



Sekretarijat
Savjeta
za konkurentnost

*Projekat podržan od strane Evropske banke za obnovu i razvoj
u saradnji sa Vladom Ujedinjenog Kraljevstva

Godišnji izvještaj o uključenosti privatnog sektora u proces izrade zakona za 2019. godinu

Podgorica, decembar 2019. godine



European Bank
for Reconstruction and Development



British Embassy
Podgorica



UKaid
from the British people

REZIME	3
UVOD I METODOLOGIJA	4
ODGOVORI PRIVREDNIH UDRUŽENJA	5
<i>Grafik 1. Da li ste bili uključeni u proces izrade propisa na bilo koji način (%)?</i>	<i>6</i>
<i>Grafik 2. Da li ste bili uključeni u toku javne rasprave (%)?</i>	<i>6</i>
<i>Grafik 3. Da li ste bili uključeni u okviru Radne grupe (%)?</i>	<i>6</i>
<i>Grafik 4. Ukoliko ste bili uključeni u izradu zakona, da li ste dali konkretne komentare (%)?</i>	<i>7</i>
<i>Grafik 5. Po vašoj procjeni u kom stepenu su vaši komentari usvojeni prilikom izrade propisa (%)?</i>	<i>7</i>
<i>Grafik 6. Da li smatrate da ste u radu na ovom propisu bili adekvatno uključeni (%)?</i>	<i>8</i>
ODGOVORI MINISTARSTAVA	8
<i>Grafik 7. Da li je privreda bila uključena u proces izrade propisa na bilo koji način (%)?</i>	<i>9</i>
<i>Grafik 8. Da li je privreda bila uključena u izradu zakona u odnosu na status propisa (%)?</i>	<i>9</i>
<i>Grafik 9. Procenat uključenosti privrede u procesu izrade zakona, po nadležnom ministarstvu</i>	<i>9</i>
<i>Grafik 10. Ukoliko je privreda bila uključena, ko je bio uključen na strani privrede? (%)</i>	<i>10</i>
<i>Grafik 11. Da li je privreda bila uključena u toku javne rasprave (%)?</i>	<i>10</i>
<i>Grafik 12. Ukoliko privreda nije bila uključena u toku javne rasprave, koji je razlog (%)?</i>	<i>11</i>
<i>Tabela 1. Zakoni za koje nije bilo javne rasprave</i>	<i>11</i>
<i>Grafik 13. Da li je privreda bila uključena u okviru Radne grupe (%)?</i>	<i>12</i>
<i>Grafik 14. Ukoliko privreda nije bila uključena u okviru Radne grupe, koji je razlog (%)?</i>	<i>12</i>
<i>Grafik 15. Da li je privreda bila uključena u izradu RIA obrasca (%)?</i>	<i>12</i>
<i>Grafik 16. Ukoliko privreda nije bila uključena u izradi RIA obrasca, koji je razlog (%)?</i>	<i>13</i>
<i>Tabela 2. Zakoni za koje su ministarstva odgovorila da je privreda bila uključena u izradu RIA obrazaca</i>	<i>13</i>
<i>Grafik 17. Ukoliko je privreda bila uključena u toku izrade propisa, na bilo koji način, da li su dali konkretne komentare (%)?</i>	<i>14</i>
<i>Grafik 18. Po vašoj procjeni u kom stepenu su komentari privrede usvojeni prilikom izrade propisa (%)?</i>	<i>14</i>
<i>Grafik 19. Koliko je za rad na konkretnom propisu bilo korisno uključenje privrede (%)?</i>	<i>15</i>
POREĐENJA ODGOVORA PRIVREDNIH UDRUŽENJA I MINISTARSTAVA	15
<i>Grafik 20. Uključenost privatnog sektora u izradu zakona – poređenje odgovora (%)</i>	<i>16</i>
<i>Tabela 3. Uključenost privatnog sektora – poređenje odgovora privrede i ministarstava (%)</i>	<i>16</i>
<i>Grafik 21. Usvojeni komentari privrede od strane ministarstava – poređenje odgovora (%)</i>	<i>17</i>
PREGLED UKLJUČENOSTI PRIVREDE U IZRADU ZAKONA PO POGHLAVLJIMA IZ PROCESA EU INTEGRACIJA	17
<i>Tabela 4. Uključenost privrede u izradu zakona, po poglavlju EU integracija</i>	<i>17</i>
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	18
ANEKS 1 SPISAK ZAKONA KOJI SU PREDMET ANALIZE	19

REZIME

U cilju unaprijeđenja javno privatnog dijaloga u Crnoj Gori, blagovremenog uključivanja privatnog sektora u proces izrade zakonskih propisa, kao i korišćenja zajedničkih kapaciteta i iskustava svih aktera u procesu donošenja legislative, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je pripremio Izvještaj o uključenosti privatnog sektora u postupak izrade zakonskih propisa za 2019. godinu, a po zaključku Savjeta za konkurentnost. Izvještaj je pripremljen na osnovu prikupljenih podataka, to jest odgovora na upitnik, koji je upućen privrednim udruženjima, članovima Savjeta za konkurentnost i svim ministarstvima koja su po Programu rada Vlade za 2019. godinu planirala usvajanje zakonske regulative.

Analizirajući odgovore privrednih udruženja, procenat uključenosti u izradu 90 zakona koji su bili predmet analize iznosi, 40,0% (36 zakona). Za svrhu ove analize važno je napomenuti da ukoliko je bilo ko od privrednih udruženja bio uključen na bilo koji način u proces donošenja zakona, smatrano je da su u izradu određenog zakona privredna udruženja bila uključena. Od broja zakona u čijoj izradi je privreda bila uključena, u 77,8% slučajeva, privredna udruženja su bila uključena tokom javne rasprave (ili 31,1% u odnosu na ukupan broj zakona). Uključenost u rad radnih grupa je značajno niža i iznosi 27,8% (ili 11,1% u odnosu na ukupan broj zakona). Na pitanje o uključenosti u rad na izradi RIA¹ obrasca, udruženja su navela da nisu bili uključeni ili nisu odgovorila na pitanje.

Od broja zakona u čijoj izradi su privredna udruženja bila uključena, privreda je dala konkretne komentare u 75,0% slučajeva. Od toga, u 16,7% slučajeva, privreda smatra da uopšte nisu usvojeni komentari koje su dali, dok su za 4,2% zakona komentari bili u potpunosti usvojeni, a 14,6% nema povratnu informaciju. Djelimično ili u većoj mjeri su usvojeni komentari privrednih udruženja u 56,3% slučajeva.

Analizirajući isključivo zakone u čijoj izradi su privredna udruženja bila uključena, postavljeno je i pitanje o tome da li su bili adekvatno uključeni u proces izrade zakona. Tako u 74,1% slučajeva privredna udruženja smatraju da su bila djelimično ili adekvatno uključena (30,6% djelimično, 43,5% adekvatno uključeni). Ukoliko se odgovori privrede rangiraju (nisu uopšte bili uključeni -1, nedovoljno uključeni -2, djelimično uključeni - 3, adekvatno uključeni - 4), dobija se srednja ocjena percepcije privrednih udruženja o kvalitetu njihove uključenosti 3,0 (na skali od 1 do 4).

Iz komentara privrednih udruženja, izdvajaju se sljedeća najvažnija zapažanja koja ukazuju na primjere gdje je potrebno unaprijediti dijalog: da je privreda bila uključena u rad radne grupe, ali da je finalna verzija teksta pripremljena bez konsultovanja i upoznavanja članova radne grupe; da zakoni koji su nakon javne rasprave značajnije izmijenjeni zahtijevaju novi krug konsultacija sa privredom i duže rokove za dostavljanje novog kruga komentara i sugestija; da se ponavljaju slučajevi da je procedura organizacije javno-privatnog dijaloga ispoštovana, ali, po mišljenju privatnog sektora, bitne primjedbe na zakone nijesu uvažene; da su često rokovi za dostavljanje komentara prekratki (čak i po nekoliko dana).

