



Crna Gora

DECENIJA  
OBNOVE  
NEZAVISNOSTI  
HILJADU GODINA  
DRŽAVNOSTI  
2016



Da je vječna Crna Gora  
**MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-10217/1

Podgorica, 27. jun 2016. godine

**MINISTARSTVO EKONOMIJE**  
- n/r ministra, g-dina Vladimira Kavarića -

Poštovani gospodine Kavariću,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 1002-908/7 od 23. juna 2016. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga izvještaja o realizaciji Akcionog plana za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu za period 2015-2018, za 2015. godinu*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Na tekst Predloga izvještaja i pripremljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Na osnovu uvida u dostavljeni tekst i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, u dijelu procjene fiskalnog uticaja, za realizaciju Predloga nije potrebno obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija daje saglasnost na *Predlog izvještaja o realizaciji Akcionog plana za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu za period 2015-2018, za 2015. godinu*.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
mr Raško Konjević

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekonomije
NAZIV PROPISA	Predlog izvještaja o realizaciji Akcionog plana za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu za period 2015-2018, za 2015. godinu
<p><b>1. Definisanje problema</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</li> <li>• Koji su uzroci problema?</li> <li>• Koje su posljedice problema?</li> <li>• Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</li> <li>• Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?</li> </ul> <p>Crna Gora, kao otvorena i eurizovana ekonomija, snažno je orjentisana na sektor usluga. S obzirom da je potpisnica više sporazuma o slobodnoj trgovini, te zemlja koja je u procesu pregovora za članstvo u EU i koja kontinuirano unapređuje poslovni ambijent redukcijom barijera biznisu –značajno je liberalizovala pristup sektoru usluga.</p> <p>Jedna od obaveza budućeg članstva u Uniji je dalja liberalizacija tržišta usluga prema EU i EEP (Evropski ekonomski prostor EU28+3), kako u pogledu slobode prava osnivanja, tako i slobode pružanja usluga na teritoriji Crne Gore koju privremeno ili povremeno pružaju oni pružaoci usluga kojima je država osnivanja država EEP, bez obaveze osnivanja u Crnoj Gori (uz obavezu prijave poreskoj administraciji i plaćanje PDV-a). Postepeno se prilagođavajući budućem članstvu i funkcionisanju na jedinstvenom tržištu EU (uključujući i Norvešku, Island i Lihtenštajn kroz EEP), <b>Crna Gora ima obavezu da ispuni sve uslove za punu primjenu Direktive 2006/123/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu do dana pristupanja Evropskoj uniji</b>. U okviru pregovora u pregovaračkom poglavlju 3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, pratiće se progres u ovoj oblasti i kroz pregovore dostizati uslovi članstva.</p> <p>Crna Gora ima ugovorni odnos sa EU (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju) koji je stupio na snagu 1. maja 2010. godine. U skladu sa tim sporazumom, privrednim društvima iz EU obezbijediće se tretman koji nije manje povoljan od tretmana koji daju sopstvenim privrednim društvima. Direktiva podrazumijeva da države članice pojednostave zakonske procedure za sve uslužne djelatnosti. Posebno se od država članica zahtijeva da eliminišu neopravdane i neproporcionalne zakonske odredbe kako bi olakšale fizičkim i pravnim licima da osnuju preduzeća u državi članici EU, kako bi se olakšalo prekogranično pružanje usluga. Direktiva o uslugama takođe jača prava korisnika usluga, te ostvaruje benefite za privatni sektor, lokalnu samoupravu i sveukupnu javnost.</p> <p>S obzirom na već preuzete obaveze Crne Gore u samom procesu EU integracija, Crna Gora nastoji da kroz transponovanje Direktive o uslugama u nacionalno zakonodavstvo doprinse daljoj harmonizaciji propisa u ovom dijelu.</p>	
<p><b>2. Ciljevi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?</li> <li>• Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.</li> </ul>	

Direktiva o uslugama dopunjava postojeću pravnu tekovinu EU vezanu za jačanje unutrašnjeg tržišta, uz davanje primata sektorskim direktivama u slučaju sukoba.

**Direktiva o uslugama primjenjuje se na sve usluge koje nisu izričito izuzete iz područja njene primjene.**

Ona obuhvata značajan dio uslužnih djelatnosti, koje čine oko **45% BDP-a Unije**.

Usluge koje potpadaju pod područje primjene DU su sljedeći sektori:

- turističke usluge, uključujući rekreativne usluge; usluge smještaja i ishrane;
- poslovne usluge,
- zanatske usluge,
- građevinarstvo,
- trgovina,
- obrazovanje i sport,
- poljoprivreda i ribarstvo,
- komunalne djelatnosti, kao i kultura i mediji.

