



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-17475/1

Podgorica, 11. decembar 2017. godine

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

Poštovana gospođo Pribilović,

Povodom *Predloga zakona o lokalnoj samoupravi*, 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.

Predlogom *Zakona o lokalnoj samoupravi*, usaglašavaju se opšti principi predviđeni Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi kao i standardima Savjeta Evrope. Ovaj *Predlog Zakona* ima za cilj usklađivanje odredbi iz istog sa Ustavom i Ustavnim amandmanom I, kao i sa zakonima kojima se uređuju pitanja od značaja za rad i funkcionisanje lokalne samouprave.

Imajući u vidu načela na kojima počiva sistem lokalne samouprave, ukazala se potreba za normativno jačanje funkcija predsjednika i sekretara skupštine, predsjednika opštine, glavnog administratora, menadžera, kao i pitanja vezana za način sazivanja i održavanja sjednica skupštine opštine.

Takođe ovim predlogom unapređuje se sistem zapošljavanja i stvaranja uslova za meritokratiju na lokalnom nivou, što ujedno predstavljaju i preporuke iz Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2016. godinu, kojim je ukazano da Crna Gora treba da unaprijedi normativni okvir za službenički sistem u cilju jačanja kadrovskih kapaciteta.

Oснаživanjem načela profesionalnosti, *Zakon* će imati uticaja na radno pravni status lokalnih službenika i namještenika kao i građana u dijelu koji se odnosi na popunjavanje radnih mjesta, stručnog osposobljavanja, napredovanja, kao i disciplinskog postupka i postupka pred Komisijom za žalbe.

Ovim će se regulisati problem koji se odnosi na višak zaposlenih na lokalnom nivou, uz obavezu donošenja Kadrovsog plana i potvrde o obezbijedenim finansijskim sredstvima u budžetu opštine.

Uvidom u tekst utvrđeno je da za sprovođenje dostavljenog Predloga zakona o lokalnoj samoupravi nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija daje saglasnost na *Predlog zakona o lokalnoj samoupravi*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o lokalnoj samoupravi

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)?

Dosadašnja primjena važećih zakonskih rješenja ukazala je na potrebu za daljim unaprijeđenjem funkcionisanja sistema lokalne samouprave. Dovoljno neizvedena i neadekvatna rješenja uticala su na efikasnost rada organa jedinica lokalne samouprave. Dosadašnja praksa pokazala je nepravdano odugovlačenje rada skupštine i konstituisanja novoizabrane skupštine zbog nedostatka jasno propisanih rokova kako za konstituisanje novoizabrane skupštine tako i za protek vremenskog perioda između dana sazivanja i dana održavanja redovnih sjednica skupštine.

Takođe, radi suštinskog obezbjeđenja, odnosno unapređenja principa profesionalnosti, ekonomičnosti, efikasnosti, autonomnosti, demokratije na kojim počiva sistema lokalne samouprave, ukazala se potreba da se jača normativna funkcija predsjednika i sekretara skupštine, predsjednika opštine, glavnog administratora, menadžera.

Radi unapređenja sistema zapošljavanja i stvaranja uslova za meritokratiju na lokalnom nivou, a što su i preporuke Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2016. godinu, kojim je ukazano da Crna Gora treba dodatno da 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, potrebno je bilo ojačati postupak provjere sposobnosti u cilju stvaranja uslova da u lokalnoj samoupravi rade kompetentni lokalni službenici. Problem ograničenog opsega shodne primjene propisa o pravnom statusu državnih službenika i namještenika na pravni status lokalnih službenika i namještenika definisan važećim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i drugim propisima stvarao je višestruke teškoće u rješavanju brojnih spornih statusnih pitanja pa se u cilju otklanja ovim problema Predlogom zakona utvrđuje posebno poglavlje lokalni službenici.

Jedan od ključnih problema odnosi se na višak zaposlenih na lokalnom nivou koji je rezultirao činjenicom da nijesu postojala zakonska rješenja koja bi kontrolisala politiku zapošljavanja na

lokalnom nivou i koji opterećuju rashodnu stranu budžeta što implicira nemogućnost projektovanja razvojnog budžeta opština.

Takođe, dosadašnja zakonska rješenja na osnovu kojih je svaka jedinica lokalne samouprave imala disciplinsku komisiju i Komisiju za žalbe pokazala se kao neadekvatna, nejelishodna i neekonomična. Jedan od problema je i to što su članovi komisija zaposleni u organima lokalne uprave što za posljedicu ima da se u procesima javlja subjektivnost i nestručnost u vođenju ovih složenih postupaka, iz kog razloga neke jedinice lokalne samouprave nijesu ni formirale ove komisije

Ovim zakonom stvaraju se pretpostavke za profesionalnije, odgovornije i efikasnije funkcionisanje sistema lokalne samouprave.

