



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
www.mif.gov.me

Br: 09-12-14-430/22-18833/1

Podgorica, 27.07.2022. godine

## MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA I TURIZMA

- n/r ministru, gospodinu mr Goranu Đuroviću -

Poštovani gospodine Đuroviću,

Povodom *Predloga uredbe o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga uredbe* i pripremljeni *Izveštaj o analizi uticaja propisa*, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U *Izveštaju o analizi uticaja propisa* navedeno je da za implementaciju predmetnog *Predloga uredbe*, nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore s obzirom da su sredstva za izračunavanje stepena konkurentnosti u 2022. godinu obezbijedena od strane UNDP-a.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog uredbe o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave*.

*Uredbom o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave*, između ostalog, u okviru faktora Poslovni sektor, podfaktora „Investicije i preduzetnička dinamika“ predlažu se novi statistički indikatori (broj naknada, broj lokalnih i administrativnih taksa, broj poreza, prireza i doprinosa, iznos naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta) sa ciljem obuhvata dodatnih podfaktora koji utiču na poslovno okruženje privrednih društava. U okviru navedenog faktora, podfaktora „Ekonomske rezultati-nivo“ predlažu se novi statistički indikatori (prirez porezu na dohodak fizičkih lica, prihodi od naknada, prihodi od lokalnih komunalnih i administrativnih taksi, ostali prihodi JLS, bez transfera iz Budžeta Crne Gore i ostalih pomoći, otplata duga-glavnica i kamata) koji imaju za cilj da pokažu opterećenost fiskalnim i parafiskalnim nametima JLS po stanovniku u odnosu na prosjek na nivou Države, kao i fiskalno stanje u JLS koje opredjeljuje njenu dalju konkurentnost. Sa istim ciljem, u okviru navedenog faktora, podfaktora „Ekonomske rezultati-dinamika“ predlažu se novi statistički indikatori (prirez porezu na dohodak fizičkih lica, prihodi od naknada, prihodi od lokalnih komunalnih taksi i ostali prihodi JLS, bez transfera iz Budžeta Crne Gore i ostalih pomoći), sa dinamikom od 3 godine.

Imajući u vidu navedeno, prije svega da se predmetnom uredbom modifikuje i proširuje set postojećih indikatora izračunavanja indeksa konkurentnosti sa indikatorima humanog kapitala, inovacija, digitalizacije, agilnosti (kroz praćenje broja i visine fiskaliteta i parafiskaliteta) i na taj način podržava unapređenje poslovnog ambijenta na nivou lokalnih samouprava, a da donošenje navedene Uredbe neće imati uticaja na budžet Crne Gore,

Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države je mišljenja da Predlog uredbe o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkuretnosti jedinice lokalne samouprave, u dijelu koji se odnosi na faktor Poslovni sektor, treba prihvatiti.

S poštovanjem,

**MINISTAR**

mr Aleksandar Damjanović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Predlog Uredbe o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave
<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>Oblast regionalnog razvoja u Crnoj Gori uređena je Zakonom o regionalnom razvoju ("Službeni list CG", 20/2011, 26/2011, 20/2015 i 47/2019), koji u članu 3 propisuje da se određivanje stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave vrši trogodišnje. Metodologija izračunavanja stepena konkurentnosti, poslovnog okruženja i poslovnog sektora propisana je važećom Uredbom o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave ("Sl. List CG" br. 35/12), a na osnovu člana 17 Zakona o regionalnom razvoju, utvrđivanje stepena konkurentnosti iz stava 1 ovoga člana vrši se trogodišnje. Ministarstvo nadležno za poslove regionalnog razvoja u Vladi Crne Gore je u dosadašnjem periodu, na osnovu Zakona o regionalnom razvoju i Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave, vršilo trogodišnje izračunavanje stepena konkurentnosti jedinica lokalne samouprave i na osnovu člana 17 Zakona o regionalnom razvoju objavljivalo listu jedinica lokalne samouprave rangiranih po stepenu konkurentnosti.</p> <p>Zakonski osnov za donošenje Uredbe o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave sadržan je u članu 16 stav 3 Zakona o regionalnom razvoju ("Službeni list CG", 20/2011, 26/2011, 20/2015 i 47/2019), kojim je propisano da Metodologija izračunavanja stepena konkurentnosti, poslovnog okruženja i poslovnog sektora na osnovu kojih se utvrđuje stepen konkurentnosti jedinice lokalne samouprave utvrđuje se propisom Vlade.</p> <p>Dosadašnja primjena Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave, pokazala je i određene neusklađenosti između statističkog i</p>	

