



AKCIJA ZA SOCIJALNU PRAVDU



# LOKALNI RAZVOJ U SJENCI PREKOMJERNIH ZAPOŠLJAVANJA



„Ovaj izvještaj je nastao u okviru Projekta „Racionalna lokalna uprava i veća transparentnost i odgovornost u potrošnji na lokalnom nivou“, a podržan je kroz program malih grantova projekta „Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu WeBER 2.0“, koji se realizuje uz finansijsku podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija. Sadržaj izvještaja je isključiva odgovornost Nevladine organizacije Akcija za socijalnu pravdu i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.“



**LOKALNI RAZVOJ U SJENCI  
PREKOMJERNIH ZAPOŠLJAVANJA**

Autor izvještaja:  
Ines Mrdović

Saradnik:  
Jelena Jušković

Dizajn i prevod:  
Ljudmila Jušković

Štampa:  
Pex Design, Podgorica

Tiraž:  
50

**NVO Akcija za socijalnu pravdu  
Spuž, Danilovgrad**

**[www.aspmne.com](http://www.aspmne.com)  
[desk@aspmne.com](mailto:desk@aspmne.com)**

# SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b>	5
<b>UVOD</b>	7
<b>1. MEĐUNARODNE PREPORUKE I PRAVNI OKVIR</b>	9
1.1. EK traži depolitizaciju i veću transparentnost finansija	9
1.2. Domaći pravni okvir u evropskom duhu, ali nepotpun	11
1.2.1. Fleksibilan Zakon o lokalnoj samoupravi	11
1.2.2. Necjelovitost Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	13
1.2.2.1. Budžetski inspektor kontroliše potrošnju	13
1.2.3. Lokalne samouprave bez ograničenja za rast zaposlenih	14
<b>2. FISKALNO ZAVISNI I MANJE STANOVNICA, ALI SKOK ZAPOSLENIH</b>	15
2.1. Velika zavisnost od Egalizacionog fonda	16
2.1.1. Petnjica potpuno zavisna	16
2.1.2. Glavni grad povećava zaduženja	18
2.2. Za plate petina budžetskih izdataka	19
2.2.1. Danilovgrad prednjači, druge opštine ne zaostaju	19
2.2.2. Za kapitalne investicije od šest do 40 odsto izdataka	23
2.2.3. Kroz ugovore o djelu do „skrivenih zapošljavanja“	24
2.3. Pad broja stanovnika, a rast zaposlenih	24
2.3.1. U Glavnom gradu uvećanje zaposlenih za preko šest odsto	25
2.3.2. Opština Pljevlja smanjila broj zaposlenih	26
2.3.3. Ulcinj povećao broj zaposlenih za 10 odsto	28
2.3.4. U Danilovgradu rast zaposlenih za 11,6 odsto	29
2.3.5. Petnjica duplirala broj zaposlenih u lokalnim organima	31
2.3.5.1. Studija slučaja: Politička ili ekonomска odluka o opštini Petnjica	31
2.3.5.1.1. Studija o osnivanju ne potvrđuje fiskalnu održivost	31
2.3.5.1.2. Sedam godina kasnije stanovnika manje, zavisnost veća	33
<b>3. STUDIJA SLUČAJA: COVID POMOĆI UZ (NE)POŠTOVANJE PROPISA</b>	35
3.1. Pomoći morale biti usaglašene sa pravilima o državnoj pomoći	35
3.2. Odluke Glavnog grada bez ocjene zakonitosti državne pomoći	36
3.2.1. Gradonačelnik donosio odluke umjesto parlamenta	37
3.2.2. Studija slučaja: Tajni donatorski ugovori Glavnog grada	38
3.2.2.1. Glavni grad se pozvao na zaštitu privatnosti za donacije	38
3.2.2.1.1. Najveća donacija škola u Tološima	39
3.2.2.2. Žalba zbog pogrešne primjene prava	40
3.3. Opštine nijesu tražile odobrenje Agencije za zaštitu konkurenčije	41
<b>4. PREPORUKE</b>	43



# SAŽETAK

**Politicacija ukupne javne uprave u Crnoj Gori**, kako na centralnom, tako i lokalnom nivou, godinama predstavlja **veliki problem u zemlji**, koji je **kulminirao** ne samo upitnim profesionalizmom državnih i lokalnih službenika, već i **prekomjernim zapošljavanjima**. Time je direktno **ugrožena finansijska održivost**, naročito **manje razvijenih lokalnih samouprava**, čiji opstanak zavisi uglavnom od novca kojeg dobijaju iz Egalizacionog fonda, što je zakonski mehanizam za finansijsko razvojno ujednačavanje opština. Prekomjerna zapošljavanja posledica su nastojanja političkih struktura da kroz obezbjeđenje zapošljavanja ostvare direktnu političku korist na izborima, odnosno dajući posao u upravi očekuju podršku na izborima<sup>1</sup>.

Iz Evropske Unije, koja nadzire integracioni proces Crne Gore, kao zemlje kandidata za članstvo u Uniji, stižu konstantne **poruke** da je potrebna snažna politička volja **da se obezbijedi depolitizacija i optimizacija javne uprave**. Takođe se ukazuje da je potrebno poboljšati transparentnost opštinskih finansija i potrebe za trošenjem novca. Međutim, u praksi je **malo toga postignuto** i zemlja godinama tapka u mjestu, odnosno ne uspijeva da kreira profesionalnu, optimalnu i efikasnu upravu. **Domaći zakonski okvir je dosta solidan** i garantuje osnovne principe decentralizovane i depolitizovane lokalne uprave, ali postoje brojne zakonske **nepotpunosti i necjelovitosti**, koje daju **prostor za prekomjerna zapošljavanja** i trošenje velikih budžetskih iznosa za zarade. Zbog toga trpi razvoj ostalih usluga, koje treba da zadovolje potrebe lokalnog stanovništva, poput kapitalnih investicija, socijalnih i drugih usluga.

Ovaj izvještaj targetira pitanje **zapošljavanja i budžetske potrošnje za zarade u pet lokalnih samouprava** – Glavnom gradu **Podgorica**, kao centru zemlje, **Danilovgradu**, gdje je sjedište autora izvještaja, **Ulcinju**, kao najjužnijoj crnogorskoj opštini, **Pljevljima**, kao najsjevernijoj crnogorskoj opštini, i **Petnjici**, kao jednoj od najmlađih lokalnih samouprava u zemlji.

Od ovih pet lokalnih samouprava, **Pljevlja, Ulcinj, Danilovgrad i Petnjica** su korisnici novca iz Egalizacionog fonda, a takođe iz Budžeta Države dobijaju dodatne prihode, koji se uglavnom koriste za kapitalne investicije. Izvještaj će pokazati da su Pljevlja, Ulcinj, Danilovgrad i Petnjica u periodu od 2017. godine do 2020. godine **ostvarili prosječno od 19 odsto do nevjerovatnih 62 odsto prihoda iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države** u ukupno ostvarenim prihodima. To ukazuje na ogromnu finansijsku zavisnost ovih lokalnih samouprava od sredstava iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države. **Fiskalna održivost ovih opština bi bila dovedena u pitanje bez tih sredstava** i upravo tolika finansijska zavisnost treba da utiče na nosioce lokalnih vlasti da budu racionalni u potrošnji novca, pogotovu da nepotrebnو ne povećavaju broj zaposlenih, ali to nije slučaj.

1 U Crnoj Gori je do 30. avgusta 2020. godine vodeća partija u zemlji bila Demokratska partija socijalista, koja je bila na vlasti pune tri decenije. Na parlamentarnim izborima, održanim 30. avgusta 2020. godine, došlo je do smjene sa vlasti te partije i njениh koalicionih saveznika.

**Glavni grad Podgorica** nije korisnik sredstava iz Egalizacionog fonda i **njegova fiskalna održivost je značajna**, što se povezuje sa znatno većom privrednom djelatnošću i time što u njemu živi trećina ukupnog stanovništva u zemlji. Ipak, **u poslednjim godinama bilježi se veća kreditna zaduženost** Glavnog grada.

Izvještaj pokazuje da su **Podgorica, Pljevlja, Ulcinj, Danilovgrad i Petnjica za zarade zaposlenih i ostala lična primanja prosječno potrošili** u petogodišnjem periodu od **16 do čak 32 odsto od ukupnih budžetskih izdataka**. To je ogroman odliv novca i ukazuje da nema ozbiljnijih pomaka u optimizaciji uprave, dok se istovremeno smanjuje prostor za druga izdvajanja na lokalnom nivou, poput kapitalnih investicija, otplate dugova ili subvencija. Pored toga, ove opštine **po osnovu zaključivanja ugovora o djelu omogućavaju takozvana „skrivena zapošljavanja“**, za šta izdvajaju dodatni novac iz budžeta.

**Lokalne samouprave bilježile su rast broja zaposlenih** u lokalnoj administraciji, ali nije dolazilo do povećanja ukupnog broja stanovnika na teritoriji tih opština. Glavni grad Podgorica zabilježio je u periodu od 2017. godine, pa do 2021. godine, prosječan rast zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama od 6,3 **odsto**. Opštine Ulcinj i Danilovgrad zabilježile su rast preko **11,6 odsto**, dok je Petnjica imala duplo povećanje zaposlenih u organima uprave. **Pljevlja su generalno ostvarile manju zaposlenost**, ali je na to najviše uticalo uvođenje stecaja u jednom lokalnom preduzeću. **Nijedna od ovih lokalnih samouprava** u posmatranom periodu **nije imala uvećanje broja stanovnika**, što bi mogla biti jedna od objektivnih okolnosti za povećanje broja zaposlenih, a sa ciljem da se obezbijedi kvalitetno zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva.

**Izvještaj se kroz posebnu studiju slučaja osvrće i na fiskalnu održivost Petnjice**, kao jedne od najmlađih lokalnih samouprava u zemlji. Uprkos činjenici da Petnjica ima značajno teritorijalno područje i potencijal za razvoj, ona je **u potpunosti zavisna** od novca iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države. Studija o opravdanosti osnivanja ove opštine svojevremeno je projektovala da će u prvim godinama biti ostvareni veći sopstveni prihodi i doći do razvoja, ali se to nije dogodilo, dok je istovremeno došlo do smanjenja broja stanovnika.

**Nadalje, izvještaj se bavi i uticajem** epidemije zarazne bolesti **Covid 19 u pet targetiranih lokalnih samouprava**. Glavni grad Podgorica, Danilovgrad, Pljevlja i Ulcinj su donosili odluke o pomoći privredi i građanima tokom epidemije, dok jedino Petnjica to nije učinila. Izvještaj pokazuje da **neke od odluka nijesu imale jasan pravni osnov**, na osnovu kojih su donijete, **već su bile ad hoc i bez preciznih kriterijuma o opravdanosti ili pravednosti u dodjeli pomoći**. To je moglo uticati na favorizovanje pojedinih privrednih subjekata sa jedne strane, odnosno na uskraćivanje pomoći subjektima, kojima je pomoć mogla bila potrebnija, sa druge strane. Takođe, gotovo nijedna donijeta odluka nije prethodno bila upućena Agenciji za zaštitu konkurenčije radi ocjene usklađenosti sa zakonom o državnoj pomoći.

**U preporukama** ovog izvještaja, pored ostalog, **potencira se potreba dodatnog unapređenja zakonskog okvira o lokalnoj samoupravi** u Crnoj Gori, sa ciljem da se one moguće prekomjerna i nezakonita zapošljavanja, već da ona budu samo u mjeri potrebnog, koja je dovoljna da zadovolji potrebe lokalnog stanovništva. Stoga je **potrebno jasno zakonski precizirati šta su dozvoljena zapošljavanja**, te propisati stroge kazne za zakonska kršenja. Preporučuje se da se **utvrde limiti za potrošnju za zarade u odnosu na ukupne budžetske izdatke**, naročito za prezadužene lokalne samouprave i one koje najveće prihode ostvaruju iz Egalizacionog fonda.

# UVOD

Ovaj izvještaj, čiji su fokus zapošljavanje i budžetski izdaci za zarade u lokalnim samoupravama, Glavnom gradu Podgorica, Danilovgradu, Ulcinju, Pljevljima i Petnjici, ima nekoliko poglavlja.

Nakon sadržaja, dato je poglavlje sažetak, koji je siže svih nalaza do kojih se došlo kroz analizu javnih dokumenata i podataka, prikupljenih putem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a zatim je ovo poglavlje, nazvano uvod, koje bliže objašnjava strukturu izvještaja.

U poglavlju jedan prikazane su međunarodne preporuke Crnoj Gori u pogledu profesionalizacije i optimizacije javne uprave, a koje dominantno stižu iz sjedišta Evropske Unije. Takođe je prikazana primjena Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kroz crnogorski pravni sistem.

U poglavlju jedan je analiziran i zakonski okvir u Crnoj Gori o lokalnoj samoupravi i posebno ukazano na necjelovitost i nepotpunost zakonskih rješenja, koje u praksi daju mogućnost opštinama za prekomjerna zapošljavanja i prekomjernu potrošnju za zarade.

Poglavlje dva obuhvata nekoliko potpoglavlja. Imajući u vidu da su četiri, od pet analiziranih lokalnih samouprava, korisnice sredstava Egalizacionog fonda, prvo je prikazana njihova fiskalna zavisnost od tog Fonda, sa navođenjem preciznih podataka o ostvarenim prihodima po tom osnovu za period 2017-2020. godina, kao i prihodima ostvarenim po osnovu transfera iz Državnog budžeta.

Potom su u poglavlju dva prikazani podaci o budžetskim izdvajanjima ovih lokalnih samouprava za zarade i ostala lična primanja u proteklih pet godina, a zatim slijedi dio, koji se odnosi na rast broja zaposlenih u tim lokalnim samoupravama u istom periodu. Evidencija o rastu broja zaposlenih obuhvatila je ne samo organe lokalne uprave, već i lokalna javna preduzeća.

Poglavlje dva sadrži i posebnu studiju slučaja o fiskalnoj održivosti Opštine Petnjica, kao jedne od najmlađih lokalnih samouprava u zemlji, sa upitom da li je odluka o njenom osnivanju bila motivisana političkim ili ekonomskim razlozima.

Slijedi potom poglavlje tri, kojim se apostrofira dodjela različitih pomoći u pet targetiranih lokalnih samouprava tokom perioda epidemije zarazne bolesti Covid 19. Pomenuti dio je nazvan studijom slučaja i on posebno potencira pitanje zakonitosti dodjele tih pomoći.

Konačno, u poglavlju četiri su preporuke za unapređenje zakonskog okvira o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori, sa posebnim fokusom na potrebu usvajanja onih zakonskih rješenja, koja će onemogućavati prekomjerna zapošljavanja i prekomjernu potrošnju za zarade, mimo onoga što su stvarne potrebe i opravdana potrošnja.

Za izradu ovog izvještaja korišteni su javni izvori, odnosno javno dostupna dokumentacija, dok je značajan dio dokumentacije prikupljen na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od pet lokalnih samouprava i njihovih javnih preduzeća, kao i u manjem obimu od centralnih upravnih organa. Lokalni i centralni organi, kao i lokalna javna preduzeća, uglavnom su dostavili tražene podatke na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

# 1. MEĐUNARODNE PREPORUKE I PRAVNI OKVIR

Crna Gora ima zakone, koji garantuju decentralizovanu i depolitizovanu javnu upravu, a takođe je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja zabranjuje uplitanje politike u način zapošljavanja. Ipak, sa relevantnih međunarodnih adresa godinama se ukazuje na potrebu depolitizacije ukupne javne uprave u Crnoj Gori.

## 1.1. EK traži depolitizaciju i veću transparentnost finansija

Evropska komisija poručuje crnogorskim vlastima da je potrebna snažna politička volja da se obezbijedi depolitizacija i optimizacija javne uprave, kao i da se mora poboljšati transparentnost opštinskih finansijskih struktura. Crna Gora je prihvatile Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja sadrži niz bitnih principa za profesionalnu lokalnu administraciju.

Evropska komisija u svojim izvještajima o napretku Crne Gore, kao kandidata za članstvo u Evropskoj Uniji, godinama potencira da je potrebna depolitizacija javne uprave, odnosno smanjenje broja zaposlenih kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. U Izvještaju o napretku Crne Gore za 2020. godinu<sup>2</sup> navodi se da je i dalje potrebna snažna politička volja da se djelotvorno obezbijedi depolitizacija javne službe, optimizacija javne uprave i primjena upravljačke odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka <sup>3</sup>.

Takođe, u ovom Izvještaju se naglašava da transparentnost opštinskih finansijskih struktura i potreba za trošenjem moraju da se značajno poboljšaju. Kao jedan od ciljeva za vlasti Crne Gore u narednom periodu Evropska komisija ukazuje na potrebu donošenja nove strategije za reformu javne uprave i upravljanja javnim finansijama sa realnim ciljevima.

## POTREBNA VEĆA TRANSPARENTNOST OPŠTINSKIH FINANSIJA

Međunarodni dokument **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**<sup>4</sup>, koju je ratifikovala Crna Gora, predstavlja najznačajniji evropski standard za lokalnu samoupravu u državama članicama Savjeta Evrope<sup>5</sup>. Ona sadrži veći broj principa za lokalnu samoupravu, koje treba da primijene države članice u svojim lokalnim sistemima. Kada se radi o zapošljavanjima na lokalnom nivou, posebno su značajni principi depolitizacije, profesionalizacije i jednakosti.

