

## TRANSPARENTNOST LOKALNIH TRANSFERA: KAKO TROŠI MOJ GRAD?



### SAŽETAK

Imajući u vidu da lokalne samouprave nisu proaktivne u objavljivanju podataka o svojoj potrošnji i detaljnije analitike iste u svojim finansijskim izvještajima<sup>1</sup>, predmet ovog istraživanja je transparentnost dvije vrste izdataka - transfera za socijalnu zaštitu i transfera za institucije, pojedince, nevladin i javni sektor.

Jednokratne socijalne ili novčane<sup>2</sup> pomoći su oblik socijalne zaštite, ali se u finansijskim izvještajima lokalnih samouprava one ne klasifikuju kao "42 - transferi za socijalnu zaštitu" već na poziciji "43 - transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru". Ovakva budžetska klasifikacija nije usklađena sa odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti<sup>3</sup>, koji jednokratnu novčanu pomoć definiše kao materijalno davanje u oblasti socijalne zaštite, namijenjeno materijalno ugroženom stanovništvu.

Jednokratne socijalne pomoći se opredjeljuju i pojedincima koji se ne nalaze u teškoj materijalnoj situaciji, pa su tako pojedine lokalne samouprave ova sredstva dijelile u svrhu sponzorstava, održavanja i učestvovanja na kulturnim manifestacijama, sportskim takmičenjima i sl. Tako je Prijestonica Cetinje u prvoj polovini 2016. nenamjenski utrošila 1,443 €. U opštini Nikšić nije regulisan sistem davanja socijalne pomoći<sup>4</sup>, pa se tako sa iste pozicije isplaćuje pomoć za one u teškoj materijalnoj situaciji, ali i za one kojima je pomoć potrebna zarad otvaranja izložbe slika, štampanja knjiga, renoviranja kancelarija u mjesnim zajednicama itd. Na ovakve izdatke, opština je u prvoj polovini 2016. utrošila 1.685 €. Za sponzorstva koja se evidentiraju u okviru jednokratnih socijalnih pomoći utrošeno je 9.751€, u istom periodu. U periodu 2013. do 2015. najviše novca na transfere za socijalnu zaštitu utrošila je opština Bijelo Polje, 397.987,57 €.

Analitičke kartice ne obuhvataju podatke o svrsi isplate za pojedine lokalne samouprave, pa tako nije jasno u koje je svrhe Glavni grad u 2015. utrošio 254,993 € sa pozicije "4316 - jednokratne socijalne pomoći". Oznaka "pomoć" u okviru svrhe isplate ne čini transparentnim trošenje ovih sredstava. Kontrolu sadržaja i forme analitičkih kartica ne vrši nijedna institucija, dok sve opštinske odluke o dodjeli jednokratnih socijalnih pomoći osiguravaju diskreciono pravo predsjednika opštine da odlučuje o njihovoj dodjeli.

1 / Godišnjim odlukama o budžetu i završnim računima budžeta

2 / Pojam je terminološki neusklađen; Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 027/13) prepoznaje jednokratne novčane pomoći, a Pravilnik o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština ("Službeni list Crne Gore, broj 2/2013"), prepoznaje jednokratne socijalne pomoći, na poziciji "4316".

3 / ("Službeni list CG", br. 027/13)

4 / Opština jedina ne posjeduje interni akt o dodjeli jednokratnih socijalnih pomoći.

Transparentnost i kontrolu transfera treba unaprijediti, kroz proaktivno finansijsko izvještavanje opština u toku godine, ne samo uoči izbora, usklađivanje odredaba o jednokratnim socijalnim pomoćima između postojećih akata<sup>5</sup>, kako bi se ovi izdaci evidentirali kao socijalna zaštita, u cilju kreiranja stvarne slike socijalne politike u Crnoj Gori, i kontrolu diskrecionog odlučivanja o dodjeli ovih pomoći.

## UVOD

Budžeti lokalnih samouprava se ne kontrolišu dovoljno, a mehanizmi kontrole lokalnih finansija su slabi. **Lokalni parlamenti** kasno usvajaju završne račune budžeta lokalnih samouprava, jer izvršne vlasti često probijaju rok u kojem je potrebno iste dostaviti na raspravu. **Unutrašnja revizija**, koja treba da omogući funkcionisanje unutrašnjih finansijskih kontrola, nije u funkcionalna u svim opštinama<sup>6</sup>. **Komercijalna revizija** završnih računa budžeta prikazuje kumulativne troškove lokalnih samouprava, sa fokusom na pogrešne iskaze u finansijskim izvještajima, bez dublje analitike troškova i preporuka za njihovo bolje finansijsko poslovanje.

**Uvidom u izvještaje komercijalne revizije završnih računa budžeta 19 lokalnih samouprava za 2014. godinu, nije dostupna detaljna analitika potrošnje transfera za socijalnu zaštitu i transfera za institucije, pojedince, NVO i javni sektor. Za poslovanje tri opštine, Rožaje, Plav, Cetinje, date su preporuke zarad veće kontrole dodjele jednokratnih novčanih pomoći, kao i sredstava za sport. Za dvije lokalne samouprave, Bijelo Polje i Bar, nisu dostupni podaci o ovim izdacima.**

Transferi za socijalnu zaštitu i transferi za institucije, pojedince, NVO i javni sektor, su izdaci diskrecione prirode. Oni nisu ograničeni brojem zaposlenih, veličinom duga ili planom uređenja prostora, a odlikuje ih manjak transparentnosti. Cilj istraživanja je ispitivanje načina potrošnje ovih izdataka<sup>7</sup>, sa posebnim osvrtom na proaktivnost njihovog objavljivanja i njihovu svrsishodnost.

**5** / Pravilnika o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština ("Službeni list Crne Gore, broj 2/2013") i Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 027/13)

**6** / 14 od 15 lokalnih samouprava koje su u obavezi, uspostavilo je službu za unutrašnju reviziju, među kojima opštine Budva i Danilovgrad nisu sistematizovale radna mjesta za unutrašnje revizore, opština Bijelo Polje nije odredila rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju, dok opština Plav još uvijek nije uspostavila ovu jedinicu, iako je u obavezi. Četiri lokalne samouprave, Žabljak, Plužine, Mojkovac i Šavnik su svoje poslove povjerile drugim lokalnim samoupravama. Od 23 lokalne samouprave, 15 je obavezno da uspostavi službu za unutrašnju reviziju, ostatak bi trebalo da povjeri ove poslove drugim lokalnim samoupravama ili organima, u skladu sa Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 73/08, 20/11 i 30/12). Konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru 2016, jun 2017.

**7** / "42 - transferi za socijalnu zaštitu" i "43 - transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru", Klasifikacija prema Pravilniku o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština ("Sl. list RCG", br. 35/05, 37/05, 81/05 od 29.12.2005, 02/13 od 04.01.2013)

## OPŠTINE NISU PROAKTIVNE U OBJAVLJIVANJU BUDŽETSKIH PODATAKA

Lokalne samouprave ne objavljuju podatke o svojim izdacima na internet stranicama, već je većinu podataka moguće dobiti jedino putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Međutim, one nerijetko probijaju zakonski rok u dostavljanju ovih informacija<sup>8</sup>, zbog čega je Institutu alternativa bilo potrebno gotovo godinu dana da prikupi dokumentaciju od većine lokalnih samouprava. Pored zahtjeva za slobodan pristup informacijama, podaci su prikupljeni i kroz evidencije Ministarstva finansija, kao i završne račune budžeta lokalnih samouprava.

