



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Br: 03-02-430/22-2644/2

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

Podgorica, 23.12.2022.godine

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE
-n/r ministru, gospodinu mr Marashu Dukaju -

Poštovani gospodine Dukaj,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru*,
Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Dostavljenim dopisom navedeno je da će se predloženim propisom stvoriti normativni okvir koji će obezbijediti veći stepen profesionalnosti inspektora u postupanju, što će doprinijeti efikasnijem i ujednačenijem vršenju nadzora i većoj pravnoj sigurnosti subjekta nadzora. Zakonom se težište inspekcija usmjerava na prevenciju, uvodi se institut kontrolnih lista kojim se vrši procjena stepena usklađenosti poslovanja i postupanja nadzornih subjekata u skladu sa propisima. Novim ovlašćenjem inspektora propisuje se mogućnost da inspektor izvrši prikrivenu kupovinu, na koji način će sankcionisanje protizakonitog poslovanja biti efikasnije. Takođe se propisuje mogućnost kažnjavanja preduzetnika.

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

Uvidom u dostavljeni akt i *Izveštaj o analizi uticaja propisa* navedeno je da za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbjeđivanje dodatnih finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Implementacijom ovog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze i nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru*.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Aleksandar Damjanović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru

1. Definisanje problema

- 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)?

Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru odnose se na potrebu uvođenja većeg stepena kvaliteta i zakonitosti u postupku vršenja inspekcijskog nadzora, te obezbjeđivanju jednostavnijeg i efikasnijeg rada inspekcijskih organa, kako bi se stvorili neophodni mehanizmi koji će obezbijediti sveobuhvatno, ujednačeno, srazmjerno i efikasno postupanje inspektora, profesionalizam i kvalitet rada inspekcijskih organa, a što je od izuzetne važnosti za subjekte nadzora u smislu njihove pravne sigurnosti.

Dodatno, u praksi se pokazalo da je pojedine odredbe ovoga zakona potrebno preciznije urediti (poput pojma i cilja inspekcijskog nadzora, obaveza i ovlašćenja inspektora u otklanjanju nepravilnosti, dužnosti legitimisanja inspektora, ometanja inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora, sačinjavanja zapisnika o izvršenom inspekcijskom pregledu, usmenog rješenja, uzimanja uzoraka u postupku nadzora, troškove analize u postupku uzimanja uzoraka, izvršenje novčanom kaznom, legitimisanje inspektora i dr.), pojedine dopuniti (poput ovlašćenja inspektora, preduzimanja upravnih mjera i radnji, prava subjekata u postupku nadzora, ukazivanje od strane inspektora u postupku nadzora i dr.), te uvesti nove institute u skladu sa dobrim praksama zemalja regiona, kao što su kontrolne liste, planiranje rada, procjena rizika, preventivnog djelovanja, mogućnost vršenja prikrivene kupovine, dodatka zapisniku o inspekcijskom pregledu, mogućnost kažnjavanja preduzetnika, službena zabilješka i dr.

Takođe, jedan od razloga za ove izmjene i dopune leži u potrebi njegovog usklađivanja sa drugim sistemskim zakonima u oblasti upravnog postupanja i uređivanja prava i obaveza državnih službenika i namještenika, kao i drugim materijalnim zakonima u različitim upravnim oblastima.

Bez izmjena ovog propisa ("status quo" opcija), ne bi se moglo obezbijediti efikasnije postupanje inspektora.

2. Ciljevi

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

Predloženim propisom stvorice se neophodni normativni okvir koji će obezbijediti veći stepen profesionalnosti inspektora u postupanju, a što ima za posljedicu efikasnije i ujednačenije vršenje nadzora i veću pravnu sigurnost subjekta nadzora.

Ovim izmjenama i dopunama doprinijeće se uvođenju većeg stepena kvaliteta i zakonitosti u postupku vršenja inspekcijskog nadzora, te obezbjeđivanju jednostavnijeg i efikasnijeg rada inspekcijskih organa, kako bi se stvorili neophodni mehanizmi koji će obezbijediti sveobuhvatno, ujednačeno, srazmjerno i efikasno postupanje inspektora, profesionalizam i kvalitet rada inspekcijskih organa, a što je od izuzetne važnosti za subjekte nadzora u smislu njihove pravne sigurnosti.

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 ciljeva moguće je postići jedino donošenjem navedenog propisa, odnosno usklađivanjem ovog propisa sa drugim sistemskim i materijalnim zakonima, kao i uvođenjem novih instituta i preciziranjem postojećih rješenja. "Status quo" opcija bi podrazumijevala da će problem ostati neriješen.