perceptivnog ranga u pojedinim jedinicama lokalne samouprave, budući da anketni odgovori mogu biti odraz nedovoljnog poznavanja određene teme, pretjeranog optimizma ili pesimizma ispitanika. To može uticati na konačnu kalkulaciju stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave, ukoliko perceptivni, odnosno kvalitativni pokazatelji dobijeni anketiranjem privrednika značajnije odstupaju od statističkih, a imaju veći ponder. Međutim, kvalitativni indikatori predstavljaju važan dio istraživanja shodno brojnim međunarodnim metodologijama, upravo zbog važnosti perceptivnog elementa koji se uglavnom dobija anketom, ali i drugim metodama. To potvrđuje i Indeks globalne konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma u čijem se izračunavanju koriste "čvrsti podaci" ("hard data") ili podaci od međunarodnih organizacija, ali i "meki podaci" (soft data), tj. podaci iz Ankete Svjetskog ekonomskog foruma o mišljenjima rukovodioca (World Economic Forum's *Executive Opinion Survey*). U nekim zemljama je bilo primjedbi prilikom izračunavanja ovog indeksa zbog jakog perceptivnog faktora iz anketnih podataka. To je uticalo na pogoršanje njihove pozicije na listi konkurentnosti. Izmjenom metodologije izračunavanja Indeksa globalne konkurentnosti 2018. godine (uvođenje GCI 4.0), povećan je broj indikatora zasnovan na "čvrstim podacima" dobijenim od međunarodnih institucija. Za razliku od kalkulacije indeksa prije 2018. godine, koji se više bazirao na anketnim podacima, uvođenjem GCI 4.0 2018. godine, indeks se izračunava na osnovu 54 indikatora zasnovana na "čvrstim podacima", i 46 indikatora zasnovanim na anketi.

Imajući u vidu međunarodna iskustva kao i iskustva u Crnoj Gori sa perceptivnim faktorom u izračunavanju indeksa konkurentnosti jedinice lokalne samouprave, Uredbom o izmjeni Uredbe o metodologiji izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave predloženo da se pri rangiranju podfaktora konkurentnosti, zadrži udio anketnih podataka, ali uz nešto manji ponder. Tako, statistički podaci u izmjenama Uredbe treba da imaju ponder 0,75, a anketni 0,25, umjesto dosadašnjih 0,67 i 0,33. Kako je prethodno objašnjeno, anketni podaci su zasnovani na subjektivnom doživljaju poslovnog ambijenta u konkretnoj opštini od strane privrednika/preduzetnika koji u njoj posluju. Za razliku od statističkih podataka koji se sporo mijenjaju, anketni podaci direktno su vezani za javne politike koje vodi menadžment opštine i odraz su doživljaja preduzetnika u odnosu na barijere i/ili podsticaje koje javne politike kreiraju za razvoj biznisa i privlačenje investicija. Ukoliko je percepcija o konkurentnosti bolja nego što govore "čvrsti" statistički pokazatelji, onda može biti rezultat pokušaja da se optimizmom stvori potrebna energija za promjenu. U kratkom roku ovo može imati određene rezultate, ali dugoročno može biti kontraproduktivno jer dugoročan optimizam bez pokrića dovodi do inertnosti.

