

OPŠTINE PRED SUDOM

IZMEĐU NEODGOVORNOSTI I ZAŠTITE LOKALNIH INTERESA

SAŽETAK

Predmet ovog istraživanja je način zaštite imovine na lokalnom nivou u Crnoj Gori. Istraživanje je pokazalo da lokalne samouprave ne procjenjuju dobro koji će im iznos novca biti potreban za isplatu na osnovu presuda, pa tako planiraju stotinu hiljada više ili nekoliko miliona eura manje nego što zaista i isplate.

Lokalne samouprave su mnogo češće tužene, nego što tuže, slično kao i na državnom nivou. Radni sporovi su najčešći razlog zbog kojeg građani tuže lokalne samouprave, ali podaci o eventualnim mirnim rješenjima radnih sporova ili poravnanjima se ne objavljuju proaktivno. Zbog tajnosti postupka, od Agencije za mirno rješavanje radnih sporova nije moguće dobiti podatke za svaku lokalnu samoupravu posebno. Transparentnost ove oblasti je generalno na niskom nivou: izvještaji o radu organa lokalnih samouprava koji rade na poslovima zastupanja i zaštite imovine se ne objavljuju proaktivno. Ovi izvještaji najčešće ne sadrže ključne informacije o sudskim sporovima. Nedostaju podaci o broju tužbi koje je uložila lokalna samouprava, kao i podaci o broju tužbi uložениh protiv njih. Ne postoje ni detaljni podaci o razlogu spora, vrijednosti potraživanja i dodatnih iznosa isplaćenih za troškove sudskog postupka, zatezne kamate i troškove vještačenja.

U narednom periodu, **Ministarstvo finansija** treba da kroz izmjene Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština precizira način izvještavanja o izdacima za troškove sudskih sporova i insistira na istovjetnom i transparentnom prikazivanju troškova planiranih za sudske troškove, kao uslovu za davanje obavezujućeg mišljenja na predlog odluke o budžetima lokalnih samouprava. **Lokalne samouprave** bi trebalo da redovno objavljuju analitičke kartice, dok bi **organi lokalnih samouprava** zaduženi za zastupanje i zaštitu trebalo da proaktivno objavljuju izvještaje o radu, ali i redovno i proaktivno obavještavaju nadležne u lokalnoj samoupravi o stanju u oblasti sudskih sporova kako bi se blagovremeno mogli inicirati sastanci sa tužiocima u cilju pokretanja vanskudskih, alternativnih rješavanja sporova. **Državna revizorska institucija** bi trebalo da izvrši tematsku reviziju o izdacima na osnovu sudskih sporova na nivou svih lokalnih samouprava.



UVOD

Greške javne administracije skupo koštaju građane Crne Gore. Državu mnogo češće tuže nego što ona tuži druge.¹ Prema zvaničnim podacima, u prosjeku se iz državnog budžeta isplati dvadeset miliona eura na sudske sporove protiv organa i institucija na državnom nivou, dok ukupni izdaci na osnovu vansudskih poravnjenja nijesu dostupni.²

Na lokalnom nivou se o ovim problemima još manje zna zbog decentralizovanog načina izvještavanja koji nije uvijek proaktivan, a kako je ovo jedan od osnovnih pokazatelja sveukupnog sistema odgovornosti i upravljanja javnim finansijama u našoj upravi, cilj papira je da dodatno osvijetli zaštitu imovinsko-pravnih interesa na lokalnom nivou, sa fokusom na pitanja koja najviše ukazuju na sistem transparentnosti i odgovornosti:

- Ko štiti i zastupa interese lokalnih samouprava u sporovima?
- Koliko je opterećenje službenika koji rade na poslovima zastupanja i zaštite lokalnih samouprava?
- Da li opštine odgovorno i transparentno izvještavaju o troškovima sudskih sporova i poravnjenja i planiraju te rashode?
- Koje greške opštine najčešće plaćaju?

Važnost bavljenja ovom temom na lokalnom nivou odražava se u teškoj finansijskoj situaciji u kojoj se nalaze skoro sve lokalne samouprave u Crnoj Gori. Zaduženost, neizmirivanje obaveza i oslanjanje na dotacije sa centralnog nivoa samo su posljedice rada koji nije usklađen sa finansijskim mogućnostima, ali često i nezakonitog i neracionalnog postupanja, o čemu svjedoče i gotovi svi izvještaji Državne revizorske institucije o lokalnim samoupravama i značajan broj predmeta o korupciji na lokalnom nivou kojim se bavi Tužilaštvo.

Upravljanje javnim finansijama na lokalnom nivou jedan je od ključnih izazova sveukupne reforme javne uprave u Crnoj Gori, na šta redovno upozorava Evropska komisija. Međunarodni monetarni fond takođe u svojim preliminarnim nalazima iz marta 2018. godine upozorava na nagomilavanje opštinskih dugova.³ Analiza konsolidovane javne po-



Uprkos upozorenjima Evropske komisije i Međunarodnog monetarnog fonda, ali i podacima Ministarstva finansija i nalazima Državne revizorske institucije, malo je pažnje posvećeno upravljanju finansijama na lokalnom nivou

¹ / Milošević, Milena, Javne finansije i odgovornost uprave: Šta štiti Zaštitnik?, Institut alternativa, decembar 2016, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/javne-finansije-i-odgovornost-uprave-sta-stiti-zastitnik/>

² / Izvještaj Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore za 2016. godinu, jun 2017. godine