2 Dokument: „Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu“, link: <https://www.eu.me/dokumenti-pregovori-o-pristupanju/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

3 Dokument „Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu“ je bio poslednji objavljeni u vrijeme izrade ove publikacije.

4 European Charter for Local Self-Government, ETC 122, 15.10.1985. godine, Strasbourg, Council of Europe.

5 Crna Gora je članica Savjeta Evrope, najstarije panevropske organizacije.

**Princip depolitizacije** je zabrana uplitanja politike u način zapošljavanja, odlučivanja, donošenja upravnih akata, kao i drugim sferama funkcionisanja lokalne samouprave<sup>6</sup>. Ključni način koji vodi do stvaranja efikasne i građanima bliske lokalne samouprave jeste poštovanje principa depolitizacije. **Princip profesionalizacije** se prevashodno ogleda u nemogućnosti političkog uticaja na rad organa lokalne uprave i javnih službi, a takođe podrazumijeva efikasan, ekonomičan i efektivan rad lokalnih organa, što vodi ka zapošljavanju sposobnog i kompetentnog kadra. Konačno, **princip jednakosti** se tumači kao jednakost građana prilikom zapošljavanja u lokalne organe i jednaku dostupnost usluga svim građanima, ali se posmatra i kroz jednak finansijski razvoj svih lokalnih zajednica u jednoj državi.



Kada je riječ o finansijskom aspektu za lokalne samouprave, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi izričito ne definiše poseban princip o finansijskoj nezavisnosti lokalnih samouprava. Međutim, treba ukazati da **princip supsidijarnosti**, koji propisuje Evropska povelja, dijelom podrazumijeva normativnu, izvršnu, budžetsku i drugu suverenost lokalne samouprave u odnosu na centralnu vlast, kao i mogućnost donošenja odluka bez prethodne saglasnosti organa državne uprave<sup>7</sup>.

Pored toga, **Evropska povelja posebnim članom<sup>8</sup> uređuje izvore finansiranja** lokalnih samouprava, kojima se garantuje da, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, **imaju pravo na sopstvene izvore finansiranja i slobodno raspolaganje njima**.

Takođe, Evropska povelja za lokalnu samoupravu propisuje da su, radi zaštite finansijski slabijih lokalnih vlasti, **potrebni metodi finansijskog ujednačavanja između lokalnih samouprava**, ali da se njima ne mogu sužavati prava lokalnih vlasti, koje one imaju u okviru svojih nadležnosti. Lokalne vlasti, isto tako, moraju biti konsultovane o metodima za izvore svog finansiranja. Konačno, da bi mogle da uzimaju kredite za kapitalne investicije, lokalne samouprave **treba da imaju pristup nacionalnom tržištu kapitala**.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Udžbenik „Sistem lokalne samouprave“ prof. dr Đordje Blažić, Fakultet za državne i evropske studije, izdane 2011. godina, 111 i 112 strana.

<sup>7</sup> Udžbenik „Sistem lokalne samouprave“ prof. dr Đordje Blažić, Fakultet za državne i evropske studije, izdane 2011. godina, 111 strana.

<sup>8</sup> Član 9 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

<sup>9</sup> Udžbenik „Sistem lokalne samouprave“ prof. dr Đordje Blažić, Fakultet za državne i evropske studije, izdane 2011. godina, 116 strana.

## 1.2. Domaći pravni okvir u evropskom duhu, ali nepotpun

Funkcionisanje lokalnih samouprava u Crnoj Gori regulisano je Ustavom i većim brojem zakona, od kojih su najznačajniji Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

Generalno se može ocijeniti da pravni okvir garantuje opština decentralizaciju, depolitizaciju i sopstvene izvore finansiranja, uz metode finansijskog ujednačavanja manje razvijenih opština. Ipak, pojedine norme su široko postavljene i daju prostor lokalnim upravama da mogu značajno da uvećavaju broj zaposlenih i povećavaju izdatke za zarade.

U nastavku će biti ukazano na osnovne odredbe crnogorskih zakona, koje obuhvataju ključne principe funkcionisanja lokalnih uprava, zapošljavanja, izvora finansiranja, budžetsku kontrolu, sa ocjenom njihove nepotpunosti ili nepreciznosti.

### 1.2.1. Fleksibilan Zakon o lokalnoj samoupravi

**Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>10</sup>** garantuje ključne principe funkcionisanja i rada lokalnih uprava, koji su predviđeni Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Tako se lokalna samouprava u Crnoj Gori, pored ostalog, zasniva na načelima jednakosti, decentralizacije i depolitizacije. Takođe je propisano da **lokalni službenik, odnosno namještenik vrši poslove politički neutralno i nepristrasno**, u skladu sa javnim interesom i dužan je da se uzdržava od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja.

**U vršenju svojih poslova lokalne samouprave su samostalne**, a njihova prava ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima državnih organa, osim u slučajevima propisanim zakonom. Vršenje sopstvenih poslova one obezbjeđuju u skladu sa mogućnostima, interesima i potrebama lokalnog stanovništva. **Lokalne samouprave mogu obavljati i povjerene poslove, koje im prenosi centralna vlast**. Za zakonitost obavljanja povjerenih poslova lokalne samouprave odgovaraju centralnoj vlasti.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da se **za poslove lokalne uprave osnivaju organi lokalne uprave** (sekretarijati, uprave i direkcije). **Za obavljanje stručnih poslova se mogu osnivati stručne službe, a za obavljanje specifičnih poslova obrazuju se posebne službe** (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja i druge službe). Poslove zaštite imovinsko-pravnih interesa vrši organ koji odredi opština statutom.

Nadalje, Zakon o lokalnoj samoupravi **daje slobodu opštinama da same utvrde broj lokalnih organa, stručnih i posebnih službi**, zavisno od vrste i složenosti poslova, a na način da se obezbijedi efikasno, ekonomično i efektivno vršenje tih poslova.<sup>11</sup> Ovakvo **zakonsko određenje** je u skladu sa principom decentralizacije, ali je **ostalo**

---

10 Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl.list Crne Gore brojevi 02/18, 34/19 i 38/20).

11 Član 70 Zakona o lokalnoj samoupravi glasi: „Unutrašnja organizacija i sistematizacija organa i službi utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje. Kriterijume za organizaciju i sistematizaciju utvrđuje predsjednik opštine, ako nijesu propisani posebnim zakonom.“

**nepotpuno**, jer nijesu utvrđeni nikakvi dodatni kriterijumi, smjernice, principi i slično, koji bi preciznije definisali vrste i složenost poslova, naročito u odnosu na broj stanovnika u konkretnoj lokalnoj samoupravi i specifične potrebe stanovništva, kao i karakteristike pojedinih opština.

ORGANI LOKALNE UPRAVE		
Vrsta	Naziv	Opis posla
Organi lokalne uprave	Sekretarijati Uprave Direkcije	Poslovi lokalne uprave
Stručne službe	Nedefinisano	Stručni i drugi poslovi
Posebne službe	Služba komunalne policije Služba zaštite i spašavanja Druge službe	Specifični poslovi

Tabela 1: Oblici organizovanja lokalne uprave; izvor: Zakon o lokalnoj samoupravi

U vezi sa prednjim, potrebno je naglasiti da je zakonska **norma o osnivanju stručnih službi fakultativne prirode i da je pravno preširoko postavljena**. Drugim riječima, ona daje mogućnost opštinama da osnivaju veći broj stručnih službi, nego što je stvarno potrebno, a što direktno utiče na povećanje broja zaposlenih na lokalnom nivou.

JAVNE SLUŽBE	
Vrsta	Osnov osnivanja
Ustanove Privredna društva Drugi oblici organizovanja	Obavljanje djelatnosti nezamjenjiv uslov života i rada lokalnog stanovništva

Tabela 2: Oblici javnih službi; izvor: Zakon o lokalnoj samoupravi

Nadalje, pored organa lokalne uprave, stručnih i posebnih službi, **opštine mogu osnovati i javne službe**. Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da radi pružanja javnih usluga opštine mogu da osnivaju **ustanove, privredna društva i druge oblike organizovanja (javne službe)**. Kako se navodi, javne službe se mogu osnivati, ako je obavljanje djelatnosti nezamjenjiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potrebe građana se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način. Dakle, i ovdje je propisan **fakultativan osnov** za osnivanje javnih službi, koji **opštinama daje mogućnost da osnivaju i veći broj javnih službi, nego što je stvarna potreba**, čime se uvećava broj zaposlenih.

## **1.2.2. Necjelovitost Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**

**Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti<sup>12</sup>** predstavlja organski zakon u zemlji, kojim se uređuju pitanja planiranja i izvršenja budžeta, fiskalne odgovornosti, pozajmica i garancija, kako za centralni nivo, tako i za jedinice lokalne samouprave.

Ovaj organski zakon **na opšti način propisuje da izdaci budžeta moraju biti uravnoteženi sa primicima**. Međutim, kada su u pitanju pojedinačni izdaci budžeta, uključujući posebno one za zarade i ostala lična primanja, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti **ne sadrži nikakva ograničenja koliko procentualno mogu iznositi rashodi za zarade i ostala lična primanja u odnosu na ukupne izdatke<sup>13</sup>**. Na drugoj strani, organski zakon o budžetu sadrži fiskalno pravilo za organe lokalne uprave, koje propisuje **da deficit budžeta opštine u određenoj godini ne može biti veći od 10 odsto njenih prihoda u toj godini**. Ipak, Ministarstvo finansija izuzetno može odobriti prekoračenje budžetskog deficita iznad ovog limita.

### **1.2.2.1. Budžetski inspektor kontroliše potrošnju**

Prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, **budžetski inspektor** Ministarstva finansija **kontroliše zakonitost i namjensko korišćenje budžetskih sredstava opština**. Nadzor obuhvata kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata.

**U Hrvatskoj se takva kontrola može pokrenuti na osnovu zahtjeva nadležnih centralnih ili lokalnih organa, ali i predstavki građana<sup>14</sup>**, dok crnogorski zakon ne definiše preciznije pokretanje postupka provjere kontrole potrošnje budžetskih sredstava.

Ovdje će biti navedeno i da je **u Hrvatskoj organskim zakonom o budžetu propisano načelo dobrog finansijskog upravljanja za korišćenje budžetskih sredstava**, kojima se mora upravljati u skladu s načelima ekonomičnosti, efikasnosti i djelotvornosti. Ovakvo načelo ne postoji u crnogorskem Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Pored toga, **u Hrvatskoj je posebnim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti<sup>15</sup> propisana obaveza rukovodilaca da podnose godišnju izjavu o fiskalnoj odgovornosti**. Oni se izjavom obavezuju na zakonito, namjensko i svrshishodno korišćenje budžetskih sredstava, kao i efikasno i djelotvorno funkcionisanje unutrašnjih kontrola u vezi sa potrošnjom budžeta.

12 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (Sl.list Crne Gore brojevi 20/14, 56/14, 70/17, 04/18, 55/18, 66/19, 70/21).

13 Član 6 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti glasi: „Izdaci obuhvataju: 1) tekuće izdatke za: bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, ostala lična primanja, rashode za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, rentu, subvencije i ostale izdatke; 2) transfere za socijalnu zaštitu; 3) transfere institucijama, pojedinцима, nevladinom i javnom sektoru; 4) kapitalne izdatke za nabavku i investiciono održavanje finansijske i nefinansijske imovine; 5) date pozajmice i kredite; 6) otplate dugova, garancija i obaveza iz prethodnih godina; 7) ostale isplate u skladu sa zakonom.

14 Zakon o proračunu Hrvatske; link: <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>

15 Zakon o fiskalnoj odgovornosti Hrvatske; link: <https://www.zakon.hr/z/425/Zakon-o-fiskalnoj-odgovornosti>

**Prije usvajanja budžeta, opština mora da dobije mišljenje Ministarstva finansija** na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke, izvore finansiranja i nivo budžetskog suficita ili deficita. Ukoliko je mišljenje Ministarstva finansija negativno, onda skupština opštine ne može usvojiti budžet.

Ova norma se može ocijeniti kao **značajan uticaj (i vrsta kontrolnog mehanizma) centralne vlasti na lokalne samouprave u donošenju budžeta**. Međutim, kada je u pitanju **završni račun** budžeta, **opština ga dostavlja samo na uvid Ministarstvu finansija**, što se može tumačiti kao znatno slabiji kontrolni mehanizam u fazi realizovanog budžeta, za razliku od faze donošenja budžeta.

Takođe, opštine **mogu uzimati dugoročne pozajmice i davati garancije uz prethodnu saglasnost centralne vlasti**. To se odnosi i na privredna društva i pravna lica u većinskom vlasništvu lokalne samouprave.

### **1.2.3. Lokalne samouprave bez ograničenja za rast zaposlenih**

Crnogorski **Zakon o finansiranju lokalne samouprave**<sup>16</sup> detaljnije propisuje izvore finansiranja opština, budžetsku kontrolu i **način finansijskog ujednačavanja opština**, što se postiže **kroz Egalizacioni fond**. Naime, taj Fond prikuplja sredstva iz dijela poreza i koncesionih naknada, a pravo na taj novac imaju opštine, čiji je indeks razvijenosti ispod 100 odsto prosječno utvrđene vrijednosti razvijenosti opština u zemlji. Novac se dijeli između opština po posebno utvrđenim kriterijumima, koji su zakonski definisani.

Nadalje, Zakon o finansiranju lokalne samouprave cijelovitije definije proceduru donošenja budžeta opština, izvršenja i njegove kontrole, dok se dio odredbi odnosi na zaduživanje lokalnih samouprava. U tom smislu, ovdje će biti napomenuto da se **opštine mogu zaduživati tako da ukupna otplata glavnice i kamate na godišnjem nivou, plaćanja po osnovu ugovora o lizingu i drugih obaveza, koje imaju karakter duga, ne smije preći 10 odsto ostvarenih tekućih prihoda u prethodnoj godini**. Iznad ovog nivoa, opština može da se zaduži samo za finansiranje kapitalnih izdataka od strateškog značaja za opštinu, odnosno državu, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore.

#### **OTPLATA DUGA – DO 10 ODSTO TEKUĆIH PRIHODA**

Prednje navedeno ograničenje je jedino u Zakonu o lokalnoj samoupravi, iako je najveći dio crnogorskih opština prezadužen i sa hroničnim problemom likvidnosti, te direktno zavisi od novca iz Egalizacionog fonda. **Zakon o lokalnoj samoupravi ne sadrži bilo kakvo drugo ograničenje i propisivanje gornjih limita za budžetske izdatke**, poput recimo izdataka za zarade i povezana lična primanja. Shodno tome, opštine mogu bez ograničenja uvećavati ove rashode, odnosno povećavati broj zaposlenih na lokalnom nivou.

<sup>16</sup> Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl.list Crne Gore broj 03/19).

## **2. FISKALNO ZAVISNI I MANJE STANOVNIKA, ALI SKOK ZAPOSLENIH**

**Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je** da se opština finansira iz sopstvenih prihoda, zakonom ustupljenih prihoda, Egalizacionog fonda i Budžeta Države. Međutim, **nema dodatnih kriterijuma ili parametara**, koji detaljnije određuju **koliko opština treba da obezbijedi** sredstava **iz sopstvenih prihoda**, a koliko iz ostalih prihoda.

Opštine **Pljevlja, Ulcinj, Danilovgrad i Petnjica** su u ogromnoj mjeri zavisne od **sredstava**, koje dobijaju iz **Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta** Države Crne Gore. Zavisnost se u proteklih nekoliko godina kretala u rasponu od petine do dvije trećine od ukupno ostvarenih prihoda pomenutih lokalnih samouprava. Tolika zavisnost trebalo bi da utiče na nosioce lokalnih vlasti da budu racionalni u potrošnji novca i da nepotrebno ne povećavaju broj zaposlenih. Pored toga, **centralne vlasti već nekoliko godina**, kroz strateški dokument o javnoj upravi, koji se naziva Strategija reforme javne uprave<sup>17</sup>, **traže od lokalnih vlasti da smanje broj zaposlenih** u lokalnim administracijama **za najmanje 10 odsto**.

Međutim, lokalne vlasti ne ispunjavaju te zahtjeve centralne vlade, a što se odnosi i na pet targetiranih opština u ovom izvještaju. Naime, svih pet lokalnih samouprava je u proteklih pet godina za zarade zaposlenih i ostala lična primanja prosječno potrošilo od 16 do čak 32 odsto od ukupnih budžetskih izdataka, što je jasan signal da nema ozbiljnijih pomaka u optimizaciji uprave na lokalnom nivou. **Bilježe se takođe i takozvana „skrivena zapošljavanja”**, koja suštinski predstavljaju zloupotrebu zapošljavanja na lokalnom nivou, a što se većinom realizuje kroz zaključenje ugovora o djelu. U odnosu na takve slučajeve zapošljavanja, veoma česte, izostaju značajnije kontrole i provjere sa centralnog nivoa.

