



***IZVJEŠTAJ O KVALITETU
PRIMJENE ANALIZE UTICAJA
PROPISA (RIA) U CRNOJ GORI ZA
2021. GODINU***

Podgorica, jun 2022. godine

SADRŽAJ

1. ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?	9
2. ANALIZE UTICAJA PROPISA – REGULATORNI OKVIR.....	11
3. ANALIZA UTICAJA PROPISA - INSTITUCIONALNI OKVIR.....	14
4. RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ	15
5. PRIMJENA RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2021. GODINE	16
6. KVALITET PRIMJENE RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2021. GODINE.....	20
7. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA.....	33
8. SARADNJA SA UPRAVOM ZA KADROVE	35
9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	37
10. PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE KVALITETA	38

1. ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA (RIA)?

RIA (Regulatory Impact Assessment) razmatra i mjeri koristi, troškove i efekte nove ili izmijenjene regulative. Smatra se korisnim regulatornim alatom koji obezbjeđuje empirijske podatke i sveobuhvatnu analizu, na osnovu koje donosioci odluka mogu da procijene kakve su posljedice njihovih odluka, odnosno kakve opcije imaju na raspolaganju.

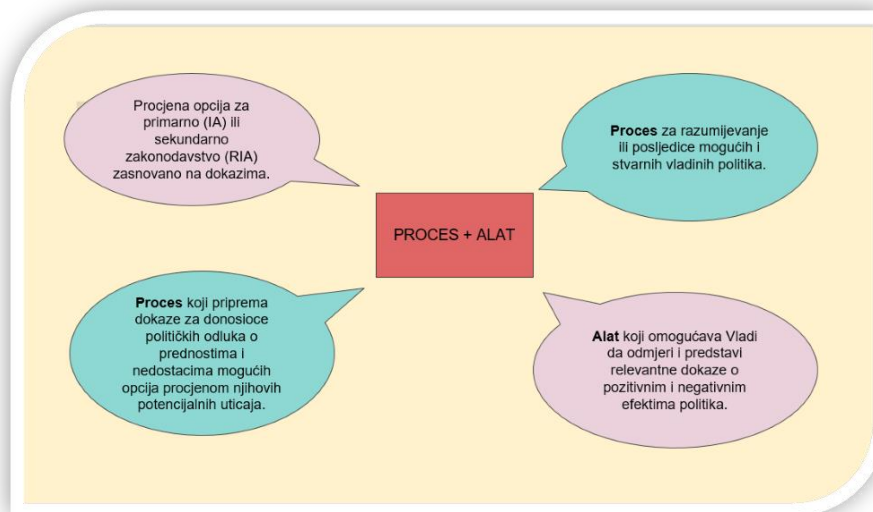
Analiza uticaja propisa predstavlja proces od nekoliko koraka koji imaju za cilj da analitički i sistematski odgovore na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna, i ako jeste koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem.

Izveštaj o analizi uticaja propisa sastoji se od sedam djelova:

- Definisane problema;
- Ciljevi;
- Opcije;
- Analiza uticaja;
- Procjena fiskalnog uticaja,
- Konsultacije zainteresovanih strana;
- Monitoring i evaluacija.

Obrazac RIA izvještaja utvrđuje konkretna pitanja koja ministarstvima pomažu da se koncentrišu na relevantne informacije koje treba uključiti u svaki od djelova ovog izvještaja.

Slika 1 - RIA (proces+alat)



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

- Nudi analitički okvir da se ispituju razlozi zašto je izmjena postojeće prakse potrebna, da se razmotre razne opcije za ostvarenje cilja i da se razumiju posljedice predloga;

- Pomaže u procjeni i prikazu vjerovatnih troškova i koristi i pripadajućih rizika određenog predloga na društvo;
- Obezbeđuje zainteresovanim stranama van Vlade, na koje će predlog imati uticaja, detaljnije informacije o implikacijama propisa, kako bi pravovremeno ukazali na eventualne nedostatke predloženih rješenja.

RIA je namijenjena donosiocima odluka da bolje razumiju efekte regulative i time donesu kvalitetnije odluke, svim zainteresovanim stranama da razumiju kako će propisi uticati na njihov život ili poslovanje.

RIA je platforma za komunikaciju sa zainteresovanim stranama da bi Vlada donosila kvalitetnije odluke i politike.

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

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

Od formalnog uvođenja RIA-e do danas, Ministarstvo finansija je dalo preko 3000 mišljenja na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa sa aspekta implikacija na poslovni ambijent (tabela 1).

Tabela 1 - Broj mišljenja po godinama

RIA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ukupno
Ukupno	299	429	329	380	312	350	467	385	216	428	3.595

Posljednjih nekoliko godina najčešće se na mišljenje dostavljaju podzakonska akta, što se može vidjeti iz tabele 2.

Tabela 2 - Broj mišljenja po kategorijama-zakoni, podzakonska akta, ostala dokumenta

RIA	Zakoni	Podzakonska akta	Ostala dokumenta	Ukupno
2016	82	120	110	312
2017	125	110	115	350
2018	102	221	144	467
2019	75	162	148	385
2020	34	104	78	216
2021	87	214	127	428
Ukupno	505	931	722	2.158

Korisni savjeti, metodološka i organizaciona uputstva za ministarstva u vezi sa svakom fazom postupka sprovođenja analize dio su Priručnika za analizu efekata propisa (RIA). U njemu su takođe utvrđeni osnovni principi pri odlučivanju o dubini analize i mogućim izuzecima kada RIA nije neophodna. U izuzetke spada Predlog zakona o budžetu, zakoni koji se bave posljedicama vanrednih situacija, kao i zakoni o nacionalnoj bezbjednosti. U svrhu boljeg razumijevanja RIA-e, koristi se i Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa ("Sl. list CG", br. 09/12), čiji je sastavni dio Obrazac Izvještaja o analizi uticaja propisa.

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

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

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, 2020 i 2021. godina).

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

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

U cilju jačanja kapaciteta službenika na lokalnom nivou, tokom 2021. godine, održana je jedna obuka na lokalnom nivou, za opštinu Tuzi (6 službenika) i Golubovci (2 službenika).

3. ANALIZA UTICAJA PROPISA - INSTITUCIONALNI OKVIR

Direkcija za analizu efekata regulative (RIA) u okviru Direktorata za finansijski sistem i finansijske tehnologije Ministarstva finansija, ima ulogu kontrole kvaliteta analiza efekata propisa, koju pripremaju ministarstva, organi uprave i drugi državni organi.

Direkcija je, između ostalog, zadužena za:

- Koordinaciju i sprovođenje politike i procedura neophodnih za efikasno sprovođenje analize efekata propisa;
- Analiziranje izvještaja o sprovedenoj analizi efekata propisa koje su pripremila ministarstva, organi državne uprave i drugi državni organi u postupku predlaganja zakona i drugih propisa i davanje mišljenja o njihovoj relevantnosti i usklađenosti sa standardima izrade analize efekata propisa;
- Davanje mišljenja sa aspekta uticaja zakona i drugih propisa na poslovni ambijent i građane;
- Pružanje pomoći i stručnih mišljenja kako bi se obezbijedilo da izvještaji o analizi efekata propisa budu urađeni na način da se predstave svi efekti nove regulative na građane, privredu i državu;
- Ostvarivanja komunikacije sa međunarodnim i domaćim organizacijama iz ove oblasti u cilju unaprijeđenja stanja i uvođenja inovacija;
- Obezbjeđenje uslova za povećanje transparentnosti u procesu pripreme analiza efekata propisa.

Pored ocjene kvaliteta pripremljenih RIA, Ministarstvo finansija daje mišljenja i sa aspekta uticaja propisa na poslovni ambijent i budžet, tzv. BIA (business impact assessment) i FIA (fiscal impact assessment).

Direkcija za analizu efekata regulative sagledava uticaj na poslovni ambijent, dok Direktorat za budžet sagledava uticaj propisa na budžet i o tome se izdaje zajedničko mišljenje.

