

***IZVJEŠTAJ O KVALITETU PRIMJENE ANALIZE UTICAJA PROPISA
(RIA) U CRNOJ GORI ZA 2020. GODINU***



Podgorica, april 2021. godine

SADRŽAJ

1. UVOĐENJE ANALIZE UTICAJA PROPISA U CRNOGORSKI REGULATORNI SISTEM – REGULATORNI OKVIR	8
2. INSTITUCIONALNI OKVIR.....	10
3. ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?	11
4. PRIMJENA RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2020. GODINE	12
5. KVALITET PRIMJENE RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2020. GODINE	18
6. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA.....	30
7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	32
8. PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE KVALITETA (BAZIRANO NA ISKUSTVU U OCJENJIVANJU RIA ZA POSLEDNJIH PAR GODINA).....	33

1. UVOĐENJE ANALIZE UTICAJA PROPISA U CRNOGORSKI REGULATORNII SISTEM – REGULATORNII 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 procjene uticaja propisa (RIA), u skladu s aktom Ministarstvo 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 Ministarstvo finansija, kao i mišljenje Ministarstvo finansija o stavu predlagača da nije potrebno vršiti RIA odnosno da li je RIA koju je sproveo predlagač adekvatna.

Izveštaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa sastoji se od sedam djelova koji obuhvataju definisanje problema, cilj predloženog propisa, identifikovane regulatorne i neregulatorne opcije za postizanje planiranih ciljeva, analizu efekata svake identifikovane opcije u pogledu njenog ekonomskog, socijalnog i drugih uticaja uključujući administrativne troškove, analizu fiskalnog uticaja, konsultacije sa relevantnim zainteresovanim subjektima i aktivnosti monitoringa i ocjene vezano za predloženi propis. Obrazac RIA izvještaja utvrđuje konkretna pitanja koja ministarstvima pomažu da se koncentrišu na relevantne informacije koje treba uključiti u svaki od djelova ovog izvještaja.

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 prijedlog Zakona o budžetu, zakoni koji se bave posljedicama vanrednih situacija, kao i zakoni o nacionalnoj bezbjednosti. U svrhu boljeg razumijevanja RIA obrasca, 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 sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa.

Tokom 2020. godine u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta relevantnih resora, Ministarstvo finansija, uz podršku Uprave za kadrove, nastavilo je sa organizovanjem obuka za pripremu analize uticaja propisa.

U februaru 2020. godine u saradnji sa ekspertom organizovana je obuka za trenere, koji su tokom 2020. godine sprovodili obuke u skladu sa pripremljenim Programom. Obuke su organizovane za: Ministarstvo održivog razvoja i turizma (16 službenika), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (13 službenika), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo javne uprave (2+8 službenika), Ministarstvo ekonomije (7 službenika). Obuke su sprovedene prema Programu za sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja, koji je pripremljen u saradnji sa Upravom za kadrove krajem 2019. godine.

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

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

2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Direkcija za sprovođenje analize procjene uticaja propisa u Ministarstvo finansija, ima ulogu kontrole kvaliteta pripremljenih analiza efekata propisa.

Direktorat je, između ostalog, zadužen za sprovođenje politika i procedura za efikasno sprovođenje RIA-e, za analizu izvještaja o RIA-i koje pripremaju druga ministarstva i ocjenu njihove adekvatnosti, kao i podršku ministarstvima kako bi se osiguralo da ovi izvještaji obuhvataju sve uticaje novih propisa na građane, privredu i državu. Ovaj Direktorat je takođe zadužen za organizovanje obuke za RIA-u za državne službenike koji se bave izradom propisa u ministarstvima.

Pored ovog Direktorata, u postupku davanja mišljenja ključnu ulogu ima i Direktorat za budžet, čiji zadatak je da pregleda svaki izvještaj o sprovedenoj analizi i ocijeni kompletnost i adekvatnost analize fiskalnog uticaja na budžet, koja je sastavni dio u okviru analize o uticaju propisa.

Dodatno, analizom je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima i drugi direktorati Ministarstvo finansija uključuju u pripremu mišljenja, poput Direktorata za poreski i carinski sistem, kada je u pitanju poreska politika i Direktorat za imovinsko pravne poslove, kada su u pitanju imovinska prava.

3. ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?

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.

RIA analizira pozitivne i negativne uticaje propisa na privredni sektor, uključujući i finansijski uticaj, oblast socijalnog staranja, oblast zaštite životne sredine i pregled finansijskog uticaja, paralelno sa konsultacijama sa javnošću i zainteresovanim stranama.

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

- Nudi analitički okvir da se ispituju razlozi zašto je intervencija 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.

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

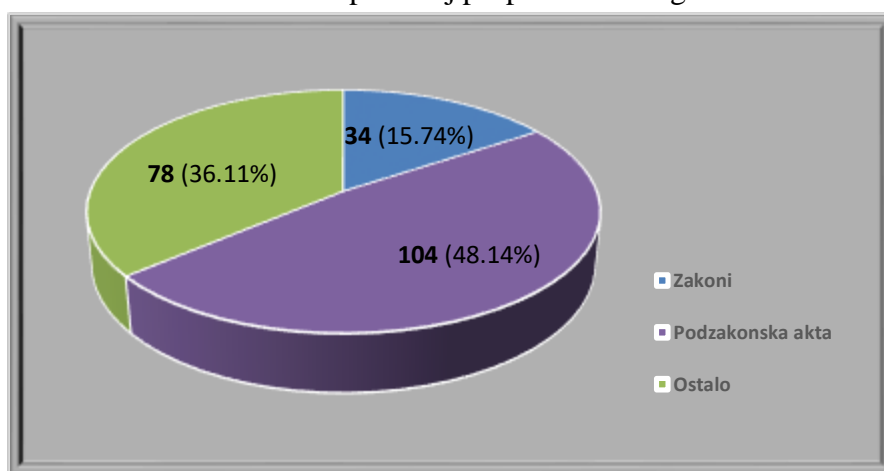
- Jasnu identifikaciju ciljeva, uzroka i posljedica;
- Strukturirane konsultacije sa zainteresovanim stranama;
- Razmatranje regulatornih opcija, i
- Detaljno ispitivanje uticaja.

4. PRIMJENA RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2020. GODINE

Tokom 2020. godine Ministarstvo finansija je dalo ukupno 216 mišljenja na predloge akata i prateće obrasce Izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja propisa, s aspekta implikacija na poslovni ambijent i uticaja na budžet države. Od ukupno 216 akata, za 5 propisa predlagači su, saglasno članu 33 stav 2 Poslovnika Vlade Crne Gore dostavili obrazloženje da ne treba vršiti RIA-u.