Institut alternativa je putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama tražio finansijsku dokumentaciju od svih opština, izuzev opštine Gusinje sa kojom nije uspio stupiti u kontakt u vrijeme pisanja ovog izvještaja<sup>9</sup>. Za pomenute transfere u 2015. i prvoj polovini 2016. godine traženi su: ukupni iznosi za obje kategorije transfera, sa strukturom rashoda i prapatnom dokumentacijom (ugovori, rješenja, odluke) kojom se pravdaju ovakvi troškovi.<sup>10</sup>

Opštine nisu poštovala zakonski rok od 15 dana u kojem su dužne dostaviti rješenje o zahtjevu, a onda kada bi ga dostavile ono bi bilo nepotpuno, ili bi ukazivalo na pogrešnu primjenu materijalnog prava. Problemi na koje smo nailazili ticali su se i nedostavljanja prateće dokumentacije u vidu odluka i rješenja o jednokratnim socijalnim pomoćima, pozivanjem na zaštitu ličnih podataka korisnika ove pomoći. IA je iz pomenutih razloga uputio sedam žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZPL), četiri zbog ćutanja administracije opštine Budva, Kolašin<sup>11</sup>, Ulcinj<sup>12</sup>, Rožaje. Zbog pogrešne primjene materijalnog prava u nedostavljanju potpune dokumentacije i skrivanja podataka uputili smo žalbu na rješenje opštine Kotor, Pljevlja i Kolašin ili pak zbog povreda pravila postupka u nedostavljanju dokumentacije nakon uplate troškova, u slučaju opštine Ulcinj. Konačno, pristup informacijama ostvaren je za 20 lokalnih samouprava, za 2015. i 21 za prvih pet mjeseci 2016, nakon godinu dana. Troškovi postupka iznosili su 680€, a AZLP je donijela rješenja kojima se usvaja devet žalbi, upućenih opštini Kotor, Pljevlja, Rožaje, Kolašin, Ulcinj, Bijelo Polje i Budva. Prije nego li je AZLP usvojila žalbe, opština Budva, Kolašin i Ulcinj su dostavile traženu dokumentaciju za 2015. godinu. Opština Bijelo Polje još uvijek to nije učinila.

**8** / Zakonski rok za dostavljanje informacija je 15 dana prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 30/17)

**9** / Nedostupan kontakt u bazi podataka Zajednice opština Crne Gore <https://goo.gl/aai9rC>

**10** / Traženi su sljedeći podaci: Analitičke kartice svih isplata iz budžeta u toku 2015. godine, sa pozicije 471 Tekuća budžetska rezerva, sa dokumentima koji služe kao osnova za isplatu (odluke, rješenja, ugovori, itd.); Ukupan iznos budžetskih sredstava koji je u 2015. i u prvih pet mjeseci 2016. godine potrošen na poziciji 42 Transferi za socijalnu zaštitu, sa strukturom rashoda; Ukupan iznos budžetskih sredstava koji je za isti period potrošen na poziciji 43 Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, sa strukturom rashoda; Analitičke kartice svih isplata iz budžeta sa pozicije 4316 Transferi za jednokratne socijalne pomoći, sa dokumentima koji služe kao osnova za isplatu (odluke, rješenja, ugovori, itd.); Analitičke kartice svih isplata iz budžeta sa pozicije 4318; Ostali transferi pojedincima, sa dokumentima koji služe kao osnova za isplatu (odluke, rješenja, ugovori, itd.); Analitičke kartice svih isplata iz budžeta u toku prvih pet mjeseci 2016. godine, sa pozicije 4191 Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, sa dokumentima koji služe kao osnova za isplatu (odluke, rješenja, ugovori, itd.).

**11** / Opština je nakon podnošenja žalbe odgovorila na zahtjev, dostavivši nepotpune informacije.

**12** / Opština je nakon podnešene žalbe donijela rješenje kojim se zahtjev usvaja.

## SADRŽAJ I FORMA ANALITIČKIH KARTICA BEZ KONTROLE

Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru se odnose na plaćanja bez odgovarajućeg činjenja protivusluge. To znači da opština opredjeljuje novac za transakcije između učesnika u javnoj potrošnji, nosilaca javne potrošnje, nevladinog sektora i pojedinaca, pod uslovom da nemaju komercijalni karakter. Na ovaj način se novac izdvaja za javna preduzeća čiji je osnivač data opština, nevladine organizacije, političke stranke, partije i udruženja koja djeluju na teritoriji opštine, za nagrade pojedincima kao zaslužnim građanima, studentske stipendije, rješavanje stambenih pitanja i liječenje građana, poboljšanje materijalnog položaja boraca itd.<sup>13</sup>

Strukturu izdataka za pomenute transfere prikazuju analitičke kartice, koje se najčešće objavljuju na internet stranicama opština, prije i nakon parlamentarnih ili lokalnih izbora, kada za to postoji zakonska obaveza.<sup>14</sup> Tako su sve lokalne samouprave objavljivale analitičke kartice uoči parlamentarnih izbora 2016, sa podacima o potrošnji iz tekuće budžetske rezerve i socijalnim davanjima.

Dobar primjer proaktivnog objavljivanja analitičkih kartica u 2016. godini dale su opština Nikšić, Pljevlja, Plužine, Šavnik.<sup>15</sup> U pojedinim slučajevima ova zakonska obaveza se izbjegavala, pa su se objavljivali nepotpuni podaci u analitičkim karticama, bez detaljnog uvida u svrhu isplate. Tako Glavni grad, Bijelo Polje, Budva, Kotor, Tivat, Danilovgrad, Rožaje nisu objavili podatke o svrsi potrošnje u analitičkim karticama, nedjelju dana nakon raspisivanja izbora. Opština Danilovgrad je jedina koja ni mjesec dana nakon okončanja izbora<sup>16</sup> nije objavila podatke o svrsi isplate,<sup>17</sup> dok su ostale navedene opštine to učinile. Glavni grad je podatke o socijalnim davanjima, sa svrhom isplate objavio tek za poslednjih 15 dana, uoči izbora.<sup>18</sup>

*Ovakva praksa Glavnog grada karakteriše i izvještavanje u 2015. godini, pa tako nije poznato u koje svrhe je Glavni grad dodijelio 254.993,05 € sa pozicije "4316 - jednokratne socijalne pomoći", jer taj podatak nije dostupan za fiskalnu 2015, na analitičkim karticama u koje je Institut alternativa ostvario uvid.*

<sup>13</sup> / Pravilnik o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština ("Sl. list RCG", br. 35/05, 37/05, 81/05 od 29.12.2005, 02/13 od 04.01.2013)

<sup>14</sup> / Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, ("Službeni list CG", br. 52/2014)

<sup>15</sup> / Izvještaj o parlamentarnim izborima, MANS, decembar 2016, str. 12.

<sup>16</sup> / Lokalne samouprave su obavezne da mjesec dana nakon završetka izbora objavljuju analitičke kartice, shodno čl. 28 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. List Crne Gore", br. 52/2014)

<sup>17</sup> / Izvještaj o parlamentarnim izborima, MANS, decembar 2016, Aneks 1- Pregled institucija čije je proaktivno objavljivanje analitičkih kartica pratio MANS, str. 95

<sup>18</sup> / Izvještaj o parlamentarnim izborima, MANS, decembar 2016, str. 18

Izdvajanja Glavnog grada za jednokratne socijalne pomoći su postepeno rasla u protekle tri godine, pa je tako u 2013. utrošeno 219,123 €, a u 2015. godini 254,993€. <sup>19</sup>

Forma analitičkih kartica nije definisana nijednim propisom, pa se lokalne samouprave razlikuju u formi koju sačinjavaju. Dodatno, formu i sadržaj analitičkih kartica ne kontroliše nijedna institucija. U nadležnosti je Agencije za sprečavanje korupcije da kontroliše, shodno Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja<sup>20</sup>, da li lokalne samouprave objavljuju analitičke kartice na internet stranicama uoči izbora, ali ne i tačnost i potpunost prikazanih podataka. Analitičke kartice obično sadrže datum plaćanja, konto, opis konta, podatak o primaocu sredstava, njegov račun, svrhu isplate i iznos. Međutim, to nije slučaj sa svim lokalnim samoupravama. U nastavku slijedi primjer tri analitičke kartice za 2016. koje prikazuju izdatke za jednokratne socijalne pomoći, Glavnog grada, opštine Plav i opštine Kotor, koje se među sobom razlikuju.