³ / Međunarodni monetarni fond, CRNA GORA: Završna izjava Misije o konsultacijama za 2018. u vezi sa Članom IV, mart 2018, dostupno na: <http://www.imf.org/external/lang/bosnian/np/ms/2018/ms030718b.pdf>

trošnje u 2016. i 2017. govori da je visina izdataka za otplate obaveza iz prethodnih godina oko 17% od ukupnih izdataka na lokalnom nivou.⁴

U tom kontekstu, odgovorno postupanje i upravljanje resursima na lokalnom nivou, kroz istraživanje o procesu planiranja budžeta i rashoda za sudske sporove i mjere predupređenja grešaka koje koštaju lokalne samouprave, još više dobija na značaju. Dok se na centralnom nivou, za sporove protiv ministarstava isplaćuje novac iz državnog trezora, a ne iz njihovih budžeta, svaka lokalna samouprava plaća greške iz svog budžeta, što bi trebalo da posluži kao dodatni motiv da se postupanje bolje evidentira, neodgovorno postupanje sankcioniše, te time preduprije greške koje mogu skupo koštati.

Ključni strateški dokument u ovoj oblasti, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, odnosi se isključivo na nivo centralne vlade i ne obuhvata lokalne samouprave.

Više od polovine građana Crne Gore smatra da uprava ne troši budžet namjenski

Strategija reforme javne uprave 2016-2020. sadrži poglavlje o lokalnoj samoupravi, i u okviru njega, dio o finansijskom aspektu rada opština, ali je ista obrađena na površan način, uz korišćenje zastarjelih podataka i bez pronalaženja rješenja za ključne probleme koji opterećuju sistem lokalne samouprave.⁵

Razlog više da ova tema bude jedna od prioriteta u daljem reformskom procesu jeste i nepovjerenje građana Crne Gore u način raspolaganja budžetom: već dvije godine zaredom 57% građana smatra da uprava ne troši novac namjenski.⁶

Potrebne informacije većinom smo prikupili putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Tokom istraživanja, poseban problem predstavljalo je često kašnjenje lokalnih samouprava u pružanju odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Takođe, suočili smo se i sa visokim troškovima postupka. Opština Pljevlja je, za troškove postupka za pristup analitičkim karticama, Institutu alternativa tražila blizu 1.500 eura, pa je, iako formalno dozvoljen pristup, on bio suštinski onemogućen.

Sprovedena je i analiza dokumenata, u prvom redu odluka o organizaciji opština i završnih računa budžeta, kako bi se predstavile različite verzije institucionalnog okvira za zaštitu imovinsko-pravnih interesa na lokalnom nivou.

⁴ / Analiza konsolidovane javne potrošnje za 2016. i 2017. godinu, Ministarstvo finansija

⁵ / Reforma lokalne samouprave - bez učešća lokalnih samouprava?, Institut alternativa, decembar 2015, dostupno na: <http://mojgrad.me/vijesti/384/Reforma-lokalne-samouprave-bez-ucešća-lokalnih-samouprava?>

⁶ / Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, Percepcija javne uprave, februar 2018. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/percepcija-javne-uprave-istrazivanje/>

Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, Percepcija javne uprave, jul 2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/percepcija-javne-uprave-istrazivanje-javnog-mnjenja/>

U prvom dijelu pružamo osvrt na organe koji štite i zastupaju lokalne samouprave u sudskim sporovima, dok smo u drugom dijelu analizirali podatke koji se odnose na planiranje rashoda za sudske sporove, na evidenciju i izvještavanje o sudskim sporovima. S obzirom na obim i složenost detaljnijih informacija o rashodima, evidenciji i izvještavanju, u tom dijelu naročito smo se fokusirali na četiri lokalne samouprave: Ulcinj, Pljevlja, Kolašin i Glavni grad Pogorica. Ovim lokalnim samoupravama tražili smo ukupne brojeve arhiviranih predmeta u kojima su bile tužioci, odnosno tužene strane, vrijednosti arhiviranih predmeta, iznose troškova sudskih postupaka, kako bismo stekli bolju sliku o iznosima koji se troše za ove postupke. Dodatno smo tražili Pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalnih samouprava koji rade na poslovima zastupanja i zaštite kao i spiskove zaposlenih u tim organima, kako bismo mogli procijeniti opterećenje zaposlenih. Na kraju, pokušali smo da dobijemo i analitičke kartice za budžetske linije na kojima se vode izdaci za sudske sporove. Treći dio istraživanja posvećen je preporukama za bolje izvještavanje i bolje praćenje uzroka problema, kroz unapređenje evidencija i izvještavanja o sudskim sporovima, dok rad na zaštiti i zastupanju mora biti praćen proaktivnošću i iniciranjem alternativnih rješenja sporova koji će smanjiti troškove postupaka.

KO ŠTITI OPŠTINSKU IMOVINU?

Dok na državnom nivou, pred sudovima i drugim organima državu zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, svaka lokalna samouprava ima poseban organ za zaštitu svoje imovine i prava. Zakon o državnoj imovini određuje da zaštitu imovinsko-pravnih interesa opštine vrši organ koji odredi opština, koji u vršenju te funkcije ima položaj zakonskog zastupnika pravnog lica.