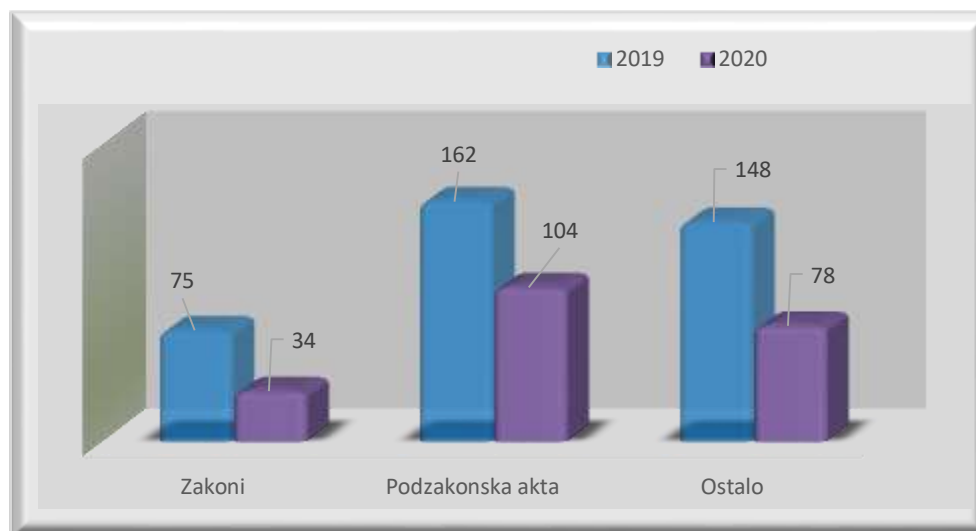
Od posmatranih 216 akata, 34 (15.74%) su se odnosila na zakone, 104 (48.14%) na podzakonska akta i 78 (36.11%) na ostala strateška dokumenta (strategije, akcione planove, programe, sporazume, informacije itd).

Grafik 1 – Ukupan broj propisa u 2020. godini



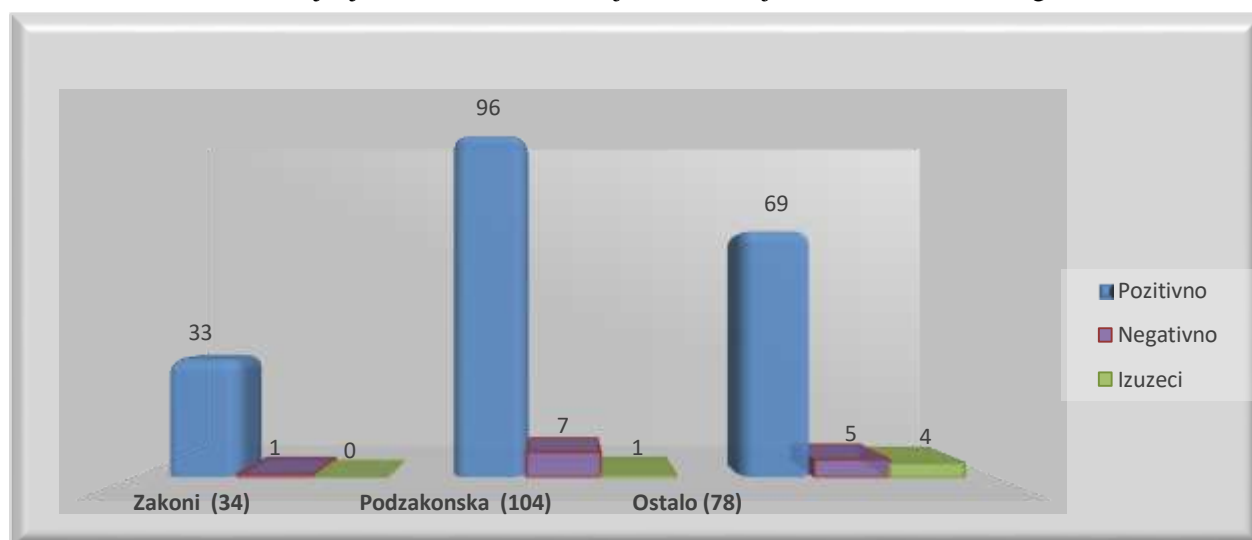
Posmatrajući uporedni period 2019. i 2020. godine, Ministarstvu finansija je tokom 2020. godine dostavljeno oko 54,6% manje zakona, 35,8 % manje podzakonske regulative i 47,29% manje ostalih dokumenata.

Grafik 2 – Uporedni prikaz obrađenih propisa za period 2019-2020



Od ukupno 34 zakona, 33 (97.06%) je imalo pozitivno, dok je 1 (2.94%) bio sa negativnim mišljenjem. Od ukupno 104 podzakonska akta, 96 (92.3%) je imalo pozitivno, dok su 7 (6.73%) bila sa negativnim mišljenjem, a za 1 (0.96%) propis nije rađena analiza uticaja propisa. Od ukupnog broja ostalih dokumenata (78) na 69 (88.46%) Ministarstvo finansija je dalo pozitivno mišljenje, dok je na 5 (6.41%) dalo negativno mišljenje, a za 4 akta (5.12%) je utvrđeno da nije bilo potrebno raditi analizu uticaja propisa.

Grafik 3 – Mišljenja Ministarstvo finansija na dostavljena akta tokom 2020. godine



Ministarstvo finansija u postupku davanja mišljenja na propis, odnosno RIA obrazac pruža konstantnu podršku predlažaćima propisa u pronalaženju načina za što kvalitetniju analizu kada

su u pitanju aspekti koje obuhvata analiza. S tim u vezi, važno je naglasiti da su konačna mišljenja rezultat prethodnih konsultacija, izmjena i korekcija RIA izvještaja u nekoliko iteracija, što implicira punu posvećenost i dobru komunikaciju i saradnju službenika Ministarstva finansija i sa predlagačima propisa.

U nastavku se nalazi broj datih mišljenja po institucijama sa podjelom na zakonska, podzakonska akta i ostala dokumenta u 2020. godini:

Tabela 1 – Broj datih mišljenja po institucijama¹

	Zakoni			Podzakonska akta			Ostala dokumenta			Ukupno
	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	
MPA	1 ²	0	0	2	0	0	2	0	0	5
MUP	0	0	0	2	0	0	2	4	0	8
MJU	2	0	0	3	0	0	1	0	0	6
MOD	0	0	0	13	0	0	20	0	0	33
MIF	7 ³	0	0	6	0	0	1	0	0	14
MVP	1	0	0	7	0	0	3	0	0	11
MPR	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MNA	3	0	0	0	0	0	1	0	0	4
MKU	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
MEK	8	1	0	6 ⁴	0	0	8	0	0	23
MSP	5	0	0	3	2 ⁵	0	4	0	1	15
MPRR	0	0	0	7	1 ⁶	0	6 ⁷	1	0	15
MORT	4	0	0	39	4 ⁸	1	5	0	2	55
MZD	1	0	0	5	0	0	2	0	0	8
MLJMP	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MRSS	0	0	0	2	0	0	0	0	1	3
MSM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SRP	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
KEI	0	0	0	1	0	0	9	0	0	10
UKUPNO	33	1	0	96	7	1	69	5	4	216

Iz tabele se jasno vidi da je **najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja** upućen od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma (55 od ukupnog broja od 216), a potom slijede Ministarstvo odbrane (33) i Ministarstvo ekonomije (23). Ostala ministarstva uputila su 15 i manje od 15 zahtjeva.