Na analitičkim karticama Glavnog grada za prvih pet mjeseci fiskalne 2016, sa pozicije "4316", koja se odnosi na jednokratne socijalne pomoći, nije objavljen period u kojem su isplate vršene kao ni opis konta. To znači da je Glavni grad u ovom periodu utrošio 118.680€ jednokratnih socijalnih pomoći, ne navodeći njihovu svrhu. Isti slučaj je i sa tekućom budžetskom rezervom, iz koje je utrošeno 163,230 € u 2015. godini.

Analitička kartica										
Fiskalna godina: 2016										
Stavka budžeta:		43160000001								
Šifra org.	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Primalac	Račun primaoca	Duguje	Potražuje	
080001	25/01/2016	25/01/2016	00028	01	43160000001	NIKSICKA BANKA	43160000001	50,00 €	0,00 €	
080001	25/01/2016	25/01/2016	00029	01	43160000001	NIKSICKA BANKA	43160000001	70,00 €	0,00 €	
080001	25/01/2016	25/01/2016	00030	01	43160000001	NIKSICKA BANKA	43160000001	50,00 €	0,00 €	

Uvid u analitičke kartice koje je IA dobio slobodnim pristupom informacijama

Opština Plav je na pogrešan način evidentirala primaoca određenih sredstava, navodeći opis konta.

Stavka budžeta:		43161100000 jednokratne pomoći									
Šifra org.	Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Opis konta	Primalac	Račun primaoca (Poziv na broj)	Svrha iznoske	Duguje	Potražuje
010001	01/02/2016	01/02/2016	0025	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	80,00 €	0,00 €
010001	05/02/2016	05/02/2016	0027	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	200,00 €	0,00 €
010001	09/02/2016	09/02/2016	0030	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	100,00 €	0,00 €
010001	10/02/2016	10/02/2016	0032	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	80,00 €	0,00 €
010001	19/02/2016	19/02/2016	0040	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	100,00 €	0,00 €
010001	19/02/2016	19/02/2016	0041	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	150,00 €	0,00 €
010001	19/02/2016	19/02/2016	0042	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	150,00 €	0,00 €
010001	19/02/2016	19/02/2016	0043	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	150,00 €	0,00 €
010001	22/02/2016	22/02/2016	0046	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	500,00 €	0,00 €
010001	23/02/2016	23/02/2016	0050	01	43161100000	jednokratne pomoći	JEDNOKRATNE POMO CI	43161100000	jedn. pomoci	500,00 €	0,00 €

<sup>19</sup> / Uvid u ukupan iznos rashoda koji je Glavni grad dostavio Institutu alternativa, shodno slobodnom pristupu informacijama.

<sup>20</sup> / Čl. 28 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. List Crne Gore", br. 52/2014)

Poređenja radi, opština Kotor predstavlja dobar primjer evidentiranja ovih izdataka, navodeći opis konta, i svrhu isplate. Međutim, ni ova analitička kartica ne pruža detaljan uvid u troškove, s obzirom na to da na njoj nije moguće vidjeti preciznu potrošnju. Sama odrednica "pomoć" nije dovoljna u postizanju potpune transparentnosti utroška ovih sredstava. U nedostatku broja odluke po kojoj je određena pomoć dodijeljena nije navedena precizna namjena te pomoći. Opština Kotor je na ovaj način u prvih pet mjeseci 2016. evidentirala 15,370€ utrošenih sredstava za jednokratna socijalna davanja.

### Plaćeni nalozi za fizička i pravna lica

za period od 1.1.2016 do 31.5.2016

za šifru budžeta: 4316 - Jednokratne socijalne pomoći

Šifra org.		Datum odobrenja	Datum plaćanja	Br. obr.	Br. lin.	Konto	Opis konta	Primalac	Račun primaoca (Poziv na broj)	Svrha doznake	Duguje	Potražuje
071001		1.2.2016	1.2.2016	00053	01	43160000000	Jednokratne socijalne pomoći	[redacted]	510-0-40	pomoć	400,00 €	0,00 €
071001		1.2.2016	1.2.2016	00054	01	43160000000	Jednokratne socijalne pomoći	[redacted]	540-6201-69	pomoć	200,00 €	0,00 €
071001		1.2.2016	1.2.2016	00055	01	43160000000	Jednokratne socijalne pomoći	[redacted]	535	pomoć	100,00 €	0,00 €
071001		1.2.2016	1.2.2016	00056	01	43160000000	Jednokratne socijalne pomoći	[redacted]	510-0-40	pomoć	100,00 €	0,00 €
071001		1.2.2016	1.2.2016	00057	01	43160000000	Jednokratne socijalne pomoći	[redacted]	907-53001-03	pomoć	80,00 €	0,00 €

U pojedinim slučajevima, sa analitičkih kartica izostaju transferi na poziciji "42", odnosno transferi za socijalnu zaštitu. Takav je slučaj opštine Herceg Novi, čija odluka o budžetu ne sadrži ovu stavku, pa se tako sva socijalna davanja, bez obzira na to da li se radi o jednokratnim socijalnim pomoćima, pomoći u kući, zakupu stana za lica koja su teškom materijalnom položaju, pomoći za novorođeno dijete, itd. evidentiraju na istoj poziciji "4316 - socijalna pomoć i briga o starim licima".

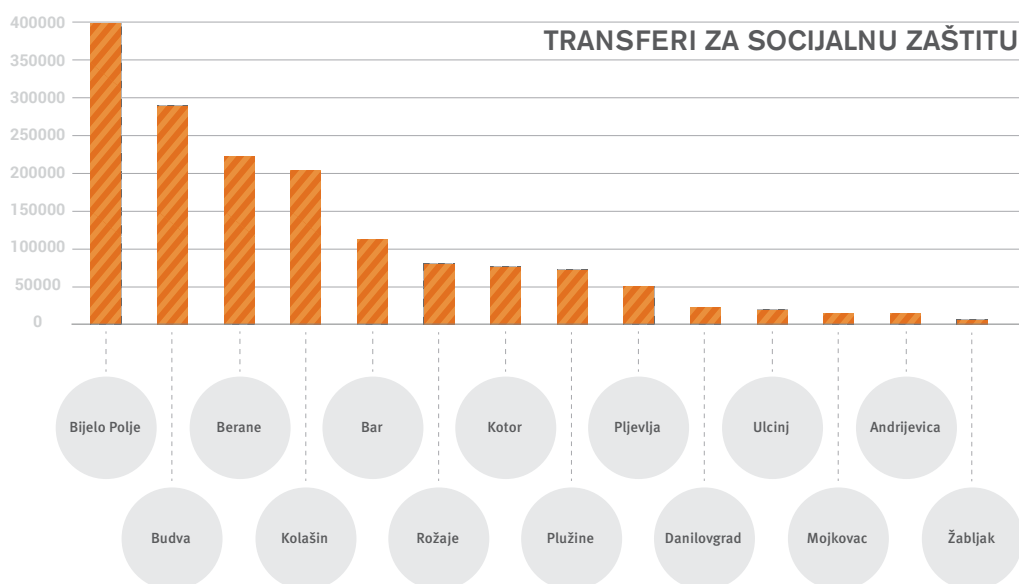
Pored toga što se **skrivaju svrhe isplate, skrivaju se i podaci o računima primalaca pomoći**, pa se sa sigurnošću **ne može utvrditi da su navedeni izdaci zaista utrošeni**. Od ukupno 72.588,46€ koliko je utrošeno za jednokratne socijalne pomoći u 2015. godini u opštini Nikšić, podaci o računima primalaca nisu navedeni na analitičkim karticama.



## NEREALNA SLIKA SOCIJALNE POMOĆI NA LOKALNOM NIVOU

Opštine su u periodu 2013-2015. godine za socijalna davanja utrošile 1,534,288 €, dok je za javne ustanove, preduzeća i političke partije u istom periodu utrošeno 61,489,547 €.