Dodatno, analizom je utvrđeno da se u pojedinim slučajevima i drugi direktorati Ministarstva finansija uključuju u pripremu mišljenja, poput *Direktorata za poreski i carinski sistem*, kada je u pitanju poreska politika, *Direktorat za imovinsko pravne poslove*, kada su u pitanju imovinska prava, kao i *Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države*, za propise koji se odnose na lokalne samouprave i društva u većinskom vlasništvu države.

4. RIA KROZ SIGMA IZVJEŠTAJ

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

Izveštaj obuhvata period od jula 2017. godine do jula 2021. godine, dok su se podaci prikupljali tokom perioda februar-maj 2021. godine. Izveštaj je objavljen u novembru 2021. godine.

Oblasti koje se ocjenjuju su: Strateški okvir reforme javne uprave; Razvoj politike i koordinacija; Državna uprava i upravljanje ljudskim resursima; Odgovornost; Pružanje usluga i Upravljanje javnim finansijama. Kvalitet RIA analize opisuje se kroz oblast: „Razvoj politike i koordinacija“, odnosno izrada politika zasnovanih na dokazima (evidence based policy).

U dijelu Izveštaja koji opisuje proces kreiranja politika i izradu zakona istaknuto je poboljšanje kvaliteta analiza uticaja propisa (RIA). Vrijednost pokazatelja „Izrada politike koja je zasnovana na dokazima“ je 3, što je poboljšanje u odnosu na 2 iz procjene 2017. godine. Glavni razlog za bolju ocjenu je relativno poboljšanje kvaliteta analize u analiziranim RIA uzorcima.

Tabela 3 - Ocjena RIA-e prema SIGMA Izvještaju (novembar 2021. godine)

Indikator 2.10.1 - Izrada politike koja je zasnovana na dokazima						
Ovaj pokazatelj mjeri funkcionisanje kreiranja politike koja je zasnovana na dokazima. Ocjenjuje pravne zahtjeve i praksu u vezi sa korišćenjem osnovnih konsultativnih procesa, procjenom uticaja na budžet i procjenom uticaja. Ocjenjuje se dostupnost dokumenata za obuku i smjernice za procjenu uticaja, uspostavljanje funkcije kontrole kvaliteta i kvalitet analize koja podržava odobravanje nacрта zakona.						
Vrijednost indikatora 2021 (↑ od 2017)	0	1	2	3	4	5
				Bodovi 2021	Trend (2017)	
1. Regulisanje i upotreba osnovnih analitičkih alata i tehnika za procjenu potencijalnog uticaja nacрта novih zakona				2/2	=	
2. Regulisanje i upotreba procjene uticaja na budžet prije odobravanja politika				3/3	+2	
3. Regulisanje i upotreba procjena uticaja RIA-e				2/3	=	
4. Dostupnost smjernica o procjeni uticaja				2/2	=	
5. Kontrola kvaliteta procjene uticaja				2/3	=	
6. Kvalitet analize u procjeni uticaja				7/15	+4	
Ukupno				18/28	+6	

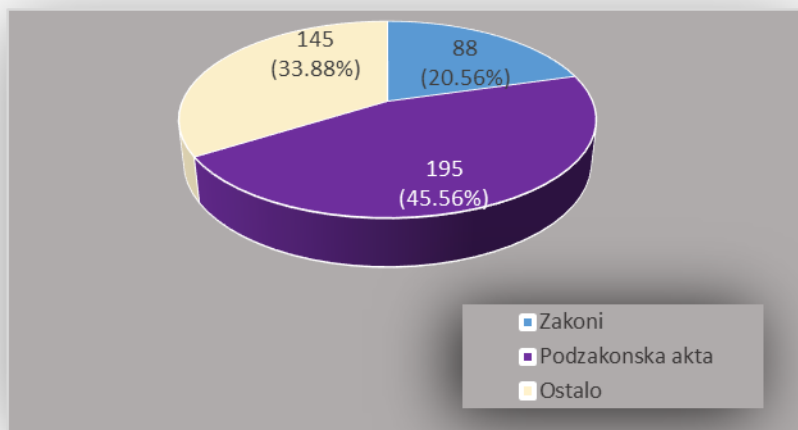
Izvor: Monitoring Report, The Principles of Public Administration, November 2021

5. PRIMJENA RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2021. GODINE

Tokom 2021. godine Ministarstvo finansija je dalo ukupno 428 mišljenja na predloge akata i prateće izvještaje o analizi uticaja propisa. Od ukupno 428 akata, za 1 propis predlagač je, saglasno članu 33 stav 2 Poslovnika Vlade Crne Gore dostavio obrazloženje da ne treba vršiti RIA-u.

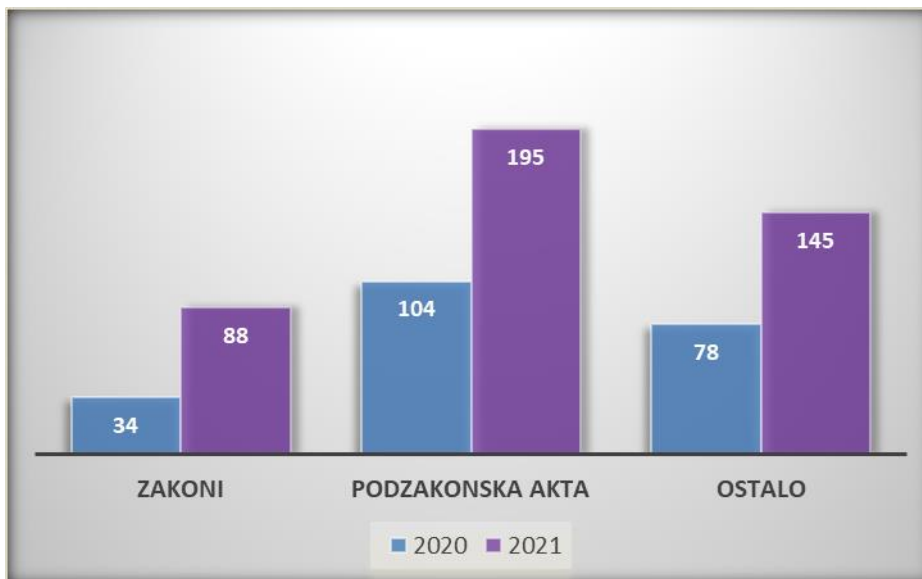
Od posmatranih 428 akata, 88 (20.56%) su se odnosila na zakone, 195 (45.56%) na podzakonska akta i 145 (33.88%) na ostala strateška dokumenta (strategije, akcione planove, programe, sporazume, informacije).

Grafik 1 – Ukupan broj propisa u 2021. godini



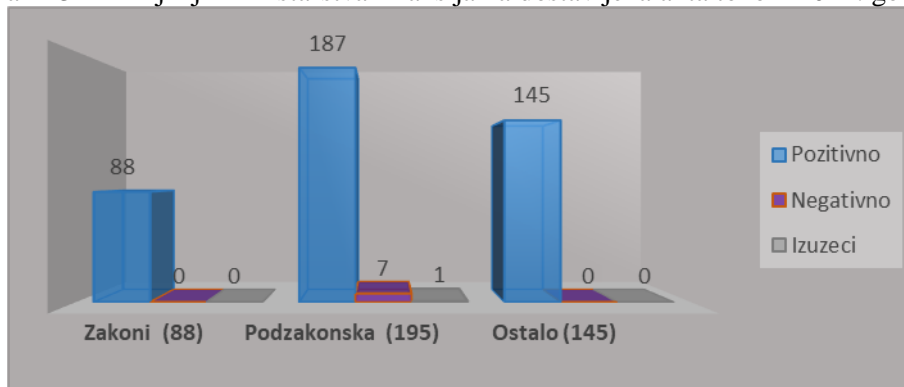
Upoređujući sa 2020. godinom, može se konstatovati da je Ministarstvu finansija tokom 2021. godine dostavljeno oko 38,63% više zakona, 53,33 % više podzakonske regulative i 53,79% više ostalih dokumenata (strategije, akcioni planovi, programi, sporazumi, informacije, pri čemu najčešće sporazumi).