**Nijedna od analiziranih lokalnih samouprava** u proteklih pet godina nije imala rast broja stanovnika na teritoriji svojih opština, a što pokazuju procjene broja stanovnika na godišnjim nivoima, koje radi državna institucija zadužena za statistiku. **Uprkos tome**, u Glavnom gradu Podgorica, Danilovgradu, Ulcinju i Petnjici proteklih godina je došlo do porasta broja zaposlenih u lokalnim organima i lokalnim javnim preduzećima prosječno od 6,3 odsto do preko 11,6 odsto. **Jedino Pljevlja prikazuju manji broj zaposlenih**, ali je na to najviše uticala činjenica da je u jednom velikom lokalnom preduzeću otvoren stečaj, pa je veliko pitanje da li bi zaista došlo do smanjenja broja zaposlenih da se to nije dogodilo.

Koliko je izražena fiskalna zavisnost od centralnog nivoa veoma je ilustrativan primjer **Petnjice**, koja je jedna od najmlađih lokalnih samouprava u zemlji. Ta lokalna samouprava od **Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države ostvaruje preko 60**

---

17 Više podataka na linku Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija: <https://www.gov.me/clanak/vodic-kroz-reformu-javne-uprave>

**odsto** od ukupno ostvarenih prihoda. Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica svojevremeno je projektovala da će u prvim godinama sticanja statusa lokalne samouprave biti ostvareni veći sopstveni prihodi i doći do razvoja, ali se to nije ostvarilo, već je fiskalna zavisnost te lokalne samouprave samo produbljena.

## 2.1. Velika zavisnost od Egalizacionog fonda

**Prihod iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države za četiri lokalne samouprave, Pljevlja, Ulcinj, Danilovgrad i Petnjicu, za četiri godine (od 2017. godine do 2020. godine)** je prosječno iznosio između 19 do nevjerojatnih 62 odsto u ukupno ostvarenim prihodima.

To ukazuje na ogromnu finansijsku zavisnost ovih lokalnih samouprava od sredstava iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države. Egalizacioni fond je model za pomoć manje razvijenim opštinama i za njihovo finansijsko razvojno ujednačavanje.

Može se ocijeniti da bi fiskalna održivost ovih opština bila dovedena u pitanje, bez tih sredstava iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države. Upravo tolika finansijska zavisnost treba da utiče na nosioce lokalnih vlasti da budu racionalni u potrošnji novca, pogotovo da nepotrebno ne povećavaju broj zaposlenih, ali to u praksi nije slučaj.

Istovremeno, Glavni grad Podgorica nije korisnik sredstava iz Egalizacionog fonda i njegova fiskalna održivost je značajna, što se povezuje sa znatno većom privrednom djelatnošću i time što u njemu živi trećina ukupnog stanovništva u zemlji. Ipak, u poslednjim godinama bilježi se veća kreditna zaduženost Glavnog grada.

### 2.1.1. Petnjica potpuno zavisna

U periodu od 2017. godine do kraja 2020. godine, Opština Petnjica je imala prosječan prihod od oko 62 odsto iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države u ukupno ostvarenim prihodima<sup>18</sup>, dok je Opština Ulcinj imala prosječno oko 20 odsto prihoda.

Analiza podataka iz revizionih izvještaja Opštine **Petnjica**<sup>19</sup> pokazuje ogromnu finansijsku zavisnost te lokalne samouprave od sredstava, koje **dobija iz Egalizacionog fonda i po osnovu transfera** iz Budžeta Države. Taj procenat se kreće **prosječno 62 odsto** posmatrano u periodu od 2017. godine do kraja 2020. godine, a što je u tabeli u nastavku detaljnije prikazano.

18 Ukupni prihodi su svi prihodi, koje lokalna samouprava ostvari u toku jedne godine. Ti prihodi obuhvataju ostvarene prihode od: poreza, taksi, naknada, ostalih prihoda (na primjer, od naplaćenih novčanih kazni, od kamata i slično), donacija, transfera (iz Budžeta Crne Gore ili Egalizacionog fonda), pozajmica, kao i sredstva prenijeta iz prethodne godine.

19 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Petnjica za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Petnjica 04-UP/019/21-235/2 od dana 16. jula 2021. godine).

## OPŠTINA PETNJICA

Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	Ukupno
Egalizacioni fond i transferi/Budžet	1.186.141	1.230.110	921.808	864.320	4.202.379
Ukupni prihodi	1.823.030	1.838.401	1.672.220	1.429.548	6.763.199
Procenat	65 %	67%	55 %	60,5 %	62 %

*Tabela 3: Prihodi iz Egalizacionog fonda i transfera u odnosu na ukupne prihode;  
izvor: izvještaji nezavisnog revizora*

I Opština Danilovgrad ima veliku zavisnost u svojoj fiskalnoj održivosti od sredstava, koje dobija iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države. Ta lokalna samouprava je u četvorogodišnjem periodu **oko trećine prihoda obezbjedivala iz ovih izvora**, odnosno taj procenat je prosječno iznosio oko 34 odsto od ukupno ostvarenih prihoda<sup>20</sup>. U nastavku je tabelarni prikaz odnosa tih prihoda u odnosu na ukupne prihode.

## OPŠTINA DANILOVGRAD

Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	Ukupno
Egalizacioni fond i transferi/Budžet	2.129.401	1.968.001	2.096.292	1.961.746	8.155.440
Ukupni prihodi	5.575.633	7.159.860	5.955.837	5.208.275	23.899.605
Procenat	38 %	27,5%	35 %	37,6 %	34 %

*Tabela 4: Prihodi iz Egalizacionog fonda i transfera u odnosu na ukupne prihode;  
izvor: izvještaji nezavisnog revizora*

Kada je riječ o Opštini Pljevlja, u periodu od 2017. godine do kraja 2020. godine **imala je prosječno 25 odsto prihoda od Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države** u odnosu na sve prihode, koje je ostvarila u tom vremenskom periodu<sup>21</sup>. Dakle, i ova lokalna samouprava je vrlo zavisna od novca dobijenog od Fonda osnovanog radi pomoći nerazvijenim lokalnim samoupravama i od dodatnih transfera iz Budžeta Države.

Tabelarni prikaz u nastavku, koji je zasnovan na izvještajima revizora za finansijske izvještaje Opštine Pljevlja, pokazuje odnos ukupno ostvarenih prihoda te lokalne samouprave i novčanih sredstava dobijenih iz Egalizacionog fonda i od transfera.

20 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Danilovgrad za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Danilovgrad 05-037/21-up-29/2 od dana 21. jula 2021. godine).

21 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Pljevlja za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Pljevlja UPI-04-037/21-34/2 od dana 30. jula 2021. godine).

OPŠTINA PLJEVLJA					
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	Ukupno
Egalizacioni fond i transferi/Budžet	3.131.045	3.275.936	3.857.089	3.812.440	14.076.510
Ukupni prihodi	16.209.655	13.462.919	13.351.249	12.625.777	55.649.600
Procenat	19 %	24 %	29 %	30 %	25 %

Tabela 5: Prihodi iz Egalizacionog fonda i transfera u odnosu na ukupne prihode;  
izvor: izvještaji nezavisnog revizora

Opština Ulcinj je prosječno petinu ukupnih prihoda, odnosno **19 odsto ostvarila od Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države** u četvorogodišnjem periodu<sup>22</sup>. Slijedi tabela sa detaljnijim podacima po godinama.

OPŠTINA ULCINJ					
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	Ukupno
Egalizacioni fond i transferi/Budžet	2.433.679	2.420.158	727.307	1.241.119	6.822.263
Ukupni prihodi	8.368.712	13.248.667	7.007.408	7.000.063	35.624.850
Procenat	29 %	18 %	10 %	17,7 %	19 %

Tabela 6: Prihodi iz Egalizacionog fonda i transfera u odnosu na ukupne prihode;  
izvor: izvještaji nezavisnog revizora

## 2.1.2. Glavni grad povećava zaduženja

Kao centar Države Crne Gore, u kojem je sjedište državne administracije i živi oko trećine stanovništva u zemlji, Glavni grad Podgorica generiše značajne prihode i on je najrazvijenija lokalna samouprava, pa ne koristi sredstva iz Egalizacionog fonda.

Glavni grad Podgorica je **2017. godine** imao **ukupni godišnji prihod od oko 53,3 miliona eura**, a na kraju **2020.** godine je ostvareni ukupni prihod iznosio **72,5 miliona eura**<sup>23</sup>.

U 2017. godini Glavni grad Podgorica nije imao kreditnih pozajmica. Već od 2018. godine **pozajmice** su iznosile 3 miliona eura, godinu kasnije su bile duplo veće ili 6 miliona eura, a na kraju **2020. godine iznose gotovo 10 miliona eura**.

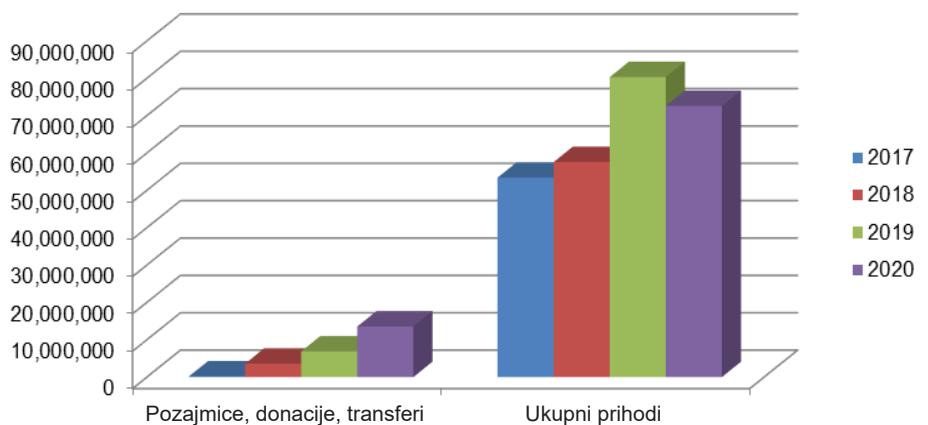
22 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Ulcinj 04-037/21-269/1 od dana 01. septembra 2021. godine).

23 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Glavnog grada Podgorice za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koji su javno dostupni na linku: <https://podgorica.me/sekreterijat-za-finansije-budzet/>

U isto vrijeme su **rasli iznosi donacija i transfera**, koji su 2017. godine bili nepunih 200 hiljada eura, godinu kasnije oko 600 hiljada eura, u 2019. godini su bili nešto preko 800 hiljada eura, dok su **na kraju 2020. godine iznosili 3,6 miliona eura**.

Kada se **prihodi po osnovu pozajmica i donacija i transfera** uporede sa ukupnim prihodima Glavnog grada Podgorica u četvorogodišnjem periodu, proizlazi da su **2017. godine činili 0,3 odsto ukupnih prihoda, a na kraju 2020. godine su bili 18,6 odsto**.

Grafik u nastavku pokazuje rast pozajmica i donacija i transfera za period 2017. godine do 2020. godine u ukupnim prihodima.



Grafik 1: Odnos pozajmica, donacija i transfera sa ukupnim prihodima Glavnog grada;  
izvor: izvještaji nezavisnog revizora

## 2.2. Za plate petina budžetskih izdataka

Pet lokalnih samouprava, Podgorica, Pljevlja, Ulcinj, Danilovgrad i Petnjica, za zarade zaposlenih i ostala lična primanja prosječno su potrošile u petogodišnjem periodu od 16 do čak 32 odsto od ukupnih budžetskih izdataka.

To je ogroman odliv novca i ukazuje da nema ozbiljnijih pomaka u optimizaciji uprave, dok se istovremeno smanjuje prostor za druga izdvajanja na lokalnom nivou, poput kapitalnih investicija, otplate dugova ili subvencija.

Pored toga, ove opštine po osnovu zaključivanja ugovora o djelu omogućavaju takozvana „skrivena zapošljavanja“, za šta izdvajaju dodatni novac iz budžeta.

### 2.2.1. Danilovgrad prednjači, druge opštine ne zaostaju

U periodu od 2016. godine do 2020. godine, od pet analiziranih lokalnih samouprava, Opština Danilovgrad je imala najveću prosječnu isplatu bruto zarada i ostalih ličnih primanja u odnosu na ukupne budžetske izdatke. Međutim, i ostale četiri opštine imaju ogroman udio za bruto zarade<sup>24</sup> i ostala lična primanja<sup>25</sup> u ukupnim izdacima.

24 Bruto zarade obuhvataju neto zarade i pripadajuće poreze i doprinose na zarade zaposlenih.

25 Ostala lična primanja obuhvataju različite izdatke, poput naknada odbornicima, otpremnine, jubilarne nagrade, ostale naknade.

**Opština Danilovgrad** je u petogodišnjem periodu za bruto zarade i ostala lična primanja izdvojila preko 8,6 miliona eura<sup>26</sup>. U analiziranom periodu je ova lokalna samouprava imala ukupne budžetske izdatke u iznosu od preko 26,4 miliona eura, pa to znači da je **za plate prosječno izdvojila preko 32 odsto od ukupnih budžetskih izdataka**.

Posmatrano po godinama u analiziranom periodu, Opština Danilovgrad je **samo 2019. godine imala trošak za zarade i ostala lična primanja ispod 30 odsto** u odnosu na ukupne budžetske izdatke. U ostalim godinama je taj procenat uvijek bio preko 30 odsto. Tabela u nastavku prikazuje po godinama odnos rashoda za zarade i ostala lična primanja u odnosu na ukupne budžetske rashode Opštine Danilovgrad u petogodišnjem periodu.

OPŠTINA DANILOVGRAD						
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	2016.	Ukupno
<b>Bruto zarada i lična primanja</b>	1.721.473	1.790.178	1.821.633	1.680.497	1.621.655	8.635.436
<b>Ukupni izdaci</b>	5.435.021	6.316.692	5.277.258	4.734.095	4.678.696	26.441.762
<b>Procenat</b>	31,6 %	28,3 %	34,5 %	35,4 %	34,6 %	32,6 %

Tabela 7: Prikaz isplaćenih zarada u odnosu na ukupne izdatke; izvor: izvještaji nezavisnog revizora

**Opština Petnjica** je u petogodišnjem periodu **za bruto zarade i ostala lična primanja potrošila** blizu 1,7 miliona eura, što je **preko 26 odsto od ukupnih budžetskih izdataka**, koji su iznosili više od 6,3 miliona eura<sup>27</sup>. Ova opština je 2016. godine imala trošak za plate u iznosu od 33 odsto od izdataka, da bi narednih godina spustila taj odnos ispod 30 odsto. Tabelarni prikaz u nastavku pokazuje kako je to izgledalo u periodu 2016. godina – 2020. godina.

OPŠTINA PETNJICA						
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	2016.	Ukupno
<b>Bruto zarada i lična primanja</b>	413.900	388.779	349.753	304.944	213.461	1.670.837
<b>Ukupni izdaci</b>	1.587.813	1.553.100	1.518.756	1.065.275	630.169	6.355.113
<b>Procenat</b>	26 %	25 %	23 %	28,6 %	33,8 %	26,2 %

Tabela 8: Prikaz isplaćenih zarada u odnosu na ukupne izdatke; izvor: izvještaji nezavisnog revizora

26 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Danilovgrad za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Danilovgrad 05-037/21-up-29/2 od dana 21. jula 2021. godine).

27 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Petnjica za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Petnjica 04-UP/019/21-235/2 od dana 16. jula 2021. godine).

**Glavni grad Podgorica sa prosječnom potrošnjom od 17,6 odsto za bruto zarade i ostala lična primanja u odnosu na ukupne izdatke, slijedi iza Danilovgrada i Petnifice. U petogodišnjem periodu Glavni grad je za plate izdvojio 54,2 miliona od 308 miliona eura, koliko su iznosili njegovi ukupni budžetski izdaci<sup>28</sup>.**

Glavni grad Podgorica je u 2020. godini odnos potrošnje za bruto zarade i ostala lična primanja spustio prema ukupnim izdacima na nepunih 14 odsto, ali se to može direktno povezati sa realizacijom strateškog kapitalnog projekta otpadnih voda, koji je značajno uticao na povećanje iznosa opredijeljenog za kapitalne investicije. S tim u vezi, treba napomenuti da je 2016. godine Glavni grad za bruto zarade i ostala lična primanja potrošio bezmalo 10 miliona eura, a 2020. godine je za iste svrhe izdvojio 11,2 miliona eura. S druge strane, ukupni budžetski izdaci Glavnog grada su u 2016. godini iznosili 51 milion, a 2020. godine su dostigli sumu od 81 miliona eura, u značajnoj mjeri zahvaljujući projektu otpadnih voda.

Slijedi tabela sa uporednim podacima za Glavni grad Podgorica u petogodišnjem periodu.

GLAVNI GRAD PODGORICA						
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	2016.	Ukupno
Bruto zarada i lična primanja	11.252.177	11.451.750	11.008.999	10.589.891	9.948.598	54.251.415
Ukupni izdaci	81.391.526	63.981.123	56.226.959	55.557.973	51.024.325	308.181.906
Procenat	13,8 %	18 %	19,5 %	19 %	19,5 %	17,6 %

Tabela 9: Prikaz isplaćenih zarada u odnosu na ukupne izdatke; izvor: izvještaji nezavisnog revizora

**Prosječna potrošnja za bruto zarade i ostala lična primanja Opštine Ulcinj** u odnosu na njene ukupne budžetske rashode u analiziranom periodu od pet godina je 16 odsto. Podaci iz revizorskih izvještaja<sup>29</sup> pokazuju da je ova lokalna samouprava od 2016. godine do 2020. godine za plate i povezana primanja izdvojila 7,2 miliona eura od 44,8 miliona ukupnih izdataka.

