



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 02-05/3-040/25-45790/2

Podgorica, 24.12.2025.godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA FINANSIJSKI SISTEM I KOORDINACIJU POLITIKA, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa

Veza: Vaš akt br. 05/3-040/25-45790/2 od 22.12.2025. godine

Poštovani,

Povodom Uputstva o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Uputstva i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Naime, 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. 3/12). 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 Ministarstva finansija. Analiza efekata (eng. impact assessment ili impact analysis) predstavlja analitički i sistematičan proces na osnovu kog se korišćenjem podataka i informacija razmatraju potencijalni efekti propisa. Obaveza sprovođenja analize uticaja propisa na lokalnom nivou propisana je 2018. godine, članom 71 Zakona o lokalnoj samoupravi. Na osnovu člana 71 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19 i 38/20), Ministarstvo finansija donijelo je Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", br. 105/20 od 29.10.2020). nadalje, Izvještaj o sprovedenoj RIA potpisuje predlagač propisa i dostavlja uz predlog odluke ili drugog propisa skupštini, odnosno predsjedniku opštine/gradonačelniku.

Uvidom u dostavljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa navedeno je da za sprovođenje propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze i nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na dostavljeno Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

Na osnovu člana 24 stav 5 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list RCG", broj 78/2018, 70/2021 i 52/22), člana 71 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22 i 84/22) i člana 33 Poslovnika Vlade Crne Gore ("Službeni list CG", 3/12, 31/15, 48/17, 62/18), Ministarstvo finansija donijelo je

UPUTSTVO O SPROVOĐENJU ANALIZE UTICAJA PROPISA I SAČINJAVANJU IZVJEŠTAJA O ANALIZI UTICAJA PROPISA

Predmet

Član 1

Ovim uputstvom propisuje se sprovođenje analize uticaja, sačinjavanje izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja i dostavljanje tog izvještaja.

Analiza uticaja propisa se sprovodi i RIA izvještaj se sačinjava u postupku pripreme sljedećih dokumenata, i to za:

- 1) nacрте zakona;
- 2) predloge propisa koje usvaja Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), uključujući uredbe i odluke;
- 3) predloge strateških dokumenata koje usvaja Vlada, uključujući strategije, akcione planove i programe;
- 4) predloge drugih opštih akata koje usvaja Vlada;
- 5) predloge propisa koje usvajaju ministarstva, uključujući pravilnike;
- 6) predloge propisa organa lokalne samouprave, uključujući odluke, koje usvaja skupština opštine, odnosno predsjednik opštine, odnosno gradonačelnik;
- 7) predloge strateških dokumenata koje usvaja skupština opštine, odnosno predsjednik opštine, odnosno gradonačelnik.

RIA izvještaj koji se priprema u postupku pripreme akata iz stava 2 tač. 1, 2, 5 i 6 ovog člana sačinjava se na RIA Obrascu 1.

RIA izvještaj koji se priprema u postupku pripreme akata iz stava 2 tač. 3, 4 i 7 ovog člana sačinjava se na RIA Obrascu 2.

Koraci procesa analize uticaja propisa

Član 2

Analiza uticaja propisa (u daljem tekstu: RIA) obuhvata: definisanje problema i razloga za intervenciju, utvrđivanje ciljeva, identifikaciju i opis razmatranih opcija, procjenu ekonomskih uticaja, fiskalnih uticaja, društvenih uticaja uključujući i procjenu uticaja na rodnu ravnopravnost, i uticaja na životnu sredinu, poređenje opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema i izbor optimalne opcije, konsultacije sa zainteresovanim stranama, sprovođenje i nadzor nad primjenom, praćenje sprovođenja i evaluaciju.

Izvještaj o analizi uticaja propisa dostavlja se na odgovarajućem RIA Obrascu koji je sastavni dio ovog uputstva.

RIA Obrazac iz stava 2 ovog člana sadrži rezime koji treba ukratko da predstavi glavne zaključke i preporuke detaljno sprovedene procjene uticaja, i analitički dio.

Analitički dio RIA Obrasca 1 treba da prikaže detaljnu analizu postojećeg stanja, ciljeva koje treba postići i indikatore uz pomoć kojih će se pratiti nivo ostvarenosti ciljeva, razmatranih opcija i očekivanih uticaja svake od opcija, kao i institucionalnog okvira i mjera za sprovođenje, nadzor nad primjenom, praćenje i evaluaciju.

Analitički dio RIA Obrasca 2 treba da prikaže ključne planirane aktivnosti i detaljnu procjenu njihovog uticaja, kao i ishode sprovedenih konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Definisanje problema i razlog za intervenciju

Član 3

Predlagač propisa definiše glavni problem koji treba da bude riješen, njegov obim i značaj, kao i uzroke i posljedice glavnog problema, i detaljno ih obrazlaže u RIA Obrascu 1.

Predlagač identifikuje i u RIA Obrascu 1 navodi grupe na koje je problem uticao, ukazuje na razloge zbog kojih problem nije mogao biti riješen postojećim pravnim okvirom, te, ako je relevantno, navodi i obrazlaže konkretne odredbe važećih propisa koje predstavljaju uzrok problema.

Na osnovu razloga iz st. 1 i 2 ovog člana i relevantnih podataka koji opisuju obim i značaj problema kao i njegov uticaj na različite grupe, predlagač propisa obrazlaže razlog za intervenciju.

U postupku pripreme propisa na lokalnom nivou, predlagač propisa navodi i da li je propis posljedica zahtjeva na državnom nivou, odnosno navodi i zakonski osnov za donošenje propisa, da li je riječ o sopstvenim ili prenesenim nadležnostima, odnosno povjerenom poslu i kakav je odnos propisa prema strateškim dokumentima lokalne samouprave.

Definisanje ciljeva

Član 4

Predlagač propisa jasno definiše i navodi u RIA Obrascu 1 ciljeve koje treba postići i to tako da su specifični, mjerljivi, dostizni, realni i vremenski određeni, kao i rezultate i mjere koje su odgovarajuće za rješavanje identifikovanih problema.

Predlagač propisa jasno postavlja prioritete prilikom utvrđivanja ciljeva, tako da budu u skladu sa ciljevima javnih politika i/ili prioritetima Vlade sadržanim u višim planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima.

Ciljevi propisa na lokalnom nivou treba da budu u skladu sa ciljevima javnih politika i/ili prioritetima jedinice lokalne samouprave sadržanim u višim planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou te jedinice lokalne samouprave i finansijskim strateškim dokumentima jedinice lokalne samouprave.

Predlagači propisa utvrđuju ključne indikatore na osnovu kojih će se mjeriti ispunjenje ciljeva i napredak u ostvarivanju istih, njihove bazne i ciljane vrednosti, kao i izvore provjere za svaki indikator.

Identifikovanje i opis razmatranih opcija

Član 5

Predlagač propisa identifikuje opcije za rješavanje problema i postizanje utvrđenih ciljeva (relevantne - izvodljive - preferirane opcije), uključujući status quo opciju („bez djelovanja“, neregulatorne opcije (alternative u odnosu na regulativu) i regulatorne opcije.

Prilikom pripreme strateških dokumenata i drugih akata iz člana 1 stav 2 tač. 3, 4 i 7 ovog uputstva, predlagač propisa identifikuje i obrazlaže mjere i aktivnosti koje će biti potrebno preduzeti (umjesto opcija).

Procjena uticaja i analiza razmatranih opcija

Član 6

Za svaku od razmatranih opcija, predlagač propisa identifikuje i u RIA Obrascu 1 detaljno obrazlaže vjerovatne pozitivne i negativne, direktne i indirektne ekonomske, fiskalne, društvene uticaje i uticaje na životnu sredinu.

