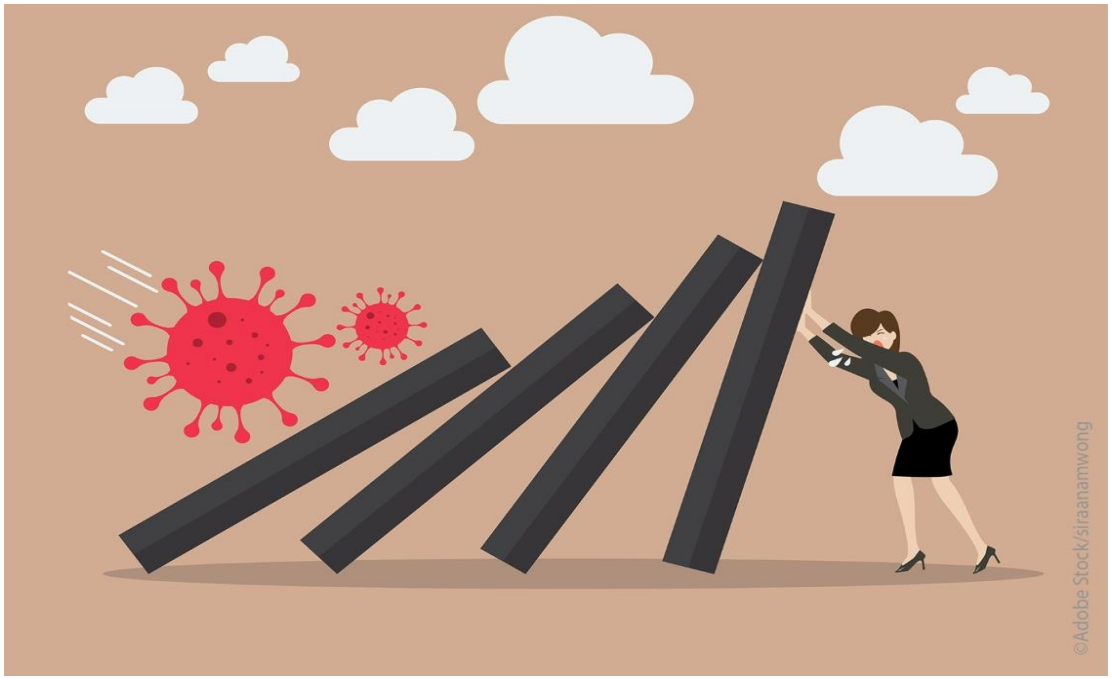
Crna Gora
Državna revizorska institucija
Br: 05-035/23-158/19
Podgorica, 26.04.2023. godine

SOPSTVENI PRIHODI OPŠTINA U CILJU PRUŽANJA KVALITETNIH USLUGA GRAĐANIMA TOKOM PANDEMIJE

- konačni izvještaj -



Podgorica, april 2023. godine

S A D R Ž A J

1. **Opšti dio**.....4

1.1. Osnov za reviziju.....4
1.1.1. Pravni osnov.....4
1.1.2. Razlozi za vršenje revizije.....4

1.2. Predmet i cilj revizije.....5
1.2.1. Revizorska pitanja.....5

1.3. Obuhvat i ograničenja revizije.....5
1.4. Kriterijumi revizije.....6
1.5. Izvori i metode prikupljanja informacija.....7

2. Administrativni okvir.....8

3. Utvrđeno činjenično stanje i nalazi revizije 11

3.1. Institucionalno i funkcionalno uređenje sistema upravljanja krizama.....11
3.1.1. Sistem upravljanja krizom u opštinama.....17
3.2. Finansiranje opština tokom pandemije.....21
3.3. Usluge opština pružene građanima tokom pandemije.....31
3.3.1. Ocjena zadovoljstva građana pruženim uslugama.....35
3.4. Lokalni planovi za oporavak od krize.....36

4. Zaključci i preporuke.....37

Pojmovnik:

AN – Andrijevica
BA – Berane
BD – Budva
BP – Bijelo Polje
BR - Bar
CT - Cetinje
DG - Danilovgrad
GG – Glavni grad Podgorica
GS - Gusinje
HN – Herceg Novi
KL - Kolašin
KO – Kotor
MK - Mojkovac
NK – Nikšić
PT – Petnjica
PL - Plav
PV – Pljevlja
PŽ – Plužine
RO – Rožaje
ŠA – Šavnik
TV – Tivat
TZ – Tuzi
UL – Ulcinj
ŽB - Žabljak
NKT – Nacionalno koordinaciono tijelo
IJZ – Institut za javno zdravlje
KBC CG – Kliničko Bolnički Centar Crne Gore
DZ PG – Dom Zdravlja Podgorica
DZ TZ – Dom Zdravlja Tuzi
MZ – Ministarstvo zdravlja
ME – Ministarstvo ekonomije
MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
MPRR – Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
EU – Evropska unija
EU CPM – Mehanizam Evropske unije za civilnu zaštitu

I – Opšti dio

1.1. Osnov za reviziju

1.1.1. Pravni osnov

Pravni osnov za vršenje Kooperativne revizije „Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije“ sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG” br. 01/07; 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata (DRI Broj: 06-038/21-273 od 23.12.2022. godine) i Izmjene i dopune Godišnjeg plana revizija Državne revizorske institucije (DRI broj: 06-038/21-273/2 od 28.12.2022. godine), i
- Odluci o vršenju revizije od 25. marta 2022. godine, donesene od strane nadležnog Kolegijuma u sastavu: Zoran Jelić (rukovodilac Kolegijuma) i dr Branislav Radulović (član Kolegijuma).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 68/19) i
- INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP)

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, član 5 Zakona, Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finasijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

1.1.2. Razlozi za vršenje revizije

S obzirom da u trenutku usvajanja Strateškog plana DRI (2018) i Srednjoročnog plana za vršenje revizija uspjeha (2019) nije bilo moguće predvidjeti pandemiju virusa Covid 19, u skladu sa dokumentom – **Zajednička pozicija o saradnji**, Državna revizorska institucija je prihvatila obavezu vršenja Kooperativne revizije – revizije uspjeha pod nazivom “Revizija sopstvenih prihoda opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije”. Kooperativna revizija – revizija uspjeha je vršena u saradnji **sa vrhovnim revizorskim institucijama**: **Albanije, Sjeverne Makedonije, Poljske, Rumunije, Slovačke i Turske.** Koordinator projekta bio je Državni zavod za reviziju Republike Sjeverne Makedonije.

Saradnja se zasnivala na analizi prikupljenih podataka o izvorima finansiranja opština sa fokusom na sopstvene prihode, koju je izradila EUROSAI Radna grupa za reviziju opština u okviru aktivnosti 1.9.1, Strateški cilj 1 iz Programa rada EUROSAI Radne grupe za reviziju opština za period 2021. - 2023. godine. Kao rezultat ove aktivnosti predstavnici su se saglasili da prihodi opština, kao važan izvor finansiranja, nude dobru platformu za jačanje saradnje i razmjenu iskustava između članica EUROSAI Radne grupe za reviziju opština u okviru kooperativne revizije. Uzimajući u obzir okolnosti izazvane pandemijom COVID - 19, na lokalnom i globalnom nivou, zaključeno je da se kooperativnom revizijom treba fokusirati na pitanje pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije.

Saradnja između strana potpisnica realizovana je u formi paralelne revizije. Rezultati revizije će biti prezentovani u Zajedničkom izvještaju o reviziji.

1.2. Predmet i cilj revizije

Predmet revizije: Sopstveni prihodi opština kako bi se utvrdilo da li su sopstveni prihodi opština dovoljni za pružanje kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije. Revizija je obuhvatila period pandemije, 2020. godine, dok će se podaci iz ranijih godina koristiti za uporednu analizu, trendove poslovanja opština (prihodi, rashodi i njihova struktura) prije i poslije pandemije. Revizija će obuhvatiti odabrane mjere za promovisanje kvalitetnih usluga građanima koji koriste javna sredstva.

Vrsta revizije: Revizija uspjeha

Cilj kooperativne revizije je utvrditi da li su sopstveni prihodi opština bili dovoljni za pružanje blagovremenih i kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije. Takođe, revizijom je ispitan institucionalni okvir za upravljanje krizama, uloga opština u sistemu upravljanja krizom, finansiranje opština, kao i mjere koje su opštine preduzele za oporavak poslije krize radi poboljšanja društveno – ekonomskog razvoja.