Grafik 2 – Uporedni prikaz obrađenih propisa za period 2020-2021



Od ukupno 88 zakona, 88 (100%) je imalo pozitivno mišljenje. Od ukupno 195 podzakonskih akata, 187 (95.89%) je imalo pozitivno, dok je 7 (3.58%) bilo sa negativnim mišljenjem, a za 1 (0.51%) propis nije rađena analiza uticaja propisa.¹ Na sva ostala dokumenta (145) Ministarstvo finansija je dalo pozitivno mišljenje.

Grafik 3 – Mišljenja Ministarstva finansija na dostavljena akta tokom 2021. godine



Ministarstvo finansija u postupku davanja mišljenja na propis, odnosno RIA-u pruža konstantnu podršku predlađačima propisa u pronalaženju načina za što kvalitetniju analizu kada su u pitanju aspekti koje obuhvata RIA. S tim u vezi, važno je naglasiti da su konačna mišljenja rezultat prethodnih konsultacija, korekcija RIA izvještaja u nekoliko iteracija, što implicira punu

¹ RIA nije rađena za *Predlog odluke o izmjenama Statuta društva sa ograničenom odgovornošću "Centar za ekotoksikološka ispitivanja"* – Podgorica za šta je predlađač dostavio obrazloženje: "Ukazujemo da se Predlogom odluke, Statut usklađuje sa Odlukom o povećanju osnovnog kapitala doo "Centar za ekotoksikološka ispitivanja"- Podgorica ("Sl. list CG", br. 077/2020), koju je donijela Vlada Crne Gore, kao osnivač Društva, kao i da se vrši izmjena sjedišta Društva, te da zbog navedenih izmjena nije potrebno sprovesti analizu procjene uticaja propisa."

posvećenost i dobru komunikaciju i saradnju službenika Ministarstva finansija sa predlagačima propisa.

U nastavku se nalazi broj datih mišljenja po institucijama, sa podjelom na zakonska, podzakonska akta i ostala dokumenta, za 2021. godinu:

Tabela 4 – Broj datih mišljenja po institucijama²

	Zakoni			Podzakonska akta			Ostala dokumenta			Ukupno
	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	poz	neg	izuzeci	
MPNKS	1	-	-	1	-	-	10	-	-	12
MFSS	27	-	-	6	-	-	5	-	-	38
MOD	-	-	-	18	-	-	30	-	-	48
MUP	5	-	-	4	-	-	4	-	-	13
MEPPU	1	-	-	54	5	1	16	-	-	77
MKI	8	-	-	28	2	-	4	-	-	42
MVP	-	-	-	9	-	-	3	-	-	12
MPŠV	2	-	-	15	-	-	11	-	-	28
MZD	4	-	-	6	-	-	5	-	-	15
MPLJMP	9	-	-	-	-	-	8	-	-	17
MER	28	-	-	12	-	-	25	-	-	65
MJDM	3	-	-	10	-	-	6	-	-	19
KEI	-	-	-	23	-	-	18	-	-	41
GSV	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
UKUPNO	88	-	-	187	7	1	145	-	-	428

Iz tabele se jasno vidi da je **najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja** upućen od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (77 od ukupnog broja od 428), a potom slijede Ministarstvo ekonomskog razvoja (65) i Ministarstvo odbrane (48). Ostala ministarstva uputila su 42 i manje od 42 zahtjeva.

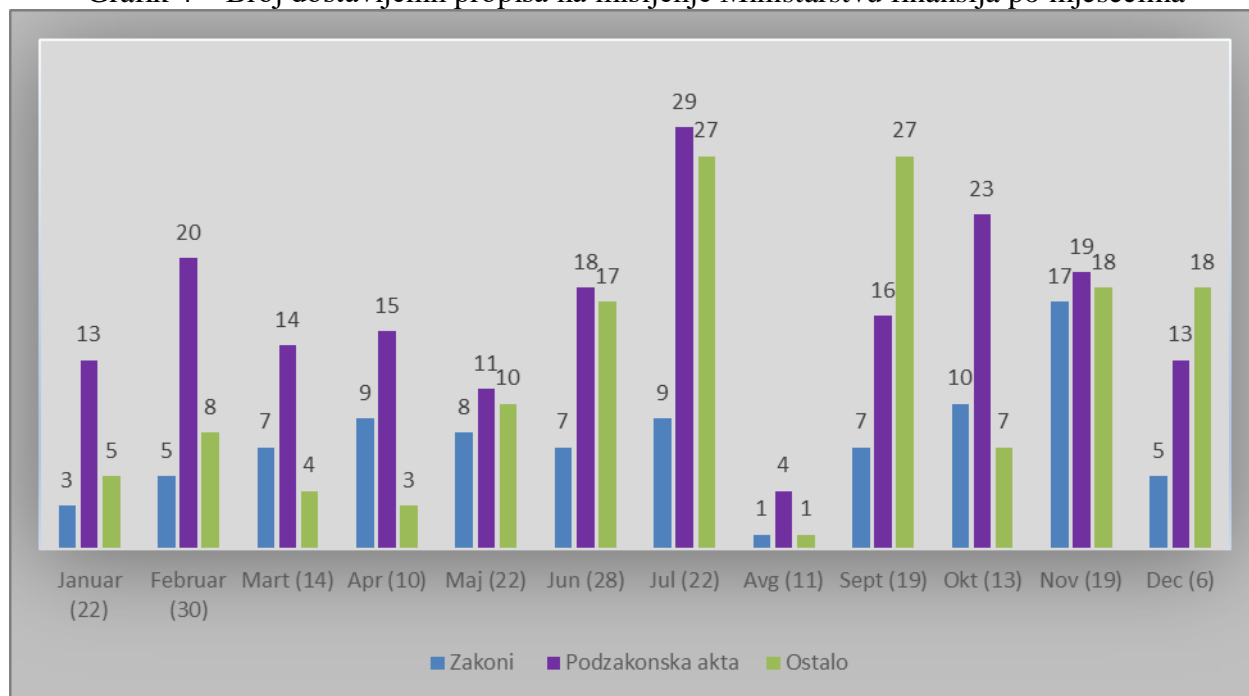
Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na zakone i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva ekonomskog razvoja (28 zakona od ukupnog broja od 88 zakona), Ministarstva finansija i socijalnog staranja (27), a potom slijede Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava (9), Ministarstvo kapitalnih investicija (8), Ministarstvo unutrašnjih poslova (5), Ministarstvo zdravlja (4), Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (3), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2). Po 1 propis uputili su: Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma. Ministarstvo odbrane i Ministarstvo vanjskih poslova nisu dostavili nijedan zakon tokom 2021. godine.

² MPNKS -Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta; MFSS - Ministarstvo finansija i socijalnog staranja; MOD- Ministarstvo odbrane; MUP-Ministarstvo unutrašnjih poslova; MEPPU-Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; MKI- Ministarstvo kapitalnih investicija; MVP- Mininistarstvo vanjskih poslova; MPŠV- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; MZD-Ministarstvo zdravlja; MPLJMP-Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava; MER- Ministarstvo ekonomskog razvoja; MJDM-Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija; KEI-Kancelarija za evropske integracije; GSV-Generalni sekretarijat Vlade.

Kada su u pitanju zahtjevi za davanjem mišljenja na podzakonska akta i prateće RIA analize, najveći broj je upućen od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (60 od ukupnog broja od 195), zatim slijede Ministarstvo kapitalnih investicija (30), Kancelarija za evropske integracije (23), Ministarstvo odbrane (18), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (15). Ostala ministarstva uputila su manje od 15 zahtjeva. Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava nije uputilo nijedan podzakonski akt tokom 2021. godine. Za jedan podzakonski akt predlagači su, saglasno članu 33 stav 2 Poslovnika Vlade Crne Gore dostavili obrazloženje da ne treba vršiti RIA-u.