Procjena ekonomskih uticaja uključuje, prije svega, identifikaciju grupa koje će svaka razmatrana opcija uticati u ekonomskom smislu, te stvoriti pozitivne i negativne, direktne i indirektne ekonomske uticaje.

Predlagač propisa utvrđuje na koga i kako će svaka razmatrana opcija uticati, i u što većoj mjeri kvantifikuje očekivane uticaje, uključujući uticaj na funkcionisanje privrednih subjekata i privredu uopšte, očekivane koristi i troškove za građane i privredu (uključujući i koristi i troškove za mala i srednja preduzeća, odnosno procjenu administrativnih opterećenja), kao i da li razmatrana opcija podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju, na koje ekonomske sektore ili posebna područja utiče.

Procjena fiskalnog uticaja uključuje da se, za svaku od razmatranih opcija, utvrdi da li će se sprovođenjem razmatrane opcije ostvariti prihod za budžet Crne Gore i/ili lokalne samouprave, i/ili je potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore i/ili budžeta lokalne samouprave i u kom iznosu.

U slučaju da su za sprovođenje razmatrane opcije potrebna budžetska sredstva, predlagač propisa navodi da li su potrebna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Procjena društvenih uticaja obuhvata procjenu da li će, na koji način i u kom obimu - svaka od razmatranih opcija uticati na cijene roba i usluga i životni standard, zatim na tržište rada, zapošljavanje, uslove za rad i sindikalno udruživanje, zdravlje ljudi, kvalitet i dostupnost usluga sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema i sistema obrazovanja (posebno u smislu jednakog pristupa uslugama pripadnicima osjetljivih društvenih grupa), kao i da li razmatrana opcija ima rodno-senzitivne uticaje, odnosno uticaje na rodnu ravnopravnost, te na koji način će uticati na žene i muškarce.

Predlagač propisa identifikuje i formuliše i mjere za ublažavanje očekivanih negativnih društvenih uticaja.

Procjena uticaja na životnu sredinu podrazumjeva da se za svaku razmatranu opciju, utvrdi da li će uticati na životnu sredinu, na koji način i u kom obimu.

Ako se očekuju negativni uticaji na životnu sredinu, predlagač propisa identifikuje i formuliše mjere kojima će se ublažiti negativan uticaj na životnu sredinu.

Prilikom pripreme strateških dokumenata i drugih akata iz člana 1 stav 2 tač. 3, 4 i 7 ovog uputstva, predlagač propisa identifikuje, procjenjuje i analizira očekivane uticaje ključnih planiranih mjera i aktivnosti (umjesto opcija).

Poređenje opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema i izbor optimalne opcije

Član 7

Prilikom poređenja razmatranih opcija, za svaku od razmatranih opcija, predlagač propisa utvrđuje da li pozitivne posljedice svake od njih opravdavaju troškove koje bi ta opcija stvorila, i to detaljno obrazlaže u RIA Obrascu 1.

Predlagač propisa obrazlaže i: koja razmatrana opcija sa sigurnošću omogućava postizanje ciljeva; koja razmatrana opcija vodi ka najvećim pozitivnim (direktnim i indirektnim) uticajima; koja razmatrana opcija vodi ka najvećim negativnim (direktnim i indirektnim) uticajima; koja razmatrana opcija je preferirana na osnovu povratne informacije dobijene od zainteresovanih strana.

Predlagač propisa obrazlaže ishod poređenja opcija, koja je opcija ocijenjena kao optimalna i čije se sprovođenje predlaže, i sumira njene prednosti u odnosu na ostale razmatrane opcije.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama

Član 8

Tokom cijelog postupka RIA predlagač propisa sprovodi konsultacije sa zainteresovanim stranama, u cilju obezbjeđenja transparentnosti postupka pripreme propisa, prikupljanja podataka i kvalitetnije analize.

U RIA Obrascu predlagač propisa navodi koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i na koji način (uz pomoć kojih metoda konsultacija). Takođe, predlagač propisa navodi i koji ključni predlozi i komentari su pristigli od zainteresovanih strana tokom procesa konsultacije, i na koji način su uticali na predloženo rješenje, koji predlozi i komentari su prihvaćeni, a koji nijesu prihvaćeni i iz kojih razloga.

U slučaju da je organizovana javna rasprava, predlagač propisa obrazlaže kada i na koji način je sprovedena, a ako nije, kada će biti organizovana i na koji način.

Sprovođenje i nadzor nad primjenom

Član 9

U RIA Obrascu 1, predlagač propisa treba da navede koje mjere i aktivnosti će biti sprovedene u cilju konzistentnog i potpunog sprovođenja predloženog rješenja, kao i institucije koje će biti zadužene za sprovođenje predloženog rešenja.

Predlagač propisa treba da nabroji sve zakone koje treba mijenjati i dopuniti, sa planiranim rokom za njihovo usvajanje i institucijama nadležnim za njihovu izradu; sve potrebne druge propise, sa planiranim rokom za njihovo usvajanje i institucijama nadležnim za njihovu izradu, kao i ostale ključne aktivnosti koje treba sprovesti (uspostavljanje nove/ih institucije/a, uvođenje

novog/ih informacionog/ih sistema, obuke, informacione kampanje i drugo) sa planiranim rokom za njihovo sprovođenje i nadležnim institucijama.

Predlagač propisa treba da objasni kako će biti organizovan nadzor nad primjenom, koji će se alati i mehanizmi (mjere) koristiti kako bi se osigurala puna primjena (kaznene mjere, novčane kazne, izvještavanje, kontrole, inspekcijski nadzor, obuke i drugo), i koje institucije će biti nadležne za nadzor nad primjenom.

U RIA Obrascu 1 predlagač propisa treba da navede i obrazloži očekivane rizike (potencijalne prepreke) za sprovođenje i nadzor nad primjenom predloženog rešenja, kao i na koji način će biti prevaziđene.

Praćenje sprovođenja i evaluacija

Član 10

Radi ocjene da li se utvrđeni ciljevi ispunjavaju i u kojoj mjeri, predlagač propisa utvrđuje i u RIA Obrascu 1 obrazlaže način na koji će biti organizovano praćenje sprovođenja predloženog rešenja, odnosno utvrđuje mjere koje je neophodno preduzeti u cilju efikasne primjene predloženog rješenja, kao i odgovornost za njegovo sprovođenje, odnosno – navodi institucije zadužene za praćenje sprovođenja predloženog rješenja.

Radi utvrđivanja ishoda i efekata sprovođenja predloženog rješenja, predlagač propisa utvrđuje i u RIA Obrascu 1 obrazlaže planove za evaluaciju stepena ispunjenja ciljeva, način na koji će i vrijeme kada će evaluacija biti sprovedena.

Predlagač propisa treba da objasni i na koji način će se mjeriti ispunjenje ciljeva kroz indikatore koji su navedeni u odjeljku "Utvrđivanje ciljeva" RIA Obrasca 1.

Potpisivanje RIA izvještaja i dostavljanje

Član 11

Izvještaj o RIA za propise koje usvaja ministarstvo koje je predlagač propisa kao i za propise koje odobrava i usvaja Vlada, potpisuje predlagač propisa i, uz predlog propisa, dostavlja drugim ministarstvima i organima čiji djelokrug ima veze sa predloženim propisom ili sa njihovim očekivanim efektima, i iste objavljuje u cilju konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Nakon uzimanja u obzir komentara pristiglih tokom konsultacija i finalizacije predloga propisa i pratećeg RIA izvještaja, predlog propisa, zajedno sa finalnom verzijom pratećeg RIA izvještaja, dostavlja Ministarstvu finansija na mišljenje.

Izvještaj o RIA za propise koje usvaja organ lokalne samouprave, potpisuje rukovodilac službe koja predlaže propis, i uz predlog propisa dostavlja glavnom administratoru ili rukovodiocu organizacione jedinice na odobrenje, a zatim skupštini opštine, odnosno predsjedniku opštine/gradonačelniku.

