

Izveštaj o uključenosti privatnog sektora u proces izrade zakona za I i II kvartal 2023. godine

Podgorica, maj 2023. godine



European Bank
for Reconstruction and Development



British Embassy
Podgorica



UKaid
from the British people



SADRŽAJ

REZIME	4
UVOD I METODOLOGIJA	5
ODGOVORI PRIVREDNIH UDRUŽENJA	6
<i>Tabela 1. Pregled odgovora privrednih udruženja</i>	<i>6</i>
ODGOVORI MINISTARSTAVA	7
<i>Tabela 2. Pregled odgovora ministarstava</i>	<i>9</i>
<i>Tabela 3. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti - javna rasprava nije obavezna za ovu vrstu zakona)</i>	<i>10</i>
<i>Tabela 4. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti - nije poslat javni poziv na javnu raspravu)</i>	<i>10</i>
<i>Tabela 5. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti - privatni sektor se nije odazvao pozivu na javnu raspravu)</i>	<i>10</i>
<i>Tabela 6. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti nije specificiran)</i>	<i>11</i>
<i>Grafik 1. Stepen usvojenosti i koristi komentara privrede</i>	<i>12</i>
POREĐENJA ODGOVORA PRIVREDNIH UDRUŽENJA I MINISTARSTAVA I POREĐENJE SA PRETHODNIM IZVJEŠTAJIMA	12
<i>Grafik 2. Ukupna uključenost – poređenje (%).....</i>	<i>13</i>
<i>Grafik 3. Početne konsultacije – poređenje (%)</i>	<i>13</i>
<i>Grafik 4. Javna rasprava – poređenje (%)</i>	<i>13</i>
<i>Grafik 5. Radne grupe – poređenje (%).....</i>	<i>13</i>
<i>Grafik 6. RIA – poređenje (%).....</i>	<i>14</i>
<i>Grafik 7. Prosječne ocjene za usvajanje komentara, adekvatnost uključivanja i benefita – poređenje</i>	<i>15</i>
PREGLED UKLJUČENOSTI PRIVREDE U IZRADU ZAKONA PO POGLAVLJIMA IZ PROCESA EU INTEGRACIJA	15
<i>Tabela 7. Uključenost privrede u izradu zakona, po poglavlju EU integracija</i>	<i>15</i>
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	16
ANEKS 1. SPISAK ZAKONA KOJI SU BILI PREDMET ANALIZE	18
ANEKS 2. UPITNICI	21
<i>Tabela 8. Upitnik za privredna udruženja</i>	<i>21</i>
<i>Tabela 9. Upitnik za ministarstva</i>	<i>21</i>



REZIME

U cilju unapređenja javno privatnog dijaloga u Crnoj Gori, blagovremenog uključivanja privatnog sektora u proces izrade zakonskih propisa, kao i mobilizacije zajedničkih kapaciteta i iskustava svih aktera u procesu donošenja zakona, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je izradio **Izveštaj o uključenosti privatnog sektora u proces izrade zakona za I i II kvartal 2023. godine**, u skladu sa Planom rada Savjeta za 2023. godinu. Izveštaj je pripremljen na osnovu prikupljenih podataka, to jest odgovora na upitnik koji je upućen privrednim udruženjima, članovima Savjeta za konkurentnost i ministarstvima.

Spisak zakona koji je predmet ovog izvještaja sadrži sve zakone koji su, po Programu rada Vlade za 2023, planirani za usvajanje u toku I, II i III kvartala 2023. godine (spisak je sadržao i zakone koji su planirani za usvajanje u III kvartalu, polazeći od pretpostavke da je rad na njima započeo). Odgovori privrednih udruženja i ministarstava su prikupljeni od 4. maja do 26. maja tekuće godine.

Od **58 zakona** koji su, shodno Programu rada Vlade za 2023, planirani za usvajanje u toku I, II i III kvartala 2023. godine njih **4** su **izuzeta** iz analize obzirom da rad na njima nije započeo. S druge strane, ministarstava su inicijalnom spisku **dodala 2** zakona koja su prenesena iz prošle godine (Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama), tako da je **predmet analize ovog izvještaja ukupno 56 zakona**.

U odnosu na prethodne izvještaje koje je karakterisao niži procenat popunjenosti upitnika od strane ministarstava, za ovaj izvještaj **% popunjenosti je 100%, što znači da su sva ministarstva dostavila popunjen upitnik**. Prethodna dva izvještaja su imala % popunjenosti od strane ministarstava 82%, odnosno 54%.

Analizirajući odgovore privrednih udruženja, prikupljeni su inputi većeg broja privrednih udruženja nego prethodnog puta, iako nisu sva privredna udruženja dostavila odgovore na upitnik (**6 od 9 udruženja je poslalo svoje inpute**, od čega su dva udruženja izvijestila da nijesu uopšte učestvovali u izradi zakona, a jedno je bilo uključeno u proces izrade samo jednog zakona). Iz ovih razloga, **nalaze istraživanja treba uzeti sa rezervom, imajući u vidu da nalazi istraživanja mogu biti validni samo i ukoliko su inputi za njegovu izradu potpuni**.

Analizirajući **odgovore privrednih udruženja**, procenat uključenosti u proces izrade **56 zakona koji su bili predmet analize iznosi 32,1% (18 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 privredna udruženja bila uključena. **Od ukupnog broja zakona, u 26,8% slučajeva privredna udruženja su bila uključena tokom početnih konsultacija, i isto toliko u toku javne rasprave, dok je uključenost u rad radnih grupa bila 14,3%. Na pitanje o uključenosti u rad na izradi RIA¹ obrasca, udruženja su navela da su bila uključena u izradu 7,1% RIA obrazaca.**

¹ „Regulation Impact Assesment“ – Analiza procjene uticaja propisa

U cilju unapređenja metodologije i boljeg razumijevanja značajnih razlika u odgovorima privrednih udruženja i ministarstava, u ovom izvještaju po prvi put se pravi razlika između kategorija „privreda“ i „privredna udruženja“ (odvojena pitanja: da li je bila uključena privreda, odnosno da li su bila uključena privredna udruženja koja su članovi Savjeta za konkurentnosti). Analizirajući obje kategorije dobijamo informaciju o uključenosti „privatnog sektora“, u proces izrade zakona.