Sa druge strane, na osnovu prikupljenih odgovora ministarstava, od 90 zakona koji su bili predmet analize, u izradu 72,2% je bio uključen privatni sektor, to jest u izradu 65 zakona. Privatni sektor je najviše bio uključen u fazi javne rasprave, u 87,7% slučajeva u odnosu na broj zakona u čijoj izradi je učestvovala privreda (ili 63,3% u odnosu na ukupan broj zakona). U radu radnih grupa privreda je učestvovala u 36,9%

¹ „Regulation Impact Assessment“ – Analiza procjene uticaja propisa

slučajeva (ili 27,8% u odnosu na ukupan broj zakona). Od broja zakona u čijoj izradi je privreda učestvovala, privatni sektor je po odgovorima nadležnih institucija bio uključen u izradu RIA obrazaca u 15,4% slučajeva (11,1% slučajeva u odnosu na ukupan broj zakona).

Od broja zakona u čijoj izradi je privreda bila uključena, po mišljenju ministarstva, privreda je dala konkretne komentare u 83,1% slučajeva. Posmatrajući isključivo zakone za koje je privreda dala konkretne komentare, ministarstva ih smatraju korisnim u 74,1% slučajeva (u 42,6% slučajeva su prilično korisni, dok u 31,5% da su veoma korisni). Ukoliko se odgovori ministarstava rangiraju (nije bilo korisno uopšte -1, djelimično korisno -2, prilično korisno - 3, veoma korisno - 4), dobija se srednja ocjena ministarstava o tome koliko su korisni komentari koje su dobili od privrede 3,1 (na skali od 1 do 4). Ministarstva smatraju da su komentari privrede usvojeni u 14,8% slučajeva u potpunosti.

Ukoliko se pored odgovori privrednih udruženja i ministarstava, dolazi se do razlike u procentu uključenosti privrede. Naime, ministarstva su odgovorila da je privreda bila uključena u izradu 72,2% zakona, dok privredna udruženja smatraju da su učestvovala u izradi 40,0% zakona. Razlika u odgovorima se može obrazložiti i da pored 5 privrednih udruženja koja su davala odgovore na upitnik, zakone su u ime privrede komentarisala i pojedinačna preduzeća i druga privredna ili strukovna udruženja. Imajući u vidu značajnu razliku u procentima uključenosti, slična razlika je preslikana i na odgovore na pojedinačna pitanja iz upitnika.

UVOD I METODOLOGIJA

Na osnovu zaključka sa pete sjednice Savjeta za konkurentnost, koja je održana 31. maja 2019. godine, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je zadužen za izradu detaljnog izvještaja o uključenosti privatnog sektora u postupak izrade zakonskih propisa za 2019. godinu. Cilj izvještaja je da ukaže u kojoj fazi i u kojoj mjeri je uključen privatni sektor, kao i da da informaciju o inicijativi privatnog sektora da bude uključen u postupak izrade ili izmjene propisa. Takođe, jedan od ciljeva izrade ovog izvještaja bio je da se dobije informacija o tome da li je privatni sektor uključen u izradu RIA obrazaca.

Da bi dobili relevantne rezultate, napravljena su dva upitnika koja su dostavljena predstavnicima 5 privrednih udruženja koji su članovi Savjeta za konkurentnost (Privredna komora Crne Gore, Unija poslodavaca Crne Gore, Montenegro biznis alijansa, Američka privredna komora i Savjet stranih investitora Crne Gore) i ministarstvima na popunjavanje.

Odgovori na upitnik su predefinisani (bilo je potrebno izabrati odgovor od nekoliko ponuđenih), sa mogućnošću davanja otvorenog komentara. Pitanja iz upitnika odnosila su se na sve zakone koji su Programom rada Vlade za 2019. godinu bili predviđeni za usvajanje, a za čije donošenje je predviđena javna rasprava. Dodatno, spisku zakona su dodati i oni zakoni na kojima se radilo u skladu sa obavezama iz procesa evropskih integracija.

Za svaki zakon dobijeni su odgovori na sljedeća pitanja (odgovori na upitnik su sakupljeni krajem novembra, zaključno sa 28. novembrom 2019. godine):

Privredna udruženja	Ministarstva
Da li ste bili uključeni u proces izrade propisa na bilo koji način?	Poglavlje EU integracije (broj poglavlja)
Da li ste bili uključeni u okviru Radne grupe?	Status (faza izrade propisa)
Da li ste bili uključeni u toku javne rasprave?	Da li je privreda bila uključena u proces izrade propisa na bilo koji način?
Da li ste bili uključeni u izradu RIA obrasca?	Ukoliko je privreda bila uključena, ko je bio uključen na strani privrede?
Ukoliko ste bili uključeni, da li ste dali konkretne komentare?	Da li je privreda bila uključena u okviru Radne grupe?
Po vašoj procjeni u kom stepenu su vaši komentari usvojeni prilikom izrade propisa?	Ukoliko privreda nije bila uključena u okviru Radne grupe, koji je razlog?
Da li smatrate da ste u radu na ovom propisu bili adekvatno uključeni?	Da li je privreda bila uključena u toku javne rasprave?
Komentar	Ukoliko privreda nije bila uključena u toku javne rasprave, koji je razlog?
	Da li je privreda bila uključena u izradu RIA obrasca?
	Ukoliko privreda nije bila uključena u izradi RIA obrasca, koji je razlog?
	Ukoliko je privreda bila uključena u toku izrade propisa, na bilo koji način, da li su dali konkretne komentare?
	Po vašoj procjeni u kom stepenu su komentari privrede usvojeni prilikom izrade propisa?
	Koliko je za rad na konkretnom propisu bilo korisno uključivanje privrede?
	Komentar

ODGOVORI PRIVREDNIH UDRUŽENJA

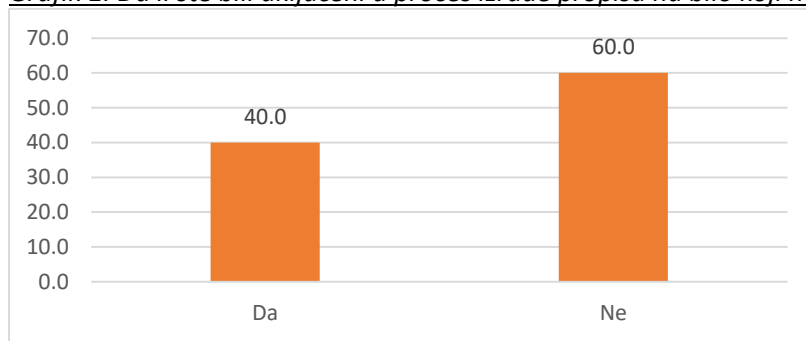
Napomena: Za svrhu ove analize važno je napomenuti da ukoliko je bilo ko od privrednih udruženja bio uključen na bilo koji način u proces donošenja zakona, smatrano je da su u izradu određenog zakona privredna udruženja bila uključena.

Slijedi kratak komentar i grafički prikaz odgovora privrednih udruženja na pitanja iz upitnika.

Na pitanje o uključenosti privrednih udruženja u proces izrade zakona (na bilo koji od tri načina: javna rasprava, radna grupa ili izrada RIA obrazaca)² privredna udruženja su bila uključena u 40,0% slučajeva (36 zakona).

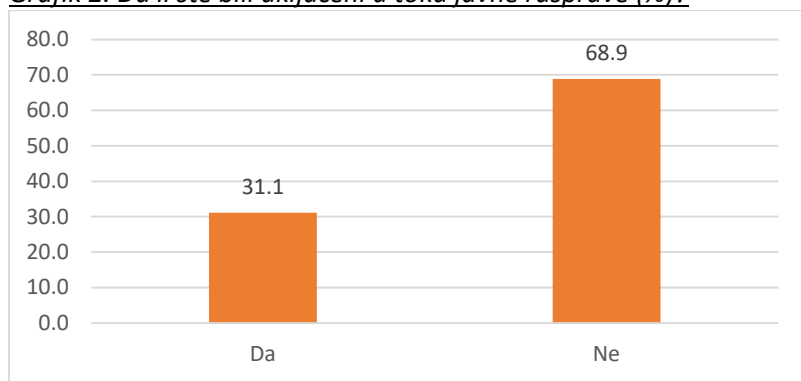
² Pored navedenih načina, privredna udruženja su u sklopu svog dijaloga sa institucijama u nekoliko slučajeva davala komentare i bila uključivana u proces izrade zakona

Grafik 1. Da li ste bili uključeni u proces izrade propisa na bilo koji način (%)?



