

ULOGA LOKALNOG PARLAMENTA U BORBI PROTIV KORUPCIJE



Projekat finansira EU, a kofinansira Kraljevska norveška ambasada



ULOGA LOKALNOG PARLAMENTA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Podgorica, 2014.

Uloga lokalnog parlamenta u borbi protiv korupcije

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Autori:

Boris Marić, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Marko Sošić, Instituta Alternativa (IA)

Vladimir Vučković, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Saradnici na projektu:

Tamara Milaš, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Željka Četković, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

100 primjeraka

Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta alternativa i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.



NORWEGIAN EMBASSY

Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada

SADRŽAJ

1. Uvod	7
2. Skupština opštine u Zakonu o lokalnoj samoupravi	9
3. Položaj i značaj odbornika/ca	13
3.1 Konflikt interesa kod odbornika/ca	14
4. Odnos skupštine opštine i gradonačelnika/ca (predsjednika/ca opštine)	16
5. Proces usvajanja lokalnog budžeta i karakter rasprave o završnom računu u skupštini opštine	18
5.1 Planiranje budžeta	19
5.2 Nova uloga Ministarstva finansija u usvajanju budžeta ..	19
5.3 Privremeno finansiranje	20
5.4 Rebalansi budžeta i njihovo kasno usvajanje	21
5.5 Kasno usvajanje završnih računa	22
5.6 Komercijalna revizija završnog računa kao alat za skupštinsku kontrolu budžeta	24
5.7 Unutrašnja revizija - veza sa skupštinom opštine	26
5.8 Državna revizija i lokalne samouprave	29
6. Proces usvajanja planskih dokumenata u nadležnosti lokalne samouprave	31
7. Mogućnosti učešća građana i građanki u donošenju odluka na lokalnom nivou	33
8. Zaključci i preporuke	38
9. Literatura	41

1. UVOD

Uloga skupštine opštine u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou je nezaobilazna, iako ni danas nije približno onakva kakva bi trebalo da bude. Proces decentralizacije je trajan proces koji mora biti pod stalnim nadzorom javnosti, i sa konačnim ciljem uspostavljanja održivog sistema borbe protiv korupcije. Takav sistem treba da suštinski zamijeni aktuelni populističko-tribunski pristup toj borbi koji ne proizvodi mjerljive rezultate.

Postavlja se pitanje: zašto građani i građanke sebe doživljavaju kao nedovoljno uticajne u odnosu na svoje predstavnike/ce koje biraju na izborima? Paradoksalno je da se građani i građanke osjećaju nemoćno u odnosu na svoje predstavnike/ce, iako je upravo Zakon o lokalnoj samoupravi javnu raspravu na lokalnom nivou uveo kao obaveznu. Dodatno, normiran je čitav set propisanih mogućnosti za učešće građana i građanki u donošenju odluka. Međutim, situacija u praksi se nije značajnije promjenila, kao ni percepcija o mogućnosti ostvarivanja potrebnog uticaja. Uzrok prvo treba tražiti u samim građanima i građankama, a nakon toga u demokratskim institucijama i predstavnicima/cama koji u njima sjede. Naime, ovako postavljena realnost je plodna osnova za pojavu raznih oblika korupcije na lokalnom nivou.

Sljedeće ključno pitanje je: u kojoj mjeri je lokalni parlament, sa svojim neposrednim legitimitetom, suštinska vlast na lokalnom nivou koja bitno utiče na društveni i ekonomski razvoj opštine? Demokratija se ne sastoji samo od izbornog procesa, ona podrazumijeva i demokratske institucije, aktivno uključivanje

građana i građanki, informisanu javnost, aktivan civilni sektor, puni razvoj kontrolne funkcije lokalnog parlamenta.

Projekat *Korupcija na lokalnom nivou - nulta toletancija*¹ predstavlja doprinos uspostavljanju sistema borbe protiv korupcije na lokalnom nivou. Polazeći od toga da skupština opštine mora imati ključnu ulogu u ovom sistemu i locirajući nesporno najveće rizike za pojavu korupcije kao što su javne nabavke, javno privatno partnerstvo, zapošljavanje, urbanizam i političku korupciju, projekat je napravio osnov za dalju normativnu i praktičnu razradu zahtjevne i neizvjesne borbe protiv korupcije na lokalnom nivou.²

Ova studija akcenat stavlja na normativnu i praktičnu ulogu skupštine opštine sa namjerom da se ukaže na značaj unaprijeđenja kontrolne uloge skupštine opštine u odnosu na lokalne izvršne organe, a posebno praćenje realizacije lokalnog budžeta.

1 Projekat sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum iz Pljevlja i NVO Nada iz Herceg Novog, uz podršku Evropske unije i sufinansiranje Norveške kraljevske ambasade

2 Projektom je obuhvaćeno 14 crnogorskih opština: Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja, Plužine, Podgorica, Rožaje i Tivat.

2. SKUPŠTINA OPŠTINE U ZAKONU O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Skupština opštine je predstavnički organ građana i građanki lokalne samouprave. Zakon predviđa da građani i građanke biraju svoje predstavnike/ce (odbornike/ce) na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava. Skupština opštine se bira na vrijeme od četiri godine i inicijalno ima 30 odbornika/ca, i još po jednog odbornika/cu na svakih 5000 birača. Tako, na primjer, Skupština Glavnog grada sada ima 59 odbornika/ca, dok je Skupštini opštine Plužine 30 odbornika/ca. To čini skupštinu opštine organom sa neposrednim i najvećim legitimitetom koji bi trebalo da garantuje mogućnost pune kontrole rada izvršne vlasti.

U odnosu na propisane nadležnosti, skupština opštine ima ključnu, stratešku ulogu za pravce razvoja jedne lokalne zajednice jer usvaja dokumente od važnosti za ukupno funkcionisanje određene lokalne samouprave (statut, odluke, akte).³ Skupština donosi statut; opštinske propise i druge opšte akte; planove i programe razvoja opštine; lokalna planska dokumenta; planove uređenja prostora; budžet i zaršni račun budžeta; plan kapitalnih poboljšanja i investicionu politiku; utvrđuje visinu opštinskih poreza, taksi i naknada; raspolaže imovinom; utvrđuje uslove za osnivanje mjesnih zajednica; razmatra izvještaje predsjednika opštine; raspisuje referendum za teritoriju opštine ili dio njene teritorije; odlučuje o građanskoj inicijativi; osniva javne službe i dr.⁴

³ Statut je osnovni akt kojim se uređuje organizacija, rad i način ostvarivanja lokalne samouprave. Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana i građanki, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima. Skupština može donositi i akte u formi rješenja, zaključaka, povelja i preporuka.

⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl.list" br.4 2/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14; član 45

No, u realnosti najveća koncentracija moći i novca, odnosno monopola i diskrecije u donošenju odluka, je u izvršnoj vlasti, što otvara ogroman prostor i rizik za pojavu korupcije. Stoga, jačanje kapaciteta skupštine opštine sa naglaskom na kontrolne mehanizme treba da bude prioritet u razvoju sistema borbe protiv korupcije na lokalnom nivou.

Nadležnosti skupštine opštine su od suštinske važnosti za stvaranje povoljnog društvenog ambijenta koji je neophodan za efikasnu i efektivnu borbu protiv korupcije. Način realizovanja propisanih nadležnosti doprinosi kreiranju pozitivnog ili negativnog društvenog ambijenta koji svoje izraze dobija u nepovjerenju građana i građanki u institucije na lokalnom nivou, izostanak građanske inicijative, isključenost građana i građanki iz procesa donošenja odluka, formalizovanje javne rasprave. Ovakva situacija je krajnje destimulativna za uspostavljenje systemske osnove u borbi protiv korupcije. Kad se ovom doda volonterski angažman odbornika/ca, koji u prosjeku jednom mjesечно ima sjednicu skupštine opština na kojoj prosječno ima oko dvadeset tačaka dnevnog reda sa stotinama strana materijala, slika postaje još složenija.

Tako, umjesto da bude mjesto rigorozne kontrole rada i zakonitosti izvršnog organa opštine, primarno predsjednika/ce opštine, lokalni parlament je u sadašnjoj postavci samo servis za legitimisanje prijedloga akata, kapitalnih projekata, raspolaganja imovinom, urbanističkih planova, koje inicira izvršni organ.

