



AKCIJA ZA SOCIJALNU PRAVDU



SKUPŠTINA CRNE GORE

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu
Predsjednik Odbora Momo Koprivica
Podgorica

NVO AKCIJA ZA SOCIJALNU PRAVDU

Broj I-I-97/21

Spuž, 11. 11. 2021. god.

Shodno nadležnostima Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu Skupštine Crne Gore, propisane Poslovníkom Skupštine Crne Gore, Nevladina organizacija Akcija za socijalnu pravdu podnosi set preporuka za unapređenje zakonskog okvira za oblast lokalne samouprave:

Preporuke za amandmansko djelovanje

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, Nevladina organizacija 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 sredstva za zarade i ostala lična primanja;
- 4) Potrebno je propisati jasnu 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 kompletna slika stanja finansija u određenoj lokalnoj samoupravi;
- 5) Potrebno je izmijeniti Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji kako bi se na godišnjem nivou utvrdila obaveznost 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 odobrenja 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 objavljeni na mjesečnom nivou na sajtovima 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 sajtovima 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 koje će biti objavljeni na tromjesečnom nivou na sajtovima 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 reprogramu poreskih obaveza.

U očekivanju da ćete razmotriti dostavljeni set preporuka,



Spuž, 11. novembra 2021. godine

NVO Akcija za socijalnu pravdu

Pravni savjetnik Ines Mrdović

e-mail adresa: info.asp.ngo@gmail.com

ines.mrdovic@aspmne.com

Ines Mrdović