1.2.1. Revizorska pitanja

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije formulisano je **glavno revizorsko pitanje:**

Da li su sopstveni prihodi opština dovoljni za pružanje kvalitetnih usluga građanima u uslovima pandemije?

i revizorska pitanja**:**

1. **Da li institucionalno i funkcionalno uspostavljen sistem upravljanja krizom omogućava opštinama da preduzmu brze i odgovarajuće mjere tokom pandemije?**
2. **Da li su opštine preduzele odgovarajuće aktivnosti kako bi osigurale finansijsku stabilnost i održivost tokom pandemije?**
3. **Da li su mjere preduzete od strane opštine tokom pandemije obezbijedile blagovremeno i kvalitetno pružanje usluga građanima?**
4. **Da li su lokalne vlasti preduzele mjere za oporavak poslije krize koje utiču na poboljšanje njihovog društveno ekonomskog razvoja?**

1.3. Obuhvat i ograničenja revizije

U skladu sa dokumentom – Zajednička pozicija o saradnji – EUROSAI TFMA, u Kooperativnoj reviziji pod nazivom “Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije” strane koje sarađuju (VRI: Albanije, Sjeverne Makedonije, Poljske, Rumunije, Slovačke, Turske i Crne Gore) su se saglasile da će izvršiti reviziju sopstvenih prihoda opština kako bi utvrdile da li su sopstveni prihodi opština dovoljni kako bi pružili kvalitetne usluge građanima tokom pandemije.

Revizija je obuhvatila odabrane aktivnosti opština preduzete radi pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije. Obuhvat revizije je varirao u zavisnosti od mandata pojedinih vrhovnih revizorskih institucija. Sve predviđene oblasti revizije nijesu bile obavezne za sve učesnike VRI, zbog različitog položaja i nadležnosti lokalnih samouprava u pojedinim zemljama. Ovo je posebno važno kod zemalja, među kojima je i Crna Gora, kod kojih je obrazovno – prosvjetni sistem i sistem zdravstva centralizovan na državnom nivou.

Kooperativnom revizijom – revizijom uspjeha obuhvaćene su samo opštine.

Za reviziju su korišćeni i zvanični podaci drugih institucija (Ministarstva, Vlada, dr.) koji su povezani sa predmetom i ciljem revizije vezano za unapređenje Sistema upravljanja krizom na lokalnom nivou.

Predložene oblasti revizije su:

- Institucionalno i funkcionalno uređenje opština u sistemu upravljanja krizama
- Finansiranje opština tokom pandemije
- Usluge opština pružene građanima tokom pandemije
- Lokalni planovi za oporavak posle krize

1.4. Kriterijumi revizije

U skladu sa ciljem revizije, revizorskim pitanjima i potpitanjima, postavljeni su kriterijumi revizije u odnosu na koje je data ocjena utvrđenog stanja. Kriterijumi revizije su:

- Ustav Crne Gore, („Sl. list CG” br. 01/07; 38/13);
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. list Crne Gore“ br. 02/18 i 02/18),
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG“ br. 03/19),
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG“, br. 20/14, 56/14, 70/17 i 4/18),
- Zakon o poreskoj administraciji („Sl. list RCG“ br. 65/01...29/05, i „Sl. list CG“ br. 73/10...52/19)
- Zakon o državnoj imovini,(„Sl. list CG“, br. 21/09, 40/11)
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore („Sl. list CG“, br. 54/11.....49/22),
- Zakonu o regionalnom razvoju („sl. list cg“, br. 20/11, 20/15, 47/19, 62/13),
- Zakon o kontroli državne pomoći ,(„Sl. list CG“, br. 12/18),
- Zakon o zaštiti i spašavanju („Sl. list CG“, br. 20/11, 26/11, 20/15 i 49/22),
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list CG" br. 03/16, 39/16, 02/17, 44/18),
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Sl. list CG“, br. 12/18, 64/20 i 59/21),
- Strategija za smanjenje rizika od katastrofa sa dinamičkim planom aktivnosti za sprovođenje strategije za period 2018. – 2023. godina
- Pravilnik o utvrđivanju liste stepena razvijenosti jedinice lokalne samouprave ("Sl. list CG", br. 151/22),
- Naredba o načinu uplate javnih prihoda ("Sl. list CG", br. 128/20),
- Naredba o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom ("Sl. list CG", br. 014/20 i 050/20),
- Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID - 19 ("Sl. list CG", broj 24/20),
- Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Sl. list CG", br. 014/20 i 15/20, 16/20, 17/20, 18/20, 19/20, 20/20, 21/20, 22/20, 23/20, 24/20, 25/20, 26/20 i 27/20),
- Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Sl. list CG", br. 70/20, 79/20 i 113/20).
- Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Sl. list CG", br. 108/21, 001/22, 005/22)
- Program obaveznih imunizacija stanovništa od zaraznih bolesti ("Sl. list CG", br. 16/22),
- Finansijski podaci opština za period 2017. – 2020. godina,
- Izvještaji o radu opština i organa lokalne uprave za 2020. godinu,
- Strateški planovi razvoja jedinica lokalnih samouprava,
- Platforma ekonomskog oporavka 2022. – 2026. godine,
- **Odluke koje su opštine donijele** radi ublažavanja finansijskih posljedica po građane i privredu nastalih usljed pandemije COVID – 19, a koje su prikazane u sljedećoj tabeli:

R. br.	OPŠTINA	OPŠTINSKE ODLUKE IZ 2020. GODINE
1	Andrijevica	Odluka o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji opštine Andrijevica *"Sl. list CG" - opštinski propisi, br. 024/20 od 07.07.2020*
2	Bar	Zaključak o oslobađanju plaćanja lokalne komunalne takse za korišćenje prostora na javnim površinama za postavljanje privremenih objekata namijenjenih za turizam i ugostiteljstvo *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od*
		Zaključak o oslobađanju auto-taksi prevoznika plaćanja lokalne komunalne takse za korišćenje auto-taksi stajališta *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 27.05.2020*
		Zaključak o oslobađanju plaćanja poreske obaveze po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica poslodavaca za nove zaposlene *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 27.05.2020*
		Zaključak o odlaganju plaćanja poreske obaveze na teritoriji Opštine Bar *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 27.05.2020*
		Zaključak o oslobađanju plaćanja lokalne komunalne takse za privremene objekte *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br.*
		Zaključak o oslobađanju plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Opštine Bar za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 27.05.2020*
		Zaključak o oslobađanju plaćanja godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa opštinskog puta za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 27.05.2020*
3	Berane	Odluka o potvrđivanju Odluke o setu ekonomskih mjera sa ciljem ublažavanja posledica po građane i privredu nastalih usled pandemije Kovid-19 *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 019/20 od 12.06.2020.*
4	Bijelo Polje	Odluka o ekonomskim mjerama sa ciljem ublažavanja posledica po privredu i građane Bijelog Polja nastalih usled epidemije kovid 19 virusa ("Sl. list CG - opštinski propisi, br. 019/20 od 12.06.2020
5	Budva	Odluka o načinu utvrđivanja obaveze po osnovu zakupa nepokretnosti u vlasništvu Opštine Budva i lokalne komunalne takse do kraja 2020. godine br. 10-040/20-892/1 od 11.11.2020. godine
6	Cetinje	Odluka o donošenju seta mjera za podršku privrednicima i građanima Prijestonice Cetinje *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 019/20 od12.06.2020, 036/20 od 14.10.2020*
7	Danilovgrad	Odluka o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica nastalih usled pandemije COVID-19 u Opštini Danilovgrad *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 25.05.2020, 045/20 od 28.12.2020*
		Odluka o potvrđivanju Odluke o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica nastalih usled pandemije COVID-19 u Opštini Danilovgrad *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 017/20 od 25.05.2020*
		Odluka o izmjeni Odluke o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica nastalih usled pandemije COVID-19 u Opštini Danilovgrad *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 045/20 od 28.12.2020*
8	Gusinje	Odluka o ekonomskim mjerama za pomoć privrednim subjektima i građanima Opštine Gusinje nastale usled epidemije koronavirusa *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 019/20 od 12.06.2020*
9	Herceg Novi	Zaključak o utvrđivanju mjera i olakšica za prevazilaženje posljedica izazvanih epidemojom zarazne bolesti COVID-19 *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 014/20 od 30.04.2020*
10	Kolašin	Odluka o odlaganju plaćanja poreza na nepokretnosti za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
		Odluka o odlaganju plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
		Odluka o oslobađanju od obaveze plaćanja obveznika lokalne komunalne takse za korišćenje javnih površina za ugostiteljske terase za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
		Odluka o oslobađanju zakupaca od obaveze plaćanja zakupa za period od tri mjeseca *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
		Odluka o umanjenju obaveze plaćanja komunalne takse za isticanje reklamnih panoa za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
		Odluka o umanjenju obaveze plaćanja godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
11	Kotor	Odluka o donošenju seta mjera za podršku privrednicima i građanima Opštine Kotor *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 015/20 od 13.05.2020*
		Odluka o potvrdi Odluke o upotrebi sredstava stalne budžetske rezerve radi otklanjanja posljedica COVID-19 u Crnoj Gori *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 015/20 od 13.05.2020*
		Odluka o dopuni Odluke o donošenju seta mjera za podršku privrednicima i građanima Opštine Kotor *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 029/20 od 05.08.2020*
		Odluka o donošenju seta mjera za podršku privrednicima i građanima Opštine Kotor *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 024/20 od 07.07.2020, 029/20 od 05.08.2020*
		Odluka o upotrebi sredstava stalne budžetske rezerve radi otklanjanja posljedica COVID-19 u Crnoj Gori *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 013/20 od 10.04.2020*
12	Mojkovac	Odluka o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Mojkovac *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 018/20 od 05.06.2020, 028/20 od 31.07.2020*
		Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Mojkovac *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 028/20 od 31.07.2020*
		Odluka o oslobađanju plaćanja dijela obaveze po osnovu godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta za 2020. godinu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 028/20 od 31.07.2020*
13	Nikšić	Odluka o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Nikšić radi ublažavanja posljedica koronavirusa *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 018/20 od 05.06.2020, 032/20 od 10.09.2020*
		Odluka o izmjeni Odluke o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Nikšić radi ublažavanja posljedica koronavirusa *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 032/20 od 10.09.2020*
		Odluka o potvrđivanju Odluke o izmjeni Odluke o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Nikšić radi ublažavanja posljedica koronavirusa *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 038/20 od 03.11.2020*
		Odluka o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Nikšić radi ublažavanja posljedica koronavirusa *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 045/20 od 28.12.2020*
14	Plav	Opština zbog nedostatka sredstava nije donosila odluku o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima radi ublažavanja posljedica koronavirusa
15	Plužine	Mjere za ublažavanje negativnih posledica izazvanih pandemijom Kovid - 19 na teritoriji Opštine Plužine *br. 016/041-03-77/1 od 01.06.2020*
16	Pljevlja	Odluka o prihvatanju Mjera Opštine Pljevlja u cilju umanjenja negativnih ekonomskih posledica po građane i privedu izazvanih epidemijom zarazne bolesti Covid 19 *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 020/20 od 17.06.2020*
17	Petnjica	Opština ni poslije urgencija Državne revizorske institucije nije dostavila traženu dokumentaciju
18	Podgorica	Obavještenje br: 02-016/20-169/2 *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 014/20 od 30.04.2020*
		Odluka o potvrđivanju Odluke o ublažavanju finansijskih posljedica koronavirusa u Glavnom gradu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
		Odluka o ublažavanju finansijskih posljedica koronavirusa u Glavnom gradu *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020, 029/20 od 05.08.2020*
19	Rožaje	Odluka *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 013/20 od 10.04.2020*
		Odluka o mjerama sa ciljem ublažavanja posljedica po građane i privredu nastalim usled pandemije virusa COVID-19 *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 016/20 od 20.05.2020*
20	Šavnik	Odluka o ublažavanju negativnih finansijskih posljedica izazvanih epidemijom korona virusom (COVID 19) na području Opštine Šavnik i mjerama za održanje stabilnosti budžeta Opštine Šavnik za 2020. godinu *Sl. list CG - opštinski propisi, br. 023/20 od 03.07.2020*
21	Tivat	Odluka o donošenju mjera za podršku privredi i građanima u Opštini Tivat *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 018/20 od 05.06.2020*
		Odluka o donošenju drugog seta mjera za podršku privredi i građanima u opštini Tivat *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 031/20 od 28.08.2020*
22	Tuzi	Odluka o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica nastalih usled pandemije COVID-19 u Opštini Tuzi *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 020/20 od 17.06.2020, 024/20 od 07.07.2020, 048/20 od 31.12.2020*
		Ispravka odluke o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica nastalih usled pandemije COVID-19 u Opštini Tuzi *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 024/20 od 07.07.2020*
23	Ulcinj	Odluka o potvrđivanju Odluke o donošenju Programa ekonomske podrške za građane i privrednike Ulcinja od 07.05.2020. i 29.06.2020. ("Sl. list CG - opštinski propisi br. 27/20)
24	Žabljak	Odluka o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Žabljak *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 014/20 od 30.04.2020*
		Odluka o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Žabljak *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 040/20 od 20.11.2020*
		Odluka o potvrđivanju Odluke Predsjednika Opštine o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima na teritoriji Opštine Žabljak *Službeni list Crne Gore - opštinski propisi, br. 041/20 od 02.12.2020*