Zbog racionalnog i efikasnog vršenja poslova iz nadležnosti skupštine opštine, obrazuju se odbori i savjeti, kao stalna radna tijela, a mogu se obrazovati i komisije kao povremena radna tijela. Za članove/ce odbora imenuju se odbornici/e, dok za članove/ce savjeta i komisija pored odbornika/ce mogu se imenovati i druga lica. Najznačajniji je rad odbora za finansije i budžet i odbora za urbanizam i planiranje prostora. Ovi odbori razmatraju nesporno najveći broj pitanja čiji karakter nosi visok rizik od pojave korupcije. Investicije, donošenje planskih dokumenata (planiranje prostora, ucrtavanje objekata,

bazični gabariti objekata, spratnost kao osnova za građevinsku dozvolu, itd.), razmjer tekućeg i kapitalnog budžeta, nivo zarada u lokalnoj upravi i javnim službama - sve su to pitanja ranjiva na pojavu korupcije, i to prvenstveno političku, pa onda i druge oblike korupcije. Kao i u skupštini opštine, i u radnim tijelima većinu čini struktura koja je dobila izborni legitimitet za formiranje vlasti, a praksa prati pravilo da se u skoro svim pitanjima koje inicira izvršni organ snagom političke većine donosi odluka. Tako javni interes postaje taoc partijskog interesa, odnosno vladajuće političke strukture.

Skupština opštine ima predsjednika/cu, koji se bira iz reda odbornika/ca, a čija je funkcija po pravilu volonterska. To znači da jedino odbornik/ca koji postane predsjednik/ca skupštine opštine može biti profesionalno angažovan/a u predstavničkom organu. Kandidata/kinju za predsjednika/cu mora predložiti najmanje jedna trećina ukupnog broja odbornika/ca, a da bi i postao predsjednik/ca za njega/nju mora glasati većina od ukupnog broja odbornika/ca. Predsjednik/ca skupštine saziva i predsjedava sjednicama, rukovodi njenim radom i stara se realizaciji njenih odluka i akata. Nadležnost predsjednika/ce skupštine da se stara o realizaciji njenih odluka i akata bi mogla biti od velikog značaja za unaprijeđenje kontrolne funkcije skupštine, ali u zakonu je ostala nerazrađena i nedorečena.

Skupština opštine ima sekretara/ku, koji se imenuje na prijedlog predsjednika skupštine. Sekretar/ka obavlja stručne poslove, mora imati završen pravni fakultet, položen stručni ispit za rad u državnim organima i najmanje pet godina radnog iskustva. Način i postupak razrješenja sekretara/ke uređuje se statutom.

Statutom opštine koji donosi skupština opštine propisuju se prava i dužnosti opštine i način njihovog ostvarivanja, poslovi i način odlučivanja lokalnog stanovništva, način i uslovi vršenja sopstvenih poslova, način vršenja nadzora nad radom organa opštine i javnih službi, način obezbjeđenja javnosti rada organa i javnih službi, finansiranje i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave.

Skupština opštine mora suštinski dobiti poziciju koju joj formalno daju zakonske norme. Međutim, da bi se to i stvarno desilo neophodan preduslov je sveobuhvatna analiza položaja odbornika/ca u sistemu lokalne samouprave, kao i odnosa skupštine i predsjednika/ce opštine u svijetlu artikulacije partijskih interesa.

Skupština opštine ne smije biti loša kopija državnog parlamenta, već stožer razvoja jedne lokalne zajednice i ključni kontrolor izvršne vlasti na lokalnom nivou u liku predsjednika/ce opštine.

3. POLOŽAJ I ZNAČAJ ODBORNIKA/CA

Odbornik/ca je kao, i predsjednik/ca opštine, predlagač/ica akata koje razmatra skupština opštine. No, ova zakonska mogućnost u praksi skoro da i nije zaživjela. Isto se odnosi i na mogućnost da, ako se prikupi potreban broj građana i građanki, oni/e mogu predložiti tačke dnevnog reda (određenog pitanja za koje smatraju da ga je potrebno razmotriti na sjednici skupštine).

Prava i dužnosti odbornika/ca bliže su uređena statutom opštine. Odbornik/ca ima pravo i dužnost da učestvuje u radu skupštine i njenih radnih tijela, predlaže skupštini razmatranje pitanja iz njene nadležnosti, podnosi predloge za donošenje odluka i drugih akata, postavlja pitanja u vezi sa radom organa opštine. Odbornik/ca može da učestvuje i u radu radnih tijela u kojima nije član/ica, bez prava odlučivanja.

Odbornik/ca ima pravo da traži obavještenje od predsjednika/ce skupštine, predsjednika/ce radnog tijela i sekretara/ke skupštine o pitanjima koja se odnose na poslove iz okvira prava i dužnosti organa opštine koja su mu potrebna radi ostvarivanja funkcije odbornika/ce. Nadležni organ je dužan da dostavi pisani odgovor u roku od deset dana. U vršenju funkcije odbornika/ca služba skupštine obezbjeđuje uslove potrebne za ostvarivanje funkcije odbornika/ca.

Lako je primjetiti da je položaj odbornika/ca skoro identičan položaju poslanika/ca, kao i da normativni okvir nudi brojne mogućnosti za pokretanje inicijative i vršenje kontrole. Ali, treba skrenuti pažnju na status odbornika/ca, odnosno na njihov isključivo volonterski angažman, što bitno utiče na naglašeno slabo korišćenje normativnih mogućnosti.

Takođe, ne treba zanemariti položaj i status odbornika/ca u partiji iz koje dolazi, kao i realnu poziciju i uticaj u partijskoj strukturi, od čega često zavisi i odluka o nekoj inicijativi ili nivou angažmana kao odbornika/ce. Iako je mandat odbornika/ca formalno slobodan, bitno zavisi od odluka centralnih organa partije. Problem sa slobodnim mandatom odbornika/ca postao je aktuelan kroz praksu prelaženja iz jedne partijske strukture u drugu radi obezbjeđenja vršenja vlasti, što nosi elemente političke korupcije u brojnim primjerima.⁵ Sa druge strane, odbornici/e su najčešće sputani da djeluju mimo diktata partije, iako imaju formalno slobodan mandat.

Dodatni mehanizam koji afirmiše kontrolnu funkciju odbornika/ca, kao nekoga ko može kontinuirano da prati, nadzire i problematizuje rad predsjednika/ce opštine, glavnog administratora/ke, lokalne uprave, javnih službi, itd. je institut odborničkog pitanja. Odbornik/ca ima pravo da postavi odborničko pitanje na sjednici skupštine predsjedniku/ci skupštine, predsjedniku/ci opštine, glavnom administratoru/ki, starješini organa lokalne uprave, rukovodiocu javne službe i drugih organizacija čiji je osnivač opština. Odborničko pitanje se postavlja u pisanoj formi, a odbornik/ca ima pravo da na sjednici skupštine postavi najviše dva odbornička pitanja.⁶

Institut odborničkog pitanja je potencijalno jedan od najefikasnijih mehanizama za uspostavljanje kontrolne uloge skupštine opštine. Ali, da bi i suštinski dao rezultat, kad god za to postoji osnov, odborničko pitanje mora biti nastavljeno dodatnim provjerama rada i funkcionisanja opštinske uprave i javnih službi od strane nadležnih organa.

3.1 Konflikt interesa kod odbornika/ca

Kako funkcija odbornika/ca nije profesionalizovana, često se dešava da isti zauzimaju odgovorne ili rukovodeće pozicije u opštinskim javnim

5 Djonović, Nikola, *Uticaj političke korupcije na proces donošenja odluka na lokalnom nivou*, Centar za građansko obrazovanje, Podgorica, 2014.

6 Kao osnov za prikaz položaja odbornika/ca u sistemu lokalne samouprave korišćena su normativna rješenja Statuta Glavnog grada ("Sl. list RCG - opštinski propisi", br. 28/06, 39/10, 18/12)

službama, ustanovama, privrednim društvima i javnim preduzećima na nivou lokalne samouprave.⁷ To otvara pitanje da li odbornici/e mogu vršiti kontrolu poslovanja istih kroz završni račun budžeta, polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta i izvještaje javnih službi i preduzeća.

Zakon o sprečavanju konflikta interesa ovo definiše na sljedeći način:

”Poslovi predsjednika i potpredsjednika opštine i glavnog administratora nespojivi su sa funkcijom odbornika i članstvom u organima upravljanja javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Poslovi starješine organa lokalne uprave i rukovodilaca javnih službi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave nespojivi su sa funkcijom odbornika i članstvom u organima upravljanja javnih službi.