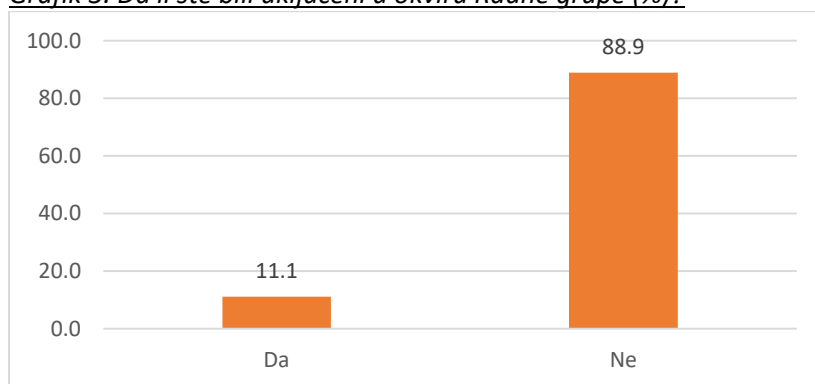
Privredna udruženja su učestvovala u javnoj raspravi za 31,1% zakona (28 od ukupno 90 analiziranih). Posmatrajući u odnosu na broj zakona u čijoj izradi su učestvovala privredna udruženja, ovaj procenat iznosi 77,8%.

Grafik 2. Da li ste bili uključeni u toku javne rasprave (%)?



U rad radne grupe, privredna udruženja su bila uključena u 11,1% slučajeva (10 zakona). Posmatrano isključivo u odnosu zakone u čijoj izradi su učestvovala privredna udruženja, ovaj procenat iznosi 27,8%.

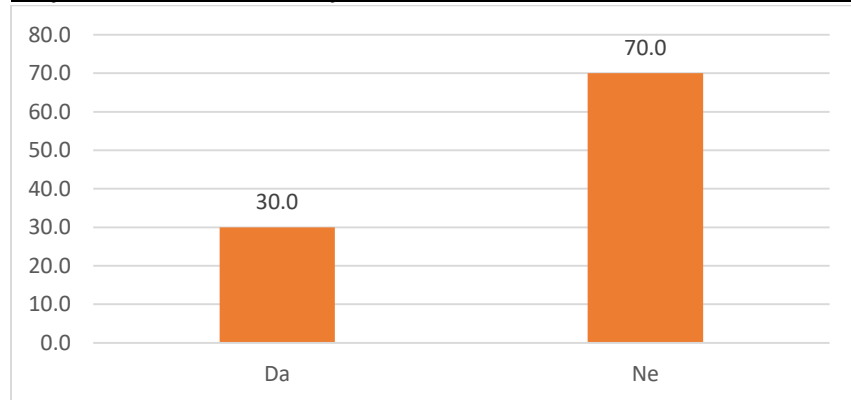
Grafik 3. Da li ste bili uključeni u okviru Radne grupe (%)?



Iz odgovora privrednih udruženja na pitanje o uključenosti u izradu RIA obrazaca, zaključuje se da privreda nije bila uključena u ovaj proces.

Privredna udruženja nisu davala konkretne komentare na zakone u svim slučajevima kada su bili uključeni u izradu zakona. Od 90 zakona, privredna udruženja su dala komentare u 30,0% slučajeva ili na 27 zakona, odnosno posmatrajući samo zakone u čijoj izradi su privredna udruženja učestvovala, ovaj procenat je 75,0%.

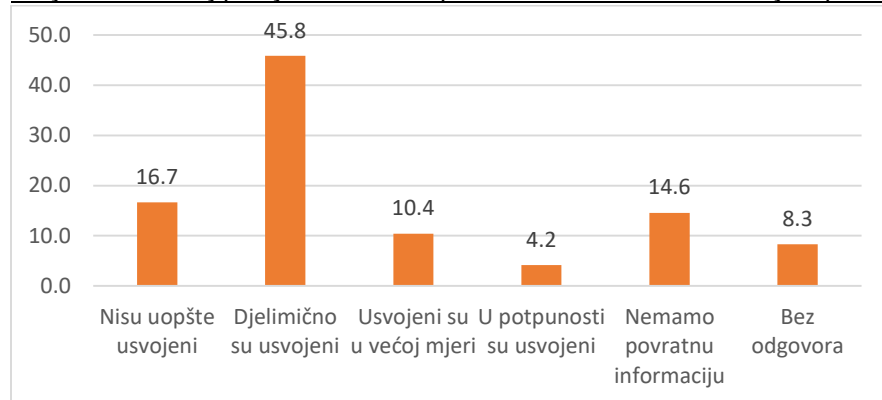
Grafik 4. Ukoliko ste bili uključeni u izradu zakona, da li ste dali konkretne komentare (%)?



U slučaju kada su privredna udruženja dala komentare na zakone, upitani su kakva je njihova ocjena o tome da li su komentari koje su dali bili usvojeni. U 16,7% slučajeva, privreda smatra da uopšte nisu usvojeni komentari koje su dali, dok su za 4,2% zakona komentari bili u potpunosti usvojeni, a 14,6% nema povratnu informaciju. Djelimično ili u većoj mjeri su usvojeni komentari privrednih udruženja u 56,3% slučajeva.

Ukoliko se odgovori privrede rangiraju (komentari nisu usvojeni uopšte -1, djelimično su usvojeni -2, usvojeni su u većoj mjeri – 3, usvojeni su u potpunosti – 4³), dobija se srednja ocjena percepcije privrednih udruženja o usvajanju komentara koje su dali 2,0 (na skali od 1 do 4).

Grafik 5. Po vašoj procjeni u kom stepenu su vaši komentari usvojeni prilikom izrade propisa (%)?

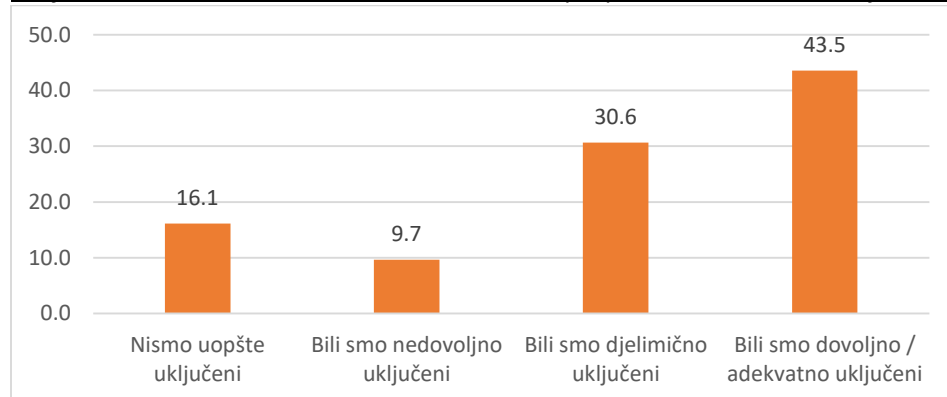


Analizirajući isključivo zakone u čijoj izradi su privredna udruženja bila uključena, postavljeno je i pitanje o tome da li su bili adekvatno uključeni u proces izrade zakona. Tako, u 74,1% slučajeva privredna

³ Bez odgovora - 0; bez povratne informacije - 0

udruženja smatraju da su bila djelimično ili adekvatno uključena (30,6% djelimično, 43,5% adekvatno uključeni). Ukoliko se odgovori privrede rangiraju (nisu uopšte bili uključeni -1, nedovoljno uključeni -2, djelimično uključeni – 3, adekvatno uključeni – 4), dobija se srednja ocjena percepcije privrednih udruženja o kvalitetu njihove uključenosti 3,0 (na skali od 1 do 4).

