

**Izlaganje generalne sekretarke ZOCC Mišele Manojlović
na sastanku ZSO Komiteta regiona EU i CG**

Brisel, 29.04.2024.

Poštovani gospodine Čambeti, dame i gospodo,

Srdačno zahvaljujem na pozivu, dobrodošlici i prilici da Vas informišem o modalitetima fiskalne centralizacije u Crnoj Gori, njenim posledicama po opštine i građane, mogućim rješenjima, ali i nagovještajima pozitivnih preokreta koji su prisutni od kraja 2023. god.

U Crnoj Gori inače ima 25 jedinica lokalne samouprave (od kojih su 23 opštine, jedna Glavni grad Crne Gore i jedna Prijestonica). Opštine Primorskog i dijelom Centralnog regiona (njih sedam) su samoodržive, tj. nemaju budžetski deficit, pa tako ni problem finansiranja svojih poslova. Ostalih 18 spadaju u nerazvijene. To su uglavnom opštine Sjevernog i dijelom Centralnog regiona sa zabrinjavajućim trendom depopulacije zbog loših uslova života.

U protekle tri godine, imali smo dva ciklusa parlametarnih izbora i najmanje jedan ciklus lokalnih, što je prouzrokovalo tranzicione procese na nivou državne i lokalnih vlasti, ali je i ukazalo na potrebu CG za snaženjem stručne i profesionalne javne uprave na lokalnom i državnom nivou, jer je to temelj pravne sigurnosti i vladavine prava.

Pored toga, promjene vlasti u prethodne tri godine, ali i ekonomski efekti COVID-19 krize donijeli su izazove u saradnji centralne i lokalnih vlasti koji su se ogledali u sledećem:

- usvajani su zakoni, strategije i drugi dokumenti za koje nisu prethodno odrađene analize, a često i sa nerealnom procjenom fiskalnog uticaja na lokalne budžete, građane i privredu, koji su ugrozili likvidnost opština i otežali obavljanje njihovih funkcija,
- izostalo je izjašnjavanje opština o tim propisima i strategijama u fazi njihove izrade i
- nije bilo prilike da se omogući građanima i lokalnoj samoupravi pravo na autonomiju i budžet.

Ilustrovaću ove ocjene konkretnim primjerima:

Sistem finansiranja opština regulisan je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Njime je 2019. godine učinjen pozitivan pomak jer su uvećani prihodi sjevernih opština po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica sa dotadašnjih 12% na 50%. Takođe su uvedeni objektivni kriterijumi za raspodjelu sredstava iz Egalizacionog fonda i uspostavljen je fond za prefinansiranje donatorskih projekata kojim je otklonjena jedna od najvećih prepreka za intenzivnije povlačenje bespovratnih sredstava iz EU i drugih fondova. Efekti primjene ovog zakona oscilirali su narednih godina usled njegovih izmjena koje je pratila pogrešna procjena fiskalnog uticaja na lokalne budžete od 3%, a u stvarnosti su prihodi opština umanjeni za 84%. To je rezultiralo preduzimanjem interventnih finansijskih zahvata iz državnog budžeta

usmjerenih opštinama početkom 2022.god. u vrijednosti od oko 10 miliona EUR-a kojim je dijelimično saniran finansijski jaz. Poslednjim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2024.god. izvršeno je preusmjeravanje 10% prihoda razvijenih opština ka nerazvijenim, kao privremeno rješenje, uz predhodno obavljene konsultacije sa asocijacijom opština i uz saglasnost gradonačelnice Glavnog grada. To nije najoptimalnije rješenje, naročito zato što su njime pogođene dvije nerazvijene opštine Centralnog regiona (Nikšić i Danilovgrad). Pri svemu tome, postoji jednostavan način da se sa nekoliko intervencija u sistemskom i u dva poreska zakona obezbjedi mnogo efikasnija naplata poreza, odn. veći priliv u lokalne budžete. Tako bi se zaustavili i kontinuirani rashodi koji nastaju zbog pravnih praznina u lex specialisima čijom se zloupotrebom naplaćuju milionski troškovi postupka oporezivanja (to sprovode pojedine advokatske kancelarije). Zajednica opština Crne Gore je u nekoliko navrata inicirala zakonska rješenja kojima se popunjavaju pravne praznine i sistemski rješava navedeni problem i uputila ih centralnim organima vlasti, međutim, inicijative nisu još uvijek prihvaćene.