Lica iz stava 1 ovog člana ne mogu biti angažovana od javnih službi, pravnih i fizičkih lica za obavljanje bilo kojih poslova koji su povezani sa poslovima organa lokalne samouprave i u funkciji su ostvarivanja njihovih prava i interesa pred lokalnim organima.”⁸

Ovako postavljena norma o konfliktu interesa nema punu svrhu naziva koji nosi, a zakonodavac ne shvata suštinsku ulogu odbornika/ca, posebno u dijelu prenošenja brojnih ovlašćenja sa državnog na lokalni nivo, kako trenutno tako i u perspektivi. Naime, upravo će se na lokalnom nivou morati uspostavljati sistem pune kontrole i spriječavanja konflikta interesa, što je sada izostalo.

⁷ Brojni primjeri odbornika/ca koji zauzimaju rukovodeće pozicije u opštinskim javnim službama mogu se vidjeti na sajtu Komisije za sprečavanje sukoba interesa, http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/opstinski_funkcioneri.htm

⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl.list br.42/03, član 91

4. ODNOS SKUPŠTINE OPŠTINE I GRADONAČELNIKA/CA (PREDSJEDNIKA/CA OPŠTINE)

Problem funkcionisanja lokalne samouprave u dijelu učinkovite borbe protiv korupcije na lokalnom nivou je i neadekvatan odnos skupštine opštine i gradonačelnika/ce. U tom odnosu kojim dominira partijska lojalnost deblji kraj izvlači skupština opštine i njena kontrolna funkcija, jer skupštinska većina skoro po pravilu glasa za prijedloge i inicijative gradonačelnika/ce.

Normativno skupština ima primat nad gradonačelnikom/com, ali praksa čini suprotno, jer te norme ostaju u sjenci partijskih interesa. Skupština opštine bira gradonačelnika/cu tajnim glasanjem na prijedlog najmanje jedne četvrtine odbornika. U trci za izbor gradonačelnika/ce može učestvovati više kandidata, a izabran je onaj/ ona ko dobije većinu glasova od ukupnog broja odbornika/ca.

Normativno gledano odnos skupštine opštine i gradonačelnika/ce je strogo diferenciran. Gradonačelnik/ca, kao izvršni organ sa svojim timom i službama, sprovodi strateške dokumente koje je usvojila skupština, a skupština vrši nadzor nad sprovođenjem. Ključni mehanizmi nadzora su usvajanje završnog računa budžeta lokalne samouprave i podnošenje izvještaja o radu gradonačelnika/ca koji skupština opštine razmatra. U praksi, to su suvoparne skupštinske rasprave koje ne donose kvalitet, sa ustaljenom šemom u kojoj opozicioni odbornici/e kritikuju, a odbornici/e vladajuće strukture uglavnom ćute i čekaju glasanje. Ovdje postoji značajan prostor za unaprijeđenje postojeće prakse i položaja skupštine opštine.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje “opština stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave putem različitih oblika učešća stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa.”⁹

Građani i građanke ne prepoznaju da je ijedna lokalna samouprava stvorila ili da stvara uslove predviđene navedenom normom.¹⁰ A upravo stvaranje uslova koji podstiču i pomažu lokalnom stanovništvu u ostvarivanju lokalne samouprave je osnovni cilj efikasne i efektivne lokalne vlasti.

Oblici neposrednog učešća građana i građanki u izjašnjavanju i odlučivanju su: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom. Norma predviđa još i da statut lokalne samouprave može unaprijediti zakonski predviđene oblike. Odbornici/e bi mogli dati značajan doprinos zaživljavanju normativno predviđenih oblika neposrednog učešća građana i građanki. Njihov proaktivniji pristup, sa osmišljenom kampanjom za povećanje transparentnosti rada izvršne vlasti na lokalnom nivou, bio bi ohrabrenje da određena argumentacija građana i građanki može biti prihvaćena od strane donosioca odluka. Svakako je jasno da odbornicima/cama u normativnom smislu ništa ne šteti da zauzmu proaktivan stav u odnosu na potrebu veće transparentnosti i približavanja materije završnog računa, izvještaja o radu gradonačelnika/ce, izvještaja javnih službi, u odnosu prema građanima i građankama na lokalnom nivou.

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 99, st.1, “Sl. list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14

¹⁰ Panel diskusije koje su organizovane tokom realizacije projekta na teme: javne nabavke, javno-privatna partnerstva, urbanizam, lokalni parlamenti, politicka korupcija. Panel diskusije su organizovane u Rožajama, Kotoru, Budvi, Kolašinu i Podgorici tokom 2013. i 2014.godine.

5. PROCES USVAJANJA LOKALNOG BUDŽETA I KARAKTER RASPRAVE O ZAVRŠNOM RAČUNU U SKUPŠTINI OPŠTINE

Ukupni rashodi lokalnih samouprava u toku 2013.godine iznosili su 213,41 miliona eura, ili više od 14% ukupne javne potrošnje u Crnoj Gori.¹¹

Na koji način se troši ovaj značajan dio javnih sredstava staraju se mnogi organi i institucije. U prvom redu, to je Ministarstvo finansija, zatim Državna revizorska institucija (DRI), kao i same lokalne vlasti kroz unutrašnju reviziju u okviru sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC) i angažovanje komercijalnih revizora za kontrolu završnog računa budžeta.

Ipak, ključnu odgovornost za nadzor nad budžetom lokalnih samouprava snosi skupština opštine, koja usvaja odluku o budžetu i završni račun budžeta, time direktno odobravajući plan rada lokalne izvršne vlasti i izvještaj o njegovom sprovođenju. Skupština opštine, prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, obavlja nadzor nad izvršenjem budžeta i namjenskim korišćenjem sredstava koja se budžetom raspoređuju za pojedine namjene.¹²

Podaci o finansijskom poslovanju opština koje objavljuje DRI ukazuju da je na lokalnom nivou prisutan niz problema. Imajući u vidu visinu

11 Izvor: Ministarstvo finansija, Bilten XXXI, dostupan na adresi: <http://www.mif.gov.me/vijesti/138237/Ministarstvo-finansija-objavilo-Bilten-XXXI.html>

12 Član 69, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, "Sl. list Crne Gore", br. 05/08, 51/08, br. 74/10

sredstava kojima na godišnjem nivou raspolažu lokalne samouprave u Crnoj Gori, nesporan je značaj adekvatnog kontrolisanja planiranja, izvršenja i revizije budžeta na lokalnom nivou.

Kako stvari trenutno stoje, skupštine opština imaju značajne nadležnosti, ali premalo uticaja kada je riječ o kontroli lokalnih budžeta. Na putu ka djelotvornom nadzoru nad budžetom, kao prepreke stoje kratki rokovi za razmatranje budžeta, neprofesionalizovan status odbornika/ca, nedostatak kapaciteta za temeljnu analizu budžeta, nezainteresovanost za korišćenje informacija koje pružaju izvještaji DRI u vršenju kontrole, nedostatak veze sa unutrašnjom revizijom i brojni problemi u načinu na koji se odvija komercijalna revizija završnog računa.

5.1 Planiranje budžeta

Skupština opštine nema definisanu ulogu u procesu formulacije i planiranja budžeta. Kao i na centralnom nivou,¹³ ovaj proces je u isključivoj nadležnosti izvršne vlasti. Prijedlog odluke o budžetu utvrđuje predsjednik/ca opštine, koji ima zakonsku obavezu da prijedlog dostavi Skupštini opštine do kraja novembra tekuće godine.¹⁴ Skupština opštine usvaja odluku o budžetu prostom većinom glasova, a ako se odluka ne donese do kraja tekuće godine, donosi se odluka o privremenom finansiranju koje može trajati najduže tri mjeseca.

5.2 Nova uloga Ministarstva finansija u usvajanju budžeta

Prema novom¹⁵ Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo finansija je uključeno u fazu prije usvajanja prijedloga

13 Za više informacija o transparentnosti i participativnosti budžetskog ciklusa na centralnom nivou, vidjeti izvještaj Instituta alternativa, "Skupština i organizacije civilnog društva –partnari u kontroli budžeta", <http://institut-alternativa.org/skupstina-i-organizacije-civilnog-drustva-partnari-u-kontroli-budzeta/>

14 Ibid, Član 42, stav 1

15 U aprilu 2014.godine je Skupština Crne Gore usvojila Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji je zamijenio dotadašnji sistemski Zakon o budžetu

odluke o bužetu – dakle, prije nego što prijedlog bude dostavljen skupštini opštine.

Nadležni organ je sada u obavezi da, prije usvajanja prijedloga Odluke o budžetu i njenog dostavljanja skupštini opštine, dobije pozitivno mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i novi budžetski gotovinski suficit, odnosno, deficit.¹⁶ Ukoliko je mišljenje negativno - skupština opštine ne može usvojiti odluku o budžetu.

