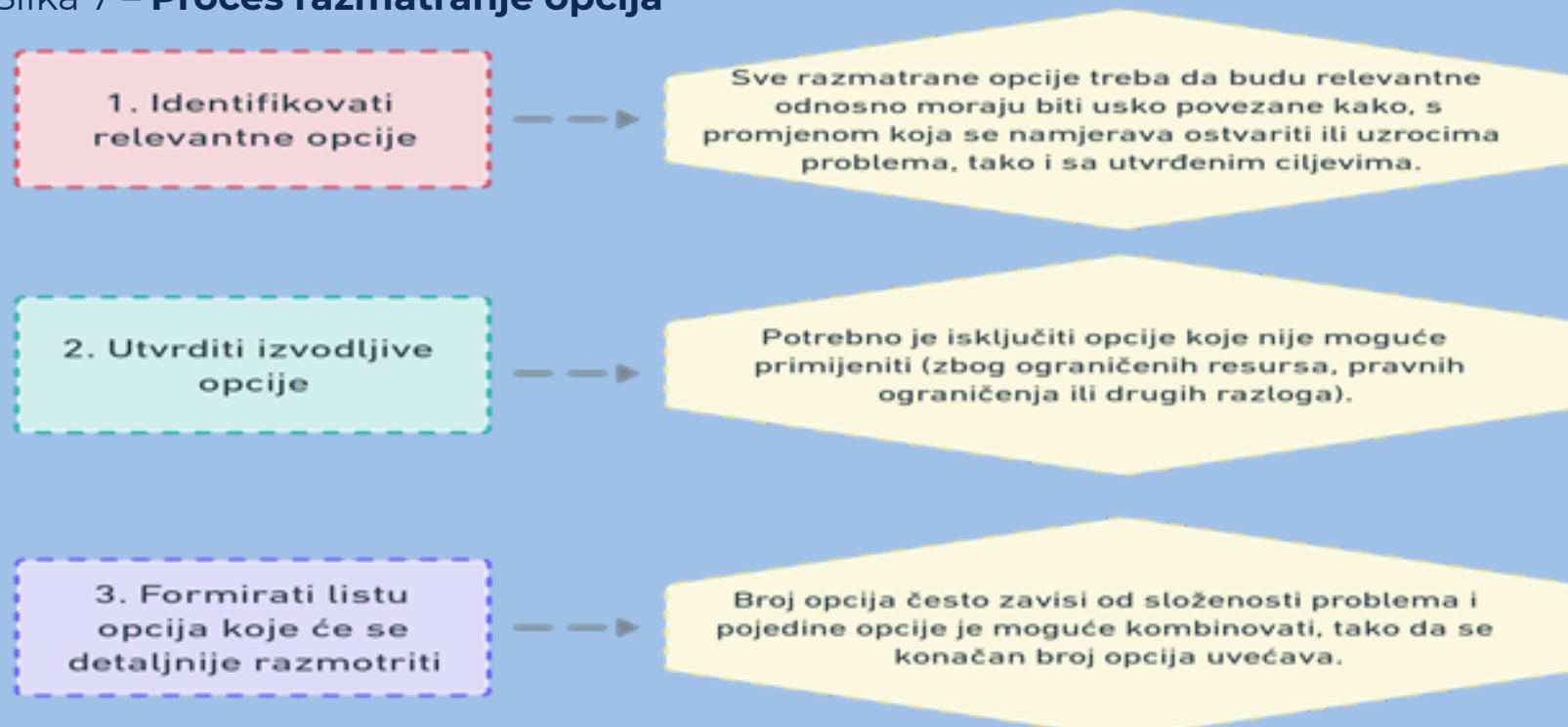


Korak 3 – OPCIJE

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 7 – **Proces razmatranje opcija**



Analiza je pokazala sljedeće: 513 ili 80.03% RIA ocijenjeno je ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 128 ili 19.97% “djelimično odgovara standardima kvaliteta”.(grafik 7).