2. Administrativni okvir

Pravo na lokalnu samoupravu, oblik lokalne samouprave, svojinska ovlašćenja, finansiranje i samostalnost opštine su zajemčeni Ustavom.

Opštine u Crnoj Gori funkcionišu u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o državnoj imovini i Statutima Opština koje su opštine dužne donijeti i objaviti u Službenom listu Crne Gore - Opštinski propisi.
Opštine u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi vrše poslove lokalne samouprave od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo (sopstveni poslovi). Opština vrši i poslove koji su joj zakonom prenijeti ili propisom Vlade povjereni (preneseni i povjereni poslovi).

Sopstveni poslovi opštine utvrđuju se zakonom i statutom opštine. Opština, u skladu sa zakonom i podzakonskim propisima, donosi:

1) planove i programe razvoja;
2) planove i programe za pojedine upravne oblasti;
3) prostorno-urbanističke i druge planove;
4) budžet i završni račun budžeta;
5) višegodišnji investicioni plan;
6) i druge akte, u skladu sa svojim nadležnostima.

Takođe, Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisom:

- uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda;
- uređuje i obezbjeđuje obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i zaštite lokalnih i nekategorisanih puteva, kao i ulica u naseljima;
- uređuje i obezbjeđuje prevoz putnika u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju, autotaksi prevoz i prevoz za sopstvene potrebe;
- uređuje i obezbjeđuje obavljanje saobraćaja na svom području;
- uređuje i obezbjeđuje uslove za izgradnju i korišćenje objekata, kao i uslove za izgradnju i postavljanje pomoćnih objekata i montažnih objekata privremenog karaktera;
- uređuje i obezbjeđuje privođenje namjeni građevinskog zemljišta u skladu sa lokalnim planskim dokumentima i komunalno opremanje građevinskog zemljišta;
- uređuje i obezbjeđuje uslove za razvoj preduzetništva;
- uređuje, obezbjeđuje i stara se o lokalnim dobrima od opšteg interesa;
- obezbjeđuje uslove i stara se o zaštiti životne sredine i pojedinih njenih djelova (kvalitet vazduha, zaštita od buke, upravljanje otpadom i dr.);
- uređuje i obezbjeđuje uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, stara se o njihovoj zaštiti i korišćenju, izdaje vodna akta i vodi propisane evidencije, utvrđuje erozivna područja, protiverozivne mjere i sprovodi zaštitu od erozija i bujica, organizuje i obezbjeđuje obavljanje drugih poslova iz oblasti upravljanja, korišćenja i zaštite voda i vodosnabdijevanja;
- u skladu sa mogućnostima, učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unapređenju djelatnosti: zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo i vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u ovim djelatnostima, u skladu sa zakonom;
- uređuje i obezbjeđuje uslove za informisanje lokalnog stanovništva;
- uređuje i obezbjeđuje uslove za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine na području opštine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih nesreća;
- organizuje i sprovodi mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti;
- vrši i druge poslove u skladu sa potrebama i interesima lokalnog stanovništva.

Statutom Opštine, uređuju se: prava i dužnosti Opštine, poslovi i način odlučivanja lokalnog stanovništva, pravni status, poslovi Opštine, imovina i finansiranje, organi Opštine i njihove nadležnosti, način odlučivanja, vrste organa lokalne uprave i javnih službi, organizacija i način rada organa i način vršenja nadzora nad radom organa opštine i javnih službi, mjesna samouprava, učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave, odnosi i saradnja organa Opštine sa građanima, NVO i državnim organima i javnim službama, saradnja sa drugim opštinama u zemlji i inostranstvu, javnost i transparentnost rada, ostvarivanje demokratskog uticaja građana na unapređenju lokalne samouprave i druga pitanja od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave.

Ministarstvo finansija u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, razvija i vodi računovodstvo budžeta države, upravlja finansijskim informacionim sistemom i odgovorno je za planiranje i izvršenje budžeta, vođenje računovodstva, zaduživanje i upravljanje državnim dugom.

Način vođenja računovodstva budžeta, podnošenja izvještaja o korišćenju sredstava budžeta i način evidentiranja primitaka, izdataka, ugovorenih obaveza, koncesija, kapitalnih projekata i programskog budžeta na osnovu Zakona propisuje Ministarstvo finansija.

Ministarstvo finansija može izdati poseban nalog potrošačkim jedinicama, opštinama i drugim subjektima javnog sektora za podnošenje finansijskog izvještaja. Potrošačke jedinice, opštine i drugi subjekti javnog sektora dužni su da po nalogu Ministarstva finansija podnesu finansijski izvještaj.

Ministarstvo finansija u skladu sa čl. 77 i 78 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ima pravo da vrši inspekcijski nadzor nad jedinicama lokalne samouprave. Poslove inspekcijskog nadzora vrši budžetski inspektor. U vršenju nadzora inspektor ima obavezu i ovlašćenje da vrši kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava opština**.** Inspekcijski nadzor obuhvata kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekta nadzora.