Preferirana opcija je usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru, kako bi se stvorili neophodni uslovi koji će obezbijediti zakonito i bezbjedno poslovanje i postupanje nadzornih subjekata i spriječiti (ako nijesu nastale) ili otkloniti (ako su nastale) štetne posljedice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese.

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.**

Ne postoje negativni uticaji ovoga propisa, a pozitivni se, u bitnom ogledaju u sljedećem:

- po prvi put se na cjelovit način uređuje preventivno djelovanje inspekcija, tj. težište inspekcija usmjeravanja na prevenciju;
- novim institutom kontrolnih listi vršiče se procjena stepena usklađenosti poslovanja i postupanja nadzornih subjekata u skladu sa propisima;
- kao novo ovlašćenje inspektora propisuje se mogućnost da inspektor izvrši prikrivenu kupovinu, a što ima za cilj da odgovori na otežano dokazivanje pojedinih činjenica, posebno u određenim upravnim oblastima i pojedinim segmentima nadzora, koje je identifikovano u praksi inspekcijskog nadzora, na koji način se šalje jasna poruka subjektima koji posluju u sivoj zoni ili na drugi način krše propise da će procesuiranje, odnosno sankcionisanje za protivzakonito poslovanje, biti efikasnije;
- uvodi se i propisuje mogućnost kažnjavanja preduzetnika, koja nije bila propisana važećim zakonom.

Ovaj propis neće direktno izazvati troškove građanima i privredi, niti doprinijeti povećanju biznis barijera i administrativnih opterećenja. Takođe, propisom se podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, ali bez bilo kakvih dodatnih administrativnih opterećenja i biznis barijera, pri čemu se posredno doprinosi unaprjeđenju poslovnog ambijenta.

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 obezbjeđena 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.**

Za implementaciju ovog propisa iz budžeta Crne Gore nije potrebno obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava. Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, te s tim u vezi nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda.

Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze. Implementacijom propisa doći će do ostvarivanja prihoda za budžet, a koje prihode sada nije moguće preciznije utvrditi.

Nije korišćena nijedna metodologija obračuna finansijskih uzdataka/prihoda.

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.**

Početkom 2019. godine, tadašnje Ministarstvo javne uprave preuzelo je od Ministarstva ekonomije nadzor nad koordiniranim radom inspekcija Uprave za inspekcijske poslove. Kod navedenog, krajem jula mjeseca 2019. godine tadašnje Ministarstvo ekonomije dostavilo je Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru, koji je bio na javnoj raspravi krajem 2017. godine (12.12.2017. godine).

Vlada Crne Gore je krajem 2019. godine, utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru, da bi početkom 2021. godine, od strane Skupštine bio dostavljen Vladi Crne Gore, radi dodatnog razmatranja predloženih rješenja.

Imajući u vidu značaj pitanja koja se uređuju ovim zakonom, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je tokom 2021. godine, pripremlilo Analizu efikasnosti djelovanja Uprave za inspekcijske poslove, koju je Vlada usvojila na sjednici od 11.03.2021. godine.

U skladu sa preporukama iz Analize, MJUDDM je inoviralo tekst Nacrta zakona, a nakon međuresorskih konsultacija sa nadležnim organima, koji zakon je pripremljen u skladu sa decentralizovanim modelom organizovanja inspekcija (poslove inspekcijskog nadzora vrši inspekcijski organ, tj. Uprava za inspekcijske poslove i drugi organi državne uprave - ministarstva i organi uprave).

Imajući u vidu značaj pitanja koja se uređuju ovim zakonom, Vlada Crne Gore se na sjednici od 09.12.2021. godine upoznala sa Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru i zadužila Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija da sprovede dodatne konsultacije, te su ovim povodom iste održane 17.12.2021. godine, sa predstavnicima Unije poslodavaca, Privredne komore i Uprave za inspekcijske poslove.

Pomenuti Predlog zakona upućen je u skupštinsku proceduru, pri čemu je formiranjem 43. Vlade isti povučen. U pripremi ovog propisa nije korišćenja eksterna ekspertska podrška.

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?**

Kod implementacije propisa nema potencijalnih prepreka.

Monitoring i evaluacija ovoga zakona vršiće se kroz godišnje izvještaje o radu, a koji će biti pripremljeni u skladu sa godišnjim Planovima rada inspekcija, te s tim u vezi glavni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva, biće sastavni dio navedenih godišnjih izvještaja.

Podgorica, 18.11.2022. godine