Imovinu 10 opština u Crnoj Gori štite sekretarijati, a 10 direkcije. Ovi organi u nekim opštinama imaju samo zadatak zastupanja i zaštite, dok je u nekim ovo samo dio poslova koje imaju u svojoj nadležnosti. Posebnog Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa ima Andrijevica, imovinu Petnjice štiti organ ili stručno lice koje odredi predsjednik opštine, dok poslove zaštite interesa i zastupanje opštine Kolašin vrši služba Glavnog administratora.⁷

U Direkciji za imovinu opštine Pljevlja radi devet službenika i namještenika, od čega njih troje radi na poslovima zastupanja Opštine pred pravosudnim i drugim organima⁸, pa ukupan broj od 36

⁷ / Podatak iz analiziranih Odluka o načinu rada i organizacije svih lokalnih samouprava

⁸ / Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova Direkcije za imovinu, Opština Pljevlja, maj 2016. godine

sporova tokom 2017. godine u kojoj je ova opština bila jedna od strana u sporu⁹, pokazuje da je svako od zaposlenih na ovim poslovima zastupao Opštinu i njene interese u prosjeku u 12 sporova.

Sa druge strane, broj postupaka nam govori da službenici u podgoričkoj Direkciji za imovinu imaju više posla. Ipak, spisak zaposlenih koji nam je dostavljen putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama ne sadrži i zvanja službenika, pa nije moguće sa sigurnošću govoriti o tačnom opterećenju zaposlenih. Sektor za zaštitu imovinskih prava i interesa Glavnog grada bi trebalo da zapošljava devet službenika i namještenika¹⁰, a na 475 pravosnažno okončanih parničnih predmeta u 2017. godini, prosječan broj ovih predmeta po službeniku je više od 50.¹¹

U Opštini Ulcinj bi na poslovima zaštite i zastupanja trebalo da radi takođe devet službenika, što na broj od okončana 83 parnična predmeta u 2017. godini¹² iznosi devet parničnih predmeta po službeniku. U Službi Glavnog administratora Opštine Kolašin sistematizovano je, i popunjeno, jedno radno mjesto za ove poslove na oko 50 tužbi i u 2016. i u 2017. godini. Dakle, i broj predmeta i broj zaposlenih na ovim poslovima variraju od opštine do opštine.

NEPRECIZNO PLANIRANJE RASHODA ZA SUDSKE SPOROVE

Lokalne samouprave na različitim linijama prikazuju izdatke za sudske postupke, što ograničava analitičko praćenje ovih troškova.

Sredstva za isplate troškova sudskih postupaka na lokalnom nivou ne planiraju se u skladu sa stvarnim potrebama. S obzirom na prirodu sudskih sporova, nemoguće je da lokalne samouprave sa apsolutnom preciznošću predvide sporove i troškove koji će zbog njih nastati. Ipak, imajući u vidu da sporovi često traju dugo, moguće je do određene mjere predvidjeti okviran iznos koji bi mogao biti potrošen u ove svrhe. Loše planiranje sredstava u budžetu za sudske sporove može biti pokazatelj loše ili nepotpune evidencije o tužbama i tužbenim zahtjevima. Lokalne samouprave različito evidentiraju ove izdatke, pa je skoro nemoguće sa sigurnošću tvrditi koliko je ukupno isplaćeno za sudske sporove.

Glavni grad Podgorica ove troškove prikazuje na poziciji Otplata duga - Otplata obaveza iz prethodnog perioda, a Opština Kolašin na Otplata obaveza iz prethodnih godina i Ostalo. Opština Pljevlja ove izdatke vodi na poziciji Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka i sudskih presuda, a Opština Ulcinj na dvije pozicije: Otplata obaveza iz prethodnog perioda i Troškovi sudskih postupaka.

⁹ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, br. 032-200/2018-3, Opština Pljevlja, 21. februar 2018.

¹⁰ / Iako je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za imovinu usvojen 2013, a mijenjan 2014. i 2016, upravo zbog povećanog obima posla sa tendencijom daljeg rasta, od tada nije bilo izmjena.

¹¹ / Izvještaj o radu za 2017. godinu, Direkcija za imovinu, Glavni grad Podgorica

¹² / Izvještaj o radu za 2017. godinu, Sekretarijat za zaštitu imovine, Opština Ulcinj, mart 2018.

Pozicije	2016.			
	Glavni grad Podgorica	Opština Kolašin	Opština Ulcinj	Opština Pljevlja
Otplata duga – otpлата obaveza iz prethodnog perioda	2.910.197,86		2.951.621,78	
Otplata obaveza iz prethodnih godina		762.248,14		
Troškovi sudskih postupaka		0	14.109,20	
Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka i sudskih presuda				135.853,47

Tabelarni prikaz vođenja troškova na različitim pozicijama u okviru Završnih računa budžeta lokalnih samouprava za 2016. godinu



Glavni grad je na osnovu pravosnažnih presuda i u 2016. godini isplatio četiri puta više nego što je to planirao. Naime, budžet Glavnog grada je 2016. godine sa linije Otplata duga – otpлата ostalih obaveza planirao 649.000 EUR, a potrošio 2.910.197,86 EUR, od čega se najveći dio, 2.701.616,25 EUR, odnosi upravo na izvršenje pravosnažnih sudskih presuda.¹³

Dok je Glavni grad planirao manje, Opština Kolašin je na ovoj budžetskoj liniji planirala više i pogriješila u procjeni za oko 100.000 eura.¹⁴

Dodatno, Opština Kolašin nam je odgovorila da je iznos troškova sudskog postupka¹⁵ bio nešto više od 56.000 EUR za 2016, i skoro 44.000 za samo prvu polovinu 2017. godine.