Grafik 7 – **Ocjene RIA-e za oblast OPCIJE**

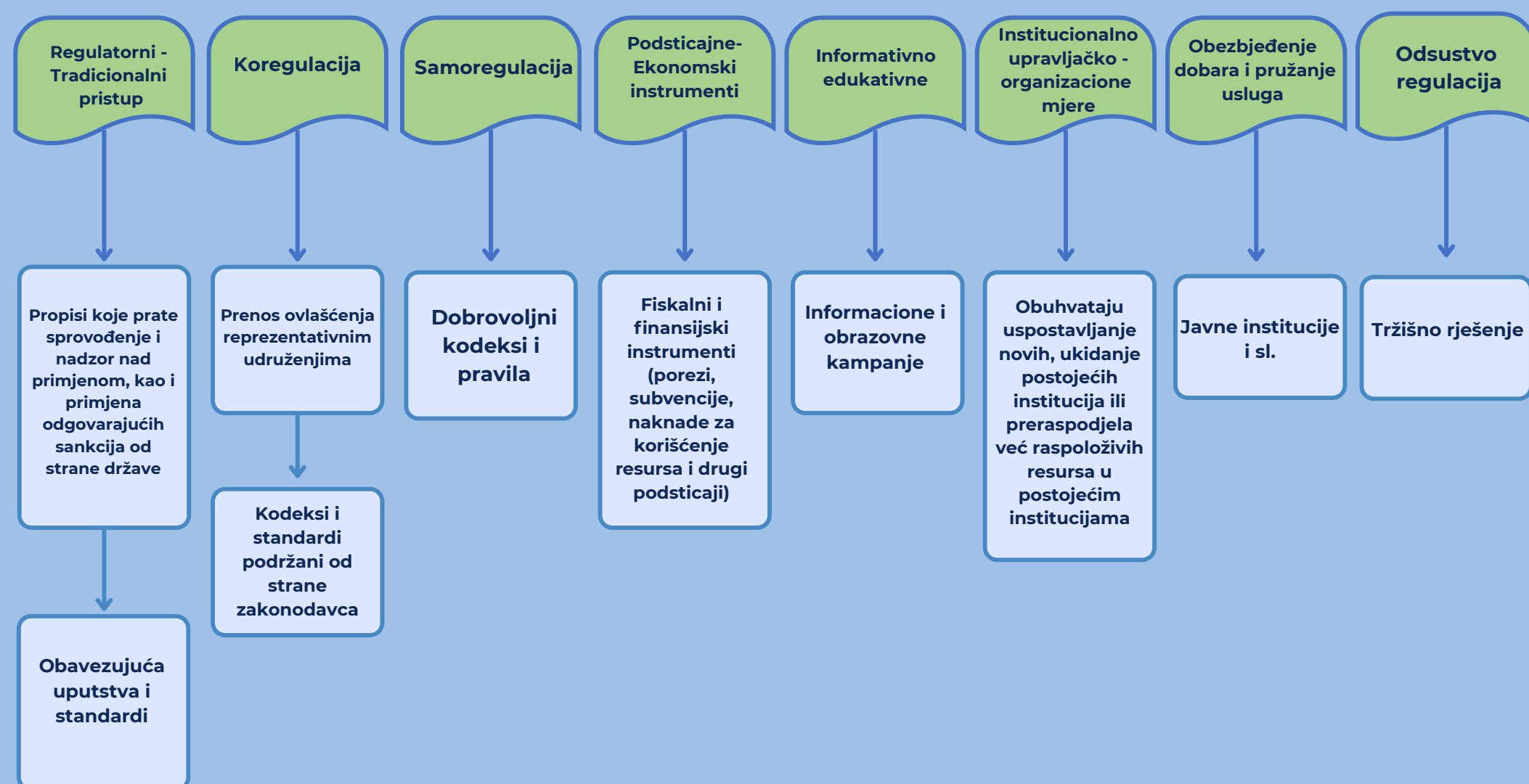


Upoređujući sa podacima iz 2024. godine broj RIA koje su bile „u skladu sa standardima kvaliteta“ povećan je za 4.88%. Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta“ smanjen je za 4.88%.

Potreba unapređenja 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 unapređenja ovog dijela, tokom obuka predlagači propisa se upućuju na razmatranje što je moguće više opcija, pri čemu se insistira na kombinovanju sljedećih opcija:

Slika 8 – **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 2025. godine (za 424 od 641 propisa ili 66.14%) 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 7).