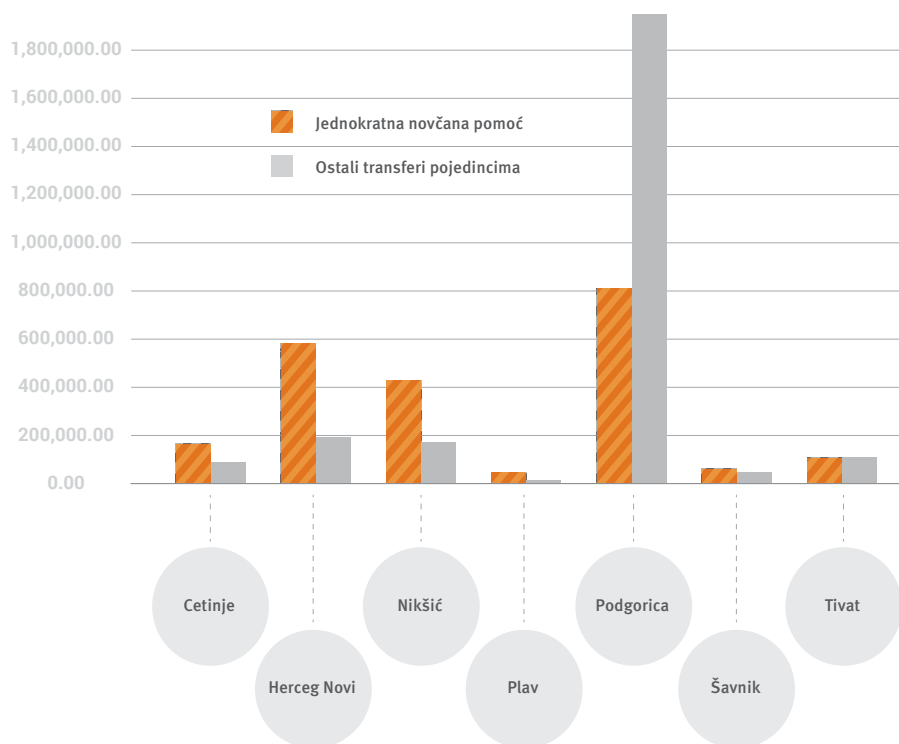
Ukoliko uporedimo troškove za socijalnu zaštitu i troškove za institucije, pojedince, NVO i javni sektor u periodu od 2013. do 2015. godine, zaključićemo da izdvajanja za socijalnu zaštitu čine tek šezdeseti dio sredstava koja se izdvajaju za ostale transakcije, tj. javne ustanove, službe, NVO, političke partije i td.<sup>21</sup> U trogodišnjem periodu, najviše izdvajanja za socijalna davanja imala je opština Bijelo Polje, a prednjače i opštine Budva, Berane i Kolašin. Opštine koje, prema svojim završnim računima budžeta nisu imale izdataka za socijalnu zaštitu u istom periodu su Cetinje, Herceg Novi, Nikšić, Plav, Podgorica, Šavnik i Tivat.



Grafički prikaz izdataka za socijalnu zaštitu, u periodu 2013-2015. godine

Međutim, to ne znači da ove opštine nisu obezbijedile socijalnu pomoć i zaštitu svojim građanima u vidu jednokratnih socijalnih pomoći, ili pomoći u kući starim licima, pa među njima tako upravo prednjači Glavni grad, a slijede ga Herceg Novi i Nikšić.

21 / Podaci prikupljeni za potrebe projekta iz evidencije Ministarstva finansija i iz odluka o završnom računu lokalnih samouprava.



Jednokratna novčana pomoć 2013-2015. i ostali transferi pojedincima

Glavni grad u periodu od 2013. do 2015. godine nije imao izdataka na poziciji “transferi za socijalnu zaštitu”. To bi značilo da Glavni grad, kao opština sa najviše korisnika socijalne zaštite, nije imao izdataka za iste. Međutim, sredstva za socijalnu pomoć, u vidu jednokratnih socijalnih pomoći izdvajaju se na drugoj poziciji, pa je tako za ovu socijalnu uslugu Glavni grad utrošio 713,673.46 €, za tri godine.<sup>22</sup>

Glavni grad među socijalnim uslugama koje pruža, predviđa, **Odlukom o pravima iz socijalne i dječije zaštite**<sup>23</sup>, i “pomoć u kući” kao i “pomoć u školovanju”. Zanimljivo je da se troškovi za ove izdatke ne evidentiraju u okviru socijalne zaštite, već na poziciji “4318 - ostali transferi pojedincima”, na kojoj se evidentiraju svi izdaci koji nisu predviđeni drugim klasifikacijama, poput dodjele stipendija, povlastica, obeštećenja, usavršavanja kadrova itd.<sup>24</sup> Za pomoć u kući starim licima je u 2015. utrošeno 116.028,39 €, a u prvih pet mjeseci 2016. godine 30,420.55 €. Za pomoć u školovanju u vidu “pomoći u nabavci školskog pribora”, u 2015. utrošeno je 526.000,53 €. <sup>25</sup> Na lokalnom nivou, u trogodišnjem periodu, Glavni grad je najviše sredstava izdvojio za “ostale transfere pojedincima”, i to 1.729.078,75 €.

<sup>22</sup> / Prema istraživanju MONSTAT-a, objavljeno u junu 2016. u 2015. i 2016. godini Glavni grad je imao najviše korisnika socijalne zaštite: materijalnog obezbjeđenja, lične invalidnine i njege i pomoći <http://monstat.org/cg/page.php?id=1429&pageid=79>

<sup>23</sup> / (Sl. list CG - opštinski propisi”, br. 1 od 13. januara 2016)

<sup>24</sup> / Pravilnik o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština (“Službeni list Crne Gore, broj 2/2013”),

<sup>25</sup> / Uvid u analitičke kartice Glavnog grada za fiskalnu 2015. godinu



Prijestonica Cetinje nije imala izdataka za socijalnu zaštitu, u protekle tri godine. Ukupan iznos za socijalnu pomoć, prema podacima Ministarstva finansija, za 2013, 2014 i 2015. iznosi 0,00€. Sa druge strane, Prijestonica je za jednokratne socijalne pomoći za isti period utrošila 139,921.93€. Poređenja radi, izdaci su bili najveći 2013. godine, u izbornoj godini, i iznosili su 95,240.00€ odnosno 70% od ukupnih trogodišnjih sredstava (2015. Cetinje je za ovu namjenu izdvojilo nešto više od 17 000 €).

**Nerealnoj slici socijalne pomoći doprinosi terminološka neusklađenost jednokratne socijalne pomoći**, koja se tako Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti definiše kao jednokratna novčana pomoć, a Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbidžetskih opština i budžete opština kao jednokratna socijalna pomoć, a prisutna je i na lokalnom nivou, pa se tako jednokratna novčana pomoć, u nekim opštinama naziva jednokratna socijalna pomoć ili jednokratno socijalno davanje. Iako lokalne samouprave svojim internim aktima prepoznaju jednokratnu socijalnu pomoć kao oblik socijalne zaštite, ona se tako ne evidentira u završnim računima budžeta lokalnih samouprava.

