



**CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-17478/1

Podgorica, 15. novembar 2017. godine

**MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE  
-n/r ministarke, gospođe Suzane Pribilović-**

Poštovana gospođo Pribilović,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-0111/17-4869 od 11. novembra 2017. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga zakona o državnim službenicima i namještenicima*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

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

Predlog zakona o državnim službenicima i namještenicima, ima za cilj osnaživanje rješenja koja se odnose na postupak zapošljavanja, period zapošljavanja, izbor kandidata, ocjenjivanje, napredovanje, visoki rukovodni kadar, status, broj i mandate članova Komisije za žalbe, kao i uvođenje instituta vršioca dužnosti.

Ovim Predlogom zakona predlaže se formiranje Komisije za žalbe i Disciplinska komisija kao specijalizovani organ, na čelu sa predsjednikom i najmanje četiri člana, koji se imenuju na period od pet godina, a čije pravo na zarade će biti propisano Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Shodno Odluci o imenovanju predsjednika i članova Komisije za žalbe, predsjednik iste ima pravo na zaradu u visini zarade koja je utvrđena za sudiju višeg suda po koeficijentu 19.02, dok članovi imaju pravo na mjesečnu nadoknadu za rad u visini od 70% prosječne bruto zarade.

Shodno navedenom, ukupan iznos isplata za predsjednika i članove Komisije za žalbe na državnom nivou bez sekretara i stručne službe, čija radna mjesta su sistematizovana u Upravi za kadrove, na godišnjem nivou iznosi oko 36.000 € .

Shodno raspoloživim podacima samo osam opština je formiralo komisiju, čiji članovi primaju nadoknadu za rad u prosječnom iznosu od 70 € mjesečno. Međutim, uslijed nedostatka podataka o Komisiji za žalbe na lokalnom nivou nijesu precizirane tačne procjene godišnjih izdataka po ovom osnovu.

Ukoliko bi se primijenio centralizovani sistem koji je trenutno uspostavljen na državnom nivou na sve jedinice lokalne samouprave, a time i profesionalizovala pomenuta komisija, ne bi dovelo do većih finansijskih izdvajanja iz Budžeta Crne Gore u odnosu na postojeća.

Uvidom u tekst utvrđeno je da je za sprovođenje dostavljenog Predloga zakona o državnim službenicima i namještenicima potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore, koja nijesu tačno utvrđena u Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa.

U vezi sa tim, neophodno je da sve obaveze koje bi proistekle, a koje se odnose na obezbjeđivanje finansijskih sredstava u Budžetu Crne Gore, uskladite sa sredstvima, koja će biti planirana u godišnjem zakonu o budžetu za 2018. godinu, obzirom da Zakon o državnim službenicima i namještenicima počinje da se primjenjuje 1. jula predstojeće fiskalne godine.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta Budžeta, je saglasno sa Predlogom zakona o državnim službenicima i namještenicima.

S poštovanjem,

The stamp is circular with the text "М И Н И С Т А Р С Т В О Ф И Н А Н С И Ј А" around the top and "П О Д Г О Р И Ц А" around the bottom. In the center, there is a coat of arms. To the right of the stamp, the word "MINISTAR" is printed in bold, followed by the name "Darko Radunović" and a handwritten signature in blue ink.

**MINISTAR**  
Darko Radunović

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo javne uprave
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o državnim službenicima i namještenicima

## 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)?

Donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG" br. 39/11 i 66/12), čija je primjena otpočela 01. januara 2013. godine, kao i pratećih podzakonskih akata, ojačan je pravni okvir za dalji razvoj službeničkog sistema. Vlada Crne Gore je povodom razmatranja Informacije o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2015. godine, zadužila ranije nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova da prilikom pripreme predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, posebno preispita rješenja koja se odnose na postupak zapošljavanja, period zapošljavanja, izbor kandidata, ocjenjivanje, napredovanje, visoki rukovodni kadar, status, broj i mandat članova Komisije za žalbe, kao i uvođenje instituta vršioca dužnosti.

Takođe, u Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2016. godinu ukazano je da Crna Gora treba da dodatno unaprijedi normativni okvir za službenički sistem u cilju pune primjene zapošljavanja po sistemu zasluga, mobilnosti, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, kao i objektivne procedure za prestanak radnog odnosa visokih službenika.