Tokom dvije godine, 2016. i 2017, protiv opštine Kolašin i njenih organa vlasti, uloženo je više od 90 tužbi, čije su vrijednosti tužbenih zahtjeva najmanje 129.000 EUR.¹⁶

Međutim, tužbeni zahtjevi nijesu jedino što onaj koji izgubi spor mora da plati. Uz iznos koji sud dosudi, presudom se najčešće nalaže plaćanje troškova sudskih postupaka, zatezne kamate i troškova vještačenja.

Značajne izdatke za budžet predstavljaju i isplate kamata, troškovi sudskog postupka, i dodatna vještačenja, iako lokalne samouprave o tome ne izvještavaju transparentno

Ipak, podaci koje lokalne samouprave troše na kamate, sudski postupak i dodatna vještačenja nijesu jasno vidljivi ni u izvještajima o radu, niti u analitičkim karticama.

¹³ / Završni račun budžeta Glavnog grada Podgorica za 2016. godinu, 25. april 2017. godine

¹⁴ / Završni račun budžeta Glavnog grada Podgorica za 2016, Završni račun budžeta Opštine Kolašin za 2016.

¹⁵ / Podatak koji smo tražili uključuje sudske troškove, zatezne kamate i troškove izvršenja sudskih odluka, odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Opština Kolašin, 04-448/up-3, 20. novembar 2017.

¹⁶ / Analiza tužbi dostavljenih kroz odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Opština Kolašin



Državna revizorska institucija upozorila je u Reviziji završnog računa Opštine Pljevlja za 2016. da najveći izdatak predstavljaju upravo **isplate kamata i troškova postupka**.¹⁷

Opština Pljevlja, sve izdatke vezane za sporove vodi na jednoj budžetskoj liniji, *Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka*, za šta je potrošeno 135.853 eura tokom 2016. godine.¹⁸ Za period od početka 2016. do kraja prve polovine 2017. godine vrijednost arhiviranih sporova koje je vodila Direkcija za imovinu bila je skoro pola miliona eura.¹⁹

U namjeri da dodatno provjerimo kako se evidentiraju troškovi na ovim budžetskim linijama i koliki su bili, lokalnim samoupravama tražili smo analitičke kartice svih isplata iz budžeta sa pozicija *Otplata obaveza iz prethodnog perioda i Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka* za 2016. i 2017. godinu, zajedno sa dokumentima koji služe kao osnova za isplate, ali nam je pristup informacijama bio znatno otežan. Od Opštine Ulcinj dobili smo analitičke kartice, bez pratećih dokumenata, iz kojih se može zaključiti koliko se novca troši na isplate prema sudskim odlukama, ali ne u potpunosti, s obzirom na to da postoje isplate označene kao „ostalo“, „prinudna naplata“ i slične neodređene kategorije koje otežavaju potpun pristup informacijama.

Uvidom u analitičke kartice opštine Ulcinj sa pozicije *Otplata obaveza iz prethodnog perioda* možemo vidjeti samo dvije prinudne naplate u vrijednosti više od 8.000 eura, a na istoj poziciji za 2017. godinu nešto više od 105.000 eura.²⁰

Od Glavnog grada nijesmo dobili nikakav odgovor, dok nam je Opština Pljevlja nam za pristup informacijama tražila skoro 1.500 eura.

Uvidom u analitičke kartice Opštine Ulcinj, može se vidjeti da se izdaci koji su podvedeni pod ove dvije kategorije odnose na razne svrhe: uplata troškova vansudskog poravnanja, troškovi prinudne naplate, uplata na osnovu presude, kompenzacija na osnovu presude, uplata po sudskom poravnanju i slično. U određenim slučajevima, troškovi iste prirode su svrstani u jednoj i u drugoj kategoriji izdataka.

Analitičke kartice Opštine Kolašin pokazale su da se dio izdataka za glavni dug, troškove parničnog postupka, vodi i na liniji *Ostalo*.²¹

¹⁷ / Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Pljevlja za 2016. godinu, Državna revizorska institucija, oktobar 2017. godine

¹⁸ / Ibid.

¹⁹ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, br. 032-1214/2017-5, 23. novembar 2017.

²⁰ / Analitičke kartice za budžetske linije 4631 – *Otplata obaveza iz prethodnog perioda* i 4192 – *Troškovi sudskih postupaka*, za 2017. godinu, Opština Ulcinj

²¹ / Analitičke kartice Opštine Kolašin za budžetske pozicije 4630 - *Otplata obaveza iz prethodnog perioda* i 4199 - *Ostalo*, za 2016. i 2017. godinu

Posljedice različitog evidentiranja ovih troškova su nemogućnost jasnog uvida, nedostatak transparentnosti i otežavanje analitičkog praćenja obima problema.

Različite prakse u knjiženju ove vrste troškova uzrokovane su, sa jedne strane, previše opštim definicijama kategorija izdataka u Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, gdje definicije svih linija izdataka koje koriste lokalne samouprave ostavljaju prostor za različita tumačenja.

Takođe, uzrok je i nedovoljna pažnja usmjerena na kvalitet i jedinstvenost finansijskog izvještavanja na lokalnom nivou, što od lokalnih samouprava, što od Ministarstva finansija, koje ne čini ništa da bi zaustavilo nejednako finansijsko izvještavanje. Praksu različitog izvještavanja o istim troškovima smo uočili i na primjeru transfera, ugovora o djelu²², dok o drugim primjerima svjedoče izvještaji o reviziji Državne revizorske institucije.