Na osnovu prikupljenih **odgovora ministarstava, od 56 zakona koji su bili predmet analize, u izradu 66,1% je bila uključena privreda (37 zakona), dok su privredna udruženja bila uključena 42,9% (24 zakona).** Privreda je bila uključena u fazi konsultacija u 55,4% slučajeva u odnosu na ukupan broj zakona. U toku javne rasprave uključenost je iznosila 48,2% u odnosu na ukupan broj zakona, dok je u radu radnih grupa privreda učestvovala 39,3%. Od ukupnog broja zakona, privreda je po odgovorima nadležnih institucija bila uključen u izradu RIA obrazaca u 7,1% slučajeva.

U poređenju sa prethodnim izvještajima kada je razlika u nivou uključenosti bila znatno veća, usljed činjenice da su ministarstva pod privredom podrazumijevala pored privrednih udruženja i ostale privredne subjekte (privredna društva, strukovna udruženja itd), ovaj izvještaj sadrži dodatni pokazatelj o uključenosti **isključivo** privrednih udruženja, pa je razlika u procentu uključenosti u tom dijelu znatno manja. S tim u vezi, izračunat je nivo uključenosti od **32,1% na osnovu odgovora privrednih udruženja, odnosno 42,9% na osnovu odgovora ministarstava.** Razlika u stepenu uključenosti je posljedica što su ministarstva izvijestila da su privredna udruženja bila uključena u izradu 5 zakona, za koje su privredna udruženja izvijestila da nijesu bila uključena (nakon uočenih razlika, kontaktirali smo konkretno privredno udruženje za koje je ministarstvo izvijestilo da je bilo uključeno i dobili smo povratnu informaciju da nije postojala uključenost vezano za konkretne zakone). To su su sljedeći zakoni:

- Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mladima, Ministarstvo sporta I mladih
- Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sportu, Ministarstvo sporta I mladih
- Predlog Zakona o pomorsko - agencijskoj djelatnosti, Ministarstvo kapitalnih investicija
- Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom, Ministarstvo finansija
- Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o zajedničkom tranzitu, Ministarstvo finansija

UVOD I METODOLOGIJA

Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je zadužen za izradu izvještaja o uključenosti privatnog sektora u proces izrade zakona. Cilj izvještavanja 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 proces izrade ili izmjene propisa. Takođe, jedan od ciljeva izrade ovog izvještaja je da se dobije informacija o tome da li je privatni sektor uključen u izradu RIA obrazaca.

Da bi dobili relevantne rezultate, dostavljen je upitnik predstavnicima privrednih udruženja koji su članovi Savjeta za konkurentnost (Privredna komora Crne Gore, Unija poslodavaca Crne Gore, Montenegro biznis alijansa, Američka privredna komora, Savjet stranih investitora Crne Gore, Asocijacija poslovnih žena Crne Gore, Udruženje preduzetnica Crne Gore, Asocijacija menadžera Crne Gore i Udruženje mladih

preduzetnika), kao i ministarstvima na popunjavanje. Odgovori na upitnik su predefinisani (potrebno izabrati odgovor od nekoliko ponuđenih), sa mogućnošću davanja otvorenog komentara. Pitanja iz upitnika odnosila su se na sve zakone koji su planirani za usvajanje u toku I, II i III kvartala 2023. godine. Dodatno, ministarstva i privredna udruženja su imala mogućnost da dodaju zakon, ukoliko se u ovom periodu radilo na njemu, a nije bio na spisku (što je i urađeno – dodata su dva zakona).

U odnosu na prethodne upitnike, za ovaj Izveštaj upitnik je korigovan, na inicijativu Američke privredne komore u Crnoj Gori, a shodno zaključku Savjeta za konkurentnost. Naime, u upitnicima su dodata dva nova pitanja, i to pitanje za ministarstva „Da li je neko od privrednih udruženja /članova Savjeta za konkurentnost, bilo uključeno u izradu ovog zakona“, dok je za privredna udruženja dodatno pitanje glasilo „Da li ste pokazali zainteresovanost za uključivanje u izradu ovog zakona?“. Na osnovu toga, izvršen je obračun dva nova uporediva indikatora:

- *Procenat uključenosti privrede u odnosu na broj zakona za čiju izradu su privredna udruženja pokazala interesovanje (na osnovu odgovora privrednih udruženja)*
- *Procenat uključenosti privrede u odnosu na broj zakona za čiju izradu su ministarstva pokazala interesovanje (na osnovu odgovora ministarstava)*

Pored toga, dodat još jedan novi indikator koji bi bio uporediv sa indikatorom koji se već obračunava – uključenost privrede (na osnovu odgovora privrednih udruženja).

- *procenat uključenosti privrednih udruženja / članova Savjeta u proces izrade zakona (na osnovu odgovora ministarstava)*

Analizirajući podatke privrednih udruženja kroz odgovore na pitanja „Da li ste bili uključeni u proces izrade zakona na bilo koji način“ i „Da li ste pokazali zainteresovanost za uključivanje u izradu ovog zakona“, dobijamo odgovor na pitanje o tome da li je privrednim udruženjima data, tj uskraćena, mogućnost da budu dio procesa izrade zakona. S tim u vezi, **utvrđeno je da su privredna udruženja učestvovala u izradi svih zakona za koja su pokazali zainteresovanost. Do istog zaključka dolazimo kroz analizu odgovora ministarstava.**

ODGOVORI PRIVREDNIH UDRUŽENJA

Napomena: Za svrhu ove analize važno je napomenuti da ukoliko je bilo koje od privrednih udruženja bilo uključeno na bilo koji način u proces donošenja zakona, smatrano je da su u izradu određenog zakona privredna udruženja bila uključena. Slijedi tabelarni pregled odgovora privrednih udruženja na pitanja iz upitnika, za zakone u kojima su privredna udruženja bila uključena:

Tabela 1. Pregled DA odgovora privrednih udruženja

Pitanje	Broj zakona	% u odnosu na ukupan broj zakona (56 zakona)
Da li ste bili uključeni u proces izrade zakona na bilo koji način?	18	32,1
Da li ste bili uključeni u konsultacije u početnoj fazi izrade zakona?	15	26,8

Pitanje	Broj zakona	% u odnosu na ukupan broj zakona (56 zakona)
Da li ste bili uključeni u toku javne rasprave?	15	26,8
Da li ste bili uključeni u okviru radne grupe?	8	14,3
Da li ste bili uključeni u izradu RIA obrasca?	4	7,1

Od ukupnog broja zakona u čijoj izradi su privredna udruženja bila uključena, privreda je dala konkretne komentare za 15 zakona, odnosno 83,3% u odnosu na broj zakona u čijoj izradi su učestvovali. Ukoliko se odgovori privrede 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 percepcije privrednih udruženja o usvajanju komentara koje su dali **2,3** (na skali od 1 do 4).