Na osnovu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, Ministarstvo pored ostalih poslova, vrši i poslove praćenja finansijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave, poslove evidencije javnih prihoda (carine, porezi, doprinosi, takse, naknade i dr.), kojima se finansiraju javni rashodi na nivou države i nivou jedinica lokalne samouprave, sistem finansiranja lokalne samouprave, razvoj Sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru u skladu sa međunarodnim standardima, pripremanje i sprovođenje propisa iz oblasti svojinsko-pravnih odnosa, državne imovine, premjera i katastra nepokretnosti.

Ministarstvo javne uprave između ostalih poslova, vrši i poslove uprave koji se odnose na pripremu predloga propisa iz oblasti lokalne samouprave; organizaciju i poslove lokalne samouprave; funkcionisanje i primjenu propisa iz oblasti lokalne samouprave iz nadležnosti ovog ministarstva; teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave; međunarodnu saradnju jedinica lokalne samouprave sa jedinicama lokalne samouprave drugih država; sprovođenje međunarodnih ugovora iz nadležnosti ministarstva; davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa državnom upravom i lokalnom samoupravom, kao i na predloge zakona kojima se uređuju odstupanja od upravnog postupka; pristup informacijama u posjedu organa vlasti, upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano;

Ministarstvo unutrašnjih poslova između ostalih poslova, u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju, preko jedinstvenog operativno komunikacionog centra 112 (OKC 112), prima pozive u vezi sa neposrednom prijetnjom od rizika i nastankom rizika, prikuplja podatake o svim vrstama rizika koji mogu ugroziti ljude, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu i putem sredstava veze, u skladu sa standardnim operativnim postupcima, hitno obavještava nadležne državne organe, organe državne uprave i organe opštine i druge učesnike zaštite i spašavanja i koordinira djelovanje po pozivu u toku trajanja vanrednog događaja. Jedinstveni operativni komunikacioni centar obavlja međunarodne komunikaciono-informativne poslove iz oblasti zaštite i spašavanja.

Na osnovu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, Ministarstvo pored ostalih poslova, vrši i poslove pregleda tehničke dokumentacije iz oblasti zaštite od požara; upravljanje rizicima; upravljanje zaštitom i spašavanjem i upravljanje sanacijom posljedica u slučaju elementarnih nepogoda i od strane čovjeka izazvanih nesreća (zemljotresi, požari i druge prirodne i tehničko-tehnološke katastrofe); organizovanje i sprovođenje stručnog osposobljavanja i usavršavanja pripadnika operativnih jedinica; organizovanje i sprovođenje preventivnih, operativnih i sanacionih mjera zaštite i spašavanja; poslove civilne zaštite kao dio integrisanog sistema zaštite i spašavanja; akcije traganja i spašavanja iz vazduha; traženje i prihvatanje pomoći od drugih država u slučaju nastanka elementarnih nepogoda i od strane čovjeka izazvanih nesreća; primanje poziva i obavještenja u hitnim situacijama preko jedinstvenog operativnog komunikacionog centra 112;

Ministarstvo zdravlja vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu i praćenje propisa i praćenje stanja i strateško planiranje sistema zdravstvene zaštite i sistema zdravstvenog osiguranja, kao i njihovog funkcionisanja, finansiranja i razvoja; praćenje i analizu najvažnijih pokazatelja zdravstvenog stanja stanovništva; zdravstvenu zaštitu posebno osjetljivih i ugroženih grupa stanovništva; organizaciju, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, kvalitet zdravstvene zaštite i zdravstvenih usluga, praćenje i unapređenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva, kao i zdravstvenu njegu pacijenata; jačanje javnog zdravlja; pripremu

plana programskih i projektnih aktivnosti u oblasti programske zdravstvene zaštite, praćenje mjera zaštite životne sredine koje su od uticaja na zdravlje građana; mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i hroničnih nezaraznih bolesti. Ministarstvo je nakon izbijanja pandemije Covid – 19 nadležno i za donošenje mjera za sprečavanje i suzbijanje Covid 19 virusa i drugih nepoznatih virusnih bolesti koje se pojavljuju na nacionalnom i međunarodnom planu.

Institut za javno zdravlje prati i proučava kretanje zaraznih bolesti u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, aktima Evropske unije, međunarodnim aktima i programima SZO i o tome obavještava Ministarstvo, druge organe i subjekte u zemlji i inostranstvu, u cilju ranog upozorenja i razmjene podataka.

Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma između ostalih, vrši i poslove uprave koji se odnose na: pripremu propisa iz oblasti regionalnog razvoja, utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije razvoja Crne Gore; utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije i politike regionalnog razvoja Crne Gore; izračunavanje indeksa razvijenosti lokalnih samouprava, pripremu i ocjenu razvojnih investicionih projekata koji su od interesa za Crnu Goru (koji su u nadležnosti MERT), koordinaciju aktivnosti u sprovođenju politike regionalnog razvoja Crne Gore, saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i ostalim nosiocima politike regionalnog razvoja u pripremi i sprovođenju razvojnih programa i projekata.

3. UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE I NALAZI REVIZIJE

3.1. Institucionalno i funkcionalno uređenje sistema upravljanja krizama

Pored **Zakona o zaštiti i spašavanju** koji obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprečavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, ratnog razaranja i terorizma, **epidemija**, epizootija, epifitotija i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu u pravnom sistemu Crne Gore postoje i drugi zakoni kojima oblast zaštite i spašavanja nije primarna nadležnost, ali na posredan način su uredili određena pitanja koja su značajna za ovu oblast. To se posebno odnosi na: **Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,** Zakon o odbrani, Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakon o životnoj sredini, Zakon o hidrometeorološkim poslovima, Zakon o prevozu opasnih materija, Zakon o eksplozivnim materijama, Zakon o zapaljivim tečnostima i gasovima, Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i radijacionoj sigurnosti i mnogi drugi zakonski i podzakonski akti.

U skladu sa Sendai okvirom za smanjenje rizika od katastrofa, Crna Gora je donijela Strategiju za smanjenje rizika od katastrofa za period 2018. – 2023. godina (u daljem tekstu: Strategija). Strategija treba da doprinese smanjenju i sprečavanju događanja novih rizika i jačanje kapaciteta društva u odgovoru na različite vrste prirodnih i drugih katastrofa. Glavni ciljevi Strategije su:

- Podizanje svijesti građana i podsticanje institucija na sprovođenju aktivnosti u oblasti smanjenja rizika od katastrofa;
- Jačanje kapaciteta za upravljanje rizicima od prirodnih i drugih katastrofa;
- Integrisanje smanjenja rizika od katastrofa u politikama, programima i planovima;
- Stvaranje bezbjednih i otpornih zajednica na katastrofe.

Strategija sadrži: sagledavanje i analizu stanja u oblasti zaštite i spašavanja, viziju i strateške pravce razvoja, osnovna strateška rješenja i smjernice za smanjenje rizika od katastrofa, elementarnih nepogoda (obuhvataju i epidemije zaraznih bolesti) i drugih nesreća, sa prioritetima i institucionalnom osnovom za sprovođenje i finansiranje.

Oblast zaštite i spašavanja uređena je Zakonom o zaštiti i spašavanju koji pored već navedenih mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprečavanja nastajanja opasnosti, definiše rukovođenje i koordiniranje u zaštiti i spašavanju, kao i druge elemente neophodne za funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja.

Strategijom su predviđeni i **biološki hazardi**: Epidemije zaraznih bolesti čovjeka kojim su obuhvaćene i izrazito opasne bolesti sa velikom transmisijom poput kolere, SARS-a, MERS-a, varijacije humanog pandemijskog gripa, ptičjeg gripa i dr. Strategijom se nagovještava da ukoliko dođe do genetskih izmjena uzročnika ptičjeg gripa, može doći do nastanka pandemije sa masovnim obolijevanjem ljudi u cijelom svijetu.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava, vršenje nadzora, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti regulisana su Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, pandemija je definisana kao obolijevanje od zarazne bolesti koja prelazi državne granice i širi se na veći dio svijeta ili svijet u cjelini, ugrožavajući ljude u svim zahvaćenim područjima.