Ova novina kojom se značajno povećava uloga centralnog nivoa vlasti u funkcionisanju lokalnih samouprava motivisana je, prije svega, niskim nivoom fiskalne discipline koji je karakterisao poslovanje lokalnih samouprava u dosadašnjem periodu.

Za same skupštine opština, obavezujuće mišljenje Ministarstva finansija može služiti kao još jedan izvor podataka za formiranje mišljenja o prijedlogu budžeta, pošto je zakonskim okvirom definisano da se skupštini opštine, uz prijedlog odluke o budžetu, dostavlja i pomenuto mišljenje.¹⁷

Ova novina nameće i dodatna ograničenja u, ionako kratkim rokovima, koja mogu učiniti da se prijedlog budžeta dostavlja skupštini opštine još kasnije. Kako je Zakon tek usvojen, rješenje još uvijek nije testirano u praksi i stoga nije poznato kako će se postupati i da li samo Ministarstvo finansija ima kapacitete da blagovremeno odgovori na prijedloge budžeta svih opština.

5.3 Privremeno finansiranje

Privremeno finansiranje uslijed neblagovremenog usvajanja bužeta za narednu godinu je učestala praksa u crnogorskim opštinama. Tokom 2014. godine, skoro trećina opština u Crnoj Gori je u pribjegli

¹⁶ Član 35. Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, "Sl. list Crne Gore", br. 20/14

¹⁷ Član 43, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, 05/08, 51/08, 74/10

privremenom finansiranju, iz razloga što budžet za 2014. godinu nije usvojen do kraja 2013. godine.

U lokalnim samoupravama Cetinje, Ulcinj, Plav, Mojkovac, Berane, Andrijevića odluka o budžetu za 2014.godinu usvojena je tek u martu godine na koju se budžet odnosi, uz tri mjeseca privremenog finansiranja.

Prirodu rasprave o budžetu u skupštini opštine ilustruje i podatak da je usvajanje budžeta vrlo često tek jedna od brojnih tačaka na dnevnom redu sjednice skupštine opštine.¹⁸ Karakterističan je primjer opštine Nikšić, u kojoj je budžet za 2013.godinu usvojen kao jedna od 39 tačaka na dnevnom redu,¹⁹ a budžet za 2014. na sjednici sa još 27 tačaka dnevnog reda.²⁰

5.4 Rebalansi budžeta i njihovo kasno usvajanje

U slučajevima kada tokom fiskalne godine dođe do smanjenja planiranih prihoda ili povećanja planiranih rashoda vrši se izmjena budžeta.²¹ Izvršna vlast priprema prijedlog odluke o izmjenama i dopunama odluke o budžetu, odnosno, rebalans budžeta, koji se dostavlja skupštini opštine na usvajanje.

Praksa usvajanja rebalansa je vrlo česta u crnogorskim opštinama i koristi se uglavnom za pokrivanje tragova lošeg planiranja budžeta, posebno nerealno postavljenih ciljeva na prihodnoj strani. Rebalansi se gotovo isključivo usvajaju na samom kraju godine na koju se budžet odnosi, najčešće u novembru ili decembru, što sliku nerealnog planiranja u lokalnim samoupravama upotpunjuje i neblagovremenom analizom konačne slike budžeta. U takvoj situaciji, odluka o budžetu prestaje

18 Podatak sa konsultativnih sastanaka sa predstavnicima lokalnih vlasti, odbornika i lokalnih NVO, održanih u periodu 01-31. jul 2013. godine u 14 lokalnih samouprava u Crnoj Gori

19 Treća sjednica Skupštine Opštine Nikšić–23.05.2013.godine, <http://niksic.me/lokalna-uprava/skupstina-opstine/sjednice-skupstine/treca-sjednica-skupstine-opstine-niksic-23-05-2013-godine/>

20 Šesta sjednica Skupštine Opštine Nikšić–27.12.2013.godine, <http://niksic.me/lokalna-uprava/skupstina-opstine/sjednice-skupstine/sesta-sjednica-skupstine-opstine-niksic-27-12-2013-godine/>

21 Član 45, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, 05/08, 51/08, 74/10

da bude realan instrument planiranja i pouzdan indikator, već samo okvirni plan koji će se neizbježno mijenjati.

Datum usvajanja rebalansa	Budžet za 2011.	Budžet za 2012.	Budžet za 2013.
Berane	22.12.2011.	13.11.2012.	/
Podgorica	01.12.2011.	29.11.2012.	/
Herceg Novi	30.11.2011.	22.11.2012.	26.11.2013.
Rožaje	10.11.2011.	29.11.2012.	19.11.2013.
Budva	15.11.2011.	11.12.2012.	05.11.2013.
Kotor	29.11.2011.	05.12.2012.	/
Žabljak	27.12.2011.	26.12.2012.	24.10.2013.
Kolašin	23.12.2011.	26.12.2012.	27.12.2013.
Ulcinj	/	21.12.2012.	/
Plav	/	/	31.12.2013.
Šavnik	23.12.2011.	/	/
Danilovgrad	29.11.2011.	/	/

5.5 Kasno usvajanje završnih računa

Prijedlog završnog računa budžeta utvrđuje predsjednik opštine, koji potom prijedlog dostavlja skupštini opštine do kraja maja tekuće godine.²² “Po isteku godine za koju je budžet donešen, skupština opštine donosi završni račun budžeta”,²³ koji se dostavlja na uvid Ministarstvu finansija u roku od 30 dana od usvajanja.

Za budžetsku transparentnost i uspješnu kontrolu budžeta, jedan od ključnih uslova je blagovremeno objavljivanje informacija. Završni račun je, kao konačna slika izvršenja budžeta, najvažniji instrument za kontrolu lokalnih budžeta i predstavlja ključni budžetski dokument preko kojeg odbornici/e i građani i građanke

²² Član 56, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, “Sl. list RCG”, br. 42/03, 44/03, 05/08, 51/08, 74/10

²³ Ibid, Član 55, stav 1

ostvaruju uvid u finansijske tokove opštine.

Skupštine opština mahom sa velikim zakašnjenjima usvajaju završne račune budžeta, što je uslovljeno dinamikom rada izvršne vlasti koja krši zakonski rok za dostavljanje prijedloga završnog računa skupštini.

Tako je krajem avgusta 2013.godine, tek deset opština usvojilo završni račun budžeta za 2012. godinu,²⁴ a dvije opštine (Plav i Budva) to su učinile tek u drugom kvartalu 2013. godine.²⁵ Takva situacija nije izuzetak: ove opštine su i završne račune budžeta za 2011. godinu, usvojili tek početkom 2013. godine.

Skoro da je sasvim beskorisno krajem tekuće godine raspravljati o finansijama iz prethodne godine. Kasnim razmatranjem završnog računa u većini opština se obesmišljava svrha njegovog usvajanja od strane lokalnog parlamenta, tj. kontrole budžeta od strane odbornika/ca.

Razlozi za ovakvu situaciju su brojni i idu od kršenja rokova od strane lokalnih izvršnih vlasti, kašnjenja u angažovanju komercijalnog revizora za reviziju završnog računa, preko nezainteresovanosti odbornika/ca za budžetska pitanja do nedostataka u zakonskom okviru koji ne podstiču transparentnost budžeta.

Prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, lokalne vlasti su obavezne da do kraja maja tekuće godine skupštini opštine predaju prijedlog završnog računa opštine za prethodnu godinu.²⁶

Na žalost, zakonski okvir ne propisuje rok za usvajanje završnog računa budžeta od strane lokalnog parlamenta.

Zakonski okvir, takođe, ne predviđa ni obavezu lokalnih vlasti da u toku godine izvještava skupštinu opštine o izvršenju budžeta, što znači

²⁴ Saopštenje: Kako su opštine trošile novac u 2012. godini?, <http://institut-alternativa.org/kako-su-opstine-trosile-novac-u-2012-godini/>

²⁵ Saopštenje: Vlada da reaguje zbog kršenja rokova, <http://institut-alternativa.org/saopstenje-vlada-da-reaguje-zbog-krsenja-rokova/>

²⁶ Član 56, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, 05/08, 51/08, 74/10

da ni odbornici/e ni javnost nemaju informaciju o izvršenju budžeta tokom cijele godine na koju se budžet odnosi.