Obrasci

Član 12

Obrasci 1 i 2 čine sastavni dio ovog uputstva.

Stupanje na snagu

Član 13

Ovo uputstvo stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore", a primjenjivaće se od 1. januara 2027. godine.

Broj:05/3-040/25-45540/2

Podgorica, 31. decembra 2025. godine

Ministar,
mr Novica Vuković

RIA OBRAZAC KOJI SE SAČINJAVA U POSTUPKU PRIPREME ZAKONA, UREDBI, ODLUKA I PRAVILNIKA

ANALIZA UTICAJA PROPISA (RIA)

NAZIV PREDLOŽENOG PROPISA	Nacrt zakona / uredbe / odluke / pravilnika o _____
NADLEŽNO MINISTARSTVO / JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	Ministarstvo _____ / _____
DATUM KADA JE RIA POSLATA NA MIŠLJENJE MINISTARSTVU FINANSIJA	_____
IZVOR PREDLOŽENOG PROPISA	Domaći / Transponovanje propisa EU / Međunarodni
DIREKTIVA / REGULATIVA EU (ako je primjenljivo)	Direktiva / Regulatorna / Nije primjenljivo
MEĐUNARODNI IZVOR PREDLOŽENOG PROPISA	_____
POVEZANI PLANSKI I STRATEŠKI DOKUMENTI KOJIMA SE UTVRĐUJU OPŠTI PRAVCI RAZVOJA NA NIVOU CRNE GORE, ODNOSNO JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I FINANSIJSKI STRATEŠKI DOKUMENTI	Navedi naziv relevantnog/ih planskog/ih i/ili strateškog/ih dokumenta/ata (strategije, programa, plana, itd.) koji će se operacionalizovati / sprovesti putem primjene predloženog rešenja
DATUMI I INTERNET STRANICE ZA SPROVEDENU JAVNU RASPRAVU	Navedi datum/e javne rasprave i link za internet stranicu gde je ista bila objavljena, ako je ista bila održana ili će se održati / Nije primjenljivo
Da li je korišćena eksterna ekspertiza za sprovođenje RIA procesa i sačinjavanje RIA Izveštaja? U slučaju da jeste, opisati.	Da / Ne _____

PRVI DIO: REZIME IZVJEŠTAJA O RIA

(Najviše dvije stranice. Rezime izvještaja o RIA trebalo bi pripremiti nakon sprovođenja detaljne procjene uticaja i predstavljanja svih detalja sprovedene procjene uticaja u drugom dijelu Izvještaja o RIA. Rezime izvještaja o RIA treba da sadrži i ukratko predstavi samo glavne zaključke i preporuke detaljno sprovedene procjene uticaja.)

DEFINICIJA PROBLEMA I RAZLOG ZA INTERVENCIJU

Koji je ključni problem koji se razmatra?

Koji su njegovi uzroci i posljedice?

Ko je bio pogođen problemom i na koji način?

Zašto je potrebna intervencija Vlade / jedinice lokalne samouprave, i zašto sada?

(Maksimum 7 redova)

UTVRĐENI CILJEVI

Koji su ciljevi koji se žele ostvariti?

Opisati usklađenost ciljeva sa ciljevima javnih politika i/ili prioritetima Vlade / jedinice lokalne samouprave.

Koji su ključni indikatori koji će biti korišćeni za praćenje nivoa postizanja ciljeva, ili napretka ka njima?

(Maksimum 5 redova)

RAZMATRANE OPCIJE I PROCJENA NJIHOVOG UTICAJA

Ukratko predstaviti glavne opcije koje su uzete u razmatranje, uključujući opciju „bez djelovanja” (status quo), neregulatorne opcije i regulatorne opcije.

Ukratko objasniti na koji način bi svaka od opcija za koju je ocijenjeno da može da posigne zacrtane ciljeve i riješi identifikovane probleme - uticala na različite zainteresovane strane, uključujući ključne očekivane koristi za budžet, ekonomske koristi, društvene koristi i koristi za životnu sredinu, ali i troškove koje bi svaka od opcija prouzrokovala.

(Maksimum 10 redova)

PREPORUKA OPTIMALNE OPCIJE

Ukratko obrazložiti izbor opcije za koju je donijet zaključak da je optimalna, na osnovu ishoda procjene uticaja svake od razmatranih opcija za koju je ocijenjeno da može da posigne zacrtane ciljeve i riješi identifikovane probleme.

Obrazložiti koji su ključni očekivani pozitivni i negativni uticaji na budžet, ekonomski uticaji, društveni uticaji i uticaji na životnu sredinu odabrane opcije.

(Maksimum 5 redova)

Napomena: Kompletnu analizu za sve razmatrane opcije za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema bi trebalo prikazati u drugom dijelu Izvještaja o RIA i prilogima Izvještaju o RIA.

REZIME PROCJENE FISKALNOG UTICAJA

Ukratko predstaviti procjenu očekivanih prihoda/rashoda u srednjem roku za preporučenu opciju.

(Maksimum 4 reda)

KONSULTACIJE SA ZAINTERESOVANIM STRANAMA

Ukratko predstaviti ishode konsultacija sa zainteresovanim stranama – koje zainteresovane strane su konsultovane, na koji način su bile konsultovane, koji predlozi i sugestije su pristigli od zainteresovanih strana, na koji način su uvaženi i uključeni u predloženo rešenje, a ako nijesu – iz kojih razloga.

(Maksimum 6 redova)

SPROVOĐENJE I NADZOR NAD PRIMJENOM

Ukratko objasniti na koji način će biti organizovano sprovođenje i nadzor nad primjenom odabrane opcije (predloženog rešenja).

Precizirati koja/e će institucija/e biti odgovorna/e za sprovođenje odabrane opcije i nadzor nad njenom primjenom.

(Maksimum 7 redova)

PRAĆENJE SPROVOĐENJA I EVALUACIJA

Ukratko objasniti na koji način će biti organizovano praćenje sprovođenja izabrane opcije (predloženog rešenja) i evaluacija postignutih uticaja.

Precizirati koja/e će institucija/e biti odgovorna/e za praćenje sprovođenja odabrane opcije.

(Maksimum 7 redova)

IZVJEŠTAJ O RIA – DRUGI DIO: GLAVNA ANALIZA

(Prikazati detaljnu analizu glavnih uticaja i rizika razmatranih opcija, uključujući i analizu postojećeg stanja i indikatore koji će se koristiti kako bi se ocijenio napredak u ostvarivanju zacrtanih ciljeva. Koristiti se ovdje predloženom strukturom i pitanjima, kao i onim što je navedeno u Uputstvu o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju izvještaja o analizi uticaja propisa i u Vodiču za analizu uticaja propisa. Moguće je dodati priloge ovom izvještaju, kako bi se pružilo više informacija o sprovedenoj analizi, procijenjenim troškovima i koristima i/ili posebnim provjerama uticaja koje su rađene, sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama, itd.)

1. Definisanje problema i razlog za intervenciju

Definisati glavni problem koji se obrađuje. Opisati njegov obim i značaj.

Identifikovati i objasniti uzroke i posljedice glavnog problema.

Identifikovati grupe koje su pogođene problemom, uključujući upravu / privredne subjekte / udruženja i ostale organizacije civilnog sektora / građane, i objasniti kako je raspoređen uticaj, odnosno na koji način i u kom obimu je postojao do sada.

Ukazati i objasniti zašto problem nije bio riješen kroz postojeći regulatorni okvir. Ako je relevantno, navesti konkretne odredbe važećih propisa koje predstavljaju uzrok problema i obrazložiti.