Bolesti nad kojima se sprovodi epidemiološki nadzor i protiv kojih se primjenjuju mjere sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti u skladu sa čl. 8 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nalaze se na Listi zaraznih bolesti. **Covid – 19 prvobitno se nije nalazio na Listi zaraznih bolesti jer se radilo o do tada nepoznatoj bolesti.**

Programom obaveznih imunizacija stanovništva od određenih zaraznih bolesti na teritoriji Crne Gore za 2022. godinu („Sl. list CG“ br.16/22) obuhvaćen je i Covid – 19. Vakcinacija protiv COVID-19 preporučuje se kod:

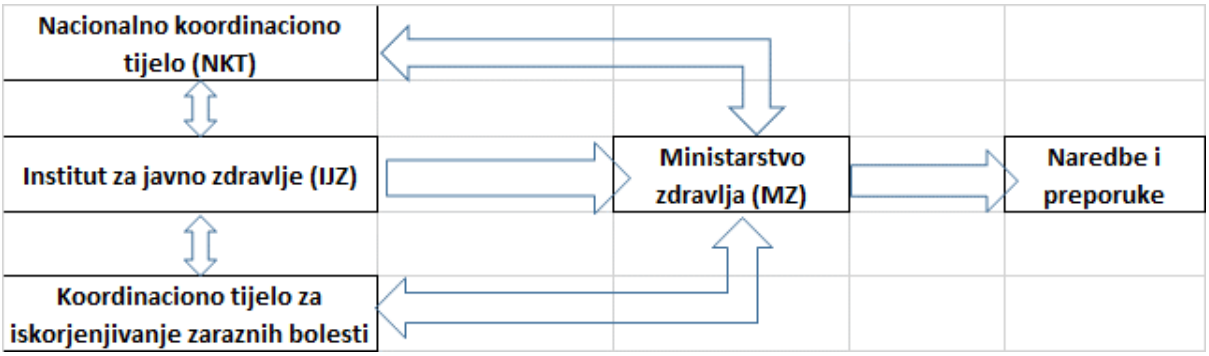
a) lica starijih od 18 godina života;

b) djece uzrasta od 12 do 17 godina koja imaju komorbiditete i djece koja u porodici imaju lica sa značajnom imunosupresijom (onkološki pacijenti, HIV/AID i dr.). Mogu se vakcinisati i djeca uzrasta od 12 do 17 godina koja ne pripadaju navedenim grupama, uz konsultaciju sa pedijatrom i uz saglasnost roditelja/staratelja.

c) drugih uzrasnih grupa u skladu sa preporukama nacionalnog Stručnog savjetodavnog tijela za imunizaciju.

Vakcinacija se sprovodi potrebnim brojem doza, zavisno od vrste vakcine i preporučenog rasporeda, u skladu sa uputstvom proizvođača i/ili odobrenim preporukama nacionalnog Stručnog savjetodavnog tijela za imunizaciju.

Prava i obaveze u sprovođenju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti i odnos nadležnosti ključnih tijela: koordinacionih tijela, Instituta za javno zdravlje i Ministarstva zdravlja koji je funkcionisao u odgovoru na pandemiju Covid – 19 prikazan je u sljedećoj tabeli:



Ministarstvo zdravlja pored ostalih poslova, vrši i poslove uprave u oblasti mjera za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i hroničnih nezaraznih bolesti. Ministarstvo je nakon izbijanja pandemije Covid – 19 nadležno i za donošenje mjera za sprečavanje i suzbijanje Covid 19 virusa i drugih nepoznatih virusnih bolesti koje se pojavljuju na nacionalnom i međunarodnom planu. U skladu sa Zakonom o bezbjednosti stanovništva od zaraznih bolesti Ministarstvo prati kretanje zaraznih bolesti na teritoriji Crne Gore, proglašava pojavu epidemije zarazne bolesti od većeg epidemiološkog značaja, proglašava zaraženo, odnosno ugroženo područje i naređuje mjere koje u tom slučaju moraju da se sprovode. U slučaju vanrednih situacija sprovode se sljedeće mjere:

- brza epidemiološka procjena u cilju hitnog preduzimanja neposrednih mjera zaštite stanovništva;
- organizovanje, planiranje i obezbjeđivanje sprovođenja mjera sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti;
- epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji;
- prevoz, izolacija i karantin ako postoji indikacija;
- aktiviranje sistema komunikacije u vanrednom stanju;
- obavezno učešće zdravstvenih ustanova, pravnih lica, preduzetnika i građana u suzbijanju rizika za javno zdravlje i korišćenje određenih objekata, opreme i prevoznih sredstava radi sprječavanja i suzbijanja prenošenja zaraznih bolesti, na osnovu naredbe Ministarstva.

Epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, organizuju i sprovode nadležne zdravstvene ustanove i Institut za javno zdravlje u saradnji sa Ministarstvom. Opštine u vanrednim situacijama izazvanih zaraznim bolestima, preko opštinskih timova za zaštitu i spašavanje prate i preduzimaju aktivnosti shodno naredbama i mjerama koje na predlog Nacionalnog koordinacionog tijela i Instituta za javno zdravlje donosi Ministarstvo zdravlja.

U skladu sa *Zakonom o bezbjednosti stanovništva od zaraznih bolesti*: “**Vanredna situacija je stanje** (elementarne nesreće i katastrofe, pojave epidemije zarazne bolesti, pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti i u slučaju sumnje na upotrebu biološkog agensa i slično) kada su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra, takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem, a mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti”.

Zakonom o zaštiti i spašavanju, vanredno stanje je definisano gotovo istovjetno, odnosno: „U slučaju da su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa i većih nesreća za stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog

obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem nadležnih subjekata, za njihovo ublažavanje i otklanjanje preduzimaju se mjere zaštite i spašavanja, uz pojačane aktivnosti i postupanja, u skladu sa ovim zakonom“.

Članom 53 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti određeno je da se sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja u skladu sa tim zakonom i Zakonom o zaštiti i spašavanju. Zakonom o zaštiti i spašavanju određeno je da se Vanredno stanje za Crnu Goru proglašava ako postoji neposredna opasnost da će zahvatiti ili ako je već zahvatilo najmanje dvije opštine.

Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti definisane su obaveze Sistema javnog zdravstva u pogledu izvještavanja i primjene Međunarodnog zdravstvenog pravilnika i ostalih međunarodnih akata i preporuka SZO. Kada opasnost od epidemije ili pandemije zarazne bolesti proglasi SZO, Vlada, na prijedlog Ministarstva, utvrđuje potrebe Crne Gore za nabavkom roba, usluga i radova u cilju sprječavanja i suzbijanja te zarazne bolesti.

Institut za javno zdravlje je visokospecijalizovana zdravstvena ustanova koja u skladu sa članom 50. Zakona o zdravstvenoj zaštiti obavlja djelatnost usmjerenu na očuvanje i unapređenje zdravlja građana, kao i na pružanje zdravstvene zaštite. U obavljanju djelatnosti Institut za javno zdravlje:
- prati, procjenjuje i analizira zdravstveno stanje građana o čemu izvještava nadležne organe;
- planira, predlaže i sprovodi mjere za očuvanje i unapređenje zdravlja građana;
- identifikuje, prati i proučava zdravstvene probleme i rizike po zdravlje građana, uključujući biološke i ekološke faktore i predlaže mjere za smanjenje njihovog uticaja ili njihovo eliminisanje;
- prati i proučava kretanje zaraznih bolesti i sprovodi druge aktivnosti, u skladu sa zakonom; - - prati i analizira epidemiološku situaciju u zemlji, predlaže, organizuje i sprovodi preventivne i protivepidemijske mjere i o tome obavještava Ministarstvo, druge organe i subjekte u zemlji i inostranstvu, u cilju ranog upozorenja i razmjene podataka.

Nacionalno koordinaciono tijelo (u daljem tekstu: NKT[1]) je po prvi put oformljeno rješenjem Ministarstva zdravlja br: 9-501/20-129/22 od 03.02.2020. godine, radi preduzimanja privremenih mjera za sprječavanje unošenja, suzbijanja i sprječavanja prenošenja i širenja zarazne bolesti COVID 19. NKT-a je uglavnom obavljalo sljedeće zadatke:
- Razmatranje izvještaja i informacija Instituta za javno zdravlje o praćenju i razvoju epidemiološke situacije, u vezi Covid - 19;
- Predlaganje donošenja naredbi za preduzimanje privremenih mjera, radi sprječavanja unošenja u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, kao i zaštite stanovništva od koronavirusa,
- Obrazovanje operativnih štabova za praćenje izvršavanja naredbi koje donosi Ministarstvo zdravlja;
- Preduzimanje mjera i aktivnosti za obebjeđivanje prostora, opreme i sredstava za realizaciju mjera radi sprječavanja pojave i širenja koronavirusa;
- U skladu sa razvojem epidemiološke situacije u Crnoj Gori predlaže i druge mjere koje se odnose na Covid – 19.

Sastav NKT činili su uglavnom predstavnici: Ministarstva zdravlja, Instituta za javno zdravlje Crne Gore, Kliničkog centra Crne Gore, sanitarne inspekcije, ministarstava: unutrašnjih poslova, odbrane, ekonomije, saobraćaja i pomorstva, sekretarijata za zakonodavstvo, Glavnog grada, Agencije za nacionalnu bezbjednost i Kabineta Predsjednika Vlade. Za predsjednika NKT određen je potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem a za njegovog zamjenika je određen ministar zdravlja. U zavisnosti od razvoja i složenosti situacije formirano je 5 (pet) operativnih štabova i to:

- Operativni štab za koordinaciju mjera za sprječavanje širenja koronavirusa (11 članova),
- Operativni štab za sprovođenje aktivnosti u vezi sa povratkom crnogorskih državljana iz inostranstva (15 članova),
- Operativni štab za podršku privredi za vrijeme trajanja mjera za sprječavanje širenja koronavirusa (16 članova),
- Operativni štab za povlačenje i koordinaciju međunarodne pomoći (17 članova),
- Operativni štab za upravljanje donacijama (4 člana).

