



Sekretarijat  
Savjeta  
za konkurentnost

\*Projekt podržan od strane Evropske banke za obnovu i razvoj  
u saradnji sa Vladom Ujedinjenog Kraljevstva

# Informacija o uključenosti privatnog sektora u proces donošenja propisa na lokalnom nivou

Podgorica, novembar 2019. godine



European Bank  
for Reconstruction and Development



British Embassy  
Podgorica



UKaid  
from the British people

## INFORMACIJA ZA SAVJET ZA KONKURENTNOST – IV KVARTAL

### ***Uključenost privatnog sektora u donošenje propisa na lokalnom nivou***

*Shodno Zakonu o regionalnom razvoju sve jedinice lokalne samouprave u obavezi su donošenja Strateških planova razvoja, a Pravilnikom o metodologiji za izradu navedenog Plana, predviđeno je učešće velikog broja interesnih grupa, a među njima je i privreda. Polazeći od toga da gotovo sve JLS privredni razvoj definišu kao jedan od ciljeva, odnosno prioriteta razvoja, to učešće privrede u ovom procesu čini još značajnim. Takođe, 6 JLS započelo je proces sertifikacije gradova sa povoljnim poslovnim okruženjem, u čijem fokusu je saradnja lokalne uprave sa privatnim sektorom kroz niz modela, a jedan od ciljeva je i formiranje Privrednog savjeta na lokalnom nivou, koji bi pratio i učestvovao u pripremi planova/ propisa i sl. Opština Bijelo Polje je oktobra 2019. godine uspješno završila proces i ispunila sve kriterijume za sticanje regionalnog BFC SEE sertifikata čime je stekla status lokalne samouprave sa povoljnim poslovnim okruženjem u jugoistočnoj Evropi.*

### **1. Strateško planiranje razvoja jedinica lokalne samouprave**

Izradom Zakona o regionalnom razvoju („Službeni list Crne Gore“, br. 20/11, 26/11 i 20/15) i prvobitne Strategije regionalnog razvoja Crne Gore za period 2010-2014. godina, sada važeće za period 2014-2020. godina, Vlada Crne Gore je definisala nova načela i okvir politike regionalnog razvoja u Crnoj Gori. Opredijeliviši se za politiku regionalnog razvoja baziranu na principu „odozdo na gore“ uspostavljeno je dvosmjerno partnerstvo državne i lokalnih vlasti, pri čemu je veoma značajno da se na bazi lokalnih inputa i politika integrisanjem kreiraju politike na nacionalnom nivou. U uslovima decentralizacije jedinice lokalne samouprave dobijaju na značaju i tretiraju se kao pokretači lokalnog ekonomskog razvoja, što bi ujedno trebalo da bude njihov glavni cilj. Vođenje politike lokalnog razvoja podrazumijeva podsticanje ekonomskog razvoja društva, produbljivanje saradnje sa svim akterima privrednog razvoja na lokalnom nivou, identifikovanje kako svih resursa i potencijala, tako i problema sa kojima se suočava zajednica, zatim privlačenje stranih investicija, pronalaženje finansijskih sredstava iz ostalih izvora i mobilisanje istih na prioritete razvoja zajednice.

U tom kontekstu strateško planiranje razvoja lokalnih samouprava predstavlja važan mehanizam za definisanje politike lokalnog razvoja i usmjeravanje resursa u pravcu ostvarenja strateških ciljeva. Planiranje lokalnog ekonomskog razvoja je strateški proces i upavljački alat koji lokalne samouprave treba da koriste za efikasniju, koherentniju i transparentniju politiku ekonomskog razvoja.

Zakonom o regionalnom razvoju za sve jedinice lokalne samouprave definisana je obaveza izrade Strateškog plana razvoja, a Ministarstvo ekonomije je u cilju kreiranja okvira strateškog planiranja i podrške ovog procesa, 2011. godine donijelo Pravilnik o metodologiji za izradu ovog strateškog dokumenta. Inoviranje pomenutog Pravilnika izvršeno je 2016. godine na bazi široke konsultacije sa jedinicama lokalne samouprave, kako bi se isti unaprijedio u skladu sa prethodnim iskustvom lokalnih uprava u izradi i implementaciji Strateških planova razvoja.