Objasniti razlog za intervenciju - zašto Vlada / jedinica lokalne samouprave mora da interveniše.¹

Napomena: Koristiti pouzdane podatke i statistiku da bi se potkrijepila analiza, i navesti izvore tih podataka.

2. Utvrđivanje ciljeva

Koji su željeni ciljevi koje treba postići predloženom opcijom?

Opisati usklađenost ovih ciljeva sa ciljevima javnih politika i/ili prioritetima Vlade sadržanim u višim planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima.²

Koji su ključni indikatori na osnovu kojih će se mjeriti ispunjenje ciljeva i napredak u ostvarivanju istih? Navesti bazne i ciljane vrijednosti, kao i izvore provjere za svaki indikator.

¹ U skladu sa Uputstvom o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju izvještaja o analizi uticaja propisa, u postupku pripreme propisa na lokalnom nivou, predlagač propisa navodi i da li je propis posljedica zahtjeva na državnom nivou, odnosno navodi i zakonski osnov za donošenje propisa, da li je riječ o sopstvenim ili prenesenim nadležnostima, odnosno povjerenom poslu i kakav je odnos propisa prema strateškim dokumentima lokalne samouprave.

² U skladu sa Uputstvom o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju izvještaja o analizi uticaja propisa, ciljevi propisa na lokalnom nivou treba da budu u skladu sa ciljevima javnih politika i/ili prioritetima jedinice lokalne samouprave sadržanim u višim planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou te jedinice lokalne samouprave i finansijskim strateškim dokumentima jedinice lokalne samouprave.

Napomena: Ciljevi treba da budu definisani tako da budu konkretni, mjerljivi, ostvarljivi, realni i vremenski određeni.

3. Identifikacija i opis razmatranih opcija

Opisati opciju status quo („bez djelovanja“), kao i šta bi se dalje dešavalo sa problemom ukoliko bi izostala intervencija Vlade / jedinice lokalne samouprave. Da li je vjerovatno da bi problem bio riješen?

Koje alternative u odnosu na regulativu (neregulatorne opcije) su razmatrane? Koje od njih bi omogućile postizanje ciljeva?

Koje regulatorne opcije su razmatrane? Koje od njih bi omogućile postizanje ciljeva?

Napomena: Elaborirati status quo opciju, bar dvije alternativne opcije i jednu regulatornu (npr. izmjena ili dopuna postojećeg propisa ili donošenje novog).

Kod razmatranja regulatornih opcija, predstaviti i opcije koje se tiču samih rješenja razmatranih propisa.

3a. Procjena ekonomskih uticaja – Detaljan prikaz

Za svaku od opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema, odgovoriti na sledeća pitanja:

Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati razmatrana opcija - nabrojati pozitivne i negativne ekonomske uticaje, direktne i indirektne ekonomske uticaje?

Kako će razmatrana opcija uticati na funkcionisanje privrednih subjekata i privredu uopšte?

Koje troškove će primjena razmatrane opcije izazvati građanima i privredi (uključujući i troškove malim i srednjim preduzećima)?

Koje koristi će primjena razmatrane opcije izazvati građanima i privredi (uključujući i malim i srednjim preduzećima)?

Da li razmatrana opcija podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?

Napomena: Kvantifikovati ekonomske uticaje u što većoj mjeri.

3b. Procjena fiskalnog uticaja – Detaljan prikaz

Za svaku od opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema, odgovoriti na sledeća pitanja:

Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore i/ili budžeta lokalnih samouprava za sprovođenje svake od razmatranih opcija i u kom iznosu?

Da li će se sprovođenjem razmatrane opcije ostvariti prihod za budžet Crne Gore i/ili budžet lokalnih samouprava?

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

Napomena: Koristiti tabelu ispod za prikaz kvantifikovanih fiskalnih uticaja.

Procjena prihoda i rashoda na budžet Crne Gore u srednjem roku (3 godine) i/ili na budžet lokalnih samouprava, za svaku od opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema:

Fiskalni uticaj svake od razmatranih opcija				
Opcija	Prihodi	Godina X	Godina X+1	Godina X+2
	Rashodi			
1				

	Dodatne informacije			
Opcija 2	Prihodi			
	Rashodi			
	Dodatne informacije			
Opcija 3	Prihodi			
	Rashodi			
	Dodatne informacije			
Opcija 4	Prihodi			
	Rashodi			
	Dodatne informacije			

*Godina X - prva godina sprovođenja predloženog rješenja; Godina X+1 - druga godina sprovođenja predloženog rešenja; Godina x+2 - treća godina sprovođenja predloženog rješenja.

* Dodatne informacije - u ovom dijelu treba objasniti da li se prihodi/rashodi povećavaju ili smanjuju u odnosu na prihode / rashode koji su ostvareni shodno važećem propisu (propisu koji se mijenja / stavlja van snage za slučaj da je kao optimalna opcija predloženo donošenje propisa).

3c. Procjena društvenih uticaja – Detaljan prikaz

Za svaku od opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema, odgovoriti na sledeća pitanja:

Da li razmatrana opcija utiče na cijene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kom obimu?

Da li razmatrana opcija ima uticaj na tržište rada, zapošljavanje, uslove za rad i sindikalno udruživanje?

Da li razmatrana opcija utiče na zdravlje ljudi, na koji način i u kom obimu?

Da li razmatrana opcija utiče na kvalitet i dostupnost usluga sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema i sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama pripadnicima osetljivih društvenih grupa, na koji način i u kom obimu?

Da li razmatrana opcija ima rodno-senzitivne uticaje, odnosno uticaje na rodnu ravnopravnost? Da li podstiče rodnu ravnopravnost ili utiče na povećanje rodne neravnopravnosti? Da li ima različit uticaj na žene i muškarce? Opisati te uticaje, kao i mjere koje su predviđene za ublažavanje potencijalnih negativnih uticaja na rodnu ravnopravnost.

Napomena: Kvantifikovati društvene uticaje u što većoj mjeri.

3d. Procjena uticaja na životnu sredinu – Detaljan prikaz

Za svaku od opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema, odgovoriti na sledeća pitanja:

Da li razmatrana opcija utiče na životnu sredinu, na koji način i u kom obimu?

Predstaviti mjere kojima se ublažava negativan uticaj na životnu sredinu.

Napomena: Kvantifikovati uticaje na životnu sredinu u što većoj mjeri.

4. Poređenje opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema i izbor optimalne opcije

Da li pozitivne posljedice koje svaka od razmatranih opcija (za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje ciljeva i rješavanje identifikovanih problema) – opravdavaju troškove koje bi ova opcija stvorila?

Objasniti sledeće:

- koja razmatrana opcija sa sigurnošću omogućava postizanje ciljeva;
- koja razmatrana opcija vodi ka najvećim pozitivnim (direktnim i indirektnim) uticajima;
- koja razmatrana opcija vodi ka najvećim negativnim (direktnim i indirektnim) uticajima;
- koja razmatrana opcija je preferirana na osnovu povratne informacije dobijene od zainteresovanih strana?

Navesti koja je opcija ocijenjena kao optimalna i čije se sprovođenje predlaže. Sumirati njene prednosti u odnosu na ostale razmatrane opcije.

5. Konsultacije sa zainteresovanim stranama

Navesti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi procesa procjene uticaja i na koji način (uz pomoć kojih metoda konsultacija).

Koji ključni predlozi i komentari su pristigli od zainteresovanih strana tokom procesa konsultacije, i na koji način su uticali na predloženo rešenje? Koji predlozi i komentari su prihvaćeni, a koji nijesu prihvaćeni i iz kojih razloga?

Napomena: Posebno naznačiti da li je organizovana javna rasprava, kada i na koji način, a ako nije – kada će biti organizovana i na koji način.