[1] Vlada je na sjednici od 14.04.2020. godine izdala saopštenje, koje je 15.04.2020. godine objavljeno u štampanim medijima, radi pojašnjenja pravnog osnova i razloga formiranja Nacionalnog koordinacionog tijela i objašnjenja da NKT nije isto što i Koordinaciono tijelo za prevenciju i iskorjenjivanje zaraznih bolesti.

Formiran je i Krizni medicinski štab od 13 članova koji su činili ljekari Kliničkog centra CG i jedan pravnik, direktor IZJ i zamjenica gradonačelnika Glavnog grada Podgorice koja je po profesiji ljekar. Takođe, formirani su i sljedeći timovi: za formiranje privremenih bolnica (7 članova), formiranje respiratornih centara (4 člana), obezbeđivanje medicinskih sredstava i opreme (5 članova).

Tokom januara 2020. godine, sastavljen je Nacionalni plan za nepredviđene situacije koji je obuhvatao uglavnom procedure za rano otkrivanje sumnjivih slučajeva naročito na graničnim prelazima. Svetska zdravstvena organizacija je 30.01.2020. godine proglasila izbijanje epidemije Covid – 19, vanrednom situacijom u oblasti javnog zdravlja od međunarodnog značaja (Public healt emergency of international concern: (PHEIC). Prvi slučaj virusa u Evropi bio je prijavljen 24.01.2020. godine, dok su u Crnoj Gori prvi slučajevi obolijevanja od Covid – 19 prijavljeni 17.03.2020. godine.

Kretanje[2] zarazne bolesti Covid – 19 u 2020. godini u Crnoj Gori prikazano je u sljedećoj tabeli:

	Mjesečni izvještaji o kretanju zarazne bolesti Covid - 19 u 2020. godini u Crnoj Gori		Podaci CG	
Mjesec		**Hronologija događaja**	**Oboljeli**	**Preminuli**
Januar	30.01.2020.	Proglašavanje Vanredne javnozdravstvene situacije od međunarodnog značaja (PHEIC)	**0**	**0**
Februar	03.02.2020.	Formiranje Nacionalnog koordinacionog tijela	**0**	**0**
	13.03.2020.	Naredba o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom		
Mart	17.03.2020.	- prvi slučajevi Covid - 19 u CG	**120**	**2**
	27.03.2020.	- proglašena epidemija Covid 19 u CG		
April	21.03.-24.04.	Spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije bio dostupan na sajtu Vlade	**202**	**5**
Maj	Stopa incidencije = 3,9/100.000 stanovnika; Stopa mortaliteta = 0,3/100.000 stanovnika		**2**	**2**
	02.06.2020.	Popuštanje mjera	0	
Jun	14.06.2020.	Novi slučajevi zaraze		
	30.06.2020.	Odluka Ustavnog suda US II br. 23/20	**230**	**4**
Jul	23.07.2020.	Odluka Ustavnog suda US II br. 22 - 20	**2630**	**36**
	14.08.2020.	Odluka Ustavnog suda U II br. 22-20 objavljena u "Sl. list CG" br. 85/20		
Avgust	21.08.2020.	Odluka Ustavnog suda U - II BR. 23/20 objavljena u "Sl. list CG" br. 87/20		
	30.08.2020.	Parlamentarni izbori	**1723**	**51**
Septembar	Stopa incidencije = 1052,7/100.000 stanovnika; Stopa mortaliteta = 11,1/100.000 stanovnika		**6548**	**69**
Oktobar	Stopa incidencije = 1269,4/100.000 stanovnika; Stopa mortaliteta = 21,2/100.000 stanovnika		**7896**	**132**
Novembar	Stopa incidencije = 2570,8/100.000 stanovnika; Stopa mortaliteta = 31,7/100.000 stanovnika		**15991**	**197**
	04.12.2020.	Prestanak rada Nacionalnog koordinacionog tijela		
Decembar	10.122020.	Obrazovan Savjet za sprovođenje aktivnosti na odstranjivanju i iskorjenjivanju zarazne	**12320**	**184**
		bolesti izazvane novim korona virusom Covid 19 na teritoriji Crne Gore		
	Stopa incidencije = 1980,6/100.000 stanovnika; Stopa mortaliteta = 29,6/100.000 stanovnika			
Ukupno:			**47662**	**682**

U Crnoj Gori je tokom 2020. godine od Covid - 19 oboljelo 47.662 lica dok je umlo 682 lica. Zbog lake transmisije, početka školske godine, nedovoljnog poštovanja i kontrole protivepidemijskih mjera u periodu septembar – decembar 2020 . godine došlo je do značajnog porasta broja registrovanih slučajeva a usljed toga i nedostatka vakcine i do povećanog broja smrtnih slučajeva.

Na predlog Instituta za javno zdravlje i Nacionalnog koordinacionog tijela, Ministarstvo zdravlja je u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, počev od 13.03.2020. godine donijelo niz Naredbi o preduzimanju privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa (“Sl. list CG” br. 14/20, 15/20, 16,20, 17/20, 18/20, 19/20, 20/20, 21/20, 22/20, 23/20, 24/20, 25/20, 26/20 i 27/20) kojom su naređene sljedeće privremene mjere: “zabrana putovanja putnika iz Crne Gore u područja zahvaćena epidemijom zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom, kao i ulazak putnika u Crnu Goru iz tih destinacija; obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva; smještaj u karantin lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, kao i lica koja dolaze iz zemalja sa visokim nivoom lokalne transmisije virusa"; zabranu prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme"; "zabranu prisustva i zadržavanja više od dva lica zajedno na otvorenom javnom mjestu (trotoari, trgovi, ulice, parkovi, šetališta, plaže i sl.) i zabranu okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva".

[2] Izvor podatala: sajt Instituta za javno zdravlje www.izjcg.me

Navedene mjere su preduzete na osnovu ažurirane procjene rizika i preporuka SZO u okviru epidemiološke situacije u Evropi sa ciljem da se izbjegne situacija u kojoj bi odjednom bio zaražen veliki broj ljudi i nemogućnošću zdravstvenog sistema da pruži zdravstvenu zaštitu svima kojima je potrebna. Uprkos preduzimanju značajnih aktivnosti državnih organa i podrške iz Državnog budžeta bilo je jasno da Crna Gora raspolaže sa ograničenim kapacitetima za upravljanje nastalom Covid krizom i da je zavisna od pomoći i nabavki medicinske opreme i sredstava iz međunarodnih izvora. Otežavajuću okolnost predstavljala je činjenica da nedostajajuću opremu nije bilo moguće nabaviti ni u inostranstvu zbog stanja na tržištu i povećanih potreba i tražnje onih država koje su prve pogođene pandemijom.

Crna Gora je od 2015. godine članica u Mehanizmu za civilnu zaštitu Unije (EU Civil Protection Mechanism, u daljem tekstu: EU CPM) koji je usmjeren na jačanje saradnje između Unije i država članica i olakšavanje koordinacije u području civilne zaštite kako bi se poboljšala efikasnost sistema za prevenciju, pripremljenost i odgovor na prirodne katastrofe i katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem. Zahvaljujući članstu u EU CPM, Crna Gora je u prethodnom periodu dobila značajnu pomoć u medicinskoj opremi i drugim sredstvima iz EU. Pregled donirane opreme i sredstava Crnoj Gori tokom 2020. godine iz zemalja Evropske unije prikazan je u sljedećoj tabeli:

Redni broj	Datum	Donator	Vrsta donacije	Vrsta opreme	Korisnik donacije	Vrijednost (u €)
1.	07.05.2020.	Vlada Republike Austrije	kroz Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	Posteljina i peškiri medicinska oprema	Direkt. za zaštitu i spašavanje Montefarm	24.681,60
2.	11.05.2020.	EU resc	posebni rescEU instrument Mehanizma unije	zaštitne maske	Montefarm	54.135,11
3.	12.05.2020.	Vlada Republike Hrvatske	bilateralno	medicinska oprema	Montefarm	43.871,00
4.	26.05.2020.	Vlada Republike Bugarske	bilateralno	medicinska oprema	Montefarm	8.400,00
5.	12.06.2020.	Vlada Republike Estonije	kroz Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	Posteljine, čebad i dezinfekciona sredstva	Direkt. za zaštitu i spašavanje Montefarm	23.552,00
6.	08.07.2020.	EU resc	posebni rescEU instrument Mehanizma unije	zaštitne maske	Montefarm	14.251,89
7.	07.08.2020.	EU resc	posebni rescEU instrument Mehanizma unije	zaštitne maske	Montefarm	46.750,00
8.	11.09.2020.	Vlada Republike Slovenije	kroz Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	medicinska oprema	Montefarm	101.040,00
9.	14.10.2020.	EU resc	posebni rescEU instrument Mehanizma unije	zaštitne maske i hiruški mantili	Montefarm	163.500,00
10.	15.12.2020.	Vlada Češke Republike	kroz Mehanizam Unije za civilnu zaštitu	medicinska oprema	Kliničkom centru CG	192.864,85
Ukupno:						**673.046,45**

Crna Gora je primila pomoć kroz EU CPM od Republike Austrije, Republike Estonije, Republike Slovenije i Češke Republike, bilateralno od Republike Bugarske i Republike Hrvatske, kao i iz posebnog – rescEU instrumenta EU CPM u ukupnom iznosu od 673.046,45€.