Tabela 9 – **Analiza troškova**

	Opisani troškovi	Djelimično opisani troškovi	Nedovoljno opisani troškovi	Propisi za koje nije bilo potrebno
Zakoni	29	14	2	145
Podzakonska akta	14	2	1	264
Ostalo	148	6	1	15
UKUPNO	191	22	4	424
	29.79%	3.44%	0.62%	66.15%

Konstatovano je da je za 217 propisa bilo potrebno opisati potencijalne troškove za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, što procentualno iznosi 29.79% u odnosu na sve propise dostavljene na mišljenje tokom 2025. godine. Od navedenog broja, bilo je 191 RIA sa dobro opisanim troškovima (29.79%), 22 RIA sa djelimično opisanim troškovima (3.44%) i 4 RIA sa nedovoljno opisanim troškovima (0.62%) – 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.

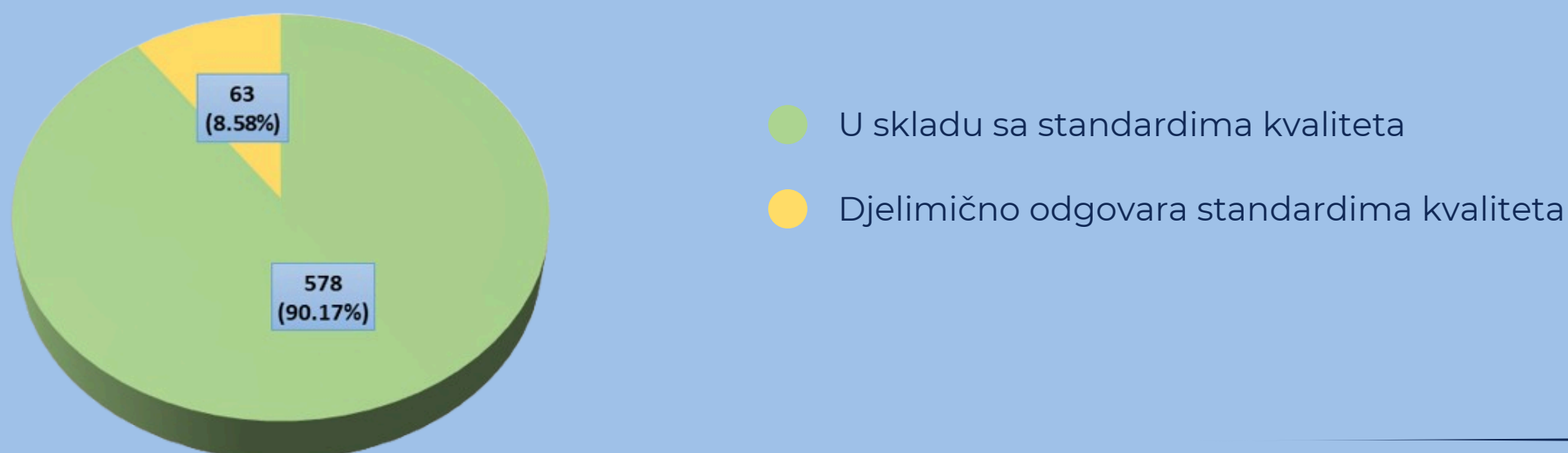
Multikriterijumska analiza omogućava da se ocijene opcije tako što se uzimaju u obzir različiti kriterijumi, kako kvantitativni, tako i kvalitativni. Ovaj metod je posebno koristan kod brojnih oblasti regulacije u kojima:

- 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 2025. godine:

- sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo 578 RIA ili 90.17 %, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 63 ili 8.58%. 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 najkomplikovaniji.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 585 ili 91.26% RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 56 ili 8.74% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima 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 većinu 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, novi RIA obrazac je 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 unapređenje implementacije propisa.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 529 ili 82.52% RIA je bilo sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 112 ili 17.48 % bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”. (grafik 11):

Grafik 11 – Ocjene RIA-e za oblast KONSULTACIJE



Kod ovog dijela RIA analize zabilježeno je povećanje ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” za 2.8% u odnosu na 2024. godinu. Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta” smanjen je za 2.8%. Nije bilo RIA koje su ocijenjene sa ocjenom „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta”.

Kako su konsultacije sa glavnim zainteresovanim stranama i pogođenim grupama presudne za uspjeh u razradi javnih politika, treba i dalje raditi na njihovom unapređenju. 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, 587 ili 91.57% RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 54 ili 8.43% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”. (grafik 12).

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



Kod ovog indikatora zabilježeno je povećanje u odnosu na 2024. godinu (kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” od 7.47%). Broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta” smanjen je za 7.47%.