2. Ciljevi

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

Predlogom Zakona o lokalnoj samoupravi postižu se sljedeći ciljevi:

- unapređuje se ustavno pravo građana na lokalnu samoupravu kroz preciziranje jasnih rokova za konstituisanje skupštine, izbora predsjednika skupštine i predsjednika opštine,
- jača se načelo zakonitosti rada opština kroz obavezu skupštine opštine da razmatra izvještaje o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije.
- jača se načelo efikasnosti predstavničkog organa građana, odnosno sprečava odugovlačenje, odnosno odlaganje rada sjednica, propisivanjem jasnih rokova u pogledu sazivanja i održavanja redovnih sjednica skupštine, kao i sjednica novoizabrane skupštine.
- polazeći od činjenice da skupština obavlja značajne funkcije kao što su: razvojne, normativne, budžetske, osnivačke, kadrovske itd, obezbjeđuje se profesionalizacija funkcija predsjednika i sekretara skupštine.
- pojačava se i naglašava funkcija glavnog administratora u izvršavanju poslova lokalne uprave u cilju povećanja nivoa kvaliteta, efikasnosti, ekonomičnosti i transparentnosti rada organa lokalne uprave praćenjem i koordiniranjem njihovog rada, rada stručnih i posebnih službi, te davanjem stručnih uputstava i instrukcija radi pravilne primjene zakona i drugih propisa.

10/1/13

- jača se funkcija menadžera u pravcu prelaska sa sadašnje administrativne na menadžersko-razvojnu funkciju.
- jača se načelo profesionalnosti kroz unapređenje sistema zapošljavanja u skladu sa merit principom i postupka provjere sposobnosti, propisivanjem novih pravila i procedura za popunu radnih mjesta u lokalnoj upravi i skraćanjem procedure zapošljavanja u skladu sa rješenjima zakona kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika. Umjesto internog oglasa unutar organa i službe i internog oglasa između organa postoji samo interni oglas na kojem se u cilju veće mobilnosti i konkurentnosti može javiti i državni službenik.
- obezbjeđuje se blagovremeno planiranje i kontrola zapošljavanja u skladu sa raspoloživim sredstvima u budžetu opština kroz obavezu donošenja kadrovske plana i obavezu starješine organa da, prije donošenja odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta, od starješine organa lokalne uprave nadležnog za poslove budžeta, pribavi potvrdu o obezbijeđenim finansijskim sredstvima.
- obezbjeđuje se profesionalizacija Komisije za žalbe i disciplinske komisije.
- Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, koju je Vlada usvojila na sjednici od 28. jula 2016. godine, planirana je izrada Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi u cilju unapređenja i poboljšanja funkcionisanja lokalne samouprave i kvalitetnijeg i efikasnijeg ostvarivanja prava građana i organa vlasti na lokalnom nivou. Isti je Vlada povukla iz skupštinske procedure, decembra 2016. godine, pa je Programom rada Vlade za II kvartal 2017. godine predviđeno donošenje novog Zakona o lokalnoj samoupravi,

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?

Donošenje Zakona je najbolje za rješavanje problema jer je uređenje sistema lokalne samouprave kroz uređenje svih aspekata od značaja za funkcionisanje istog (organi, poslovi, nadležnosti, službenički sistem) predstavlja predmet zakonske regulative.

10/1/20

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.

Primjenom Zakona o lokalnoj samoupravi, stvorili bi se uslovi za bolje funkcionisanje lokalne samouprave, uspostavio kvalitetan sistem razvoja ljudskih resursa u lokalnim samoupravama, nastavio proces kreiranja transparentne lokalne samouprave zasnovane na etičkom djelovanju službenika, što bi dovelo do suštinskog razvoja jedinica lokalne samouprave i kontinuirano unapređenje kvaliteta života građana u lokalnoj zajednici.

Takođe, Zakon će imati i uticaj na radno pravni status lokalnih službenika i namještenika kao i na građane koji će se prijavljivati na oglas za radna mjesta u jedinicama lokalne samouprave. Predložena rješenja koja se odnose na popunjavanje radnih mjesta, stručno ospobovljavanje, napredovanje kao i disciplinskog postupka i postupka pred Komisijom za žalbe direktno će uticati na lokalne službenike.

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?

10, 11, 12

- 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?
- Dbrazložiti 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 ovog zakona nijesu potrebna sredstva u budžetu 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.

Javnu raspravu sprovelo je Ministarstvo javne uprave uz podršku EU Projekta „Tehnička podrška razvoju institucionalnih mehanizama za saradnju između Vlade i organizacija civilnog društva u Crnoj Gori“. U okviru javne rasprave, organizovana su tri okrugla stola u Bijelom Polju, Baru i Podgorici, a sugestije i primjedbe su dostavljane elektronskim putem i na drugi način.

Takođe, Predlog zakona o lokalnoj samoupravi je usaglašavan sa Evropskom komisijom.

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?

1-8-10

Implementacijom ovog zakona očekuje se uspješnije funkcionisanje jedinica lokalne samouprave dok će monitoring i evaluaciju primjene ovog zakona vršiti državni organ nadležan za poslove lokalne samouprave.

Datum i mjesto

10.10.2014.



Starješina

D. Vuković