ZAŠTO GRAĐANI TUŽE LOKALNE SAMOUPRAVE?

Slično kao i država, lokalne samouprave mnogo su češće tužene, nego što su tužioci. Opština Kolašin je tokom 2016. i 2017. godine tužena 95 puta, a tužila je devet puta.²³ Od ukupnog broja tužbi protiv Opštine Kolašin, **njih 66 se odnose na radne sporove**: službenici su najčešće tužili Opštinu radi naknade štete za neiskorišćeni godišnji odmor.



Najčešće tužbe protiv lokalnih samouprava su radni sporovi

Iz tužbi uložениh protiv Opštine Ulcinj, vidimo da su razlozi tužbi sporovi iz oblasti radnog odnosa i utvrđivanje prava svojine na određenom zemljištu.²⁴

Od Glavnog grada nijesmo dobili akte u kojima je prethodnih godina

Glavni grad bio tužilac, odnosno tužena strana, pa nije moguće sa sigurnošću utvrditi koja je vrsta sporova dominantna. Ipak, u izvještajima o radu Direkcije za imovinu Glavnog grada, navodi se da se predmeti okončani na štetu Glavnog grada uglavnom odnose na **naknade štete zbog eksproprijacije zemljišta i povodom povrede pojedinih prava iz radnog odno-**



²² / Bogojević, Ivana, Transparentost lokalnih transfera: Kako troši moj grad?, Institut alternativa, jul 2017, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/transparentost-lokalnih-transfera-kako-trosi-moj-grad/>

²³ / Analiza tužbi dostavljenih kroz odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Opština Kolašin

²⁴ / Analiza tužbi dostavljenih kroz odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Opština Ulcinj, br 09-437/17, januar 2018.

sa tokom 2015. i 2016. godine²⁵, odnosno samo na **radne odnose** u 2017. godini.²⁶ Ukupan broj parničnih sporova u kojima je Glavni grad bio jedna od strana, rastao je tokom godina.

	Ukupan broj parničnih predmeta	Pravosnažno okončano
2017.	1941	475
2016.	1216	207
2015.	746	137

Tabelarni prikaz broja parničnih postupaka koje je vodila Direkcija za imovinu Glavnog grada Podgorice²⁷

Državna revizorska institucija je navela da se protiv Opštine Pljevlja vodi 59 parničnih postupaka koji su većinom male vrijednosti ili im nije određena vrijednost, a navela je i značajnije postupke protiv Opštine, koji se kreću od nekoliko hiljada do nekoliko miliona eura.²⁸

NEDOSTUPNOST INFORMACIJA I NEPOTPUNE EVIDENCIJE O SPOROVIMA

Dok na centralnom nivou u posljednjem periodu postoji izvještavanje o sporovima protiv države i radu Zaštitnika, na lokalnim samoupravama obuhvaćenim uzorkom, ova praksa nije uspostavljena.

Ovakva praksa izostaje na lokalnom nivou u radu organa lokalne samouprave koji su njeni zakonski zastupnici. U četiri posmatrane lokalne samouprave, ne postoji redovna, proaktivna praksa izvještavanja organa zaduženih za zastupanje i zaštitu imovinsko-pravnih interesa. Zvanični izvještaji organa za zastupanje i zaštitu u nekim opštinama se ne objavljuju, već smo ih dobili kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama, dok smo u nekim opštinama do informacija došli kroz traženje pojedinačnih tužbi protiv opštine. U određenim situacijama, podaci iz izvještaja i pojedinačnih tužbi nijesu u saglasju. Takođe, lokalne samouprave ne vode evidencije vrijednosti arhiviranih sporova, a način izvještavanja o radu organa za zaštitu i zastupanje ne sadrži niz informacija koje su ključne za praćenje postupanja ovih organa i eventualni rad na suzbijanju uzroka sporova i utvrđivanju odgovornosti.

²⁵ / Tokom 2015. godine, DRI je utvrdila da je po tužbama zaposlenih Glavnog grada zbog povreda prava iz radnih odnosa Glavni grad u 2015. godini isplatio 60.512,54€ radi neisplaćenih prekovremenih sati, razlika za regres i naknade nematerijalne štete zaposlenim, dok su evidentirani i sudski sporovi na ime naknade za rad duži od punog radnog vremena u iznosu od 259.543,00€ i naknadu štete zbog nepravilne isplate plata u ukupnom iznosu od 190.000,00€, Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Glavnog grada Podgorica za 2015. godinu, decembar 2016.

²⁶ / Izvještaji o radu Direkcije za imovinu za 2015, 2016. i 2017. godinu, Glavni grad Podgorica, dobijeni kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, br. 113-067/18-135 od 1. marta 2018. godine

²⁷ / Ibid.

²⁸ / Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Pljevlja za 2016. godinu, Državna revizorska institucija, oktobar 2017.