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. 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 **3,5** (na skali od 1 do 4).

ODGOVORI MINISTARSTAVA

Napomena: Za svrhu ove analize važno je napomenuti da od ovog izvještaja ministarstva u odgovorima prave razliku između „privredna udruženja“ i „privreda“. Pod „privrednom“ se smatraju ostali subjekti (mimo udruženja, članova Savjeta), a koji dolaze iz privatnog sektora, kao npr. strukovna udruženja, individualne kompanija, itd.

Od **58 zakona** koji su, shodno Programu rada Vlade za 2023, planirani za usvajanje u toku I, II i III kvartala 2023. godine njih **4** su **izuzeta** iz analize obzirom da rad na njima nije započeo. S druge strane, ministarstava su inicijalnom spisku dodala 2 zakona koja su prenesena iz prošle godine (Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama), tako da je predmet analize ovog izvještaja **ukupno 56 zakona**. **Dobijeni su odgovori za sve zakone, što znači da je procenat odgovora ministarstava 100%.**

Ministarstva su dostavila po prvi put odgovor na pitanje da li je neko od privrednih udruženja /članova Savjeta za konkurentnost, bilo uključeno u izradu konkretnog zakona. Na osnovu odgovora utvrđeno je da su privredna udruženja (članovi Savjeta za konkurentnost) bili uključeni 42,9%. **Slijedi tabelarni pregled zakona za koja su ministarstva izvijestila da su privredna udruženja bila uključena u izradu:**

² Bez odgovora - 0; bez povratne informacije - 0

Tabela 2. Spisak zakona u čijoj izradi su učestvovala privredna udruženja

Rb	Zakon	Nadležno ministarstvo
1	Predlog zakona o informacionoj bezbjednosti	Ministarstvo javne uprave
2	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnim taksama	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
3	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mladima	Ministarstvo sporta i mladih
4	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sportu	Ministarstvo sporta i mladih
5	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
6	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o turističkim organizacijama	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
7	Predlog zakona o komunalnim djelatnostima	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
8	Predlog Zakona o pomorsko - agencijskoj djelatnosti	Ministarstvo kapitalnih investicija
9	Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom	Ministarstvo finansija
10	Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o zajedničkom tranzitu	Ministarstvo finansija
11	Predlog zakona o snabdijevanju naftnim derivatima u slučaju poremećaja u snabdijevanju	Ministarstvo kapitalnih investicija
12	Predlog zakona o turizmu i ugostiteljstvu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
13	Predlog zakona o upravljanju otpadom	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
14	Predlog zakona o vodnim uslugama	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
15	Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama	Ministarstvo finansija
16	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
17	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zanatstvu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
18	Predlog zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma	Ministarstvo unutrašnjih poslova
19	Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti	Ministarstvo unutrašnjih poslova
20	Predlog izmjena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbjeđenju	Ministarstvo pravde
21	Predlog Zakona o igrama na sreću	Ministarstvo finansija
22	Predlog zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
23	Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti koje sprovode nadležni organi u svrhe sprovođenja istrage, otkrivanja ili gonjenja za krivična djela ili izvršavanje krivičnih sankcija	Ministarstvo unutrašnjih poslova
24	Predlog zakona o zdravstvenoj zaštiti	Ministarstvo zdravlja

U poređenju sa prethodnim izvještajima kada je razlika u nivou uključenosti bila znatno veća, usljed činjenice da su ministarstva pod privredom podrazumijevala pored privrednih udruženja i ostale privredne subjekte, ovaj izvještaj sadrži dodatni pokazatelj o uključenosti **isključivo** privrednih udruženja (članova Savjeta za konkurentnost), pa je razlika u procentu uključenosti u tom dijelu znatno manja. **S tim u vezi, izračunat je nivo uključenosti od 32,1% na osnovu odgovora privrednih udruženja, odnosno 42,9% na osnovu odgovora ministarstava.** Razlika u stepenu uključenosti je posljedica činjenice što su ministarstva izvijestila da su privredna udruženja bila uključena u izradu 5 zakona, za koje su privredna udruženja izvijestila da nijesu bila uključena (nakon uočenih razlika kontaktirali smo konkretno privredno udruženje za koje je ministarstvo izvijestilo da je bilo uključeno i dobili smo povratnu informaciju da nije postojala uključenost vezano za konkretne zakone). To su sljedeći zakoni:

- Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mladima, Ministarstvo sporta I mladih
- Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sportu, Ministarstvo sporta I mladih
- Predlog Zakona o pomorsko - agencijskoj djelatnosti, Ministarstvo kapitalnih investicija
- Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom, Ministarstvo finansija
- Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o zajedničkom tranzitu, Ministarstvo finansija

Na osnovu odgovora ministarstava, privreda je u 66,1% slučajeva (37 zakona) bila uključena u izradu zakona na neki od sljedećih načina: kroz konsultacije, u početnoj fazi izrade zakona, učešćem kroz javnu raspravu, učešćem u radu radne grupe ili učešćem u izradi RIA obrazaca. **Slijedi tabelarni pregled odgovora ministarstava na pitanja iz upitnika za zakone u kojima je privreda bila uključena:**

Tabela 3. Pregled DA odgovora ministarstava

Pitanje	Broj zakona	% u odnosu na ukupan broj zakona (56 zakona)
Da li je privreda bila uključena u proces izrade propisa na bilo koji način?	37	66,1
Da li ste bili uključeni u konsultacije u početnoj fazi izrade zakona?	31	55,4
Da li je privreda bila uključena u toku javne rasprave?	27	48,2
Da li je privreda bila uključena u okviru Radne grupe?	22	39,3
Da li je privreda bila uključena u izradu RIA obrasca?	4	7,1

Od ukupno 16 zakona u čijoj izradi privreda nije učestvovala u fazi javne rasprave, ministarstva su u 11 slučajeva dala komentare kao objašnjenje razloga neuključenosti. U tabeli niže su prikazani komentari nadležnih ministarstava po kojima se može zaključiti da je **u ovom periodu neuključenost uglavnom bila opravdana, odnosno postoje planovi za uključjenje privrede u narednom periodu.**

Tabela 4. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti - javna rasprava nije obavezna za ovu vrstu zakona)

Zakon, ministarstvo	Komentar
Predlog zakona o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada o ukidanju nasilja i uznemiravanja broj 190, Ministarstvo rada i socijalnog staranja	Predlog zakona o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada o ukidanju nasilja i uznemiravanja broj 190 predstavlja standard Međunarodne organizacije rada koji država Crna Gora samo ratifikuje u integralnom tekstu. Za navedeni zakon se ne formira radna grupa, ne organizuje se javna rasprava.
Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem i vojnom opremom, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma	Radi se o manjim izmjenama Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem i vojnom opremom ("Sl.list CG" br. 40/16)
Predlog zakona o dopuni Zakona o industrijским emisijama, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	Predloženom dopunom ovog zakona ne utiče se na dostignuti stepen usaglašenosti sa Direktivom o industrijskim emisijama, već se obezbjeđuju uslovi za njenu efikasniju implementaciju, posebno u dijelu nezavisnog pregleda i ocjene priložene dokumentacije od strane operatera, što može samo pozitivno uticati na budući rad operatera, kao i osiguranje visokog nivoa zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.