¹ MPA-Ministarstvo pravde; MUP- Ministarstvo unutrašnjih poslova; MJU-Ministarstvo javne uprave; MOD- Ministarstvo odbrane; MIF- Ministarstvo finansija i socijalnog staranja; MVP-Ministarstvo vanjskih poslova; MPR-Ministarstvo prosvjete; MNA-Ministarstvo nauke; MKU-Ministarstvo kulture; MEK- Ministarstvo ekonomije; MSP-Ministarstvo saobraćaja i pomorstva; MPRR-Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja; MORT-Ministarstvo održivog razvoja i turizma; MZD-Ministarstvo zdravlja; MLJMP-Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava; MRSS-Ministarstvo rada i socijalnog staranja; MSM-Ministarstvo sporta i mladih; SRRP-Sekretarijat za razvojne projekte; KEI-Kancelarija za evropske integracije

² Zakon je dostavljen nakon formiranja nove Vlade od strane Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava.

³ Jedan zakon je dostavljen nakon formiranja nove Vlade od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

⁴ Jedan propis je dostavljen nakon formiranja nove Vlade od strane Ministarstva ekonomskog razvoja.

⁵ Konstatovani troškovi

⁶ Konstatovani troškovi

⁷ Jedan propis je dostavljen nakon formiranja nove Vlade od strane Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede.

⁸ Konstatovani troškovi

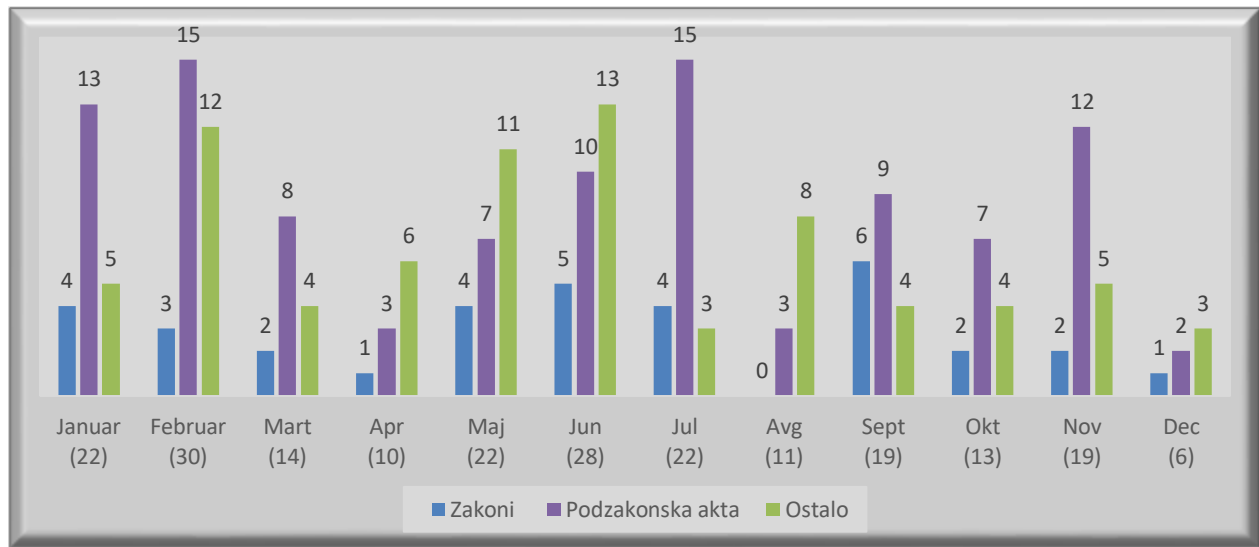
Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na zakone i prateće RIA obrasce, najveći broj je upućen od strane Ministarstva ekonomije (9 zakona od ukupnog broja od 34 zakona), i Ministarstva finansija (7), a potom slijede Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (5), Ministarstvo održivog razvoja i turizma (4), Ministarstvo nauke (3), Ministarstvo javne uprave (2). Po 1 propis uputili su: Ministarstvo pravde, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo prosvjete, i Ministarstvo zdravlja. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo sporta i mladih nisu dostavili ni jedan zakon tokom 2020. godine.

Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na podzakonska akta i prateće RIA obrasce, najveći broj je upućen od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma (39 od ukupnog broja od 104). Ostala ministarstva uputila su manje od 14 zahtjeva. Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Ministarstvo kulture, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo sporta i mladih nisu uputili ni jedan podzakonski akt tokom 2020. godine. Za jedan podzakonski akt predlagači su, saglasno članu 33 stav 2 Poslovnika Vlade Crne Gore dostavili obrazloženje da ne treba vršiti RIA-u.

Upućeno je i 78 zahtjeva za davanjem mišljenja **na ostala dokumenta**. Od ukupnog broja (78) zahtjeva za 4 predmeta predlagači su, saglasno članu 33 stav 2 Poslovnika Vlade Crne Gore, dostavili obrazloženje da ne treba vršiti RIA-u. Najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja upućen je od strane Ministarstva odbrane (20). Ostala ministarstva dostavila su manje od 9 predmeta.