Ukoliko su perceptivne ocjene konkurentnosti znatno ispod "čvrstih" statističkih pokazatelja, uzrok može biti nekad i pretjerana kritičnost koja stvara pritisak na poboljšanje ambijenta.

Na osnovu istraživanja konkurentnosti za period 2015-2017 mogu se prepoznati prethodno pomenuti obrazci među JLS:

- ▶ Optimisti – JLS čije su percepcije konkurentnosti značajno veće nego što im dozvoljavaju „čvrsti“ statistički pokazatelji (Pljevlja, Kolašin i Mojkovac)
- ▶ Pesimisti – JLS čije su percepcije konkurentnosti značajno slabije u odnosu na „čvrste“ statističke pokazatelje (Andrijevića, Berane i Plužine)
- ▶ Realni – JLS čije se percepcije konkurentnosti poklapaju ili u manjoj mjeri razlikuju u odnosu na „čvrste“ statističke pokazatelje

Predloženo umanjenje pondera za faktore zasnovane na percepciji (anketni indikatori) smanjiće uticaj subjektivnog na ukupnu konkurentnost opštine, ali će i dalje ostati validan i značajan izvor informacija koji odražava uslove u kojima preduzetnici i investitori rade.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Cilj donošenja Uredbe je uključivanje dodatnog broja indikatora (statističkih i anketnih) na nivou jedinice lokalne samouprave, poput indikatora: kvaliteta usluga privrednih društava u vlasništvu jedinice lokalne samouprave; učinka lokalne administracije; broja naknada po privrednom društvu/preduzetniku; broja lokalnih komunalnih i administrativnih taksi po privrednom društvu/preduzetniku; broj poreza, prireza i doprinosa po privrednom društvu/preduzetniku; iznos naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta po privrednom društvu sa ciljem sagledavanja šireg spektra indikatora koji objašnjavaju poslovni sektor. Takođe i pojedinih novih indikatora koje su razvile međunarodne organizacije poput Svjetskog ekonomskog foruma i EU koji su postali relevantni u mjerenju konkurentnosti. To su indikatori koji se odnose na digitalne vještine aktivnog stanovništva i elektronske usluge opština. Takođe, postiže se i smanjenje rizika mogućeg većeg uticaja perceptivnih indikatora u okviru pojedinih faktora, od onog koji je realno moguće očekivan, u cilju dobijanja realnog prikaza stepena konkurentnosti JLS. Smanjenje uticaja perceptivnih indikatora u okviru pojedinih faktora će se postići smanjenjem njihovog pondera u ukupnom indeksu konkurentnosti, čime se umanjuje uticaj moguće pristrasnosti ispitanika na konačnu konkurentnost opštine mjerenu kombinacijom anketnih i statističkih podataka, kako je prethodno pojašnjeno.

## 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?

- Moguća opcija za ispunjavanje navedenih ciljeva i rješavanje problema je donošenje nove Uredbe. Alternativa je da se ne donese nova Uredba, čime bi se postupak mjerenja indeksa konkurentnosti jedinica lokalne samouprave bio obavljen po staroj metodologiji koja daje veću ulogu perceptivnom faktoru u mjerenju indeksa. Time bi se ponavljao izazov nedovoljno realnog prikaza konkurentnosti opština.

- Preferirana opcija je donošenje nove Uredbe. Ovo iz razloga što ona treba da sadrži promjenu pondera perceptivnog dijela indeksa u cilju njegove veće objektivnosti na nivou svake jedinice lokalne samouprave. Takođe, treba da sadrži dodatni broj indikatora (statističkih i anketnih) na nivou jedinice lokalne samouprave, poput indikatora: kvaliteta usluga privrednih društava u vlasništvu jedinice lokalne samouprave; učinka lokalne administracije; broja naknada po privrednom društvu/preduzetniku; broja lokalnih komunalnih i administrativnih taksi po privrednom društvu/preduzetniku; broj poreza, prireza i doprinosa po privrednom društvu/preduzetniku; iznos naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta po privrednom društvu sa ciljem sagledavanja šireg spektra indikatora koji objašnjavaju poslovni sector, dostupnost digitalnih usluga. Time bi se doprinijelo realnijem sagledavanju konkurentnosti na lokalnom nivou i daljim koracima za njeno unapređenje.

#### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.

- Donošenjem Uredbe neće imati uticaja ni na budžet Crne Gore, ali indirektno će pozitivno uticati na privredu i građane budući da će izračunati stepen konkurentnosti pokazati koliko je konkurentna svaka jedinica lokalne samouprave u odnosu na ostale i koje namete za građane i privredu treba smanjiti da bi navedena jedinica lokalne samouprave u perspektivi bila konkurentnija. Metodologija izračunavanja stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave podrazumijeva izračunavanje stepena konkurentnosti kombinacijom indikatora (statističkih i anketnih) poslovnog okruženja i poslovnog sektora. Stepen konkurentnosti jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori se izračunava polazeći od metodologije izračunavanja Indeksa regionalne konkurentnosti u Republici Hrvatskoj, kao i

Globalnog indeks konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma u čijem se izračunavanju koriste "čvrsti podaci" ("hard data") ili podaci od međunarodnih organizacija, ali i "meki podaci" (soft data), tj. podaci iz Ankete Svjetskog ekonomskog foruma o mišljenjima rukovodioca (World Economic Forum's Executive Opinion Survey).

- U procesu donošenja ovog propisa nijesu utvrđene biznis barijere.
- Donošenje propisa ne iziskuje troškove privredi i građanima. Takođe ne predviđa se osnivanje novih institucija, ni novo zapošljavanje.
  - Propisom se podržava unapređenje poslovnog ambijenta na nivou lokalnih samouprava, privlačenje investicija, osnivanje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

#### 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 proistići finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja 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 ovoga propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstava iz budžeta Crne Gore, s obzirom da su sredstva za izračunavanje stepena konkurentnosti u 2022. obezbijedjena od strane UNDP, a indeks se izračunava jednom u tri godine.
- Implementacija propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze.
- Nijesu potrebna finansijska sredstva iz budžeta za sprovođenje Uredbe za ovu nit za narednu fiskalnu godinu.
- Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze.
- Implementacijom propisa se neće ostvariti prihodi za budžet Crne Gore na kratak rok, ali mogu biti povećani na dugi rok s obzirom da opštine sa povoljnijim indeksom

konkurentnosti imaju veće šanse za priliv investicija, a time i veće prihode za budžet. Ne postoje sugestije Ministarstva finansija na nacrt /predlog propisa.

**6. Konsultacije zainteresovanih strana**

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

-U izradi Predloga Uredbe, osim predstavnika Ministarstva ekonomskog razvoja, korišćena je eksterna ekspertiza od strane kompanije CEED Consulting iz Podgorice koja je angažovana u saradnji sa UNDP. Donošenje propisa je u direktnoj nadležnosti Ministarstva. -Izmjena uredbe je nastala kao rezultat inicijative pojedinih opština i ostalih stakeholdera da se izvrše izmjene metodologije obračuna indeksa konkurentnosti na način da se umanjuje ponder perceptivnog odnosno subjektivnog faktora, koji pojedine, naročito manje jedinice lokalne samouprave stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale. -Glavni rezultat konsultacija je izmjena pondera perceptivnog faktora u indeksu, a također su uključeni dodatni i novi indikatori u indeks na osnovu metodologije izračunavanja Globalnog indeksa konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma.

**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?

-Prepreka za implementaciju propisa nema, niti će se primjenjivati bilo kakve mjere za primjenu propisa. - Glavni indikator prema kojem će se mjeriti ispunjenje ciljeva je stepen konkurentnosti an nivou svake od 24 jedinice lokalne samouprave. - Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma će biti zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa.

Datum i mjesto

Podgorica, 5.07.2022 godine

  
Ministar  
Goran Đurović