Analiza podataka o potrošnji pokazuje da je 2019. godine Opština Ulcinj imala 11 odsto izdataka za plate i lična primanja prema ukupnim izdacima. Međutim, na to je najviše uticala činjenica da je u toj godini opština imala ogromne izdatke za otplatu ranijih obaveza.

Takođe, treba napomenuti da Opština Ulcinj nije plaćala poreze i doprinose za zarade u periodu od maja 2017. godine do decembra 2020. godine, te su obaveze po tom osnovu bile blizu četiri miliona. U narednoj tabeli biće prikazani konkretni podaci za najjužniju crnogorsku opštinu.

28 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Glavnog grada Podgorice za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koji su javno dostupni na linku: <https://podgorica.me/sektarijat-za-finansije-budzet/>

29 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Ulcinj 04-037/21-269/1 od dana 01. septembra 2021. godine).

OPŠTINA ULCINJ						
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	2016.	Ukupno
<b>Bruto zarada i lična primanja</b>	1.625.047	1.437.222	1.392.440	1.217.036	1.539.637	7.211.382
<b>Ukupni izdatci</b>	8.368.713	13.038.703	6.859.550	7.000.063	9.608.975	44.876.004
<b>Procenat</b>	19,4 %	11 %	20 %	17,3 %	16 %	16 %

Tabela 10: Prikaz isplaćenih zarada u odnosu na ukupne izdatke; izvor: izvještaji nezavisnog revizora

**Opština Pljevlja** je, kao i Ulcinj, imala 16 odsto prosječnu potrošnju za bruto zarade i ostala lična primanja u odnosu na ukupne bruto izdatke u petogodišnjem periodu<sup>30</sup>. Najsjevernija crnogorska opština je u ovom periodu za zarade i povezana primanja izdvojila 9,6 miliona eura, dok je njena ukupna budžetska potrošnja bila 60,5 miliona eura.

Ovdje treba naglasiti da je Opština Pljevlja na kraju 2020. godine imala obaveze za bruto zarade i ostala lična primanja u iznosu od 1,2 miliona eura. Slijedi tabela sa uporednim podacima za Opština Pljevlja u targetiranom periodu.

OPŠTINA PLJEVLJA						
Godina	2020.	2019.	2018.	2017.	2016.	Ukupno
<b>Bruto zarada i lična primanja</b>	2.039.060	2.088.458	1.797.634	1.896.256	1.864.568	9.685.976
<b>Ukupni izdatci</b>	12.433.250	12.866.343	12.890.317	11.987.037	10.377.533	60.554.480
<b>Procenat</b>	16,4 %	16,2 %	14 %	15,8 %	17,9 %	16 %

Tabela 11: Prikaz isplaćenih zarada u odnosu na ukupne izdatke; izvor: izvještaji nezavisnog revizora

Iz svih prethodnih podataka može se vidjeti da je **pet lokalnih samouprava od 2016. godine do 2020. godine uvećalo godišnje izdatke za bruto zarade i ostala lična primanja** za preko pet odsto (Danilovgrad i Ulcinj), za više od osam odsto (Pljevlja), za preko 11 odsto (Glavni grad Podgorica), do čak 48 odsto (Petnjica).

Upravo je ovo jedan od indikatora da se u optimizaciji u ovih pet opština nije mnogo postiglo, iako je to jedan od uslova za njihovu bolju finansijsku održivost. Ovo i iz razloga što su četiri opštine (osim Glavnog grada Podgorice) korisnice sredstava Egalizacionog fonda, kao manje razvijene opštine, takođe su veoma zadužene i sa upitnom finansijskom stabilnošću. Treba naglasiti i da je izostanak bilo kakvog zakonskog ili podzakonskog ograničenja, ili postojanja kriterijuma i/ili smjernica o tome koliko se od ukupnih budžetskih izdataka može opredijeliti za plate, doprinio da lokalne samouprave i dalje izdavaju značajna sredstva za ove svrhe. To je dovelo do toga da se, umjesto smanjenja, broj zaposlenih povećavao.

30 Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Pljevlja za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Pljevlja UPI-04-037/21-34/2 od dana 30. jula 2021. godine).

## 2.2.2. Za kapitalne investicije od šest do 40 odsto izdataka

Pet lokalnih samouprava je u petogodišnjem periodu prosječno potrošilo od šest odsto do 40 odsto izdataka za kapitalne investicije u odnosu na ukupna budžetska izdvajanja. Najmanje je izdvojio Ulcinj - šest odsto, a najviše - blizu 40 odsto - Glavni grad Podgorica.

Ipak, Glavni grad u poslednje dvije godine realizuje strateški kapitalni projekat otpadnih voda, vrijedan u ovoj fazi 50 miliona eura, pa je to direktno uticalo na procentualno uvećanje kapitalnih investicija u ukupnim budžetskim rashodima.

Od pet analiziranih lokalnih samouprava, Opština Ulcinj je imala najniže izdatke za kapitalne investicije. Naime, u petogodišnjem periodu najjužnija crnogorska opština je za kapitalne investicije **izdvojila svega 2,7 miliona eura od 44,8 miliona ukupnih izdataka, ili 6 odsto**. Kada se izdaci za kapitalne investicije uporede sa izdvajanjima za plate, čiji je prosjek 16 odsto, proizilazi da je Opština Ulcinj izdvojila bezmalo tri puta više za zarade od kapitalnih investicija.

Pljevlja su za kapitalne investicije izdvojile nepunih **11,5 miliona** u odnosu na 60,5 miliona ukupnih rashoda, što je oko **19 odsto**. Kada se ima u vidu da je za bruto zarade i ostala lična primanja u petogodišnjem periodu ova lokalna samouprava izdvojila 16 odsto od ukupnih izdataka, može se zaključiti je potrošnja kapitalnog budžeta neznatno veća od izdvajanja za plate.

I dok je Opština Danilovgrad za bruto zarade i povezana lična primanja u petogodišnjem periodu trošila 32 odsto od ukupnih izdataka, za kapitalne investicije je izdvajala znatno manje, odnosno **21,6 odsto od ukupnih rashoda**. Tako je u periodu od 2016. godine do 2020. godine za kapitalne investicije **potrošila 5,7 miliona eura** od 26,4 miliona, koliko su u tom periodu iznosili njeni ukupni budžetski rashodi.

Kada je riječ o Opštini Petnjica, za kapitalne investicije je potrošila **1,9 miliona eura** od 6,3 miliona ukupnih budžetskih izdataka, što predstavlja 30 odsto. Ta opština je za zarade izdvojila u istom periodu 26,2 odsto od ukupnih budžetskih rashoda.

Konačno, udio Glavnog grada Podgorice za kapitalne investicije u ukupnim budžetskim izdacima za proteklih pet godina **iznosi oko 40 odsto**. U ovom periodu je Glavni

OPŠTINA	UKUPNI IZDACI 2016-2020.	KAPITALNI IZDACI 2016-2020.	PROCENAT
Glavni grad Podgorica	308.181.906	122.146.525	39,6 %
Petnjica	6.355.113	1.902.946	30 %
Danilovgrad	26.441.762	5.727.161	21,6 %
Pljevlja	60.554.480	11.489.069	18,9 %
Ulcinj	44.876.004	2.725.009	6 %

Tabela 12: Prikaz realizacije kapitalnih izdataka u pet opština; izvor: izvještaji nezavisnog revizora

grad za kapitalne investicije potrošio 122,1 miliona eura, dok su ukupni budžetski izdaci bili 308,1 miliona eura. Udio za plate iznosio je 18 odsto od ukupnih budžetskih izdataka.

Ipak, treba naglasiti da u protekle dvije godine Glavni grad realizuje **strateški kapitalni projekat otpadnih voda**, vrijedan 50 miliona eura, koji je **direktno uticao na uvećanje** opredijeljenog iznosa za kapitalne investicije.

### 2.2.3. Kroz ugovore o djelu do „skrivenih zapošljavanja“

Podaci iz revizorskih izvještaja o potrošnji pet lokalnih samouprava pokazuju da one iz budžeta dio novca troše za zaključivanje ugovora o djelu i to često za poslove, koji se odnose na redovne djelatnosti lokalnih organa. To ukazuje da se suštinski radi o „skrivenim zapošljavanjima“, a novac se izdvaja na budžetskoj poziciji „ostali izdaci“.

Ugovori o djelu zaključuju se za obavljanje kratkoročnog posla, koji ne spada u redovne djelatnosti državnog ili lokalnog organa, dok zapošljavanja na lokalnom nivou podrazumijevaju sprovođenje procedure oglašavanja i prijema, koja je propisana Zakonom o lokalnoj samoupravi.

**Glavni grad Podgorica** je za četiri godine, odnosno od 2017. godine do 2020. godine, za ugovore o djelu potrošio preko 2,2 miliona eura. Posmatrano pojedinačno po godinama, u 2017. je izdvojio 505 hiljada eura, godinu kasnije 533 hiljade, u 2019. godini oko 578 hiljada eura, da bi u 2020. godini za ugovore o djelu potrošio preko 589 hiljada eura. Ovi podaci ukazuju na trend rasta izdatka za ugovore o djelu u Glavnom gradu.

**Opština Pljevlja** je od 2018. godine prikazivala izdatke za ugovore o djelu, pa je za tri godine, odnosno do kraja 2020. godine, za te svrhe izdvojila preko 463 hiljada eura. Ovdje će biti napomenuto da se u izvještaju nezavisnog revizora za 2019. godinu navodi da se najveći broj poslova zaključenih po ugovorima o djelu odnosi na redovne djelatnosti organa uprave. Nadalje, u izvještaju nezavisnog revizora za 2020. godinu se precizira da je po ugovorima o djelu u Opštini Pljevlja prosječan broj angažovanih na mjesecnom nivou od 42 do 49 lica.

**Opština Petnjica** je od 2016. godine do kraja 2020. godine za ugovore o djelu ukupno potrošila preko 60 hiljada eura, dok ograničeni podaci za Opštini **Danilovgrad** pokazuju da je potrošila oko 38 hiljada eura za ove svrhe u 2018. godini i 2020. godini. U ostalim godinama u Opštini Danilovgrad je bilo isplata za ugovore o djelu, ali nijesu prikazani precizni podaci.

Konačno, ograničeni podaci za Opštini **Ulcinj** pokazuju da je u 2020. godini za ugovore o djelu isplatila blizu 37 hiljada eura, dok za ostale godine nijesu dostupni precizni podaci.

## 2.3. Pad broja stanovnika, a rast zaposlenih

Glavni grad Podgorica zabilježio je u periodu od 2017. godine, pa do 2021. godine, prosječan rast zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama od 6,3 odsto. Opštine Ulcinj i Danilovgrad zabilježile su rast preko 11,6 odsto, dok je Petnjica imala duplo povećanje zaposlenih u organima uprave. Pljevlja su generalno ostvarile manju zaposlenost, ali je na to najviše uticalo uvođenje stečaja u jednom lokalnom preduzeću.

**Nijedna od ovih lokalnih samouprava u posmatranom periodu nije imala uvećanje broja stanovnika, što bi mogla biti jedna od objektivnih okolnosti za povećanje broja zaposlenih, a sa ciljem da se obezbijedi kvalitetno zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva.**

### **2.3.1. U Glavnom gradu uvećanje zaposlenih za preko šest odsto**

**Glavni grad Podgorica zabilježio je u periodu od početka 2017. godine, pa do sredine 2021. godine, rast broja zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama za 6,3 odsto. U istom periodu, u Glavnom gradu nije došlo do porasta broja stanovništva, već smanjenja.**

**Na nivou organa lokalne uprave,** Glavni grad Podgorica je u 2017. godini imao sedam sekretarijata<sup>31</sup>, po jednu upravu i jednu direkciju<sup>32</sup>, pet posebnih službi<sup>33</sup> i četiri stručne službe<sup>34</sup>. Do kraja 2020. godine Glavni grad je imao još jedan sekretarijat<sup>35</sup> i još četiri stručne službe<sup>36</sup>. **Početkom 2017. godine** u organima lokalne uprave Glavnog grada **bilo je 661 zaposlenih**, a **do sredine 2021. godine 708 zaposlenih**<sup>37</sup>, što je **uvećanje** za 47 zaposlenih ili **za 6,6 odsto**.

**U pogledu javnih službi,** Glavni grad Podgorica je u 2017. godini bio osnivač 13 prirednih društava sa ograničenom odgovornošću<sup>38</sup> i devet javnih ustanova<sup>39</sup>, kao i Turističke organizacije Podgorice. Do kraja 2020. godine Glavni grad Podgorica imao je još jedno lokalno preduzeće<sup>40</sup>. **Početkom 2017. godine** u javnim službama Glavnog grada **bilo je 2.290 zaposlenih**, a **početkom 2021. imalo je 2.443 zaposlenih**, što je **uvećanje** za 153 zaposlena ili **za 6,2 odsto**<sup>41</sup>.

**Ukupno posmatrano, početkom 2017. godine** u organima lokalne uprave i javnim službama Glavnog grada Podgorice **bilo je 2.951 zaposlenih**, dok je **do sredine 2021. godine** taj broj uvećan na **3.151 zaposlenih**. To je **uvećanje** za 200 zaposlenih, odnosno **za 6,3 odsto**. **U ovom periodu nije došlo do uvećanja populacije u Glavnom gradu**,

<sup>31</sup> Sekretarijat za lokalnu samoupravu; Sekretarijat za finansije; Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine; Sekretarijat za komunalne poslove i saobraćaj; Sekretarijat za rad, mlade i socijalno staranje; Sekretarijat za kulturu i spor; Sekretarijat za razvoj preduzetništva.

<sup>32</sup> Uprava lokalnih javnih prihoda; Direkcija za imovinu.

<sup>33</sup> Komunalna policija; Komunalna inspekcija; Služba zaštite; Centar za informacioni sistem; Služba za unutrašnju reviziju.

<sup>34</sup> Služba gradonačelnika; Služba glavnog administratora; Služba menadžera; Služba za zajedničke poslove.

<sup>35</sup> Sekretarijat za komunalne poslove i saobraćaj je podijeljen na Sekretarijat za komunalne poslove i Sekretarijat za saobraćaj.

<sup>36</sup> Služba za međunarodnu saradnju; Centar za informacioni sistem; Služba za javne nabavke; Služba za odnose sa javnošću.

<sup>37</sup> Rješenje Sekretarijata za lokalnu samoupravu na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama broj UPI 06-037/21-296/1 od dana 14. juna 2021. godine.

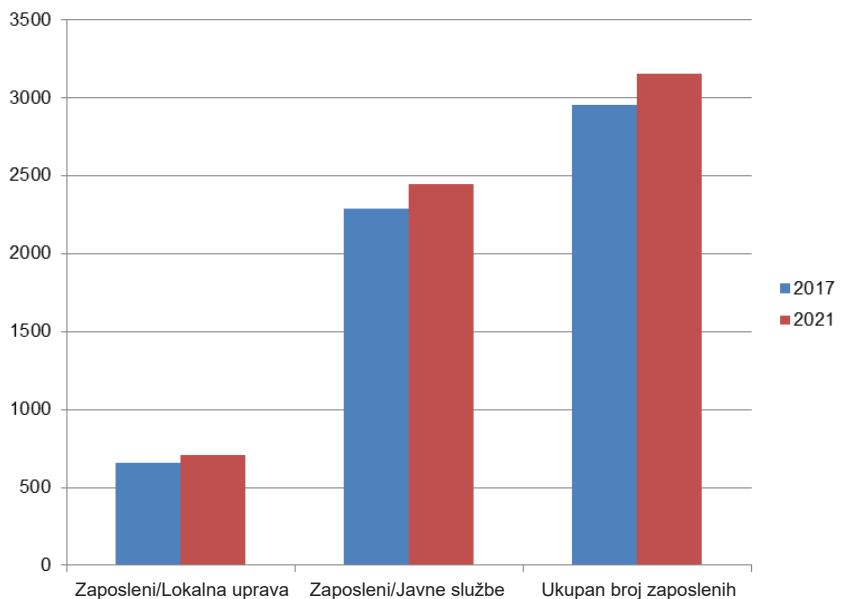
<sup>38</sup> Agencija za izgradnju i razvoj; Agencija za stanovanje; Parking servisi; Tržnice i pijace; Putevi; Deponija; Vodovod i kanalizacija; Zelenilo; Pogrebne usluge; Komunalne usluge; Čistoća; Sportski objekti; Regionalni park „Komovi”.

<sup>39</sup> Dječji savez; Javna ustanova za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci; Muzeji i galerije; Narodna biblioteka „Radosav Ljumović”; Gradsko pozorište; Kulturno informativni centar „Budo Tomović”; Kulturno informativni centar „Zeta”; Kulturno informativni centar „Malesija”; Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju.

<sup>40</sup> Lokalni javni emiter „Radio televizija Podgorica”.

<sup>41</sup> Podatke je Akcija za socijalnu pravdu dobila od javnih službi Glavnog grada Podgorice na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (brojevi dopisa Akcije za socijalnu pravdu od 319/21 do 364/21), osim za Turističku organizaciju Podgorice, koja nije dostavila tražene podatke.