Donošenjem propisa od uticaja na lokalne prihode bez uvažavanja argumenata opština i asocijacije opština, sve više se produbljuje problem nelikvidnosti. Tim propisima se, naime, u kontinuitetu nameću rashodi po raznim osnovama, ukidaju ili umanjuju prihodi ili se sprečava njihovo uvećanje - bez adekvatne nadoknade koju su centralne vlasti morale obezbjediti u svakom pojedinom slučaju u skladu sa posebnim zakonom (član 7 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti) i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. To je jedan od glavnih razloga iz koga su opštine nagomilale svoje poreske dugove prema državi po osnovu poreza i doprinosa na zarade svojih zaposlenih i zaposlenih u opštinskim preduzećima i ustanovama (na današnji dan njih 14), pa su ih morale reprogramirati jer ih ne mogu plaćati redovno, u zakonskim rokovima.

I pored toga, prošle godine država je sa sindikatom potpisala dva granska kolektivna ugovora kojim je znatno povećala zarade lokalnih službenika i zarade zaposlenih u privrednim društvima čiji je osnivač opština. U njihovom zaključivanju opštine nisu učestvovala niti su imale prilike da se izjasne iako se tim propisima raspolaze novcem iz lokalnog budžeta i uzrokuju novi izdaci koje većina opština ne može finansirati. To ih dalje izlaže riziku od sudskih sporova po tužbama zaposlenih za njihovu primjenu. Naročito je sporan kolektivni ugovor za stambeno komunalnu djelatnost koji je drastično uvećao zarade zaposlenih u vodovodnim i drugim komunalnim preduzećima i tako izazvao realnu opasnost od stečajnih postupaka. Eventualnim stečajima preduzeća se može ugroziti pravo građana na usluge vodosnabdijevanja, čistoće, odvoza otpada i sl. koje su elementarno ljudsko pravo. Zajednica opština CG je zbog toga podnijela inicijativu Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti koju je taj sud utvrdio kao prioritet.

Karakteristično je takođe da država svojim uredbama decenijama povjerava različite poslove opštinama a ne obezbjeđuje sredstva za njihovo obavljanje. Takvim postupanjem povređuje se Evropska povelja o lokalnoj samoupravi ali i dva zakona koja izričito propisuju obavezu obezbjeđenja sredstava za povjerene poslove (Zakon o državnoj upravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave). Postoji samo jedan izuzetak od ove prakse i odnosi se na povjerene

poslove Uprave policije u slučaju nepropisnog parkiranja koje opštine finansiraju iz naplaćenih kazni za prekršaje.

Pomenimo i protivustavno prenošenje pojedinih državnih poslova na opštine putem različitih strategija, takođe bez obezbjeđenja finansijskih sredstava, koje su opštine prisiljene da finansiraju iz sopstvenog budžeta. Takav primjer su dnevni centri za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju koje je 15 opština u Crnoj Gori izgradilo, opremilo i stavilo u funkciju za potrebe jedne od najranjivijih grupa svojih građana. Asocijacija crnogorskih opština posljednjih godina vodi teške pregovore sa resornim Ministarstvom rada i socijalnog staranja o njegovom učešću u troškovima dnevnih centara koji po korisniku mjesečno iznose do 1.200,00 EUR-a. Pregovori su za sad rezultirali državnom participacijom u iznosu od 250,00 EUR-a, što je premalo i dovodi u pitanje opstanak ovih ustanova. Socijalna oblast je inače u isključivoj nadležnosti države, a opštine mogu da pružaju ove usluge u skladu sa svojim mogućnostima, što je izričito propisano Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Fiskalna centralizacija ne vrši se samo propisima i strategijama koje uređuju oblast finansiranja opština, već je prisutna i u drugim oblastima sa direktnim uticajem na opštinski budžet. Primjer za to je planiranje prostora koje je sve do 2017. god. bilo u nadležnosti opština. Tada ga je preuzela država koja realno nije imala kapacitet da odgovori izazovu. Dokaz za to je da su u proteklih sedam godina opštine tražile izmjene više od 130 lokalnih planskih dokumenata a država je uspjela da donese samo 30-ak. Za dvije opštine nije donesen ni jedan plan (Herceg Novi i Rožaje). Sa druge strane, u vrijeme dok je planiranje bilo u lokalnoj nadležnosti, opštine su za isti period donijele preko 400 lokalnih planskih dokumenata što, samo po sebi dovoljno govori o efektima takve politike. Na ovaj način država je zaustavila razvoj većine opština jer je onemogućila investicije u infrastrukturu koje su zahtijevale donošenje ili izmjenu planske dokumentacije. Iz istih razloga onemogućeno je finansiranje infrastrukture iz EU i drugih fondova budući da se nisu mogli obezbjediti tzv. zreli projekti. Tako su propuštene mnoge šanse za poboljšanje uslova života građana, ali i ubrzali trendovi depopulacije u većini nerazvijenih opština migracijama u Glavni grad, primorje i inostranstvo. To se direktno odrazilo na smanjenje lokalnih javnih prihoda, ali i kadrovski deficit svih profila u najvećem broju opština.