6. Sprovođenje i nadzor nad primjenom

• Koje mjere i aktivnosti će biti sprovedene u cilju konzistentnog i potpunog sprovođenja predloženog rešenja i ko će biti zadužen za sprovođenje predloženog rešenja?

Nabrojati sve zakone koje treba mijenjati i dopuniti, sa planiranim rokom za njihovo usvajanje i institucijama nadležnim za njihovu izradu;

Nabrojati sve potrebne druge propise, sa planiranim rokom za njihovo usvajanje i institucijama nadležnim za njihovu izradu;

Nabrojati ostale ključne aktivnosti koje treba sprovesti (uspostavljanje nove/ih institucije/a, uvođenje novog/ih informacionog/ih sistema, obuke, informacione kampanje, etc.) sa planiranim rokom za njihovo sprovođenje i nadležnim institucijama.

• Objasniti kako će biti organizovan nadzor nad primjenom, koji će se alati i mehanizmi (mjere) koristiti kako bi se osigurala puna primjena (kaznene mjere, novčane kazne, izvještavanje, kontrole, inspekcijski nadzor, obuke, itd.), i koje institucije će biti nadležne za nadzor nad primjenom.

• Koji su rizici (potencijalne prepreke) za sprovođenje i nadzor nad primjenom predloženog rešenja, i na koji način će biti prevaziđene?

7. Praćenje sprovođenja i evaluacija

Objasniti kako će biti organizovano praćenje sprovođenja predloženog rešenja i na koji način će se vršiti?

Koja institucija će biti zadužena za praćenje sprovođenja predloženog rešenja?

Da li postoje planovi za evaluaciju stepena ispunjenja ciljeva, i ako da – na koji način i kada će evaluacija biti sprovedena?

Napomena: Objasniti na koji način će se mjeriti ispunjenje ciljeva kroz indikatore u odeljku "Utvrđivanje ciljeva".

Podgorica, _____ godine

Ministar/rukovodilac službe lokalne samouprave

POJEDNOSTAVLJENI RIA OBRAZAC KOJI SE SAČINJAVA U POSTUPKU PRIPREME STRATEŠKIH DOKUMENATA (STRATEGIJA, PLANOVA, PROGRAMA) I DRUGIH AKATA

ANALIZA UTICAJA PROPISA (RIA)

NAZIV PREDLOŽENE STRATEGIJE / PREDLOŽENOG PROGRAMA / AKCIONOG PLANA / DRUGOG AKTA³⁴

Predlog strategije / programa / akcionog plana / drugog akta

NADLEŽNO MINISTARSTVO / JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ministarstvo /

DATUM KADA JE RIA POSLATA NA MIŠLJENJE MINISTARSTVU FINANSIJA

IZVOR PREDLOŽENE STRATEGIJE / PREDLOŽENOG PROGRAMA / AKCIONOG PLANA / DRUGOG AKTA

Domaći / Međunarodni

DIREKTIVA / REGULATIVA EU (ako je primjenljivo)

Direktiva / Regulatorna / Nije primjenljivo

MEĐUNARODNI IZVOR PROPISA

POVEZANI PLANSKI I STRATEŠKI DOKUMENTI KOJIMA SE UTVRĐUJU OPŠTI PRAVCI RAZVOJA NA NIVOU CRNE GORE / JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE, I FINANSIJSKI STRATEŠKI DOKUMENTI

Navedi naziv relevantnog/ih planskog/ih i/ili strateškog/ih dokumenta/ata (druge strategije, programi, planovi, itd.) koji će se operacionalizovati / sprovesti putem primjene predložene strategije / predloženog programa / akcionog plana / drugog akta

DATUMI I INTERNET STRANICE ZA SPROVEDENU JAVNU RASPRAVU

Navedi datum/e javne rasprave i link za internet stranicu, ako je ista bila održana ili će se održati / Nije primjenljivo

Da li je korišćena eksterna ekspertiza za sprovođenje RIA procesa i sačinjavanje RIA Izvještaja? U slučaju da jeste, opisati.

Da / Ne

PRVI DIO: REZIME IZVJEŠTAJA O RIA

(Najviše dvije stranice. Rezime izvještaja o RIA trebalo bi pripremiti nakon sprovođenja detaljne procjene uticaja i predstavljanja svih detalja sprovedene procjene uticaja u drugom dijelu Izvještaja o RIA. Rezime izvještaja o RIA treba da sadrži i ukratko predstavi samo glavne zaključke i preporuke detaljno sprovedene procjene uticaja.)

PLANIRANE AKTIVNOSTI I PROCJENA NJIHOVOG UTICAJA

Ukratko predstaviti glavne aktivnosti koje su planirane, uključujući regulatorne i neregulatorne aktivnosti.

Ukratko objasniti na koji način će glavne planirane aktivnosti uticati na različite zainteresovane strane, uključujući ključne očekivane koristi za budžet, ekonomske koristi, društvene koristi i koristi za životnu sredinu, ali i troškove koje će planirane aktivnosti prouzrokovati.

(Maksimum 10 redova)

Napomena: Kompletnu analizu efekata bi trebalo prikazati u drugom dijelu Izvještaja o RIA i prilogima Izvještaju o RIA (ukoliko ih ima).

³ Ostaviti naziv relevantnog strateškog dokumenta za koji se sprovodi RIA.

⁴ Kada su akcioni planovi u pitanju, ako je riječ o akcionom planu koji prati i sastavni je dio strategije ili programa, RIA se sprovodi za oba strateška dokumenta i isto tako se RIA obrazac popunjava tako da se odnosi na oba strateška dokumenta (strategiju i prateći akcioni plan, odnosno program i prateći akcioni plan). Ako je u pitanju akcioni plan koji se samostalno sprovodi, RIA se sprovodi i RIA Obrazac se popunjava za taj strateški dokument.

KONSULTACIJE SA ZAJNTERESOVANIM STRANAMA

Ukratko predstaviti ishode konsultacija sa zainteresovanim stranama – koje zainteresovane strane su konsultovane, na koji način su bile konsultovane, koji predlozi i sugestije su pristigli od zainteresovanih strana, na koji način su uvaženi i uključeni u predložene aktivnosti, a ako nijesu – iz kojih razloga.

U slučaju da konsultacije sa određenim zainteresovanim stranama još uvijek nisu sprovedene za regulatorne aktivnosti (izmene i dopune postojećih i donošenje novih propisa), navesti koje su to zainteresovane strane, i na koji način i kada će konsultacije biti sprovedene.
(Maksimum 6 redova)

IZVJEŠTAJ O RIA – DRUGI DIO: GLAVNA ANALIZA
(Prikazati detaljnu analizu najznačajnijih uticaja planiranih aktivnosti i rizika za njihovo sprovođenje. Koristiti se ovdje predloženom strukturom i pitanjima, kao i onim što je navedeno u Uputstvu o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju izvještaja o analizi uticaja propisa i u Vodiču za analizu uticaja propisa. Moguće je dodati priloge ovom izvještaju, kako bi se pružilo više informacija o sprovedenoj analizi, procijenjenim troškovima i koristima i/ili posebnim provjerama uticaja koje su rađene, sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama, itd.)

Identifikacija i opis ključnih planiranih aktivnosti

Opisati ključne planirane aktivnosti, uključujući regulatorne (donošenje propisa) i neregulatorne aktivnosti.

Obrazložiti na koji način će ključne planirane aktivnosti doprinijeti rješavanju identifikovanih problema i postizanju zacrtanih ciljeva.

Dodatno pojasniti zbog čega je neophodno sprovesti regulatorne aktivnosti (donošenje propisa).

2a. Procjena ekonomskih uticaja – Detaljan prikaz

Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati planirane aktivnosti - nabrojati pozitivne i negativne ekonomske uticaje, direktne i indirektne ekonomske uticaje?