Kada je usvojen završni račun budžeta za 2011. godinu?						
Jun 12	Jul 12	Avgust 2012	Septembar 2012	Novembar 2012	Januar 2013	Mart 2013
Berane Podgorica Kotor	Andrijeвица Tivat Ulcinj Bijelo Polje Mojkovac Plužine Pljevlja Cetinje Rožaje	Bar Herceg Novi Nikšić Šavnik	Danilovgrad	Žabljak	Kolašin	Budva Plav

5.6 Komercijalna revizija završnog računa kao alat za skupštinsku kontrolu budžeta

Lokalne samouprave su u obavezi da svake godine angažuju komercijalnog revizora da izvrši reviziju završnog računa budžeta i sastavi izvještaj o reviziji.²⁷ Ovi izvještaji služe skupštini opštine kao nezavisno mišljenje o tome da li napisano u završnom računu budžeta odgovara stvarnosti, odnosno, kao uvjerenje da finansijski izvještaji opštine istinito i objektivno prikazuju stanje prihoda i rashoda. Uvidom u dosadašnju praksu, ističu se brojni problemi u ovom dijelu budžetskog ciklusa, koji je od ključne važnosti za djelotvornu parlamentarnu kontrolu budžeta.

Skupština opštine nema mogućnost da utiče na izbor komercijalnog revizora, što je u nadležnosti lokalne izvršne vlasti. Komercijalni

²⁷ Član 55, stav 10, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, 05/08, 51/08, 74/10

revizori se biraju postupkom javne nabavke, najčešće šoping metodom, jer se radi o nabavci manje vrijednosti.

Ova obaveza se ne poštuje od strane svih opština. U toku istraživanja, identifikovani su slučajevi opština koje u određenim godinama nisu angažovale komercijalnog revizora: Žabljak (2006), Andrijevića (2006), Rožaje (2009), Plav (2009). Uprkos nepoštovanju zakonske obaveze, završni računi ovih opština su usvojeni od strane skupština opština i bez revizorskog izvještaja.

Druga tendencija koja ne ide u pravcu jačanja kontrole nad budžetom je kontinuirano kontrolisanje završnih računa određenih opština od strane jednog revizorskog društva. Iako međunarodni standardi za reviziju javnog sektora predlažu da se nakon tri godine²⁸ pristupi izboru novog revizora, u pojedinim opštinama komercijalnu reviziju već godinama vrši isti komercijalni revizor, nekada i bez sprovođenja postupka javne nabavke.

Pored slučaja opštine Herceg Novi, u kojoj je šest godina za redom reviziju radilo jedno društvo ("Deloitte"), na šta je ukazala DRI, postoje i drugi slučajevi. U periodu od 2006. do 2012. godine, između ostalog, je zabilježeno sljedeće: u Mojkovcu, šest godina za redom jedno društvo obavlja reviziju završnog računa ("Raciomont", 2006-2011), u Podgorici, pet godina za redom je radilo isto društvo ("EUROREV", 2007-2011), u Pljevljima takođe četiri godine isto društvo ("EUROREV", 2006-2010), u Žabljaku četiri godine isto društvo ("Raciomont", 2007-2010), Cetinje četiri godine isto društvo ("Reviko", 2009-2012).²⁹

Posebno je interesantan primjer opštine Danilovgrad u kojoj je, u periodu od 2006. do 2012. godine, reviziju završnog računa budžeta četiri puta vršilo revizorsko društvo "Raciomont" i jednom, za 2008.

28 Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Herceg Novi za 2009. godinu, DRI, broj: 40112-05-41/20, septembar 2010, str. 25

29 Sveobuhvatan pregled izvještaja komercijalne revizije lokalnih samouprava dostupan je na portalu Instituta alternativa, Moj grad: <http://mojgrad.me/komercijalna-revizija>

godinu “VM KOD”. Slučaj je interesantan jer se analizom samih revizorskih izvještaja stiče utisak da je nakon što je “VM KOD” dao izvještaj sa dozom kritike na račun načina vođenja finansijske dokumentacije (bilansa stanja, obračun i plaćanje poreza, itd.) i konkretnim preporukama za ispravljanje uočenih nepravilnosti, isti nakon 2008. godine, zamijenje. Naime, opština Danilovgrad je nastavila saradnju sa “Raciomont-om”. Njihovo mišljenje, izrečeno na završni račun budžeta, je iz godine u godinu nepromijenjeno, bez uočenih problema ili skretanja pažnje, sa istim gramatičkim greškama i svim godišnjim izvještajima.

Osim tehničkih stvari u pogledu izbora i ponavljanja komercijalnog revizora, upitan je i kvalitet izvještaja komercijalne revizije, koji zavisi od toga koje revizorsko društvo obavlja reviziju. Primjera radi, u opštini Plav, revizorsko društvo je na završni račun budžeta za 2011. godinu izdalo mišljenje sa rezervom, uz konstataciju da završni račun “istinito i objektivno prikazuje prihode i rashode, kao i nezimirene obaveze i budžetsko zaduženje”.³⁰ Vršeci kontrolu istog dokumenta, DRI je izdala negativno mišljenje, sa veoma oštrim ocjenama i nalazima koji govore o grubom kršenju propisa i “materijalno značajnim greškama i značajnim odstupanjima”.³¹

5.7 Unutrašnja revizija - veza sa skupštinom opštine

Potencijalno značajan izvor informacija za kontrolu lokalnih budžeta je rad unutrašnje revizije, dio sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC).

Unutrašnja revizija je nezavisno, objektivno uvjeravanje i savjetodavna aktivnost, koja ima za cilj da doda vrijednost i

30 Izvor: Izvještaj o komercijalnoj reviziji prijedloga završnog računa budžeta opštine Plav za 2011. godinu, dostupan na: <http://mojgrad.me/dokumenti/plav/izvjestaj-o-komercijalnoj-reviziji-prijedloga-završnog-računa-budžeta-opštine-plav-za-2011.pdf>

31 Izvor: DRI, Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Plav za 2011. godinu, 10.12.2012. <http://www.dri.co.me/1/doc/IzvjestajPV4.pdf>

unaprijedi poslovanje subjekta i pomaže subjektu da ostvari svoje ciljeve obezbjeđujući sistematičan, disciplinaran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja.³²

Unutrašnja revizija u lokalnoj samoupravi je zadužena da na redovnoj osnovi provjerava funkcionisanje procedura, od javnih nabavki do zapošljavanja ili izdavanja putnih naloga. Nakon kontrola sastavlja se revizorski izvještaj koji se dostavlja predsjedniku lokalne samouprave, kao jedinoj instanci kojoj jedinica za unutrašnju reviziju odgovara. Trenutno, nije predviđena mogućnost da sa radom unutrašnje revizije bude upoznata i skupština opštine, koja ne dobija ni sumarni izvještaj o uočenim problemima, sa brojem izrečenih preporuka i bilansom ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka. Sa druge strane, ni sami odbornici/e nisu dovoljno upoznati sa postojanjem i nadležnostima unutrašnje revizije i stoga ne postoje ni zahtjevi da skupština opštine bude među primaocima izvještaja unutrašnje revizije, makar i u sumarnoj formi.³³

S druge strane, čak i da postoji veza sa skupštinom opštine, u ovom trenutku to ne bi donijelo značajne novine za nadzor budžeta u ogromnoj većini opština, jer sistem unutrašnjih kontrola i interne revizije još nije zaživio, uprkos zaokruženom pravnom okviru.

Sve opštine su u obavezi da obezbijede funkcionisanje unutrašnje revizije: neke kroz formiranje sopstvenih jedinica sa unutrašnjim revizorima, a druge ove mogu poslove povjeriti jedinici za unutrašnju reviziju druge opštine. Podzakonskim aktom³⁴ je određeno da posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju mora

32 Definicija preuzeta iz Zakona o PIFC-u, član 4, "Sl. list Crne Gore", br. 73/08, 20/11

33 Podatak sa konsultativnih sastanaka sa predstavnicima lokalnih vlasti, odbornika i lokalnih NVO, održanih u periodu 01-31. jul 2013. godine u 14 lokalnih samouprava u Crnoj Gori

34 Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, "Sl. list Crne Gore", br. 23/09 i 35/11

uspostaviti Glavni grad Podgorica i ostale lokalne samouprave koje ispunjavaju uslove: da imaju više od 200 zaposlenih i godišnje rashode, odnosno izdatke veće od pet miliona eura.

Situacija u praksi je obeshrabrujuća: tek nekoliko opština ima formirane jedinice za unutrašnju reviziju, a i od onih koje imaju posebne jedinice, samo tri imaju i odgovarajući broj revizora.³⁵ Trenutno, tek osam opština ima formirane jedinice za unutrašnju reviziju: Podgorica, Bijelo Polje, Nikšić, Cetinje, Pljevlja, Herceg Novi, Danilovgrad i Berane.³⁶ U njima je zaposljeno ukupno 18 unutrašnjih revizora. Podaci govore da samo četiri opštine imaju zakonom propisana tri revizora u svojoj jedinici za unutrašnju reviziju (Podgorica, Nikšić, Pljevlja i Berane) dok ostale četiri opštine imaju dva ili jednog revizora.