Drugi slikovit primjer uticaja pogrešnih javnih prihoda na lokalne finansije je Strategija regionalnog razvoja koju je Vlada donijela polovinom 2023.god. u cilju rješavanja problema neravnomjernog regionalnog razvoja. Naime, 18 opština imaju indeks razvijenosti ispod 100, po kom osnovu se smatraju nerazvijenim i koriste sredstva državnog Egalizacionog fonda. Spornom strategijom je granični indeks razvijenosti 100 smanjen na 75, čime će osam nerazvijenih opština fiktivno steći status razvijenih i izgubiti pravo na finansiranje iz Egalizacionog fonda u godišnjem iznosu od milion do pet miliona eura. Izjašnjenje pogodnih opština i asocijacije opština u fazi usvajanja ove strategije nije urodilo plodom.

Osim navedenog, postoji cijeli set zakona kojim je država sebi propisala pravo da daje saglasnost ili mišljenje na lokalne odluke u najrazličitijim oblastima, između ostalog i na kreditna zaduženja, raspolaganje nepokretnostima, program privremenih objekata u zaštićenim područjima, na odluku o naknadi za održavanje opštinskih puteva, naknadi za korišćenje prostora za bespravne

objekte, naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine, naknadi za urbanu sanaciju, gradskoj renti i mnoge druge. To ide toliko daleko da se saglasnost državnih organa traži i kod odlučivanja o troškovima komisije koja daje saglasnost na elaborat o procjeni uticaja objekta na životnu sredinu, pa čak i kod donošenja odluke o zaradama lokalnih funkcionera i lokalnih službenika i namještenika iako su elementi za utvrđivanje zarada precizno propisani posebnim zakonom iz 2016.godine kojim je, uzgred budi rečeno, grubo povrijeđeno ustavno načelo ravnopravnosti i jednakosti građana pred ustavom i zakonom. Sve su to primjeri očiglednog i bespotrebnog državnog intervencionizma koji podriava autonomiju opština, utiče (direktno ili indirektno) na njihovu finansijsku stabilnost i otežava pružanje usluga građanima i privredi.

Sve ovo sadržano je u Izvještaju o primjeni Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori za poslednjih osam godina koji je jednoglasno usvojen na Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope u Strazburu 27. marta 2024.god.

Prošle godine Zajednica opština Crne Gore podnijela je niz inicijativa za izmjenu propisa koje su usmjerene na jačanje lokalnih samouprava u svakom pogledu, eliminisanje centralizacije u najrazličitijim oblastima, kao i uspostavljanje partnerskog odnosa sa Vladom i Skupštinom CG bez koga nema kreiranja podsticajnog pravnog ambijenta. Cilj ovih inicijativa je da se opštine sistemski osnaže, prvenstveno finansijski, jer bez stabilnih finansija nema suštinske autonomije.

Naš cilj je takođe da ojačamo manje razvijene opštine stavljajući u funkciju sve njihove potencijale, ali i da doprinesemo razvoju već razvijenih opština podrškom u rješavanju njihovih specifičnih izazova, naročito u primorskom regionu. U tom cilju radimo, između ostalog, i na stvaranju uslova za povezivanje ruralnog, zdravstvenog, eko i svih drugih vidova turizma sa organskom poljoprivrednom proizvodnjom i zdravim stilovima života. To bi sve opštine, pa i Crnu Goru u cjelini, brendiralo kao BIO&EKO destinaciju i doprinijelo cjelogodišnjoj turističkoj sezoni, sprečavanju depopulacije, smanjenju siromaštva, otvaranju novih radnih mjesta i druge benefite.

Pri tome smo svjesni značaja stručne i profesionalne lokalne administracije i radimo na osnaživanju lokalnih kadrova kroz permanentne obuke prilagođene specifičnostima lokalne uprave, kako bi se kvalitetno i stručno iznijeli procesi reforme i izvršile pripreme za evropske integracije jer se kadrovi ne rađaju nego stvaraju.

U poslednje vrijeme registrujemo i unapređivanje saradnje opština sa centralnim vlastima, posebno sa Ministarstvom finansija po ovim i drugim suštinski bitnim pitanjima, što nagovještava pozitivne preokrete.

Na kraju želim da naglasim:

Lokalne vlasti su ključne u sprovođenju evropskih i nacionalnih politika i reformi koje utiču na kvalitet života građana. Predsjednici opština i gradonačelnici najbolje osjećaju nezadovoljstvo

(ili zadovoljstvo) građana životnim uslovima koje im stvara njihova vlastita država. Stoga je razvoj administrativnih i finansijskih kapaciteta lokalnih vlasti kao i saradnja sa državnim vlastima od ključnog značaja za razvoj i napredak lokalnih zajednica, nacionalnih država i Evropske unije u cjelini.

Hvala na pažnji.