



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj:01-5124/1

Podgorica, 02.04.2018. godine

**MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA
-n/r gdina Zorana Pažina-**

Poštovani gospodine Pažin,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 07/1-41 od 26.03.2018. godine, kojim se traži mišljenje na Predlog uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u dostavljeni akt i Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, ukazujemo na sljedeće:

U članu 2 stav 2 definisano je da Strategija, između ostalog, kao obavezno pored uvoda, analize postojećeg stanja, strategijskih i operativnih ciljeva sa pratećim indikatorima uspjeha, ključnih aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva, opisa mehanizma za praćenje, izvještavanje, institucionalnog okvira za sprovođenje strategije, kao i pratećeg akcionog plana sadrži i mehanizam za evaluaciju strategije.

U članu 3 stav 2 definisano je da Program, između ostalog, pored uvoda, opisa stanja koje zahtijeva rješavanje, operativnih ciljeva i pratećih indikatora učinka, aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva, opisa mehanizma za praćenje, izvještavanje, institucionalnog okvir za sprovođenje programa sadrži i mehanizam za evaluaciju programa.

Članom 11 stav 3 utvrđeno je da su organi državne uprave dužni da obezbijede praćenje sprovođenja i evaluaciju postignutih učinaka strategijskih dokumenata u cilju obezbjeđivanja cikličnosti procesa planiranja javnih politika.

Uvažavajući prethodno navedeno, postavlja se pitanje uloge Direktorata za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike, odnosno direkcija u sastavu – Direkcije za praćenje usklađenosti strategija kojima se utvrđuju javne politike i Direkcije za praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike, ukoliko su organi državne uprave dužni za pripremu, implementaciju i evaluaciju strategija i programa.

U članu 3 stav 4 definisano je da se Program donosi za period od najviše tri godine. S tim u vezi, mišljenja smo da period trajanja Programa nije svrsishodno ograničavati na period važenja od najviše tri godine, uvažavajući činjenicu da Program reforme upravljanja javnim finansijama, koji je donešen za period 2016-2020. godina, u srednjoročnom periodu utvrđuje

aktivnosti za dalji razvoj svih sektora privrede i za bolji kvalitet života svih građana kroz povećanje odgovornosti i osiguranje pouzdanog finansijskog upravljanja.

U vezi sa članom 14 koji se odnosi na planiranje izrade strategijskog dokumenta u stavu 2 predviđeno je da nacrt godišnjeg programa rada Vlade dostavlja se Ministarstvu evropskih poslova, koje provjerava usklađenost s postojećim stanjem u strategijskom okviru i izdaje odgovarajuće mišljenje, u skladu s principom ekonomičnosti i racionalnog planiranja iz člana 12 ove Uredbe.

S tim u vezi, mišljenja smo da se navedenim rješenjem, po kojem Ministarstvo za evropske poslove koje odgovara Vladi Crne Gore daje Vladi saglasnost, vrši derogacija nadležnosti uređenih Uredbom o Vladi Crne Gore i Zakonom o državnoj upravi.

Članom 15 stav 1 predviđeno je da nadležni organ državne uprave izrađuje strategijski dokument u skladu s metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata koju utvrđuje Ministarstvo. U stavu 2 precizirano je da se metodologijom utvrđuju elementi razvijanja politika, razrađuju principi planiranja, izrade i sprovođenja strategijskih dokumenata i definiše detaljni sadržaj strategije, programa, akcionog plana i odgovarajućih izvještaja o sprovođenju, kao i aktivnosti za sprovođenje strategijskih dokumenata uključujući postupak izrade, praćenja sprovođenja i evaluacije.

U članu 17 stav 2 definisano je da se godišnji izvještaj o sprovođenju akcionog plana i završni izvještaj o sprovođenju strategijskog dokumenta izrađuje se u skladu s Metodologijom.

Uvažavajući navedeno, a uzimajući u obzir činjenicu da će cjelokupan postupak biti naknadno uređen metodologijom, kao i da se Uredbom uvode dodatne obaveze državnim organima, mišljenja smo da izrada same metodologije treba da prethodi donošenju ili da bude sastavni dio ove Uredbe.

U članu 16 stav 1 predviđeno je da je Ministarstvo evropskih poslova daje mišljenje o međusobnoj usklađenosti strategijskih dokumenata, usklađenosti sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore, kao i usklađenosti strukture i sadržaja strategijskog dokumenta s Metodologijom. S tim u vezi, sugerišemo utvrđivanje roka u kojem je resorno ministarstvo u obavezi da izda traženo mišljenje.