Grafik 6. Da li smatrate da ste u radu na ovom propisu bili adekvatno uključeni (%)?



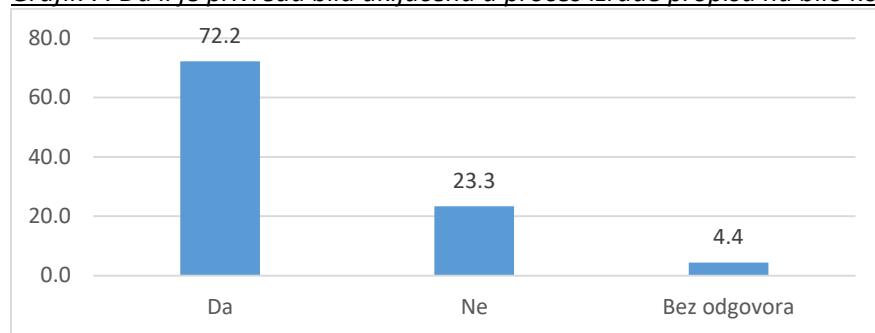
Važan dio upitnika predstavlja i mogućnost dostavljanja komentara koji detaljnije opisuje proces i daje objašnjenja na dostavljene odgovore putem predefinisanih odgovora na konkretna pitanja. Imajući u vidu značaj komentara privrede, slijede najvažniji inputi koji mogu poslužiti kao osnov za dalje unaprijeđenje javno-privatnog dijaloga:

- Privreda je bila uključena u rad radne grupe, ali je finalna verzija teksta pripremljena bez konsultovanja i upoznavanja članova radne grupe;
- Zakoni koji su nakon javne rasprave značajnije izmijenjeni zahtijevaju novi krug konsultacija sa privredom i duže rokove za dostavljanje novih komentara i sugestija;
- Procedura organizacije javno-privatnog dijaloga je ispoštovana, ali, po mišljenju privatnog sektora, bitne primjedbe na zakone nijesu uvažene. Privreda smatra da će se izmjene predmetnih zakona morati raditi u narednom periodu kako bi implementacija bila u skladu sa standardima;
- Često su rokovi za dostavljanje komentara prekratki (naveden primjer da je privreda godinu i po dana inicirala tj. zahtijevala da im se dostavi prijedlog izmjena i dopuna zakona iz finansijskog sektora i da im je na kraju dostavljen sa rokom za dostavljanje komentara od 4 radna dana);
- Za dio zakona koji su još uvijek u procesu usvajanja, privreda nije mogla da dà ocjenu stepena usvojenosti komentara, ali su dati odgovori o procesu i statusu uključenosti.

ODGOVORI MINISTARSTAVA

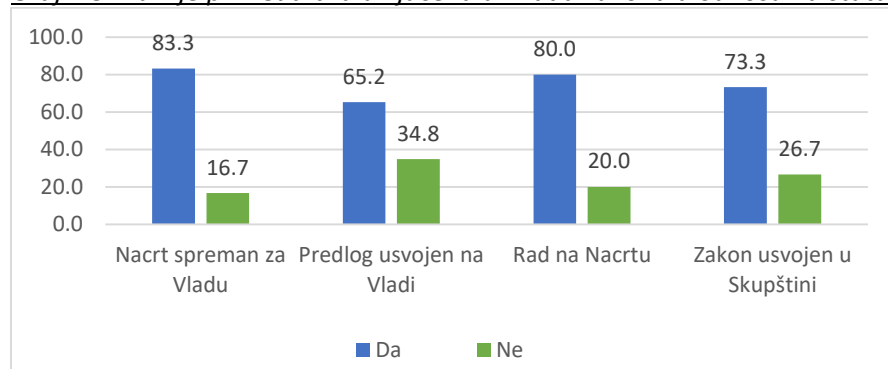
Na osnovu odgovora ministarstava, privreda je u 72,2 % slučajeva (65 zakona) bila uključena u izradu zakona na neki od sljedeća 3 načina: učešće kroz javnu raspravu, učešće u radu Radne grupe ili učešće u izradi RIA obrazaca.

Grafik 7. Da li je privreda bila uključena u proces izrade propisa na bilo koji način (%)?



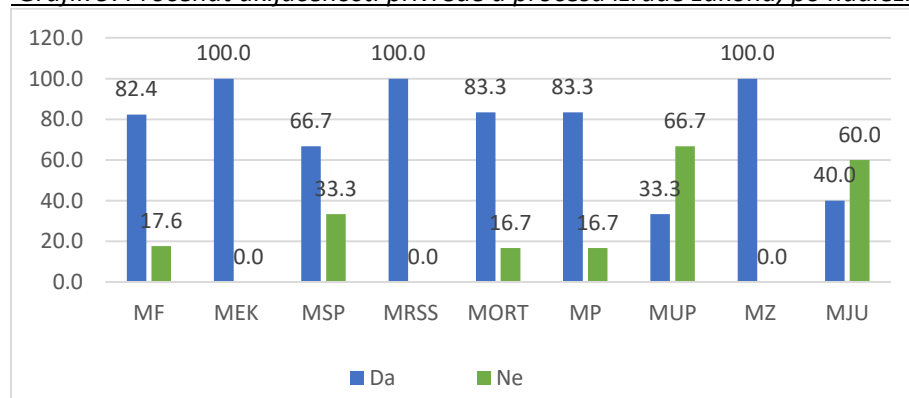
Ukoliko se posmatra procenat uključenosti privrede u izradu zakona u odnosu na status u kome se zakon nalazi, najveći procenat uključenosti je za one zakone koji su u novembru 2019. godine bili u fazi nacrtu.

Grafik 8. Da li je privreda bila uključena u izradu zakona u odnosu na status propisa (%)?



Posmatrano po ministarstvima, na osnovu procenata uključenosti, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo rada i socijalnog staranja kao i Ministarstvo zdravlja su u 100% slučajeva uključili predstavnike privrede u izradu zakona. Nakon toga, ministarstva sa visokim procentom uključenosti privrede u izradu zakona su: Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo prosvete i Ministarstvo finansija.

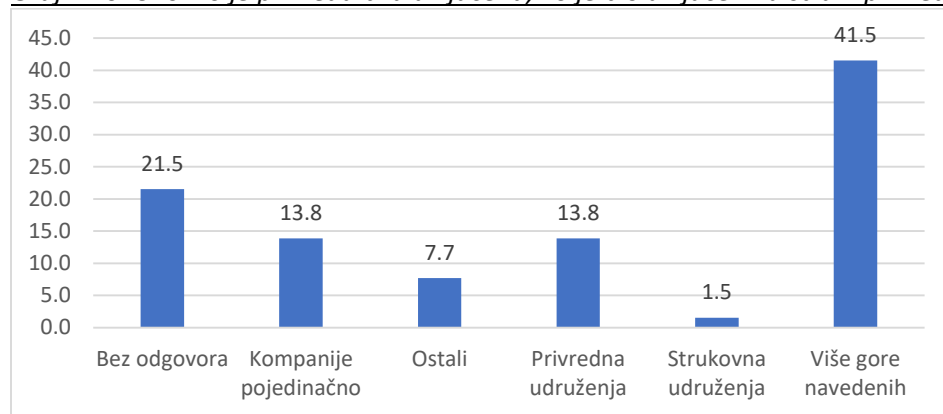
Grafik 9. Procenat uključenosti privrede u procesu izrade zakona, po nadležnom ministarstvu⁴



⁴ Prikazani su procenti za ministarstva koja su imala 5 i više zakona na spisku: Ministarstvo finansija (MF), Ministarstvo ekonomije (MEK), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (MSP), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS), Ministarstvo održivog razvoja