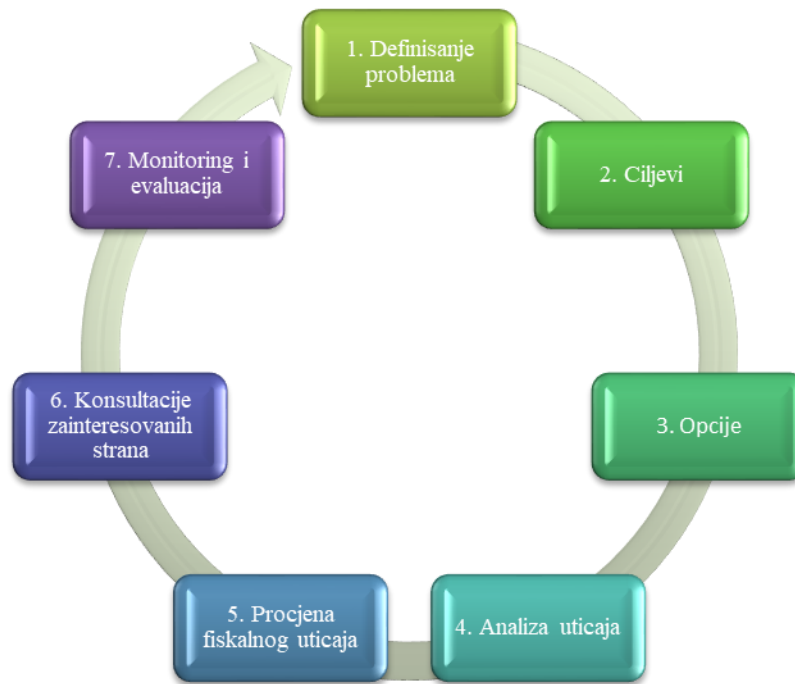
Upućeno je i 145 zahtjeva za davanjem mišljenja **na ostala dokumenta** (strategije, akcioni planovi, programi, sporazumi, informacije, pri čemu najčešće sporazumi). Najveći broj zahtjeva za davanjem mišljenja upućen je od strane Ministarstva odbrane (30). Ministarstvo ekonomog razvoja uputilo je 25 zahtjeva, Kancelarija za evropske integracije 18, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma 16, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 11. Ostala ministarstva dostavila su manje od 11 predmeta.

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



6. KVALITET PRIMJENE RIA-e U CRNOJ GORI TOKOM 2021. 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 5 – Ocjene po oblastima RIA-e za 2021. godinu

OBLAST	U skladu sa standardima kvaliteta	Djelimično odgovara standardima kvaliteta	Ne zadovoljava standarde kvaliteta
1. Definisanje problema	395	32	-
2. Ciljevi	389	38	-
3. Opcije	351	69	7
4. Analiza uticaja	388	39	-
5. Procjena fiskalnog uticaja	381	46	-
6. Konsultacije zainteresovanih strana	375	51	1
7. Monitoring i evaluacija	357	68	2

Posmatrajući ocjene po oblastima RIA-e za uporedne periode 2020. i 2021. godinu, evidentno je značajno unaprijeđenje kvaliteta u svim oblastima.

Takođe, posmatrajući oblasti RIA-e ocijenjene ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” u 2021. godini, konstatuje se da je to učešće najniže kod oblasti Opcije, budući da postoji prostor za unaprijeđenje vještina za identifikovanje različitih opcija za rješavanje problema.

Tabela 6 – Uporedni prikaz ocjena po oblastima RIA-e 2020-2021

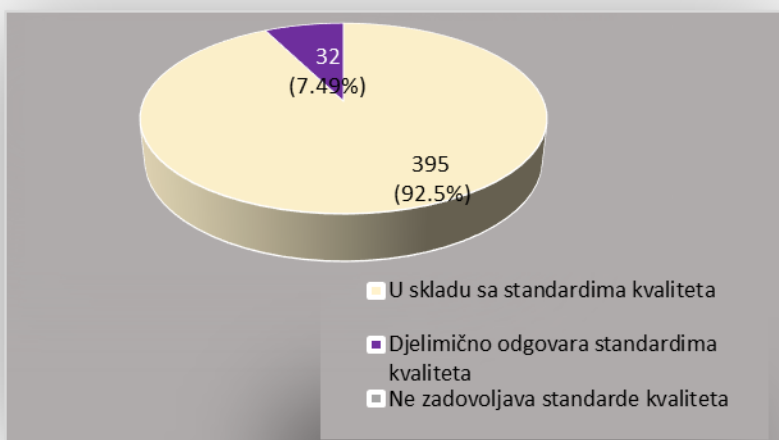
OCJENA		U skladu sa standardima kvaliteta		Djelimično odgovara standardima kvaliteta		Ne zadovoljava standarde kvaliteta	
OBLASTI	Godina	Broj akata	% u ukupnom	Broj akata	% u ukupnom	Broj akata	% u ukupnom
1. Definisane probleme	2020	189	89.6%	18	8.5%	4	1.9%
	2021	395	92.5%	32	7.49%	-	-
2. Ciljevi	2020	182	86.3%	26	12.3%	3	1.4%
	2021	389	91.1%	38	8.8%	-	-
3. Opcije	2020	171	81.04%	28	13.27%	12	5.69%
	2021	351	82.2%	69	16.16%	7	1.63%
4. Analiza uticaja	2020	142	67.3%	61	28.9%	8	3.8%
	2021	378	88.52%	49	11.47%	-	-
5. Procjena fiskalnog uticaja	2020	176	83.41%	33	15.63%	2	0.96%
	2021	381	89.23%	46	10.77%	-	-
6. Konsultacije zainteresovanih strana	2020	145	68.72%	64	30.33%	2	0.95%
	2021	375	87.82%	51	11.94%	1	0.23%
7. Monitoring i evaluacija	2020	152	72.04%	56	26.54%	3	1.42%
	2021	357	83.60%	68	15.92%	2	0.47%

Korak 1 – DEFINISANJE PROBLEMA

Na osnovu izvršene analize možemo zaključiti da su najbolje ocijenjeni odgovori u okviru prvog dijela analize. Naime, evidentirano je da u okviru ove oblasti predlagači propisa gotovo i da nisu imali poteškoća da odgovore na pitanja koja se odnose na definisanje problema koje treba predloženi akt da riješi, uzroke problema, posljedice problema, definisanje oštećenih subjekata.

Tokom 2021. godine sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta” bilo je 395 RIA ili 92.5%, sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta” 32 ili 7.49%. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 5).

Grafik 5 – Ocjene RIA-e za oblast DEFINISANJE PROBLEMA



U cilju daljeg unaprijeđenja ovog dijela, preporučuje se korišćenje alata: SWOT analiza, PESTLE analiza, Drvo problema, Analiza zainteresovanih strana 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 389 ili 91.1% RIA, djelimično kod 38 ili 8.8% RIA. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “*ne zadovoljava standarde kvaliteta*” (grafik 6). Kao kriterijumi za određivanje kvaliteta ovog dijela RIA analize uzeti su: mjerljivost ciljeva, realnost ciljeva, jasnost ciljeva, kao i jasno vremensko određenje cilja.