Opština Ulcinj nam je dostavila tužbe protiv Opštine i tužbe koje je Opština uložila, dok nam Izvještaji o radu Sekretarijata za zaštitu imovine **daju drugačije podatke**. Podaci iz dostavljenih tužbi govore da je tokom 2017. godine, Opština tužila pravna i fizička lica pet puta, najčešće zbog neisplaćivanja naknade za komunalno opremanje, a da su Opštinu tužili 37 puta, zbog sporova iz oblasti radnog odnosa, ali i zbog utvrđivanja prava svojine na određenom zemljištu. Prema tim podacima, vrijednost tužbenih zahtjeva u tužbama protiv opštine Ulcinj iznosila je najmanje 168.077, ali je Opština sa svojih pet tužbi potraživala približan iznos: 140.657 EUR.²⁹

Sa druge strane, Izvještaj o radu Sekretarijata za zaštitu imovine navodi da je tokom 2017. godine protiv Opštine uložena 121 tužba, dok je ona tužila 10 puta. Predmeti se opisuju šturo, gdje je jednom rečenicom naznačeno ko je tužio Opštinu i načelni razlog zbog čega (isplata duga, naknada štete) iz koje nije moguće utvrditi najčešći razlog tužbi.

	tužilja	tužena
2017.	10	121
2016.	12	44
2015.	3	35

Podaci o tužbama u kojima je Opština Ulcinj bila jedna od strana u sporu, za period 2015-2017. godina³⁰

Opština Kolašin nam je dala podatak o iznosu troškova sudskih postupaka³¹, ali nam nije dostavila vrijednost arhiviranih sporova za isti period zbog neposjedovanja evidencije iz koje bi se takav podatak utvrdio.³²

Glavni grad Podgorica, uprkos posebnoj Direkciji koja se stara o imovini i visokim troškovima koji su prešli dva miliona eura u 2016. godini, ne vodi kompletnu evidenciju o tome koga tuži, a ko ga je tužio: kako nam je zvanično odgovoreno iz Direkcije³³ – nije nam moglo biti odgovoreno na pitanja koji je ukupan broj arhiviranih predmeta u 2016. i 2017. godine u kojim je Glavni grad bio tužilac, tuženi, kao i koji je iznos troškova sudskih postupaka koji su isplaćeni na osnovu sporova protiv Glavnog grada u istom periodu, zbog toga što bi za to Direkcija morala sačinjavati novu informaciju.

²⁹ / Analiza tužbi dostavljenih kroz odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Opština Ulcinj, br 09-437/17, januar 2018.

³⁰ / Izvještaji o radu Sekretarijata za zaštitu imovine za 2015, 2016. i 2017. godinu, Opština Ulcinj

³¹ / Podatak koji smo tražili uključuje sudske troškove, zatezne kamate i troškove izvršenja sudskih odluka.

³² / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Opština Kolašin, br. 04-448/up-3, 20. novembar 2017.

³³ / Odgovor Direkcije za imovinu Glavnog grada br. 13-067/17-233 od 1. decembra 2017. godine na zahtjev Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama upućen 1. novembra 2017. godine

Godišnji izvještaji o radu Direkcije za imovinu nijesu proaktivno objavljeni na Internet stranici Glavnog grada, već smo ih dobili putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Ovi izvještaji nijesu kompletni, te im fali čitav set podataka koji bi mogao da posluži za sveobuhvatno istraživanje i praćenje ove oblasti. Ne postoji podatak o broju tužbi koje je uložio Glavni grad, niti broj tužbi uložениh protiv Glavnog grada, koji bi mogao biti prikazan makar u vidu tabele, u kojoj bi se naznačila tužena strana, razlog spora, vrijednost spora, uz obaveznu naznaku koji je iznos dodatno utrošen za troškove sudskog postupka, zatezne kamate i troškove vještačenja. Ipak, najveća zamjerka ovim izvještajima je što **ne sadrže informaciju o ukupnom iznosu novca koji je potrošen za sudske sporove protiv Glavnog grada.**

MIRNO RJEŠAVANJE RADNIH SPOROVA - PROPUŠTENA PRILIKA

Uprkos visokim troškovima sudskih postupaka, lokalne samouprave nam nijesu dale podatke o tome da li koriste mogućnost mirnog rješavanja radnih sporova, dok Agencija za mirno rješavanje radnih sporova ovaj podatak nije mogla da nam da u potpunosti zbog tajnosti postupka.

Rijetki dostupni podaci o ovoj oblasti, bilo da su to šturi izvještaji o radu jedinica za zaštitu imovine, kopije tužbi, ili izvještaji Državne revizorske institucije ipak govore da su radni sporovi najčešći problem sa kojima se lokalne samouprave susrijeću.

Raniji nalazi Instituta alternativa govore da je zapošljavanje na lokalnom nivou slabo regulisano, što se odražava u propustima kao što su oglašavanje radnih mjesta koja su već popunjena i nesprovođenje provjere sposobnosti. Ukazivali smo i na ulogu i važnost Upravne inspekcije kada je u pitanju ova oblast, a uprkos brojnim nadležnostima inspekcije i velikom broju neriješenih inicijativa na godišnjem nivou, njeni kapaciteti ostaju ograničeni, što onemogućava efikasnu kontrolu lokalnog nivoa.³⁴

Međutim, i pored brojnih tužbi i štete koja se mjeri i stotinama hiljada, nije poznato koje lokalne samouprave koriste alternativne mogućnosti za rješavanje radnih sporova kako bi smanjile ovaj ceh. Glavni grad Podgorica nam je odbio zahtjev za slobodan pristup informacijama u ovom dijelu, zbog toga što bi pristup podrazumijevao sačinjavanje nove informacije, dok nam opštine Pljevlja i Ulcinj nisu dala specifično objašnjenje već su djelimično usvojile zahtjev, dozvoljavajući pristup drugim traženim podacima. Opština Kolašin nam je odgovorila da nije podnosila predloge za mirno rješavanje radnih sporova.³⁵

³⁴ / Đurđić, Ana, Između partijskog patronata, nepotizma i korupcije: Zapošljavanje na lokalnom nivou u Crnoj Gori, Institut alternativa, oktobar 2017, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/izmedju-partijskog-patronata-nepotizma-i-korupcije-zaposljavanje-na-lokalnom-nivou-u-crnoj-gori/>

³⁵ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, br 04-205/up-3, Opština Kolašin

Agencija za mirno rješavanje radnih sporova nam je, sa druge strane, dala tabelarne prikaze sporova u kojima je jedna od strana bila lokalna samouprava. Zbog tajnosti postupka pred ovom institucijom, podaci koji se odnose na strane u sporu redaktirane su, pa je nemoguće reći koje lokalne samouprave koriste ovu mogućnost, a koje ne.