### **1.1 Konsultativna grupa za izradu Strateškog plana razvoja JLS**

Ono na čemu Ministarstvo insistira i što je predviđeno pomenutim Pravilnikom, jeste princip participacije, odnosno uključivanje što više interesnih grupa u proces strateškog planiranja, kako bi se dobili inputi svih onih čije je probleme potrebno riješiti kroz realizaciju aktivnosti definisanih Planom. Tako je Pravilnikom definisano da u sastavu Konsultativne grupe, čije je formiranje i rad obavezan u procesu strateškog planiranja, budu uključeni i predstavnici privatnog sektora lokalne uprave. Sastav Konsultativne grupe dostavlja se Ministarstvu na uvid i saglasnost, tako da sve JLS koje su u procesu izrade plana u svojim Konsultativnim grupama imaju predstavnike privrednog sektora.

### **1.2 Aktuelna podrška procesa strateškog planiranja**

Imajući u vidu da su značajnom broju jedinica lokalne samouprave Strateški planovi razvoja istekli 2016. i 2017. godine, Ministarstvo ekonomije je u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj, odlučilo da podrži lokalne uprave u kreiranju novih Strateških planova razvoja, smatrajući iste značajnim elementom definisanja pravca razvoja i opredjeljenje, kao i pribavljanja resursa ka postavljenim ciljevima. U pitanju je projekat Unapređenje konkurentnosti privrede u Crnoj Gori, koji Ministarstvo zajednički finansira i implementira sa UNDP-em.

Tehnička podrška u okviru navedenog projekta, što predstavlja samo jednu od komponenti, odnosi se na angažovanje konsultanta koji prati proces strateškog planiranja u lokalnoj upravi, svojim komentarima i sugestijama unaprjeđuje kvalitet Plana, a predviđene su i po dvije posjete na kojima konsultant radi direktno sa timovima koji su zadužemni za izradu Plana.

Ovaj vid podrške aktivan je od 2017. godine kada je podrška ugovorena sa 8 JLS: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Cetinje, Kolašin, Podgorica, Tivat i Žabljak, dok je u 2018. godini podrška ugovorena sa još 5 JLS: Herceg Novi, Plav, Plužine, Šavnik i Bar, a u 2019.

godini sa opštinoma: Danilovgrad, Budva i Mojkovac. Dakle, ukupno sa 16 JLS. Za sada, proces je uspješno finalizovan i Strateški planovi razvoja usvojeni su u 7 JLS: Andrijevića, Bijelo Polje, Kolašin, Žabljak, Tivat, Berane i Danilovgrad.

Posebno, pored navedenog, za opštine Petnjica i Gusinje, koje po prvi put donose Strateški plan razvoja, takođe na bazi inicijative opština, obezbijedena je ekspertska podrška za konkretno pisanje Plana. U slučaju obije opštine finalizacija dokumenta očekuje se do kraja 2019. godine.

Direktorat za razvoj u okviru Ministarstva kontinuirano prati proces strateškog planiranja, za koji možemo reći da se ne odvija planiranom dimikom.

## **2. Certifikacija opština i gradova po mjeri privrede u jugoistočnoj Evropi (BFC SEE)**

Certifikacija opština i gradova po mjeri privrede u jugoistočnoj Evropi (BFC SEE) je jedinstveni program za evaluaciju i unapređenje uslova za poslovanje i investiranje na lokalnom nivou.

Program se sprovodi u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori. Namijenjen je opštinama i gradovima koji imaju odgovarajuće kapacitete i strateški su opredijeljeni da unaprijede poslovni ambijent, privuku investicije i podstaknu razvoj lokalne ekonomije.

BFC SEE program certifikacije pokrenula je mreža institucija iz regiona uz podršku Njemačke razvojne saradnje – GIZ Otvorenog regionalnog fonda za modernizaciju opštinskih usluga (GIZ ORF MMS), sa ciljem uspostavljanja prvog zajedničkog standarda i pečata kvaliteta poslovnog okruženja u opštinama i gradovima jugoistočne Evrope.

Kvalitet lokalnog poslovnog okruženja ocjenjuje se na osnovu više od 60 potkriterijuma certifikacije koji su grupisani u 10 kriterijuma.

Program u Crnoj Gori sprovodi Privredna komora Crne Gore koja ima ulogu Tehničkog sekretarijata, zaduženog za sve operativne i administrativne poslove mreže i Certifikacionog tijela - akreditovana je za sprovođenje programa certifikacije lokalnih samouprava u Crnoj Gori prema standardu BFC SEE. Tehnički sekretarijat je ujedno glavni partner svakoj lokalnoj samoupravi koja se priprema da pristupi ili je već pristupila BFC SEE programu.

Partneri u realizaciji ovog projekta Komori su Ministarstvo finansija i Institut za strateške studije i prognoze koji zajednički čine mrežu BFC SEE.