**Jednokratna socijalna pomoć je oblik materijalnog davanja iz oblasti socijalne zaštite koju pojedinac, odnosno porodica čija je egzistencija ugrožena usled teškog materijalnog, stambenog i zdravstvenog stanja, može ostvariti podnošenjem zahtjeva nadležnom organu lokalne samouprave<sup>26</sup>. Dodjeljivanje ove socijalne pomoći uređuje nekoliko akata; Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite ("Službeni list Crne Gore, broj 40/2013"), kao i interni akti lokalnih samouprava, u vidu pravilnika o određivanju bližih uslova za dodjelu jednokratne novčane ili socijalne pomoći i odluka o socijalnim davanjima.**

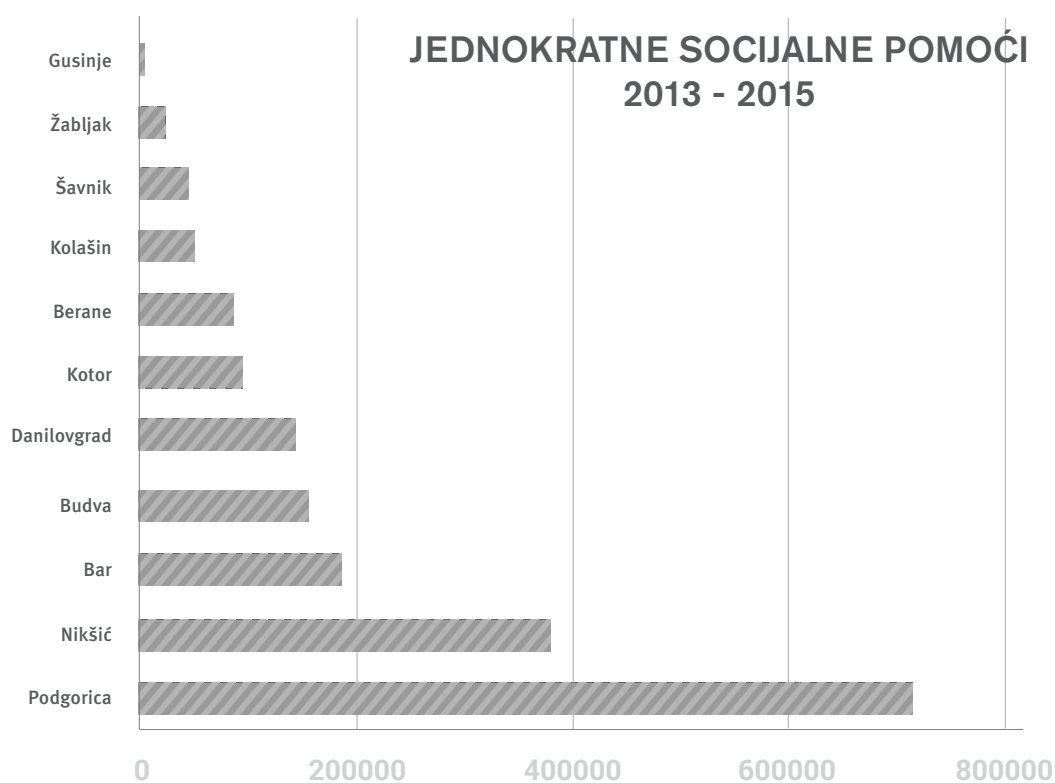
S obzirom na to da se radi o materijalnom davanju iz oblasti socijalne zaštite, (pored materijalnog obezbjeđenja, lične invalidnine, zdravstvene zaštite, troškova sahrane, i naknade roditelju/staratelju)<sup>27</sup> **ono bi ga trebalo evidentirati na poziciji "42 transferi za socijalnu zaštitu"**. Međutim, to nije slučaj. Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, prepoznaje jednokratnu socijalnu pomoć kao pomoć pojedincu usljed teške materijalne situacije, u okviru izdataka "43 - transferi za institucije, pojedince, NVO i javni sektor". Poređenja radi, isti Pravilnik u okviru izdataka "42- transferi za socijalnu zaštitu" prepoznaje sljedeća davanja: dječiji dodaci, boračko - invalidska zaštita, materijalno obezbjeđenje porodice, porodijska odsustva, tuđa njega i pomoć, ishrana djece u predškolskim ustanovama,

<sup>26</sup> / Čl. 39 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 027/13)

<sup>27</sup> / Čl. 20 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 027/13)

izdržavanje štíćenika u domovima i ostala prava iz oblasti socijalne zaštite (socijalno osiguranje sveštenih lica, samostalnih umjetnika i ostala prava koja nisu prikazana u klasifikaciji), **ali ne i jednokratnu socijalnu pomoć.**

Ovakva evidencija za posljedicu ima neistinito finansijsko izvještavanje, skrivanje stvarne slike potrošnje za socijalnu pomoć i posljedično, nerelano sagledavanje stvarnih potreba za socijalno ugrožene kategorije stanovništva. Socijalni karton - informacijski sistem socijalnog staranja nije povezan za lokalnim transferima, odnosno transferima za socijalnu zaštitu. Upotreba ovog sistema na lokalnom nivou, značila bi da se lokalne samouprave, i nadležni organi za dodjelu materijalnih davanja iz oblasti socijalne zaštite konsultuju sa Centrima za socijalni rad, koji prema Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti imaju nadležnost da određuju visinu ove pomoći zavisno od potreba pojedinca i porodice.<sup>28</sup>



## **DISKRECIONO PRAVO DODJELE NOVČANIH POMOĆI SLABI KONTROLU NJIHOVE POTROŠNJE**

Gotovo sve opštine posjeduju interni akt kojim regulišu načine dodjele socijalne pomoći. Jedina opština koja ne posjeduje ovakav akt je opština Nikšić. Ovi akti, odluka o socijalnim davanjima ili pravilnik o bližim uslovima dodjele jednokratne socijalne pomoći - variraju od opštine do opštine u zavisnosti od toga koliko oblika socijalne pomoći opštine prepoznaju.<sup>30</sup>

**Opština Kotor prepoznaje svojom Odlukom o socijalnim davanjima tri tipa socijalne pomoći: jednokratnu novčanu pomoć, njegu i pomoć u kući i nadoknadu troškova prevoza đaka, dok opština Berane svojom Odlukom o socijalnim davanjima prepoznaje samo jedan oblik socijalne pomoći – jednokratnu novčanu pomoć.**

Pravilnici propisuju kome se pomoć može pružiti, u kojoj visini, kao i ko donosi odluku o tome. O samom iznosu odlučuju nadležni organi u skladu sa budžetom, pa tako pravo na socijalnu pomoć mogu ostvariti državljani Crne Gore sa prebivalištem na teritoriji date opštine, jednom (slučaj Žabljak) ili više puta u toku godine (slučaj Kotor), u iznosu od 100 do 600 eura. U nekim opštinama, u izuzetnim slučajevima (kao npr. u opštini Žabljak) ovu pomoć mogu primiti i državljani sa prebivalištem u drugim opštinama. Socijalna pomoć se može pružiti pojedincu ili porodici čija je egzistencija izložena teškoj materijalnoj ili zdravstvenoj situaciji. U skladu sa opštinskim propisima, da bi pojedinac dobio pomoć on je dužan dostaviti medicinsku dokumentaciju, dokaz o mjesečnim prihodima i broju članova domaćinstva.

**Opština Bijelo Polje propisuje šta sve to može biti jednokratna novčana pomoć - nabavka namirnica; nabavke ogrijevnog materijala; nabavka lijekova; nabavka školskog pribora; plaćanje stanarine; plaćanje električne energije; plaćanje komunalnih usluga, i sl. U Prijestonici jednokratna novčana pomoć mogu biti i bespovratni građevinski materijali, za dogradnju radi poboljšanja uslova stanovanja. Opština Pljevlja predviđa i dodjelu jednokratnih novčanih pomoći socio-humanitarnim organizacijama koje se bave poboljšanjem položaja osoba sa invaliditetom.**

