

Z A P I S N I K
sa prve zajedničke sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu
i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet,
održane 11. novembra 2013. godine

Sjednica je počela u 14 sati i 15 minuta.

Predsjedavao je Rifat Rastoder, predsjednik Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu.

Sjednici su prisustvovali članovi/ce Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu: dr Zoran Vukčević, Husnija Šabović, Milorad Vuletić, Draginja Vuksanović, Obrad Gojković i Snežana Jonica.

Sjednici su prisustvovali članovi Odbora za ekonomiju, finansije i budžet: mr Aleksandar Damjanović, predsjednik Odbora, dr Filip Vuković, Zoran Jelić, poslanik Emilo Labudović (kao zamjena za poslanika Nebojšu Medojevića, shodno članu 65 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore), dr Strahinja Bulajić, Milutin Đukanović, Rešid Adrović i Mladen Bojanić.

Shodno članu 75 stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore sjednici su prisustvovali: mr Raško Konjević, ministar unutrašnjih poslova, dr Radoje Žugić, ministar finansija, mr Jadranka Vojinović, državni sekretar, Veselin Vukčević, generalni direktor Direktorata za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Snežana Mugoša, načelnica Direkcije za praćenje budžeta lokalnih samouprava, regulatornih agencija i javnih preduzeća i drugih implicitnih budžetskih obaveza.

Rad sjednice pratili su predstavnici medija.

Za sjednicu je predložen sljedeći

D N E V N I R E D:

**Kontrolno saslušanje mr Raška Konjevića, ministra unutrašnjih poslova i
dr Radoja Žugića, ministra finansija, na temu: „Analiza funkcionisanja
lokalnih samouprava“**

Predsjedavajući Rifat Rastoder, podsjetio je da je Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu na 20. sjednici održanoj 18. jula 2013. godine, na Inicijativu poslanice Snežane Jonice, jednoglasno donio odluku o održavanju Kontrolnog saslušanja mr Raška Konjevića, ministra unutrašnjih poslova i dr Radoja Žugića, ministra finansija, na temu: „Analiza funkcionisanja lokalnih samouprava“. U cilju cjelovitijeg sagledavanja navedene problematike, predlog poslanice Jonice bio je da se održi zajednička sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet što je, takođe, podržano na Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu. S tim u vezi, sjednica je bila zakazana za 21. oktobar, i odgođena

za 4. novembar t.g, ali zbog velikog broja tekućih obaveza oba odbora, kao i resornih ministara, pomenuto saslušanje održava se danas, naveo je na kraju predsjednik Odbora.

Poslanik Aleksandar Damjanović je, takođe, podsjetio da je Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, 11. jula t.g., dostavljena Inicijativa zamjenice predsjednika Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, Snežane Jonice kojom se traži donošenje Odluke o kontrolnom saslušanju ministra unutrašnjih poslova, odnosno ministra finansija na temu „Analiza funkcionisanja lokalnih samouprava“, i da se Odbor saglasio sa istom. S tim u vezi, poslanik Damjanović je mišljenja da je organizovanje zajedničke sjednice dobro iz razloga što Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, kroz svoje nadležnosti, pokriva dio lokalne samouprave koji se suštinski odnosi i na institucionalna pitanja dok Odbor za ekonomiju, finansije i budžet pokriva dio koji se tiče finansiranja lokalne samouprave i svih pratećih zakona koji opredjeljuju finansijska sredstva lokalnih samouprava.

U cilju što kvalitetnije i svrsishodnije rasprave, predsjedavajući Rifat Rastoder je ukratko izložio plan toka rasprave. Naime, na samom početku inicijator kontrolnog saslušanja i pozvani ministri imali bi svoja uvodna izlaganja na naznačenu temu u trajanju do 10 minuta. Nakon uvodnih izlaganja, prešli bi na prvi krug pitanja u okviru kojih bi po dva predstavnika poslaničkih klubova, jedan iz Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu a drugi iz Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, postavili pitanja nakon čega bi ministri odgovarali. Pored toga, podsjetio je na član 77 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, kojim je propisano da odbor sačinjava i dostavlja Skupštini izvještaj o kontrolnom saslušanju koji sadrži suštinu izlaganja na ovoj sjednici, kao i da može predložiti odgovarajuće zaključke ili druge akte. S tim u vezi, predložio je da se iz oba Odbora odrede po dva poslanika koji bi u saradnji sa sekretarima Odbora definisali određene zaključke na osnovu današnje rasprave koje bi potom prosljedili članovima oba Odbora na uvid, i nakon toga prosljedili Izveštaj sa Predlogom zaključaka Skupštini na usvajanje.

U uvodnom izlaganju poslanica Snežana Jonica izrazila je očekivanje da će predmetna rasprava značajno doprinijeti poboljšanju kvaliteta predstojećih zakonskih izmjena iz oblasti lokalne samouprave, a time i rješavanju evidentnih problema u funkcionisanju lokalne uprave. Na samom početku iznijela je dva podatka, prvi podatak datira od 1.10.2013. godine i odnosi se na poreski dug opština, javnih ustanova, javnih preduzeća čiji je osnivač opština u Crnoj Gori koji iznosi 64.290.000 eura. Drugi podatak je vezan za činjenicu da u tri opštine, ni na današnji dan, nije usvojen Završni račun Budžeta. Takođe, osvrnula se i na pitanje nadzora Vlade nad radom lokalnih samouprava, postavljajući pitanje da li, upravo, nedovoljno jako definisan nadzor kroz Zakon o lokalnoj samoupravi onemogućava da se ujednači funkcionisanje lokalnih samouprava.

Pored toga, poslanica Snežana Jonica ukazala je na činjenicu da se skupštine opštine lokalnih samouprava sazivaju samo onda kada moraju, tj. kada ističu određeni zakonski rokovi i kada se određeni dokumenti moraju usvojiti, iznoseći podatak da u

prosijeku nijedna skupština opštine u Crnoj Gori nema više od 10 do 15 radnih dana tokom godine. Pored toga, naglasila je da skoro 2/3 predsjednika skupština svoj posao ipak obavlja profesionalno iako u zakonu postoji norma da predsjednik Skupštine svoj posao po pravilu obavlja volonterski. Poslanica Jonica je iznijela dilemu u odnosu na kontrolne mehanizme kojima raspolaže Parlament, a koji suštinski nijesu uspostavljeni na lokalnom nivou, imajući u vidu dnevne probleme sa kojima se suočavaju građani u resoru lokalne samouprave.

Što se tiče Zakona o lokalnoj samoupravi i predstojećih izmjena, poslanica Jonica je mišljenja da Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave nije u dovoljnoj mjeri profunkcionisao, kao i da nijesu zaživjeli ni Savjeti za predstavke i pritužbe, koji su trebali da budu veza između odbornika i građana. Dalje se osvrnula na domen besplatne pravne pomoći, smatrajući da je isti na lokalnom nivou potpuno nepokriven a koji može dijelom biti definisan kroz rad Savjeta za predstavke i pritužbe. Takođe, ukazala je na institut odborničkih pitanja, ističući da u lokalnim parlamentima ne postoji mogućnost da se postave odbornička pitanja kao i da predsjednik Skupštine nije u poziciji da obezbijedi da sekretari svih sekretarijata budu na sjednici kad treba da odgovaraju na pitanja a da odbornici dobiju odgovore. Vezano za primjenu norme o transparentnosti u Zakonu o lokalnoj samoupravi, poslanica Jonica je saopštila da se ista ne realizuje na način utvrđen zakonom, i da je samim tim u određenom broju opština stvoren uslov za smjenu predsjednika opštine.

Pored toga, iznijela je dodatne probleme lokalnih samouprava koji se, između ostalog, odnose na pitanje kredibiliteta Vlade i opština da od privrednih subjekata zahtjevaju plaćanje poreza i doprinosa, zatim neadekvatne plate u lokalnim samoupravama kao i veliki broj zaposlenih u javnim preduzećima čiji je osnivač skupština opštine. Poslanica Jonica, takođe, smatra problematičnom činjenicu da zakonom nije predviđena sankcija u slučaju kada skupština opštine ne usvoji Završni račun budžeta.