što bi moglo imati opravdanje za povećanjem zaposlenosti, kako bi se zadovoljile potrebe stanovništva, već do smanjenja, a zbog izdvajanja Tuzi u posebnu lokalnu samoupravu. Tako je 2017. godine u Glavnom gradu živjelo preko 197 hiljada stanovnika, a sredinom 2020. godine preko 190 hiljada stanovnika<sup>42</sup>.



Grafik 2: Povećanje broja zaposlenih u Glavnom gradu Podgorica 2017-2021; izvor: podaci dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

### 2.3.2. Opština Pljevlja smanjila broj zaposlenih

**Opština Pljevlja smanjila je u periodu 2017-2020. godina broj zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama za oko dva odsto, pokazuju djelimični podaci Akcije za socijalnu pravdu, koji ne uključuju četiri javne ustanove i jedno privredno društvo.**

U 2017. godini Opština Pljevlja je **na nivou organa lokalne uprave** imala šest sekretarijata<sup>43</sup>, dvije direkcije<sup>44</sup>, šest posebnih službi<sup>45</sup> i dvije stručne službe<sup>46</sup>. U 2020. godini Opština Pljevlja ima jedan sekretarijat više<sup>47</sup> i jednu stručnu službu više<sup>48</sup>, a umjesto ranijih šest posebnih službi, imala je tri ovakve službe<sup>49</sup>. **Opština Pljevlja je početkom**

42 Procjene stanovništva u Glavnom gradu Podgorica, koje su javno dostupne na sajtu Zavoda za statistiku; link: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

43 Sekretarijat za opštu upravu; Sekretarijat za finansije; Sekretarijat za privredu; Sekretarijat za uređenje prostora; Sekretarijat za komunalno stambene poslove, saobraćaj i vode; Sekretarijat za društvene djelatnosti.

44 Direkcija za imovinu; Direkcija za izgradnju i investicije.

45 Komunalna policija; Služba zaštite; Služba za unutrašnju reviziju; Služba za evropske integracije; Informacijski centar; Građanski biro.

46 Kabinet predsjednika opštine; Služba glavnog administratora.

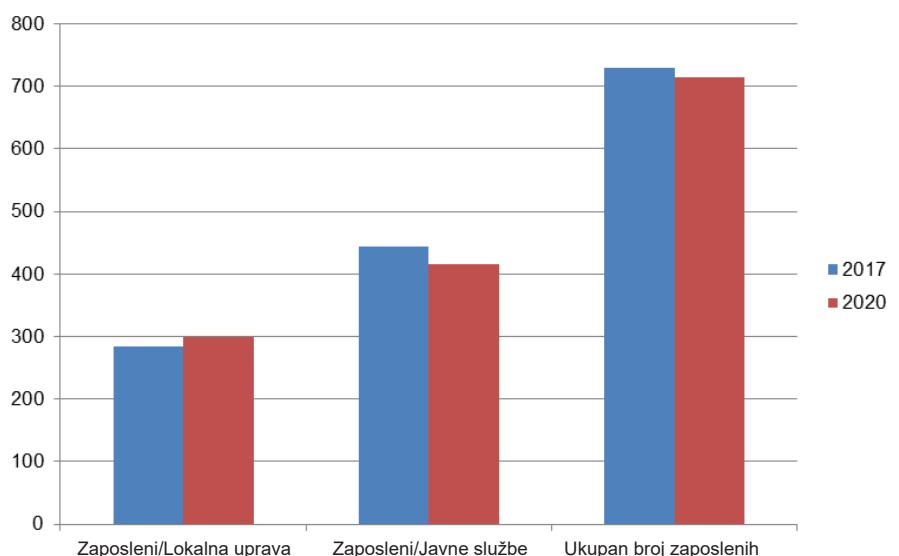
47 Sekretarijat za inspekcijske poslove.

48 Služba menadžera.

49 Komunalna policija; Služba zaštite i spašavanja; Služba za unutrašnju reviziju.

**2017. godine imala 285 zaposlenih, a do kraja 2020. godine taj broj je smanjen na 251 zaposlenih<sup>50</sup>. Međutim, ovdje treba ukazati da je revizorski izvještaj Opštine Pljevlja pokazao da je tokom 2020. godine angažovala do 49 lica po osnovu ugovora o djelu, što lokalne samouprave često koriste za takozvana „skrivena zapošljavanja“, pa se praktično može govoriti o većem broju zaposlenih, i to do 300 zaposlenih, što je više za 15-tak radno angažovanih, tj radi se o uvećanju za oko 5 odsto.**

Kada je riječ o javnim službama, Opština Pljevlja je 2017. godine bila **osnivač osam privrednih društava sa ograničenom odgovornošću** (Čistoća, Grijanje, Lokalni putevi, Vodovod, Agencija za stambeno poslovni fond, Centar za sport i rekreaciju, Lokalni javni emiter Radio televizija Pljevlja), **četiri javne ustanove** (Narodna biblioteka „Stevan Samardžić“, Zavičajni muzej, Umjetnička galerija „Vitomir Srblijanović“, Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom), kao i **Turističke organizacije** Pljevalja. Taj broj privrednih društava i javnih ustanova postojao je i 2020. godine, dok je krajem te godine osnovan i Centar za kulturu, kao javna ustanova.



Grafik 3: *Ukupno smanjenje broja zaposlenih u Opštini Pljevlja 2017-2020; izvor: podaci dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama*

Djelimični podaci Akcije za socijalnu pravdu dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer ne obuhvataju četiri javne ustanove i jedno privredno društvo, za koje nijesu dostavljene informacije<sup>51</sup>, pokazuju da je **početkom 2017. godine bilo 444 zaposlenih, a na kraju 2020. godine taj broj iznosi 415 zaposlenih**, što je manje za

50 Rješenje Sekretarijata za opštu upravu na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama broj UPI-03-037/21-121/2 od dana 29. jula 2021. godine.

51 Podatke je Akcija za socijalnu pravdu dobila od javnih službi Opštine Pljevlja na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (brojevi dopisa Akcije za socijalnu pravdu od 428/21 do 453/21), osim za Narodnu biblioteku „Stevan Samardžić“, Zavičajni muzej, Umjetničku galeriju „Vitomir Srblijanović“, Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom i Lokalnog javnog emitera Radio Televiziju Pljevlja, koji nijesu dostavili podatke.

29 radno angažovanih ili za **oko preko 6 odsto**. Do pada u broju zaposlenih dominantno je **doprinio stečajni postupak nad jednim lokalnim preduzećem**, zbog čega je manje zaposlenih za oko 30 radnika<sup>52</sup>.

Dakle, ovi raspoloživi podaci pokazuju da je u periodu 2017-2020. godina **Opština Pljevlja** u organima lokalne uprave i javnim službama **smanjila broj zaposlenih** sa 729 radno angažovanih na 715 radno angažovanih, odnosno **za 14 radnika**, što je **umanjenje za oko dva odsto**. Inače, Opština Pljevlja je sredinom 2017. godine imala oko 28,1 hiljada stanovnika, a sredinom 2020. godine oko hiljadu i po manje, odnosno nešto preko 26,5 hiljada stanovnika.

### 2.3.3. Ulcinj povećao broj zaposlenih za 10 odsto

**Ukupan broj zaposlenih u Opštini Ulcinj u lokalnoj administraciji i javnim službama uvećan je u periodu 2017-2020. godina za oko 10 odsto, iako je ta lokalna samouprava u statusu reprograma poreskih obaveza i sa narušenom finansijskom održivošću.**

Opština Ulcinj je u **organima lokalne uprave** i 2017. godine i 2020. godine imala sedam sekretarijata<sup>53</sup>, tri posebne službe<sup>54</sup>, jedan centar<sup>55</sup> i četiri stručne službe<sup>56</sup>. **Na početku 2017. godine** prikazala je da **ima 197 zaposlenih**, dok je **do kraja 2020. godine** taj broj uvećan za 47 novih zaposlenih, tako da je na kraju te godine **upošljavala 244 osoba**<sup>57</sup>. To je uvećanje za 19,2 odsto u organima lokalne uprave.

Istovremeno, Opština Ulcinj je krajem 2020. godine bila osnivač pet privrednih društava sa ograničenom odgovornošću (Vodovod i kanalizacija, Komunalne usluge, Parking servis (osnovan 2020. godine), Lokalni javni emiter Radio Televizija Ulcinj i Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja), tri javne ustanove (Centar za kulturu, Javno preduzeće za uzgoj i zaštitu divljači i Javna ustanova Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju „Sirena“) i Turističke organizacije Ulcinja. **U ovim javnim službama je početkom 2017. godine bilo radno angažovano 375 lica**, a **do kraja 2020. godine** ukupan broj zaposlenih je uvećan za 18, tako da je **bilo 393 ukupno radno angažovanih**<sup>58</sup>, što je **uvećanje za 4,5 odsto**.

Dakle, u organima lokalne uprave i javnim službama Opštine Ulcinj **ukupno su početkom 2017. godine bila 572 zaposlena**, a **na kraju 2020. godine 637 zaposlenih**. To znači da je u ovom periodu **broj zaposlenih uvećan** za 65 lica, što je **oko 10 odsto**. Prednji podatak pokazuje da se **najveći broj rasta uposlenih bilježi kod organa lokalne**

---

52 Radi se o lokalnom preduzeću „Komunalne usluge“, u kojem je 2020. godine pokrenut stečajni postupak.

53 Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti; Sekretarijat za finansije i budžet; Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj; Sekretarijat za komunalne djelatnosti i zaštitu ambijenta; Sekretarijat za privredu i ekonomski razvoj; Sekretarijat za zaštitu imovine; Sekretarijat za stambene djelatnosti.

54 Komunalna policija, Služba zaštite; Služba za unutrašnju reviziju.

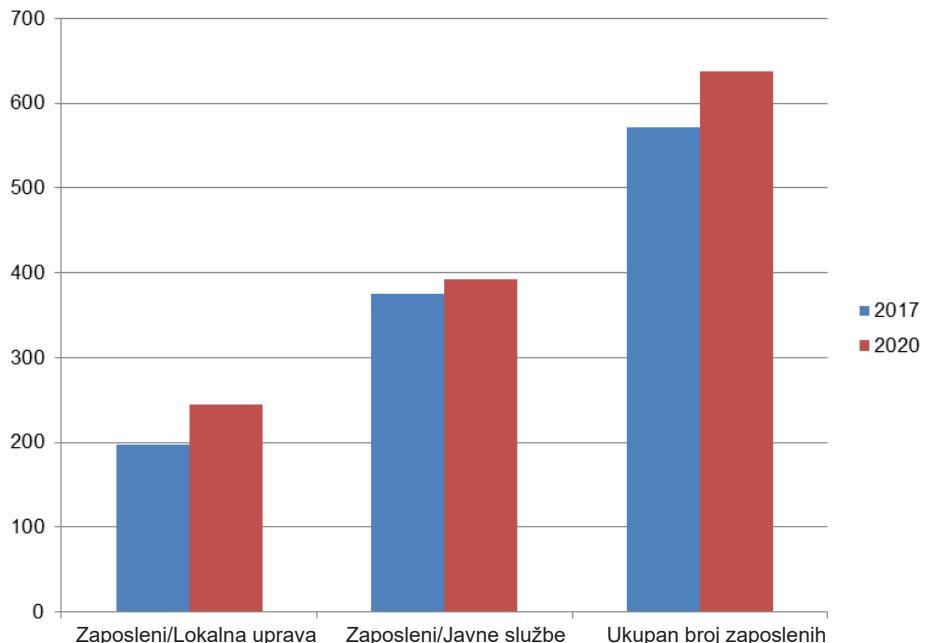
55 Centar za informacioni sistem.

56 Kabinet predsjednika Opštine; Služba Glavnog administratora; Služba za zajedničke poslove; Služba Glavnog gradskog arhitekte.

57 Rješenje Sekretarijata za upravu i društvene djelatnosti po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama broj 03-037/21-29/2 od dana 29. jula 2021. godine.

58 Podatke je Akcija za socijalnu pravdu dobila od javnih službi Opštine Ulcinj na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (brojevi dopisa Akcije za socijalnu pravdu od 378/21 do 395/21), osim za Javno preduzeće za uzgoj i zaštitu divljači, koje nije dostavilo tražene podatke, pa su informacije o broju zaposlenih za to lokalno preduzeće iskorišteni iz njegovih javno dostupnih finansijskih izvještaja na sajtu Uprave prihoda i rashoda.

**uprave, iako nije došlo do formiranja novih organa ili službi, ali ni uvećanja broja stanovnika** u Opštini Ulcinj, pa da bi se rast zaposlenih eventualno mogao opravdati uvećanjem broja stanovnika, čije je potrebe potrebno zadovoljiti. Naime, Opština Ulcinj je u periodu 2017-2020. godina imala ujednačeni broj stanovnika – oko 20 hiljada stanovnika<sup>59</sup>.



Grafik 4: Uvećanje broja zaposlenih u Opštini Ulcinj 2017-2020;  
izvor: podaci dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i javni podaci

### 2.3.4. U Danilovgradu rast zaposlenih za 11,6 odsto

**U Opštini Danilovgrad je u lokalnoj administraciji i javnim službama ukupan broj zaposlenih u periodu 2017-2021. godina uvećan za 11,6 odsto. I ta lokalna samouprava je u statusu reprograma poreskih obaveza i sa narušenom finansijskom održivošću.**

U 2017. godini Opština Danilovgrad je od organa lokalne uprave imala četiri sekretarijata<sup>60</sup>, tri posebne službe<sup>61</sup> i četiri stručne službe<sup>62</sup>. U 2020. godini postoji pet sekretarijata, jer je jedan podijeljen na dva sekretarijata<sup>63</sup>, zadržane su iste tri posebne službe,

59 Procjene stanovništva u Opštini Ulcinj, koje su javno dostupne na sajtu Zavoda za statistiku; link: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

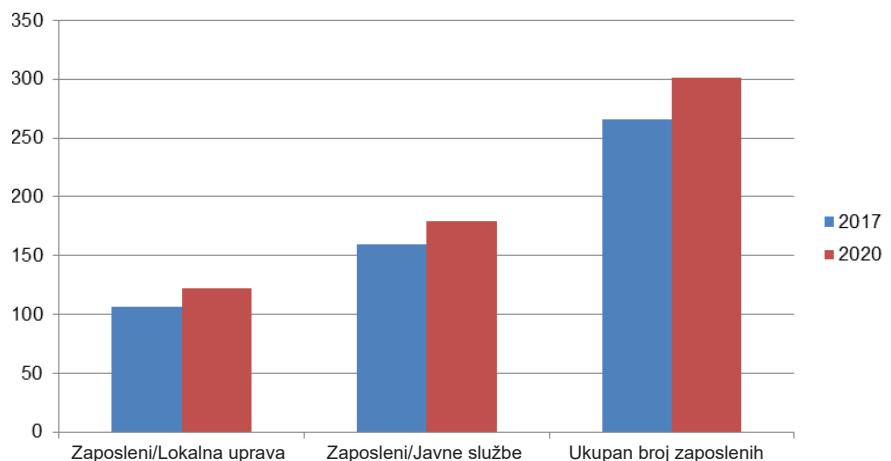
60 Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti; Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj; Sekretarijat za urbanizam, komunalno, stambene poslove, saobraćaj i zaštitu životne sredine; Sekretarijat za imovinu i investicije.

61 Komunalna policija; Služba zaštite; Služba unutrašnje revizije.

62 Služba predsjednika Opštine; Služba za zajedničke poslove i informacione tehnologije; Služba za upravljanje projektima; Služba glavnog administratora.

63 Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine; Sekretarijat za komunalne, stambene poslove i saobraćaj.

dok je umjesto četiri stručne službe njihov broj smanjen na dvije stručne službe<sup>64</sup>. Ipak, iako je došlo do smanjenja ukupnog broja organa lokalne uprave, u ovom periodu je zabilježen rast ukupno zaposlenih. Naime, u 2017. godini bilo je 106 zaposlenih, dok je do sredine 2021. godine u organima lokalne uprave Danilovgrada bilo 122 zaposlenih<sup>65</sup>, što je uvećanje za 16 zaposlenih ili za 13 odsto.



Grafik 5: Uvećanje broja zaposlenih u Opštini Danilovgrad 2017-2020; izvor: podaci dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i javni podaci

Istovremeno, a kada je riječ o javnim službama, Opština Danilovgrad je u 2020. godini bila osnivač četiri privredna društva sa ograničenom odgovornošću (Komunalno, Vodovod i kanalizacija, Lokalni javni emiter Radio Danilovgrad i Društvo za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba), tri javne ustanove (Umjetnička kolonija, Centar za kulturu i Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom), a osnivač je i Turističke organizacije u Danilovgradu. U 2017. godini nije postojala samo jedna ustanova, odnosno Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom. **U javnim službama Opštine Danilovgrad je početkom 2017. godine bilo najmanje 160 zaposlenih**, a taj broj je do 2020. godine uvećan na 179 radno angažovanih, što je za 19 zaposlenih više, odnosno za preko 10 odsto<sup>66</sup>.

Iz prednjih podataka proizilazi da je u organima lokalne uprave i javnim službama Opštine Danilovgrad početkom 2017. godine bilo 266 zaposlenih, a na kraju 2020. godine 301 zaposlenih. To znači da je u ovom periodu broj zaposlenih uvećan za 35 lica, što je 11,6 odsto. Ni ova lokalna samouprava u petogodišnjem periodu nije zabilježila rast broja stanovnika, već je u njoj živjelo prosječno oko 18.300 stanovnika<sup>67</sup>.