U proces certifikacije u Crnoj Gori uključeno je šest opština, i to: **Podgorica, Danilovgrad, Budva, Cetinje, Žabljak i Bijelo Polje**. Za ove opštine Vlada Crne Gore opredijelila je finansijska sredstva kako bi prošle proces certifikacije po BFC SEE standardu.

Od 11. marta 2019. godine crnogorske opštine su otpočele fazu evaluacije odnosno od tog datuma imale su 60 dana da dostave dokaznu dokumentaciju kako bi evaluatori ocijenili poslovno okruženje, te dali preporuke za unapređenje ambijenta po mjeri privrede (BFC SEE standard).

Krajem maja i početkom juna 2019. godine sprovedene su evaluacione posjete u svih šest JLS, gdje su evaluatori u razgovoru sa predstavnicima opština mogli da dobiju odgovore / pojašnjenja za nivo ispunjenosti pojedinih kriterijuma BFC standarda.

Nakon toga, pripremljeni su **Preliminarni evaluacioni izvještaji** sa presjekom stanja u JLS i date preporuke za usklađivanje sa BFC standardom.

Opštine Žabljak, Tivat, Danilovgrad, Prijestonica Cetinje i Glavni grad Podgorica trenutno su u fazi implementacije dobijenih preporuka, dok je opština Bijelo Polje u oktobru završila proces.

**Bijelo Polje** je prva JLS u Crnoj Gori koja je ispunila sve kriterijume za sticanje regionalnog BFC SEE sertifikata čime je stekla status lokalne samouprave sa povoljnim poslovnim okruženjem u jugoistočnoj Evropi. U rekordnom roku od sedam mjeseci uspjela je da ispuni sve uslove standarda dobre javne uprave, čime je pokazala proaktivan pristup u savladavanju izazova sa kojima se susreće. Opština Bijelo Polje je primjer lokalne administracije u službi građana i privrede, u kojoj svi zainteresovani subjekti koji obavljaju poslovne aktivnosti mogu pronaći pouzdanog partnera.

Jedan od kriterijuma BFC standarda odnosi se na saradnju javnog i privatnog sektora koja je neophodna za razumijevanje i konstantno unapređenje poslovnog ambijenta, koja se može ostvarivati formalnim i neformalnim kontaktima i važno je da bude u kontinuitetu i na konstruktivan način. Time se od JLS zahtijeva da imaju savjetodavno tijelo (poslovni klub, savjet za lokalni ekonomski razvoj, savjet gradonačelnika za privredni razvoj) koje predstavlja formalan i organizovan način za javno-privatni dijalog.

## **2.1 Privredni savjet**

Privredni savjet ima funkciju osnovnog i najkonkretnijeg kanala komunikacije poslovne zajednice sa donosiocima odluka lokalne samouprave. Privredni savjet je prije svega savjetodavno tijelo gradonačelnika/predsjednika opštine. Pored predstavnika lokalne administracije koji su nadležni za privredno-ekonomska pitanja, članovi Privrednog savjeta treba da budu obavezno i predstavnici najvažnijih privrednih sektora, kao i najvećih,

najuspješnijih članova lokalne poslovne zajednice. Ukoliko postoji dobro organizovan, funkcionalan Privredni savjet koji se redovno sastaje, pored toga što se znatno poboljšava komunikacija na relaciji lokalna samouprava – privreda, vjerovatnije je da će lokalni resursi (finansijski i organizacioni) biti iskorišćeni na najbolji mogući način. Aktivno učešće predstavnika privrede u Privrednom savjetu može da utiče na unapređenje poslovnog ambijenta na lokalnu i kroz pojednostavljenja i ukidanja bespotrebnih administrativnih/ birokratskih procedura koje otežavaju i usporavaju rad privrede na lokalnu.

Od šest crnogorskih JLS koje su u procesu certifikacija po BFC standardu pet imaju formiran privredni savjet (Bijelo Polje, Žabljak, Danilovgrad, Tivat i Prijestonica Cetinje), dok Glavni grad Podgorica nema ovu vrstu savjetodavnog tijela.