Kada je u pitanju vršenje nadzora centralne vlasti nad jedinicama lokalne samouprave, ministar Raško Konjević je saopštio da je tu mjeru uvijek najteže normirati iz razloga što sa jedne strane postoji obaveza potpune autonomnosti jedinica lokalnih samouprava u svom djelovanju, a sa druge strane nadzor centralne vlasti mora u određenom smislu biti prepoznat. S tim u vezi, ukazao je da su Predlogom izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi predvidjeli da svako ministarstvo, sa aspekta svoje nadležnosti, može vršiti upravni nadzor nad jedinicama lokalnih samouprava. To je predloženo iz razloga što ministarstvo, ni u kvalitativnom ni u kvantitativnom smislu, nema mogućnosti da kroz nadzor kontroliše široki dijapazon nadležnosti lokalnih samouprava.

Što se tiče odnosa između Parlamenta i Skupštine opštine na lokalnom nivou, ministar Konjević je istakao da se može napraviti paralela, imajući u vidu sam koncept načina izbora nosioca izvršne vlasti. Tim povodom, ukazao je na bitnu razliku a to je da u Vladi i u Parlamentu rade profesionalci pa je tu kontrolna i nadzorna uloga Skupštine u odnosu na Vladu lakše ostvariva. Međutim, u jedinicama lokalne samouprave

odbornici nijesu profesionalci, već su to ljudi koji rade svoj posao u različitim segmentima i nemoguće je u toj mjeri od njih očekivati tu vrstu kontrolne i nadzorne uloge Skupštine opštine.

U daljem izlaganju, ministar Konjević je ukazao na novine koje se predviđaju izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Između ostalog, predsjednici skupština biće profesionalci i jasnije će se definisati odredba ko raspolaže imovinom. Takođe, u nadležnost Skupštine opštine preći će izbor potpredsjednika opštine. Pored toga, biće precizirane odredbe o načinu glasanja i odredbe koje se tiču propisivanja jasnijih rokova, posebno u dijelu izvještaja predsjednika opštine prema lokalnim parlamentima i šta je sankcija za to. Ukoliko izvještaj ne prođe, to je osnov za pokretanje procedure razrješenja ukoliko za to postoji većina.

Vezano za transparentnost, ministar Konjević je mišljenja da uloga Skupštine opštine mora biti značajnija. Takođe, ukazao je da, ukoliko neki predsjednici opština ne postupaju transparentno, onda bi kod odbornika morali razviti proaktivan pristup, jer im zakon pruža mogućnost da pokrenu proceduru za razrješenje predsjednika opština koji ne poštuje načelo transparentnosti. Pored toga, istakao je da su u organizacionoj strukturi Ministarstva unutrašnjih poslova, novom sistematizacijom, spojili Sektor državne uprave i lokalne samouprave, u želji da se i jedan i drugi sektor razviju na što kvalitetniji način.

Kada je u pitanju oblast lokalne samouprave, ministar Radoje Žugić, je mišljenja da je ključna ranjivost lokalnih samouprava u osnovnim finansijskim parametrima. Jedno od pitanja po tom osnovu jeste pitanje tehnoloških viškova, budući da je evenditirano 796 novozaposlenih u odnosu na prethodnu godinu. Pored toga, problem u ovom dijelu jeste primjena obračunske vrijednosti koeficijenta na zarade zaposlenih u lokalnim samoupravama onako kako je to definisano na nivou Vlade. U daljem izlaganju, ministar Žugić posebno se osvrnuo na pitanje izvršenja Budžeta u prethodne tri godine i tekućoj godini, ukazujući da se izvorni prihodi lokalnih samouprava smanjuju. Što se tiče strukture izvornih prihoda, naglasio je da se ista drastično razlikuje posebno kod naknada za komunalno i infrastrukturno uređenje opština, što govori o tome da slabi razvojna komponenta kada je u pitanju izgradnja infrastrukture i komunalno opremanje opština.

Pored toga, ministar Žugić je ukazao da Ministarstvo finansija u svakoj godini za pripremu Budžeta daje smjernice i preporuke lokalnim samoupravama koje, međutim, nemaju obavezujući karakter. U tom smislu, saglasio se, da se mora jačati nadzorna funkcija ne samo Ministarstva finansija već i svih ostalih nadležnih ministarstava, ne samo kod usvajanja Budžeta već i u elementima odgovornosti izvršenja. Tim povodom, iznio je podatak da se prihodi lokalnih samouprava i njihovo izvršenje značajno razlikuju od opštine do opštine, tj. da se izvršenje budžeta kreće od 27 do 127 %, što ukazuje na snažno zaostajanje ili potpuno nerealno planiranje Budžeta.

U odnosu na zarade i broj zaposlenih radnika u lokalnim samoupravama, ministar Žugić je saopštio da se prosječne zarade kod sedam opština kreću znatno više nego na nivou Vlade i da su od tih sedam opština, pet opština neuredni poreski

obveznici, što znači da se i u tom dijelu mora povećati nadzorna funkcija. Vezano za zaduživanje opština, ministar Žugić je mišljenja da je to najveća ranjivost lokalnih samouprava. S tim u vezi, podsjetio je da je shodno članu 64 stav 1 Zakona o finansiranju lokalnih samouprava obaveza ministarstva da daje saglasnost opštinama na zaduživanje, ali da ta saglasnost ne povlači sankciju. Predstojećim izmjenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, ministar Žugić je istakao da će se definisati kapaciteti pojedinih lokalnih samouprava u smislu zaduživanja i proizvesti odgovornost po tom osnovu.

Kada su u pitanju zarade i poreska disciplina, ministar Žugić je saopštio da će se kroz Zakon o zaradama u javnom sektoru, koji je u pripremi, ograničiti zarade za one opštine koje su dužne po osnovu javnih prihoda i čiji je nivo ukupnog duga veći od dozvoljenog i uvesti zakonska sankcija. Što se tiče zaduženosti, ministar Žugić je naglasio da će se kroz Zakon o finansiranju lokalnih samouprava i kroz organski Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, doprinjeti normiranju i smanjivanju takvih rizika. Polazeći od zaključaka koje je donijela Vlada, takođe je istakao da je Ministarstvo finansija pravilo ugovore o finansijskom restruktuiranju i iste zaključilo sa velikim brojem opština. Navedeni ugovori podrazumijevaju reprogram poreskog duga, kofinansiranje tehnoloških viškova i kreditno zaduženje.

Poslanik Zoran Jelić, učestvujući u raspravi, postavio je pitanje ministru Žugiću, na koji način ministarstvo planira da naplati dug lokalnih samouprava prema državi, s obzirom na činjenicu da su plate na lokalnom nivou izuzetno visoke u odnosu na državni prosjek, a da lokalne samouprave ne plaćaju poreze i doprinose državi.

Ministar Radoje Žugić, u svom odgovoru, istakao je da za one lokalne samouprave koje nemaju poreski dug i koje nijesu prezadužene nema razloga da se kontrolišu i ograničavaju zarade. Međutim, za sve opštine koje su prezadužene mora se uvesti red i definisati veći nivo poreske discipline i obaveza plaćanja prethodnog duga. S tim u vezi, ministar Žugić je mišljenja da će se Zakonom o zaradama u javnom sektoru, koji obuhvata lokalne samouprave, javna preduzeća i centralnu Vladu, pokušati na objektivan način, utvrditi osnovni kriterijumi za zarade. Shodno tome, zakonom će se urediti da se za isti ili sličan posao u organima državne uprave ne prima zarada sa dvostrukom razlikom, s jedne strane, i sa druge strane da javna preduzeća koja iskazuju gubitke moraju imati određene elemente koji znače sanaciju tih gubitaka kroz uštede po osnovu zarada.

Vezano za izvorne prihode lokalnih samouprava, poslanik Milorad Vuletić postavio je pitanje na koji način se vrši taj balans, odnosno pokrivaju li budžetski rashodi. Što se tiče sredstava iz Egalizacionog fonda, poslanik Vuletić je postavio pitanje da li ministarstvo ima u planu inoviranje ili promjenu kriterijuma koji se tiču raspodjele sredstava iz navedenog fonda. Pored toga, postavio je pitanje da li je Vlada preduzela određene aktivnosti u cilju poboljšanja finansijske discipline u lokalnim samoupravama prije predlaganja izmjena izvornih zakona u dijelu njihovog finansiranja.