Tabela 5. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti - javni poziv za javnu raspravu još nije raspisan)

Zakon, ministarstvo	Komentar
Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, Ministarstvo zdravlja	Poziv za javnu raspravu će biti tek upućen. Sugestije privrede su dostavljene i biće razmatrane u narednom periodu.
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	Izrada Nacrta je u toku, očekuje se da će javni poziv za Javnu raspravu biti ubrzo raspisan, i da će između ostalih i privreda biti uključena. Takođe u postupku pribavljanja mišljenja Predlog zakona, zajedno sa RIA obrascem će biti upućen Privrednoj komori.
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnim stručnim kvalifikacijama, Ministarstvo prosvete	

Tabela 6. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti - privatni sektor se nije odazvao pozivu na javnu raspravu)

Zakon, ministarstvo	Komentar
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde	U postupku Izrade Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde sprovelo je postupak konsultovanja zainteresovne javnosti, kao i postupak Javne rasprave. Međutim predstavnici privrede nisu

Zakon, ministarstvo	Komentar
	iskazali interesovanje za učešćem u javnom konsultovanju i javnoj raspravi u izradi ovog propisa.
Predlog zakona o Vladi, Ministarstvo javne uprave	Pripremljen je Nacrt zakona o Vladi sa kojim je Vlada upoznata u julu 2022. godine, a nakon čega je sprovedena javna rasprava. Tekst ovog zakona unaprijeđen sa komentarima dobijenim sa javne rasprave, kao i komentarima nadležnih organa tokom sprovedenih dodatnih međuresorskih konsultacija. Trenutno se tekst zakona nalazi u fazi usaglašavanja sa Sekretarijatom sa zakonodavstvom i upućen je EK na upoznavanje.
Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Ministarstvo pravde	U postupku Izrade Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Ministarstvo pravde sprovelo je postupak konsultovanja zainteresovne javnosti, kao i postupak Javne rasprave. Međutim predstavnici privrede nisu iskazali interesovanje za učešćem u javnom konsultovanju i javnoj raspravi u izradi ovog propisa.

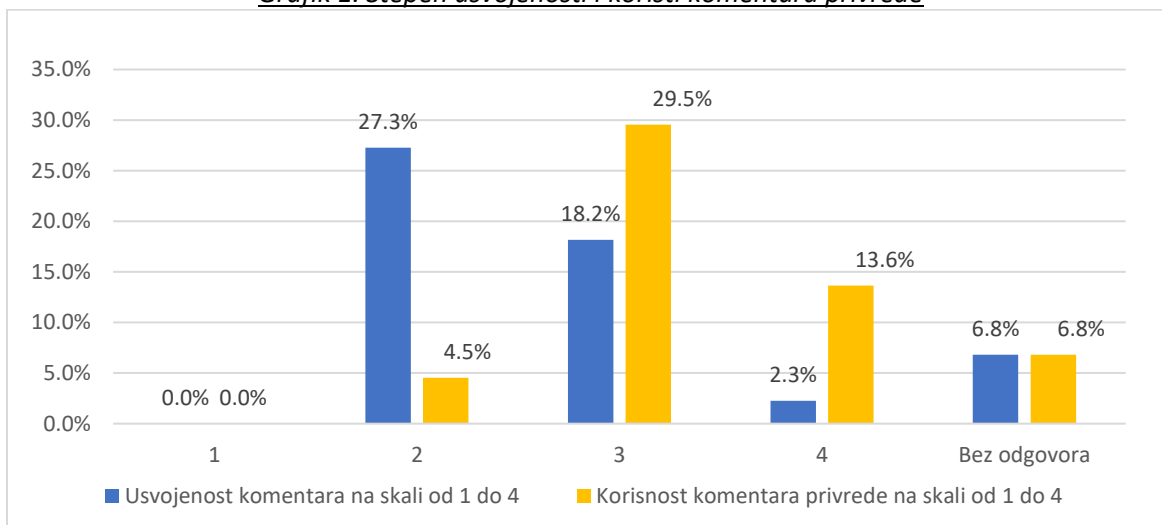
Tabela 7. Komentari ministarstava za zakone u čijoj izradi privreda nije učestvovala u toku javne rasprave (razlog neuključenosti nije specificiran)

Zakon, ministarstvo	Komentar
Predlog izmjena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, Ministarstvo pravde	U ponuđenim kolonama nije ostavljen prostor da se napiše da je Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, upućen je EK na mišljenje i komentare. Nadalje, sprovedene su sve procedure (Javni poziv zainteresovanoj javnosti, javni poziv za imenovanje predstavnika NVO sektora, javna rasprava i td. od privrede nijesmo ni komentare, sugestije ni zainteresovanost za ovaj zakon.
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Ministarstvo javne uprave	Pripremljen je Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je nakon povlačenja iz Skupštinske procedure, i sprovedene procedure propisane Poslovníkom Vlade Crne Gore, utvrđen od strane Vlada 7. marta 2023. godine. Predlog zakona se nalazi u skupštinskoj proceduri.

Ukoliko se posmatraju zakoni u čijoj izradi je privreda bila uključena, u 64,9% slučajeva (24 zakona) privreda je dala i konkretne komentare. Kada 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 **2,47** (na skali od 1 do 4).

Kada se posmatraju isključivo zakoni za koje je privre dala konkretne komentare, ministarstva ih smatraju prilično korisnim u **46,2% slučajeva**. 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 **3,2** (na skali od 1 do 4).