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

15. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA

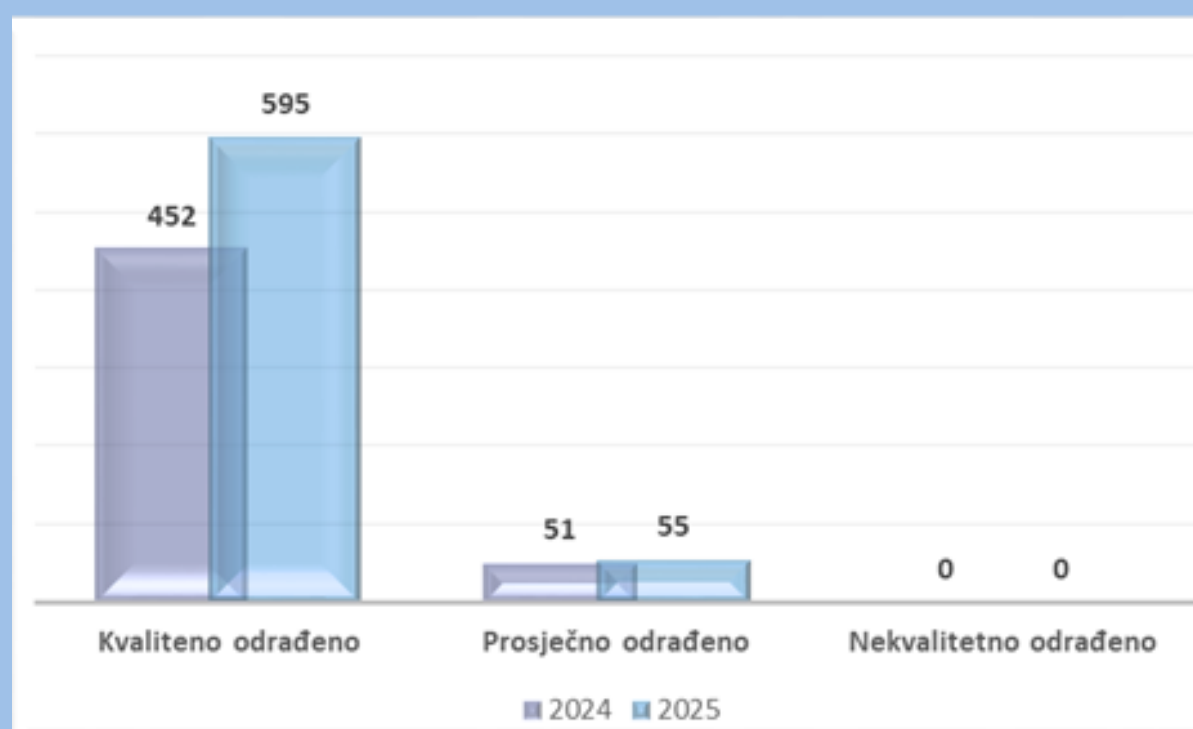
Na osnovu vrednovanja dostavljenih odgovora za svaku oblast, dodijeljena je konačna ocjena za svaku RIA-u posebno. Na osnovu izvršene analize sa ocjenom “kvalitetno odrađeno” bilo je 595 ili 92.82% RIA, sa ocjenom “prosječno odrađeno” 55 ili 8.58% RIA-a. Prema kontrolnoj listi za kontrolu kvaliteta RIA 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	179	20	-
Podzakonska akta	263	18	-
Ostalo	153	17	-
UKUPNO	595	55	-
	92.82%	8.58%	-

U poređenju sa 2024. godinom unapređenje kvaliteta pripremljenih RIA izvještaja je veće za 2.96% (grafik 13):