Ministar Radoje Žugić, odgovarajući na postavljena pitanja, istakao je da će se prije izmjena i dopuna navedenih zakona u odnosu na fiskalnu disciplinu pažnja

usmjeriti na formu eksternih kontrola, pa će one opštine koje imaju nadprosječne zarade u odnosu na Vladu, a isplaćuju samo neto zaradu, morati smanjivati taj nivo prihoda i plaćati javne prihode po tom osnovu. Kada je u pitanju izvršenje Budžeta, bilo da je riječ o planu ili troškovima, u pitanju su dvije potencijalne kategorije, s jedne strane da li je riječ o usporavanju ekonomskih aktivnosti, što je posledica prezaduženosti ili je u pitanju nerealno planiranje. U odnosu na Egalizacioni fond, ministar Žugić je saopštio da ministarstvo radi na analizi kriterijuma po osnovu egalizacije koja će dati doprinos adekvatnijoj upotrebi sredstava po osnovu Egalizacionog fonda.

Poslanik Strahinja Bulajić, u svojoj riječi, osvrnuo se na opšte stanje u opštini Nikšić, između ostalog na eksploziju u Viru koja se dogodila u julu 2006. godine, postavljajući pitanje šta je sa istražnim radnjama i čija je odgovornost u tom slučaju utvrđena. Pored toga, ukazao je na postojanje određenih koruptivnih radnji u ovoj opštini i činjenicu da osnovni državni tužilac u Nikšiću ima osam pomoćnika. Poslanik Bulajić, takođe, je istakao da je nejasan način na koji je vršeno strukturiranje budžeta u ovoj opštini, imajući u vidu budžetska sredstva kojima je raspolagala prethodna i sadašnja vlast u Nikšiću. S tim u vezi, naglasio je da opština Nikšić sada ima impozantne dugove bez vidljivih izgrađenih infrastrukturnih objekata u gradu, postavljajući pitanje kako je moguće da postoje tolike razlike od iste vlasti i hoće li neko snositi odgovornost.

Povodom istražnih radnji vezanih za eksploziju kod Vira, ministar Raško Konjević je saopštio da trenutno ne može dati odgovor, sugerišući poslaniku Bulajiću da u formi poslaničkog pitanja zatraži informaciju i da će odgovor zatražiti od Uprave policije. U dijelu koji se tiče tužilaštva, ministar Konjević, takođe, nije mogao dati odgovor. Povodom izjave funkcionera opštine vezano za revizorski nalaz koji je uradila Revizorska kuća angažovana od strane konstituisane vlasti u Nikšiću, ministar Konjević je saopštio da je prikupljene podatke, uz propratno pismo, uputio direktoru Uprave policije i specijalnom tužiocu za organizovani kriminal, kako bi ispitali navode iz te izjave.

Ministar Radoje Žugić saglasio se da je opština Nikšić, i po ocjeni ministarstva, zadužena i da taj dug iznosi preko 40 miliona eura. Tim povodom, istakao je da je ove godine dug opštine Nikšić smanjen 2 do 3 miliona eura, što je jedina pozitivna stvar u tendenciji smanjivanja duga. U daljem izlaganju, ministar Žugić je naglasio da se način budžetiranja mora provoditi za Centralni budžet kao i za ostale opštine koje imaju realno planiranje i da je realnost planiranja budžeta nešto što je ranjivost službi opštine Nikšić i na čemu će se raditi u narednom periodu u interakciji sa Ministarstvom finansija.

Učestvujući u raspravi, poslanik Emilo Labudović ukazao je na činjenicu da preporuke Savjeta Evrope idu u pravcu da se lokalna samouprava, kao servis, što više približi građanima i da im se omogući uključivanje u svim onim pitanjima koja se neposredno tiču njihovog života. Kod nas se, međutim, to radi na jednoj potpuno drugačijoj osnovi, tj lokalna samouprava se širi. Pored toga, poslanik Labudović je postavio pitanje gdje je kontrolna uloga Vlade u situaciji kada SO donese odluke i prezaduži se više nego što su njene stvarne ekonomske i finansijske mogućnosti.

Imajući u vidu činjenicu da je lokalna samouprava neodvojiva od pojma uprave, a da su evidentni prigovori da je naša uprava neefikasna, preglomazna, poslanik Labudović je, takođe, postavio pitanje šta ministarstvo planira da preduzme u tom pravcu.

Vezano za državnu upravu, ministar Raško Konjević je istakao da je na Vladi definisan Plan unutrašnje reorganizacije javne uprave koji je rađen zajedno sa Ministarstvom finansija. Navedeni dokument je usvojen na Vladi i čekaju se komentari Evropske komisije na Akcioni plan koji je uz isti dostavljen. Pored toga, ministar Konjević osvrnuo se na aktuelnu strukturu ministarstva ističući da će se, u saradnji sa Evropskom komisijom, krajem ove ili početkom naredne godine formirati posebna grupa koja će pratiti reformu državne uprave.

Ministar Radoje Žugić, u svom odgovoru, saopštio je da nijesu sve opštine finansijski ili fiskalno neodržive. Tim povodom, ukazao je da četiri opštine, Podgorica, Tivat, Plužine i Andrijevica, nijesu dužne i da uredno servisiraju sve svoje obaveze. Takođe, istakao je i da jedan broj opština nije u visokom stepenu duga, ali da svakako postoji i treća kategorija opština koje su prezadužene. S tim u vezi, naglasio je da će ministarstvo, kroz prethodno navedenu regulativu, uraditi sve da propiše odgovornost za one opštine koje ne budu poštovale osnovne elemente fiskalne održivosti. Vezano za „nezakonito zaduživanje“, ministar Žugić je istakao da svake godine Budžet koji se predlaže Skupštini, u jednom od članova, sadrži i nivo zaduženja sa strukturom duga i namjenom tog duga.

Poslanik Obrad Gojković, učestvujući u raspravi, ukazao je na pitanje odgovornosti, prije svega, na lokalnom i na državnom nivou. Kada je u pitanju odgovornost na lokalnom nivou, istakao je da je u pitanju velika zaposlenost, tj. višak radnika u svim lokalnim samoupravama. Sljedeći problem, smatra poslanik Gojković, je neefikasnost lokalnih samouprava posebno u dijelu procedure izdavanja dozvola. Pored toga, problematična je korupcija u sistemu javnih nabavki, što je sadržano i u Izvještaju Komisije za kontrolu javnih nabavki gdje je navedeno oko 700 pritužbi. Vezano za odgovornost na državnom nivou, poslanik Gojković je saopštio da je u pitanju, prije svega, ekonomska politika prema privredi privatizacija. Pored toga, ukazao je da je država vodila lošu politiku u odnosu na raspolaganje sredstvima koja su išla iz privatizacije. Takođe, poslanik Gojković je saopštio da odgovornost, kako na lokalnom tako i na državnom nivou, postoji kada je u pitanju korupcija po vertikali.

Tim povodom, poslanik Gojković je mišljenja da Vlada može znatno poboljšati finansiranje lokalnih samouprava, prije svega, kroz raskidanje privatizacionih ugovora kako bi se stvorila solidna baza da privreda profunkcioniše. U odnosu na predstojeće izmjene zakona, poslanik Gojković je podržao predlog da predsjednici skupštine budu profesionalci. Kada je u pitanju kontrolna i nadzorna funkcija lokalnih skupština, takođe je sugerisao da se u zakonu, kao obavezan član, doda nezavisnost budžeta lokalnih skupština, tj da se obezbijedi finansijska nezavisnost lokalnih skupština da raspolažu tim sredstvima.

U svom komentaru, ministar Raško Konjević je saopštio da je Ministarstvo unutrašnjih poslova, shodno saglasnosti Vlade „poklonilo“ Sindikatu Uprave policije plac

u Herceg Novom, sa svom pripadajućom dokumentacijom i plaćenim komunalijama, čime su se stekli svi neophodni uslovi da, po projektnom planu, relativno značajan broj policijskih službenika u Herceg Novom riješi stambena pitanja, shodno procedurama koje je definisao Sindikat Uprave policije. Sličan projekat se radi i u Bijelom Polju a očekuje se veliki projekat i u Podgorici, gdje je bio zastoj zbog izmjena jednog prostornog plana koji je, u međuvremenu, usvojen od strane lokalnog parlamenta. Na taj način će se ući u ozbiljnije rješavanje stambenih pitanja službenika Uprave policije i drugih organa iz bezbjednosnog sektora, prevashodno Agencije za nacionalnu bezbjednost i Policijske akademije.

