



CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA

Broj: 02-03-5521/1

Podgorica, 23. mart 2018. godine

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

Poštovana gospođo Pribilović,

Povodom *Predloga uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Donošenjem *Predloga uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija* ima za cilj participaciju građana u procesu pripreme zakona i drugih instrumenata javnih politika, kako bi se doprinijelo kvalitetu usvojenih zakona i njihovoj efikasnoj primjeni.

Navedenom uredbom propisani su kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave, a utvrđuje Vlada.

Takođe, regulisana su pitanja vezana za sprovođenje postupka javne rasprave u procesu pripreme zakona i strategija.

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

Uvidom u tekst utvrđeno je da za sprovođenje dostavljenog *Predloga uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija* nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija daje saglasnost na *Predlog uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija*.

S poštovanjem,



MINISTAR  
Darko Radunović

81000 Podgorica, ul. Stanka Dragojevića br. 2  
tel: +382 20 242 835; fax: +382 20 224 450; e-mail: mf@mif.gov.me



## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA

Predlog uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija

## 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)?

Učešće građana u procesu pripreme zakona i drugih instrumenata javnih politika sastavni je dio participativne demokratije. Participativna demokratija doprinosi otvorenom i transparentnom radu organa izvršne i predstavničke vlasti – i rad ovih organa čini bližim građanima, doprinosi kvalitetu usvojenih zakona i njihovoj efikasnoj primjeni. Ako svi zainteresovani subjekti dobiju mogućnost da učestvuju u postupku pripreme javnih politika, veći su izgledi da će njihovi legitimni interesi biti zaštićeni, a transakcioni troškovi primjene tih politika biti manji.

Pravni okvir za učešće građana u procesu kreiranja javnih politika utvrđen je 2012. godine donošenjem Uredbe o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO. Podaci o primjeni navedenih uredbi, prikupljeni od strane organa državne uprave i civilnog sektora, pokazali su da je praksa organa državne uprave, prilikom pripreme akata javnih politika, značajno unaprijeđena, u smislu otvorenosti procesa za sve zainteresovane subjekte. Međutim, uočeni su i određeni nedostaci koji su usloveli nadogradnju pojedinih rješenja sadržanih u uredbama, radi njihove efikasnije primjene u praksi. Prije svega, radi jasnoće i cjelovitog uređenja pitanja iz uredbi koja se odnose na učešće zainteresovane javnosti u procesu pripreme zakona i drugih akata, nužno je bilo ta pitanja objediniti u jedan propis. Paralelno sprovođenje postupaka konsultovanja iz obje uredbi, prilikom pripreme akata javnih politika, nepotrebno usložnjava proceduru izrade tih akata i dovodi do nedosljedne primjene pojedinih rješenja. Ovo iz razloga što su ministarstva u obavezi da sprovedu postupke konsultovanja sa NVO paralelno sa postupcima konsultovanja sa cjelokupnom zainteresovanom javnošću (čiji su NVO, takođe, dio).

Najvažnija novina u odnosu na važeća rješenja jeste proširenje obuhvata sprovođenja javne rasprave i na strateška dokumenta (a ne samo na zakone kako je do sada bio slučaj), a propisuju se i nužni izuzeci od obaveze sprovođenja javne rasprave.

Pored toga, pojedini rokovi definisani uredbama u praksi pokazali su se kao neadekvatni pa je bila nužna njihova korekcija. Takođe, nepostojanja obrazaca za pojedine faze postupaka doprinosilo je raznolikoj praksi u organima državne uprave prilikom primjene uredbi.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG“, broj 13/18) promijenjen je osnov za donošenje ovog propisa, upravo u cilju obezbjeđivanja kvalitetnijeg normativnog okvira, kada je u pitanju učešće javnosti u procesu kreiranja i implementacije javnih politika.

## 2. Ciljevi

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

Predloženim propisom stvara se povoljniji normativni okvir za unaprjeđenje saradnje organa državne uprave i NVO, kroz učešće predstavnika NVO u radna tijela koja obrazuju organi državne uprave, kao i za sprovođenje postupaka javnih rasprava prilikom pripreme zakonskih i strateških dokumenata.

Potreba izmjene normativnog okvira u ovoj oblasti prepoznata je i Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, u okviru cilja 4.4.2 (Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika).

## 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 aktom.

Obaveza donošenja ovog akta utvrđena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi ("Službeni list CG", broj 13/18).

## 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.

Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi.