Kako će planirane aktivnosti uticati na funkcionisanje privrednih subjekata i privredu uopšte? Koje troškove će primjena planiranih aktivnosti izazvati građanima i privredi (uključujući i troškove malim i srednjim preduzećima)?

Koje koristi će primjena planiranih aktivnosti izazvati građanima i privredi (uključujući i malim i srednjim preduzećima)?

Da li planirane aktivnosti podržavaju stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?

Obrazložiti koji segment ekonomskih uticaja treba dodatno analizirati u predstojećem periodu prilikom pripreme planiranih propisa?⁵

Napomena: Kvantifikovati ekonomske uticaje u što većoj mjeri.

2b. Procjena fiskalnog uticaja – Detaljan prikaz

Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore i/ili budžeta lokalnih samouprava za sprovođenje planiranih aktivnosti i u kom iznosu?

Da li će se sprovođenjem planiranih aktivnosti ostvariti prihod za budžet Crne Gore i/ili budžet lokalnih samouprava?

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

Obrazložiti koji segment fiskalnih uticaja treba dodatno analizirati u predstojećem periodu prilikom pripreme planiranih propisa?⁶

⁵ Imajući u vidu da se prilikom izrade strateških dokumenata ne mogu precizno identifikovati i analizirati svi ekonomski efekti propisa planiranih strateškim dokumentom, naznačiti koji će to ekonomski efekti biti detaljno razmatrani prilikom donošenja tih konkretnih propisa.

⁶ Imajući u vidu da se prilikom izrade strateških dokumenata ne mogu precizno identifikovati i analizirati svi fiskalni efekti propisa planiranih strateškim dokumentom, naznačiti koji će to fiskalni efekti biti detaljno razmatrani prilikom donošenja tih konkretnih propisa.

Napomena: Koristiti tabelu ispod za prikaz kvantifikovanih fiskalnih uticaja.

Procjena prihoda i rashoda na budžet Crne Gore u srednjem roku (3 godine) i/ili na budžet lokalnih samouprava, za sprovođenje planiranih aktivnosti:

Fiskalni uticaj planiranih aktivnosti			
	Godina X	Godina X+1	Godina X+2
Prihodi			
Rashodi			
Dodatne informacije			

*Godina X - prva godina sprovođenja planiranih aktivnosti; Godina X+1 - druga godina sprovođenja planiranih aktivnosti; Godina x+2 - treća godina sprovođenja planiranih aktivnosti.

* Dodatne informacije - u ovom dijelu treba objasniti da li se prihodi/rashodi povećavaju ili smanjuju u odnosu na prihode / rashode koji su ostvareni u prethodnom planskom periodu.

2c. Procjena društvenih uticaja – Detaljan prikaz

Da li planirane aktivnosti utiču na cijene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kom obimu?

Da li planirane aktivnosti imaju uticaj na tržište rada, zapošljavanje, uslove za rad i sindikalno udruživanje?

Da li planirane aktivnosti utiču na zdravlje ljudi, na koji način i u kom obimu?

Da li planirane aktivnosti utiču na kvalitet i dostupnost usluga sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema i sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama pripadnicima osetljivih društvenih grupa, na koji način i u kom obimu?

Da li planirane aktivnosti imaju rodno-senzitivne uticaje, odnosno uticaje na rodnu ravnopravnost? Da li podstiču rodnu ravnopravnost ili utiču na povećanje rodne neravnopravnosti? Da li imaju različit uticaj na žene i muškarce? Opisati te uticaje, kao i mjere koje su predviđene za ublažavanje potencijalnih negativnih uticaja na rodnu ravnopravnost.

Obrazložiti koji segment društvenih uticaja treba dodatno analizirati u predstojećem periodu prilikom pripreme planiranih propisa?⁷

Napomena: Kvantifikovati društvene uticaje u što većoj mjeri.

2d. Procjena uticaja na životnu sredinu – Detaljan prikaz

Da li planirane aktivnosti utiču na životnu sredinu, na koji način i u kom obimu?

Predstaviti mjere kojima se ublažava negativan uticaj na životnu sredinu.

Obrazložiti koji segment uticaja na životnu sredinu treba dodatno analizirati u predstojećem periodu prilikom pripreme planiranih propisa?⁸

Napomena: Kvantifikovati uticaje na životnu sredinu u što većoj mjeri.

⁷ Imajući u vidu da se prilikom izrade strateških dokumenata ne mogu precizno identifikovati i analizirati svi društveni efekti propisa planiranih strateškim dokumentom, naznačiti koji će to društveni efekti biti detaljno razmatrani prilikom donošenja tih konkretnih propisa.

⁸ Imajući u vidu da se prilikom izrade strateških dokumenata ne mogu precizno identifikovati i analizirati sve efekte na životnu sredinu propisa planiranih strateškim dokumentom, naznačiti koji će to efekti na životnu sredinu biti detaljno razmatrani prilikom donošenja tih konkretnih propisa.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama

Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi procesa procjene uticaja i na koji način (uz pomoć kojih metoda konsultacija).

Koji ključni predlozi i komentari su pristigli od zainteresovanih strana tokom procesa konsultacije, i na koji način su uticali na predložene aktivnosti? Koji predlozi i komentari su prihvaćeni, a koji nijesu prihvaćeni i iz kojih razloga?

Navesti koje zainteresovane strane će biti konsultovane za regulatorne aktivnosti (izmjene i dopune postojećih i donošenje novih propisa), na koji način i kada će konsultacije biti sprovedene.

Podgorica, _____ godine

Ministar/rukovodilac službe lokalne samouprave

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

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. 3/12).

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 Ministarstva finansija.

Analiza efekata (eng. impact assessment ili impact analysis) predstavlja analitički i sistematičan proces na osnovu kog se korišćenjem podataka i informacija razmatraju potencijalni efekti propisa.

Obaveza sprovođenja analize uticaja propisa na lokalnom nivou propisana je 2018. godine, članom 71 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Na osnovu člana 71 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19 i 38/20), Ministarstvo finansija donijelo je Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", br. 105/20 od 29.10.2020).

Izvještaj o sprovedenoj RIA potpisuje predlagač propisa i dostavlja uz predlog odluke ili drugog propisa skupštini, odnosno predsjedniku opštine/gradonačelniku.

Uputstvo sadrži i rodnu dimenziju, što predstavlja dodatni napredak u obuhvatu analize uticaja propisa.

Postojeći institucionalni okvir propisuje obavezu procjene uticaja propisa. Međutim, praktična primjena procesa RIA u organima državne uprave i jedinica lokalne samouprave pokazuje da:

- analiza često ne sadrži ključne podatke o ekonomskim i fiskalnim posljedicama;
- postupak se ne sprovodi u ranim fazama izrade propisa;
- konsultacije zainteresovanih strana nijesu adekvatno sprovedene;
- nema jasnih indikatora i instrumenata nadzora.