- 1. Opština Bijelo Polje** od novembra 2016. godine ima formiran Savjet za ekonomski razvoj opštine Bijelo Polje koji broji 13 članova (preko 50% članova su privrednici, plus predstavnici akademske zajednice, te nadležnih državnih institucija). Zadaci savjeta su: predlaže aktivnosti i mjere za kreiranje stimulativnog ambijenta za privlačenje domaćih i stranih investicija i ulaganja u projekte na području opštine; osmišljava i predlaže mjere za unapređenje poslovnog ambijenta privrednim subjektima u cilju bržeg ekonomskog razvoja opštine; identifikuje potrebe za rješavanje problema poslovne zajednice, radi unapređenja konkurentnosti i podsticaja razvoja privrede; učestvuje u pripremi, izradi i donošenju odluka od značaja za razvoj ekonomije opštine, strateških razvojnih dokumenata i godišnjih planova; analizira i daje sugestije na nacrt budžeta; prati i ocjenjuje stepen realizacije strateških planova, razvojnih projekata i u vezi sa tim predlaže mjere Predsjedniku opštine; predlaže oblike saradnje sa privatnim, javnim i NVO sektorom radi podsticanja privatno javnog partnerstva; informiše potencijalne investitore o uslovima i mogućnostima za ulaganje i programima podrške na lokalnom i državnom nivou; vrši promociju opštine u zemlji i inostranstvu kao povoljnom mjestu za biznis i ulaganje.
- 2. Opština Danilovgrad** je aprila 2019. godine osnovala Poslovni savjet koji predstavlja savjetodavni organ Predsjednice opštine, i broji 17 članova (preko 50% članova su privrednici, plus predstavnici nadležnih opštinskih sekretarijata). Osnovni zadatak Poslovnog savjeta je davanje savjeta, podnošenje predloga odluka i inicijativa u vezi održivog razvoja i razvoja privrede, kao i razmatranje strateških dokumenata i planova održivog razvoja, a naročito predlaganje odluka i inicijativa i davanje mišljenja od važnosti za unapređenje poslovne klime, kao i opšteg kvaliteta života u lokalnoj zajednici; davanje mišljenja na izvještaje o sprovođenju Strateškog plana održivog ili ekonomskog razvoja, kao i akcionih planova; davanje mišljenja na

godišnje planove implementacije (Plan implementacije projekata ekonomskog razvoja); davanje predloga odluka i inicijativa za unapređenje rada opštinske uprave, javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi čiji je osnivač Skupština opštine radi poboljšanja uslova za privređivanje u Opštini.

3. **Prijestonica Cetinje** je aprila 2019. godine osnovala Savjet za privredni razvoj, kao savjetodavno tijelo gradonačelnika, koje broji 9 članova (privrednike, predstavnike institucija). Savjet ima zadatak da prati sva pitanja koja su od interesa za privredu i lokalni ekonomski razvoj Prijestonice i predlaže gradonačelniku aktivnosti na unapređenju uslova poslovanja; ukazuje na potrebe i prepreke koje privreda ima u poslovanju u neposrednom lokalnom okruženju; pruža savjetodavnu podršku gradonačelniku prilikom odlučivanja u vezi ekonomskog razvoja i razvojnih programa Prijestonice; ostvaruje saradnju sa Senatom Prijestonice vezano za razvojne projekte; učestvuje u izradi lokalnih razvojnih dokumenata; te razmatra druga pitanja od interesa za Prijestonicu.
4. **Opština Žabljak** je marta 2019. godine osnovala Privredni savjet koji broji 18 članova (preko 50% privrednici, predsjednika opštine, predstavnici nadležnih opštinskih sekretarijata, predstavnici NVO). Zadaci Savjeta su da predlaže aktivnosti i mjere za kreiranje stimulativnog ambijenta za privlačenje domaćih i stranih investicija i ulaganja u projekte na području opštine; predlaže mjere za unapređenje poslovnog ambijenta privrednim subjektima u cilju bržeg ekonomskog razvoja opštine; identifikuje potrebe za rješavanje problema poslovne zajednice, radi unapređenja konkurentnosti i podsticaja razvoja privrede; učestvuje u pripremi, izradi i donošenju odluka od značaja za razvoj ekonomije opštine, strateških razvojnih dokumenata i godišnjih planova; analizira i daje sugestije na nacrt budžeta; prati i ocjenjuje stepen realizacije strateških planova, razvojnih projekata i u vezi sa tim predlaže mjere Predsjedniku opštine; predlaže oblike saradnje sa privatnim, javnim i NVO sektorom radi podsticanja privatno javnog partnerstva; informiše potencijalne investitore o uslovima i mogućnostima za ulaganje i programima podrške na lokalnom i državnom nivou; vrši promociju opštine u zemlji i inostranstvu kao povoljnom mjestu za biznis i ulaganje.
5. **Opština Tivat** je novembra 2019. godine osnovala Privredni savjet koji ima 10 članova (preko 50% privrednici, predsjednika opštine, predstavnici nadležnih opštinskih sekretarijata, predstavnici NVO). Zadaci savjeta, između ostalog, su da diskutuje o aktuelnim temama, analizira i daje sugestije na nacrt plana budžeta i plana kapitalnih ulaganja, mjere podsticaja privredi/poljoprivredi i zapošljavanju, administrativne i komunalne takse i naknade, prostorno plansku dokumentaciju, te