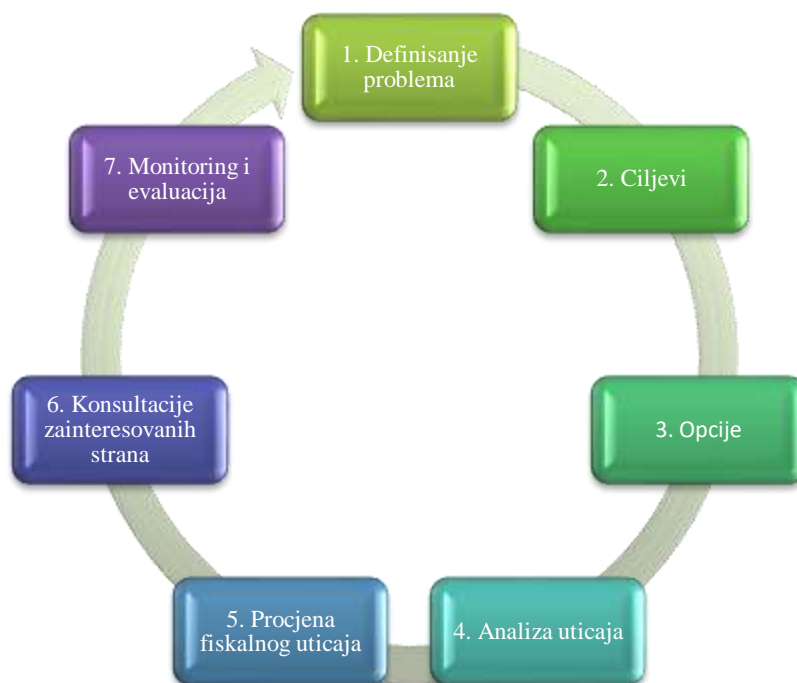
Bitno je napomenuti da je frekvencija zahtjeva za davanjem mišljenja veća u periodu prije godišnjeg odmora (jul) -grafik 4. Takođe, treba imati u vidu da je tokom 2020. godine, usljed pandemije COVID, zabilježen manji broj dostavljenih zahtjeva za davanjem mišljenja u odnosu na prethodne godine. Kao što se iz grafika može vidjeti broj zahtjeva tokom decembra je značajno opao, imajući u vidu da je to bio period uspostavljanja nove Vlade.

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



5. KVALITET PRIMJENE RIA-E U CRNOJ GORI TOKOM 2020. GODINE

Proces analize uticaja propisa se sastoji od 7 koraka:



U tabeli 2 prikazan je broj ocijenjenih RIA po oblastima, sa ocjenama “u skladu sa standardima kvaliteta”, “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i “ne zadovoljava standarde kvaliteta”.

Tabela 2 – Ocjene po oblastima RIA-e za 2020. godinu

OBLAST	U skladu sa standardima kvaliteta	Djelimično odgovara standardima kvaliteta	Ne zadovoljava standarde kvaliteta
1. Definisanje problema	189	18	4
2. Ciljevi	182	26	3
3. Opcije	171	28	12
4. Analiza uticaja	142	61	8
5. Procjena fiskalnog uticaja	176	33	2
6. Konsultacije zainteresovanih strana	145	64	2
7. Monitoring i evaluacija	152	56	3

Posmatrajući ocjene po oblastima RIA-e za uporedne periode 2019. i 2020. godine, evidentno je značajnije unapređenje kvaliteta u sljedećim oblastima:

- Definisane probleme (veće učešće kvalitetnih RIA-a)
- Ciljevi (veće učešće kvalitetnih RIA-a)
- Procjena fiskalnog uticaja (veće učešće kvalitetnih RIA-a)

Sa druge strane, evidentirano je manje učešće kvalitetnih RIA-a u oblastima: Konsultacije zainteresovanih strana i Monitoring i evaluacija.

Takođe, posmatrajući oblasti RIA-e ocijenjene ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” u 2020. godini, konstatuje se da je to učešće najniže u oblasti Analize uticaja, budući da postoji prostor za unapređenje vještina za korišćenje različitih tehnika kvantifikovanja.

Tabela 3 – Uporedni prikaz ocjena po oblastima RIA-e 2019-2020

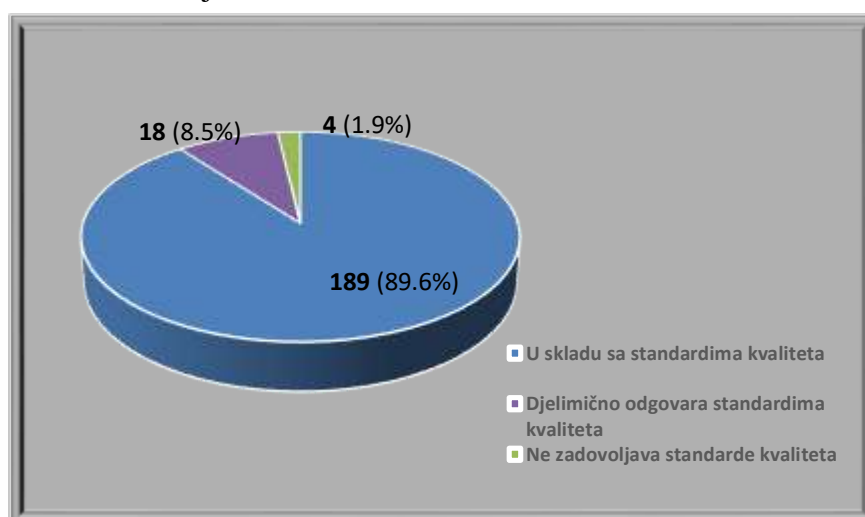
OBLASTI	Godina	U skladu sa standardima kvaliteta		Djelimično odgovara standardima kvaliteta		Ne zadovoljava standarde kvaliteta	
		Broj akata	% u ukupnom	Broj akata	% u ukupnom	Broj akata	% u ukupnom
1. Definisane probleme	2019	340	88.3%	39	10.1%	6	1.6%
	2020	189	89.6%	18	8.5%	4	1.9%
2. Ciljevi	2019	327	84.9%	55	14.3%	3	0.8%
	2020	182	86.3%	26	12.3%	3	1.4%
3. Opcije	2019	312	81.0%	56	14.5%	17	4.4%
	2020	171	81.04%	28	13.27%	12	5.69%
4. Analiza uticaja	2019	258	67.0%	109	28.3%	18	4.7%
	2020	142	67.3%	61	28.9%	8	3.8%
5. Procjena fiskalnog uticaja	2019	303	78.7%	66	17.1%	16	4.2%
	2020	176	83.41%	33	15.63%	2	0.96%
6. Konsultacije zainteresovanih strana	2019	310	80.5%	60	15.6%	15	3.9%
	2020	145	68.72%	64	30.33%	2	0.95%
7. Monitoring i evaluacija	2019	292	75.8%	82	21.3%	11	2.9%
	2020	152	72.04%	56	26.54%	3	1.42%

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.

Naime, tokom 2020. godine sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo je 189 RIA ili 89.6%, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 18 ili 8.5% i sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” 4 ili 1.9% (grafik 5).