U ostalim opštinama nema pomaka u uspostavljanju sistema unutrašnjih kontrola. Nijedna od preostalih opština nije iskoristila zakonsku mogućnost da sporazumom povjeri poslove revizije jedinici neke druge opštine. Poseban problem su opštine kao što su Bar i Budva, sa značajnim budžetima i brojem zaposlenih u lokalnoj upravi, koje još uvijek nisu uspostavile jedinice za unutrašnju reviziju, iako su prema Uredbi u obavezi da to urade.

Jedan od izuzetaka u pogledu rada unutrašnje revizije je opština Pljevlja, u kojoj je Služba za unutrašnju reviziju podnijela krivičnu prijavu protiv prethodnog predsjednika opštine, iako je sudbina tog slučaja još uvijek bez epiloga u tužilaštvu ili na sudu.³⁷

35 Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola je propisano da "jedinica za unutrašnju reviziju ne može imati manje od tri unutrašnja revizora sa rukovodiocem jedinice za unutrašnju reviziju", (član 18).

36 Izvor: Registar unutrašnje revizije koji vodi Ministarstvo finansija, stanje na dan: 01. jul 2014.

37 "Tužilaštvo još nije podnijelo prijavu protiv bivšeg gradonačelnika Pljevalja", Vijesti, <http://www.vijesti.me/vijesti/tuzilastvo-jos-nije-podnijelo-prijavu-protiv-bivseg-gradonacelnika-pljevalja-clanak-96792>

5.8 Državna revizija i lokalne samouprave

Državna revizorska institucija (DRI) vrši reviziju budžeta lokalnih samouprava kao oblik institucionalne, nezavisne i spoljašnje kontrole budžeta.

Od svog osnivanja 2004. godine, DRI je uspjela da izvrši reviziju 12 lokalnih samouprava.³⁸ ***Nijedna od kontrolisanih opština nije dobila pozitivno mišljenje DRI.*** Predmet revizije bile su opštine: Nikšić, Danilovgrad, Ulcinj, Kolašin, Rožaje, Danilovgrad, Herceg Novi, Plužine, Plav, Bijelo Polje, Kotor i Tivat.

Kontrolne revizije koje su obavljene pokazuju u određenim slučajevima visok stepen sprovođenja preporuka DRI, kao u opštini Kotor,³⁹ a nekim slučajevima skoro potpunu nezainteresovanost da se uočene nepravilnosti otklone, kao u opštini Plav.⁴⁰

Odbornici u lokalnim skupštinama koje su do sada bile predmet revizije DRI nijesu usvajali posebne zaključke povodom objavljenih izvještaja o reviziji. Time je propuštena prilika da se uspostavi praćenje ispunjavanja preporuka DRI i otklanjanja uočenih neregularnosti, odnosno pojača politička kontrola budžeta lokalnih samouprava.

Zbog svojih ograničenih kapaciteta⁴¹ DRI ne može vršiti reviziju značajnijeg broja opština na godišnjem nivou. Po sistemu uzorka,

38 Izvještaji o reviziji lokalnih samouprava: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=129&lang=sr

39 Vidjeti: Izvještaj o kontrolnoj reviziji Opštine Kotor, <http://www.dri.co.me/1/doc/Izvjestaj%20o%20kontrolnoj%20reviziji%20Opstine%20Kotor.pdf>

40 Vidjeti: Konačni izvještaj kontrolne revizije opštine Plav: <http://www.dri.co.me/1/doc/Konacni%20izvjestaj%20kontrolne%20revizije%20opstine%20Plav.pdf>

41 Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u DRI sistematizovano je 80 radnih mjesta. Za poslove revizije sistematizovano je 65, a administracije 15 radnih mjesta. Trenutno, broj zapošljenih na poslovima revizije je 38, a 13 u administrativnoj službi. *Za više informacija o radu DRI vidjeti istraživački izvještaj Instituta Alternativa "Državna revizija u Crnoj Gori: Prijedlozi za jačanje uticaja", decembar 2010, Podgorica.*

rukovodeći se dostupnim kapacitetima, saznanjima revizora i informacijama od drugih državnih tijela, fizičkih, pravnih lica i medija, DRI bira opštine za godišnji plan revizija. Ipak, nameće se potreba da u najskorijem periodu predmet revizije budu i neke od lokalnih samouprava sa najvećim prihodima, u prvom redu Glavni grad Podgorica, zatim opštine Bar, Budva i Pljevlja.

6. PROCES USVAJANJA PLANSKIH DOKUMENATA U NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalni planski dokumenti su prostorno-urbanistički plan (PUP) lokalne samouprave, detaljni urbanistički plan (DUP), urbanistički projekat i lokalna studija lokacije, pri čemu je donošenje PUP-a i DUP-a obavezno.

Prostorno-urbanističkim planom određuju se ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave, u skladu sa planiranim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem, dok se detaljnim urbanističkim planom određuju uslovi za izgradnju objekata u naseljima na području prostorno-urbanističkog plana, na način koji obezbjeđuje sprovođenje tih planova. Za uža područja kojima predstoji značajnija i složenija izgradnja, odnosno koja predstavljaju posebno karakteristične cjeline, može se donijeti urbanistički projekat, a lokalna studija lokacije može se donijeti za područja koja se nalaze u zahvatu prostorno-urbanističkog plana, a za koja nije predviđena izrada detaljnog urbanističkog plana i urbanističkog projekta.

Kompletnim procesom pripreme planova, izborom obrađivača i kreiranjem konačnog prijedloga lokalne odluke kojom treba i konačno legitimisati lokalni planski dokument rukovodi gradonačelnik/ca (predsjednik/ca opštine)sa svojim službama.

Naravno, o planskom dokumentu se, shodno zakonu, sprovodi javna rasprava koja već deceniju nije dobila potrebnu suštinu i koja je po pravilu slabo posjećena.

Na kraju odluku usvaja skupština opštine dajući joj puni pravni legitimitet.

Treba naglasiti da je uloga skupštine opštine u ovom procesu neadekvatna, da se odbornicima/cama serviraju slabo razumljive skice i često ne predočavaju suštinske posljedice intervencije na prostor. Ovo je polje visokog rizika za pojavu korupcije zbog čega je potrebno dodatno unaprijediti kontrolnu funkciju skupštine opštine, a kroz nju i položaj odbornika.⁴²

42 Više o korupciji u urbanizmu u publikaciji Marić, Boris; Bošković, Mirko; Vukićević, Boris *Urbanizam u Crnoj Gori – gradnja ili ugradnja?*, Centar za građansko obrazovanje, Podgorica, 2014

7. MOGUĆNOSTI UČEŠĆA GRAĐANA I GRAĐANKI U DONOŠENJU ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU

Potreba za aktivnim učešćem građana i građanki u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou odraz je stepena demokratske i političke kulture jednog društva, ali i dokaz efektivnosti participativne demokratije. S tim u vezi, opštine treba da stvaraju uslove, podstiču i pomažu učešće pripadnika/ca jedne lokalne zajednice da aktivno učestvuju i odlučuju u onim javnim službama koje se od zajedničkog interesa, a u cilju pospješivanja kulturnih, sportskih, obrazovnih, zdravstvenih, informativnih i drugih potreba.

Zakonom o lokalnoj samoupravi,⁴³ decidno je propisano da su oblici neposrednog učešća građana i građanki u procesu izjašnjavanja i odlučivanja: *inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja* koji su utvrđeni statutom.

Konkretnije, članom 101. propisano je da građani imaju pravo da pokrenu inicijativu pred nadležnim organima radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo. U skladu sa podnijetom inicijativnom, nadležni organ je dužan da zauzme stav i u roku od 30 dana o tome obavijesti podnosioca inicijative.⁴⁴

Pored inicijative, građani i građanke ostvaruju pravo i na *građansku*

43 Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl.list" br.4 2/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14

44 Ako organ ne postupi po inicijativi iz stava 1 ovog člana, podnosilac inicijative može da se obrati predsjedniku opštine ili skupštini.

inicijativu,⁴⁵ čija je osnovna prednost u mogućnosti predlaganja donošenja akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave. Lokalnim statutom utvrđuju se pitanja o kojima se može pokrenuti građanska inicijativa, potreban broj potpisa građana i građanki za pokretanje inicijative, postupak po inicijativi i druga pitanja od značaja za građansku inicijativu.⁴⁶

Zbor građana predstavlja jedan od važnijih oblika učešća građana i građanki u procesu izjašnjavanja i odlučivanja na lokalnom nivou. Tako je propisano⁴⁷ da se na zboru građana usvajaju zahtjevi i prijedlozi koji se upućuju nadležnom organu. Nakon dostavljenog akta, organi lokalne samouprave dužni su da, u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana, razmotre zahtjeve i predloge i o njima obavijeste građane i građanke.