Grafik 6 – Ocjene RIA-e za oblast CILJEVI

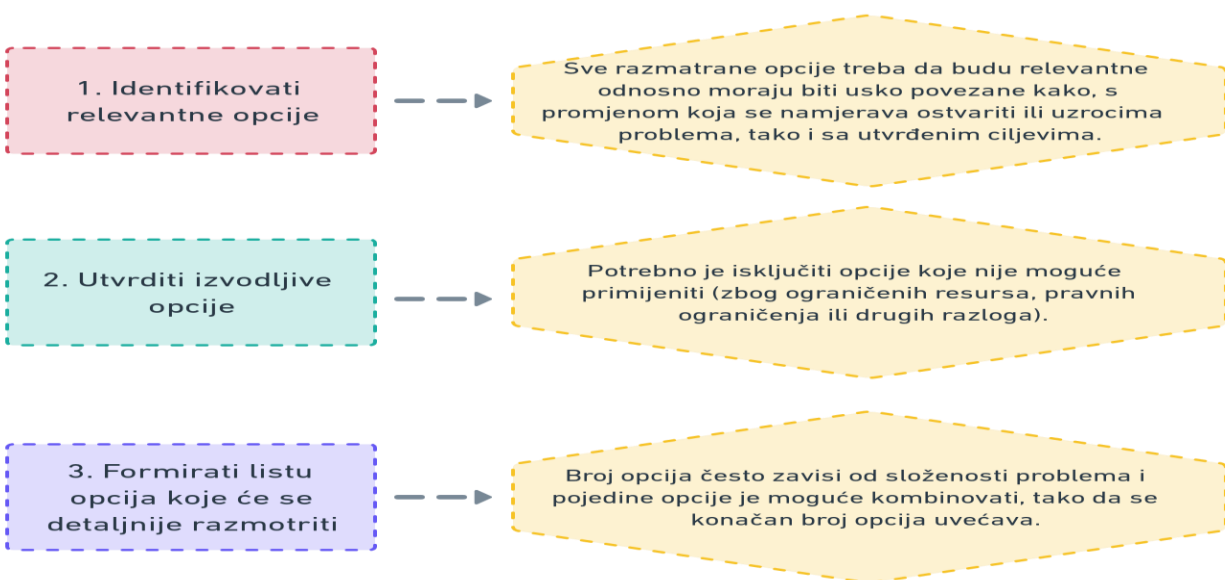


Korak 3 – OPCIJE

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

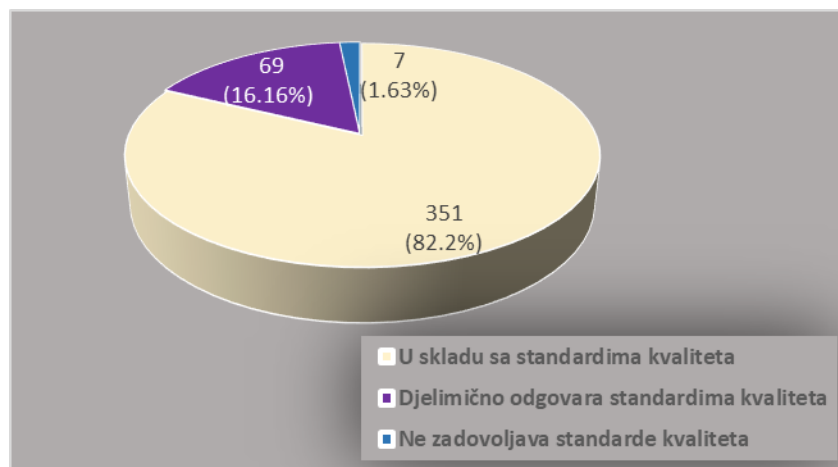
U ovoj fazi analize efekata poželjno je proći tri koraka do izbora optimalne opcije:

Slika 3 - Proces razmatranje opcija



Analiza je pokazala sljedeće: 351 ili 82.2% RIA ocijenjeno je ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 69 ili 16.16% “djelimično odgovara standardima kvaliteta” i 7 ili 1.63% “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 7).

Grafik 7 – Ocjene RIA-e za oblast OPCIJE

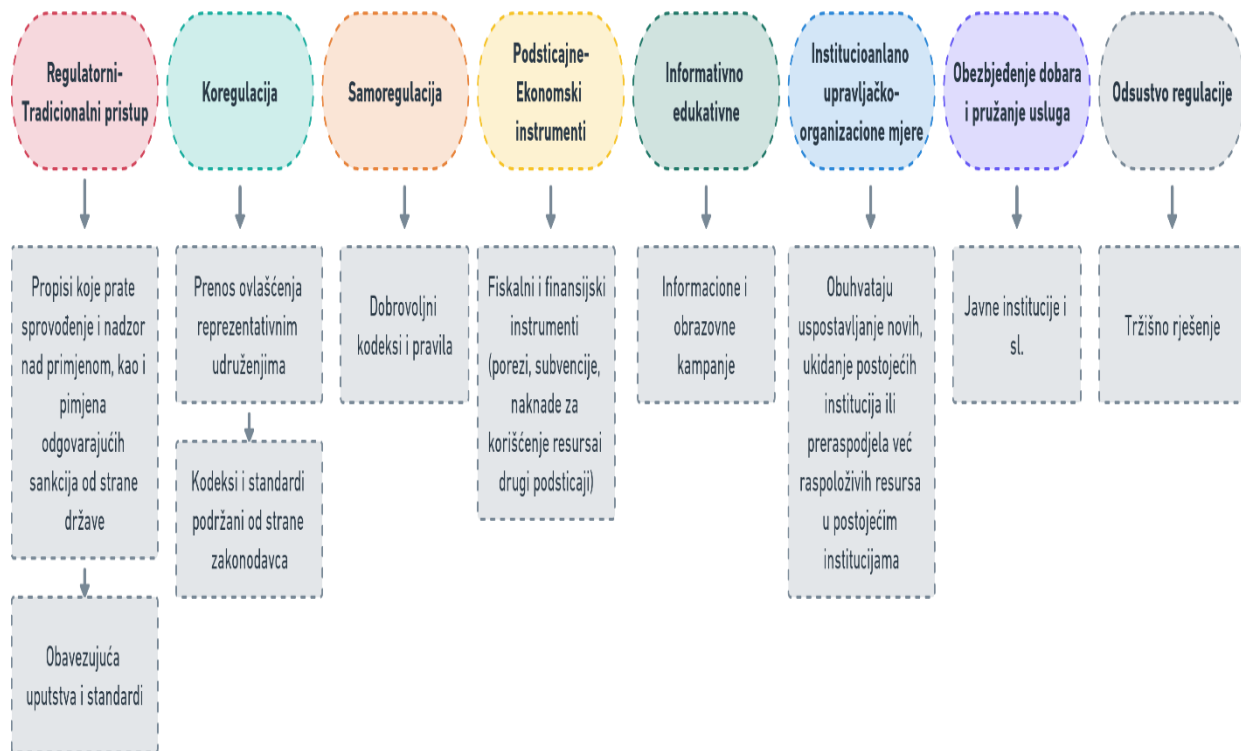


Upoređujući sa podacima iz 2020. godine povećan je broj RIA koje su bile „u skladu sa standardima kvaliteta“ za 1.16%. Takođe je povećan broj RIA koje su ocijenjene ocjenom „djelimično odgovara standardima kvaliteta“ za 2.89%, dok je broj RIA koje „ne zadovoljavaju standarde kvaliteta“ smanjen za 4.06%.

Potreba unaprijeđenja ove oblasti je definisana i u prethodnim analizama, budući da ministarstva u rijetkim slučajevima razmatraju dodatne opcije kao što su „status quo“ i neregulatorna intervencija.

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

Slika 4 - Izbor opcija



Broj opcija za razmatranje zavisi od složenosti problema. Treba imati u vidu načelo proporcionalnosti, tako da se lica koja sprovode analizu fokusiraju na značajne opcije.

Korak 4 – ANALIZA UTICAJA

Prilikom ocjenjivanja ovog dijela RIA izvještaja, uzeto je u obzir sljedeće:

- navođenje i kvantifikovanje pozitivnih i negativnih efekata,
- obrazlaganje uticaja propisa na konkurenciju i biznis barijere,
- kvantifikovanje troškova koje propisi nameću malim i srednjim preduzećima, kao i kvantifikovanje administrativnog opterećenja.

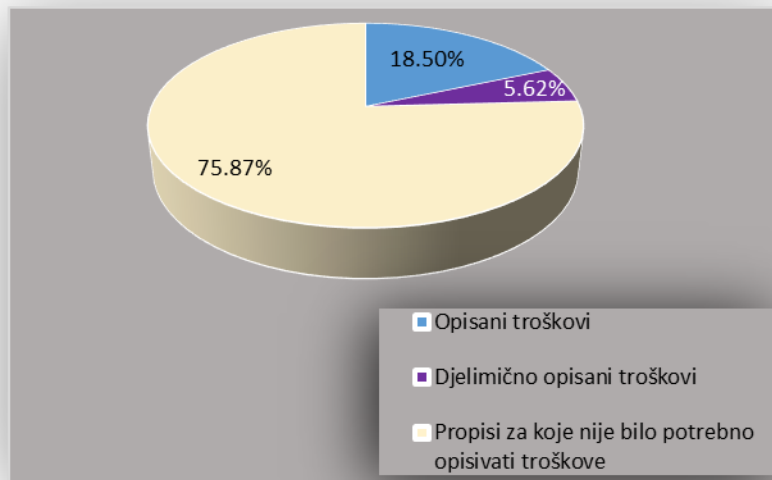
Za više od polovine regulatornih rješenja koja su predlagana tokom 2021. godine (za 324 od 427 propisa ili 75.87%) nije bilo potrebno sprovesti detaljnu analizu u ovom dijelu, uvažavajući da nisu imala za rezultat kreiranje dodatnih administrativnih postupaka i naknada za građane i privredu (tabela 4).