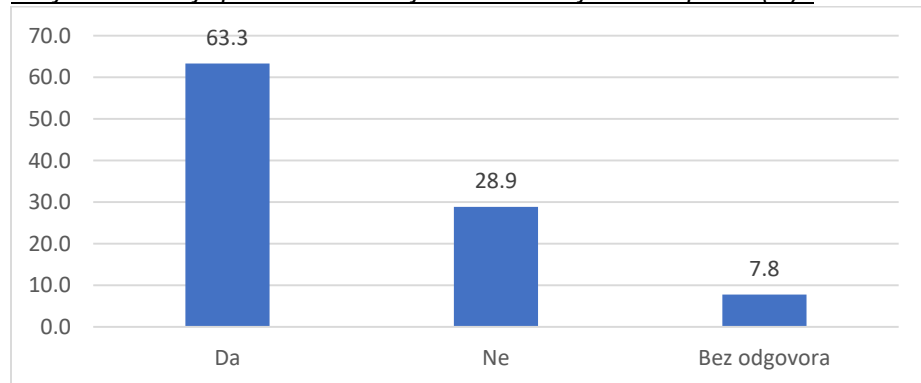
Ministarstva su navela da je u najvećem broju slučajevima u izradu zakona bilo uključeno više različitih vrsta privrednih subjekata (41,5%).

Grafik 10. Ukoliko je privreda bila uključena, ko je bio uključen na strani privrede? (%)



Ukoliko se posmatra svih 90 zakona, privreda je bila uključena u javnu raspravu u 63,3% slučajeva (57 zakona), dok u 28,9% slučajeva (26 zakona) privreda nije učestvovala, a za 7,8% (7 zakona) nisu dobijeni odgovori o uključenosti privrede u toku javne rasprave. U odnosu na broj zakona u čijoj izradi je privreda učestvovala, učešće kroz javnu raspravu je 87,7%.

Grafik 11. Da li je privreda bila uključena u toku javne rasprave (%)?



Ukoliko privreda nije bila uključena u javnu raspravu, osnovni razlog je u 46,2% slučajeva da se privatni sektor nije odazvao pozivu na javnu raspravu, za 34,6% zakona nadležno ministarstvo je navelo da javna rasprava nije obavezna, dok u 15,3% slučajeva nije poslat poziv na javnu raspravu.

i turizma (MORT), Ministarstvo prosvjete (MP), Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Ministarstvo zdravlja (MZ) i Ministarstvo javne uprave (MJU).

Grafik 12. Ukoliko privreda nije bila uključena u toku javne rasprave, koji je razlog (%)?

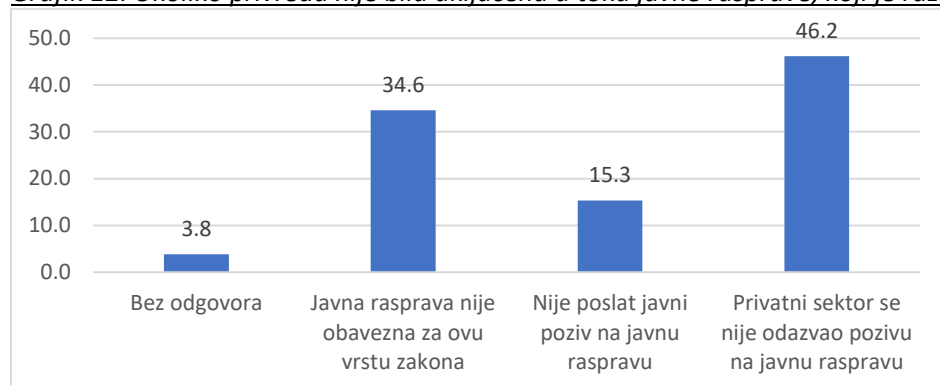


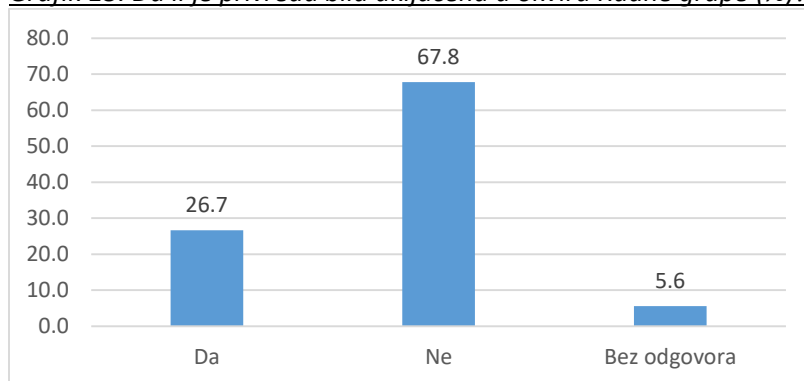
Tabela 1. Zakoni za koje nije bilo javne rasprave

Zakoni za koje je navedeno da javna rasprava nije obavezna:
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreskim savjetnicima
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreskoj administraciji
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora
Zakon o načinu upisa brodova i plutajućih objekata u upisnike i stvarnim pravima na brodovima
Zakon o pravima putnika u pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi
Zakoni za koje nije poslat poziv na javnu raspravu:
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energetici
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vazdušnom saobraćaju
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Članom 52 Zakona o državnoj upravi, propisano je da je ministarstvo obavezno da u pripremi zakona i strategija, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovede postupak javne rasprave. Javna rasprava nije obavezna: 1) kad se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta; 2) u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima; i 3) kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje. Kad ministarstvo u skladu sa stavom 2 ovog člana odluči da nije potrebno sprovesti postupak javne rasprave, dužan je da, uz predlog zakona ili strategije, navede razloge za to. Postupak i način sprovođenja javne rasprave iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada.

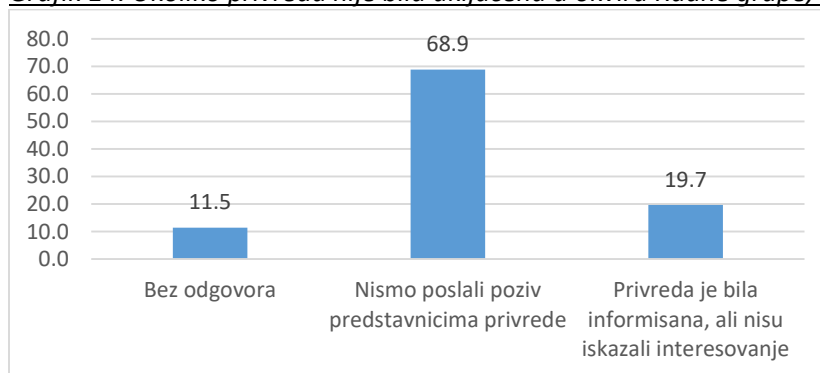
Privreda je bila uključena u rad radne grupe u 26,7% slučajeva (24 zakona), u 67,8% slučajeva (61 zakona) privreda nije bila član radne grupe, dok za 5,6% zakona (5 zakona) nisu dobijeni odgovori o uključenosti u okviru radne grupe. Posmatrajući samo odgovore za zakone u čijoj izradi je privreda bila uključena, u radnu grupu je privreda bila uključena u 36,9% slučajeva.

Grafik 13. Da li je privreda bila uključena u okviru Radne grupe (%)?



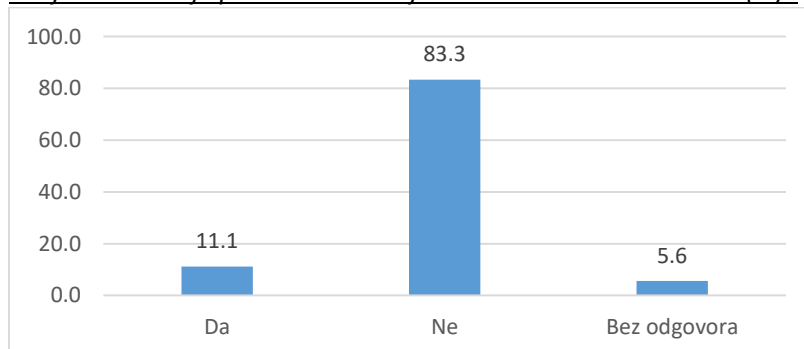
Ukoliko privreda nije bila uključena u rad radne grupe, osnovni razlog je u 68,9% slučajeva bio da nisu bili pozvani od strane nadležnog ministarstva (42 zakona). Sa druge strane, u 19,7% (12 zakona) predstavnici privrede su bili informisani, ali nisu pokazali interesovanje za uključenje u rad radne grupe, dok u 11,5% slučajeva nisu dali odgovore (7 zakona).