Važeće odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima, između ostalog, predviđaju:

- da disciplinski postupak za lakšu i težu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika vodi i odluku predlaže disciplinska komisija, koju formira rješenjem starješina državnog organa;
- Komisiju za žalbe koja je u svom radu nezavisna i samostalna, pri čemu samo predsjednik Komisije vrši tu funkciju profesionalno, dok članovi se biraju iz redova državnih službenika i ovu funkciju ne obaljavaju profesionalno;
- popunjavanje radnih mjesta državnih službenika i namještenika vrši se na osnovu: internog oglasa unutar državnog organa; internog oglasa između državnih organa; javnog oglasa, i javnog konkursa.

Važeće zakonska rješenja nijesu dala očekivane rezultate. Kao jedan od problema javlja se i nedovoljna stručnost lica za vođenje disciplinskog postupka, posebno kada su u pitanju teže povreda službene dužnosti. Potreba preispitivanja odredbi zakona koje uređuju disciplinski postupak proizišla je i iz podatka da je visok procenat poništenih rješenja donesenih u disciplinskom postupku (broj odbijenih žalbi 50, a broj poništenih rješenja 41).

O žalbi na rješenje o pravima i obavezama iz rada i po osnovu rada državnog službenika, odnosno namještenika, na državnom nivou, do sada je odlučivala Komisija za žalbe, čiji je samo predsjednik funkciju obaljavao profesionalno, dok su na lokalnom nivou formirane posebne komisije po opštinama (oko osam opština je formiralo komisije).

Popunjavanje radnih mjesta jedan je od najvažnijih segmenata u sistemu upravljanja ljudskim



resursima u državnoj upravi, koji je zasnovan na sistemu meritornosti, odnosno zaluga. Sprovedenje popune radnih mjesta na načine predviđene važećim zakonom je iziskivalo dosta vremena, troškova i nepotrebnih procedura, jer se oglašavanje moralo vršiti kao pravilo oglasa internog oglasa unutar organa, a tek ako nema zainteresovanih kandidata putem internog oglasa između državnih organa. S obzirom na podatke da je broj lica koja se javljaju na interne oglase mali, te da će se popunjavanje shodno novim predloženim rješenjima vršiti prvo putem instituta premještaja, odnosno raspoređivanja, predloženo je ukidanje internog oglasa unutar organa.

Sve prethodno navedeno prepoznato je Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, kao i kroz druge izvještaje i informacije koje je usvojila Vlada Crne Gore u prethodnom periodu.

Odabirom „status quo“ opcije navedeni problemi bi i dalje bili prisutni.

## 2. Ciljevi

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

Predloženim propisom, između ostalog, postižu se sljedeći ciljevi:

- Kako važeća rješenja nijesu dala očekivane rezultate, predloženim rješenjima disciplinski postupak za lakšu povredu službene dužnosti protiv državnog službenika, odnosno namještenika vodi ovlašćeno lice za vođenje disciplinskog postupka, dok je za teže povrede službene dužnosti predloženo da ove postupke vodi i odluku donosi Disciplinska komisija kao specijalizovan organ. Predlog je da Disciplinska komisija za teže povrede službene dužnosti ima predsjednika i najmanje četiri člana koje Vlada imenuje na period od pet godina i da oni funkciju obavljaju profesionalno. Takođe, predlaže se i mirovanje prava i obaveza iz rada i po osnovu rada ovim licima za vrijeme trajanja mandata, ukoliko su državni službenici. Profesionalizacijom dicipinske komisije, vrši se izmještanje postupka zaštite prava zaposlenih u organima, van ingerencija starješine organa, koji je do sada o povredama službene dužnosti zaposlenih odlučivao u prvom stepenu.
- Profesionalizacijom Komisije za žalbe jača se status i samostalnost predsjednika i članova Komisije, jer shodno predloženim rješenjima predsjednik i članovi svoju funkciju obavljaju profesionalno. Komisija za žalbe će odlučivati po žalbama državnih i lokalnih službenika, na koji način se ostvaruje jedinstvena praksa i veća profesionalnost po pitanju odlučivanja o pravima i dužnostima državnih i lokalnih službenika i namještenika, imajući u vidu da se ovaj zakon shodno primjenjuje i na lokalne službenike, odnosno namještenike.
- Umjesto internog oglasa unutar državnog organa i internog oglasa između državnih organ, Predlog zakona sada poznaje samo interni oglas. Na ovaj način skraćena je procedura zapošljavanja, pa će za popunu radnog mjesta biti potrebno manje vremena, pri čemu su smanjeni i troškovi koji su proizlazili objavljivanjem internog odnosa unutar organa. Takođe, na interni oglas sada mogu da se jave i lokalni službenici, što dovodi do veće konkurentnosti pri zasnivanju radnog odnosa u državnom organu.