64 Služba predsjednika opštine i Služba glavnog administratora.

65 Rješenje Sekretarijata za lokalnu samoupravu i društvene djelatnosti po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama broj 04-037/21-602/1 od dana 23. jula 2021. godine.

66 Podatke je Akcija za socijalnu pravdu dobila od javnih službi Opštine Danilovgrad na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (brojevi dopisa Akcije za socijalnu pravdu od 408/21 do 423/21), osim za Javnu ustanovu Umjetnička kolonija, za koju je uzeta procjena od pet zaposlenih, a na osnovu javno dostupnih (iako ograničenih) podataka sa sajta Umjetničke kolonije; link: <http://www.vajarska-kolonija.co.me/organizacija%20kolonije.html>

67 Procjene stanovništva u Opštini Danilovgrad, koje su javno dostupne na sajtu Zavoda za statistiku; link: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

## 2.3.5. Petnjica duplirala broj zaposlenih u lokalnim organima

**Opština Petnjica uvećala je broj zaposlenih u organima lokalne uprave od početka 2017. godine, pa do kraja 2020. godine, za čak 58 odsto.**

Kada je riječ o organima lokalne uprave, Opština Petnjica je 2017. godine imala Sekretarijat za lokalnu upravu, u okviru koga su formirana četiri odjeljenja<sup>68</sup> i dvije kancelarije<sup>69</sup>, zatim dvije posebne službe<sup>70</sup> i dvije stručne službe<sup>71</sup>. Isti broj organa bilježi se i na kraju 2020. godine.

**Početkom 2017. godine u lokalnim organima Petnjice bilo je 20 zaposlenih, a do kraja 2020. godine taj broj je uvećan na 48 zaposlenih,** što je uvećanje za čak 58 odsto.

Kada su u pitanju **javne službe**, Opština Petnjica je osnivač jedne ustanove – **Centar za kulturu**, jednog društva sa ograničenom odgovornošću – Komunalna djelatnost (prema javno dostupnim podacima, na kraju 2020. godine bilo u tom preduzeću 13 zaposlenih), kao i **Turističke organizacije Petnjica**, ali Akcija za socijalnu pravdu nije u posjedu preciznih podataka o zaposlenima u tim javnim službama. U ovoj lokalnoj samoupravi je u poslednjih pet godina živjelo prosječno 5,2 hiljade stanovnika<sup>72</sup>.

### 2.3.5.1. Studija slučaja: Politička ili ekomska odluka o opštini Petnjica

**Petnjica je dobila status lokalne samouprave 2013. godine<sup>73</sup> i jedna je od najmladih opština u Crnoj Gori.** Uprkos činjenici da ima značajno teritorijalno područje i potencijal za razvoj, ova lokalna samouprava ne može samostalno da obezbijedi svoju finansijsku održivost i dominantno zavisi od sredstava iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta.

#### 2.3.5.1.1. Studija o osnivanju ne potvrđuje fiskalnu održivost

**Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica pokazala je da to područje ima teritorijalnu površinu i istorijsku tradiciju da bude samostalna lokalna samouprava, ali je više nego upitna njena finansijska održivost.**

**Područje Petnjice** poznato je pod nazivom Bihor i prostire se na sjeveru zemlje, između Crne Gore i Srbije. U Studiji o opravdanosti osnivanja ove lokalne samouprave, iz

---

68 Odjeljenje za opštu upravu i društvene djelatnosti; Odjeljenje za finansije i ekonomski razvoj; Odjeljenje za uređenje prostora, zaštitu životne sredine, stambeno-komunalne poslove i saobraćaj; Odjeljenje za poljoprivredu i ruralni razvoj.

69 Kancelarija za mlade i rodnu ravnopravnost; Kancelarija za saradnju sa dijasporom.

70 Komunalna policija; Služba zaštite.

71 Služba predsjednika opštine; Služba glavnog administratora.

72 Procjene stanovništva u Opštini Petnjica, koje su javno dostupne na sajtu Zavoda za statistiku; link: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

73 Više na linku: <http://www.petnjica.co.me/o-petnjici/petnjica-nekad-i-sad.html>

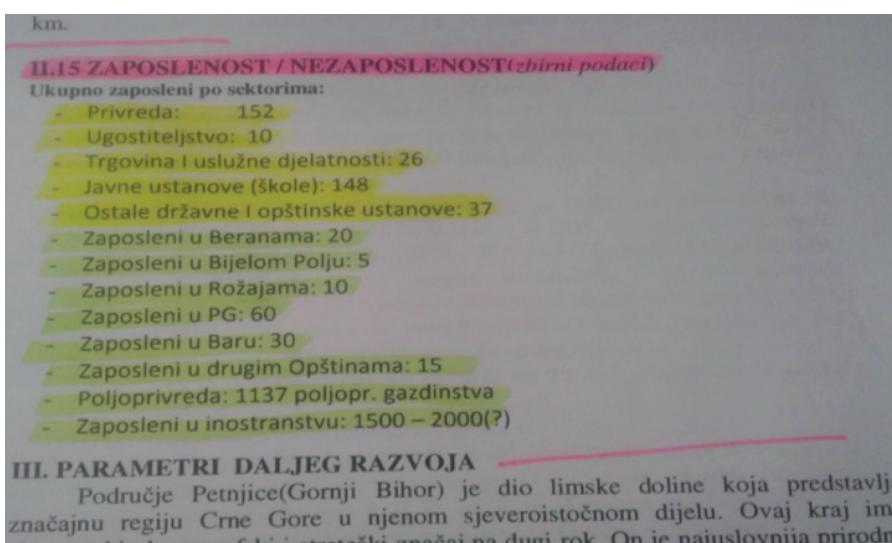
2011. godine<sup>74</sup>, podsjeća se da je područje tokom perioda socijalističke Jugoslavije imalo status lokalne samouprave, koji je kasnije ukinut<sup>75</sup>. Ova Studija iznosi neke od ključnih parametara tog područja, površine 173 kilometara kvadratnih, poput demografskih, istorijskih, ekonomskih.

Tako je na popisu 2011. godine, na području Petnjice, koje ima 28 naseljenih mjesta (sela i zaseoka) evidentirano 6.713 stanovnika, za razliku od popisa iz 2003. godine, kada je na ovom području bilo 9.760 stanovnika. To znači da je u periodu od osam godina **zabilježen pad broja stanovnika za čak trećinu**.

Studija otkriva da je **broj zaposlenih** na području Petnjice 2011. godine bio **373 zaposlena**. U nekoliko osnovnih škola i jednoj srednjoj školi bilo je 148 zaposlenih (ukupan broj svih učenika 797), u ostalim ustanovama 37 zaposlenih (dječiji vrtić, zdravstvena stanica, mjesna kancelarija, područna policija), u privredi 152 zaposlena, u ugostiteljstvu 10 radnika, a u trgovini i uslužnim djelatnostima još 26 zaposlenih.

Međutim, zanimljivo je da **Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica prikazuje i zaposlene iz ovog područja u drugim crnogorskim gradovima i u inostranstvu**, kao i procjenu angažovanih na poljoprivrednim gazdinstvima, iako to, po prirodi stvari, ne bi trebalo da ima uticaja na održivost fiskalnog kapaciteta jedne lokalne samouprave. S tim u vezi se pojašnjava da je u drugim opština zaposleno 140 ljudi, u inostranstvu između 1,5 hiljada i dvije hiljade, dok je na poljoprivrednim gazdinstvima angažovano 1.137 poljoprivrednika.

U nastavku je izvod iz Studije opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, koji sadrži ove podatke, odnosno prikaz broja zaposlenih na samom području Petnjice, kao i broj zaposlenih u drugim lokalnim samoupravama u Crnoj Gori, ali i u inostranstvu. U Studiji opravdanosti nije prikazan izvor ovih podataka.



Slika 1: Broj zaposlenih u Petnjici; izvor: Studija opravdanosti osnivanja opštine Petnjica

74 Dokument Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, decembar 2011. godine, koji je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija UPI 01/2-037/21-1462/2 od dana 06. avgusta 2021. godine).

75 Status Opštini Petnjica ukinut je 1957. godine, kada joj je uspostavljen status mjesne zajednice.

Kao jedan od bitnih faktora za vraćanje statusa lokalne samouprave, u Studiji se navodi infrastrukturna, privredna, društvena i svaka druga **zapostavljenost ovog područja**, te se ocjenjuje da bi se tek nakon vraćanja ovog statusa mogli iskoristiti prirodni resursi područja. Studija naglašava da područje raspolaže ogromnim poljoprivrednim zemljишtem, koje se može obrađivati, velikim šumskim potencijalima za drvnu industriju, pregradu ljevkobilja, šumske plodove, voća i povrća, mogućnostima za razvoj turizma, domaće radinosti, vodoprivrede.

Studija je navela i **procjenu pretpostavljenog okvira Opštine Petnjica od 24 zaposlenih**, od čega bi 19 zaposlenih bilo u lokalnim organima, uključujući jednu javnu ustanovu za kulturu i sport i jedno javno preduzeće za komunalne i stambene djelatnosti. Dodatnih pet zaposlenih se odnosi na političke funkcionere u lokalnoj samoupravi, odnosno predsjednika opštine, glavnog administratora, predsjednika skupštine opštine, sekretara i menadžera.

**U pogledu fiskalnog kapaciteta**, koji podrazumijeva sposobnost područja da iz raspoloživih javnih prihoda obezbijedi redovno finansiranje poslova od interesa za lokalno stanovništvo, Studija opravdanosti je procijenila da je **za početnu godinu lokalnog osamostaljivanja potrebno oko milion eura**, od čega bi 650 hiljada eura bile donacije i transferi od Države, uključujući i sredstva iz Egalizacionog fonda, a ostalo sopstveni prihodi. Dakle, za fiskalnu održivost opštine Petnjica je **čak 65 odsto prihoda potrebno obezbijediti iz ustupljenih zakonskih prihoda**, a samo 35 odsto se može obezbijediti iz sopstvenih prihoda, što je ukazalo na njenu **veliku finansijsku zavisnost** kao lokalne samouprave **od Države Crne Gore**.

Upravo ova činjenica otvara pitanje **da li su zahtjevi da područje Petnjice**, koje nesporno ima značajnu teritoriju i istorijsku tradiciju, **dobjije lokalnu samostalnost**, kao i kasnija odluka o proglašenju opštine, **bili prevashodno političkog, a ne ekonomskog karaktera**. Ovo posebno što je u Studiji opravdanosti navedeno da bi u godinama nakon sticanja lokalne samostalnosti, budžet Petnjice bio značajno uvećan i došlo bi do povećanja privrednog rasta.

### 2.3.5.1.2. Sedam godina kasnije stanovnika manje, zavisnost veća

**Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjice projektovala je da će u prvim godinama od lokalnog osamostaljenja biti ostvareni veći sopstveni prihodi i doći do razvoja, ali se to nije dogodilo. Istovremeno, na ovom području je došlo do smanjenja broja stanovnika.**

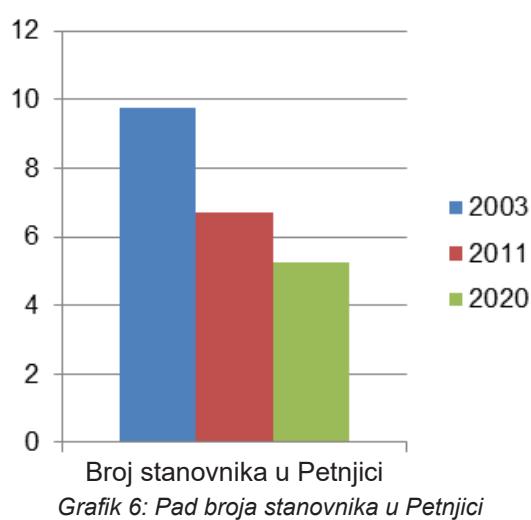
**Na kraju 2020. godine**, ili sedam godina od ponovnog dobijanja statusa lokalne samouprave, Opština Petnjica je imala **čak 67,2 odsto takozvanih zakonski ustupljenih prihoda** (iz Egalizacionog fonda i od Transfera Države), dok su ostatak bili njeni samostalni prihodi<sup>76</sup>. To ukazuje na ogromnu finansijsku zavisnost ove opštine od centralne vlade.

Naime, na kraju 2020. godine Opština Petnjica je imala ukupne prihode od 1.823.030 eura, od čega su donacije i transferi bili 1.226.741 eura, što je 67,2 odsto od ukupnih prihoda.

<sup>76</sup> Izvještaji nezavisnog revizora za predloge završnog računa budžeta Opštine Petnjica za 2017. godinu, 2018. godinu, 2019. godinu i 2020. godinu, koje je Akcija za socijalnu pravdu dobila na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (broj odgovora Opštine Petnjica 04-UP/019/21-235/2 od dana 16. jula 2021. godine).

2020. GODINA		
Vrsta prihoda	Ustupljeni prihodi	Sopstveni prihodi
Iznos	1.226.741	1.823.030
Procenat	67,2 %	32,8 %

Tabela 13: Odnos ustupljenih i sopstvenih prihoda; izvor: izvještaji nezavisnog revizora



Istovremeno, Petnjica je **do sredine 2020. godine zabilježila novi pad broja stanovnika**, pa je sredinom te godine u ovoj lokalnoj samoupravi živjelo 5.245 stanovnika<sup>77</sup>. To je za **1.468 stanovnika manje nego 2011. godine**, kada je rađena Studija opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, pa i ovaj činilac pokazuje da nije ispunjena procjena da će lokalna samostalnost ovog područja voditi uvećanju broja stanovnika. U isto vrijeme, kada se prosječan broj zaposlenih sa sredine 2020. godine uporedi sa brojem stanovnika u 2003. godini, kada ih je bilo 9.760 ljudi, proizilazi da je to umanjenje za čak 4.515 stanovnika, ili pad je čak 46 odsto.

77 Izvor: podaci sa sajta Zavoda za statistiku Crne Gore; link: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

### **3. STUDIJA SLUČAJA: COVID POMOĆI UZ (NE)POŠTOVANJE PROPISA**

Globalna epidemija zarazne bolesti Covid 19 u Crnoj Gori je zvanično objavljena sredinom marta 2020. godine i imala je ogroman uticaj na ukupnu ekonomiju u zemlji, a predstavljala je poseban izazov za lokalne samouprave, naročito manje razvijene.

Od pet analiziranih lokalnih samouprava u ovom izvještaju, četiri su donosile odluke o pomoći privredi i građanima tokom epidemije, dok jedino Petnjica to nije učinila.

Neke od odluka nijesu imale jasan pravni osnov, na osnovu kojih su donijete, već su bile ad hoc i bez preciznih kriterijuma o opravdanosti ili pravednosti u dodjeli pomoći. To je moglo uticati na favorizovanje pojedinih privrednih subjekata sa jedne strane, odnosno na uskraćivanje pomoći subjektima, kojima je pomoć mogla bila potrebnija, sa druge strane.

Takođe, gotovo nijedna donijeta odluka nije prethodno bila upućena Agenciji za zaštitu konkurenциje radi ocjene usklađenosti sa zakonom o državnoj pomoći.

#### **3.1. Pomoći morale biti usaglašene sa pravilima o državnoj pomoći**

Pojava bolesti Covid 19, sa jakim uticajem na privredni i društveni sistem, predstavljala je krizne okolnosti, sa kojima su vlasti trebale brzo da se suoče i da donose pravovremene odluke u javnom interesu, ali su te odluke morale biti zasnovane na pravnim propisima.

Iako se **Zakonom o lokalnoj samoupravi takstativno navode ovlašćenja opština u redovnim okolnostima**, detaljnije se ne definišu krizne situacije i ovlašćenja lokalnih samouprava u vanrednim okolnostima. Međutim, imajući u vidu da je Covid 19 u velikoj mjeri zaustavio funkcionisanje privrede, **centralne i lokalne vlasti bile su pred izazovom da obezbijede pomoći pravnim i fizičkim subjektima**, što je po svojoj pravnoj prirodi državna pomoć.

Drugim riječima, pomoći zbog pojave bolesti Covid 19 morale su da budu usklađene sa pravnim propisima o državnoj pomoći. U tom smislu, **posebno je značajan Pravilnik o listi pravila državne pomoći<sup>78</sup>**, koji je prateći dio Zakona o zaštiti konkurenциje, kao krovnog zakona, koji reguliše pitanje dodjele državnih pomoći<sup>79</sup>. Pravilnik o listi pravila državne pomoći je zasnovan na evropskim direktivama o državnoj pomoći i propisuje dozvoljene vrste pomoći. U isto vrijeme, **Zakon o zaštiti konkurenциje propisuje pro-**

78 Pravilnik o listi pravila državne pomoći, sa svim izmjenama i dopunama; link na sajtu Agencije za zaštitu konkurenциje: [http://www.azzk.me/dp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=110&lang=srp](http://www.azzk.me/dp/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=110&lang=srp)

79 Zakon o zaštiti konkurenциje; link na sajtu Agencije za zaštitu konkurenциje: <http://www.azzk.me/jml/index.php/about/zakon>

**cedure dodjele državnih pomoći**, a postoji obaveza prijave pomoći nadležnoj Agenciji za zaštitu konkurenčije.

Odmah nakon pojave Covid 19, **Evropska Unija je proširila listu dozvoljenih državnih pomoći**. Evropska Unija je ukazala da je pandemija Covid 19 ozbiljna javno zdravstvena kriza, koja pogarda građane i društva, te predstavlja snažan udar na svjetsku i evropsku privredu. Stoga je koordinisana ekonomska intervencija država članica i institucija Evropske Unije od presudne važnosti za ublažavanje posledica na privrede evropskih zemalja.