Grafik 14. Ukoliko privreda nije bila uključena u okviru Radne grupe, koji je razlog (%)?



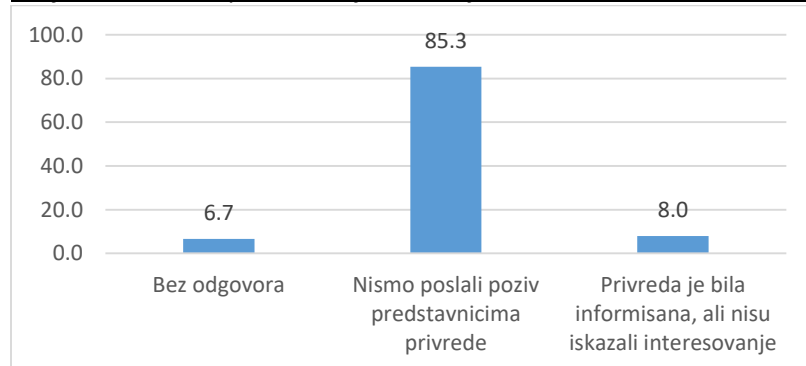
Privreda je bila uključena u izradu RIA obrazaca u 11,1% slučajeva (10 zakona), u 83,3% slučajeva (75 zakona) privreda nije bila uključena, dok za 5,6% zakona (5 zakona) nema odgovora o uključenosti privrede u izradu RIA obrasca. Posmatrajući samo odgovore za zakone u čijoj izradi je privreda bila uključena, u izradu RIA obrazaca je privreda bila uključena u 15,4% slučajeva.

Grafik 15. Da li je privreda bila uključena u izradu RIA obrasca (%)?



Ukoliko privreda nije bila uključena u izradu RIA obrazaca, osnovni razlog je u 85,3% slučajeva (64 zakona) bilo da nadležno ministarstvo nije poslalo poziv. Takođe, u 8,0% slučajeva (6 zakona) privreda je bila informisana, ali nije pokazala interesovanje za izradu RIA obrazaca, dok u 6,7% slučajeva nije bilo odgovora (5 zakona).

Grafik 16. Ukoliko privreda nije bila uključena u izradi RIA obrasca, koji je razlog (%)?



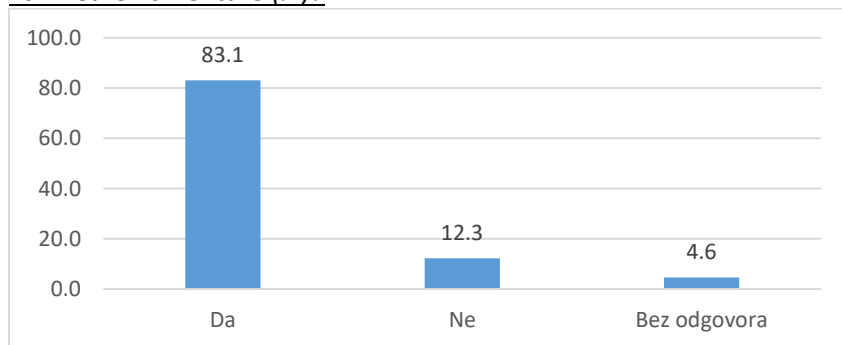
U nastavku je dat spisak 10 zakona za koje su ministarstva odgovorila da je privreda bila uključena u izradu RIA obrazaca.

Tabela 2. Zakoni za koje su ministarstva odgovorila da je privreda bila uključena u izradu RIA obrazaca

Zakon o dopunama Zakon o ugovorima u prevozu u drumskom saobraćaj
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o zdravstvenoj zaštiti
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o zdravstvenom osiguranju
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hitnoj medicinskoj pomoci
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju
Zakon o ljekovima
Zakon o medicinski potpomognutoj oplodnji
Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda
Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja, nuklearnoj i radijacionoj sigurnosti

Ukoliko se posmatraju zakoni u čijoj izradi je privreda bila uključena, u 83,1% slučajeva privreda je dala i konkretne komentare.

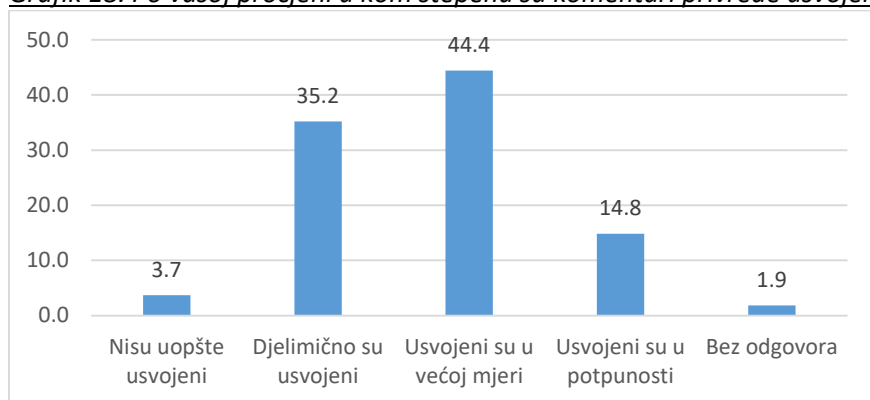
Grafik 17. Ukoliko je privreda bila uključena u toku izrade propisa, na bilo koji način, da li su dali konkretne komentare (%)?



Nadležne institucije smatraju da su u najvećem broju slučajeva (44,4%) komentari privrede usvojeni u većoj mjeri, odnosno u 35,2% slučajeva da su djelimično usvojeni.

Ukoliko se odgovori ministarstava rangiraju (komentari nisu usvojeni uopšte -1, djelimično su usvojeni -2, usvojeni su u većoj mjeri – 3, usvojeni su u potpunosti – 4), dobija se srednja ocjena ministarstava o usvajanju komentara koje su dobili od privrede 2,7 (na skali od 1 do 4).

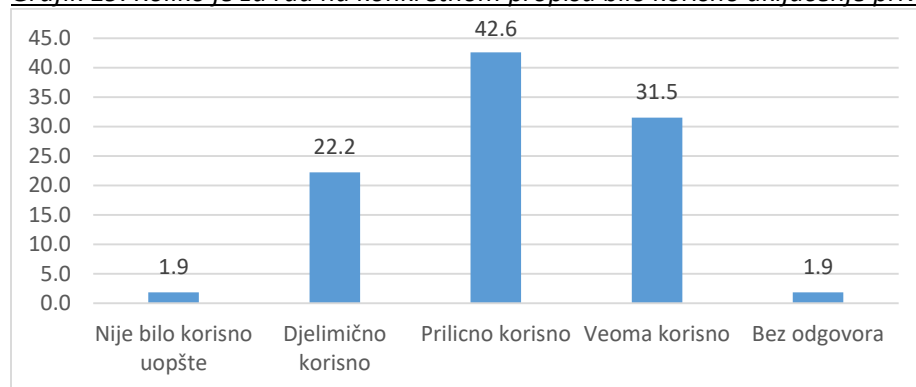
Grafik 18. Po vašoj procjeni u kom stepenu su komentari privrede usvojeni prilikom izrade propisa (%)?



Od broja zakona u čijoj izradi je privreda bila uključena, po mišljenju ministarstva, privreda je dala konkretne komentare u 82,5% slučajeva. Kada se posmatraju isključivo zakoni za koje je privreda dala konkretne komentare, ministarstva ih smatraju korisnim u 74,1% slučajeva (u 42,6% slučajeva su prilično korisni, dok u 31,5% su veoma korisni).

