



Примљено: 08.07.2016			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност

Zajednica opština Crne Gore  
KOMISIJA ZA RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE  
KOMISIJA ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE  
Broj: 03-618/16  
Podgorica, 08.07.2016.godine

**MINISTARSTVO FINANSIJA**  
**n/r Ministra**

Komisija za razvoj lokalne samouprave i Komisija za finansiranje lokalne samouprave, na zajedničkoj sjednici održanoj 07.07.2016. godine u Podgorici, po hitnom postupku, razmatrale su Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je aktom br: 03-10583/1 od 30.06.2016. godine, radi davanja mišljenja, Zajednici opština dostavilo Ministarstvo finansija, te u odnosu na Predlog Zakona daje sljedeće:

**IZJASNJENJE**

**Načelne primjedbe**

1. Generalna primjedba odnosi se na uskraćivanje mogućnosti jedinicama lokalne samouprave da se u primjerenom roku izjasne na pitanja koja se uređuju ovim Zakonom, a direktno se tiču njihovih prava i obaveza. U tom smislu, ponovo ukazujemo na odredbe člana 13 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se utvrđuje da „U pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, naročito u oblastima utvrđenim ovim zakonom, obezbjeđuje se izjašnjavanje opština” i člana 122a kojim je utvrđeno da su organi državne uprave dužni da, u postupku pripreme zakona i drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, nacрте, odnosno predloge zakona i drugih akata dostave opštini na izjašnjenje, sa rokom koji ne može biti kraći od 15 dana od dana dostavljanja akta.

Osim zakonske obaveznosti dostavljanja akata na izjašnjavanje jedinicama lokalne samouprave, ukazujemo i na odredbe poglavlja 4 tačka 6 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je ratifikovana od strane Skupštine Crne Gore, a kojom je propisano da će „Lokalne vlasti biti konsultovane u najvećoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka o stvarima koje ih se direktno tiču”.

2. Nadalje, ovim predlogom se na najdirektniji način povrijeđuje princip automije jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori i princip ravnopravnosti građana pred Ustavom i zakonom.

Princip ravnopravnosti građana pred Ustavom i zakonom podrazumijeva da državni i lokalni službenici i namještenici i lokalni službenici i namještenici međusobno, pri istim

uslovima zasnivanja radnog odnosa, istim odgovornostima i ovlašćenjima, imaju ista prava, bez obzira na veličinu jedinice lokalne samouprave ili broj stanovnika.

Takođe, budžet jedinica lokalne samouprave je ustavna kategorija te je njihovo pravo da samostalno raspoložu sredstvima budžeta, vode kadrovsku politiku i politiku zarada neupitna.

Na nivou principa, opštine podržavaju utvrđivanje okvira u kojem se može kretati potrošnja za zarade zaposlenih u lokalnom sektoru, ali i unutar tog okvira treba ostaviti slobodu opštinama da vode kadrovsku politiku i politiku zarada, tj. upravljaju finansijskim i ljudskim resursima. Ovakav pristup omogućio bi opštinama da specifičnosti i različitosti po mnogim aspektima ugrade u politike koje vode na lokalnom nivou kroz organizaciju lokalne uprave.

### **Pojedinačne primjedbe**

- 1) Osnovnim zakonskim rješenjem (član 23) poslovi nosioca izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave rangirani su znatno ispod nivoa koji nosi sa sobom djelokrug poslova, njihova složenost i odgovornost.

Nosioci izvršne vlasti sa najvećom individualnom odgovornošću na lokalnom nivou, po koeficijentu su svrstani u rang sekretara Državne izborne komisije, predsjednika Komisije za žalbe ili sekretara ministarstava, što je neprihvatljivo i neodrživo.

Izvršna vlast u opštini nije kolektivna, analogno izvršnoj vlasti na državnom nivou, već je vrši pojedinac. Kada se uzmu u obzir svi izazovi, politička, krivična, građanska i prekršajna odgovornost, raznorodnost upravnih oblasti i sl., funkcija predsjednika opštine, odnosno gradonačelnika sigurno predstavlja jednu od najtežih i najodgovornijih funkcija u državi. Stoga se ne može rangirati niže u odnosu na ministra koji rukovodi jednom ili eventualno dvije povezane upravne oblasti ili poslanika. Zbog toga ukazujemo na potrebu preispitivanja opravdanosti dodatnog umanjivanja koeficijenta za nosioce izvršne vlasti na lokalnom nivou. Ovo tim prije što se obim, složenost poslova i odgovornost objektivno razlikuju i na nivou pojedinih ministarstava (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u odnosu na druga ministarstva), ali se to nije reflektovalo na pripadajući koeficijent, upravo imajući u vidu princip ravnopravnosti građana pred Ustavom i zakonom.