Predlog zakona prati strateške ciljeve utvrđene Strategijom reforme javne uprave 2016-2020.

## 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?

Jedina moguća opcija za rješavanje pomenutih problema je regulatorna intervencija na način kako je to predloženo tekstom Predlog zakona.

Predloženim rješenjima se uređuju pitanja koja su prije svega predmet zakonske regulative. S toga su predložena rješenja način da se riješe uočeni problemi u službeničkom sistemu, s time da je za realizaciju neophodno donošenje podzakonskih akata kojim će se detaljnije urediti sprovođenje predloženih zakonskih rješenja. S obzirom da su u pitanju predložena rješenja koja imaju za cilj rješavanje problema nastalnih u primjeni Zakona, ista su opravdana i predstavljaju korak u reformisanju službeničkog sistema u Crnoj Gori.

#### 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.

Rješenja iz Predlog zakona direktno će uticati na radno pravni položaj državnih i lokalnih službenika i namještenika. Ovo naročito imajući u vidu da će se Komisija za žalbe formirati za državni i lokalni nivo, te da će se na interni oglas moći prijavljivati i lokalni službenici.

Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi, niti podsticati stvaranje novih privrednih subjekata.

Primjenom propisa ne stvaraju se dodatna administrativna opterećenja, niti biznis barijere. Naprotiv, predloženim rješenjima kojima je propisano da samo izabrani kandidat, dostavlja starješini državnog organa uvjerenje o zdravstvenoj sposobnosti, te da uvjerenje da kandidat nije osuđivan za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu i protiv koga nije pokrenut krivični postupak po službenoj dužnosti, pribavlja organ za upravljanje kadrovima po službenoj dužnosti, uklanjaju se biznis barijere i smanjuju troškovi za kandidate koji se prijavljuju na oglase.

#### 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 proisteci 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.

Pod uslovom da Zakon o državnim službenicima i namještenicima počne da se primjenjuje 1. jula 2018. godine, njegovo sprovođenje zahtijevaće dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore za 2018. godinu. Naime, Predlogom zakona predlaže se formiranje Komisije za žalbe i Disciplinske komisije kao specijalizovanog organa, iz kojeg razloga će se tačna procjena potrebnih finansijskih

sredstava utvrditi nakon početka primjene Zakona.

Shodno predloženim rješenjima iz Predloga zakona, Disciplinska komisija i Komisija za žalbe ima predsjednika i najmanje četiri člana, koji se imenuju na period od pet godina, a čije pravo na zaradu će biti propisano zakonom kojim su uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru.

Shodno Odluci o imenovanju predsjednika i članova Komisije za žalbe ("Službeni listu CG", br. 11/2013 i 7/2017), predsjednica Komisije za žalbe ima pravo na zaradu u visini zarade koja je utvrđena za sudiju višeg suda po koeficijentu 19.02. Takođe, članovi Komisije za žalbe imaju pravo na mjesečnu naknadu za rad, u visini od 70% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini.

Shodno navedenom, ukupan iznos isplata za predsjednika i članove Komisije za žalbe na državnom nivou, bez sekretara i stručne službe čija radna mjesta su sistematizovana u Upravi za kadrove, na godišnjem nivou iznose oko 36.000 eura. U ovaj iznos ulaze naknade članova bez njihove zarade ostavarene na radnom mjestu u organu iz kojeg dolaze i zarada predsjednika Komisije.

I pored zakonske obaveze formiranja Komisije za žalbe na lokalnom nivou, shodno raspoloživim podacima samo osam opština je formiralo komisije. Naknada za rad članova komisije nije isti kao na državnom nivou, već on u prosjeku iznosi 70 eura mjesečno. Takođe, predsjednici komisija svoju funkciju nijesu obavljali profesionalno. S obzirom da ne raspolažemo preciznim podacima o komisijama za žale na lokalnom nivou ne možemo izvesti tačnu procjenu godišnjih izdataka po ovom osnovu.