Ukoliko se odgovori ministarstava rangiraju (nije bilo korisno uopšte -1, djelimično korisno -2, prilično korisno – 3, veoma korisno – 4), dobija se srednja ocjena ministarstava o usvajanju komentara koje su dobili od privrede 3,1 (na skali od 1 do 4).

Grafik 19. Koliko je za rad na konkretnom propisu bilo korisno uključenje privrede (%)?



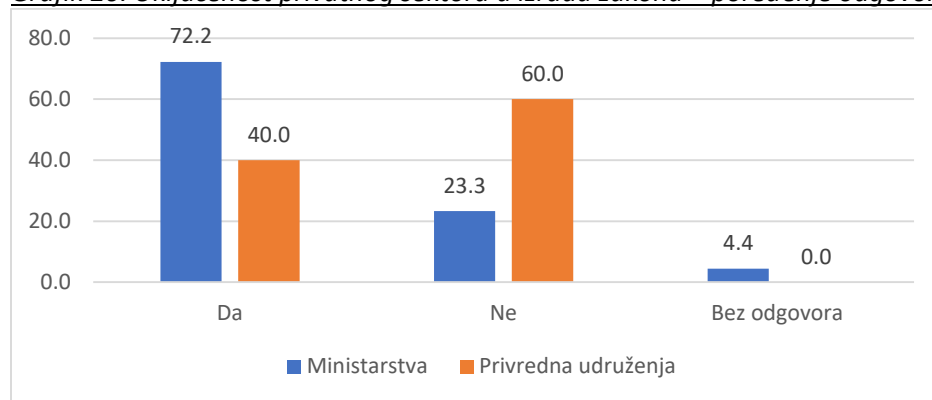
Analizirajući prikupljene odgovore ministarstava kroz otvorene komentare, izdvajamo sljedeće:

- Kada se radi o ratifikaciji međunarodnih sporazuma, ministarstva smatraju da nije potrebno uključivati privredu; takođe, izdvojeno je nekoliko oblasti za koje iz ministarstava smatraju da nijesu predmet interesovanja privrede (slobodan pristup informacijama, sloboda izražavanja ljudskih prava, tajnost podataka, pitanje vjerskih zajednica);
- Kada se radi o izmjenama i dopunama zakona koje podrazumijevaju usklađivanje sa EU regulativom, smatra se da nije potrebno formiranje radne grupe ili sprovođenje javne rasprave;
- Navedeni su primjeri da je privreda pozvana na konsultacije javnim pozivom za učešće u proces izrade zakona, ali da nije bilo odziva; tokom javne rasprave, privreda je iznijela primjedbe;
- Dva zakona su pripremljena na inicijativu privatnog sektora;
- Navedeni su primjeri da se čeka organizovanje javne rasprave kako bi se privreda uključila;
- Više komentara da u ovom trenutku privreda nije uključena, ali će biti u narednoj fazi.

POREĐENJA ODGOVORA PRIVREDNIH UDRUŽENJA I MINISTARSTAVA

Ukoliko se poredе odgovori privrednih udruženja i ministarstava, dolazi se do razlike u procentu uključenosti privrede. Naime, ministarstva su odgovorila da je privreda bila uključena u izradu 72,2% zakona, dok privredna udruženja smatraju da su učestvovala u izradi 40,0% zakona. Razlika u odgovorima se može obrazložiti da pored 5 privrednih udruženja koja su davala odgovore na upitnik, zakone su u ime privrede komentarisala i pojedinačna preduzeća i druga privredna i strukovna udruženja.

Grafik 20. Uključenost privatnog sektora u izradu zakona – poređenje odgovora (%)



Posmatrajući u odnosu na broj zakona u čijoj izradi je privreda učestvovala, po odgovorima ministarstava, privreda je bila uključena u javnu raspravu u 87,7% slučajeva, dok su sama privredna udruženja odgovorila da su u 77,8% slučajeva bila uključena u javnu raspravu.

Po odgovorima ministarstava, privreda je bila uključena u rad Radne grupe u 36,9% slučajeva, dok su sama privredna udruženja odgovorila da su u 27,8% slučajeva bila uključena u rad Radne grupe u odnosu na broj zakona u čijoj izradi je privreda učestvovala.

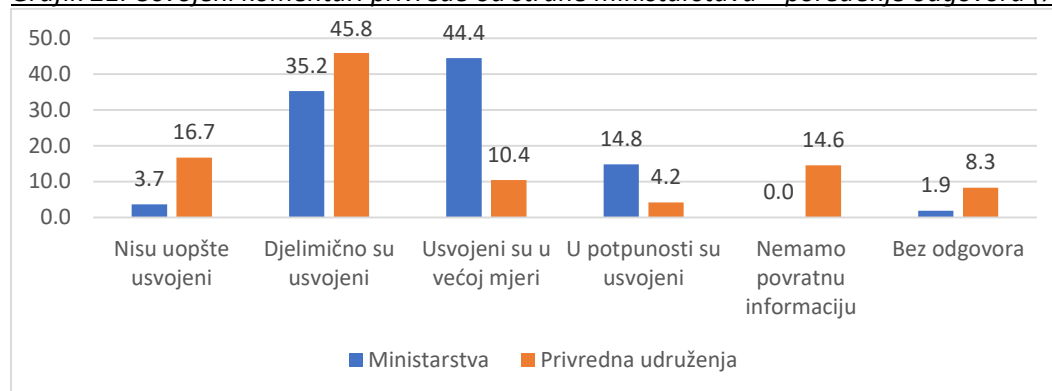
Procenat uključenosti privrede u izradu RIA obrazaca je posebno nizak i po odgovorima ministarstava 15,4%, a po odgovorima privrednih udruženja 0,0% (nije navedeno da je neko udruženje učestvovalo u izradi RIA obrazaca, ali postoje zakoni za koje udruženja nisu navela odgovore na ovo pitanje).

Tabela 3. Uključenost privatnog sektora – poređenje odgovora privrede i ministarstava (%)

	Odgovori privrednih udruženja			Odgovori ministarstava		
	Broj zakona	% u odnosu na ukupan broj zakona	% u odnosu na broj zakona u čijoj izradi je privreda učestvovala	Broj zakona	% u odnosu na ukupan broj zakona	% u odnosu na broj zakona u čijoj izradi je privreda učestvovala
Ukupna uključenost privrede	36	40.0	/	65	72.2	/
Javna rasprava	28	31.1	77.8	57	63.3	87.7
Radna grupa	10	11.1	27.8	24	26.7	36.9
RIA obrazac	0	0.0	0.0	10	11.1	15.4

Primjetna je i razlika u ocjeni usvajanja komentara privrednih udruženja od strane ministarstava. Tako ministarstva ocjenjuju usvajanje komentara koje su dobili od privrede prosječnom ocjenom 2,7, dok privredna udruženja smatraju da njihovi komentari nisu usvojeni na tom nivou (prosječna ocjena na skali od 1 do 4 je 2,0).

Grafik 21. Usvojeni komentari privrede od strane ministarstava – poređenje odgovora (%)



PREGLED UKLJUČENOSTI PRIVREDE U IZRADU ZAKONA PO POGLAVLJIMA IZ PROCESA EU INTEGRACIJA

Analizirajući odgovore u odnosu na poglavlja EU, to jest poglavlju zakon pripada, može se reći da je najintezivnija saradnja i uključivanje privrede u poglavljima broj 28 (Zaštita potrošača i zdravlja), 19 (Socijalna politika i zapošljavanje), 9 (Finansijske usluge) i 5 (Javne nabavke). Kao pokazatelj uključenosti privrede u izradu zakona su uzeti odgovori ministarstava.