Grafik 1. Step en usvojenosti i koristi komentara privrede

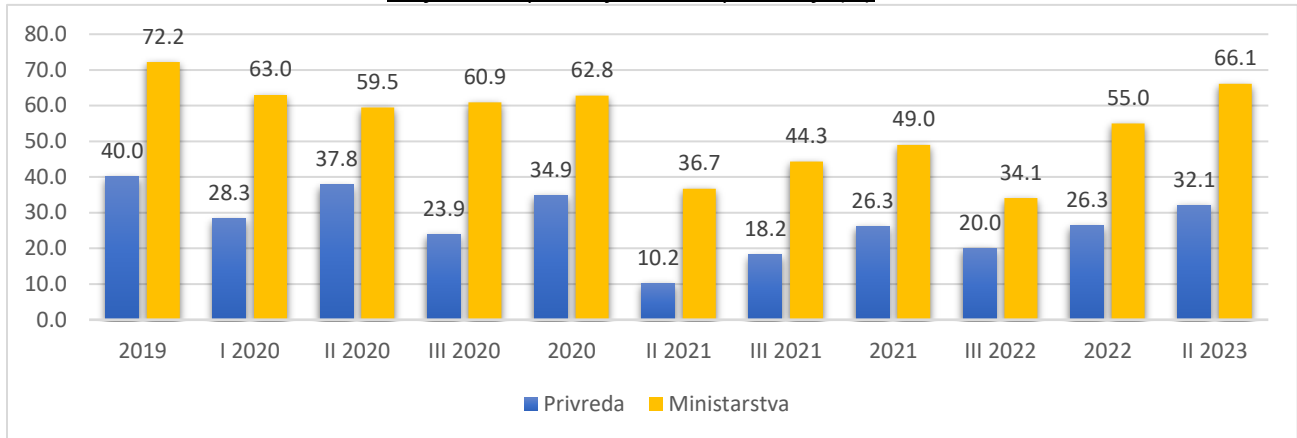


POREĐENJA ODGOVORA PRIVREDNIH UDRUŽENJA I MINISTARSTAVA I POREĐENJE SA PRETHODNIM IZVJEŠTAJIMA

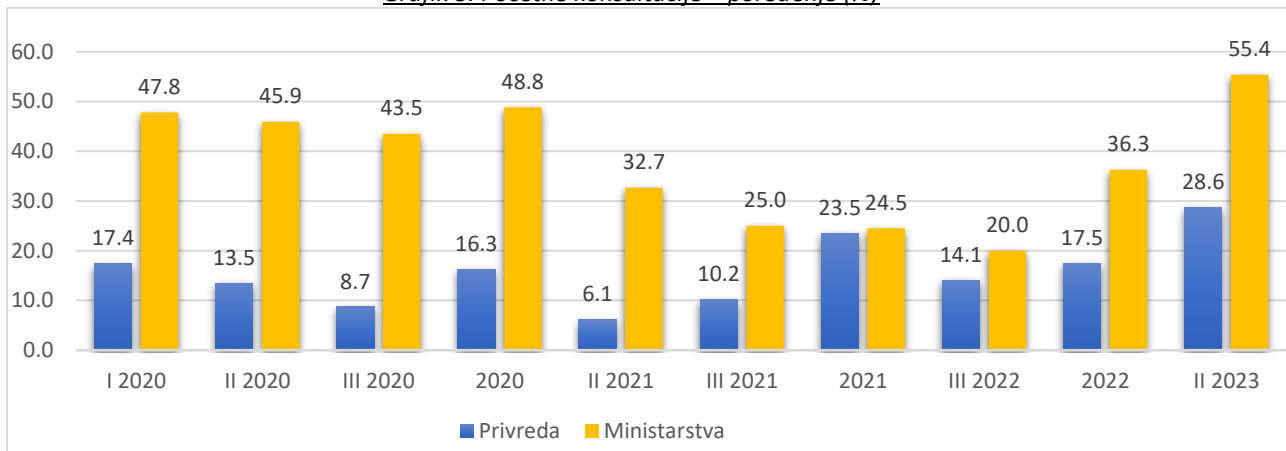
Ukoliko se porede odgovori privrednih udruženja i ministarstava, dolazi se do razlike u procentu uključenosti privrede. *Kako je ranije pomenuto, odgovori privrednih udruženja odnose se isključivo na uključenost privrednih udruženja koja su članovi Savjeta za konkurentnost, dok kada ministarstva odgovaraju na pitanja o uključenosti privrede, do ovog izvještaja privredom su smatrali i druga udruženja ili privredne subjekte.*

Grafici u nastavku prikazuju procentualnu uključenost privrede u proces izrade zakona u odnosu na ukupan broj zakona koji su bili predmet istraživanja (56) i daju preglede odgovora privrede i ministarstava za svih 11 do sada sprovedenih istraživanja.

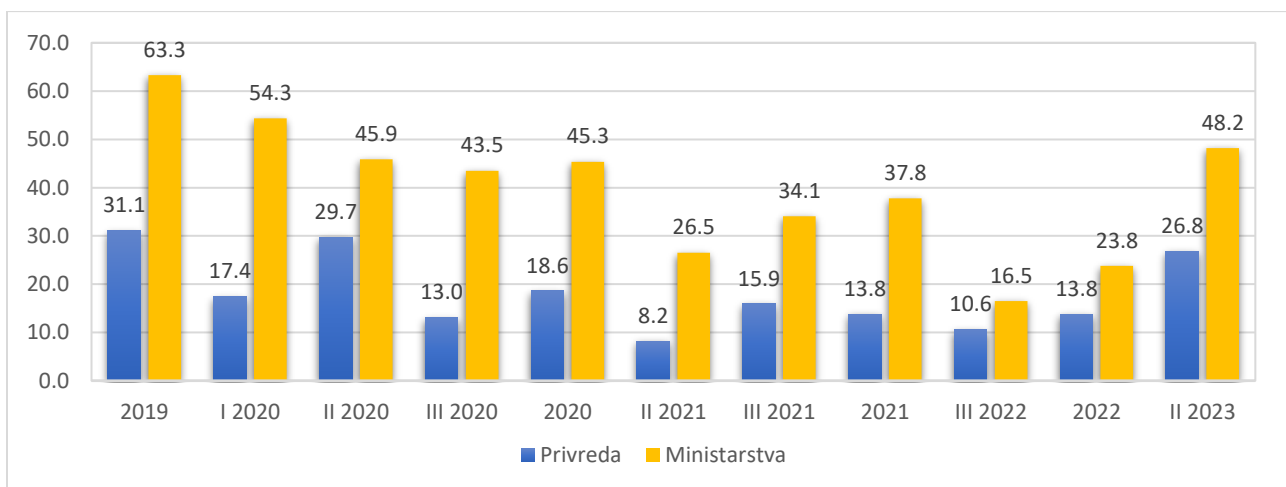
Grafik 2. Ukupna uključenost – poređenje (%)