Ministar Konjević je, takođe, ukazao na postojanje kadrovskih problema u smislu „jaza generacija“. Tim povodom, istakao je da postoji značajan broj odličnih službenika koji su pri kraju svoje profesionalne karijere s jedne strane, a sa druge strane značajan broj mlađih službenika koji tek treba da stiču svoja znanja i iskustva. Međutim, srednji kadar se, u vremenu tranzicije, uslovno rečeno „izgubio“. Vezano za finansijsku nezavisnost, ministar Konjević je istakao da Budžet opštine usvaja lokalna Skupština opštine kao potrošačka jedinica, te da SO ima svog sekretara koji je materijalno finansijski nalagodavac. Shodno tome, ukoliko predsjednik opštine ne izvršava finansijsko-materijalne naloge za potrebe Skupštine, to je povod za smjenu predsjednika opštine. S druge strane, na državnom nivou se usvaja jedan budžet i Skupština je jedna potrošačka jedinica. Predsjednik Skupštine ne potpisuje ništa, ali njegovi nalozi idu u trezor.

Što se tiče raskida ugovora, odnosno loše ekonomske politike i raskida ugovora oko privatizacije, ministar Žugić je istakao da je na Vladi i na sajtu o privatizaciji raskinuto nekoliko ugovora gdje nije bilo pravnih rizika. Ipak, određeni ugovori povlače za sobom pravni rizik koji može proizvesti finansijski teret. S tim u vezi, mišljenja je da su potrebni investitori iz razloga što se na taj način generiše snažniji ekonomski rast i razvoj i da će se, upravo kroz razvojne projekte u turizmu i energetici, poljoprivredi, ruralnom razvoju, saobraćaju, infrastrukturi, doći do onoga što znači makro ekonomska ukupna finansijska održivost.

Poslanik Aleksandar Damjanović, u svom obraćanju, osvrnuo se na sistemske zakone, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakon o ograničavanju zarada u javnom sektoru. S tim u vezi, mišljenja je da je u pitanju pravi način da se riješe neke obaveze opština prema Poreskoj upravi kao i zaduženja opština za koje garantuje država Crna Gora, u smislu da se napravi odnos prema obavezi tih opština da smanje broj prekomjereno zaposlenih. Takođe, smatra da opštine moraju preuzeti odgovornost ukoliko se želi pomoći u restrukturiranju dugova od strane države prema opštinama. Vezano za limitiranje zarada, poslanik Damjanović je sugerisao da bi bilo dobro limitirati zarade u javnom sektoru u lokalnim samoupravama u kojima nema neizmirenih obaveza prema državi, iz razloga što bi se iste mogle naknadno konstituisati. Takođe, postavio je pitanje da li ministarstvo finansija razmišlja u pravcu da u nadležnost lokalnih samouprava, kroz neke druge prihode, u jednom dijelu vrati ono što jesu njihovi izvorni prihodi. Što se tiče naplate prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti i prihoda

od poreza na promet nepokretnosti, kao prihoda države koji su opštinama ustupljeni da ih naplaćuju samostalno, poslanik Damjanović je ukazao da se ne sprovodi najbolje. S tim u vezi, postavio je pitanje šta Ministarstvo finansija, sa svog aspekta, planira da uradi kako bi ovaj ključni izvor prihoda zaživio u punom smislu i da li se ova djelatnost može decentralizovati na nivou svih opštinskih službi koje naplaćuju poreze.

Odgovarajući na postavljena pitanja, ministar Radoje Žugić je istakao da će se Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kroz predstojeće izmjene, uvesti ozbiljnija pravila, ali i sankcije upravo u funkciji konzistentne fiskalne politike. Što se tiče konkretno odgovornosti ministra finansija, saopštio je da će se ista izvjesno ugraditi u zakon. Vezano za zakon koji se odnosi na zarade u javnom sektoru, ministar Žugić je mišljenja da se ne mogu ograničavati zarade ukoliko opština nema fiskalne i finansijske probleme. Kada su u pitanju izvorni prihodi lokalnih samouprava, istakao je da nije samo dovoljan pojedini fiksitet u lokalnim samoupravama već i na republičkom nivou. Što se tiče naplate poreza na imovinu, ministar Žugić je naglasio da nije samo u pitanju saradnja opštine i katastra, ističući da lokalne samouprave moraju raditi mnogo više u procesu naplate ovog važnog izvornog prihoda. Takođe, smatra da, ukoliko se želi izgraditi efikasan organ, isti mora imati elemente centralizacije kao i da se mora pojačati saradnja ne samo katastra već i Poreske uprave i ostalih organa eksterne kontrole sa lokalnom samoupravom.

Učestvujući u raspravi, poslanica Draginja Vuksanović postavila je pitanja resornim ministrima. S obzirom na činjenicu da postoje razlike među opštinama u teritorijalnom smislu i broju stanovnika, ministru Konjeviću je uputila pitanje da li se razmišlja o prelasku sa monotipskog sistema uređenja lokalne samouprave na višetipski sistem funkcionisanja lokalne samouprave, tj. da li bi se na taj način poboljšao i ažurirao rad organa lokalne samouprave. Ministra finansija, poslanica Vuksanović pitala je, da li je do sada nešto konkretno rađeno na planu racionalizacije broja zaposlenih i samih organa lokalne samouprave i kada se to planira.

Ministar Raško Konjević, u svom odgovoru, saopštio je da je nacrtom programa rada ministarstva za 2014. godinu, shodno Akcionom planu i Strategiji Aurum, planirana izrada studije tj. elaborata za potrebe eventualnog uvođenja višetipskog sistema lokalne samouprave.

Vezano za racionalizaciju broja zaposlenih i samih organa lokalne samouprave, ministar Radoje Žugić je naglasio da će ministarstvo finansija u narednom periodu raditi na definisanju modela u cilju stopiranja zapošljavanja, posebno u uslovima kada postoje tehnološki viškovi, što će biti regulisano kroz zakonske forme, kao i kontrolom ugovora o restrukturiranju finansijskih obaveza pojedinih opština.

Poslanik Mladen Bojanić, u svom obraćanju, iznio je podatke koji su značajni sa aspekta poslovanja lokalnih samouprava, odnosno njihove razvojne komponente. S tim u vezi, ukazao je da su u periodu od četiri godine sopstveni prihodi lokalnih samouprava skoro prepolovljeni, da je evidentan pad kapitalnih izdataka, kao i da je ukupan dug lokalnih samouprava sa 23,5 miliona porastao na 115 miliona. Takođe, naglasio je da je broj zaposlenih u lokalnim samoupravama uvećan za 796 u prethodnoj godini, iako već

postoje tehnološki viškovi. U daljem izlaganju, postavio je pitanje da li su za garancije pojedine opštine odnosno lokalne samouprave davale određene kulturno istorijske spomenike, kulturnu baštinu i vrijedne nekretnine. Pored toga, postavio je pitanje da li su pojedine opštine, odnosno lokalne samouprave, preuzele nekretnine određenih investitora na ime potraživanja komunalnih nadoknada, a onda te nekretnine ustupile državi na ime poreskog duga, te da li je to pravi put da se naplati poreski dug, odnosno koliko je efikasan.

U cilju pokušaja smanjivanja poreskog duga, ministar Žugić je saopštio da je na Vladi donijeta Uredba o naplati navedenih potraživanja. Tim povodom, saopštio je da, ukoliko se poreski dug plaća imovinom, postoje dva naknadna uslova. Prvi je da se moraju dati diskonti za pretpostavljeno vrijeme prodaje i nakon prodaje, a ukoliko se procjena razlikuje od prodajne cijene, ostaje obaveza poreskom dužniku. Shodno tome, naglasio je da država neće preuzeti niti jedan euro precijenjene nekretnine kojom naplaćuje potraživanje, iz razloga što bi se stvorila nova poreska obaveza. Drugi aspekt se tiče prostora koji bi se preuzeli za potrebe državnih organa. Vezano za pitanje da li su pojedine opštine svoj dug bankama garantovale spomenicima kulture, ministar Žugić je saopštio da ne posjeduje bilo kakvu informaciju.

Ministar Raško Konjević dodao je da će se, upravo zbog nekih nedefinisanih stvari u postojećem Zakonu o lokalnoj samoupravi, predvidjeti da će lokalni parlamenti morati da daju saglasnost ne samo za zaduživanje već i za davanje garancija, jer se prilikom potpisivanja ugovora o garanciji tačno predviđa procedura kako se vrši naplata ukoliko ne izvršavate obaveze. U odnosu na imovinu, mi imamo jednu drugu vrstu problema koja se još jednim zakonom mora urediti, a to su procjene koje se rade. Dakle, procjene između onog koje angažuje Ministarstvo finansija licenciranog procjenitelja i procjene koje radi lokalna, u ovom slučaju podgorička Direkcija za imovinu, je razlika 300 hiljada eura, to su stvari koje treba definisati.