Slijedeći takvu praksu, **Vlada Crne Gore je tokom 2020. godine pet puta dopunila Pravilnik o listi pravila državne pomoći**, kojima su proširene dozvoljene vrste pomoći. Pravilnik je prvi put proširen 15. aprila 2020. godine<sup>80</sup>, kada je objavljen u Službenom listu Crne Gore, a potom je ponovo dopunjeno deset dana kasnije<sup>81</sup>. Već u junu 2020. godine je Pravilnik o listi pravila državne pomoći ponovo proširen<sup>82</sup>, pa zatim u septembru<sup>83</sup>, te opet na kraju decembra 2020.<sup>84</sup>.

### 3.2. Odluke Glavnog grada bez ocjene zakonitosti državne pomoći

**Prvu odluku o dodjeli pomoći zbog Covid 19 epidemije, Glavni grad Podgorica donio je bez ocjene nadležne Agencije za zaštitu konkurenčije o usklađenosti te odluke sa zakonom o državnoj pomoći. Pored toga, najmanje jedna donijeta mjeru o pomoći nije imala pravni osnov u Pravilniku o listi pravila državne pomoći i kao takva je bila nezakonita.**

**Sredinom aprila 2020. godine gradonačelnik Podgorice je donio prvu odluku o ublažavanju finansijskih posledica Covid 19 epidemije u Glavnom gradu, kojom su bile predviđene različite vrste mjera za pomoć**. U ovoj Odluci se navodilo da stupa na snagu danom donošenja, a u Službenom listu Crne Gore je objavljena tek mjesec kasnije, odnosno 20. maja 2020. godine<sup>85</sup>.

Mjere za ublažavanje finansijskih posledica Covid 19 epidemije odnosile su se na odlaganje poreskih obaveza na dohodak fizičkih lica, umanjenje plaćanja komunalnih i naknada za taxi stajališta, umanjenje naknada za korišćenje komercijalnih objekata, odlaganje postupaka prinudne naplate poreskih obaveza, umanjenu osnovicu za utvrđivanje poreza na nepokretnosti... Za navedene mjere može se ocijeniti da su imale pravno uporište

80 Pravilnik o dopunama Pravilnika o listi pravila državne pomoći (Sl.list Crne Gore broj 33/20, od dana 15. aprila 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={2987FB73-0E00-4F62-A5D9-BE565D5200E8}>

81 Pravilnik o izmjeni Pravilnika o listi pravila državne pomoći (Sl.list Crne Gore broj 38/20, od dana 25. aprila 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={83A7F80F-07D2-4AED-90B8-5871A22C5459}>

82 Pravilnik o izmjeni Pravilnika o listi pravila državne pomoći (Sl.list Crne Gore broj 53/20, od dana 05. juna 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={677A67FF-04A5-4971-8FB4-8E3374E0DDE5}#>

83 Pravilnik o izmjeni Pravilnika o listi pravila državne pomoći (Sl.list Crne Gore broj 98/20, od dana 30. septembra 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={6D71209A-CE-AD-4AE8-AC8C-D74CAC003C9A}#>

84 Pravilnik o izmjeni Pravilnika o listi pravila državne pomoći (Sl.list Crne Gore broj 130/20, od dana 31. decembra 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={0E6DA25E-037C-49A7-92C9-C5A-28930BDD1}>

85 Odluka o ublažavanju finansijskih posledica koronavirusa u Glavnom gradu (Sl.list Crne Gore, opštinski propisi, broj 16/20, od dana 20. maja 2020. godine).

**u Pravilniku o listi pravila državne pomoći**, koje su dva puta proširene u aprilu 2020. godine, ali je **postojala obaveza da se odluka prethodno dostavi Agenciji za zaštitu konkurenčije**, kako bi ocijenila njenu usklađenost sa Zakonom o zaštiti konkurenčije, što nije učinjeno.

Istovremeno, **najmanje jedna mjera nije imala pravni osnov u Pravilniku o listi pravila državne pomoći**. Radi se o mjeri da Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice isplati izvođačima radova **avans u iznosu od 5 odsto ugovorene vrijednosti radova za započete objekte**. Mjera je obrazložena potrebom održavanja likvidnosti i kontinuitetom u izvođenju radova, ali to ničim nije obrazloženo. Imajući u vidu da su izvođači radova na tenderima dobili poslove, što podrazumijeva da su morali imali obezbijeđena sredstva za realizaciju radova, može se reći da je ova mjera predstavljala **direktno favorizovanje izabranih izvođača** kroz isplatu avansa.

Istovremeno, lokalni sekretarijat za finansije Glavnog grada je bio zadužen da pripremi analizu o mogućnosti formiranja posebnog fonda za pomoći malom i srednjem biznisu, radi očuvanja radnih mesta i podrške najugroženijim grupama stanovništva.

**Već u julu 2020. godine gradonačelnik Podgorice je donio novu odluku o podršci privrednim aktivnostima<sup>86</sup>** u Glavnom gradu zbog Covid 19 epidemije, koja je objavljena u Službenom listu Crne Gore u avgustu iste godine<sup>87</sup>. U toj odluci se, za razliku od prve odluke, navodi da će biti dostavljena Agenciji za zaštitu konkurenčije, te da **stupa na snagu danom donošenja akta Agencije o usklađenosti državne pomoći sa zakonom**.

Krajem februara 2021. godine gradonačelnik Podgorice je donio i treću odluku zbog Covid 19 epidemije, koja se odnosila na umanjenje komunalnih taksi i naknada<sup>88</sup>. **Agencija za zaštitu konkurenčije** krajem marta 2021. godine **ocijenila je da je ova odluka o državnoj pomoći usklađena sa zakonom**<sup>89</sup>.

### 3.2.1. Gradonačelnik donosio odluke umjesto parlamenta

Sve odluke o pomoći zbog Covid 19 epidemije **gradonačelnik Podgorice donio je pozivajući se na mјere Vlade Crne Gore i na odredbu iz Zakona o lokalnoj samoupravi**, koja predsjednicima opština daje mogućnost **da privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine opštine**, ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti<sup>90</sup>.

86 Podrška se odnosila na umanjenje lokalnih komunalnih taksi.

87 Odluka o podršci privrednim aktivnostima u Glavnom gradu (Sl.list Crne Gore, opštinski propisi, broj 29/20, od dana 05. avgusta 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={52AD624D-3C53-4B32-9C3E-18FE11272FF9}#>

88 Odluka o umanjenju lokalnih komunalnih taksi i naknada broj 01-018/21 od dana 25. februara 2021. godine. Iako se u odgovoru Akciji za socijalnu pravdu iz Glavnog grada po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Rješenje Službe za ostvarivanje izvršne funkcije gradonačelnika broj 01-037/21-471 od dana 22. juna 2021. godine) navodi da je objavljena u Službenom listu Crne Gore, opštinski propisi, broj 08/21, u tom broju Službenog lista ona se ne može pronaći javnom pretragom (pretraga vršena u oktobru 2021. godine). Stoga više o Odluci o umanjenju lokalnih komunalnih taksi na sljedećem linku: <http://skupština.podgorica.me/odluke/>

89 Rješenje Agencije za zaštitu konkurenčije broj UPI-05-430/21-24/7, od dana 29. marta 2021. godine.

90 Član 59 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Zakon o lokalnoj samoupravi obavezuje da se **takve odluke dostavljaju na potvrđivanje** lokalnim parlamentima na prvoj narednoj sjednici. I dok bi na proljeće 2020. godine, kada je u Crnoj Gori bilo veliko ograničenje kretanja, takve odluke mogle imati opravdanja, nejasno je zašto se istoj proceduri pristupilo i početkom 2021. godine, kada su lokalni parlamenti mogli zasijedati, makar i elektronski, a nije postojalo ograničenje kretanja, kao godinu ranije.

Prema podacima Akcije za socijalnu pravdu, **Glavni grad Podgorica nije izradivao nikakve analize ili akte o procjeni efekata donijetih mjer** za pomoć privredi i građanstvu zbog Covid 19 epidemije, time ni posebnih kriterijuma za njihovu dodjelu. Kako je objašnjeno iz Glavnog grada, na osnovu upita po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, **Glavni grad je odluke donosio na osnovu paketa socio-ekonomskih mjer**, koje je u toku 2020. godine, u više navrata donosila Vlada Crne Gore, u cilju pružanja adekvatne podrške privredi i građanima<sup>91</sup>.

### 3.2.2. Studija slučaja: Tajni donatorski ugovori Glavnog grada

**Glavni grad Podgorica odbio je da objelodani donatorske ugovore zaključene u poslednje dvije godine, uključujući i one sa podgoričkim „Bemaxom“, firmom koja je za tri godine mandata aktuelnog gradskog menadžmenta od Podgorice prihodovala 13,7 miliona eura.**

Ta suma od 13,7 miliona, za tri godine, je veća nego za punih devet godina, prije mandata aktuelne gradske vlasti, a u kojima je „Bemax“ od Glavnog grada prihodovao 11,5 miliona.

Akcija za socijalnu pravdu pokrenula je pred nadležnom Agencijom za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama žalbeni postupak, zbog odbijanja Glavnog grada Podgorica da dostavi zaključene donatorske ugovore.

#### 3.2.2.1. Glavni grad se pozvao na zaštitu privatnosti za donacije

**Glavni grad Podgorica nije dostavio ugovore o donacijama, pod obrazloženjem zaštite privatnosti, ali ne pojašnjavajući koje je to podatke u njima potrebno štititi i zašto.**

U okviru praćenja lokalne uprave, **Akcija za socijalnu pravdu** je na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama tražila odluke o dodjeli različitih pomoći Glavnog grada zbog Covid 19 epidemije, ali i **ugovore o donacijama**, kako bi analizirala donatorske pomoći Glavnom gradu tokom perioda velike zdravstvene krize. Podaci su traženi za poslednje dvije godine, dok su posebno zatraženi i donatorski ugovori sa kompanijom „Bemax“ iz Podgorice<sup>92</sup>, za koju je sa sajta Glavnog grada bilo primjetno da ima veći broj donatorskih ugovora.

91 Odgovor Sekretarijata za finansije Glavnog grada Podgorice, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama Akciji za socijalnu pravdu, broj 05-400/21-3688, od dana 23. jula 2021. godine.

92 Zahtjev za sloboden pristup informacijama Akcije za socijalnu pravdu broj 370/21 od dana 16. jula 2021. godine.

**Iz Glavnog grada Podgorice odbili su da dostave ugovore o donacijama**, zaključene sa kompanijom „Bemax“<sup>93</sup>. Kako se navodi u rješenju, zahtjev za pristup informacijama odbija se **zbog zaštite privatnosti** od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka, ali bez detaljnijeg obrazloženja, koje je podatke potrebno štititi i zašto.

Prema podacima Akcije za socijalnu pravdu, **kompanija „Bemax“ je za tri godine mandata aktuelnog gradskog menadžmenta** od Podgorice prihodovala **13,7 miliona eura**. Ta suma je veća, nego za punih devet godina prije mandata aktuelne gradske vlasti, a u kojima je „Bemax“ od Glavnog grada prihodovao 11,5 miliona<sup>94</sup>. Dakle, radi se o kompaniji, koja od Glavnog grada Podgorica ostvaruje značajne prihode, kroz poslove koje dobija na tenderima.

**Najbitniji poslovi** koje je „Bemax“ realizovao u Glavnem gradu u poslednjih nekoliko godina jesu **izgradnja Jugozapadne obilaznice**<sup>95</sup>, čiji je trup projektovan kao tačka spašanja budućeg postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, kao i **izgradnja primarnog kolektora**. Kolektor je dio ukupnog projekta za prečišćavanje otpadnih voda, procijenjenog na 30-tak miliona eura, a za koji se na jesen 2021. godine očekuje izbor izvođača radova.

**Na sajtu Glavnog grada Podgorica** može se naći **veći broj informacija o donacijama** „Bemaxa“ Podgorici, poput **sanacije deponije na Zlatici**<sup>96</sup>, gdje je ta firma lagerovala građevinski otpad tokom izgradnje Petlje Smokovac, kao dijela dionice autoputa Smokovac Mateševko. Upravo ova firma je najveći podizvođač na autoputu, kojeg finansira Država Crna Gora, i ima ugovorene poslove od 234 miliona eura.

Firma „Bemax“ je donirala i **plažu u Rogamima**, vrijednosti 200 hiljada<sup>97</sup>. Tu plažu je prethodno koristila za lagerovanje materijala zbog rekonstrukcije puta ka Spužu, u poslu koji je od Države naplatila 3,5 miliona. Nedaleko od Rogama, a sa nepunih 200 hiljada je firma pomogla Glavnem gradu **rekonstrukciju puta u Piperima**<sup>98</sup>, što je ozvaničeno na predizborno ljetu 2020. godine.

Tu su i donacija izgradnje **sportsko rekreativne zone u Tološima**<sup>99</sup>, vrijedne 800 hiljada, dok je potpisana i **ugovor o uređenju Njegoševog parka i šetališta uz Moraču**<sup>100</sup>.

### 3.2.2.1.1. Najveća donacija škola u Tološima

Najveća donacija kompanije „Bemax“ u Podgorici tiče se izgradnje škole u Tološima<sup>101</sup>, što je najavljeno da će koštati sedam miliona, ali Glavni grad nije potpisnik tog ugovora. Ipak, njegovi zvaničnici prisustvovali su potpisivanju ugovora<sup>102</sup>.

93 Rješenje Službe za ostvarivanje izvršne funkcije gradonačelnika Glavnog grada Podgorice broj 01-037/21-54/1 od dana 07. jula 2021. godine.

94 Rješenje Sekretarijata za finansije Glavnog grada Podgorice broj 05-037/21-8/2 od dana 12. maja 2021. godine.

95 Više informacija na sajtu Glavnog grada Podgorice na linku: <https://podgorica.me/vijesti/1549>

96 Više informacija na sajtu Glavnog grada Podgorice na linku: <https://podgorica.me/vijesti/1548>

97 Više informacija na sajtu Glavnog grada Podgorice na linku: <https://podgorica.me/vijesti/998>

98 Više informacija na sljedećem linku: <https://www.gov.me/clanak/227276-zavrse-na-nova-saobracajnica-u-piperima-vrijedna-pola-miliona>

99 Više informacija na sajtu Glavnog grada Podgorice na linku: <https://podgorica.me/vijesti/277>

100 Više informacija na sajtu Glavnog grada Podgorice na linku: <https://podgorica.me/projekti/292>

101 Više informacija na sajtu Glavnog grada Podgorice na linku: <https://podgorica.me/vijesti/588>

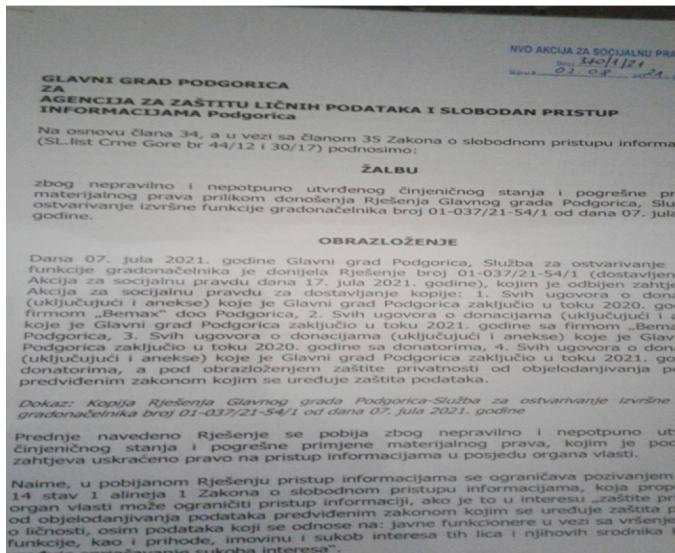
102 Potpisivanju ugovora o donaciji prisustvovao je gradonačelnik Glavnog grada Podgorice Ivan Vuković.

Taj ugovor je, sedmicu prije izbora nove Vlade, potpisao tadašnji ministar prosvjete<sup>103</sup>, za kojeg je naknadno Agencija za sprječavanje korupcije utvrdila da je bio u sukobu interesa, jer je bio izabran za poslanika, a obavljao je poslove ministra u punom obimu.

### 3.2.2.2. Žalba zbog pogrešne primjene prava

**Akcija za socijalnu pravdu uputila je žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama zbog odbijanja da se dostave ugovori o donacija-ma Glavnog grada Podgorice, dok je istovremeno zatražila od Agencije za sprječavanje korupcije da ocjeni da li u tim ugovorima ima narušavanja javnog interesa.**

Početkom avgusta 2021. godine Akcija za socijalnu pravdu podnijela je žalbu Agen-ciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama zbog odbijanja Glavnog grada Podgorice da dostavi ugovore o donacijama u protekle dvije godine<sup>104</sup>. U žalbi se, pored ostalog, ukazuje da se ni jednom riječu ne obrazlaže o kojim i kakvim se poda-cima u donatorskim ugovorima radi, a čiju je privatnost potrebno štititi. Na taj način je pogrešno primjenjeno materijalno pravo i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.