cijene i kvalitet komunalnih usluga; predlaže aktivnosti i mjere za kreiranje stimulativnog ambijenta za privlačenje domaćih i stranih investicija; predlaže mjere za unaprijeđenje poslovnog ambijenta u cilju ekonomskog razvoja opštine; identifikuje potrebe za rješavanje problema poslovne zajednice radi unaprijeđenja konkurentnosti i podsticanja razvoja privrede, predlaže mogućnosti i mnoge druge aktivnosti koje za cilj imaju sinergiju i razvoj saradnje između privatnog i javnog sektora.

### **3. Uključenost privrednih udruženja u proces izrade odluka o lokalnim komunalnim taksama i lokalnim administrativnim taksama**

U cilju smanjenja parafiskaliteta na lokalnom nivou, u martu 2019. godine usvojen je Zakon o administrativnim taksama ("Sl. List CG", broj 18/19), kao i Zakon o lokalnim komunalnim taksama ("Sl. List CG", broj 18/19). Navedeni zakoni predviđaju obavezu da lokalne zajednice usaglase svoje podzakonske akte, što podrazumijeva da se odluke o lokalnim komunalnim taksama i odluke o lokalnim administrativnim taksama usklade sa važećim zakonima do 31. jula uz pribavljanje saglasnosti Vlade. Pored nacрта odluka opštine su u obavezi da dostave i Izvještaj o sprovedenoj procjeni uticaja propisa.

U skladu sa usvojenim zakonima, Vlada Crne Gore daje prethodnu saglasnost lokalnim samoupravama na pomenute odluke. Imajući u vidu da je Ministarstvo finansija obrađivač ova dva zakona, nadležno je i za pripremu materijala za Vladino odlučivanje.

U procesu pripreme mišljenja na Prijedlog odluke o lokalnim administrativnim taksama i odluke o lokalnim komunalnim taksama, privredna udruženja imaju mogućnost davanja sugestija na iste, kao i na Izvještaj o sprovedenoj procjeni uticaja propisa.

Važno je istaći da su opštine prije dostavljanja nacрта odluka Ministarstvu finansija, sprovele javnu raspravu u skladu sa članom 20 Odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova („Službeni list Republike Crne Gore – opštinski propisi“, broj 29/05 i „Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“, broj 39/14). U vezi sa navedenim, svi zainteresovani građani i drugi subjekti su bili pozvani da daju predloge, primjedbe, sugestije i mišljenja usmeno ili u pisanoj formi predstavnicima opština. U navedenom procesu, privredna udruženja (Privredna komora; Unija poslodavaca i Montenegro biznis alijansa) su dala svoje primjedbe na prijedloge odluka tokom javne rasprave.



Nadalje, po završetku javne rasprave, predstavnici opština dostavljaju prijedloge odluka Ministarstvu finansija. U cilju dostavljanja sugestija i izvršenih analiza, prijedlozi odluka, zajedno sa Izvještajem o sprovedenoj procjeni uticaja propisa, se upućuju predstavnicima privrednih udruženja, i to: Privrednoj komori, Uniji poslodavaca i Montenegro biznis alijansi.

Nakon što gore pomenuta privredna udruženja izvrše analizu, ista se dostavlja predstavnicima opština, gdje su opštine dužne da ih uvažavaju i korekciju istih dostave Ministarstvu finansija.

U cilju sagledavanja, da li su opštine uvažile sugestije koja su dala privredna udruženja, iste im se ponovno dostavljaju na finalnu saglasnost.

Nakon finalnog usaglašavanja sugestija Privredne komore, Unije poslodavaca i Montenegro biznis alijanse sa predstavnicima opština, prijedlozi odluka se upućuju Sekretarijatu za zakonodavstvo, nakon čega se materijal upućuje Vladi na saglasnost.

Imajući u vidu gore navedeno, privredna udruženja su u postupku izrade propisa učestvovala kroz tri ciklusa, čime je koordinacija aktivnosti tokom usaglašavanja prijedloga odluka rezultirala visokim stepenom konsenzusa, te je Vlada dala saglasnost na Prijedlog odluke o lokalnim administrativnim taksama za 6 opština i 8 opština na Prijedlog odluke o lokalnim komunalnim taksama.