Po mišljenju poslanika Rešida Adrovića, ključ problema u funkcionisanju lokalnih samouprava je normativno uređenje pitanja ograničenja zaduživanja. S tim u vezi, postavio je pitanje da li je u pripremi plan za sprječavanje nekontrolisanog zaduživanja lokalnih samouprava, kojim bi se, između ostalog, optimizovao broj zaposlenih i na taj način došlo do racionalizacije redovnih troškova.

U odnosu na kapacitete zaduživanja pojedinih jedinica lokalnih samouprava, ministar Žugić je istakao da je Ministarstvo finansija prepoznalo taj element ranjivosti javnih finansija lokalnih samouprava. U tom smislu, programom rada Ministarstva za narednu godinu, za drugi kvartal, planirane su izmjene i dopune Zakona o finansiranju lokalnih samouprava kojim će se objektivnije vrednovati prostor i zaduživanje pojedinih jedinica lokalnih samouprava. Imajući u vidu činjenicu da se prema važećem Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava, lokalne samouprave mogu zadužiti 10% u odnosu na tekuću godinu, ministar Žugić je mišljenja da se taj princip ne može primijeniti na sve opštine, posebno ne za one koje su već ušle u zonu visokog stepena duga.

Poslanik Milutin Đukanović, u svojoj riječi, ukazao je na sljedeće. Imajući u vidu činjenicu da je po osnovu neplaćenih poreza i doprinosa na lokalnom nivou dug lokalnih

samouprava preko 64 miliona eura prvo pitanje uputio je ministru finansija i to da li je dozvoljeno da lokalne samouprave odjednom zamrzavaju plate i dugove prema dobavljačima i šta Ministarstvo finansija planira da preduzme u tom pravcu. Ministru Konjeviću je postavio dva pitanja, i to da li organi lokalne samouprave, prilikom vođenja evidencije o biračkom spisku, imaju pravo da mijenjaju podatke o državljanstvu i prebivalištima građana bez dokumentacije iz Ministarstva unutrašnjih poslova i šta će ministarstvo preduzeti da se ti podaci konačno izjednače. Takođe, postavio je pitanje da li je Ministarstvo unutrašnjih poslova pokretalo ili iniciralo bilo kakve istražne radnje protiv aktuelnog gradonačelnika Podgorice.

Ministar Radoje Žugić, odgovarajući na postavljeno pitanje, saopštio je da je Ministarstvo finansija odgovorno za fiskalnu održivost i da su, u tom pravcu, pokrenute aktivnosti u cilju osnaženja nadzorne funkcije ministarstva u dijelu svih fiskalnih problema lokalnih samouprava. Vezano za neizvršavanje ranijih dugova lokalnih samouprava, ministar Žugić je naglasio da ne postoji razlika u vremenskoj dimenziji kada su u pitanju dugovi bilo prema dobavljačima, bankama, poreskoj upravi, odnosno centralnom budžetu iz razloga što zakon to ne poznaje.

Kada su u pitanju istražne radnje, ministar Raško Konjević je odgovorio da ta materija spada u nadležnost Tužilaštva. Što se tiče vođenja evidencije o biračkim spiskovima, ministar Konjević je istakao da te registre vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova i da jedini podaci koje neko može da koristi za to su podaci Ministarstva unutrašnjih poslova. S tim u vezi, podsjetio je da, prema važećem Zakonu o biračkim spiskovima, birački spisak vodi jedinica lokalne samouprave, a da je za tačnost i ažurnost biračkog spiska, shodno članu 3 Zakona o biračkim spiskovima, odgovoran predsjednik opštine.

Poslanica Snežana Jonica, kao inicijator kontrolnog saslušanja, u završnoj riječi, je postavila par dodatnih pitanja resornim ministrima. Kako će se prevazići evidentni problemi koji postoje u svim gradovima a tiču se zakonskih rokova i kvaliteta popisa opštinske imovine kao i popisa nelegalno sagrađenih objekata. Što se tiče zaduživanja, poslanica Jonica je sugerisala da se izmjenama zakona mnogo preciznije definiše norma koja se tiče prethodne saglasnosti na zaduživanje. Takođe, postavila je pitanje ministru finansija u kojim opštinama su, u zadnje tri godine, rasle plate, s obzirom na činjenicu da je evidentan rast broja zaposlenih.

Vezano za nadležnost ministra unutrašnjih poslova, poslanica Jonica je postavila pitanje kako će se izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi uspjeti prevazići nezadovoljstvo građana uslugom koju dobijaju u lokalnim samoupravama i kako će se postići da decentralizacija ne bude zaustavljena na nivou opštine nego da stigne preko mjesne zajednice do građanina. Pored toga, poslanica Jonica je sugerisala da bi se, u cilju ujednačavanja uloge lokalnog parlamenta, zakonom mogli urediti određeni kontrolni mehanizmi koje jednako primjenjivati sve opštine, smatrajući da uloga skupštine opštine ne bi trebala na različit način da se primjenjuje u odnosu na izvršnu vlast. Takođe, iznijela je dilemu šta će sa svojim ovlaštenjima profesionalno raditi predsjednik Skupštine ako preko 15 radnih dana nema nijedna sjednica Skupštine

opštine. Vezano za pitanje tendera u lokalnim samoupravama, poslanica Jonica je naglasila da su evidentni nejednaki kriterijumi što utiče na nedostatak povjerenja građana u lokalnu samoupravu. Što se tiče razrješenja, poslanica Jonica je iznijela dilemu da li je sazrela svijest da bilo koja većina koja je izabrala predsjednika opštine, bez obzira što on eksplicitno prekrši neku od zakonskih normi, da ga i razriješi ili treba razmišljati o nekom drugom mehanizmu.

U svom odgovoru, ministar Raško Konjević iznio je dilemu da li je kod nas sazrela svijest da ista većina koja je izabrala predsjednika opštine da ga i razriješi. Takođe, naglasio je da, ukoliko predsjednik opštine prekrši odredbu Zakona o lokalnoj samoupravi u smislu transparentnosti, prije svega treba da snosi političku odgovornost, iz razloga što kršenje te odredbe nije predviđeno kao krivično djelo. Kada su u pitanju tenderi, ministar Konjević je saopštio da su u Izvještaju Evropske komisije prepoznate oblasti gdje postoje koruptivna krivična djela, a jedna od tih oblasti su javne nabavke, bilo na državnom ili na lokalnom nivou. U tom pravcu, istakao je da je uputio preporuke Upravi policije i Tužilaštvu kao nadležnim organima za sprovođenje zakona. Što se tiče zapošljavanja, ministar Konjević je naglasio da Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija, nemaju nikakvu nadležnost u dijelu zapošljavanja u jedinicama lokalnih samouprava. S tim u vezi, saopštio je da je izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi smanjen značaj predsjednika opština prilikom zapošljavanja, i da će starješina organa uprave, organa lokalne samouprave birati ljude koji će raditi kroz proceduru u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Kada je u pitanju popisivanje opštinske imovine, ministar Radoje Žugić je saopštio da bi opštine, u najskorijem periodu, morale znati šta posjeduju, ne samo zbog te evidencije, već i zbog toga što bi imale širu poresku osnovu, posebno u dijelu nelegalnog podignutih objekata. S tim u vezi, istakao je da će se primjenom Zakona o porezu na imovinu, u narednom periodu, svakako raditi na elementima oporezivanja nelegalnih objekata, iz razloga što isti ostavlja prostor za snažniju naplatu izvornih prihoda lokalnih samouprava. Povodom normi koje se tiču zaduživanja, ministar Žugić je saopštio da ih svakako treba precizirati, što će se urediti kroz predstojeće izmjene zakona. U odnosu na pitanje zarada, ministar je mišljenja da je neodrživo imati ove elemente u finansijskoj oblasti, tj. povećavati zarade a dugovati javne prihode, i u tom pravcu je planirano dodatno osnaživanje eksterne kontrolne funkcije u lokalnim samoupravama.