Broj postupaka vođenih pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova	
2017.	180
2016.	28
2015.	68

Broj postupaka vođenih pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova³⁶

Novi zakon o lokalnoj samoupravi uveo je novinu u odnosu na zaštitu prava iz radnog odnosa: sada su lokalni službenici i namještenici, prije pokretanja spora pred nadležnim sudom, dužni da podnesu predlog za mirno rješavanje radnog spora, a služba je dužna da ga prihvati. Tek ukoliko se radni spor ne riješi na ovaj način, zaposleni u lokalnim samoupravama mogu tužbom pokrenuti spor pred sudom. Ova odredba bi mogla da doprinese smanjenju troškova postupaka, iako su i do sada nadležne lokalne samouprave mogle proaktivnije da koriste posredovanje za rješavanje svih sporova.

ZAKLJUČCI:

Podaci o broju sudskih sporova protiv lokalnih samouprava nijesu proaktivno objavljeni. Dobijanje pojedinih informacija u ovoj oblasti zahtijeva mnogo vremena i ilustruje koliko je teško spoljnim akterima, uključujući građane, nevladine organizacije i medije, da prate jedan od osnovnih pokazatelja odgovornosti lokalnih samouprava u Crnoj Gori.

Ni za potrebe ovog istraživanja, kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama, nismo uspjeli da prikupimo sve osnovne podatke, koji su ključni za procjenu stanja. To znači da **osnovni podaci o vrijednosti koja se godišnje izgubi**, kao ni drugi podaci važni za dalju analizu i procjenu odgovornosti lokalne samouprave, koji se odnose, između ostalog, na podatke o troškovima nastalim pored same naknade štete ili na vrijednost poravnjenja sa strankama, nijesu dostupni.

³⁶ / Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama br. 1-324/18-1, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, 13. februar 2018. godine

Za podatke o opterećenju službenika koji rade na poslovima zastupanja i zaštite imovine, u narednom periodu je potrebno sprovesti analizu koja će uzeti u obzir broj i složenost predmeta u odnosu na broj zaposlenih i njihov učinak kroz ocjene o radu.

Različite prakse u knjiženju i prikazivanju troškova za sudske sporove uzrokovane su sa jedne strane, **previše opštim definicijama kategorija izdataka** u Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, gdje definicije svih linija izdataka koje koriste lokalne samouprave ostavljaju prostor za različita tumačenja. Posljedice različitog evidentiranja ovih troškova su **nemogućnost jasnog uvida, nedostatak transparentnosti i otežavanje analitičkog praćenja obima problema.**

Trend znatnih troškova za sudske sporove neće se smanjiti ukoliko lokalne samouprave ne budu vodile evidencije o istim na napredniji i ažurniji način. Zabrinjavajuće je da ovakav zahtjev već nije došao od rukovodstava lokalnih samouprava, koje bi morale da se hvataju u koštac sa uzrocima neracionalne i nepotrebne potrošnje, ali i da utvrđuju odgovornost onih zbog kojih lokalne samouprave dolaze u poziciju da budu tužene i izložene finansijskom trošku.

Pored različitih praksi u evidentiranju ovih troškova, **lokalne samouprave ne prikazuju različite kategorije troškova**, kao što su glavni trošak, kamate, troškovi postupka, troškovi vještačenja.

Veliki broj radnih sporova u lokalnim samoupravama služi kao indikator neodgovornosti u upravljanju ljudskim resursima ili lošeg sprovođenja propisa iz oblasti radnih prava.

Insistiranje na lociranju odgovornosti za loše činjenje ili nečinjenje zbog kojeg dolazi do tužbi protiv lokalnih samouprava mora biti prioritet rukovodstava lokalnih samouprava i Ministarstva finansija, koji nad njima u dijelu finansijskog upravljanja vrši nadzor, kako bi kvalitet upravljanja na lokalnom nivou bio bolji. Trenutno, netransparentno i nedovoljno često izvještavanje sprečava sve zainteresovane strane, uključujući civilno društvo, medije i lokalne skupštine, ali i starješine u lokalnim samoupravama da blagovremeno reaguju i upozoravaju na ovakve situacije čija je krajnja posljedica šteta po budžet građana.