Tabela 4. Uključenost privrede u izradu zakona, po poglavlju EU integracija

Poglavlje	Broj zakona u čijoj izradi je bila uključivana privreda	Broj zakona u čijoj izradi nije bila uključena privreda	Ukupno zakona po poglavlju	% zakona u čijoj izradi je bila uključena privreda, po poglavlju	
1	Sloboda kretanja robe	3	0	3	100,0
2	Sloboda kretanja radnika	2	0	2	100,0
5	Javne nabavke	4	0	4	100,0
6	Privredno pravo	1	0	1	100,0
7	Pravo intelektualne svojine	1	0	1	100,0
9	Finansijske usluge	5	0	5	100,0
10	Informatičko društvo i mediji	4	4	8	50,0
13	Ribarstvo	3	0	3	100,0
14	Saobraćajna politika	3	6	9	33,3
15	Energetika	2	0	2	100,0
16	Porezi	4	2	6	66,7
19	Socijalna politika i zapošljavanje	5	0	5	100,0
20	Preduzetništvo i industrijska politika	2	0	2	100,0
21	Trans-evropske mreže	1	2	3	33,3
23	Pravosuđe i temeljna prava	4	3	7	57,1
24	Pravda, sloboda i bezbjednost	3	1	4	75,0
26	Obrazovanje i kultura	1	1	2	50,0
27	Životna sredina	3	1	4	75,0
28	Zaštita potrošača i zdravlja	6	0	6	100,0

Treba napomenuti da je broj zakona po poglavljima mali, tako da se procenti navedeni u tabeli moraju uzeti sa rezervom jer male izmjene u ukupnom broju analiziranih zakona značajno utiču na procenat uključenosti po poglavlju.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Imajući u vidu cilj ove vrste izvještaja, koji se prevashodno ogleda u namjeri da se javno privatni dijalog unaprijedi i da se putem sinergije znanja i iskustava dođe do konkurentnijeg poslovnog ambijenta kroz definisanje legislative i bolje implementacije, slijede najvažniji zaključci i preporuke:

- Ministarstva su navela da su komentari privrede korisni u 74,1% slučajeva, pa je važno nastaviti sa uključivanjem privrede u proces;
- Privreda smatra da je neophodno da budu uključeni u izradu propisa u najranijoj fazi jer u tom slučaju njihov doprinos može biti korisniji i efikasniji za sve strane u procesu;
- Potrebno je unaprijediti dijalog u dijelu informisanja privrede o statusu komentara koje su dali, obzirom da u ovom momentu u 14,6% slučajeva privreda je izvijestila da nema povratnu informaciju; kada je privreda član radne grupe neophodno je da je upoznata sa finalnom verzijom teksta propisa prije usvajanja;
- Potrebno je unaprijediti mehanizam javne rasprave kako bi procenat učešća privrede u izradi zakona, bio veći; privredna udruženja su izvijestila da su učestvovala u javnoj raspravi u 31,1% od ukupnog broja analiziranih zakona;
- U slučajevima kada je privreda bila uključena, u najvećem procentu ocijenili su da je to bilo na adekvatan način (43,5%), ali i dalje treba raditi na poboljšanju dijaloga, kako bi ovaj procenat rastao;
- Potrebno je intenzivirati korišćenje drugih mehanizama informisanja privrede, osim javnih poziva putem sajtova ministarstava i uspostaviti direktnu komunikaciju sa udruženjima;
- Zakoni koji su nakon javne rasprave značajnije izmijenjeni zahtijevaju novi krug konsultacija sa privredom i duže rokove za dostavljanje novih komentara i sugestija;
- Kratke rokove za dostavljanje komentara (ispod 2 nedelje) treba izbjegavati osim u izuzetnim slučajevima;
- Izmjene i dopune zakona, iako po mišljenju ministarstava nisu suštinske, treba dostaviti udruženjima na uvid ili na komentare prije usvajanja.

Na kraju, izvještaj predstavlja dobru osnovu za dalje praćenje ovog procesa, uz mogućnost izvještavanja o trendu unaprijeđenja privatno javnog dijaloga u narednom periodu.

ANEKS 1 SPISAK ZAKONA KOJI SU PREDMET ANALIZE

NAZIV PROPISA	RESORNO MINISTARSTVO
Zakon o standardizaciji	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energetici	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjoj trgovini	Ministarstvo ekonomije
Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti	Ministarstvo ekonomije
Zakon o privrednim društvima	Ministarstvo ekonomije
Zakon o prekograničnim energetske infrastrukturnim projektima	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača	Ministarstvo ekonomije
Zakon o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodnika u podmorju	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o autorskom i srodnim pravima	Ministarstvo ekonomije
Zakon o pristupu i postavljanju elektronskih komunikacionih mreža velike brzine	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju	Ministarstvo ekonomije
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama	Ministarstvo ekonomije
Zakon o javnom privatnom partnerstvu	Ministarstvo finansija
Zakon o javnim nabavkama	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreskim savjetnicima	Ministarstvo finansija
Zakon o igrama na sreću	Ministarstvo finansija
Zakon o Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica	Ministarstvo finansija
Zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreskoj administraciji	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju	Ministarstvo finansija
Zakon o kreditnim institucijama	Ministarstvo finansija
Zakon o sanaciji kreditnih institucija	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju i likvidaciji banaka	Ministarstvo finansija
Zakon o zaštiti depozita	Ministarstvo finansija
Zakon o administrativnim taksama	Ministarstvo finansija
Zakon o lokalnim komunalnim taksama	Ministarstvo finansija
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji	Ministarstvo javne uprave
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu	Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA	RESORNO MINISTARSTVO
Zakon o elektronskoj upravi	Ministarstvo javne uprave
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o inspekcijskom nadzoru	Ministarstvo javne uprave
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o slobodnom pristupu informacijama	Ministarstvo javne uprave
Zakon o medijima	Ministarstvo kulture
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizije Crne Gore	Ministarstvo kulture
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora	Ministarstvo kulture
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o elektronskim medijima	Ministarstvo kulture
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon tajnosti podataka	Ministarstvo odbrane
Zakon o zaštiti klime	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Zakon o uspostavljanju okvira za zaštitu morske sredine	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Zakon o vodnim uslugama	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Zakon o ratifikaciji Nagoja protokola	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Zakon o komunalnim djelatnostima	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja, nuklearnoj i radijacionoj sigurnosti i bezbjednosti	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o divljači i lovstvu	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
Zakon o uređenju tržišta proizvoda ribarstva i akvakultu	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
Zakon o strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o šumama	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
Zakon o legalizaciji isprava u međunarodnom prometu	Ministarstvo pravde
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o vanparničnom postupku	Ministarstvo pravde
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima	Ministarstvo pravde
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o sudovima	Ministarstvo pravde
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o Državnom tužilaštvu	Ministarstvo pravde
Zakon o alternativnom rješavanju sporova	Ministarstvo pravde
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija	Ministarstvo prosvjete
Zakon o radu	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Zakon o zaštiti zaposlenih građana Crne Gore koji se upućuju na rad u inostranstvo	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Zakon o volonterizmu	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova	Ministarstvo rada i socijalnog staranja

NAZIV PROPISA	RESORNO MINISTARSTVO
Zakon o fondu rada	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Zakon o načinu upisa brodova i plutajućih objekata u upisnike i stvarnim pravima na brodovima	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o putevima	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o pravima putnika u pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o dopunama Zakon o ugovorima u prevozu u drumskom saobraćaj	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o željeznici	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o vazdušnom saobraćaju	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o bezbjednosti i interoperabilnosti u željezničkom saobraćaj	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o pomorskoj agenturi	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o lukama	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o prevozu opasnih materija	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon o unutrašnjim poslovima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon o kritičnoj infrastrukturi	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o centralnom registru stanovništva	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon o slobodi vjeroispovjesti	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda	Ministarstvo zdravlja
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o zdravstvenom osiguranju	Ministarstvo zdravlja
Zakon o lijekovima	Ministarstvo zdravlja
Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o zdravstvenoj zaštiti	Ministarstvo zdravlja
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hitnoj medicinskoj pomoci	Ministarstvo zdravlja
Zakon o medicinski potpomognutoj oplodnji	Ministarstvo zdravlja