Tabela 7 – Analiza troškova

	Opisani troškovi	Djelimično opisani troškovi	Nedovoljno opisani troškovi	Propisi za koje nije bilo potrebno opisivati troškove
Zakoni	15	7	0	66
Podzakonska akta	56	13	0	125
Ostalo	8	4	0	133
UKUPNO	79	24	0	324
	18.5%	5.62%	/	75.87%

Konstatovano je da je za 103 propisa bilo potrebno opisati potencijalne troškove za građane i privredu koji bi nastali kao rezultat primjene propisa, što procentualno iznosi 24.12% u odnosu na sve propise dostavljene na mišljenje tokom 2021. godine. Od navedenog broja, bilo je 79 RIA sa dobro opisanim troškovima (18.5%), 24 RIA sa djelimično opisanim troškovima (5.62%) – grafik 8.

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



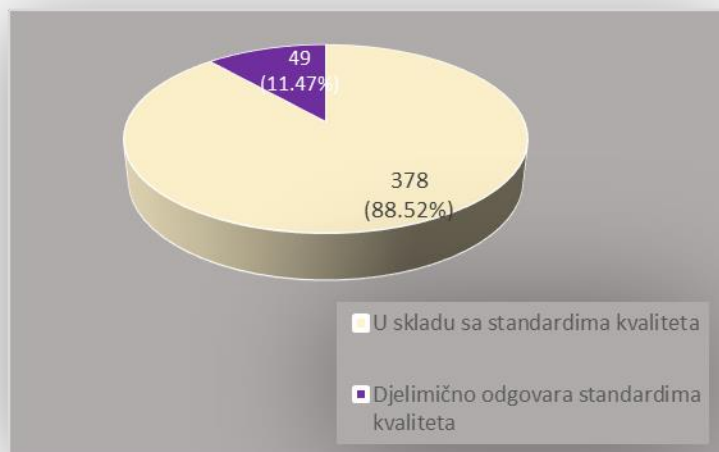
U ovom dijelu ministarstva preferiraju definisanje pozitivnih direktnih uticaja na poslovni ambijent koji proizilaze iz primjene propisa. Nerado se iznose negativni i indirektni uticaji. Evidentno je deskriptivno predstavljanje uticaja, dok treba zahtijevati češće kvantifikovanja istih. Tokom direktnih konsultacija sa predlagačima propisa, Ministarstvo finansija nastoji da ukaže na korišćenje kvantitativnih tehnika, kako bi se unaprijedio RIA Izvještaj. Kako troškovi nijesu samo novčani izdaci definisani propisom (već i utrošak vremena, dodatne aktivnosti – poput dolaska do određenog mjesta gdje se predaje dokumentacija, kopiranje, otvaranje računa i sl.) neophodno je kroz dodatne obuke upoznati predlagače sa načinom obračuna troškova. Jedna od opcija je korišćenje Modela standardnog troška (Holandski model ili standard cost model). Model standardnog troška predstavlja jednostavan način mjerenja administrativnih troškova i administrativnog opterećenja nametnutog propisima i razlaže:

- procedure (tzv. informacioni zahtjevi);
- administrativne aktivnosti;
- vrijeme i trošak obavljanja;
- administrativni trošak i administrativno opterećenje.

Ukoliko se posmatra kompletan indikator *Analiza uticaja* konstatuje se da je tokom 2021. godine:

- sa ocjenom “*u skladu sa standardima kvaliteta*” bilo 378 RIA ili 88,52 %, sa ocjenom “*djelimično odgovara standardima kvaliteta*” 49 ili 11,47%. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene sa ocjenom “*ne zadovoljava standarde kvaliteta*” (grafik 9).

Grafik 9 – Ocjene RIA-e za oblast ANALIZA UTICAJA

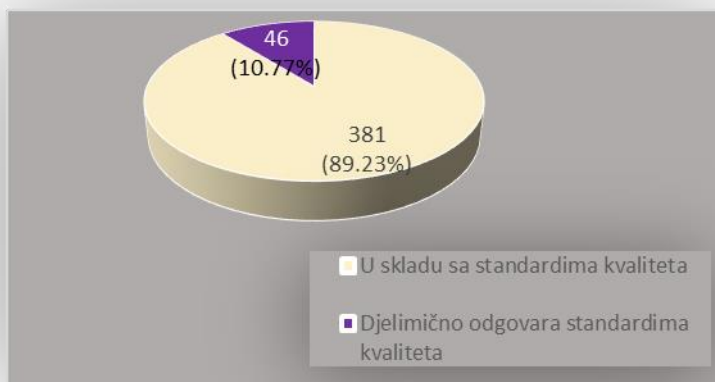


Korak 5 – PROCJENA FISKALNOG UTICAJA

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

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 381 ili 89.23 % RIA bilo je sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 46 ili 10.77% bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”. Nije bilo RIA-a koje su ocijenjene 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.

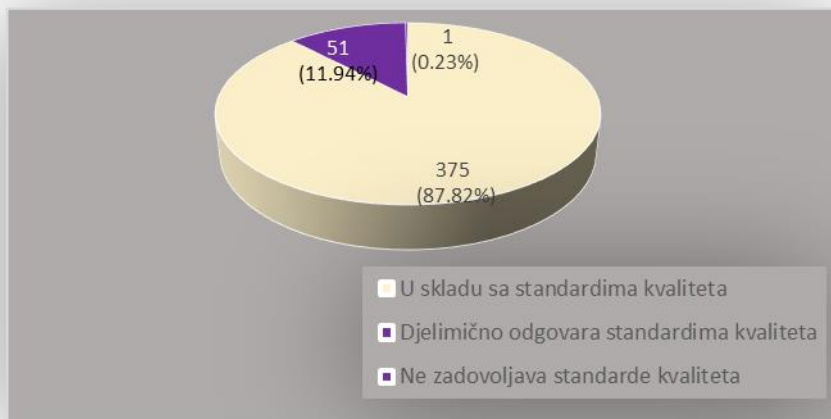
Takođe, bilo bi poželjno u RIA Izvještaj uključiti i trogodišnje planiranje budžeta za sva regulatorna rješenja. Kako bi se detaljnije i preglednije prikazali iznosi troškova za implementaciju propisa, u saradnji sa Direktoratom za budžet, do kraja 2022. godine, RIA obrazac će biti izmijenjen u ovom dijelu.

Korak 6 – KONSULTACIJE ZAINTERESOVANIH STRANA

Pretposljednji korak odnosi se na konsultacije zainteresovanih strana, gdje je potrebno na sistematizovan način navesti i rezultate sprovedene javne rasprave. Konsultacije predstavljaju strukturisan način traženja relevantnih informacija od stakeholdera. Navedeno ima za cilj povećavanje učešća građana i uopšteno transparentnosti rada ministarstava, smanjenje rizika od neželjenih efekata, kao i unaprjeđenje implementacije propisa.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 375 ili 87.82 % RIA je bilo sa ocjenom “u skladu sa standardima kvaliteta”, 51 ili 11.94 % bilo je sa ocjenom “djelimično odgovara standardima kvaliteta”, dok je 1 ili 0.23 % sa ocjenom “ne zadovoljava standarde kvaliteta” (grafik 11):

Grafik 11 – Ocjene RIA-e za oblast KONSULTACIJE



Kod ovog dijela RIA analize zabilježen je rast kod ocjene “u skladu sa standardima kvaliteta” za 19.1% u odnosu na 2020. godinu.