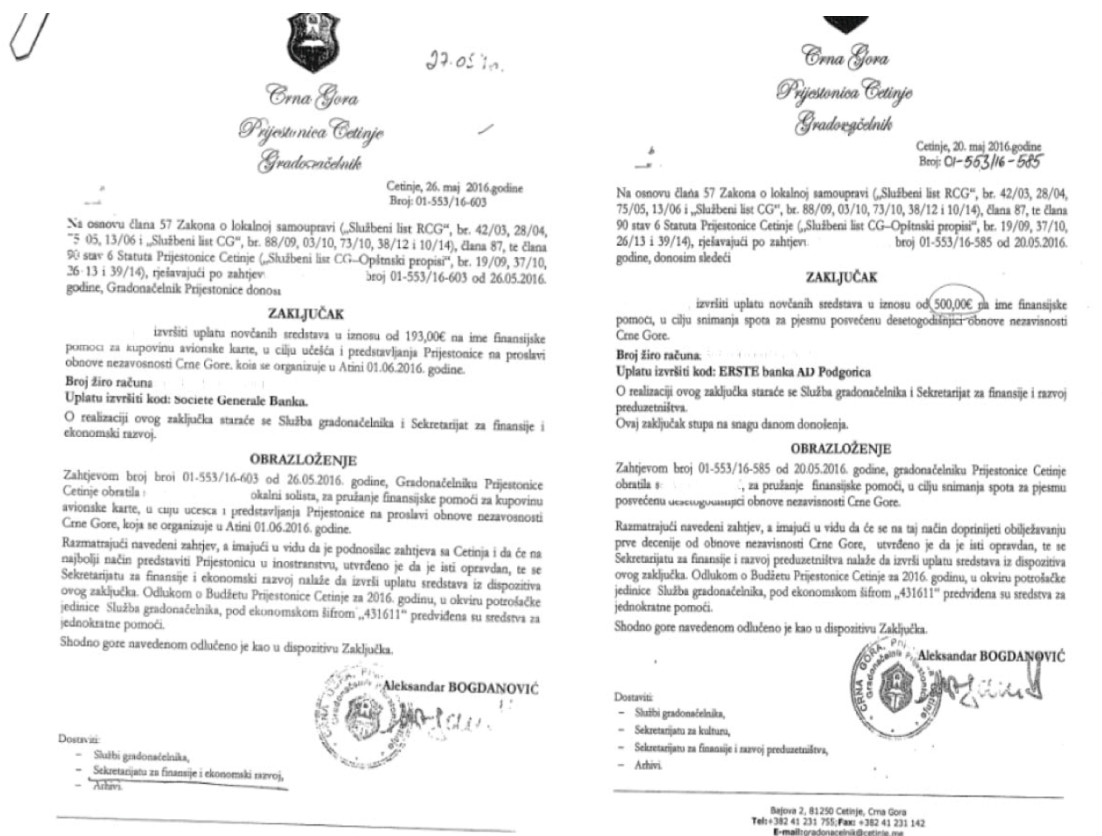
O ovim pomoćima odluku donosi predsjednik opštine. Uvidom u finansijsku dokumentaciju opština za 2015. i prvu polovinu 2016. godine, odnosno analitičke kartice i odluke i rješenja nadležnih organa, izdvojili smo nekoliko slučajeva nenamjenske potrošnje jednokratnih socijalnih pomoći.

<sup>29</sup> / Rješenjem opštine Nikšić po zahtjevu IA navodi se da opština nije u posjedu ovog akta, br. UP/Io:08-062-1/1, 12. 1. 2017.

<sup>30</sup> / Lokalne samouprave dodjeljuju jednokratne socijalne pomoći na osnovu internih akata, čiji nazivi nisu usklađeni na lokalnom nivou. To znači da se u pojedinim lokalnim samoupravama posebnim pravilnicima uređuju isključivo bliži uslovi dodjele jednokratne novčane pomoći, npr. u opštini Žabljak, Budva, Ulcinj, Šavnik, Plav, Bijelo Polje i Mojkovac dok se u drugim lokalnim samoupravama socijalna davanja, među kojima i jednokratna novčana pomoć, uređuju opštinskim odlukama, npr. u Glavnom gradu, u opštini Bar, Cetinje, Andrijevića, Mojkovac, Rožaje, Kotor, Plužine, Herceg Novi, Petnjica.

Jednokratnu socijalnu pomoć Prijestonica Cetinje dodjeljuje i onim pojedincima koji nisu socijalno ugroženi, pa su tako, primjera radi u 2016. godini, sa ove pozicije trošena sredstva za pomoć u iznosu od 1443€, u učešću na muzičkim takmičenjima, obukama van zemlje, pokrivanju putnih troškova u te svrhe, snimanje muzičkih spotova i organizovanju izložbi slika.<sup>31</sup>

Prema Odluci o oblicima socijalne i dječije zaštite Prijestonice<sup>2</sup>, jednokratna novčana pomoć može biti data za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, narušenog zdravstvenog stanja, kao i u drugim slučajevima kada "prema mišljenju nadležnog organa postoje opravdani razlozi za pružanje pomoći". Da li će podnosilac zahtjeva dobiti ovu pomoć, odlučuje gradonačelnik. Ovo je ujedno i **jedina materijalna pomoć o kojoj odlučuje predsjednik opštine**. Poređenja radi, o pomoći u kući odlučuje Sekretarijat za socijalnu politiku i mlade, dok o zahtjevima za dnevni obrok odlučuje Komisija u sastavu predstavnika Sekretarijata za socijalnu politiku i mlade, Centra za socijalni rad Cetinje, Crvenog krsta i Udruženja penzionera.<sup>33</sup> U odlukama o dodjeli jednokratnih pomoći, Prijestonica se nije pozivala na Odluku o oblicima socijalne i dječije zaštite.



Uvid Instituta alternativa u rješenja o dodjeli pomoći

- 31 / Uvid u odluke i rješenja o zahtjevima za dodjelu jednokratnih novčanih pomoći u prvoj polovini 2016. kao i u analitičke kartice
- 32 / Odluka o oblicima socijalne i dječije zaštite ("Sl. list Crne Gore - opštinski propisi", br.021/11 od 11.07.2011, 021/12 od 10.07.2012)
- 33 / Član 33. i 36 Odluke o oblicima socijalne i dječije zaštite opštine Cetinje ("Službeni list - opštinski propisi" 021/11)

Sve odluke u opštini Nikšić se diskreciono donose, od strane predsjednika ili potpredsjednika, a obrazloženja nadležnih organa u dodjeljivanju socijalne pomoći su često štura. U većini obrazloženja za dodjelu socijalne pomoći se ne precizira sa koje pozicije novac treba isplatiti, već se to čini "iz Odluke o budžetu za 2016. godinu". Praksa nije istovjetna, pa se u pojedinim slučajevima "omakne" rješenje o isplati sa pozicije "jednokratne socijalne pomoći". **Ovakvo odlučivanje je posljedica nedostatka opštinskih propisa, tj. internog akta kojim se definišu uslovi dodjele ove pomoći.** Isplate pomoći su se tako u prvih pet mjeseci 2016. vršile za potrebe liječenja, kupovinu lijekova, pomoći u plaćanju komunalija, ali i učestvovanju na kulturnim manifestacijama, pomoć u nastavku studija, organizovanju izložbi, opremanju kancelarija u mjesnim zajednicama, objavljivanju zbirki pjesama, učešće na međunarodnim konvencijama, dok je u 2015. bilo slučajeva dodjele socijalne pomoći opredijeljene za potrebe jedne političke partije, sponzorstvo za učešće na pjevačkim takmičenjima, realizaciju projekata NVO. Opština Nikšić je u 2015. za sponzorstva sa pozicije "4316" izdvojila 13,272€, a u 2016. 9,751€.

Ovakav slučaj zabilježili smo i u opštini Mojkovac, gdje se od jednokratnih socijalnih pomoći u 2015. godini isplaćivala organizacija sportskih takmičenja i štampanje zbirke pjesama, iako opštinska odluka propisuje drugačije.<sup>34</sup>

#### Član 4.

**Pravo na jednokratnu novčanu pomoć imaju pojedinci i porodice u stanju socijalne potrebe sa prebivalištem na teritoriji opštine Mojkovac, koji se nalaze u stanju trenutne izuzetno teške situacije koju ne mogu samostalno da prevaziđu, posebno kada je riječ o zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, potrebama u specifičnim situacijama (samohranost i druge specifične situacije).**

CRNA GORA  
OPŠTINA MOJKOVAC  
•Predsjednik  
Broj: 01- 29  
Mojkovac, 09.01.2015.godine

CRNA GORA  
OPŠTINA MOJKOVAC  
-Sekretarijat za finansije,  
ekonomiju i lokalne javne prihode-  
Broj: 032/16-08/1-7  
Mojkovac, 27.02.2015.godine

Na osnovu člana 72 stav 6 Statuta Opštine Mojkovac („Sl.list CG“ – opštinski propisi, broj 31/10 i 28/12) i Odluke o Budžetu Opštine Mojkovac za 2015. d o n o s i m

Na osnovu člana 165 ZUP-a („Sl.list RCG“ broj 60/03 i Sl.list CG\* 32/11) i Odluke o Budžetu Opštine Mojkovac za 2015.godinu („Sl.list CG\* – opštinski propisi, br. 03/15), d o n o s i m

#### RJEŠENJE O isplati jednokratne pomoći

1. Odobravam isplatu jednokratne novčane pomoći [redacted] iz Mojkovca, u iznosu od 250.00€ na ime pomoći u troškovima štampanja druge zbirke pjesama.
2. Odobrena sredstva isplatiti iz Budžeta Opštine Mojkovac – razdio Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti – sa budžetske pozicije „jednokratne pomoći“ na tekući račun podnosioca zahtjeva b [redacted] koji se vodi kod Atlas banke u Crnoj Gori.