Grafik 13 – Uporedni prikaz ocjena cjelokupnih RIA



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 izmjenama i dopunama Zakona o strancima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
2.	Predlog zakona o kontroli državne pomoći	Ministarstvo finansija
3.	Predlog zakona o klimatskim promjenama	Ministarstvo ekologije
4.	Predlog zakona o strukturnim mjerama i dodjeli državne pomoći u ribarstvu i akvakulturi	Ministarsvo poljoprivrede
5.	Predlog zakona o Kreditno-garantnom fondu Crne Gore	Ministarstvo ekonomskog razvoja
6.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti	Ministarstvo zdravlja
7.	Predlog zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta	Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije
8.	Predlog zakona o turizmu i ugostiteljstvu	Ministarstvo turizma
PODZAKONSKA AKTA		
1.	Predlog uredbe o tarifi javnih izvršitelja	Ministarstvo kulture i medija
OSTALA DOKUMENTA		
1.	Predlog akcionog plana za sprovođenje Medijske strategije za period 2025-2026	Ministarstvo kulture i medija
2.	Predlog komunikacione strategije za smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije za 2026. godinu sa Predlogom akcionog plana za 2026. godinu	Ministarstvo finansija
3.	Predlog akcionog plana za 2025. godinu za sprovođenje intelektualne svojine Crne Gore za period 2023-2026. godine	Ministarstvo ekonomskog razvoja

16. SARADNJA SA UPRAVOM ZA LJUDSKE RESURSE

U cilju jačanja institucionalnih kapaciteta relevantnih resora, Ministarstvo finansija i Uprava za ljudske resurse, tokom 2025. godine, kreirali su novi specifični program obuke u oblasti Analize uticaja propisa (RIA). Svrha donošenja ovog specifičnog programa obuke je unapređenje specifičnih znanja i vještina kada su pitanju sprovođenje RIA procesa i izrada RIA Izvještaja. Unapređenjem stručnih znanja i vještina službenika na državnom i lokalnom nivou poboljšaće se proces donošenja odluka kroz javne politike i propise zasnovanih na podacima. Program obuke će omogućiti stvaranje kadrovskih kapaciteta u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi koji su neophodni kako bi se kvalitetnije i efikasnije sagledavali efekti javnih politika i propisa na sistem u cjelini. Ovo će biti moguće kroz kvalitetne i sveobuhvatne RIA izvještaje koji upravo omogućavaju bolje sagledavanje očekivanih efekata javnih politika i propisa na ciljne grupe i ostale zainteresovane strane kao što su građani, privredni subjekti i privatni sektor u celini, organizacije civilnog društva i nevladin sektor, akademska zajednica, mediji, te javna uprava i lokalna samouprava i naravno – sagledavanje očekivanih efekata na životnu sredinu.

Program se sastoji iz **4 tematske oblasti** koje su posvećene elementima postupka sprovođenja Analize uticaja propisa (RIA) u cilju izbora optimalnih opcija za rešavanje utvrđenih problema i ostvarivanje zacrtanih ciljeva javnih politika i propisa. Program se realizuje kroz sljedeći ciklus:



Prva tema obuhvata **uvod u analizu efekata propisa**, kako bi se učesnici upoznali sa značajem sprovođenja analize efekata propisa za donošenje odluka, osnovnim principima i koracima koje treba poštovati prilikom sprovođenja analize efekata propisa, te izrade RIA izvještaja.

Druga tema obuhvata **upoznavanje i ovladavanje procesom identifikacije** očekivanih pozitivnih (koristi) i negativnih (troškova), direktnih i indirektnih, fiskalnih, ekonomskih, društvenih i efekata na životnu sredinu analizu i procjenu koristi i troškova javnih politika i propisa koje će predložene javne politike i propisi imati na ciljne grupe i ostale zainteresovane strane, i životnu sredinu.



Treća tema biće fokusirana na **dublje sagledavanje** očekivanih pozitivnih (koristi) i negativnih (troškova), direktnih i indirektnih uticaja razmatranih opcija, te upoznavanje sa tehnikama za identifikaciju i analizu očekivanih efekata, kao i tehnikama za poređenje razmatranih opcija na osnovu identifikovanih efekata.

Četvrta tema obuhvata **utvrđivanje gradiva** koje je naučeno i savladano tokom prve tri teme, kroz praktičan rad na konkretnim primjerima djelova RIA procesa i izvještaja i RIA u cjelini.



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

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 čiji je zadatak da:

- Prati usklađenost sadržine programa sa pozitivnim nacionalnim i međunarodnim zakonskim propisima i na osnovu toga daje preporuke za revidiranje sadržine programa obuke;
- Utvrdjuje Kalendar obuka i određuje predavače/trenere koji će biti angažovani sa liste predavača;
- Prati sprovođenje programa;
- Vrši konačnu evaluaciju sprovedenog programa i kroz Izvještaj daje preporuke za unapređenje sadržine programa, njegovog trajanja, dinamike i metode realizacije.