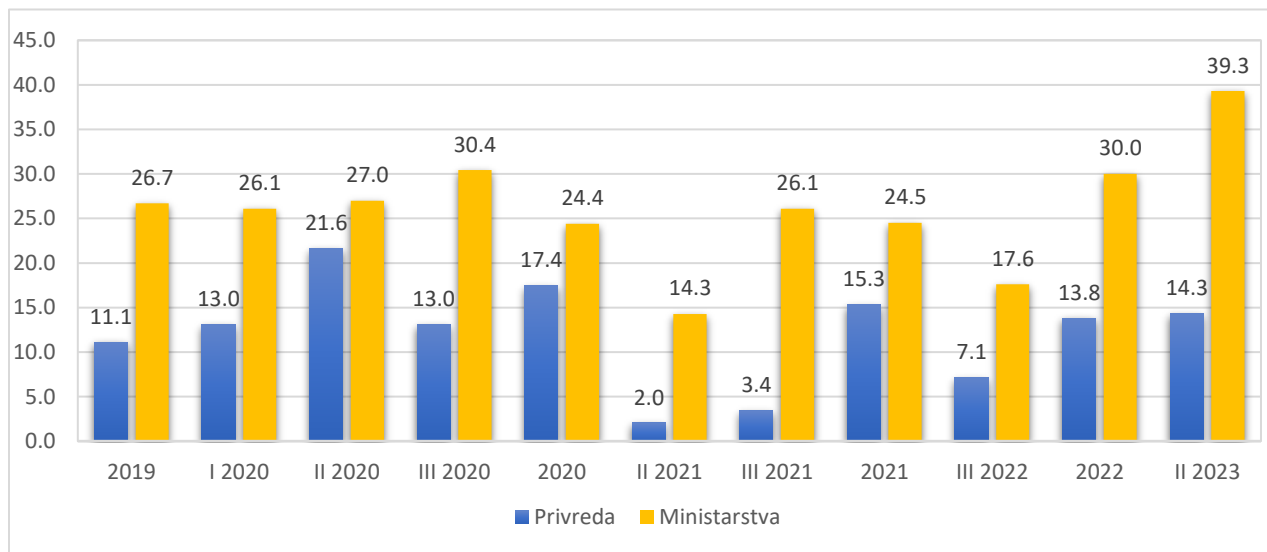
Grafik 3. Početne konsultacije – poređenje (%)



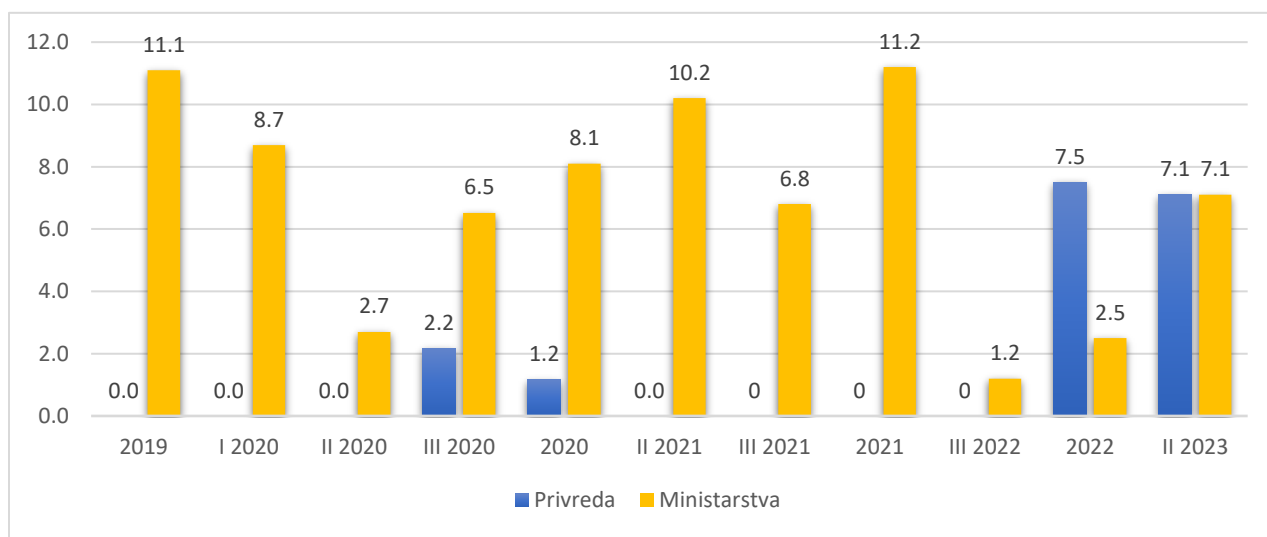
Grafik 4. Javna rasprava – poređenje (%)



Grafik 5. Radne grupe – poređenje (%)



Grafik 6. RIA – poređenje (%)

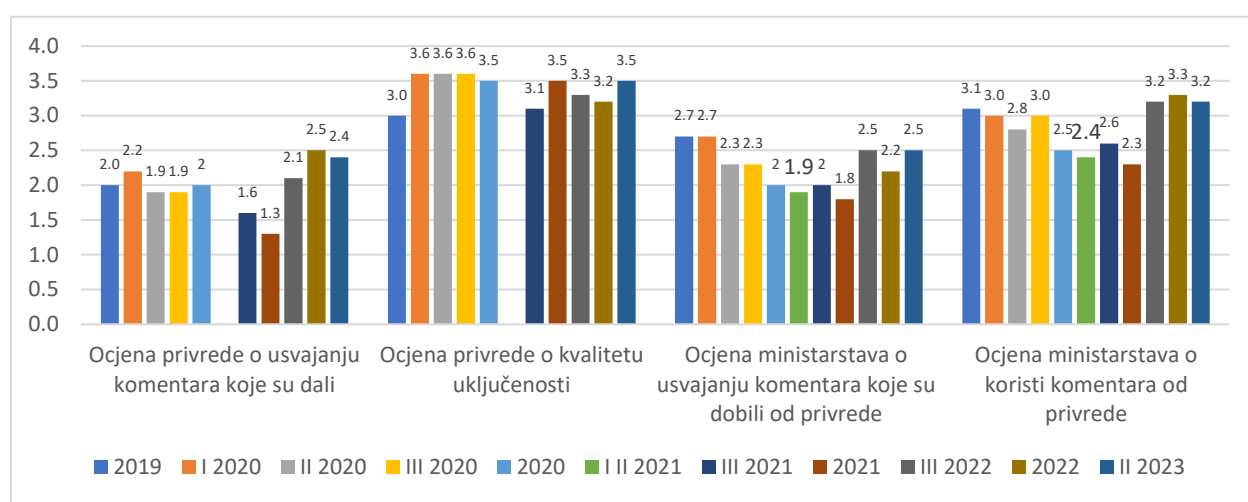


Kada se posmatraju odgovori privrednih udruženja, zapaža se trend rasta učešća privrede u procesu izrade zakona u odnosu na prethodno istraživanje i sada je na nivou od 32,1%. Posebno se ističe rast učešća u postupku javne rasprave i ovaj procenat je najveći u poslednjih 7 istraživanja. Međutim i pored rasta, procenti su na prilično niskom nivou, posebno u dijelu učešća u radnim grupama (14,3%) i u izradi RIA obrasca koji je na nivou od 7,1%.