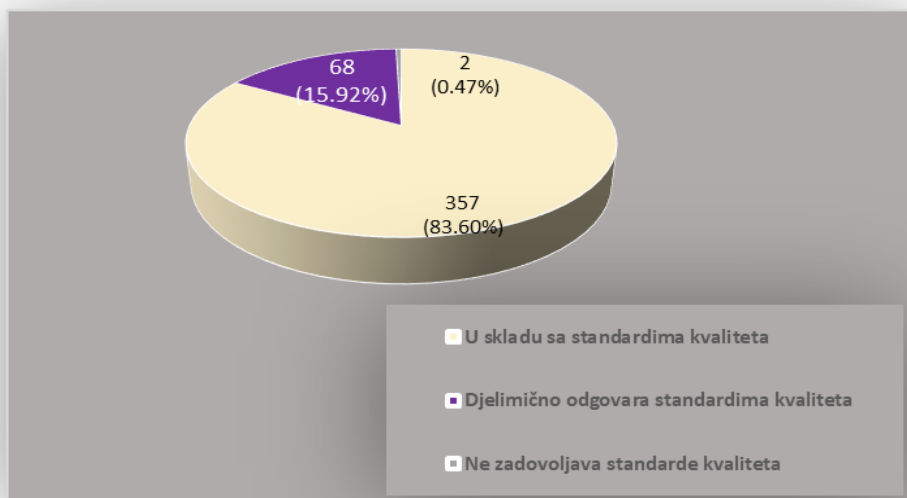
Kako su konsultacije sa glavnim zainteresovanim stranama i pogođenim grupama presudne za uspjeh u razradi javnih politika, treba i dalje raditi na njihovom unaprjeđenju. Fokus je potrebno staviti na konsultacijama kao procesu, a ne trenutku ili periodu u pripremi regulative koji se veže za javnu raspravu. Pored javnih rasprava, neophodno je obrazložiti i sastave eventualnih radnih grupa koje su formirane u cilju pripreme regulative, kao i ostale procese rada. Takođe, neophodno je detaljno opisati komunikaciju sa privrednim udruženjima, odnosno ukoliko nije ostvarena potrebno je navesti razloge za takvu odluku.

Korak 7 – MONITORING I EVALUACIJA

Posljednji korak se odnosi na monitoring i evaluaciju. U ovom dijelu je potrebno utvrditi potencijalne prepreke za implementaciju propisa, mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi, kao i ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa. Osnovna svrha praćenja jeste da se osigura da predlagač propisa dobija povratnu informaciju o rezultatima sprovedene opcije. Praćenjem realizacije dobija se odgovor na pitanje da li mjera rješava definisani problem.

Od ukupnog broja analiziranih RIA, 357 ili 83.60% RIA bilo je sa ocjenom “*u skladu sa standardima kvaliteta*“, 68 ili 15.92% bilo je sa ocjenom “*djelimično odgovara standardima kvaliteta*“, dok su 2 ili svega 0.47% sa ocjenom “*ne zadovoljava standarde kvaliteta*” (grafik 12).

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



Kod ovog indikatora zabilježen je napredak u odnosu na 2020. godinu (kod ocjene “*u skladu sa standardima kvaliteta*“ od 11.56%). I dalje postoji prostor za bolje identifikovanje mjera i mjerljivih indikatora za ostvarenje postavljenih ciljeva.

7. ZBIRNI REZULTAT ANALIZE KVALITETA RIA

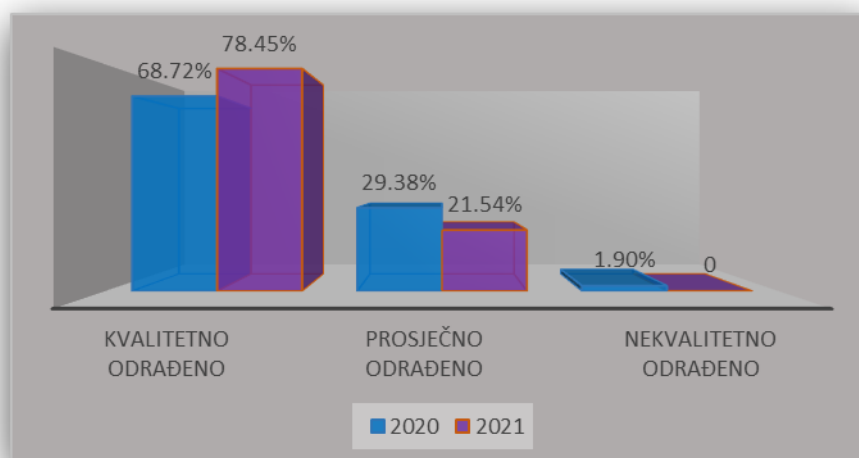
Na osnovu vrednovanja dostavljenih odgovora za svaku oblast, dodijeljena je konačna ocjena za svaku RIA-u posebno. Na osnovu izvršene analize sa ocjenom “*kvalitetno odrađeno*” bilo je 335 ili 78.45% RIA, sa ocjenom “*prosječno odrađeno*” 92 ili 21.54% RIA-a, dok nije bilo RIA sa ocjenom “*nekvalitetno odrađeno*”.

Tabela 8 – Ocjene kompletnih RIA izvještaja

OCJENA	Kvalitetno odrađeno	Prosječno odrađeno	Nekvalitetno odrađeno
Zakoni	68	20	/
Podzakonska akta	154	40	/
Ostalo	113	32	/
UKUPNO	335	92	/
	78.45%	21.54%	/

U poređenju sa 2020. godinom evidentno je unaprijeđenje kvaliteta pripremljenih RIA izvještaja za 10% (grafik 13):

Grafik 13 – Uporedni prikaz ocjena cjelokupnih RIA



Kako je prikazano na grafiku, tokom 2021. godine nije bilo nekvalitetno odrađenih RIA, što nije karakterisalo 2020. godinu, kada je procenat nekvalitetno odrađenih RIA iznosio 1,90%.

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

Tabela 9 – Primjeri dobre prakse

	Propis	Predlagač propisa
Zakoni		
1.	Predlog zakona o elektronskom dokumentu	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija
2.	Predlog zakona o kontrolnoj listi izvoza robe dvostruke namjene	Ministarstvo ekonomskog razvoja
3.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
4.	Predlog zakona o mirnom rješavanju sporova	Ministarstvo ekonomskog razvoja
5.	Predlog zakona o volontiranju	Ministarstvo ekonomskog razvoja
6.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o autorskim i srodnim pravima	Ministarstvo ekonomskog razvoja
7.	Predlog zakona o zaštiti građana Crne Gore koji se upućuju na rad u inostranstvo	Ministarstvo ekonomskog razvoja
8.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu	Ministarstvo ekonomskog razvoja
Odluke		
1.	Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog tijela za bezbjednost saobraćaja na putevima	Ministarstvo kapitalnih investicija
Ostala dokumenta		
1.	Predlog strategije digitalne transformacije CG 2022-2026 sa Akcionim planom za 2022. i 2023. godinu	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija
2.	Predlog strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranje terorizma za period 2022-2025. godina sa pratećim Akcionim planom za period 2022-2023. godina	Ministarstvo unutrašnjih poslova
3.	Predlog nacionalnog plana za održivu upotrebu sredstava za zaštitu bilja za period 2021-2026. godina	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprovreda
4.	Predlog strategije za unaprijeđenje kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2019-2023, sa akcionim planom za 2021. godinu	Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava
5.	Predlog akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024, za 2021. godinu	Ministarstvo unutrašnjih poslova
6.	Predlog programa za kontrolu populacije pasa u Crnoj Gori	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprovreda
7.	Predlog akcionog plana za sprovođenje strategije	Ministarstvo pravde, ljudskih i

	manjinske politike za period 2021-2022. godina	manjinskih prava
8.	Predlog nacionalnog programa zaštite potrošača 2022-2024 sa Akcionim planom za 2022. godinu	Ministarstvo ekonomskog razvoja
9.	Predlog strategije razvoja nacionalnog brenda 2022-2026	Ministarstvo ekonomskog razvoja

8. SARADNJA SA UPRAVOM ZA KADROVE

U cilju jačanja institucionalnih kapaciteta relevantnih resora, Ministarstvo finansija i Uprava za kadrove pripremili su specifičan Program obuke iz oblasti Analize efekata propisa-RIA, krajem 2020. godine. Program je dodatno unaprijeđen tokom 2021. godine. Svrha donošenja programa je unaprijeđenje specifičnih znanja i tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja. Unaprijeđenjem stručnih znanja i vještina službenika na državnom i lokalnom nivou, poboljšaće se kvalitet pripremljenih RIA i bolje sagledavanje posljedica propisa na funkcionisanje državne administracije za sva regulatorna rješenja.