U vezi sa članom 16 stav 3 kojim je definisano da Ministarstvo finansija daje mišljenje o usklađenosti strategijskog dokumenta sa finansijskim strateškim dokumentima, sugerišemo njegovo brisanje. Podsjećamo Vas da Ministarstvo finansija, u skladu sa članovima 33 i 41 Poslovnika Vlade Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 048/17) daje mišljenje na zakone, podzakonska akta, strategije, akcione planove, programe i druga dokumenta koja se dostavljaju Vladi na usvajanje sa aspekta uticaja na privredu, građane i budžet države.

Uvažavajući prethodno navedeno, Ministarstvo finansija nije saglasno sa Predlogom uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA
NAZIV PROPISA	PREDLOG UREDBE O NAČINU I POSTUPKU IZRADE, USKLAĐIVANJA I PRAĆENJA SPROVOĐENJA STRATEGIJSKIH DOKUMENATA
<p>1. Definisane problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? <p>U skladu sa stratejskim ciljem Crne Gore da pristupi Evropskoj uniji i osnaži svoju poziciju države članice danom pristupanja, opredjeljenje Vlade je da u procesu integracije u EU usmjeri svoj rad na uspostavljanje efikasnog sistema stratejskog planiranja javnih politika. Jasno definisan sistem stratejskog planiranja omogućava odgovarajuće planiranje i praćenje sprovođenja ključnih reformskih procesa, kao i odgovarajuću pripremu državne uprave za obaveze koje proizilaze iz članstva u EU.. Imajući u vidu da je Vlada donijela Srednjoročni program rada Vlade 2018-2020, Predlog Uredbe dodatno omogućava da se politički prioriteti sadržani u Programu blagovremeno i efikasno ispune.</p> <p>Shodno „Analizi postojećeg sistema koordinacije pripreme stratejskih dokumenata s predlogom mjera za unapređenje tog sistema“ Ministarstva evropskih poslova, usvojenoj od strane Vlade Crne Gore 20. VII 2017. aktuelni stratejski okvir u Crnoj Gori podrazumijeva 118 stratejskih dokumenata. Analiza je pokazala nedostatak jasne hijerarhije stratejskih dokumenata, nedostatak njihove jasne tipologije i vremenskog okvira, nedostatak pravila o sadržaju koji bi svaka strategija trebalo da zadovolji. Analiza je konstatovala nedostatak direktne veze između prioriteta i ciljeva koje stratejskim dokumentima utvrđuje Vlada i realizacije politika utvrđenih tim stratejskim dokumentima, posebno zbog nemogućnosti adekvatnog mjerenja njihove realizacije. Propisima nije jasno utvrđena kategorizacija planskih dokumenata, tako da resori, kako u strukturi, tako i u roku trajanja, prilikom izrade strategije, programa ili akcionog plana primjenjuju neujednačene metode i imaju različito shvatanje njihove svrhe i roka trajanja. Nepostojanje regulative u dijelu koordinacije strategija doveo je do prevelike produkcije planskih dokumenata različitog stepena kvaliteta, čije su aktivnosti, ciljevi i prioriteti utvrđivani na neujednačen način. Pored neujednačenog pristupa u strukturi strategija (forma je negdje u vidu tabele, negdje u vidu teksta, indikatori su negdje previše opšti, a negdje mnogo konkretnije definisani), njihova sadržina je različitog kvaliteta.</p>	
<p>2. Ciljevi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. <p>Na liniji nalaza „Analize postojećeg sistema koordinacije pripreme stratejskih dokumenata s predlogom mjera za unapređenje tog sistema“ koju je Vlada usvojila 20. jula 2017, za efikasnije sprovođenje stratejskih planskih dokumenata potrebna je naglašenija međusobna uvezanost, usklađenost i koherentnost sektorskih planskih dokumenata, kao i konkretniji okvir za praćenje dinamike njihove realizacije. Uredba predlaže principe stratejskog planiranja, kao i niz metodoloških zahtjeva kojim će se državni organi rukovoditi u daljem procesu stratejskog planiranja u Crnoj Gori. Cilj njenog usvajanja jeste uspostavljanje sistema koordinacije stratejskih dokumenata i unapređenje kvaliteta stratejskih dokumenata koje donosi Vlada, na način što će omogućiti da sve strategije i programi budu pripremljeni na jedinoobrazan način uz jasne prioritete i ciljeve koji odgovaraju fiskalnoj realnosti države. S tim u vezi, predlog Uredbe pratiće odgovarajuća metodologija izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja stratejskih dokumenata, koja će pobliže objasniti principe izrade i sprovođenja</p>	

strategijskih dokumenata i kriterijume za kvalitet strategijskih dokumenata, uključujući obavezujući sadržaj strategije, programa i akcionog plana, kao i izvještaja o sprovođenju strategijskog dokumenta.