**Direktiva o uslugama ne primjenjuje se na:** neprivredne usluge od opšteg interesa; finansijske usluge (kao što su bankarske usluge, kredine usluge, osiguranje i reosiguranje, profesionalne ili lične penzije, HOV, investicione fondove, plaćanje i investiciono savjetovanje), elektronske komunikacione usluge i mreže, usluge u oblasti saobraćaja, oprezivanje, zdravstvene usluge, usluge socijalnog stanovanja, dječje zaštite i materijalno obezbjeđenje porodice, audiovizuelne usluge, agencije za privremeni rad, usluge privatne zaštite, igre na sreću, usluge koje pružaju notari i izvršitelji, aktivnosti vezane za izvršenje službenog ovlašćenja.

Uz navedeno, DU ne utiče na radno pravo, krivično pravo i ostvarivanje osnovnih prava. Ne odnosi se na međunarodno privatno pravo.

**Cilj je prije svega iskoristiti maksimalne prednosti jedinstvenog tržišta kako za pružaoce, tako i za korisnike usluga.**

• **Pojednostavljenje procedura za izdavanje dozvola** (Sistemi dozvola i formalnosti moraju biti jasni, dostupni javnosti i moraju garantovati pružaoцу usluge da će se sa njihovim zahtjevom postupati objektivno i nepristrasno. Kriterijumi moraju biti nediskriminirajući; opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz društveni interes; srazmjerni odgovarajućem cilju od društvenog interesa; jasni i nedvosmisleni; objektivni; prethodno objavljeni; transparentni i dostupni. Uslovi za dodjelu ovlašćenja za osnivanje ne smiju udvostručiti zahtjeve kojima je pružatelj već bio podvrgnut u drugoj ili istoj državi članici; Ne bi trebalo tražiti: originalna dokumenta, ovjerene kopije dokumenata, ovjerene prevode, osim ako je u pitanju javni interes. Ukoliko nacionalno zakonodavstvo insistira na ovim dokumentima, ista izdata od strane druge države članice moraju biti priznata.) *cime se olakšava poslovanje i unaprijedjuje **business ambijent***

- **Ukidanje prepreka za registraciju preduzeća**
- **Porast investicija**
- **Otvaranje novih radnih mjesta**
- **Ohrabriti mala i srednja preduzeća da prekogranično pružaju usluge** (Države članice ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga, namećući neki od sljedećih zahtjeva: (a) obavezu da je pružatelj osnovan na njihovoj teritoriji; obavezu pružatelja da posjeduje posebni identifikacijski dokument, izdat od njihovih nadležnih tijela, koji je potreban za izvođenje uslužne djelatnosti)
- **Modernizacija rada državne uprave kroz uspostavljanje JKT, na taj način se i smanjuju troškovi poslovanja** (Pružaoци usluga, posebno oni koji se osnivaju u državi članici koja je puno udaljena od njihove zemlje, potrošiče puno vremena i imaće puno troškova, zajedno sa posjetama, i po nekoliko puta, relevantnih organa, u cilju kompletiranja svih procedura i formalnosti)
- **Čitanje uprave** (zahtjevi moraju biti obrađeni što je prije moguće i u razumnom roku. Ako se u

određenom vremenskom roku ne dobije odgovor, ovlaštenje se smatra izdanim. Međutim, mogu se predvidjeti drugačija rješenja, ako je to opravdano razlozima od javnog interesa)

- **Povećanje konkurentnosti na tržištu usluga gdje korisnici imaju direktnu korist kroz poboljšanje kvaliteta usluga i sniženja same cijene usluga.** Korisnici ne smiju biti diskriminisani na osnovu svog državljanstva ili mjesta prebivališta.
- **Razvoj uslužnog sektora i novih usluga**

### 3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Ispunjavanje navedenih ciljeva ostvariće se kroz institucionalnu saradnju resornih ministarstava u dijelu daljeg usklađivanja pravne legislative sa pravnom tekovinom EU.

U ovaj proces je uključeno 14 ministarstava, kao i Uprava za inspeksijske poslove, Agencija za civilno vazdohoplovstvo, Uprava za pomorsku sigurnost, Agencija za lijekove i medicinska sredstva, Uprava za mlade i sport, Fitosanitarna uprava, Agencija za duvan, Veterinarska uprava, Advokatska komora, Inženjerska komora i Privredna komora Crne Gore. Izvršen je analitički pregled više od 130 propisa (zakonskih i podzakonskih akata) i identifikovane su usluge pokriveno Direktivom. Preciznije, identifikovano je više od 330 uslužnih aktivnosti koje tretira Direktiva o uslugama, dok su takođe analizirani postupci za izdavanje odobrenja i zahtjevi.