Zaključujući raspravu, Rifat Rastoder, predsjednik Odbora za politički sistem pravosuđe i upravu, saopštio je da je potrebno definisati set zaključaka na navedenu temu. Tim povodom, predložio je da se formira radna grupa koju bi činili: Snežana Jonica, kao inicijator, i po dva člana iz oba odbora, poslanik Zoran Vukčević, poslanik Milutin Đukanović i poslanik Rešid Adrović u saradnji sa sekretarima odbora. Takođe, istakao je da su tokom rasprave otvorena sva važnija pitanja koja se tiču ove oblasti i koja su uglavnom sadržana u dokumentima „Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori“ i „Strategija reforme Javne uprave u Crnoj Gori za period

2010 - 2015.“ S tim u vezi, mišljenja je da navedena strategija ulazi u posljednju godinu i da je za očekivati da predviđeni zadaci budu u što većoj mjeri realizovani.

Aleksandar Damjanović, predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, izrazio je očekivanja da će predložena mini radna grupa pripremiti predlog zaključaka kako bi u istovjetnom obliku bili usvojeni na oba odbora, i formirati izvještaj koji će poslužiti ostalim kolegama u Parlamentu kada bude rasprava na ovu temu.

IZVJEŠTAJ

O KONTROLNOM SASLUŠANJU MR RAŠKA KONJEVIĆA, MINISTRA UNUTRAŠNJIH POSLOVA I DR RADOJA ŽUGIĆA, MINISTRA FINANSIJA, NA TEMU: „ANALIZA FUNKCIONISANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA“

Na prvoj zajedničkoj sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, održanoj 11. novembra 2013. godine, realizovana je kontrolno saslušanje u skladu sa čl. 66 i 75 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

U uvodnoj riječi Rifat Rastoder predsjednik Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, saopštio je, da je na 20. sjednici Odbora, održanoj 18. jula 2013. godine, na inicijativu poslanice Snežane Jonice, jednoglasno donešena odluka o održavanju kontrolnog saslušanja mr Raška Konjevića, ministra unutrašnjih poslova i dr Radoja Žugića, ministra finansija na temu: „Analiza funkcionisanja lokalnih samouprava“. U cilju cjelovitijeg sagledanja ove problematike, od strane poslanice Jonice predloženo je i da se održi zajednička sjednica sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet, što je takođe podržano

U uvodnoj riječi Aleksandar Damjanović, predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet naglasio je, da Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, pokriva pitanja lokalne samouprave koja se suštinski odnose na institucionalna pitanja, dok Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, prije svega pokriva segment koji se tiče finansiranja lokalne samouprave i svih onih pratećih zakona koji opredjeljuju finansijska sredstva lokalnih samouprava. U tom smislu cijenim cjelishodnim, kazao je poslanik Damjanović, što je kolega Rastoder i nama uputio dopis da imamo zajedničku sjednicu.

U uvodnoj riječi, poslanica Snežana Jonica, zamjenica predsjednika Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu kao podnosilac inicijative za održavanje kontrolnog saslušanja, izrazila je očekivanje da će predmetna rasprava značajno doprinijeti poboljšanju kvaliteta predstojećih zakonskih izmjena iz oblasti lokalne samouprave, a time i rješavanju evidentnih problema u funkcionisanju lokalne uprave. Problemi na koje je ukazala odnose se na: transparentnost rada i kvalitet usluga koje se pružaju građanima u lokalnim samoupravama; nedovoljno definisan nadzor centralne vlasti nad jedinicama lokalne samouprave i kontrola nad radom skupština opština; dug od strane lokalnih samouprava kao posledica neplaćanja poreza i doprinosa i u skladu sa tim, neadekvatne plate i problem broja zaposlenih u javnim preduzećima.

Mr Raško Konjević, ministar unutrašnjih poslova, istakao je značaj sagledavanja funkcionisanja lokalne uprave sa aspekta nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova. U uvodnoj riječi osvrnuo se na novine predviđene izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, ističući da će upravni nadzor nad jedinicama lokalnih samouprava, vršiti svako ministarstvo sa aspekta svoje nadležnosti. Što se tiče transparentnosti, naveo je da je ključno da uloga Skupštine opštine mora biti značajnija, kao i da je novom sistematizacijom, spojen

Sektor državne uprave i lokalne samouprave i da se dalje radi na jačanju kapaciteta očekujući razumijevanje prilikom definisanja nadzora.

Dr Radoje Žugić, ministar finansija, sagledao je stanje u lokalnoj samoupravi sa finansijsko-fiskalno-ekonomskog aspekta, ističući fiskalne, odnosno finansijske parametre kao ključne probleme, koji dovode do visokog nivoa deficita Budžeta lokalnih samouprava. Zakonske norme kojima je propisan nadzor, primjenjivaće se i u narednom periodu, a odnose se na: jačanje komunikacije između Poreske uprave, Katastra, Ministarstva finansija, sa nadležnim organima lokalne samouprave i na jačanju eksterne kontrole u dijelu poreske discipline. Rastući trend javnog opštinskog duga, bilo da je riječ o dugu po osnovu neplaćenih javnih prihoda, dugu prema dobavljačima ili dugu prema komercijalnim bankama, mora se riješiti u narednom periodu i biće neophodno da se svi uključe u dijelu svojih nadležnosti, u cilju jačanja nadzorne funkcije.

U nastavku sveobuhvatne i konstruktivne rasprave učestvovali su poslanici, članovi oba odbora, postavljajući konkretna pitanja u vezi sa temom saslušanja: Zoran Jelić, Milorad Vuletić, Strahinja Bulajić, Emilo Labudović, Obrad Gojković, Aleksandar Damjanović, Draginja Vuksanović, Mladen Bojanić, Rešid Adrović, Milutin Đukanović, Snežana Jonica i Rifat Rastoder.

S tim u vezi od strane poslanika, resornim ministrima, postavljena su sljedeća pitanja:

Poslanik Zoran Jelić postavio je pitanje: Koji je model ili način da se dug opštine prema državi naplati, iz razloga što je nedopustivo da opštine ne uplaćuju državne prihode, poreze i doprinose?

Ministar finansija dao je sljedeći odgovor: Snagom objektivnih kriterijuma za sve opštine koje su prezadužene, mora se definisati veći nivo poreske discipline, ali i obaveza plaćanja prethodnog duga. Svakako da prezaduženost nameće i potrebu određenog roka i aktivnosti, ne samo lokalnih samouprava, već i Vlade, te je neophodno smanjiti ključni fiskalni rizik, pri tom ne zapostavljajući ni ono što je razvojna komponenta svake opštine posebno.

Poslanik Vuletić postavio je pitanje: Kako Vlada vrši balans i pokriva budžetske rashode, ako postoji različito ostvarivanje izvornih prihoda na nivou različitih opština i da li će prije predlaganja izmjena izvornih zakona u dijelu finansiranja lokalne uprave, preduzeti mjere u cilju poboljšanja finansijske discipline?

Ministar finansija dao je sljedeći odgovor: Očigledno je da nivo poreske discipline nije dovoljan, te će se i prije izmjena izvornih zakona posvetiti pažnja fiskalnoj disciplini, kroz formu eksternih kontrola. Kada je u pitanju izvršenje budžeta, bilo da je riječ o planu ili troškovima, postoje velike varijacije, pa će Ministarstvo finansija ubuduće davati smjernice i preporuke i očekivanja su, da će se kroz izmjene zakona, nametnuti veći stepen odgovornosti. Dakle, kroz izmjene zakonske regulative, urediće se odgovornost za one opštine koje ne budu poštovale osnovne elemente fiskalne održivosti, i kada su u pitanju zarade, nivo duga, budžetiranje, realnost planova i dr.

Poslanik Strahinja Bulajić je mišljenja da je nejasan način na koji se vršilo strukturiranje budžeta u proteklom periodu u opštini Nikšić, te da je problem nerealno planiranje budžeta. S tim u vezi, postavio je pitanje kako je moguće da postoje velike razlike u dugovanju ove opštine u odnosu na period prije pet godina i sad, i da li će neko za to snositi odgovornost?

Ministar Žugić je odgovorio da je činjenica da je opština Nikšić zadužena, ali da je u ovoj godini dio duga smanjen, te da je to pozitivna stvar u tendenciji smanjenja duga. Realnost planiranja je nešto što je ranjivost u službi opštine Nikšić i na tome će se raditi u narednom

periodu u interakciji sa Ministarstvom finansija, a očekivanja su da će po tom osnovu odgovorni prihvatiti sugestije i preporuke.