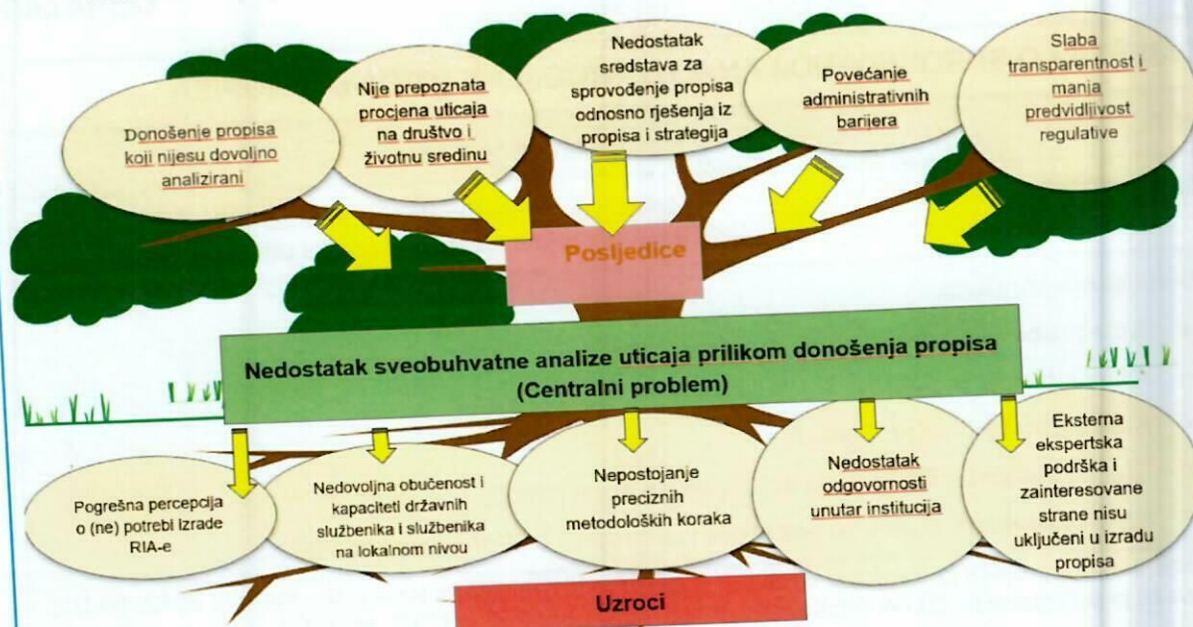
Uzroci problema:

- nepostojanje preciznih metodoloških koraka;
- nedovoljna obučenost i kapaciteti državnih službenika i službenika na lokalnom nivou;
- nedostatak odgovornosti unutar institucija.

Posljedice problema:

- donošenje propisa koji nijesu dovoljno analizirani;
- nije prepoznata procjena uticaja na društvo i životnu sredinu;

- povećanje administrativnih barijera;
- slaba transparentnost i manja predvidljivost regulative;
- rizik donošenja propisa sa negativnim uticajem na budžet i privredu.



Subjekti pogođeni problemom:

- ministarstva i jedinice lokalne samouprave u procesu izrade propisa;
- privreda, posebno MSP sector;
- građani;
- Vlada, zbog slabije informisanosti o efektima propisa.

Status quo opcija:

- nastavak donošenja propisa bez adekvatne analize odnosno procjene uticaja na društvo i životnu sredinu;
- smanjena konkurentnost ekonomije;
- otežano praćenje i evaluacija propisa;
- smanjenje povjerenja javnosti u process donošenja regulative.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Cilj je unapređenje kvaliteta pripreme propisa kroz primjenu standardizovane metodologije za procjenu uticaja propisa na državnom i lokalnom nivou.

Ovim uputstvom propisuje se sprovođenje analize uticaja, sačinjavanje izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja i dostavljanje tog izvještaja.

Analiza uticaja propisa se sprovodi i RIA izvještaj se sačinjava u postupku pripreme sledećih dokumenata:

- Nacrta zakona;
- Predloga propisa koje usvaja Vlada, uključujući uredbe i odluke;
- Predloga strateških dokumenata koje usvaja Vlada, uključujući strategije, akcione planove i

programe;

- Predloga drugih opštih akata koje usvaja Vlada;
- Predloge propisa koje usvajaju ministarstva, uključujući pravilnike;
- Predloge propisa organa lokalne samouprave, uključujući odluke, i strateških dokumenata koje usvaja Skupština, odnosno predsjednik opštine/gradonačelnik.

Analiza uticaja propisa obuhvata: definisanje problema i razloga za intervenciju, utvrđivanje ciljeva, identifikaciju i opis razmatranih opcija, procjenu ekonomskih uticaja, fiskalnih uticaja, društvenih uticaja uključujući i procjenu uticaja na rodnu ravnopravnost, i uticaja na životnu sredinu, poređenje opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema i izbor optimalne opcije, konsultacije sa zainteresovanim stranama, sprovođenje i nadzor nad primjenom, praćenje sprovođenja i evaluaciju.

Specifični ciljevi:

- ujednačavanje procedura izrade RIA-e
- obezbjeđivanje dosljednih minimalnih standarda u analizi
- identifikacija procjene ekonomskih uticaja, fiskalnih uticaja, uticaja na društvo i životnu sredinu
- unapređenje konsultacija sa zainteresovanim stranama
- jačanje transparentnosti procesa donošenja propisa
- razvoj internih kapaciteta organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave.

Novi predloženi RIA obrazac sadrži rezime RIA Izveštaja i ujedno cjelokupnog RIA procesa, kao i dodatne sekcije. U narednoj tabeli je dat prikaz postojećeg RIA obrasca i novog predloženog RIA obrasca:

Postojeći RIA obrazac		Novi predloženi RIA obrazac	
UVODNI DIO		UVODNI DIO	
		REZIME RIA IZVJEŠTAJA I PROCESA	
1	<u>Definisanje problema</u>		<u>Definisanje problema i razlog za intervenciju</u>
2	<u>Ciljevi</u>		<u>Utvrđivanje ciljeva</u>
3	<u>Opcije</u>		<u>Identifikacija i opis razmatranih opcija</u>
4	<u>Analiza uticaja</u>		<u>Procjena ekonomskih uticaja, fiskalnih uticaja, uticaja na društvo i životnu sredinu</u>
5	<u>Procjena fiskalnog uticaja</u>		<u>Poređenje opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema i izbor optimalne opcije</u>
6	<u>Konsultacije zainteresovanih strana</u>		<u>Konsultacije sa zainteresovanim stranama</u>
7	<u>Monitoring i evaluacija</u>		<u>Sprovođenje i nadzor nad primjenom</u>
8			<u>Praćenje sprovođenja i evaluacija</u>

Uvodni dio RIA obrasca je detaljniji. Traži se bolje povezivanje sa javnim politikama i procesom harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa EU zakonodavstvom. Kod rezimea svrha je da se ukratko

predstave samo glavni zaključci i preporuke sprovedenog RIA procesa i glavnog analitičkog dijela RIA obrasca. Izrađuje se nakon popunjavanja drugog, analitičkog dijela RIA Izvještaja. Glavni, analitički dio novog predloženog RIA obrasca je detaljniji u odnosu na postojeći RIA obrazac. Traži se opisivanje obima i značaja problema, kao i razlog za intervenciju. Kod analitičkog, glavnog dijela traži se definisanje ciljeva u skladu sa SMART principom (i već u ovom RIA koraku – uspostavljanje ključnih indikatora). Takođe, traži se identifikovanje i razmatranje *status quo* opcije, alternativa u odnosu na regulativu (neregulativnih opcija) i regulatornih opcija. Identifikacija preferirane opcije se ne traži već u ovom koraku RIA obrasca, već za to postoji posebna sekcija koja slijedi kasnije. Umjesto da akcenat procjene i analize uticaja bude samo na ekonomskim i fiskalnim uticajima i to predložene opcije - propisa, u novom RIA obrascu se zahtijeva identifikacija i analiza četiri ključna tipa uticaja: fiskalnih, ekonomskih, uticaja na društvo i životnu sredinu, i to za svaku od opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema.

Kod procjene fiskalnih uticaja – RIA obrazac sadrži manji broj pitanja, ali je potrebno analizirati sva ključna pitanja u skladu sa instrukcijama iz novog RIA Vodiča.

Sekcija o procjeni društvenih uticaja je nova.