#### RJEŠENJE O isplati jednokratne pomoći

1. Odobrava se isplata jednokratne novčane pomoći [redacted] iz Mojkovca, u iznosu od 200.00€ na ime pomoći u organizaciji sportskog takmičenja.
2. Odobrena sredstva isplatiti iz Budžeta Opštine Mojkovac – razdio Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti – sa budžetske pozicije „jednokratne pomoći“ na tekući račun podnosioca zahtjeva b [redacted] koji se vodi Atlas banke.
3. Rješenje stupa na snagu danom donošenja a o njegovom izvršenju staraće se služba trezora u Sekretarijatu za finansije i predsjednik opštine.

## OGRANIČENJE DISKRECIONOG PRAVA U DODJELI JEDNOKRATNIH SOCIJALNIH POMOĆI DJELIMIČNO DEFINISANO INTERNIM AKTIMA

U lokalnim samoupravama u kojima se odluka o dodjeli jednokratne novčane pomoći i drugih socijalnih davanja donosi diskreciono, odnosno od strane predsjednika opštine, pojedinac podnosi zahtjev nadležnom organu na obrascu koji može biti unaprijed propisan od strane te lokalne samouprave, koji ga potom procesuiru i dostavlja predsjedniku na odlučivanje. Deset opština propisuje isključivo ovo diskreciono pravo predsjednika u odlučivanju, a to su: **Kolašin, Cetinje, Bar, Pljevlja, Berane, Andrijevica, Plužine, Kotor, Herceg Novi i Šavnik.**

U opštinama **Bijelo Polje, Petnjica, Ulcinj, Budva, Plav, Mojkovac, Rožaje i Danilovgrad** ove odluke se povjeravaju posebnim komisijama, koje procjenjuju da li socijalna pomoć treba biti dodijeljena ili ne. **Dok je u nekim lokalnim samoupravama propisano ko čini ove komisije, koje obično uključuju predstavnika opštine, Crvenog krsta, Udruženja penzionera ili Zavoda za zapošljavanje i Centra za socijalni rad, kao npr. u opštini Rožaje i Mojkovac, u drugim lokalnim samoupravama se ovaj podatak ne navodi, kao u opštini Ulcinj, Bijelo Polje, Budva, Plav, Petnjica i Danilovgrad, u kojima predsjednik opštine formira komisiju.**

U nekim slučajevima način dodjeljivanja socijalne pomoći zavisi od njene vrste, pa tako u **Glavnom gradu** o jednokratnim pomoćima odlučuje nadležni organ, odnosno predsjednik opštine, dok o drugim socijalnim pomoćima, npr. ostvarivanju prava na dnevni obrok, odlučuje Komisija u sastavu od predstavnika Sekretarijata za socijalno staranje, Centra za socijalni rad, organizacije Crvenog krsta i Udruženja penzionera.<sup>35</sup>

Posebna **komisija koja razmatra dodjelu jednokratne socijalne pomoći**, npr. u opštini Rožaje naziva se Komisija za socijalnu politiku i dodjelu jednokratne novčane pomoći koju imenuje predsjednik opštine, a čine je predstavnik opštine, Centra za socijalni rad za Opštinu Rožaje, Doma zdravlja Rožaje i Zavoda za zapošljavanje, koja odlučuje po zahtjevima za ostvarivanje ove socijalne pomoći. U opštini Mojkovac ovu komisiju čine po jedan predstavnik JU Centra za socijalni rad, JU Doma zdravlja i organa lokalne uprave.

Opština Petnjica takođe saziva Komisiju za dodjelu jednokratnih novčanih pomoći i vrši procjenu dostavljenih podataka, nakon čega daje mišljenje na osnovu kojeg predsjednik donosi odluku. Dodatno, lokalna uprava se konsultuje sa Centrima za socijalni rad po potrebi, u dodjeli jednokratne pomoći. Mogućnost konsultacija sa Centrima za socijalni rad propisana je u opštini Bijelo Polje, Kotor, Andrijevica, Rožaje, Bar, Berane, Kolašin.

---

**35** / Čl. 42, 43, 44 Odluke o socijalnim davanjima ("Sl. listu CG - opštinski propisi", br. 1 od 13. januara 2016)

Bez obzira na ovakvu mogućnost kontrole socijalnih davanja, putem procjene zahtjeva za pomoć od strane Komisije ili putem konsultacija sa Centrima za socijalni rad, **koje nisu obaveza već se odvijaju po potrebi, diskreciono pravo predsjednika je zagarantovano svim opštinskim pravilnicima/odlukama**, pa on može u "hitnim slučajevima", samostalno donijeti odluku, bez prethodnog pribavljanja mišljenja Komisije ili konsultacija. Na ovaj način se ne obezbjeđuje transparentna kontrola izdataka i otvara se prostor za potencijalne zloupotrebe ovih sredstava. Dodatno, komisije koje igraju isključivo savjetodavnu ulogu u procesu donošenja odluka o socijalnim pomoćima, ne mogu značajno uticati na kontrolu ove potrošnje.

## ZAKLJUČNE TAČKE

- Lokalne samouprave nisu proaktivne u objavljivanju podataka o svojoj potrošnji.
- Lokalne samouprave ne poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama.
- Podatke o svojoj potrošnji lokalne samouprave objavljuju isključivo u toku parlamentarnih ili lokalnih izbora, u skladu sa svojim zakonskim obavezama.
- Analitičke kartice pojedinih lokalnih samouprava ne sadrže podatke o svrsi isplate sredstava, posebno za jednokratne socijalne pomoći i tekuću budžetsku rezervu.
- Socijalna davanja se izdvajaju sa različitih budžetskih pozicija, i na isti način evidentiraju, što stvara nejasnu sliku socijalne politike na lokalnom nivou.
- Jednokratne socijalne pomoći se nenamjenski troše u pojedinim lokalnim samoupravama.
- Sadržaj analitičkih podataka i tačnost podataka o izdacima ne kontroliše nijedna institucija.
- Diskreciono pravo u odlučivanju o dodjeli materijalnih pomoći iz oblasti socijalne zaštite zastupljeno je u svim lokalnim samoupravama.
- Interni akti lokalnih samouprava ne definišu u dovoljnoj mjeri ograničenje diskrecionog prava predsjednika opštine u dodjeli jednokratnih socijalnih pomoći.

## PREPORUKE

### OPŠTINE NISU PROAKTIVNE U OBJAVLJIVANJU BUDŽETSKIH PODATAKA

- Opštine treba da proaktivno, u toku godine, objavljuju analitičke kartice o svojoj potrošnji, uz skrivanje ličnih podataka korisnika sredstava, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. list Crne Gore", br. 79/08 od 23.12.2008, 70/09 od 21.10.2009, 44/12 od 09.08.2012)
- Komercijalna revizija završnih računa budžeta svih lokalnih samouprava treba da prikaže detaljnu analitiku potrošnje transfera za socijalnu zaštitu i transfera za institucije, pojedince, NVO i javni sektor kao i da definiše preporuke za bolje finansijsko upravljanje lokalnih samouprava.