Poslanik Emilo Labudović je istakao činjenicu da preporuke Savjeta Evrope idu u pravcu da se lokalna samouprava, kao servis, što više približi građanima, ali da se kod nas radi na potpuno drugačijoj osnovi i da nema opštine koja je finansijski samoodrživa, s tim u vezi, postavio je pitanje gdje je donja granica tog multipliciranja i dokle će se ići u samozaduživanje, iz razloga što je ovakvo stanje finansijski neodrživo?

Ministar Konjević je odgovorio da je na Vladi definisan plan unutrašnje reorganizacije javne uprave, te da će se raditi na jačanju kadrovske strukture i Ministarstvo unutrašnjih poslova će moći svoju osnovnu djelatnost, u različitim segmentima, raditi bolje. U dijelu koji se odnosi na dugovanja, ministar Žugić je odgovorio da nijesu sve opštine finansijski ili fiskalno neodržive, na način da četiri opštine nijesu dužne i uredno servisiraju svoje obaveze i jedan broj opština nije u visokom stepenu duga. S tim u vezi, kada su u pitanju opštine koje su prezadužene, kroz zakonsku regulativu će se predvidjeti mjere odgovornosti za sve opštine koje ne budu poštovale osnovne elemente fiskalne održivosti.

Poslanik Obrad Gojković je naveo da gotovo u svakoj opštini, bez obzira ko je na vlasti postoje problemi i odgovornost, prije svega, na lokalnom nivou, problem je takođe i neefikasnost, dok se korupcija javlja i na lokalnom i na državnom nivou. Sve to pokazuje i Izvještaj Komisije u dijelu kontrole javnih nabavki, gdje je bilo oko 700 pritužbi i da to nije dobar sistem, te da nije dobra ekonomska politika prema privredi, odnosno privatizacija, gdje imamo firme koje su privatizovane, a ne plaćaju ni poreze na nepokretnosti, ni vodu, komunalije i na taj način nastaju dugovi prema opštinama.

Ministar Žugić odgovorio je da su zaduživanja nastala u procesu privatizacije, gdje se prodaje vrijedno zemljište, a opština participira u tome, bilo kroz protokole sa Vladom, bilo kroz podršku izgradnje infrastrukture, ili kroz garancije koje se daju kod kredita. Što se tiče saradnje sa opštinama, nikad budžet nije dostavljen na mišljenje Ministarstvu finansija, a to jeste elemenat za saradnju. Što se tiče loše ekonomske politike, Vlada je raskinula nekoliko ugovora, a bilo koji drugi način povlači za sobom pravni rizik koji može proizvesti finansijski teret. U ministarstvu finansija su stava da će se vrlo brzo iz toga izaći na način koji će zadovoljiti interese opština, s tim što se ne smiju preuzimati dodatni rizici iz razloga što sudski procesi povlače nove finansijske terete.

Poslanik Aleksandar Damjanović postavio je par pitanja: Da li bi se kroz systemske zakone o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojim bi se uvele sankcije za kršenje zakona, moglo pomoći u restrukturiranju dugova, na način da opštine moraju preuzeti odgovornost za svoje obaveze.? Da li se može napraviti odnos prema obavezama opština da smanje broj prekomjereno zaposlenih i da li postoji namjera da se limitiraju zarade u javnom sektoru u lokalnim samoupravama, onamo gdje postoje obaveze koje nijesu izmirene, ili da se zarade limitiraju i tamo gdje nema dugova, jer će se možda u narednom periodu obaveze konstituisati? Naplata prihoda po osnovu poreza na nepokretnost i prihoda od poreza na promet nepokretnosti, kao prihoda države koji su ustupljeni opštinama da naplaćuju samostalno, ne sprovodi se najbolje. S tim u vezi, postavljeno je pitanje da li Ministarstvo finansija može popraviti stanje u prezaduženim opštinama na način da ovi ključni izvori prihoda zažive u punom smislu i da li se ova djelatnost može decentralizovati na nivou svih opštinskih službi koje naplaćuju poreze?

Ministar Žugić odgovorio je će se Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kroz predstojeće izmjene, uvesti ozbiljnija pravila, ali i sankcije, iako javnost potencira da se zakonom propiše odgovornost ministra finansija. Zakonom koji se odnosi na zarade u javnom sektoru, ne mogu se ograničiti zarade u slučaju da opština nema fiskalne i finansijske probleme. Naplata poreza na imovinu, nije samo pitanje saradnje opštine i katastra, već i lokalna samouprava mora raditi mnogo više u procesu naplate ovog važnog izvornog prihoda. Efikasan organ koji želimo da izgradimo, mora imati elemente centralizacije.

Poslanica Draginja Vuksanović postavila je pitanja ministrima, da li se predviđa uvođenje tipskog sistema funkcionisanja lokalne samouprave i da li bi se time poboljšao i ažurirao rad organa lokalne samouprave kao i da li se konkretno počelo raditi na planu racionalizacije broja zaposlenih i organa lokalne samouprave?

Ministar Konjević ukazao je na činjenicu da je u Nacrtu programa rada Vlade za 2014. godinu i shodno Akcionom planu o strategiji AURUM predviđeno da se uradi elaborat za eventualne potrebe uvođenja tipskog sistema lokalne samouprave.

Ministar Žugić naglasio je da će ministarstvo finansija u narednom periodu raditi na definisanju modela u cilju stopiranja zapošljavanja, posebno u uslovima kad postoje tehnološki viškovi, što će biti regulisano kroz zakonske forme, kao i kontrolom ugovora o restrukturiranju finansijskih obaveza pojedinih opština.

Poslanik Mladen Bojanić pitao je, da li su pojedine opštine, odnosno lokalne samouprave, preuzele nekretnine određenih investitora na ime potraživanja komunalnih nadoknada, a onda te nekretnine ustupile državi, na ime poreskog duga, te da li je to pravi put da se naplati poreski dug, odnosno koliko je efikasan. U svom odgovoru ministar Žugić predočio je da je vezano za naplatu poreskih potraživanja države, imovinom poreskih dužnika, donešena Uredba o naplati ovih potraživanja i očekivan je mnogo veći stepen naplate. Ako su opštine odlučile da plate poreski dug imovinom, morale su ispuniti i naknadne uslove, što znači da država neće preuzeti ni jedan euro precijenjene nekretnine kojom naplaćuje potraživanje, ali neće ni oprostiti dug u slučaju da dobije manji iznos od procijenjenog.

Po mišljenju poslanika Rešida Adrovića ključ problema u funkcionisanju lokalnih samouprava je normativno uređenje pitanja ograničenja zaduživanja. S tim u vezi, postavljeno je pitanje da li je u pripremi plan za sprječavanje nekontrolisanog zaduživanja lokalnih samouprava, kojim bi se, između ostalog, i optimizovao broj zaposlenih i na taj način došlo do racionalizacije redovnih troškova.

Ministar Žugić ukazao je takođe na Program rada Vlade za narednu godinu, po kojem Ministarstvo finansija priprema izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kojim će se objektivnije vrednovati prostor i zaduživanje pojedinih jedinica lokalne samouprave, polazeći od pojedinih resursa ali i stepena snage za prostor zaduživanja.

Poslanik Milutin Đukanović pitao je resorne ministre da li je dozvoljeno da lokalne samouprave zamrzavaju dugove prema dobavljačima i plate i šta je Ministarstvo finansija u prethodnom periodu preduzimalo da spriječi takve radnje. Da li organi lokalne samouprave, prilikom vođenja biračkog spiska, imaju pravo da mijenjaju podatke o državljanstvu i prebivalištima građana bez dokumentacije iz Ministarstva unutrašnjih poslova.

Ministar dr Radoje Žugić saopštio je da je Ministarstvo finansija odgovorno za fiskalnu održivost i pokrenute su aktivnosti u cilju osnaženja nadzorne funkcije Ministarstva u dijelu svih fiskalnih problema lokalnih samouprava.