Takođe, ustanovljeno je da građani i građanke mogu neposredno učestvovati u procesu donošenja lokalnih odluka putem mjesnog i opštinskog referenduma.⁴⁸

Na *mjesnom referendumu* građani i građanke sa dijela teritorije opštine se izjašnjavaju o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave. Zakonom, odnosno statutom se utvrđuje o kojim pitanjima će se izjašnjavati mjesnim referendumom, kao i postupak raspisivanja i sprovođenja tog referenduma.

S druge strane, *opštinski referendum* se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana i građanki na teritoriji opštine o pojedinim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave u slučajevima, na način i

45 Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl.list" br.4 2/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14, čl. 102

46 Ako nadležni organ ne prihvati građansku inicijativu, o pitanju o kojem se pokrenula građanska inicijativa može se raspisati referendum koji će se održati u roku od 90 dana od dana donošenja odluke.

47 Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl.list" br.4 2/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14, čl. 103

48 Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl.list" br.4 2/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14, čl. 104 i 105

po postupku utvrđenim statutom opštine, u skladu sa zakonom.

Analizirajući stepen učešća građana i građanki u četrnaest opština obuhvaćenim ovim projektom - Tivat, Kotor, Herceg Novi, Budva, Bar, Pljevlja, Plužine, Kolašin, Rožaje, Mojkovac, Nikšić, Danilovgrad, Cetinje i Podgorica - kroz različite oblike neposrednog učešća u procesu odlučivanja i izjašnjavanja na lokalnom nivou, zaključujemo da je u periodu od 01. januara 2010. do 31. decembra 2013. godine postojao izrazito nizak stepen zainteresovanosti građana i građanki da odlučuju o onim poslovima koji su od zajedničkog interesa.⁴⁹

Konkretnije, u *Glavnom gradu Podgorica*, u periodu od 01. januara 2010. do 31. decembra 2013. godine podnijete su samo *dvije inicijative*: 1) građanska inicijativa za izmjenu i donošenje Elaborata o parking zonama, dozvoljenom vremenu parkiranja, kategoriji motornih vozila koja se mogu parkirati i načinu naplate naknade za parkiranje na opštim i posebnim parkiralištima u Podgorici i 2) inicijativa za pripajanje Mjesenoj zajednici Ubli sela i zaseoka, koji pripadaju Mjesnoj zajednici Brskut. U istom periodu nije bilo održanih zborova građana, mjesnih referenduma i opštinskih referenduma.

U *Prijestonici Cetinje*, tokom navedenog perioda podnesene su *dvije inicijative*: 1) inicijativa građana Cetinja za izgradnju cetinjskog azila za životinje u ime NVO „Fondacija Mirjana A.R“ i 2) inicijativa za donošenje odluke o zabrani restrikcije za vodu u ime NVO „Fondacija Mirjana A.R“. Istovremeno, nije održan ni jedan zbor građana, mjesni referendum ili opštinski referendum.

Nešto lošija situacija, po ovom pitanju, zabilježena je u *opštini Mojkovac*, gdje u periodu od 01. januara 2010. do 31. decembra 2013. godine Skupštini opštine Mojkovac nije podnešena nijedna inicijativa ni građanska inicijativa, niti je bilo održanih mjesnih i opštinskih referenduma. Tokom ovog perioda održana su dva zbora građana u dvije mjesne zajednice.

⁴⁹ Podatke je prikupio istraživački tim Centra za građansko obrazovanje (CGO) na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama tokom aprila i maja 2014.godine

Na teritoriji *opštine Kotor*, u definisanom periodu podnijeta je samo jedna građanska inicijativa – građana i građana Gornjeg Grblja za donošenje akta kojim se Javnom komunalnom preduzeću „Kotor“ odobrava nova lokacija za ekspoziciju tehničko građevinskog kamena u zaleđu primorja, a na teritoriji Opštine Kotor. Pored navedenog, učešće građana i građanki u lokalnom parlamentu tokom naznačenog perioda bilo je zastupljeno još dva puta (prilikom razmatranja Odluke o usvajanju Detaljnog urbanističkog plana Stoliv i prilikom razmatranja Odluke o otkupu zemljišta radi dokompletiranja urbanističke parcele Lastva Grbaljska), dok mjesnih referenduma, opštinskih referenduma, kao ni zborova građana nije bilo. U *opštini Herceg Novi* su u navednom periodu podnešene tri inicijative i tri građanske inicijative, dok zborova građana, mjesnih referenduma, opštinskih referenduma nije bilo.

U *opštini Budva* održana su četiri zbora građana (zbor građana naselja Buljarica, naselja Gornji Pobori, naselja Svinjišta i naselja Miločer). Ovim zborovima građana su prethodile inicijative od strane građana i građanki za samoorganizovanje mjesnih zajednica, a nakon održanih zborova osnovane su tri mjesne zajednice u skladu sa važećim propisima i to: Mjesna zajednica Buljarica, Mjesna zajednica Gornji Pobori i Mjesna zajednica Svinjišta.

Takođe, u *opštini Tivat*, u definisanom periodu podnešena je jedna građanska inicijativa, dok je za isti period podnešen samo jedan zahtjev za raspisivanje opštinskog referenduma, a organizovana su i tri zbora građana.

Iako lokalna vlast periodično održava sastanke sa stanovnicima mjesnih zajednica, u analiziranom periodu, u *opštini Plužine* nije održan nijedan mjesni ni opštinski referendum. U navedenom periodu podnijeta je jedna građanska inicijativa *Skupštini opštine Plužine*. S druge strane, u *opštini Pljevlja*, u navednom periodu, održano je devetnaest zborova građana, dok podnešenih inicijativa, mjesnih referenduma i opštinskih referenduma nije bilo. Slična situacija primjetna je u *opštini Rožaje*, u kojem je podnešena samo

jedna inicijativa građana i građanki tokom naznačenog perioda (inicijativa sela Kajevići za davanje starog naziva selo Kajevići u okviru Mjesne zajednice Bać), dok u tom istom periodu nijedan zbog građana, mjesnih referenduma i opštinskih referenduma nije održan.

Bitno je pomenuti da u *opštinama Bar, Danilovgrad, Kolašin i Nikšić* u periodu od 01. januara 2010. do 31. decembra 2013. godine, *nije bilo podnošenih inicijativa i građanskih inicijativa, kao ni održanih zborova, mjesnih referenduma i opštinskih referenduma.*

Ovo ukazuje da je učesće građana i građanki u ostvarivanju, funkcionisanju i afirmaciji lokalne samouprave na zabrinjavajuće niskom nivou, što ne kreira povoljan ambijent za efikasnu i učinkovitu borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- Uraditi analizu izbornog sistema na lokalnom nivou u cilju pravljenja platforme za donošenja Zakona o lokalnim izborima;
- Unaprijedi zakonski okvir kroz pružanje mogućnosti da jedin dio odbornika/ca svoju funkciju može obavljati profesionalno;
- Skupština opštine kao predstavnički organ građana i građanki mora imati proaktivnu ulogu u kreiranju strateških pravaca razvoja lokalne samouprave, posebno kroz povećanje kapaciteta svoje kontrolne funkcije;
- Kontrolna funkcija skupština opština svoj puni izraz mora dobiti kroz proces usvajanja programa razvoja opštine, planskih dokumenata, budžeta i završnog računa budžeta;
- Poseban akcenat treba staviti na proces usvajanja završnog računa budžeta lokalne samouprave, kao i godišnje blagovremeno praćenje realizacije budžeta;
- Potrebno je da odbornici/e imaju informacije o radu unutrašnje revizije u svojim lokalnim samoupravama u vidu dostavljanja godišnjeg, sumarnog izvještaja o radu unutrašnje revizije;
- Odbornici/e u skupštinama opština treba da uvedu praksu usvajanja zaključaka povodom godišnjih izvještaja o (komercijalnoj) reviziji završnog računa opštine i uspostave obavezu praćenja njihovog ispunjenja. Isto treba uraditi u godini u kojoj je njihova opština predmet kontrole DRI povodom objavljenog izvještaja o reviziji;
- Potrebno je izbjegavati praksu kasnog usvajanja rebalansa budžeta i njihovu pripremu ograničiti na treći kvartal fiskalne godine na koju se rebalans odnosi;
- U slučaju neusvajanja završnih računa budžeta u dužem periodu, Vlada treba da iskoristi mogućnost iz Zakona o lokalnoj samoupravi

i upozori predsjednike/ce opština da moraju vršiti svoje nadležnosti. Dodatno, potrebno je i da Ministarstvo finansija razmotri preduzimanje mjera koje mu, prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, stoje na raspolaganju prema opštinama koje krše zakonske odredbe u pogledu ključnih budžetskih dokumenata (mjere se svode na privremeno obustavljanje uplaćivanja ustupljenih prihoda ovim opštinama);