Propisom se ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata.

Propisom se ne stvaraju dodatna administrativna opterećenja niti biznis barijere.

## 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?
- 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.

Nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore za implementaciju ove uredbe.

#### 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.

Predlog uredbe sačinjen uz učešće zainteresovane javnosti. U međuresorskoj radnoj grupi, koja je pripremila akt, pored predstavnika relevantnih državnih organa, učestvovao je i predstavnik NVO sektora.

Pored toga, sproveden je i posutpak konsultovanja sa zainteresovanom javnošću prije početka pripreme akta, kao i postupak javne rasprave o Nacrtu uredbe.

Od ključnih sugestija zainteresovane javosti prihvaćene su sljedeće:

1) cjelovitije su uređena pitanja u vezi sa izborom predstavnika NVO u radna tijela organa držane uprave:

- pojašnjeni su uslovi koji se odnosi na kandidate NVO za članstvo u radna tijela, kao i NVO-e koje predlažu te kandidate, čime će se dobiti kompetetniji predstavnici NVO u radnim tijelima organa uprave;

-brisan je uslov za kandidata NVO, po kojem je bilo neophodno posjedovanje crnogorskog državljanstva (po predlogu iz Predloga uredbe potrebno je samo prebivalište u Crnoj Gori);

-propisana je obaveza starješine organa uprave da, u situaciji kada dva ili više kandidata imaju jednak broj podrški NVO, izabere sve kandidate sa jednakim brojem predloga (ovo su veoma rijetke situacije u praksi).

2) unaprijeđena su rješenja od značaja za sprovođenje postupka javne rasprave u procesu pripreme zakona, na način što je:

- proširena obaveznost sprovođenja javnih rasprava i kada je u pitanju priprema strategije;

- utvrđena obaveza ministarstava, da, uz svaki zakon ili strategiju sa spiska zakona/strategija o kojima će se sprovesti javna rasprava, daju razloge donošenja određenog zakona/strategije. Time se već na početku godine, prema potencijalno zainteresovanoj javosti, adresira namjera pripreme određenog zakona.

-predviđena obaveza ministarstava da, uz predlog zakona koji se daje na javnu raspravu, objavljuju i RIA analize.



-propisana sadržina izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi, na način da obezbjeđuje cjelovite informacije o sprovođenju obje faze javne rasprave i osvrt obrađivača u odnosu na dospjele predloge.

Nije prihvaćen predlog zainteresovane javnosti da se ne propisuju izuzeci od obaveze sprovođenja javne rasprave u pripremi određenih javnih politika. Naime, posljednjim izmjenama Zakona o državnoj upravi, utvrđene su specifične situacije u kojima nije obavezno sprovođenje javne rasprave.

Za sve faze postupaka propisuju se obrasci, što je jedna od najznačajnih novina u odnosu na važeća rješenja.

Prilikom sačinjavanja predloga propisa, korišćeni su predlozi i sugestije koje je dao lider projekta EU „Jačanje institucionalnih mehanizama za saradnju Vlade i NVO u Crnoj Gori“.

Treba napomenuti da je tekst Predloga uredbe o ostvarivanju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona (kako je prvobitno glasio naziv predloga propisa) razmatran na zajedničkoj sjednici Komisije za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i Komisije za ekonomsku politiku i finansijski sistem od 3. maja 2017. godine. Imajući u vidu stavove koji su iznijeti na toj sjednici, bilo je neophodno prvo izmijeniti Zakon o državnoj upravi, a potom i donijeti ovaj propis (dakle, unaprijediti tekst predloga propisa koji je razmatran na komisijama), kako bi pojedini predlozi bili u cjelini inkorporirani u pravni okvir u ovoj oblasti.

#### 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?

Moguće prepreke za implementaciju propisa sadržane su u stepenu obučenosti državnih službenika da pojedina rješenja dosljedno primjenjuju u praksi.

S toga je neophodno kroz redovan sistem obuka, kao i druge oblike usavršavanja, jačati kapacitete službenika čiji poslovi podrazumijevaju primjenu ove uredbe.

Monitoring sprovođenja propisa vršiće Ministarstvo javne uprave. Uspješnost ostvarivanja ciljeva mjeriće se kroz kvalitet i kvantitet participacije zainteresovane javnosti u procesu kreiranja i implementacije javnih politika.

Datum i mjesto

9.3.2018. godine, Podgorica

Starješina

MINISTARKA

Suzana Pribilović