- 2) Takođe je sporan pristup utvrđivanju visine koeficijenata za nosioce izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave prema broju stanovnika. Djelokrug poslova, složenost i odgovornost za njihovo vršenje utvrđeni su zakonom na istovjetan način, bez obzira na broj stanovnika. Obim poslova je svakako veći u većim opštinama, što podrazumijeva veći broj izvršilaca. To se reguliše organizacionim aktima opština, a ne Zakonom o zaradama (ovaj princip se odnosi i za izvršioce po dubini).

Ukoliko obrađivač ostane pri stavu da je broj stanovnika kriterijum za utvrđivanje visine koeficijenata u lokalnoj samoupravi, Komisije predlažu da se razmotri mogućnost utvrđivanja rasponskog koeficijenta za sva zvanja iz člana 15 Predloga Zakona.

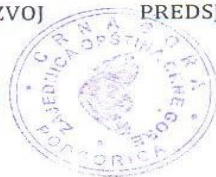
- 3) U odnosu na predloženi koeficijent predsjednika skupštine, ukazujemo da su obaveze i ovlaštenja ovog funkcionera na lokalnom nivou neznatna (u smislu Zakona o lokalnoj samopravi ta funkcija je po pravilu volonterska. Predsjednik skupštine isključivo održava red na sjednicama skupštine i ovjerava akta koja donosi skupština. Zakon ne sadrži odredbe o njegovoj odgovornosti za vršenje funkcije, razlozima, načinu i postupku razriješenja). Dakle, predsjednik opštine i predsjednik skupštine opštine ni po kojem osnovu ne mogu imati isti koeficijent.
- 4) Što se tiče procedura davanja mišljenja, odnosno saglasnosti na akte kojima se utvrđuju koeficijenti zarada, obračunska vrijednost koeficijenta, dodaci na zaradu i varijabilni dio zarade, odnosno vrši razvrstavanje u grupe, smatramo da postupak treba maksimalno pojednostaviti i svesti na prethodno mišljenje Ministarstva (bez saglasnosti Vlade). Ovo iz razloga što Ministarstvo ima mehanizme kontrole jedinica lokalne samouprave, te je saglasnost Vlade suvišna. Osim toga, cijenimo da je neophodno propisati i precizne uslove pod kojima Ministarstvo daje, odnosno ne daje pozitivno mišljenje na akte kojima se uređuju zarade na lokalnom nivou.
- 5) Komisije su stava da pitanje utvrđivanja zarada u ustanovama čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave treba urediti na istovjetan način kao zarade zaposlenih u privrednom društvu čiji je osnivač lokalna samouprava, odnosno da iste treba isključiti kao obveznike primjene ovog propisa.
- 6) Zakonom se mora precizno utvrditi nadležnost predsjednika opštine za donošenje odluke o utvrđivanju obračunske vrijednosti koeficijenta i time zamijeniti formulaciju: „nadležni organ lokalne samouprave“. Ovo iz razloga što u sistemu lokalne samouprave nema eksplicitnog pravnog osnova za donošenje navedenog akta, te bi izostavljanje takve odredbe uzrokovalo potrebu izmjene statuta jedinica lokalne samouprave, što bi dodatno odložilo početak primjene zakona.
- 7) Komisije cijene da je stav 2 člana 23 Predloga Zakona potrebno izmijeniti tako da glasi: „U stavu 5 riječi „radno tijelo organa u kojem je korisnik vršio funkciju“ mijenjaju se sa riječima „organ koji ga je izabrao, imenovao ili postavio.“
- 8) Takođe, treba utvrditi da jedinica lokalne samouprave, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva, može da utvrđuje veću, odnosno nižu obračunsku vrijednost koeficijenta za obračun zarada.
- 9) Radi podsticaja realizacije međunarodnih projekata iz sredstava donatora, sugerišemo utvrđivanje mogućnosti isplate naknada za ove namjene, što Predlog sada ne omogućava.
- 10) U odnosu na prelazne i završne odredbe (član 45a), ukazujemo na neobjektiviziran rok od 30 dana za usklađivanje posebnih zakona, drugih propisa, kolektivnih ugovora, i dr., imajući u vidu zakonsku obavezu sprovođenja javne rasprave, te proceduru kolektivnog pregovaranja i sugerišemo njihovo produžavanje.

Uvažavajući zajedničke stavove radnih tijela Zajednice, ocjenjujemo potrebnim da Ministarstvo finansija, kao obrađivač ovog propisa, uzme u razmatranje iste i u daljem

postupku ugradi u tekst Zakona. Na taj način bi se prevazišli svi problemi nastali u primjeni Zakona i utvrdile jednostavnije procedure po kojima postupaju JLS u primjeni istog.

PREDSJEDNICA KOMISIJE ZA RAZVOJ  
LOKALNE SAMOUPRAVE

Mišela Manojlović



PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA FINANSIRANJE  
LOK. SAMOUPRAVE

Miomir Jakšić