Takođe, radi se o obavezi koja proističe iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020, Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, kao i Akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva u oblasti kohezijske politike EU u okviru 22. poglavlja pravne tekovine EU, imajući u vidu i da uređeno strategijsko planiranje politika s jasno definisanim prioritetima i ciljevima predstavlja jedan od ključnih preduslova za jačanje srednjoročnog programskog budžetiranja koje Vlada planira uspostaviti do 2020.

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?

Uredba je, shodno odredbama čl. 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi iz februara 2018, prepoznata kao optimalna regulatorna opcija za postizanje veće međusobne usklađenosti strategijskih dokumenata i njihove usklađenosti sa planskim strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja Crne Gore.

Uporedna praksa država regiona pokazuje da su se neke zemlje, poput Hrvatske ili Srbije, opredijelile za izradu sveobuhvatnih zakona o planskim sistemima koji tek treba da pokažu svoju upotrebljivost u praksi. Stoga je odabir Uredbe, kao podzakonskog akta koji treba da unaprijedi kvalitet strategijskih dokumenata, fleksibilnija opcija koja će omogućiti institucijama koje je sprovode da postupno usvoje dobre prakse u planiranju politika jačanjem kvaliteta strategijskih dokumenata kao važnog elementa njihove uspješne implementacije.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- 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.

Predlogom ove Uredbe ne propisuje se stvaranje novih privrednih subjekata i ne postoje administrativna opterećenja ni biznis barijere.

Takođe, primjena predložene Uredbe ne iziskuje posebne troškove, u odnosu na sredstva planirana budžetom za redovno funkcionisanje ministarstava.

Očekuje se da pravilna primjena Uredbe usmjeri ministarstva na efikasnije planiranje, smanji broj strategijskih dokumenata koja se pišu, a poveća njihov kvalitet, što može pozitivno uticati na smanjenje resursa koji se upotrebljavaju za sačinjavanje strategijskih dokumenata, njihovo sprovođenje i praćenje sprovođenja.

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 obezbijedena 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 proisteci 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.

Za sprovođenje Uredbe nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva u Budžetu Crne Gore, niti iz istog proizilaze

međunarodne finansijske obaveze.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiska 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.

Tokom pripreme Uredbe korišćena je ekspertiska podrška u vidu savjetodavne uloge SIGMA-e (OECD), konsultovanja odgovarajućih izvještaja SIGMA i uporedne prakse regiona i novijih država članica EU, uglavnom baltičkih država. Takođe, korišćena je savjetodavna podrška međunarodnog eksperta angažovanog u okviru projekta „Jačanja kapaciteta crnogorske uprave za proces pristupanja EU i korišćenje IPA II instrumenta2 koji finansira Evropska unija, u dijelu formulisanja strukture prateće Metodologije kojom se detaljno razrađuje Uredba.

Predlog Uredbe razmatran je u okviru odgovarajuće radne grupe za izradu Uredbe, sačinjene od predstavnika MEP, MF, MJU i GSV.

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?

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenje Uredbe. Uredbu će pratiti odgovarajuća Metodologija koju priprema Ministarstvo evropskih poslova. Mreža državnih službenika za strategijsko planiranje koju je uspostavilo MEP će biti mehanizam sprovođenja Uredbe i odgovarajući pokazatelj usvajanja elemenata Uredbe u praksi. Za efikasnije sprovođenje Uredbe, MEP je kreiralo Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strategijsko planiranje, akreditovan od strane Nacionalnog savjeta za obrazovanje, koji će poslužiti kao jedan od mehanizama za efikasnije sprovođenje Uredbe. Indikator za mjerenje ispunjenosti ciljeva naveden je u Srednjeročnom programu rada Vlade 2018-2020 i srednjeročnom programu rada MEP i odnosi se na rast procenta strategijskih dokumenata sačinjenih u skladu s novom Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata, a koja razrađuje Uredbu. MEP će u svojim izvještakima o radu pratiti primjenu Uredbe.

Datum i mjesto

19. mart 2018. godine

Starješina