### SADŽAJ I FORMA ANALITIČKIH KARTICA BEZ KONTROLE

- Lokalne samouprave treba da na analitičkim karticama istaknu potpune podatke o svrsi isplate sredstava i primaocima iste, kako bi se osigurala transparentnost utroška ovih izdataka.
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da kontroliše tačnost podataka analitičkih kartica, kao i njihovu formu, pored kontrole transparentnosti lokalnih samouprava, u objavljivanju analitičkih kartica na internet stranicama.

### NEREALNA SLIKA SOCIJALNE POMOĆI NA LOKALNOM NIVOU

- Vlada Crne Gore treba da uskladi Pravilnik o klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete opština i vanbudžetskih fondova sa odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, kako bi se jednokratne socijalne pomoći evidentirale na poziciji "42 - transferi za socijalnu zaštitu".
- Lokalne samouprave treba da materijalna davanja iz oblasti socijalne zaštite evidentiraju isključivo na poziciji "42 - transferi za socijalnu zaštitu".

### DISKRECIJONNO PRAVO DODJELE NOVČANIH POMOĆI SLABI KONTROLU POTROŠNJE IZDATAKA

- Lokalne samouprave treba da jednokratne socijalne pomoći dodjeljuju isključivo u skladu sa kriterijumima navedenim u internim aktima (odlukama i pravilnicima) o dodjeli ovih sredstava.
- Lokalne samouprave koje ne raspolažu internim aktima u vidu odluka ili pravilnika o dodjeli jednokratnih socijalnih pomoći treba da iste usvoje u najkraćem roku.



## OGRANIČENJE DISKRECIONOG PRAVA DJELIMIČNO DEFINISANO INTERNIM AKTIMA

- Lokalne samouprave treba da ograniče diskreciono pravo predsjednika opštine u dodjeli jednokratnih socijalnih pomoći sazivanjem Komisije za dodjelu socijalne pomoći, u čijem sastavu bi bio predstavnik Sekretarijata za socijalno staranje ili socijalna pitanja, Sekretarijata za budžet i finansije, predsjednik opštine, predstavnik Centra za socijalni rad i Zavoda za zapošljavanje.
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja u saradnji sa lokalnim samoupravama treba da omogući punu implementaciju socijalnog kartona, na način što će se lokalne samouprave, u dodjeli socijalnih pomoći, koristiti ovim informacionim sistemom i konsultovati sa Centrima za socijalni rad, kako bi se socijalna pomoć namjenski dodjeljivala u skladu sa realnim potrebama pojedinaca.

### IZVORI:

- Konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru 2016, jun 2017.
- NVO MANS, Izvještaj o parlamentarnim izborima, 2016.
- Odluka o socijalnim davanjima opštine Andrijevića ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 020/14 od 09.07.2014)
- Odluka o oblicima socijalne zaštite opštine Bar ("Službeni list RCG - opštinski propisi", br. 024/05 od 25.07.2005)
- Odluka o socijalnim davanjima opštine Berane ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 022/14 od 07.08.2014., 023/15 od 08.07.2015)
- Odluka o oblicima socijalne i dječije zaštite Prijestonice Cetinje ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br.021/11 od 11.07.2011,021/12 od 10.07.2012)
- Odluka o pravima iz socijalne i dječije zaštite Glavnog grada ("Sl. listu CG - opštinski propisi", br. 1 od 13. januara 2016)
- Odluka o pravima i uslugama iz socijalne i dječije zaštite opštine Tivat ("Službeni list Crne Gore – OP", br. 003/17)
- Odluka o jednokratnim socijalnim davanjima opštine Kolašin ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 039/08 od 29.12.2008, 038/16 od 25.08.2016)
- Odluka o socijalnim davanjima opštine Kotor ("Službeni list Crne Gore – OP", br. 003/14)

- Odluka o pravima iz socijalne i dječje zaštite opštine Mojkovac ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 037/16 od 18.08.2016)
- Odluka o jednokratnim socijalnim pomoćima opštine Pljevlja ("Službeni list CG- OP", br. 021/13)
- Odluka o jednokratnoj socijalnoj pomoći na teritoriji opštine Plužine, usvojena 27.11. 2013. godine
- Odluka o oblicima socijalne zaštite opštine Rožaje ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 009/16 od 16.02.2016)
- Pravilnik o oblicima socijalne zaštite opštine Petnjica, usvojen 21.9.2015. godine
- Pravilnik o oblicima socijalne i dječje zaštite opštine Herceg Novi ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 029/16 od 24.06.2016)
- Pravilnik o uslovima i postupku za ostvarivanje jednokratne novčane pomoći opštine Bijelo Polje ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 040/15 od 17.11.2015)
- Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i novčanu pomoć opštine Budva ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 013/13 od 19.04.2013)
- Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i novčanu pomoć koju mogu ostvariti porodica ili pojedinac koji se nalazi u stanju izuzetno teške materijalne situacije opštine Herceg Novi ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 004/14 od 07.02.2014)
- Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i novčanu pomoć opštine Plav ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 33/13 od 15.11.2013)
- Pravilnik o ostvarivanju prava na jednokratnu novčanu pomoć i novčanu pomoć opštine Šavnik, usvojen 27.6.2013. godine
- Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i novčanu pomoć koju mogu ostvariti porodica ili pojedinac koji se nalazi u stanju izuzetno teške materijalne situacije opštine Ulcinj ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 031/14 od 11.11.2014)
- Pravilnik o načinu i uslovima ostvarivanja jednokratne novčane pomoći na teritoriji opštine Žabljak, usvojen 9.6.2016. godine

- Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i pomoć u kući, koju mogu ostvariti porodica ili pojedinac koji se nalaze u stanju izuzetno teške materijalne situacije, opštine Danilovgrad, usvojen 31.7.2015. godine
- Pravilnik o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština ("Službeni list Crne Gore, broj 2/2013")
- Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite ("Službeni list Crne Gore, broj 40/2013 od 13.8.2013. god.)
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 027/13)
- Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja ("Službenom listu CG", br. 52/2014)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 30/17)
- Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 042/03 od 16.07.2003, 028/04 od 29.04.2004, 075/05 od 12.12.2005, 013/06 od 03.03.2006, Službeni list Crne Gore", br. 088/09 od 31.12.2009, 003/10 od 19.01.2010, 073/10 od 10.12.2010, 038/12 od 19.07.2012, 010/14 od 26.02.2014, 057/14 od 26.12.2014, 003/16 od 15.01.2016)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 042/03 od 16.07.2003, 044/03 od 28.07.2003, Službeni list Crne Gore", br. 005/08 od 23.01.2008, 051/08 od 22.08.2008, 074/10 od 17.12.2010, 001/15 od 05.01.2015, 078/15 od 31.12.2015, 003/16 od 15.01.2016)

## **INTERNET PREZENTACIJE:**

Moj grad, Institut alternativa <http://transferi.institut-alternativa.org>

Zajednica opština Crne Gore, <http://uom.me>

Zavod za statistiku - MONSTAT, <http://monstat.org/cg/page.php?id=1429&pageid=79>

---

Naziv publikacije: **Transparentnost lokalnih transfera: Kako troši moj grad?**

---

Izdavač: **Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, I/20, Podgorica, Crna Gora

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

E-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)

Za izdavača: **mr Stevo Muk**

Urednik: **mr Stevo Muk**

Autorka: **Ivana Bogojević**

Prelom i dizajn: **Ana Crnić**

---

**Podgorica, jul 2017.**

---

## **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 strukturisane su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne nansije, 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.

Analiza je nastala kao rezultat projekta "Jačanje transparentnosti transfera za socijalnu zaštitu na lokalnim nivou", koji je finansirala Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću. Cilj projekta je povećanje transparentnosti i odgovornosti u korišćenju budžetskih sredstava od strane lokalnih samouprava u svrhe socijalne zaštite.

---



**KOMISIJA ZA RASPODJELU DIJELA  
PRIHODA OD IGARA NA SREĆU**

Više o nama na:  
[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)  
[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)  
[www.mojauprava.me](http://www.mojauprava.me)  
[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)

*Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Instituta alternativa i ni na koji način ne odražava stavove Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću.*