Procjena društvenih uticaja – Detaljan prikaz

- ☐ Da li razmatrana opcija utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kom obimu?
- ☐ Da li razmatrana opcija ima uticaj na tržište rada, zapošljavanje, uslove za rad i sindikalno udruživanje?
- ☐ Da li razmatrana opcija utiče na zdravlje ljudi, na koji način i u kom obimu?
- ☐ Da li razmatrana opcija utiče na kvalitet i dostupnost usluga sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema i sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama pripadnicima osetljivih društvenih grupa, na koji način i u kom obimu?
- ☐ Da li razmatrana opcija ima rodno-senzitivne uticaje, odnosno uticaje na rodnu ravnopravnost? Da li podstiče rodnu ravnopravnost ili utiče na povećanje rodne neravnopravnosti? Da li ima različit uticaj na žene i muškarce? Opisati te uticaje, kao i mjere koje su predviđene za ublažavanje potencijalnih negativnih uticaja na rodnu ravnopravnost.

Napomena: Kvantifikovati društvene uticaje u što većoj mjeri.

Sekcija o procjeni uticaja na životnu sredinu je nova.

Procjena uticaja na životnu sredinu – Detaljan prikaz

- ☐ Da li razmatrana opcija utiče na životnu sredinu, na koji način i u kom obimu?
- ☐ Predstaviti mjere kojima se ublažava negativan uticaj na životnu sredinu.

Napomena: Kvantifikovati uticaje na životnu sredinu u što većoj mjeri.

Sekcija o poređenju razmatranih opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema, i izboru optimalne opcije, je nova.

Poređenje opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje zacrtanih ciljeva i rješavanje identifikovanih problema i izbor optimalne opcije

□ **Da li pozitivne posljedice koje svaka od razmatranih opcija za koju je ocijenjeno da omogućava postizanje ciljeva i rješavanje identifikovanih problema – opravdavaju troškove koje bi ova opcija stvorila?**

□ **Navesti koja je opcija ocijenjena kao optimalna i čije se sprovođenje predlaže, te, na osnovu sprovedene analize procjene uticaja opcija za koje je ocijenjeno da omogućavaju postizanje ciljeva/rješavanje identifikovanih problema, sumirati njene prednosti u odnosu na ostale razmatrane opcije, objašnjavajući sledeće:**

- **koja razmatrana opcija sa sigurnošću omogućava postizanje ciljeva;**
- **koja razmatrana opcija vodi ka najvećim pozitivnim i sporednim uticajima;**
- **koja razmatrana opcija vodi ka najvećim negativnim i sporednim uticajima;**
- **koja razmatrana opcija je preferirana na osnovu povratne informacije dobijene od zainteresovanih strana?**

Sekcija RIA Obrasca o sprovedenim konsultacijama i dalje sadrži samo ključna pitanja.

Postojeća sekcija u RIA Obrascu o monitoringu i evaluaciji – podijeljena je na dvije nove sekcije:

- Sprovođenje i nadzor nad primjenom i Praćenje sprovođenja i evaluacija.

Uvedena su dva nova RIA obrasca:

- RIA koja se sačinjava u postupku pripreme zakona, uredbi, odluka i pravilnika i
- pojednostavljeni RIA obrazac koji se sačinjava u postupku pripreme strateških dokumenata (strategija, planova, programa) i drugih akata.

Uspostavljanje pune RIA-e u Crnoj Gori predstavlja važan korak ka unapređenju kvaliteta regulatornog procesa i jačanju transparentnosti javnih politika i propisa. Ministarstvo finansija u saradnji sa SIGMA-om radi na unapređenju standarda za implementaciju pune RIA-e u Crnoj Gori.

Implementacija pune RIA-e podrazumijeva:

- Sveobuhvatnu RIA-u: pored uticaja na privredu, građane i budžet, podrazumijeva i očekivani uticaj predloženog regulatornog rješenja na društvo (uključujući uticaj na rodnu ravnopravnost) i životnu sredinu, prije nego što se donese odluka o njegovoj implementaciji;
- Donošenje novog Uputstva o sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa (RIA): uputstvom se propisuje sprovođenje analize uticaja, sačinjavanje izvještaja o sprovedenoj analizi uticaja i dostavljanje tog izvještaja Ministarstvu finansija na mišljenje.
- Donošenje novog Priručnika za procjenu uticaja propisa: priručnik definiše sve korake koje je potrebno sprovesti u procesu pripreme RIA analize, kao i mogućim tehnikama analize. Namijenjen je svima koji su uključeni u izradu ili praćenje sprovođenja javnih politika, kroz osmišljavanje, razvoj i sprovođenje strateških dokumenata i propisa, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou u Crnoj Gori.
- Unapređenje kapaciteta službenika na državnom i lokalnom nivou kroz obuke.

Usklađenost ciljeva: Program reforme javne uprave 2022–2026.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba**

razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).

- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Opcija 1 – Status quo

- i dalje se izrađuju RIA-e neujednačenog kvaliteta
- povećan rizik donošenja propisa sa negativnim efektima na građane i privredu
- otežan monitoring fiskalnih i administrativnih posljedica

Opcija 2 – Neregulatorna intervencija

- nedostatak obavezujućeg karaktera
- ograničen efekat na kvalitet propisa

Opcija 3 – Donošenje Uputstva (preferirana opcija)

- standardizuju se metodološke faze
- identifikuju se procjene ekonomskih uticaja, fiskalnih uticaja, uticaja na društvo i životnu sredinu
- omogućava se nadzor i evaluacija
- podržava se fiskalna odgovornost.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Pozitivni uticaji:

- unapređenje kvaliteta propisa;
- usklađivanje metodologije među institucijama;
- smanjenje troškova nastalih donošenjem neefikasnih propisa;
- veća transparentnost i odgovornost.

Izveštaj o analizi uticaja propisa dostavlja se na obrascu koji je sastavni dio ovog uputstva. Obrazac o analizi uticaja propisa sadrži rezime koji treba ukratko da predstavi glavne zaključke i preporuke detaljno sprovedene procjene uticaja, i analitički dio koji treba da prikaže detaljnu analizu postojećeg stanja, ciljeva koje treba postići i indikatore uz pomoć kojih će se pratiti nivo ostvarenosti ciljeva, razmatranih opcija i očekivanih uticaja svake od opcija, kao i institucionalnog okvira i mjera za sprovođenje, nadzor nad primjenom, praćenje i evaluaciju.

Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi.

Propis ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.

Propis ne proizvodi biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju propisa nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.

Nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, kao ni tokom određenog vremenskog perioda.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Nisu neophodna finansijska sredstva za tekuću fiskalnu godinu.

Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

U saradnji sa SIGMA-om, a u cilju uspostavljanja pune RIA-e izrađeno je:

- Uputstvo o sačinjavanju Izvještaja o analizi uticaja propisa (RIA);
- novi RIA obrazac;
- nova metodologija za izradu pune RIA-e.

Tokom pripreme Uputstva sprovedene su konsultacije sa:

- predstavnicima ministarstava odnosno predstavnicima RIA mreže na državnom nivou
- predstavnicima opština odnosno predstavnicima RIA mreže na lokalnom nivou
- predstavnicima privrednih udruženja

Primjedbe su razmatrane i prihvaćene, posebno u dijelu preciziranja razrađenih metodoloških faza RIA procesa.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?

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

Moguće prepreke za implementaciju propisa: nedostatak kapaciteta službenika i otpor promjenama u državnoj upravi/jedinicama lokalne samouprave.

Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa:

- kontinuirane obuke;
- praćenje broja i kvaliteta izrađenih analiza.

Glavni indikatori uspjehnosti:

- procentualni rast broja urađenih RIA analiza
- kvalitet analiza po standardima Uputstva
- broj urađenih konsultacija tokom RIA procesa
- smanjenje administrativnih troškova propisa.

Ministarstvo finansija će biti zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa.

Podgorica, 22.12. 2025. godine

MINISTAR
Novica Vuković