Takođe, i tokom 2021. godine primljena je pomoć kroz EU CPM od Republike Slovačke (56.504,44€), Republike Slovenije (106.000,00€), Kraljevine Danske (1.072.175,86€) i posebnog rescEU instrumenta (1.985.694,43€), odnosno u ukupnom iznosu od 3.220.374,73€.

Navedeno je posebno značajno za manje razvijene zemlje zbog nedostatka nacionalnih resursa i njihove povećane ranjivosti i izraženih rizika. Međunarodna saradnja i globalno partnerstvo u smanjenju rizika od katastrofa predstavlja ključni element u nastojanju manje razvijenih zemalja da smanje rizike na prihvatljiv nivo.

Za vrijeme rada NKT od 03.02.2020. godine do 04.12.2020. godine sastav i broj članova tog tijela često je mijenjan u zavisnosti od razvoja i složenosti zdravstvene situacije, koordinacije i efikasnosti rada. Analizirajući sastav NKT, iz reda opština u sastavu NKT jedino je bio uključen gradonačelnik Glavnog grada, dok je u Operativnom štabu za podršku privredi bio uključen zamjenik gradonačelnika Glavnog grada, a u Operativnom štabu za povlačenje i koordinaciju međunarodne pomoći predstavnica Zajednice Opština CG.

Adekvatno uspostavljen mehanizam za krizne situacije podrazumijeva inkluzivniji i multidisciplinarniji pristup od isključivo zdravstvenog pristupa. Revizijom su utvrđeni problemi nedovoljne inkluzije i reprezentativnosti u sastavu NKT, jer u istom nije obezbijeđena šira inkluzija predstavnika opština. Takođe, u sastavu NKT i operativnih štabova nijesu bili uključeni ni predstavnici civilnog društva i društvene zajednice.

U vezi načina formiranja i rada NKT, bilo je slučajeva oprečnih mišljenja vezano za poštovanje Ustava u kriznoj situaciji. Navodimo slučajeve koji su imali epilog kod Ustavnog suda CG.

Slučaj 1: Grupa poslanika Skupštine podnijela je Ustavnom sudu predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti navodeći da je Ministarstvo zdravlja Naredbom o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID - 19 tek 26. marta 2020. godine proglasilo epidemiju, a prije toga je nizom naredbi protivzakonito i protivustavno usvajalo i sprovodilo mjere zaštite. Podnosioci Predloga smatraju da je donešenim Naredbama povrijeđen Ustav CG i niz drugih zakona i da je “Ministarstvo zdravlja prekoračilo Ustavom utvrđena ovlašćenja i aktima niže pravne snage uredilo materiju čije uređivanje takvim aktima je moguće isključivo nakon proglašenja vanrednog stanja zbog epidemije od većeg epidemiološkog značaja, te iz tog razloga osporeni akti nijesu u saglasnosti sa načelom vladavine prava.

Ustavni sud je odbio predlog za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti[3] ističući ozbiljnost vanredne situacije u vezi s virusom COVID-19, veliku opasnost koju je virus predstavljao za zdravlje svih građana u Crnoj Gori, kao i procjenu nadležnih organa medicinske struke da postoji opasnost od situacije u kojoj bi odjednom veliki broj ljudi bio zaražen i u potrebi za medicinskom pomoći. Ustavni sud je, polazeći od stava Evropskog suda, prema kojem ocjena potrebe za ograničenjem nekog ustavnog ili konvencijskog prava, pa i ograničenja na slobodu kretanja i slobodu okupljanja, spada u polje slobodne procjene države ugovornice, ocijenio da je za nametnutim ograničenjem postojala "hitna društvena potreba”

Po ocjeni Ustavnog suda, primjenom osporenih mjera, ostvarena je svrha zbog koje su uvedene ("očuvanje zdravlja", "sprječavanja širenja zaraznih bolesti" i "ugrožavanja zdravlja"), tako da je, 2. juna 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, nakon 28 dana od pojave posljednjeg slučaja zaraze, proglasilo prestanak epidemije zarazne bolesti COVID-19. Takođe, odnos cilja i korišćenja sredstava ograničenja, po ocjeni Ustavnog suda, je proporcionalan, jer je osporenim mjerama ustanovljen prihvatljiv stepen srazmjernosti između inteziteta ograničenja i potrebe za tim ograničenjem.

Slučaj 2: Po inicijativi Nevladine fondacije Građanska alijansa, Ustavni sud je je pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke NKT za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji br: 8-501/20 – 129 od 21.03.2020. godine. Na osnovu navedene odluke Spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije bio je dostupan na internet stranici Vlade u period 21.03. – 24.04.2020 godine.

Ustavni sud je, polazeći od stava Evropskog suda, prema kojem ocjena potrebe za ograničenjem nekog ustavnog ili konvencijskog prava, pa i ograničenjem prava na privatnost, spada u polje slobodne procjene države ugovornice, utvrdio da je za osporenim ograničenjem postojala hitna društvena potreba. Međutim, objavljivanje ličnih podataka o licima u samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, čini te podatke dostupnim neograničenom broju lica. Objavljivanje ličnih podataka o licima koja poštuju izdate naredbe o samoizolaciji, po nalaženju Ustavnog suda, može dovesti do njihove stigmatizacije od šire društvene zajednice. S druge strane, nedostatak zaštite medicinskih podataka o ličnosti, po nalaženju Ustavnog suda, mogao je odvratiti lica kojima je potrebna medicinska pomoć od traženja takve pomoći, čime bi se ugrozilo njihovo zdravlje, što, u slučaju prenosivih bolesti, može imati za posljedicu širenje bolesti na druga lica, odnosno da se time bitno ugrožava i javni interes - sprečavanje širenja bolesti izazvane virusom COVID-19. Na osnovu navedenih argumenata Ustavni sud je ukinuo osporenu odluku zbog nesaglasnosti sa Ustavom i zakonom[4].

Nakon ukidanja Odluke NKT za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, građani su pokrenuli tužbe protiv države. Na osnovu prvih presuda u korist građana, Vlada je zaključkom br: 04-6870/2 od 23.12.2021. godine zadužila Zaštitnika imovinsko pravnih interesa CG da sa oštećenim građanima zaključe poravnanja u postupcima za naknadu nematerijalne štete. Procjena je da treba zaključiti oko 2720 poravnanja u iznosima od po 300€, što znači potencijalnu štetu po Državni budžet u približnom iznosu od 816.000,00€.

Odlukom Vlade Crne Gore od 10. decembra 2020. godine obrazovan je **Savjet za sprovođenje aktivnosti na odstranjivanju i iskorjenjivanju zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom.** Zadatak Savjeta je da u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, na osnovu izvještaja IZJ, posebne komisije MZ i zdravstvenih ustanova, priprema i dostavlja Vladi, SZO i drugim relevantnim međunarodnim tijelima izvještaje o ispunjenju obaveza koje je preuzela Crna Gora za odstranivanje i sprječavanje zarazne bolesti izazvane novim Corona virusom Covid - 19. Ispunjenje obaveza pretpostavlja poštovanje preporuka SZO, Evropske komisije i Centra za prevenciju zaraznih bolesti (ECDC).

[3] Odluka U – II br. 23/20 od 30.06.2020. godine, objavljena u “Sl. list CG” br. 87/20 od 21.08.2020. godine

[4] Odluku U – II br. 22/20 od 23.07.2020. godine objavljena u „Sl. list CG“ br. 85/20 od 14.08.2020. godine

U dijelu obezbjeđivanja i sprovođenja zaštite stanovništva od zaraznih bolesti opštine su učestvovale uglavnom kroz rad i aktivnosti opštinskih timova za zaštitu i spašavanje.

3.1.1. Sistem upravljanja krizom u opštinama

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, pored ostalih poslova opštine uređuju i obezbjeđuju uslove za zaštitu i spašavanje stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine na području opštine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih nesreća i organizuju i sprovode mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti. Takođe, u skladu sa čl. 14 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predviđeno je da u obezbjeđivanju i sprovođenju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti pored ostalih državnih organa učestvuju i organi lokalne uprave. Međutim, s obzirom da je u Crnoj Gori zdravstvo centralizovano na državnom nivou, uloga opština u oblasti kriznog upravljanja u okviru vanrednih situacija u oblasti javnog zdravlja nije primarna i u mnogom zavisna je od hijerarhije/naredbi koje dolaze sa centralnog nivoa.