Ukoliko bismo primjenili sistem koji je trenutno uspostavljen na državnom nivou, četiri člana komisije za žalbe plus predsjednik, na sve jedinice lokalne samouprave (pod uslovom da je svaka jedinica lokalne samouprave realizovala svoju zakonsku obavezu i formirala komisiju), može se zaključiti da profesionalizacija Komisije za žalbe koja će odlučivati po žalbama državnih i lokalnih službenika, neće izazvati veća finansijska izdvajanja iz Budžeta Crne Gore, u odnosu na ona koja se sada izvajaju, ili bi se izdvajala za više komisija na državnom i lokalnom nivou. Naprotiv, finansijski troškovi Komisije za žalbe kao specijalizovanog organa će biti manji, a ciljani efekti i kvalitet veći.

Pored predloženih rješenja kojim se smanjuju finansijski troškovi iz budžeta Crne Gore na centralnom i lokalnom nivou, Predlogom zakona predviđeno je smanjenje troškova za kandidate koji se prijavljuju na oglase.

Naime, shodno predloženom rješenju da izabrani kandidat, dostavlja starješini državnog organa uvjerenje o zdravstvenoj sposobnosti, najkasnije u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke, vrši se pojednostavljenje procedura, smanjenja troškova kandidatima, kao i ušteda vremena, jer do sada su svi kandidati prijavljeni na oglas imali obavezu dostavljanja ovog uvjerenja, što je po kadidatu iziskivalo 20 do 50 eura.

Takođe, shodno predloženim rješenjima uvjerenje da kandidat nije osuđivan za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu i protiv koga nije pokrenut krivični postupak po službenoj dužnosti, pribavlja organ za upravljanje kadrovima po službenoj dužnosti, upitom nadležnom organu koji vodi propisane evidencije. Time se otklanjanju nepotrebna administrativna opterećenja i štedi vrijeme kandidatima koji se prijavljuju na oglas, odnosno konkurs, što će sigurno uticati i na jačanje konkurentnosti.

#### 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.

Međuresorska radna grupa za pripremu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, pripremila je tekst novog Predlog zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji je razmatran i utvrđen na sjednici Vladi Crne Gore od 22. juna 2017. godine.

Na osnovu zaključka Vlade, kao i čl. 6 i 11 stav 1 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, Ministarstvo javne uprave sprovelo je postupak javne rasprave o Nacrtu zakona državnim službenicima i namještenicima. Javna rasprava je trajala 40 dana, počev od 26.06.2017. – 04.08.2017. godine.

U okviru javne rasprave održan je Okrugli sto u Podgorici 26. jula 2017. godine uz podršku UNDP-a, a 7. septembra 2017. godine održane su i dodatne konsultacije. Na Okruglom stolu su iznijeti komentari na Nacrt dokumenta kao i predlozi za unaprjeđenje njegove sadržine. Izvještaj o sprovednoj javnoj raspravi je dostupan na sljedećem linku: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

Nakon inoviranja Nacrta zakona shodno komentarima sa javne rasprave, predstavница Ministarstva javne uprave i predstavnici EK su u neposrednoj komunikaciji na sjednicama EK u Briselu od 18.09.-20.09.2017. godine, razmotrili Nacrt zakona.

Nacrt zakona je nakon sastanka u Briselu inoviran.

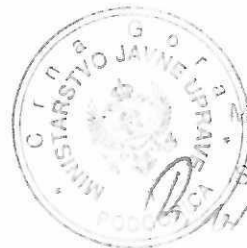
#### 7: Monitoring i evaluacija

- 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?

U ovom trenutku se ne prepoznaju prepreke za implementaciju propisa, već se uporedo radi na pripremi podzakonskog akta kojim će se utvrditi mjerila, način i postupak izbora kandidata, kao i postupak izbora stručnih lica, kako bi se punom implementacijom predloženih rješenja ostvarili ciljevi iz oblasti službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima, utvrđenih Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, a do početka primjene zakona biće pripremljeni i svi ostali podzakonski akti potrebni za punu implementaciju ovog zakona.

Takođe, implementacija predloženih rješenja pratiće se kroz godišnje izvještavanje o radu Ministarstva javne uprave i izvještavanje o implementaciji Strategije reforme javne uprave 2016-2020.

Datum i mjesto  
10.10. 2017.godine, Podgorica



Starješina

MINISTARKA

Biljana Pribilović

*Biljana Pribilović*