PREPORUKE:

MINISTARSTVO FINANSIJA BI TREBALO DA:

- pristupi izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, kako bi se precizirao način finansijskog izvještavanja o izdacima za detaljne troškove sudskih sporova, a koji bi obavezno sadržao sljedeće podatke o kategorijama troškova isplaćenih na osnovu presuda:

- iznose glavnih troškova,
- iznose kamata,
- iznose sudskih postupaka,
- iznose vještačenja;

- u postupku davanja obavezujućeg mišljenja na predlog odluke o budžetu lokalnih samouprava, zahtijeva od lokalnih samouprava istovjetan i transparentan način prikazivanja troškova planiranih za sudske troškove;

- predloži izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini, kojim će se odredbe o zaštiti i zastupanju na lokalnom nivou precizirati obavezom i detaljima o sadržaju izvještavanja ovih organa prema javnosti o svom radu, koji će obavezno sadržati:

- prikaz svake tužbe,
- podnosioca tužbe,
- razlog/vrstu spora,
- visinu tužbenog zahtjeva,
- rokove do kada je potrebno izjasniti se o tužbi i drugim potrebnim rokovima,
- podatak o službeniku koji je zadužen za rad po tužbi.

ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE ZADUŽENI ZA ZASTUPANJE I ZAŠTITU BI TREBALO DA:

- uvedu obavezu proaktivnog objavljivanja tabelnih, mašinski čitljivih izvještaja o radu na internet prezentacijama lokalnih samouprava;

- redovno obavještavaju nadležne u lokalnoj samoupravi o stanju u oblasti sudskih sporova kako bi se blagovremeno mogli inicirati sastanci sa tužiocima u cilju pokretanja vansudskih, alternativnih rješavanja sporova.

LOKALNE SAMOUPRAVE

moraju uspostaviti praksu redovnog objavljivanja analitičkih kartica, nezavisno od perioda određenog Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, tokom cijele godine.

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

treba da izvrši tematsku reviziju o izdacima na osnovu sudskih sporova na nivou svih lokalnih samouprava.

IZVORI:

- Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, Percepcija javne uprave, februar 2018. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/percepcija-javne-uprave-istrazivanje/>
- Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, Percepcija javne uprave, jul 2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/percepcija-javne-uprave-istrazivanje-javnog-mnjenja/>
- Analitičke kartice Opštine Ulcinj za budžetske pozicije 4631 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda i 4192 – Troškovi sudskih postupaka, za 2017. godinu
- Analitičke kartice Opštine Kolašin za budžetske pozicije 4630 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda i 4199 - Ostalo, za 2016. i 2017. godinu
- Analiza konsolidovane javne potrošnje za 2016 i 2017. godinu, Ministarstvo finansija
- Bogojević, Ivana, Transparentost lokalnih transfera: Kako troši moj grad?, Institut alternativa, jul 2017, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/transparentost-lokalnih-transfera-kako-trosi-moj-grad/>
- Đurnić, Ana, Između partijskog patronata, nepotizma i korupcije: Zapošljavanje na lokalnom nivou u Crnoj Gori, Institut alternativa, oktobar 2017, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/izmedju-partijskog-patronata-nepotizma-i-korupcije-zaposljavanje-na-lokalnom-nivou-u-crnoj-gori/>
- Izvještaji o radu Direkcije za imovinu za 2015, 2016. i 2017. godinu, Glavni grad Podgorica
- Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Glavnog grada Podgorica za 2015. godinu, decembar 2016.
- Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Pljevlja za 2016. godinu, Državna revizorska institucija, oktobar 2017.
- Izvještaji o radu Sekretarijata za zaštitu imovine za 2015, 2016, 2017. godinu, Opština Ulcinj
- Izvještaj Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore za 2016. godinu, jun 2017.
- Međunarodni monetarni fond, Crna Gora: Završna izjava Misije o konsultacijama za 2018. u vezi sa Članom IV, mart 2018, dostupno na: <http://www.imf.org/external/lang/bosnian/np/ms/2018/ms030718b.pdf>
- Milošević, Milena, Javne finansije i odgovornost uprave: Šta štiti Zaštitnik?, Institut alternativa, decembar 2016, dostupno na <http://institut-alternativa.org/javne-finansije-i-odgovornost-uprave-sta-stiti-zastitnik/>
- Odluke o načinu rada i organizacije lokalnih samouprava
- Pravilnik o izmjenama o dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za imovinu Glavnog grada Podgorica, jul 2016. godine
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova Direkcije za imovinu, Opština Pljevlja, maj 2016. godine
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Sekretarijata za zaštitu imovine, Opština Ulcinj, maj 2015. godine
- Reforma lokalne samouprave - bez učešća lokalnih samouprava?, Institut alternativa, decembar 2015, dostupno na: <http://mojgrad.me/vijesti/384/Reforma-lokalne-samouprave-bez-ucešća-lokalnih-samouprava?>
- Završni račun budžeta Glavnog grada Podgorica za 2016. godinu, 25. april 2017.
- Završni račun budžeta Opštine Kolašin za 2016. godinu, 7. decembar 2017.
- Završni račun budžeta Opštine Pljevlja za 2016. godinu, 15. maj 2017.
- Završni račun budžeta Opštine Ulcinj za 2016. godinu, 24. novembar 2017.

Naziv publikacije:

Opštine pred sudom: Između neodgovornosti i zaštite lokalnih interesa

Izdavač: **Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača: **Stevo Muk**

Urednik: **Stevo Muk**

Autorka: **Aleksandra Vavić**

Ekspertska podrška: **Marko Sošić**

Saradnici u istraživanju: **Miljana Babić, Dragana Jaćimović, Mikan Medenica, Nazif Velić, Amra Strujić**

Prelom i dizajn: **Ana Jovović**

Podgorica, maj 2018. godine.

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturne su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

Projekat "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Projekat sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Cilj projekta je unapređenje praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

MOJA UPRAVA

WWW.MOJAUPRAVA.ME