Ovim programom se stvaraju kadrovski kapaciteti koji su neophodni kako bi se kvalitetnije i efikasnije sagledavali efekti propisa na sistem u cjelini.

Program obuhvata 4 modula, koji su posvećeni elementima procedure sprovođenja Analize efekata propisa (RIA) prilikom izrade nove regulative i strateških dokumenata.

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

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

Treći modul se odnosi na fiskalnu analizu, gdje će učesnici razviti vještine za mjerenje troškova implementacije rješenja koja su predviđena regulativom i kvalitetniju procjenu fiskalne implikacije novih regulatornih rješenja.

Četvrti modul se odnosi na praktičan rad na konkretnim primjerima RIA-e i rekapitulaciju naučenog u prethodna tri modula.

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

Tokom 2021. godine, u saradnji sa Upravom za kadrove, održano je ukupno 6 obuka u skladu sa pripremljenim Programom za sprovođenje specijalističkih obuka za obavljanje tehničkih vještina kada je u pitanju izrada RIA Izvještaja. Obuke su organizovane za: Ministarstvo finansija (9 službenika), Ministarstvo unutrašnjih poslova (6 službenika), Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta (4 službenika), Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo vanjskih poslova (15 službenika) i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo unutrašnjih poslova (14 službenika). Takođe, u cilju jačanja kapaciteta službenika

na lokalnom nivou, tokom 2021. godine, održana je jedna obuka za opštinu Tuzi (6 službenika) i Golubovci (2 službenika).

Uzimajući u obzir rezultate analize o kvalitetu primjene RIA-e za 2021. godinu, i dalje postoji potreba za unaprijeđenjem vještina za sveobuhvatniju izradu RIA-e. S tim u vezi, pripremljen je plan obuka za 2022. godinu.

9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

- ❖ Ministarstva dostavljaju RIA analizu u skladu sa Poslovníkom Vlade Crne Gore.
- ❖ Kvalitet RIA analiza podignut je na veći nivo u odnosu na prethodni izvještajni period (2016-2020. godina).
- ❖ Poređenjem 2020. i 2021. godine bilježi se unaprijeđenje kvaliteta u svim oblastima/koracima RIA-e:
 - ✓ Definisane problema;
 - ✓ Ciljevi;
 - ✓ Analiza opcija;
 - ✓ Analiza uticaja;
 - ✓ Procjena fiskalnog uticaja;
 - ✓ Konsultacije zainteresovanih strana;
 - ✓ Monitoring i evaluacija.
- ❖ Oblasti RIA-e koje je potrebno i dalje unaprijeđivati su:
 - ✓ Analiza opcija;
 - ✓ Analiza uticaja;
 - ✓ Procjena fiskalnog uticaja;
 - ✓ Konsultacije zainteresovanih strana;
 - ✓ Monitoring i evaluacija.

10. PREDLOG MJERA ZA UNAPRIJEĐENJE KVALITETA

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

- ❖ RIA se treba pripremati paralelno sa pripremom samog propisa (od početka procesa izrade propisa);
- ❖ Obezbijediti uključenost svih članova Radne grupe u razmatranje aspekata koje definiše sam RIA obrazac;
- ❖ Veću pažnju posvetiti definisanju ciljeva (SMART kriterijum);
- ❖ Jačati vještine za razmatranje alternativnih opcija (regulatornih/neregulatornih) za postizanje ciljeva politike;
- ❖ Jačati kapacitete za 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);
- ❖ Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na konsultacije sa zainteresovanim stranama (uključiti kao obavezno razmatranje predloženih rješenja sa privrednim udruženjima);
- ❖ Unaprijediti dio Analize koji se odnosi na Monitoring i evaluaciju – posebnu pažnju posvetiti definisanju mjerljivih indikatora (kvantitativnih i kvalitativnih), tj. rezultata, kako bi se kvalitetnije pratila implementacija regulatornih rješenja.

Dalji koraci:

- U saradnji sa SIGMA-om biće unaprijeđena forma mišljenja Ministarstva finansija o kvalitetu RIA analize kroz primjenu inovirane check liste, RIA obrazac, kao i priručnik za RIA-u;
- Takođe, u saradnji sa SIGMA-om biće dodatno unaprijeđen Program obuka, **posebno u dijelu unaprijeđenja vještina za analizu fiskalnog uticaja;**
- U cilju povećanja transparentnosti, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave planirano je kreiranje **web portala** na kojem bi se objavljivale sve RIA-e;
- Planirana je izrada analize za **uvođenje elektronskog RIA-a obrasca** sa Ministarstvom javne uprave;
- U planu je **ostvarivanje saradnje sa Skupštinom** po pitanju jačanja kapaciteta za pripremu RIA-e;

- U planu je ostvarivanje saradnje sa Zajednicom opština **u cilju jačanja kapaciteta službenika na lokalnom nivou za pripremu Izvještaja o analizu uticaja propisa;**
- Kroz projekat UNDP-a biće **sprovedene ankete** u opštinama u vezi implementacije RIA-e i **uspostavljeni mehanizmi praćenja** sprovođenja RIA **na lokalnom nivou;**
- Takođe, u saradnji sa Upravom za kadrove, predviđena je **dalja edukacija službenika** koji su uključeni u izradu regulative, **na državnom i lokalnom nivou.**

**KONTROLNA LISTA ZA KONTROLU KVALITETA RIA IZVJEŠTAJA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ KONTROLI IZVJEŠTAJA O PROCJENI UTICAJA PROPISA			
PREDLAGAČ PROPISA:			
NAZIV PROPISA:			
DATUM PRIJEMA:		DATUM OBRADE:	
KONTROLNA LISTA			
1. Definisanje problema	DA	NE	NR
Problem je jasno i sažeto objašnjen			
Uzroci su jasno opisani			
Posledice su jasno navedene i merljive			
Subjekti koji su pogođeni su jasno navedeni			
2. Ciljevi	DA	NE	NR
Ciljevi su jasno opisani			
Ciljevi su merljivi			
Ciljevi su realni			
Ciljevi su jasno vremenski određeni			
3. Opcije	DA	NE	NR
Broj razmatranih opcija			
Razmatrana je status quo opcija			
Razmatrana su regulatorna i neregulatorna rješenja			
4. Analiza uticaja	DA	NE	NR
Navedeni pozitivni i negativni efekti			
Kvantifikovani pozitivni uticaji			
Kvantifikovani negativni uticaji			
Opisan uticaj na konkurenciju i biznis barijere			
Kvantifikovani troškovi MSP			
Kvantifikovano administrativno opterećenje			
5. Procjena fiskalnog uticaja	DA	NE	NR
Data procena budžetskih sredstava jednokratna			
Data procena budžetskih sredstava za određeni vremenski period			
Data procena budžetskih prihoda			
Opisani podzakonski akti iz kojih proizilazi obaveza			
6. Konsultacije zainteresovanih strana	DA	NE	NR
Zainteresovane strane jasno naznačene			
Navedeni rezultati konsultacija			

Proces konsultacija je jasno i sažeto objašnjen			
7: Monitoring i evaluacija	DA	NE	NR
Mere koje će biti preduzete tokom primene jasno navedene Tijelo zaduženo za sprovođenje i nadzor nad ispunjenjem ciljeva je određeno Indikatori kojima će se pratiti sprovođenje jasno određeno			
KOMENTAR			
Izvještaj je u skladu sa			