### 4. Analiza uticaja

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

**Direktiva o uslugama** sadrži odredbe čiji je cilj olakšavanje pružaočima usluga da se zasnju u drugim državama članicama, kao i da pružaju prekogranične usluge na teritoriji država članica izvan države osnivanja. Implementacija Direktive o uslugama zahtijeva kombinaciju zakonskih i nezakonskih, tj. organizacionih ili praktičnih mjera. Direktiva je horizontalni instrument koji pokriva široki spektar različitih usluga i koji će vjerovatno imati uticaj na značajan broj domaćih zakona i regulativa. Iz tog razloga i što se tiče sekundarnog zakonodavstva, zahtijeva se mješavina specifičnih i horizontalnih zakonodavnih mjera. Odredbe Direktive su u velikoj mjeri zasnovane na sudskoj praksi Sudja pravde EU koja se odnosi na pravo osnivanja preduzeća i slobodu pružanja usluga i postojeće komplementarne instrumente EU. Direktiva obavezuje države članice da uspostave Jedinственu kontaktnu tačku (PSC/JKT) i da učestvuju u elektronskom informacionom sistemu između administrativnih organa (Informacioni sistem unutrašnjeg tržišta IMI) koji omogućava saradnju u nadzoru uslužnih aktivnosti i razmjenu informacija između država članica EU.

- Ne postoje negativni uticaji sprovođenja.
- Primjena ne stvara dodatne troškove.
- Primjena ne stvara administrativna opterećenja i biznis barijere.

### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za**

**implementaciju propisa i u kom iznosu?**

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

- Iz implementacije ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Vlada Crne Gore posebnim aktom može propisati detaljnija pravila o funkcionisanju jedinstvene kontaktne tačke iz člana 9 ovog zakona.

**Član 43** uređuje mogućnost da Vlada Crne Gore posebnim aktom može bliže propisati pravila o funkcionisanju jedinstvene kontaktne tačke. Nakon što se uspostavi jedinstvena kontaktna tačka pri Privrednoj komori Crne Gore i nakon što ista počne sa radom, biće potrebno ocijeniti da li je pojedina pravila potrebno detaljnije urediti. To se odnosi na pravila o dostavi poslovnih informacija organa državne i lokalne uprave jedinstvenoj kontaktnoj tački, pravila o pristupu registrima, pravila o elektronskim procedurama za osnivanje i registraciju u Crnoj Gori, itd. Kako u trenutku pripreme ovog teksta zakona nije bilo moguće predvidjeti potrebu donošenja predmetnog akata, saglasno Ustavu i pravnim sistemom Crne Gore ovim putem se izričito ovlašćuje Vlada da donese podzakonski akt ako se u toku pregovora za članstvo u EU ocijeni potrebnim da se ovo pitanje detaljnije uredi takvim izvršnim propisom.

- Za implementaciju nije potrebno izdvajati dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

#### **6. Konsultacije zainteresovanih strana**

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

U cilju što efikasnijeg transponovanja Direktive u nacionalno zakonodavstvo, iz budžetske linije EU IPA 2012, Ministarstvu ekonomije je odobren dvogodišnji projekat "Aproximacija zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u dijelu slobodnog pružanja usluga i zaštite konkurencije" (ALA projekat, koji realizuje Agencija za međunarodnu saradnju njemačke Vlade, GIZ) sa planom podrške u periodu Februar 2014. - Februar 2016. godine. Zbog kompleksnosti projekta, a u svrhu bolje koordinacije planiranih aktivnosti, definisan je mehanizam koordinacije aktivnosti: februara 2013. godine imenovana je *Radna grupa za sprovođenje aktivnosti na transponovanju Direktive o uslugama u nacionalno zakonodavstvo* koju čine predstavnici resornih ministarstava (ME, MF, MUP, MRSS) i PKCG, kojoj je dat mandat da izradi dugoročni Akcioni za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu, kao i da koordinira implementaciju ALA projekta (analitički pregled zakonodavstva, izradu skrining tabela, predlog institucionalnog okvira buduće koordinacije ovih aktivnosti, sam Akcioni plan i mehanizam monitoringa i evaluacije). Posebna radna grupa formirana je oktobra 2014. godine za pripremu Predloga zakona o uslugama.

Akcioni plan za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu sadrži dvije grupe planiranih

aktivnosti: a) Prvu grupu aktivnosti čini pregled ukupnih aktivnosti aproksimacije zakonodavstva za pravnom tekovinom EU u oblasti slobodnog pružanja usluga, koji se realizuju uz ALA projekat, sa fokusom na održivo jačanje administrativnih kapaciteta državne uprave i lokalne samouprave u ovoj oblasti, kao i podršku crnogorskim preduzećima da se pripreme i suoče sa konkurencijom koja postoji na jedinstvenom EU tržištu usluga; b) Drugu grupu čini sam Akcioni plan za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu EU za period 2015. – 2018. godine koji sadrži horizontalni – institucionalni okvir za implementaciju Direktive o uslugama, kao i vertikalni, sektorski pregled zakonodavstva koje nije usklađeno sa Direktivom i administrativne rokove za izmjenu propisa u skladu sa članovima Direktive, nadležna tijela za implementaciju obaveza i očekivane rezultate.

#### **7. Monitoring i evaluacija**

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

- Resorna ministarstva će vršiti izmjene i dopune odnosnih zakona i propisa u skladu sa AP.
- Ministarstvo ekonomije.

Podgorica, 23. jun 2016. godine

**MINISTAR**  
dr. Vladimir Kavarić