- Odbornici/e ne bi trebalo da zauzimaju rukovodeća mjesta u opštinskim javnim službama i preduzećima, nad čijim bi radom morali da vrše nadzor;
- Izvještaji koje opštine kvartalno dostavljaju Ministarstvu finansija treba da se dostavljaju i odborima za budžet i finansije, te da budu predmet rasprave u skupštinama opština;
- Potrebno je da sve opštine objavljuju izvještaje o komercijalnoj reviziji završnog računa na svojim Internet stranicama;
- Potrebno je obavezati opštine da DRI redovno dostavljaju izvještaje komercijalnih revizora o završnom računu budžeta;
- Potrebno je dopuniti Zakon o računovodstvu i reviziji kako bi se uveo proces kontrole kvaliteta rada revizorskih društava u javnom sektoru, kao preduslov za obnavljanje licence;
- Skupština opštine mora posebnu pažnju posvetiti načinu i karakteru raspolaganja imovinom lokalne samouprave. Svi akti vezani za raspolaganje imovinom moraju biti dostupni javnosti;
- Skupštine opština moraju raditi na uspostavljanju mehanizama za afirmaciju učesća građana i građanki u odlučivanju na lokalnom nivou;
- Neophodno je preispitati svrsishodnost javnih rasprava na lokalnom nivou, njihove učinke i uzročno-posljedičnu vezu sa radom i zasjedanjem skupštine opštine;
- Potrebno je ustanoviti obavezu prisustva predstavnika/ca odborničkih klubova na javnim raspravama;
- Potrebno je ustanoviti obavezu da se jednom u šest mjeseci mora

organizovati konsultativni sastanak sa utvrđenim dnevnim redom skupštine opštine u punom sastavu (mora postojati kvorum) sa predsjednicima/cama mjesnih zajednica;

- Treba predvidjeti kao mogućnost da se po pojedinim tačkama dnevnog reda pozove predstavnik/ca mjesne zajednice za čiju teritoriju, stanovništvo ili drugi vid javnog interesa je pitanje direktno vezano, shodno institutu prazne stolice za NVO;
- Mora se propisati kao obaveza da sjajtovi skupština opština sadrže sve potrebne informacije o svom radu, odbornicima/cama, njihove kontakte, način glasanja po pojedinim tačkama dnevnog reda, mogućnost podnošenja elektronskih inicijativa skupštini i odbornicima, kao i izvještaj o javnosti rada skupštine opštine i svakog odbornika/ce pojedinačno;
- Sjajtovi skupština opština moraju imati lako dostupne sve akte o kojima je odlučivala skupština opštine, kao i akte koji će biti razmatrani na narednoj sjednici skupštine opštine u trenutku kada su dostavljeni odbornicima;
- Razmatranje izvještaja o radu predsjednika/ca opštine mora imati posebno utvrđenu procedure statutom skupštine opštine koja bi podrazumjevala cio niz koraka za uključivanje raznih nivoa javnosti za prezentaciju i preispitivanje izvještaja.

9. LITERATURA

Zakoni i ostala regulativa

- ✓ Statut Glavnog grada ("Sl. list Crne Gore - opštinski propisi", br. 28/06, 39/10, 18/12)
- ✓ Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru ("Sl. list Crne Gore", br. 23/09 i 35/11)
- ✓ Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. list Crne Gore", br. 42/03, 44/03, 05/08, 51/08, 74/10)
- ✓ Zakon o Glavnom gradu ("Sl. list RCG", br. 65/05, 88/09, 72/10)
- ✓ Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list Crne Gore" br.4 2/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14)
- ✓ Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ("Sl. list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 5/08)
- ✓ Zakon o Prijestonici ("Sl. list Crne Gore", br. 47/08)
- ✓ Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru ("Sl. list Crne Gore", br. 73/08, 20/11)
- ✓ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 54/11, 26/12)
- ✓ Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list Crne Gore", br. 20/14)

Publikacije i izvještaji:

- ✓ Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2012.
- ✓ Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava, Zajednica opština Crne Gore, 2013.
- ✓ Istraživanje otvorenosti budžeta jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori, Centar za demokratsku tranziciju, 2011.
- ✓ Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Herceg Novi za

- 2009.godinu, DRI, broj: 40112-05-41/20, septembar 2010
- ✓ Kako nabavljaju crnogorske opštine?, Centar za građansko obrazovanje i Institut Alternativa, Podgorica 2013.
 - ✓ Kako razumjeti i uticati na proces lokalnog budžetiranja, Centar za razvoj nevladinih organizacija, 2010.
 - ✓ Kontrola budžeta lokalnih samouprava - mogućnosti i ograničenja, Institut alternativa, 2011.
 - ✓ Urbanizam u Crnoj Gori – gradnja ili ugradnja?, Centar za građansko obrazovanje, Podgorica, 2014

Internet prezentacije opština:

- ✓ Glavni grad Podgorica – www.podgorica.me
- ✓ Opština Bar – www.bar.me
- ✓ Opština Budva – <http://www.budva.me/mne>
- ✓ Opština Danilovgrad – <http://danilovgrad.me/>
- ✓ Opština Herceg Novi – <http://www.hercegnovi.me>
- ✓ Opština Kolašin – <http://www.kolasin.me/>
- ✓ Opština Kotor – <http://www.cg.opstinakotor.org/>
- ✓ Opština Mojkovac – <http://www.mojkovac.me/>
- ✓ Opština Nikšić – <http://www.niksic.me/>
- ✓ Opština Pljevlja – <http://www.pljevlja.me/>
- ✓ Opština Plužine – <http://www.pluzine.me/>
- ✓ Opština Rožaje – www.rozaje.me
- ✓ Opština Tivat – www.opstinativat.com
- ✓ Prijestonica Cetinje – <http://www.cetinje.me/>
- ✓ Zajednica opština Crne Gore - <http://www.uom.co.me/>

Ostali linkovi:

- ✓ <http://institut-alternativa.org/kako-su-opstine-trosile-novac-u-2012-godini/>
- ✓ <http://institut-alternativa.org/saopstenje-vlada-da-reaguje-zbog-krsenja-rokova/>
- ✓ <http://institut-alternativa.org/skupstina-i-organizacije-civilnog->

- [društva-partneri-u-kontroli-budžeta/](#)
- ✓ <http://mojgrad.me/dokumenti/plav/izvjestaj-o-komercijalnoj-reviziji-prijedloga-zavrsnog-racuna-budžeta-opštine-plav-za-2011.pdf>
 - ✓ <http://mojgrad.me/komercijalna-revizija>
 - ✓ <http://niksic.me/lokalna-uprava/skupstina-opštine/sjednice-skupstine/treca-sjednica-skupstine-opštine-niksic-23-05-2013-godine/>
 - ✓ <http://niksic.me/lokalna-uprava/skupstina-opštine/sjednice-skupstine/sesta-sjednica-skupstine-opštine-niksic-27-12-2013-godine/>
 - ✓ <http://www.dri.co.me/1/doc/Izvjestaj%20o%20kontrolnoj%20reviziji%20Opštine%20Kotor.pdf>
 - ✓ <http://www.dri.co.me/1/doc/IzvjestajPV4.pdf>
 - ✓ <http://www.dri.co.me/1/doc/Konacni%20izvjestaj%20kontrolne%20revizije%20opštine%20Plav.pdf>
 - ✓ http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=129&lang=sr
 - ✓ http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/opštinski_funkcioneri.htm
 - ✓ <http://www.mif.gov.me/vijesti/138237/Ministarstvo-finansija-objavilo-Bilten-XXXI.html>
 - ✓ <http://www.vijesti.me/vijesti/tuzilastvo-jos-nije-podnijelo-prijavu-protiv-bivseg-gradonacelnika-pljevalja-clanak-96792>

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-48-8
COBISS.CG-ID 25894928