Ministar Konjević naglasio je, da Registre vezano za biračke spiskove vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova i promjene u biračkom spisku se vrše na sljedeći način: kada

se neki od podataka koji tretira birački spisak, u slučaju državljanstva sticanje ili gubitak desi, obavještava se jedinica lokalne samouprave gdje to lice ima prijavljeno prebivalište i shodno tim promjenama, rezidencijalnom uslovu za lokalne izbore, odnosno rezidencijalnom uslovu za državne izbore, upisuje se ili ispisuje iz biračkog spiska. Isto je kod registra boravišta i prebivališta. O svim promjenama Ministarstvo unutrašnjih poslova, obavještava, preko svojih područnih jedinica, organe lokalne uprave koji se staraju za vođenje biračkog spiska. Ministar Konjević je naglasio da bazu državljana posjeduje jedino Ministarstvo unutrašnjih poslova i da su ti podaci jedino i validni.

Na kraju je poslanica Snežana Jonica, kao inicijator kontrolnog saslušanja, postavila resornim ministrima još par pitanja:

Kako ćemo prevazići probleme, koji evidentno postoje u svim gradovima, kako sa zakonskim rokom tako i sa kvalitetom popisa opštinske imovine? Kako ćemo prevazići problem sa tim da već godinama ne uspijevamo da napravimo jedan popis nelegalno sagrađenih objekata? U proceduri smo u dva pokušaja imali Zakon o legalizaciji bespravno sagrađenih objekata, koji bi morao proizaći iz početnog dokumenta koji predstavlja popis onoga što ćemo da legalizujemo? Potrebno bi bilo definisati u izmjenama zakona normu kojom se definiše prethodna saglasnost na zaduživanje jer se prethodna saglasnost od opštine do opštine različito tumači.

Kako ćemo postići da decentralizacija ne bude zaustavljena na nivou opštine nego da stigne preko mjesne zajednice do građanina, ako odluke u mjesnim zajednicama u nekom broju opština nikada nijesu ni realizovane ili su donijete na način da ne mogu ni biti primijenjene? Kako ćemo postići ujednačavanje uloge lokalnog parlamenta, ako ne da zakonom definišemo neke kontrolne mehanizme koje će jednako primjenjivati sve opštine. Zašto bismo na različit način primjenjivali ulogu Skupštine opštine u odnosu na izvršnu vlast ako se može izvorno definisati Zakonom o lokalnoj samoupravi i onda ostaviti da se statutom i poslovnici dodatno precizira? Interesuje me šta će da radi predsjednik skupštine sa svojim „profesionalnim“ ovlašćenjem 365 dana, ako preko 15 radnih dana skupština nema nema nikakvog posla, ni jedna skupština, i ima još 15 dana raznih protokola? Da li je sazrela svijest, da bilo koja većina koja je izabrala predsjednika opštine, bez obzira što ona eksplicitno prekrši neku od ovih normi, da ga ta ista većina razriješi, ili treba razmišljati o nekom drugom mehanizmu? Kako i da li ćemo uspjeti da ovim zakonom prevaziđemo nezadovoljstvo građana koji su evidentno nezadovoljni uslugom koju dobijaju u lokalnim samoupravama? S tim u vezi, možemo postaviti mnoga pitanja, kao na primjer: u kojim opštinama su, od kako imamo finansijske probleme, rasle plate. Na kraju 2012. imamo 11.304 zaposlenih više nego što smo imali na kraju 2010. godine kada smo započeli priču o racionalizaciji. U opštini Berane zaposleni su majsku platu primili u oktobru. Imamo povećanje od Nove godine do sada sa 475 na 491 zaposlenog. Imamo opštinu Cetinje, interesatni su vjerovatno razlozi gdje je takodje majska plata sada isplaćena a takodje je povećan broj zaposlenih od Nove godine do sada sa 491 na 525 itd.

U svom odgovoru **ministar mr Rasko Konjević naglasio je**, da je nemoguće napraviti normu koja propisuje da li je kod nas zrela svijest da ista većina koja izabere gradonačelnika da ga i razriješi, to je politička odgovornost. U slučaju da se prekrši odredba Zakona o lokalnoj samoupravi u smislu transparentnosti, treba da se snosi politička odgovornost, ovim zakonom smanjen je uticaj predsjednika opština prilikom zapošljavanja.

U svom odgovoru **ministar dr Radoje Žugić naglasio je**, da opštinska imovina nije popisana i da bi u najskorijem vremenu opštine morale da znaju šta posjeduju, ali ne samo

zbog evidencije, već uključujući dodatne napore da popišu imovinu, imaće i širu poresku osnovu, širu poresku bazu, posebno u dijelu nelegalnog podignutih objekata, tako da bi u primjeni Zakona o porezu na imovinu, svakako u narednom periodu trebalo poraditi i na elementima oporezivanja nelegalnih objekata. To je prostor za snažniju naplatu izvornih prihoda lokalnih samouprava.

U završnoj riječi Rifat Rastoder, predsjednik Odbora za politički sistem pravosuđe i upravu naglasio je da su sva važnija pitanja koja se tiču ove oblasti i koja su sadržana u dokumentima Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori i pogotovu Strategije reforme Javne uprave u Crnoj Gori, za period 2010 - 2015. uglavnom razmotrena, tako da je strategija ušla u posljednju godinu i da je za očekivati da zadaci koji su predviđeni njome budu u što većoj mjeri realizovani. Predsjednik Odbora Rastoder, takodje je, naglasio da je ova rasprava, ukazala da ima i nedovršenih stvari, tako da, na neki način imaju svi obavezu i predstavnici ministarstva i poslanici da se sve ažurira i da se najvažnije stvari dovedu do kraja. S tim u vezi predlažem da se iz oba kluba odrede po dva poslanika koji bi u saradnji sa sekretarima odbora definisali određene zaključke na osnovu današnje rasprave koje bi potom proslijedili članovima oba odbora na uvid, i nakon toga proslijedili Izještaj sa Predlogom zaključaka Skupštini na usvajanje.

U završnoj riječi Aleksandar Damjanović, predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet izrazio je očekivanja da će predložena mini radna grupa, pripremiti predlog zaključaka, kako bi u istovjetnom obliku bili usvojeni na oba odbora i koji će poslužiti ostalim kolegama u Parlamentu, kada budu rasprave na ovu temu.

Nakon sprovedenog kontrolnog saslušanja mr Raška Konjevića, ministra unutrašnjih poslova i dr Radoja Žugića, ministra finansija, na temu: „Analiza funkcionisanja lokalnih samouprava“, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa zajedničke sjednice, predlažu Skupštini na usvajanje sljedeće:

ZAKLJUČKE

- 1.** Pripremom novih zakonskih rješenja potrebno je obezbijediti djelotvornija ovlašćenja za nadzor centralne vlasti nad funkcionisanjem jedinica lokalne samouprave, na način da se nađe mjera između potrebe jačanja funkcije nadzora i potrebe očuvanja autonomnosti jedinica lokalne samouprave.
- 2.** Cijeneći da je jedan od ključnih problema u funkcionisanju lokalnih samouprava normativno uređenje pitanja ograničenja zaduživanja, Skupština poziva Vladu da predloži izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave u cilju definisanja kapaciteta za zaduživanje u zavisnosti od ukupne finansijske situacije u jedinicama lokalne samouprave.
- 3.** Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da obezbijede dosljednu primjenu Zakona o imovini i uspostave evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini kako bi se dobila šira poreska osnova, posebno u dijelu oporezivanja nelegalno podignutih objekata;
- 4.** Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave, da u cilju poboljšanja naplate poreza dosljedno sprovode Zakon o porezu na nepokretnosti i Zakon o porezu na promet nepokretnosti

posebno u dijelu oporezivanja nelegalnih objekata, koji predstavljaju prostor za snažniju naplatu izvornih prihoda opštine;

5. Neophodno je kontinuirano jačati komunikaciju Ministarstva finansija sa Poreskom upravom, Upravom za nekretnine i nadležnim organima lokalne samouprave, u cilju snaženja poreske discipline, jačanja eksterne kontrole i smanjenja duga lokalnih samouprava;

6. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da preispitaju potrebu za postojećim brojem zaposlenih i otpočnu proces racionalizacije broja zaposlenih.

7. Preporučuje se Vladi da zarade u lokalnoj samoupravi sistemski uredi najavljenim Zakonom o zaradama u javnom sektoru, vodeći računa da se zarade u jedinicama lokalne samouprave ne moraju limitirati ukoliko opštine nemaju dugovanja i neplaćene poreze.

Sjednica je završena u 17 sati i 15 minuta.

Zapisnik sačinila:

Sekretarka Odbora
Slavica Mirković

PREDSJEDNICI ODBORA

Rifat Rastoder

Aleksandar Damjanović