Grafik 5 – Ocjene RIA-e za oblast DEFINISANJE PROBLEMA



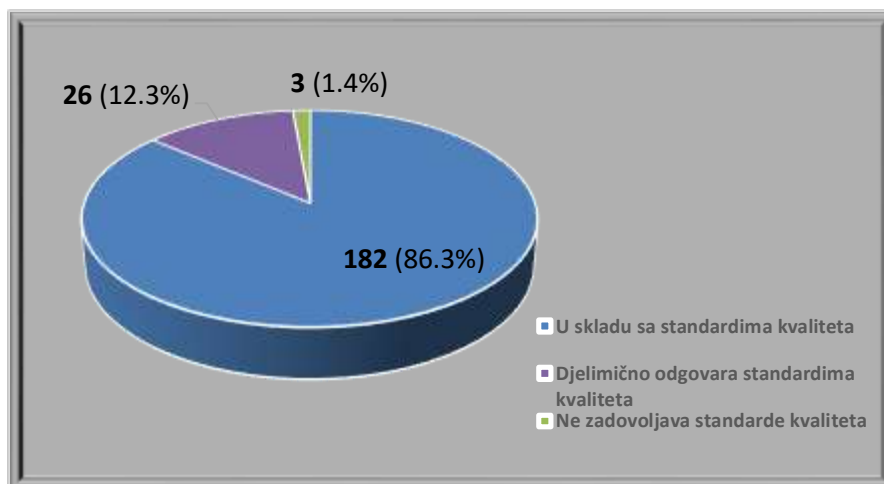
U cilju daljeg unapređenja ovog dijela, preporučuje se korišćenje alata: SWOT analiza, PESTLE analiza, Drvo problema, Analiza zainteresovanih strana i drugih njima sličnih, o čijoj primjeni službenici dobijaju detaljna pojašnjenja tokom RIA obuka, kao i tokom direktne komunikacije u postupku davanja 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 2020. godine ciljevi bili kvalitetno definisani kod 182 ili 86.3% RIA, djelimično kod 26 ili 12.3% RIA, dok su nekvalitetno bili obrađeni kod 3 ili 1.4% RIA (grafik 6). Kao kriterijumi za određivanje kvaliteta ovog dijela RIA obrasca 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

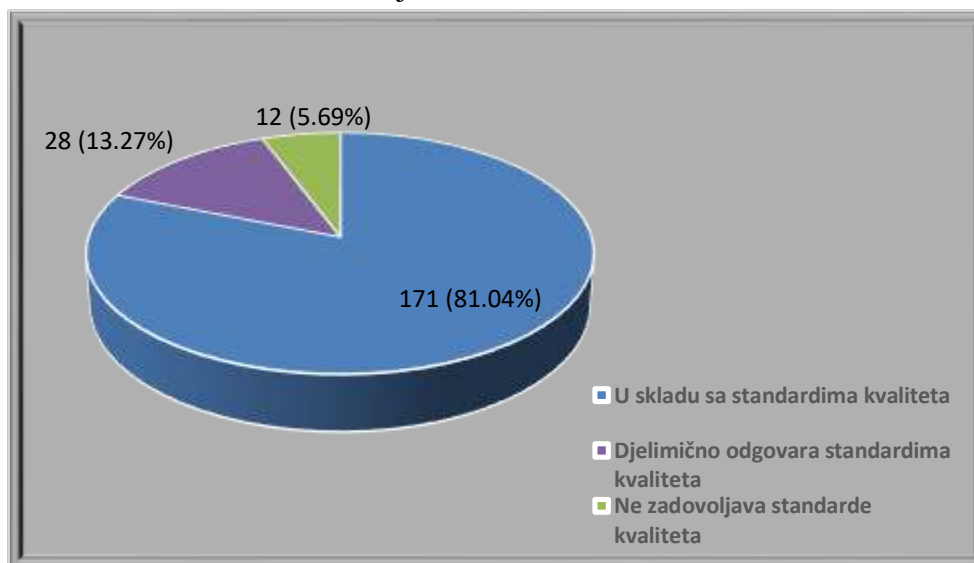
Ovaj korak predviđa definisanje više regulatornih rješenja za realizovanje postavljenog cilja, odnosno otklanjanje nedostataka postojećeg regulatornog rješenja. Takođe, podrazumijeva i obavezu razmatranja opcije „status quo“, kao i neregulatorne opcije (promocija, medijske kampanje, edukacija, pojačan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

Tri su koraka do izbora optimalne opcije:



Analiza je pokazala sljedeće: 171 ili 81.04% RIA ocijenjeno je ocjenom „u skladu sa standardima kvaliteta“, 28 ili 13.27% „djelimično odgovara standardima kvaliteta“ i 12 ili 5.69% „ne zadovoljava standarde kvaliteta“ (grafik 7).

Grafik 7 – Ocjene RIA-e za oblast OPCIJE



Upoređujući podatke iz 2019. godine RIA-e koje su bile „u skladu sa standardima kvaliteta“ su zadržale isti nivo, dok su kod RIA koje „djelimično odgovaraju standardima kvaliteta“ smanjene za 1%, dok su RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta“ povećane za 1%.

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.

Tokom obuka predlagači propisa se upućuju na razmatranje što je moguće više opcija, pri čemu se insistira na kombinovanju sljedećih opcija:

Regulatorni - Tradicionalni pristup	<ul style="list-style-type: none"> • Propisi koje prati sprovođenje i nadzor nad primjenom, kao i primjena odgovarajućih sankcija od strane države • Obavezujuća uputstva i standardi
Koregulacija	<ul style="list-style-type: none"> • Prenos ovlašćenja reprezentativnim udruženjima • Kodeksi i standardi podržani od strane zakonodavca
Samoregulacija	<ul style="list-style-type: none"> • Dobrovoljni kodeksi i pravila
Podsticajne - Ekonomski instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskalni i finansijski instrumenti (porezi, subvencije, naknade za korišćenje resursa, i drugi podsticaji)
Informativno edukativne	<ul style="list-style-type: none"> • Informacione i obrazovne kampanje
Institucionalno upravljачko – organizacione mere	<ul style="list-style-type: none"> • obuhvataju uspostavljanje novih, ukidanje postojećih institucija ili preraspodela već raspoloživih resursa u postojećim institucijama
Obezbeđenje dobara i pružanje usluga	<ul style="list-style-type: none"> • Javne investicije i sl.
Odsustvo regulacije	<ul style="list-style-type: none"> • Tržišno rešenje

Broj opcija za razmatranje zavisi od složenosti problema. Pojedine opcije je moguće i kombinovati, tako da se konačan broj opcija uvećava. 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, analizirano je navođenje i kvantifikovanje pozitivnih i negativnih efekata, obrazlaganje uticaja propisa na konkurenciju i biznis barijere, te kvantifikovanje troškova koje propisi nameću malim i srednjim preduzećima, kao i kvantifikovanje administrativnog opterećenja.