Kada se posmatraju odgovori ministarstava, ukupna uključenost je najveća u posljednjih 9 istraživanja (kada pratimo odgovore koji se odnose i na „privredu“ i na „privredna udruženja“). Uključenost u svim fazama je veća nego u prošlom istraživanju, osim uključenosti u izradi RIA obrazaca.

Na sljedećem grafiku prikazane su prosječne ocjene usvajanja komentara, uključenosti u proces izrade zakona i korisnosti komentara od strane ministarstva i privrede. Takođe zapaža se rast procenta uključenosti u fazama konsultacija, javnih rasprava, rada radnih grupa, ali i pad procenta uključenosti u izradi RIA obrazaca.

Grafik 7. Prosječne ocjene za usvajanje komentara, adekvatnost uključivanja i benefita – poređenje



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

U nastavku je tabela koja daje pregled uključenosti privrede u proces izrade zakona po EU poglavljima. Napomena: 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.

Tabela 7. Uključenost privrede u izradu zakona, po poglavlju EU integracija

Broj poglavlja	Poglavlje EU integracija	Broj zakona u čijoj izradi je privreda bila uključena	Ukupan broj zakona po poglavlju	% u odnosu na ukupan broj zakona po poglavlju
1	Sloboda kretanja robe	1	1	100%
3	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	1	1	100%
5	Javne nabavke	1	1	100%
10	Informatičko društvo i mediji	1	1	100%

Broj poglavlja	Poglavlje EU integracija	Broj zakona u čijoj izradi je privreda bila uključena	Ukupan broj zakona po poglavlju	% u odnosu na ukupan broj zakona po poglavlju
14	Saobraćajna politika	2	2	100%
15	Energetika	2	2	100%
17	Ekonomska i monetarna unija	1	1	100%
18	Statistika	1	2	50%
23	Pravosuđe i temeljna prava	2	5	40%
24	Pravda, sloboda i bezbjednost	3	3	100%
27	Životna sredina	3	4	75%
28	Zaštita potrošača i zdravlja	2	2	100%
32	Finansijski nadzor	1	1	100%
10 i 23	Informatičko društvo i mediji i Pravosuđe i temeljna prava	3	3	100%
19 i 23	Socijalna politika i zapošljavanje i Pravosuđe i temeljna prava	1	1	100%
29 i 30	Carinska unija i Vanjski odnosi	2	2	100%
3 i 20	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga i Preduzetništvo i industrijska politika	1	1	100%
	UKUPNO	28	33	85%

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 iste, slijede najvažniji zaključci i preporuke:

- Od 58 zakona koji su, shodno Programu rada Vlade za 2023, planirani za usvajanje u toku I, II i III kvartala 2023. godine, njih 4 su izuzeta iz analize obzirom da rad na njima nije započeo. S druge strane, ministarstava su inicijalnom spisku dodala 2 zakona koja su prenesena iz prošle godine, tako da je predmet analize ovog izvještaja ukupno **56 zakona**.
- Dobijeni su odgovori od **svih ministarstava** na upitnik, dok je **6 od 9 privrednih udruženja dostavilo odgovor na upitnik**.
- Na osnovu odgovora **ministarstava**, privreda je u **66,1%** slučajeva (37 zakona) bila uključena u izradu zakona, dok su privredna udruženja bila uključena **42,9%** (24 zakona). S tim u vezi, **ukupna uključenost je najveća u posljednjih 9 istraživanja**. Uključenost u svim fazama je veća nego u prošlom istraživanju, osim uključenosti u izradi RIA obrazaca.



- Na osnovu odgovora **privrednih udruženja** procenat uključenosti je **32,1%** (18 zakona). Zapaža se trend rasta učešća privrede u procesu izrade zakona u odnosu na prethodno istraživanje i sada je na nivou od 32,1%. Posebno se ističe rast učešća u postupku **javne rasprave** i ovaj procenat je na najvećem nivou u poslednjih sedam istraživanja i iznosi **26,8%**. Međutim i pored rasta, procenti su na prilično niskom nivou, posebno u dijelu učešća u radnim grupama (14,3%) i izrade RIA obrasca koji je na nivou od 7,1%. Pored navedenog, utvrđeno je na da su privredna udruženja učestvovala u izradi **svih zakona** za koja su pokazali zainteresovanost. Do istog zaključka dolazimo kroz analizu odgovora ministarstava.
- **Rast procenata uključenosti u ovom izvještaju se može pripisati i boljem odzivu, odnosno popunjenosti upitnika u odnosu na prethodni, prije svega ministarstava, ali i privrednih udruženja.**

Na kraju, izvještaj predstavlja dobru osnovu za dalje praćenje ovog procesa, uz mogućnost izvještavanja o trendu unapređenja privatno-javnog dijaloga u narednom periodu. Sekretarijat Savjeta će nastaviti da priprema izvještaje u skladu sa Planom rada Savjeta za konkurentnost.