Slika 2: Iz žalbe Akcije za socijalnu pravdu zbog odbijanja da se dostave ugovori o donacijama

Takođe, **Akcija za socijalnu pravdu** je u istom periodu podnijela inicijativu **Agenciji za sprječavanje korupcije** radi utvrđivanja **da li je zaključivanjem donatorskih ugovora Glavnog grada Podgorice na bilo koji način došlo do narušavanja javnog interesa**<sup>105</sup>. Prema Zakonu o sprječavanju korupcije, javni funkcioner ne smije zaključivati ugovor o sponzorstvu niti primati donacije u ime organa vlasti u kojem vrši javnu funkciju, koji utiču

103 Tadašnji ministar prosvjete bio je Damir Šehović, kadaš Socijaldemokrata.

104 Žalba zbog nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava broj 370/1/21 od dana 02. avgusta 2021. godine.

105 Inicijativa Akcije za socijalnu pravdu broj I-I-14/21 od dana 30. jula 2021. godine.

ili bi mogli uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa vlasti<sup>106</sup>. Do završetka izrade ovog izvještaja, Akcija za socijalnu pravdu nije dobila nikakav odgovor od Agencije za sprječavanje korupcije.

### 3.3. Opštine nijesu tražile odobrenje Agencije za zaštitu konkurenčije

**Opštine Pljevlja, Ulcinj i Danilovgrad donosile su odluke o podršci privredi i građanima zbog Covid 19 epidemije, ali ih nijesu dostavljale Agenciji za zaštitu konkurenčije radi ocjene njihove zakonitosti kao državnih pomoći. Opština Petnjica nije donosila odluke o pomoći privredi i stanovništvu tokom Covid 19 epidemije.**

**Skupština opštine Pljevlja donijela** je sredinom juna 2020. godine Odluku o mjerama za umanjenje negativnih ekonomskih posledica po građane i privredu Pljevalja zbog Covid 19 epidemije<sup>107</sup>. Ta Odluka je objavljena u Službenom listu Crne Gore istog mjeseca i sadržala je set stimulativnih mjera, za zaštitu stanovništva i privrede, od kojih se dio mjera odnosio na **fiskalne olakšice**. To su bile mjere odlaganja plaćanja prikeza porezu na dohodak, poreza na nepokretnosti, oslobođanja od plaćanja komunalnih taksi ili naknada za korišćenje komercijalnih objekata, ili, recimo, mjera obustavljanja postupaka prinudnih naplata.

Na drugoj strani donijete su i mjere, koje su se odnosile na **različite vrste subvencija**, za koje je lokalna samouprava definisala precizne iznose pomoći. Tako je za subvencije u poljoprivredi opredijelila 100 hiljada eura, za subvencije za grijanje 30 hiljada, račune za vodu 60 hiljada, za subvencije zarada zaposlenih u lokalnim preduzećima, koji su bili na plaćenom odsustvu, kao i troškove računa odvoza otpada i naknade zakupa poslovnih prostora, iznos od 85 hiljada, za pomoć za javne radove 25 hiljada eura, dodatnih 20 hiljada eura opredijelila je za subvencije preduzetništvu, a još 25 hiljada eura kao pomoć Crvenom krstu za jednokratne socijalne pomoći. To znači da je **ukupan opredijeljeni iznos za subvencije bio 345 hiljada eura**.

#### OPŠTINA PLJEVLJA ZA SUBVENCIJE ZBOG COVID 19 OPREDIJELILA 345 HILJADA EURA

U Odluci nije nigdje navedeno da će biti dostavljena Agenciji za zaštitu konkurenčije, kao nadležnom organu za ocjenu zakonitosti dodijeljenih pomoći zbog Covid 19 epidemije.

**Predsjednik Opštine Ulcinj** donio je Odluku o Programu mjera ekonomске podrške za građane i privrednike Ulcinja zbog Covid 19 epidemije u maju 2020. godine<sup>108</sup>.

106 Član 21 stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl.list Crne Gore brojevi 53/14 i 42/17).

107 Odluka o prihvatanju Mjera Opštine Pljevlja u cilju umanjenja negativnih ekonomskih posledica po građane i privedu izazvanih epidemijom zarazne bolesti Covid 19, broj 22-016/20-131/1 od dana 16. juna 2020. godine (Rješenje Sekretarijata za finansije Opštine Pljevlja, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama Akciji za socijalnu pravdu, broj UPI-01-037/21-377/7 od dana 09. avgusta 2021. godine).

108 Odluka o donošenju Programa mjera ekonomске podrške za građane i privrednike Ulcinja za vrijeme trajanja pandemije izazvane korona virusom, broj 01-680/20-2 od dana 05. maja 2020. godine; link: <http://www.ul-gov.me/Prva-sjednica-prvog-redovnog-zasjedanja/4886/Materijal-za-prvu-sjednicu-prvog-redovnog.shtml>

Odluka je objavljena u Službenom listu Crne Gore dva mjeseca kasnije<sup>109</sup> nakon što je potvrdio lokalni parlament. **Program mjera ekonomске podrške** obuhvatio je veći broj stimulativnih mjera, poput odlaganja plaćanja priteza porezu na dohodak, poreza na nepokretnosti, oslobađanja naplate komunalnih taksi, poreza na nepokretnosti ili naknade za korišćenje komercijalnih objekata.

Odluku o Programu mjera ekonomске podrške predsjednik Ulcinja je donio pozivajući se na član Zakona o lokalnoj samoupravi, koji se odnosi na redovne nadležnosti predsjednika opštine<sup>110</sup>, iako se u konkretnom radilo o vanrednim okolnostima i odlučivanju o porezima, naknadama i prihodima lokalne samouprave, što je u nadležnosti lokalnih parlamenta. Nadalje, **iz Odluke se ne vidi da li je tražena saglasnost Agencije za zaštitu konkurenčije**, kako bi ocijenila da li je Program mjera bio usklađen sa zakonom o državnoj pomoći.

**Krajem 2020. godine lokalne vlasti u Ulcinju donijele su novu odluku** o smanjenju cijene zakupnine za privremene objekte za naredne dvije godine, kao mjeru ekonomске podrške zbog Covid 19 epidemije<sup>111</sup>. **Ni ova Odluka ne sadrži ocjenu Agencije za zaštitu konkurenčije** da li je usklađena sa zakonom o državnoj pomoći.

**Kada je riječ o Opštini Danilovgrad**, predsjednica ove lokalne samouprave je sredinom aprila 2020. godine donijela odluku o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica Covid 19 epidemije<sup>112</sup>. **Mjere podrške bile su slične** onima, koje su već navedene za prethodne lokalne samouprave, poput odlaganja plaćanja priteza porezu na dohodak i na nepokretnosti, oslobađanja naplate poreza na nepokretnosti poljoprivrednih proizvođača... Nova Odluka donijeta je krajem iste godine, kada je ustanovljena mjeru oslobađanja plaćanja naknade za komercijalne objekte.

U donošenju mjera podrške, **predsjednica Danilovgrada** se (baš kao i gradonačelnik Glavnog grada Podgorica) pozvala na član Zakona o lokalnoj samoupravi, koji se odnosi na **pravo da predsjednici opština mogu privremeno donositi odluke iz nadležnosti skupština opština**, ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti. Takođe, treba napomenuti da se u odlukama lokalnih vlasti Danilovgrada za podršku privredi i građanima zbog Covid 19 epidemije **nigdje ne navodi da su bile dostavljene, ili da treba da budu dostavljene Agenciji za zaštitu konkurenčije**, kako bi Agencija ocijenila njihovu usklađenost sa zakonskim propisima o državnoj pomoći.

**U pogledu Opštine Petnjica**, ta lokalna samouprava tokom kriznih perioda 2020. godine i 2021. godine, zbog Covid 19 epidemije, **nije donosila odluke o pomoći privredi i građanima**<sup>113</sup>.

---

109 Odluka o potvrđivanju Odluke Predsjednika Opštine broj 01-680/20-2 od 05. maja 2020. godine o donošenju Programa mjera ekonomске podrške za građane i privrednike Ulcinja za vrijeme trajanja pandemije izazvane korona virusom (Sl.list Crne Gore, broj 27/20, od dana 27. jula 2020. godine); link: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={5132A3DE-A705-44B2-8C9E-E07801638A1F}>

110 Član 58 Zakona o lokalnoj samoupravi.

111 Odluka na sljedećem linku: [http://www.ul-gov.me/cms/view.php?id=1133&startfrom=20&start\\_snippet=40](http://www.ul-gov.me/cms/view.php?id=1133&startfrom=20&start_snippet=40)

112 Odgovor Opštine Danilovgrad, Kabinet predsjednika, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacija Akciji za socijalnu pravdu (Rješenje broj UP 01/037/21-18/2 od dana 22. jula 2021. godine).

113 Odgovor Službe predsjednika Opštine Petnjica na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama Akciji za socijalnu pravdu (Rješenje broj 01 UPI 056/21-233/2 od dana 15.jula 2020. godine).

## 4. PREPORUKE

Na osnovu analize pravnog okvira i pojedinačnih primjera targetiranih lokalnih samouprava o obimu zapošljavanja i budžetskim izdacima za zarade, te njihovoj fiskalnoj zavisnosti od Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države, Akcija za socijalnu pravdu daje sljedeće pojedinačne preporuke za unapređenje pravnog okvira za lokalnu samoupravu:

- 1** Potrebno je u Zakonu o lokalnoj samoupravi propisati jasne kriterijume i standarde za osnivanje lokalnih samouprava, pri čemu kao obavezne kriterijume treba definisati ne samo teritorijalnu površinu nekog područja, broj naselja ili broj stanovnika, već naročito fiskalnu održivost tog područja da može da obezbijedi samoodrživost;
- 2** Uprkos tome što se zakonski garantuje princip decentralizacije lokalne samouprave, u onim opštinama, koje su korisnice sredstava Egalizacionog fonda i visoko su zadužene, potrebno je razmotriti mogućnost zakonskog propisivanja najvišeg limita, iskazanog u procentima, koje te lokalne samouprave mogu godišnje da izdvoje za zarade i ostala lična primanja u odnosu na ukupne tekuće budžetske izdatke;
- 3** Potrebno je zakonski propisati kao sankciju da nadležni Vladin resor ima pravo obustave novca iz Egalizacionog fonda i transfera iz Budžeta Države, a prema onim lokalnim samoupravama, koje su u reprogramu poreskih obaveza, a koje krše program reprograma poreskih obaveza, prekomjerno zapošljavaju ili prekomjerno izdvajaju budžetska sredstava za zarade i ostala lična primanja;
- 4** Potrebno je propisati jasnú zakonsku obavezu da izvještaji o reviziji završnih računa budžeta lokalnih samouprava obuhvate i finansijske izvještaje društava sa ograničenom odgovornošću i javnih ustanova, a čiji su osnivači lokalne samouprave i za njihovu djelatnost izdvajaju sredstva iz budžeta, jer će se jedino na taj način dobiti kompletan pogled na stanje finansija u određenoj lokalnoj samoupravi;
- 5** Potrebno je izmijeniti Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji kako bi se na godišnjem nivou utvrdila obveznost kontrole izvještaja završnih računa budžeta lokalnih samouprava za veći broj lokalnih samouprava, nego što je to sada slučaj;
- 6** Uprkos tome što se zakonski garantuje princip decentralizacije lokalne samouprave, potrebno je propisati obavezu prethodne i neposredne naknadne kontrole pripreme godišnjih budžeta za one opštine, koje se nalaze u reprogramu poreskih obaveza;
- 7** Potrebno je zakonskim ili podzakonskim aktima jasno propisati kriterijume, standarde ili mjerila u vezi stvarnih potreba organa lokalne uprave i lokalnih javnih službi za zaposlenima, a pri čemu će se broj stanovnika na teritoriji određene lokalne samouprave uzeti kao objektivna okolnost;

**8** Zbog učestalih zloupotreba obligacionog instituta ugovora o djelu, koji se nezakonito koristi za zapošljavanja u centralnoj i lokalnim administracijama, potrebno je zakonski jasno zabraniti mogućnost zapošljavanja po tom institutu za ono što su redovni i sistematizovani poslovi u organima državne i lokalne uprave, kao i državnim i lokalnim javnim službama;

**9** Potrebno je zakonski taksativno navesti situacije kada je dozvoljeno zaključenje ugovora o privremenim i povremenim poslovima u organima lokalne uprave i lokalnim javnim službama, kao i na centralnom nivou, a što se može vezati samo za izuzetne situacije, poput pojačanog rada tokom sezone i slično, a kako bi se u praksi izbjegla zloupotreba ovog instituta za redovne i sistematizovane poslove u upravi;

**10** Zakonski je potrebno takstativno navesti one situacije (na nivou izuzetaka) kada je dozvoljeno da lokalna javna preduzeća mogu angažovati zaposlene po osnovu agencija za zapošljavanje, a kako bi se u praksi izbjegla zloupotreba ovog instituta za redovne i sistematizovane poslove u lokalnim javnim službama;

**11** Radi postizanja stvarne nezavisnosti lokalnih samouprava, potrebno je u potpunosti isključiti mogućnost da se za zapošljavanja na lokalnom nivou daju odborenja Užeg kabineta Vlade Crne Gore, jer to daje mogućnost političkog uticaja na zapošljavanja;

**12** Za one lokalne samouprave, koje su korisnice sredstava Egalizacionog fonda, i naročito ako su u statusu reprograma poreskih obaveza ili visoko kreditno zadužene, potrebno je propisati obavezu da nadležni Vladin organ daje saglasnost na akte o sistematizaciji tih lokalnih samouprava, a u cilju postizanja veće kontrole nad definisanjem stvarno potrebnog broja zaposlenih;

**13** Potrebno je zakonski propisati strožu disciplinsku i prekršajnu politiku za kršenje zakonskih ograničenja u pogledu zapošljavanja i budžetskih izdvajanja za zarade, ali i za kršenje Plana optimizacije javne uprave, kao dokumenta koji proizilazi iz Strategije reforme javne uprave, kojeg donosi Vlada Crne Gore;

**14** Potrebno je propisati jasnu zakonsku ili podzakonsku obavezu za lokalne samouprave da se podaci o broju zaposlenih u lokalnim javnim službama dostavljaju nadležnom Vladinom resoru pri izradi Plana optimizacije javne uprave, jer će se na taj način dobiti cjeloviti podaci o stvarnom ukupnom broju zaposlenih u lokalnim samoupravama;

**15** Za lokalne i državne službenike, kojima je radni odnos u državnom ili lokalnom sektoru prestao zbog isplate otpremnina, potrebno je digitalno uvezati podatke Uprave prihoda i carina, Ministarstva finansija i ostalih centralnih i lokalnih organa, a sa ciljem da se onemogući da takva lica ponovo ostvare zaposlenje u centralnim ili lokalnim organima, a u onom vremenskom periodu, kada je takvo zaposlenje zakonski nedozvoljeno;

**16** U cilju povećanja transparentnosti potrošnje na lokalnom nivou, potrebno je zakonski propisati da svi rashodi iz budžeta budu proaktivno objavljivani na mješevnom nivou na sajтовima lokalnih samouprava, a što je sada obaveza, koja postoji samo u izbornim kampanjama, a da takvi podaci budu objavljeni u čitljivom formatu;

**17** U cilju povećanja transparentnosti potrošnje na lokalnom nivou, potrebno je zakonski propisati obavezu da lokalne samouprave na svojim sajтовима objave kompletne izvještaje revizora o završnim računima budžeta lokalnih samouprava;

**18** U cilju povećanja transparentnosti zapošljavanja na lokalnom nivou, potrebno je zakonski propisati kontinuiranu objavu podataka o broju zaposlenih u svim organima lokalne uprave i lokalnih javnih službi, a koji će biti objavljivani na mješevnom nivou na sajтовima lokalnih samouprava;

**19** U cilju povećanja transparentnosti zapošljavanja potrebno je formirati jedinstvenu bazu podataka za angažovanje o privremenim i povremenim poslovima i na lokalnim nivoima, i na centralnom nivou, koja će biti javno dostupna, a sa ciljem da se kroz veću vidljivost preventivno utiče na moguće zloupotrebe ovog instituta;

**20** Potrebno je zakonski jasnije propisati nadležnosti Budžetske inspekcije, a kada je riječ o kontroli pripreme, sprovođenja i realizacije budžeta lokalnih samouprava, naročito onih koje su korisnice Egalizacionog fonda i/ili su visoko zadužene i/ili su u programu poreskih obaveza.





„Ovaj izveštaj je nastao u okviru Projekta „Racionalna lokalna uprava i veća transparentnost i odgovornost u potrošnji na lokalnom nivou“, a podržan je kroz program malih grantova projekta „Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu WeBER 2.0“, koji se realizuje uz finansijsku podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija. Sadržaj izveštaja je isključiva odgovornost Nevladine organizacije Akcija za socijalnu pravdu i ni na koji način se ne može smatrati da održava stavove Evropske unije, Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.“