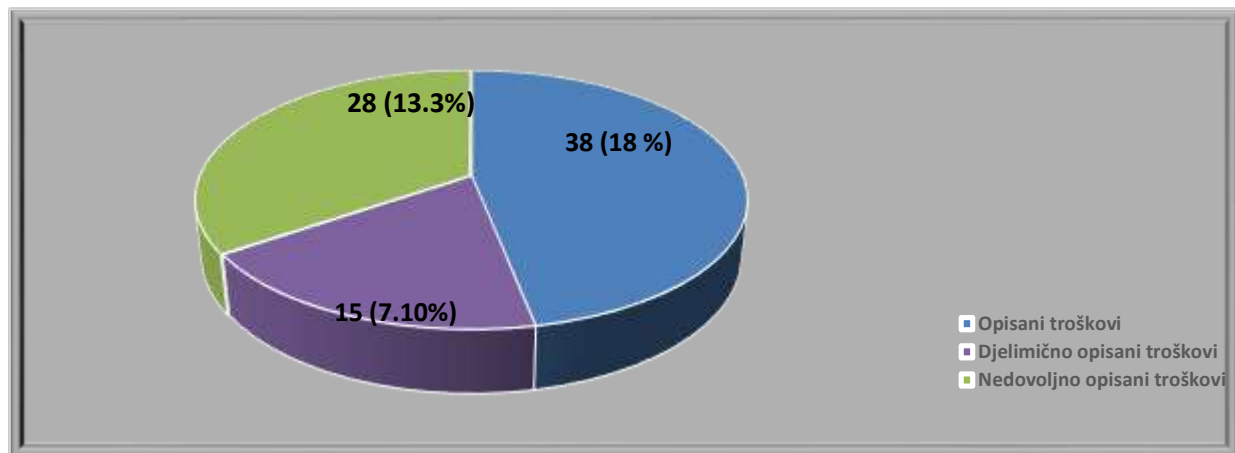
Za više od polovine regulatornih rješenja koja su predlagana tokom 2020. godine (za 130 od 211 propisa ili 61.6%) nije bilo potrebno sprovoditi detaljnu analizu u ovom dijelu, uvažavajući da nisu imala za rezultat kreiranje dodatnih administrativnih postupaka i naknada za građane i privredu (tabela 4).

Tabela 4 – Analiza troškova

	Opisani troškovi	Djelimično opisani troškovi	Nedovoljno opisani troškovi	Propisi za koje nije bilo potrebno opisivati troškove
Zakoni	9	2	2	21
Podzakonska akta	18	9	18	58
Ostalo	11	4	8	51
UKUPNO	38	15	28	130
	18%	7.10%	13.3%	61.6%

Konstatovano je da je za 81 RIA izvještaj bilo potrebno opisati potencijalne troškove za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, što procentualno iznosi 38.38% u odnosu na sve propise dostavljene na mišljenje tokom 2020. godine. Od navedenog broja, bilo je 38 RIA sa dobro opisanim troškovima (18%), 15 RIA sa djelimično opisanim troškovima (7.10%), dok su nedovoljno opisani troškovi za ukupno 28 RIA (13.3%) – grafik 8.

Grafik 8 – Kvalitet analiziranih troškova u okviru regulative za koju je potrebna analiza troškova



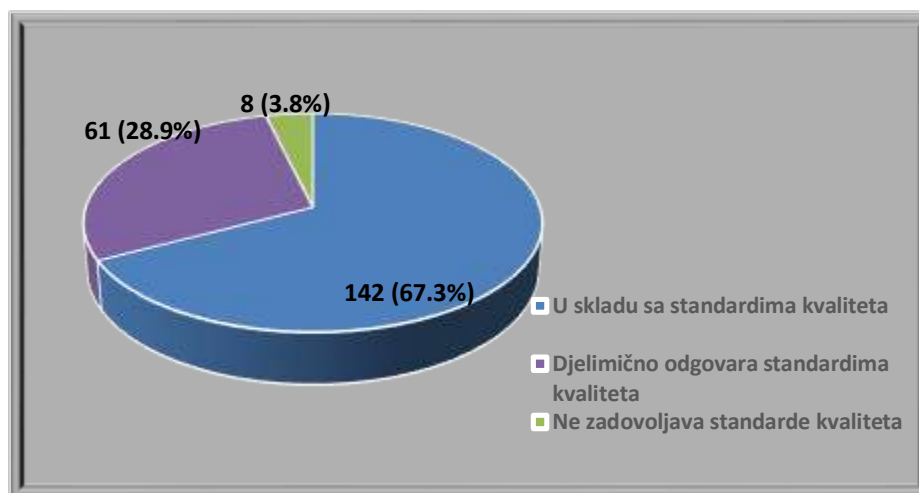
U ovom dijelu ministarstva preferiraju definisanje pozitivnih direktnih uticaja na poslovni ambijent koji proizilaze iz primjene propisa. Nerado se iznose i negativni i indirektni uticaji. Evidentno je deskriptivno predstavljanje uticaja, dok treba zahtijevati česće kvantifikovanja istih. Nakon direktnih 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, dodatnih 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. Jedan od načina 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.

Ukoliko se posmatra kompletan indikator *Analiza uticaja* konstatuju se da je tokom 2020. godine:

- sa ocjenom “*u skladu sa standardima kvaliteta*” bilo 142 RIA ili 67,3 %, sa ocjenom “*djelimično odgovara standardima kvaliteta*” 61 ili 28,9% i sa ocjenom “*ne zadovoljava standarde kvaliteta*” 8 ili 3.8% (grafik 9).

Grafik 9 – Ocjene RIA-e za oblast ANALIZA UTICAJA

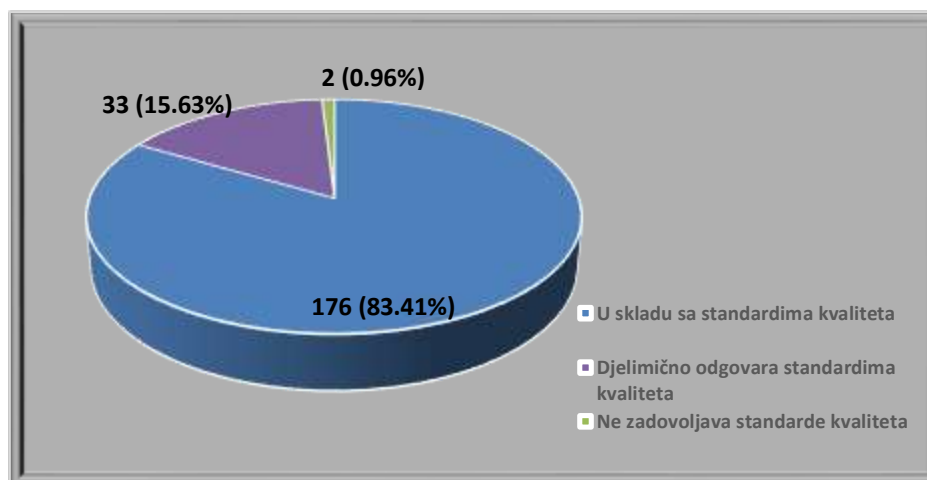


Korak 5 – PROCJENA FISKALNOG UTICAJA

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

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 176 ili 83.41 % RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta“, 33 ili 15.63% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok je 2 ili svega 0.96% sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 10).