Paralelno sa Programom stručnog osposobljavanja, izrađen je Priručnik za program obuke, kao osnovnog alata kojim će se rukovoditi predavači tokom realizacije obuke. Navedena aktivnost je realizovana u saradnji sa UNDP-om.

U narednom periodu, planirane su obuke za sprovođenje sveobuhvatne Analize uticaja propisa (RIA) za službenike na državnom i lokalnom nivou.

17. 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 (2016-2024. godina).



U poređenju sa 2024. godinom, primjetan je visok nivo kvaliteta u izradi RIA analiza.



Ključni napreci:

- Veća pažnja posvećena je identifikaciji problema i definisanju ciljeva;
- Korišćenje modela standardnog troška za računanje troškova i koristi regulative za privredu i građane;
- Detaljna analiza procjene fiskalnog uticaja;
- Povećan je stepen konsultacija sa zainteresovanim stranama;
- Bolje identifikovanje mjerljivih indikatora za ostvarenje postavljenih ciljeva.

Napredak je ostvaren u sljedećim oblastima/koracima RIA-e:

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 2025. godine sa ocjenom "u skladu sa standardima kvaliteta" bilo je 615 RIA ili 95.94%, sa ocjenom "djelimično odgovara standardima kvaliteta" 26 ili 4.06%. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom "ne zadovoljava standarde kvaliteta".



Analiza uticaja - Prilikom ocjenjivanja ovog dijela RIA izvještaja, uzeto je u obzir navođenje i kvantifikovanje pozitivnih i negativnih efekata, obrazlaganje uticaja propisa na konkurenciju i biznis barijere, kvantifikovanje troškova koje propisi nameću malim i srednjim preduzećima i kvantifikovanje administrativnog opterećenja. Konstatovano je da je za 217 propisa bilo potrebno opisati potencijalne troškove za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, što procentualno iznosi 29.79% u odnosu na sve propise dostavljene na mišljenje tokom 2025. godine. Od navedenog broja, bilo je 191 RIA sa dobro opisanim troškovima (29.79%), 22 RIA sa djelimično opisanim troškovima (3.44%) i 4 RIA sa nedovoljno opisanim troškovima (0.62%).

Procjena fiskalnog uticaja - Prilikom analize ovog koraka RIA-e, utvrđeno je da su propisi bili takvi da za većinu nije bilo potrebno obezbjeđivanje dodatnih sredstava u odnosu na planirana sredstva godišnjim budžetom. Od ukupnog broja analiziranih RIA, 585 ili 91.26% RIA bilo je sa ocjenom "u skladu sa standardima kvaliteta", 56 ili 8.74% bilo je sa ocjenom "djelimično odgovara standardima kvaliteta". Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom "ne zadovoljava standarde kvaliteta".



Monitoring i evaluacija - 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, 587 ili 91.57% RIA bilo je sa ocjenom "u skladu sa standardima kvaliteta", 54 ili 8.43% bilo je sa ocjenom "djelimično odgovara standardima kvaliteta".

Međutim, određeni izazovi i dalje postoje, a naročito u sljedećim oblastima:

Opcije - Potreba unapređenja 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 unapređenja ovog dijela, tokom obuka predlagači propisa se upućuju na razmatranje što je moguće više opcija, pri čemu se insistira na kombinovanju različitih opcija (koregulacija, samoregulacija, podsticajni ekonomski instrumenti, informativno edukativne i druge).

Konsultacije zainteresovanih strana - Kako su konsultacije sa glavnim zainteresovanim stranama i pogođenim grupama presudne za uspjeh u razradi javnih politika, treba i dalje raditi na njihovom unapređenju. 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.

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

Sistematsko praćenje i ocjena sprovođenja RIA procesa ključni su za unapređenje donošenja javnih politika zasnovanih na dokazima. Potrebno je dalje jačati kapacitete ministarstava za pripremu kvalitetnih RIA analiza, kako bi RIA bila alat za donošenje odluka zasnovanih na dokazima, a ne samo formalna procedura.

18. PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE KVALITETA

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

- Pripremu RIA analize treba započeti prije samog procesa izrade propisa;
- Tokom pripreme propisa i analize RIA potrebno je osigurati aktivno učešće svih članova Radne grupe u razmatranju aspekata koje RIA analiza obuhvata;
- U analizi uticaja propisa neophodno je temeljno sagledati definisanje ciljeva u skladu sa SMART kriterijumom;
- Potrebno je unaprijediti vještine za razmatranje alternativnih opcija (regulatornih/neregulatornih) u cilju postizanja ciljeva politike;
- Detaljno analizirati zakone koji stvaraju uslove za nametanje novih obaveza i troškova;
- Jačati kapacitete za procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu nametnuti privredi i građanima, kako bi se bolje sagledale njihove implikacije koristeći Model standardnog troška, Analizu troškova i koristi kao i Multikriterijumsku analizu;
- Unaprijediti kapacitete za procjenu dugoročnih fiskalnih implikacija propisa, uključujući trogodišnje planiranje;
- Poboljšati segment Analize koji se odnosi na konsultacije sa zainteresovanim stranama, uz obavezno razmatranje predloženih rješenja sa zainteresovanim stranama (uključiti kao obavezno razmatranje predloženih rješenja sa privrednim udruženjima);
- Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na monitoring i evaluaciju, sa posebnim fokusom na definisanje mjerljivih indikatora (kvantitativnih i kvalitativnih) kako bi se efikasnije pratila implementacija regulatornih rješenja.



Unapređenje kapaciteta državnih službenika i službenika u lokalnim samoupravama za sveobuhvatnu RIA, kroz specijalizovane RIA treninge na određene teme, uključujući primjenu kvantitativnih tehnika analize efekata propisa kao što su Analiza troškova i koristi (CBA – Cost Benefit Analysis), Analiza efektivnosti troškova (CEA – Cost Effectiveness Analysis), Standardnog modela troška (SCM – Standard Cost Model), Multikriterijumske analize (MCA – Multicriteria Analysis);

Podizanje nivoa svijesti rukovodilaca u lokalnoj samoupravi o značaju RIA za kvalitetne javne politike i zakonodavni proces (uključujući i proces usaglašavanja nacionalnih propisa sa EU propisima), u skladu sa novim zahtjevima i RIA Uputstvom koje će početi da se primjenjuje 1.1.2027. godine;

Pilotiranje sveobuhvatnih RIA za kompleksne propise, u skladu sa novim zahtjevima i RIA Uputstvom;

Unapređenje kapaciteta zaposlenih u unutrašnjim organizacionim jedinicama Skupštine Crne Gore (Sektorima, Sekretarijatima, Odborima, Odsjecima, Službama, Odjeljenjima, Sektoru za istraživanje (i u okviru njega: Parlamentarnom institutu, Istraživačkom centru, Edukativnom centru, i Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji) za bolje sagledavanje efekata koji mogu da se očekuju na osnovu usvajanja zakona (novih i izmjena i dopuna postojećih), u cilju izrade kvalitetnijih zakona i obrazloženja zakona iniciranih od strane Skupštine;

Podrška ministarstvima i lokalnim samoupravama u vidu dodatnih obuka, mentoringa i koučinga za sprovođenje RIA, u skladu sa novim zahtjevima i RIA Uputstvom;

Podrška u pogledu uspostavljanja jedinica za kontrolu kvaliteta RIA na lokalnom nivou (opis strukture jedinica, opisa funkcija jedinica, opisa poslova zaposlenih u jedinicama, itd.);

Održavanje sjednica Konsultativnog tijela za RIA u Crnoj Gori;

Nastavak redovnog izvještavanja o primjeni RIA-e za podzakonske akte;

Izrada izvještaja o sprovođenju RIA na lokalnom nivou u Crnoj Gori, koji će postati regularan godišnji izveštaj o sprovođenju i kvalitetu RIA procesa na lokalnom nivou;

Unapređenje kapaciteta državnih službenika i službenika na lokalnom nivou za sprovođenje konsultacija u okviru RIA procesa, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave;

Unapređenje koordinacije Ministarstva finansija, Sekretarijata za zakonodavstvo i Generalnog sekretarijata, kroz razmjenu iskustava u okviru zakonodavnog procesa (sa fokusom na izradu propisa i strateških dokumenata, sprovođenje RIA i procesa konsultacija), **tokom skupova** gde će učesnici biti državni službenici i službenici na lokalnom nivou, a koji su uključeni u proces strateškog planiranja i zakonodavni proces;

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; održavanje redovnih sastanaka RIA mreže i razmjena iskustva članova mreže unutar institucije i van institucije; umrežavanje na regionalnom nivou kroz blisku saradnju s Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA); učešće na sastancima/događajima u vezi RIA-e.



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
Mjere 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			