ANEKS 1. SPISAK ZAKONA KOJI SU BILI PREDMET ANALIZE

Zakon	Nadležno ministarstvo
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	Ministarstvo pravde
Predlog izmjena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku	Ministarstvo pravde
Predlog izmjena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbjeđenju	Ministarstvo pravde
Predlog zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
Predlog zakona o Vladi	Ministarstvo javne uprave
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijском nadzoru	Ministarstvo javne uprave
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Ministarstvo javne uprave
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama	Ministarstvo javne uprave
Predlog zakona o javnom medijskom servisu Crne Gore	Ministarstvo kulture i medija
Predlog zakona o audio -vizuelnim medijskim uslugama	Ministarstvo kulture i medija
Predlog zakona o medijima	Ministarstvo kulture i medija
Predlog zakona o jedinstvenom tijelu vještačenja invaliditeta	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Predlog zakona o povlasticama na putovanje lica sa invaliditetom	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti koje sprovode nadležni organi u svrhe sprovođenja istrage, otkrivanja ili gonjenja za krivična djela ili izvršavanje krivičnih sankcija	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore	Ministarstvo finansija
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj imovini	Ministarstvo finansija



Zakon	Nadležno ministarstvo
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti	Ministarstvo finansija
Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o zajedničkom tranzitu	Ministarstvo finansija
Predlog Zakona o ratifikaciji Konvencije o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom	Ministarstvo finansija
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reviziji	Ministarstvo finansija
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru	Ministarstvo finansija
Predlog Zakona o igrama na sreću	Ministarstvo finansija
Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike	Ministarstvo finansija
Predlog zakona o popisu poljoprivrede 2024. godine	Ministarstvo finansija
Predlog zakona o turizmu i ugostiteljstvu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o turističkim organizacijama	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnim taksama	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
Predlog zakona o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada o ukidanju nasilja i uznemiravanja broj 190	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zanatstvu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem i vojnom opremom	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
Predlog zakona o snabdijevanju naftnim derivatima u slučaju poremećaja u snabdijevanju	Ministarstvo kapitalnih investicija
Predlog zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora	Ministarstvo kapitalnih investicija
Predlog Zakona o pomorsko - agencijskoj djelatnosti	Ministarstvo kapitalnih investicija
Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe	Ministarstvo kapitalnih investicija



Zakon	Nadležno ministarstvo
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vinu	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nadzoru proizvoda na tržištu	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
Predlog zakona o zdravstvenoj zaštiti	Ministarstvo zdravlja
Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda	Ministarstvo zdravlja
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o upravljanju otpadom	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o komunalnim djelatnostima	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o vodnim uslugama	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o dopuni Zakona o industrijskim emisijama	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o održavanju stambenih zgrada	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnim stručnim kvalifikacijama	Ministarstvo prosvete
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mladima	Ministarstvo sporta i mladih
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sportu	Ministarstvo sporta i mladih
Predlog zakona o informacionoj bezbjednosti	Ministarstvo javne uprave
Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama	Ministarstvo finansija
Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama	Ministarstvo pravde
Predlog zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma	Ministarstvo unutrašnjih poslova

ANEKS 2. UPITNICI

Tabela 8. Upitnik za privredna udruženja

Pitanja	Mogući odgovori
Da li ste bili uključeni u proces izrade zakona na bilo koji način (javna rasprava, radna grupa, izrada RIA obrazaca, javne konsultacije, učešće kroz odbore ili posebna tijela)?	Da Ne
Da li ste pokazali zainteresovanost za uključivanje u izradu ovog zakona?	Da Ne
Da li ste bili uključeni tokom procesa konsultacija, u početnoj fazi izrade zakona?	Da Ne
Da li ste bili uključeni u javnu raspravu?	Da Ne
Da li ste bili uključeni u okviru radne grupe?	Da Ne
Da li ste bili uključeni u izradu RIA obrasca?	Da Ne
Ukoliko ste bili uključeni, da li ste dali konkretne komentare?	Da Ne
Po vašoj procjeni u kom stepenu su vaši komentari usvojeni prilikom izrade zakona?	1 - nisu usvojeni uopšte 2 - djelimično su usvojeni 3 - usvojeni su u većoj mjeri 4 - u potpunosti su usvojeni 999 - nemamo povratnu informaciju
Da li smatrate da ste u radu na ovom zakonu bili adekvatno uključeni?	1 - nismo uopšte bili uključeni 2 - bili smo nedovoljno uključeni 3 - bili smo djelimično uključeni 4 - bili smo dovoljno / adekvatno uključeni
Komentar	Otvoreni komentar

Tabela 9. Upitnik za ministarstva

Pitanja	Mogući odgovori
Status izrade zakona	Nije otpočet rad na zakonu Rad na nacrtu Nacrt spreman za Vladu Usvojen na Vladi Usvojen na Skupštini
Poglavlje EU integracija	Ministarstva upisuju broj poglavlja EU
Planirani datum usvajanja na Vladi	I 2022. II 2022. III 2022. IV 2022. 2023.
Da li je privreda bila uključena u proces izrade zakona na bilo koji način?	Da Ne
Da li je neko od privrednih udruženja /članova Savjeta za konkurentnost, bilo uključeno u izradu ovog zakona?	Američka privredna komora Privredna komora Unija poslodavaca Montenegrobiznislijansa



Pitanja	Mogući odgovori
	Savjet stranih investitora Asocijacija menadžera Asocijacija poslovnih žena Udruženje preduzetnica Udruženje mladih preduzetnika Više gore navedenih Ni jedno od gore navedenih
Da li je privreda bila uključena u konsultacije u početnoj fazi izrade zakona?	Da Ne
Ukoliko privreda nije bila uključena u fazi konsultacija, koji je razlog?	Privreda je bila informisana, ali nisu iskazali interesovanje Nismo poslali poziv predstavnicima privrede Nismo organizovali konsultacije
Da li je privreda bila uključena u toku javne rasprave?	Da Ne
Ukoliko privreda nije bila uključena u toku javne rasprave, koji je razlog?	Privatni sektor se nije odazvao pozivu na javnu raspravu Nije poslat javni poziv na javnu raspravu Javna rasprava nije obavezna za ovu vrstu zakona
Da li je privreda bila uključena u okviru Radne grupe?	Da Ne
Ukoliko privreda nije bila uključena u okviru Radne grupe, koji je razlog?	Privreda je bila informisana, ali nisu iskazali interesovanje Nismo poslali poziv predstavnicima privrede Nismo organizovali radnu grupu
Da li je privreda bila uključena u izradu RIA obrasca?	Da Ne
Ukoliko privreda nije bila uključena u izradi RIA obrasca, koji je razlog?	Privreda je bila informisana, ali nisu iskazali interesovanje Nismo poslali poziv predstavnicima privrede Nije radjen RIA
Ukoliko je privreda bila uključena u toku izrade zakona, na bilo koji način, da li su dali konkretne komentare?	Da Ne
Po vašoj procjeni u kom stepenu su komentari privrede usvojeni prilikom izrade zakona?	1 - nisu usvojeni uopšte 2 - djelimično su usvojeni 3 - usvojeni su u većoj mjeri 4 - u potpunosti su usvojeni
Koliko je za rad na konkretnom zakonu bilo korisno uključjenje privrede?	1 - nije bilo korisno uopšte 2 - djelimično korisno 3 - prilično korisno 4 - veoma korisno
Komentar	Otvoreni komentar