Grafik 10 – Ocjena RIA-e za oblast PROCJENA FISKALNOG UTICAJA



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

Značajno bi bilo da se prilikom analize uticaja propisa u ovom dijelu RIA-e navedu podzakonski akti iz kojih proizilaze finansijske obaveze, kako bi i različiti direktorati Ministarstvo finansija blagovremeno planirali kvalitetne ocjene analize podzakonske regulative.

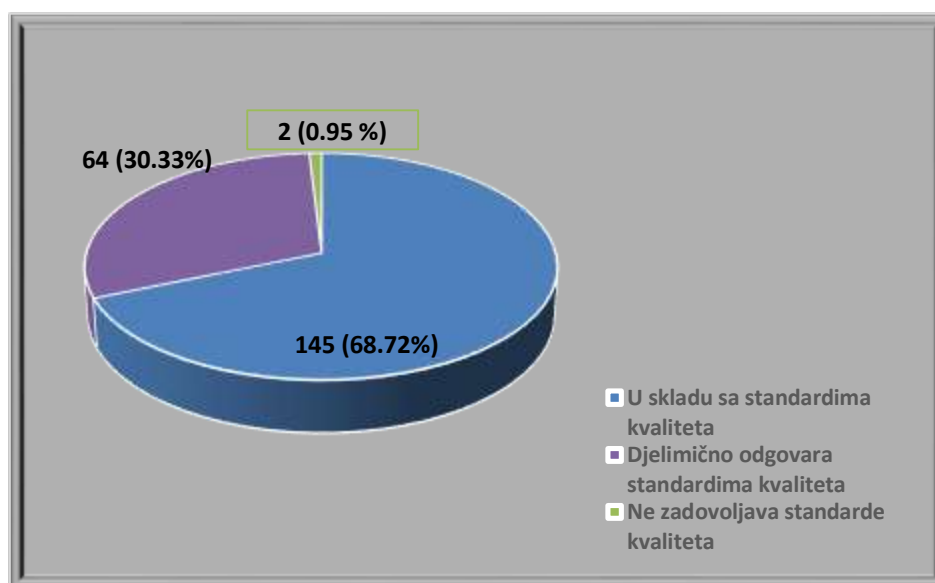
Takođe, bilo bi poželjno u RIA Izvještaj uključiti i trogodišnje planiranje budžeta za sva regulatorna rješenja. Kako bi se detaljnije i preglednije prikazali iznosi troškova za implementaciju propisa, neophodno je, u saradnji sa Direktoratom za budžet, izmijeniti RIA obrazac u ovom dijelu.

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 na koje će opcije imati uticaja (direktnog ili indirektnog). Navedeno ima za cilj povećavanje učešća građana i uopšteno transparentnosti rada ministarstava, smanjenje rizika od neželjenih efekata, kao i unaprjeđenje implementacije propisa.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 145 ili 68.72 % RIA je bilo sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 64 ili 30.33 % bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok je 2 ili 0.95 % sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 11):

Grafik 11 – Ocjene RIA-e za oblast KONSULTACIJE



Kod ovog dijela RIA analize zabilježen je pad kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” za 12 % u odnosu na 2019. godinu, uvažavajući da su se odgovori često svodili samo na konstatacije, kao npr: „nije korišćena eksterna ekspertska podrška. U značajnom broju slučajeva ministarstva ne dostavljaju detaljne informacije o prihvaćenim i odbijenim predlozima dobijenim u postupku javne rasprave, već samo konstatuju da je sproveden postupak.

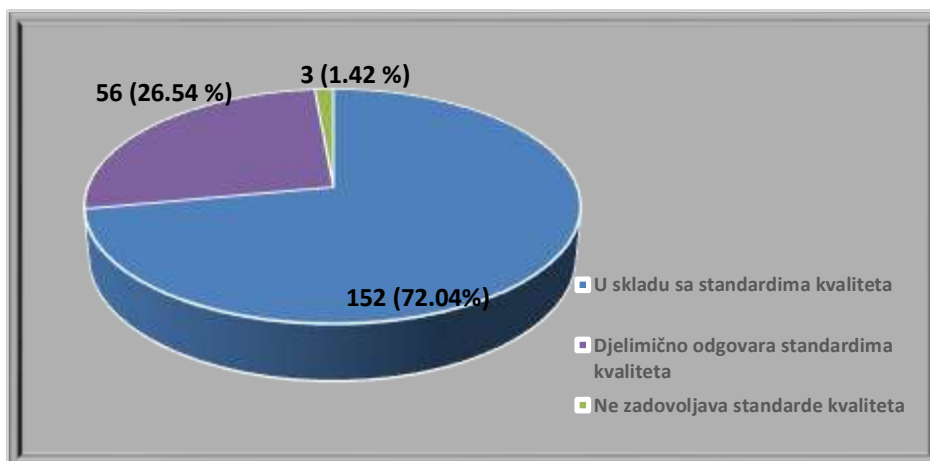
Kako su konsultacije sa glavnim zainteresovanim stranama i pogođenim grupama presudne za uspjeh u razradi javnih politika, njihovo dalje jačanje i unaprjeđenje treba ostati u vrhu prioriteta prilikom sprovođenja obuka državnih službenika. Fokus je potrebno staviti na konsultacijama kao procesu, a ne 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 oformljene u cilju pripreme regulative, kao i ostale procese rada.

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, 152 ili 72.04% RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 56 ili 26.54% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok je 3 ili svega 1.42% sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 12).

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



U ovom dijelu RIA izvještaja, predlagači rijetko navode indikatore praćenja ili uspjeha usvojene opcije – donošenja propisa. Sa druge strane, prilikom navođenja mjera koje će biti preduzete kako bi se implementirao propis, u značajnom broju izvještaja se navode neregulatorne mjere – poput pojačanog inspeksijskog nadzora i sl. I kod ovog indikatora zabilježen je pad u odnosu na 2019. godinu (kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” od 3.8%).

6. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA

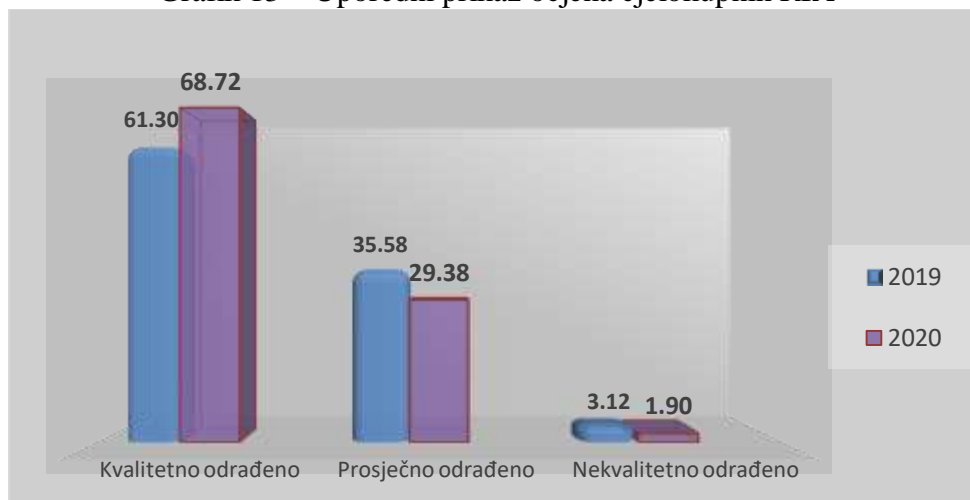
Na osnovu vrednovanja dostavljenih odgovora za svaku oblast, dodijeljena je konačna ocjena za svaku RIA-u posebno. Na osnovu izvršene analize sa ocjenom “*kvalitetno odrađeno*” bilo je 145 ili 68,72% RIA, sa ocjenom “*prosječno odrađeno*” 62 ili 29.38% RIA-a, dok je 1.9% RIA bilo nekvalitetno odrađeno.

Tabela 5 – Ocjene kompletnih RIA izvještaja

OCJENA	Kvalitetno odrađeno	Prosječno odrađeno	Nekvalitetno odrađeno
Zakoni	26	8	/
Podzakonska akta	65	34	4
Ostalo	54	20	/
UKUPNO	145	62	4
	68.72%	29.38%	1.9%

U poređenju sa 2020. godinom evidentno je blago unapređenje kvaliteta pripremljenih RIA izvještaja (grafik 13):

Grafik 13 – Uporedni prikaz ocjena cjelokupnih RIA



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

- Predlog zakona o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija (Ministarstvo nauke);
- Predlog zakona o inovacionoj djelatnosti (Ministarstvo nauke);
- Predlog zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene (Ministarstvo ekonomije);
- Predlog zakona o komunalnim djelatnostima (Ministarstvo održivog razvoja i turizma);
- Predlog pravilnika o visini naknade za upotrebu operativne obale komercijalnih vezova, sidrišta i ležarinu plovnih objekata (Ministarstvo saobraćaja i pomorstva) - posebno djelovi definisanje problema, ciljevi, opcije i analiza uticaja;
- Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o visini i načinu obračuna i plaćanja naknada za korišćenje dobara Nacionalnih parkova (Ministarstvo održivog razvoja i turizma)- posebno djelovi analiza uticaja i monitoring i evaluacija.

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

- tokom 2018. godine - 11 obuka, 4 na državnom i 7 na lokalnom nivou
- tokom 2019. godine – 4 obuke, 1 na državnom i 3 na lokalnom nivou
- tokom 2020. godine - 4 obuke na državnom nivou.

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

U februaru 2020. godine u saradnji sa ekspertom organizovana je obuka za trenere, koji su tokom 2020. godine sprovodili obuke u skladu sa pripremljenim Programom. Obuke su organizovane za: Ministarstvo održivog razvoja i turizma (16 službenika), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (13 službenika), Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo javne uprave (2+8 službenika), Ministarstvo ekonomije (7 službenika). Obuke su sprovedene prema Programu za sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja, koji je pripremljen u saradnji sa Upravom za kadrove krajem 2019. godine.

Uzimajući u obzir navedeno, i dalje postoji potreba jačanja navedenih kapaciteta, kako bi se u što većem broju kvantifikovali uticaji propisa.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

- ❖ Ministarstva dostavljaju popunjen RIA obrazac u skladu sa Poslovníkom Vlade Crne Gore;
- ❖ Kvalitet RIA obrazaca podignut je na veći nivo u odnosu na prethodni izvještajni period (2016-2019. godina);
- ❖ Poređenjem 2019. i 2020. godine bilježi se unapređenje kvaliteta u sljedećim oblastima/koracima RIA-e:
 - Definisane problema
 - Ciljevi
 - Procjena fiskalnog uticaja
- ❖ Poređenjem 2019. i 2020. godine bilježi se lošija ocjena u sljedećim oblastima/koracima RIA-e:
 - Konsultacije zainteresovanih strana
 - Monitoring i evaluacija
- ❖ Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unapređivati su:
 - Analiza Opcija
 - Analiza uticaja
 - Procjena fiskalnog uticaja
 - Konsultacije zainteresovanih strana
 - Monitoring i evaluacija

8. PREDLOG MJERA ZA UNAPREĐENJE KVALITETA (BAZIRANO NA ISKUSTVU U OCJENJIVANJU RIA ZA POSLEDNJIH PAR GODINA)

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

- ❖ Tokom pripreme samog propisa, a kroz to i pripreme RIA-e obezbijediti uključenost svih članova Radne grupe u razmatranje aspekata koje definiše sam RIA obrazac;
- ❖ Jačati kapacitete za primjenu tehnike koja se koristi za procjenu troškova regulative (Model standardnog troška-Standard Cost Model), odnosno procjenu administrativnih troškova koje propisi mogu imati na privredu i građane, a kako bi se sve obuhvatnije sagledale implikacije propisa;
- ❖ Jačati kapacitete za sagledavanje dugoročnih fiskalnih implikacija propisa (trogodišnji planiranje);
- ❖ Veću pažnju posvetiti definisanju mjerljivih ciljeva, a posljedično i mjerljivih indikatora i mjera uspjeha, tj. rezultata, kako bi se pratila implementacija regulatornih rješenja;
- ❖ Veću pažnju posvetiti identifikovanju i razmatranju različitih opcija;
- ❖ Unaprijediti konsultacije sa zainteresovanim stranama

Dalji koraci:

- ✓ *unaprijeđenje Uputstva o sačinjavanju Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa;*
- ✓ *uvođenje rodne dimenzije u RIA analizu na državnom nivou, što je dodatni korak ka cjelovitijim analizama i u perspektivi "punoj" RIA-i;*
- ✓ *unaprijeđenje procesa davanja mišljenja o kvalitetu RIA analize, od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, kroz primjenu check liste (aktivnost će se sprovoditi u saradnji sa SIGMA-om).*
- ✓ *Takođe, predviđena je dalja edukacija službenika na državnom i lokalnom nivou, a koji su uključeni u izradu regulative.*