S druge strane, u sistemu zaštite i spašavanja, u dijelu koji se odnosi na otkrivanje i sprječavanje nastajanja opasnosti, kao i ublažavanje i otklanjanje posljedica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, ratnog razaranja i terorizma i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu, uloga opština je mnogo značajnija.

Zakonom o zaštiti i spašavanju poslovi zaštite i spašavanja prepoznati su kao poslovi od javnog interesa i postavljeni na najširoj mogućoj osnovi jer ih sprovode državni organi, organi državne uprave, **jedinice lokalne samouprave,** privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica.

Zaštita i spašavanje sprovodi se na osnovu planova zaštite i spašavanja. Planovi zaštite i spašavanja su:
- nacionalni planovi zaštite i spašavanja,
- opštinski planovi zaštite i spašavanja,
- preduzetni planovi (planovi zaštite i spašavanja privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika).

Nacionalne planove na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova donosi Vlada, dok opštinske planove donose skupštine opština, a preduzetne planove donose privredna društva, ukoliko ispunjavaju zakonske uslove, uz saglasnost Ministarstva.

U skladu sa Zakonom uspostavljena su 3 (tri) nivoa rukovođenja i koordiniranja u zaštiti i spašavanju, i to:

- za teritoriji Crne Gore - **Koordinacioni tim za zaštitu i spašavanje** (rukovodilac je predsjednik Vlade, zamjenik rukovodioca ministar nadležan za poslove zaštite i spašavanje, a članovi ministri nadležni za vanjske poslove, poslove odbrane, zdravlja, rada i socijalnog staranja, održivog razvoja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, saobraćaja, pomorstva, kao i predstavnik Generalnog sekretarijata Vlade zadužen za odnose sa javnošću i predsjednik radnog tijela Vlade za procjenu šteta od elementarnih nepogoda).
- za teritoriju opštine – **Opštinski tim za zaštitu i spašavanje** (predsjednik opštine, koji je rukovodilac tima; komandir službe zaštite, koji je zamjenik rukovodioca tima i članovi: predstavnik organizacione jedinice Ministarstva nadležne za poslove zaštite i spašavanja, starješine organa lokalne uprave, odgovorna lica u privrednim društvima i drugim subjektima čija je djelatnost u vezi sa zaštitom i spašavanjem i predstavnik Crvenog krsta).
- **Operativni štab za zaštitu i spašavanje** (vrši operativno koordiniranje aktivnosti učesnika zaštite i spašavanja u cilju efikasnijeg rukovođenje, bolje koordinacije i racionalnije upotrebe ljudskih i materijalnih resursa na terenu; čine ga: rukovodilac i dva predstavnika Direktorata za vanredne situacije MUP, jedan predstavnik Uprave policije, načelnik Generalštaba Vojske, starješine organa uprave: carina, hidrometeorologije, seizmologije, voda, šuma, saobraćaja, veterinarske poslove, fitosanitarne poslove i poslove zaštite životne sredine; lica koja rukovode zdravstvenim ustanovama koje pružaju hitnu medicinsku pomoć, urgentnu medicinsku pomoć, kao i zdravstvenom ustanovom čija je djelatnost usmjerena na očuvanje i unapređenje zdravlja svih građana; predstavnik Crvenog krsta, kao i visoki rukovodni kadar organa državne uprave nadležnih za poslove šumarstva, vodoprivrede, zdravlja i vanjskih poslova).

Dio sistema zaštite i spašavanja su i dobrovoljna vatrogasna društva sa dugom tradicijom koja djeluju u Kotoru, Tivtu i Herceg Novom, kao i dobrovoljna vatrogasna društva iz Nikšića.

Sistem zaštite i spašavanja omogućava da se i **u privrednom društvu, drugom pravnom licu i kod preduzetnika može obrazovati tim za zaštitu i spašavanje,** koji rukovodi i koordinira u aktivnostima zaštite i spašavanja u skladu sa preduzetnim planom (Preduzetne jedinice za zaštitu i spašavanje organizovane su u: Luci Bar, Aerodromima Podgorica i Tivat i „Monteput“ d.o.o.).

Opštinske službe zaštite i spašavanja su tokom 2020. godine imale kontinuirane aktivnosti u kroz praćenje, organizovanje i preduzimanje mjera na sprječavanju i širenju korona virusa. Opštinski timovi za zaštitu i spašavanje su održavali sjednice na kojima su razmatrali epidemiološku situaciju na nivou opština, aktivnosti na smanjenju rizika od virusa COVID - 19 itd. U skladu sa naredbama i mjerama koje je na osnovu predloga NKT i IZJ donosilo Ministarstvo zdravlja, Opštinski timovi su pratili i preduzimali aktivnosti na sprječavanju unošenja virusa u zemlju i suzbijanja, prenošenja i širenja virusa COVID 19 na teritoriji Crne Gore. Treba napomenuti da je koordinacija tih odluka bila ograničena zbog subordinacije u nivoima odlučivanja. Opštinski timovi su pružali i logističku podršku zdravstvenom sistemu u vidu dezinfekcije javnih površina, postavljanja šatora i ustupanja druge opreme i sredstava. Dezinfekciju javnih površina su vršila nadležna opštinska komunalna preduzeća. Opštine su vršile i nabavku zaštitne opreme (maske i rukavice) i sredstava za dezinfekciju za zaposlene i za stranke postavljanjem dozera na ulaznim vratima opštine. Opštine: Podgorica, Nikšić, Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Bar i Kotor u kojima su bili smješteni COVID centri pomagale su tim javnim zdravstvenim ustanovama u nabavci potrebne medicinske opreme.
Pregled evidencije o intervencijama Službi za zaštitu i spašavanje za 2020. i 2021. godinu dat je u sljedećoj tabeli:

Vrsta intervencije	Broj intervencija	
	2020. godina	2021. godina
Požari (sve vrste)	5774	5780
Intervencije na putevima	899	1243
Akcije spašavanja prilikom elementarnih nepogoda i drugih nesreća	231	205
Usluge - dostava vode	8038	3720
Dežurstva prilikom javnih okupljanja	642	784
Tehnička podrška prilikom akcija spašavanja	1494	1093
Dežurstva prilikom uklanjanja bespravno podignutih objekata	152	328
Ostalo (lažne dojave, poziv za kontrolisano paljenje, punjenje goriva i dr.	5176	2807
Ukupno:	22406	15960

Centralizovano prikupljanje informacija i podataka o svim vrstama rizika koji mogu ugroziti ljude, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu, te njihova obrada obavljalo se u Operativno komunikacionom centru 112, koji obavještava učesnike sistema zaštite i spašavanja i građane radi preduzimanja preventivnih i operativnih aktivnosti, a po potrebi i njihovog stavljanja u pripravnost radi izbjegavanja posljedica ili njihovog što većeg umanjenja. Pregled primljenih poziva i slučajeva u kojima je bila potrebna intervencija nadležnih službi prikazan je u sljedećoj tabeli:

1	2	3	4	5	6	7
Godina	Ukupan broj poziva	Slučajevi u kojima je bila potrebna intervencija (4+5+6+7)	Uprava policije	Zavod za hitnu medicinsku pomoć	Službe zaštite i spašavanja	Direktorat za zaštitu i spašavanje
2020.	208.914	7.721	2.525	1.467	163	153
2021.	219.374	10.264	6.017	3.044	1049	154

OKC 112 Direktorata za zaštitu i spašavanje primio je preko 200.000 poziva tokom 2020. i 2021. godine. Od ukupnog broja poziva, broj slučajeva u kojima je bila potrebna intervencija nadležnih službi: Uprave policije, Zavoda za hitnu medicinsku pomoć, Službi zaštite i spašavanja i Direktorata za zaštitu i spašavanje bio je 7.721. u 2020. godini i 10.264 intervencije u 2021. godini.

Iz Izvještaja o stanju sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori za 2020. i 2021. godinu ocijenjeno je da su **smještajni kapaciteti opštinskih službi zaštite i spašavanja** u: Andrijevici, Baru, Beranama, Bijelom Polju, Cetinju, Danilovgradu, Gusinju, Herceg Novom, Mojkovcu, Plavu, Plužinama, Podgorici, Šavniku, Ulcinju i Žabljaku su **adekvatni,** dok su u: Budvi, Kolašinu, Kotoru, Nikšiću, Petnjici, Pljevljima, Rožajama i Tivtu objekti službi za zaštitu i spašavanje ocijenjeni kao **neadekvatni.** Takođe, u opštinama na sjeveru Crne Gore: Andrijevici, Kolašinu, Petnjici, Rožajama i Šavniku evidentirana je dotrajalost

lične zaštitne opreme, dok službe zaštite i spašavanja Gusinje, Mojkovac i Plav ne posjeduju opremu za gašenje požara zatvorenog prostora.

Pregled vozila u opštinskim službama za zaštitu u 2020. i 2021. godini dat je u sljedećoj tabeli:

1	2	3	4	5	6
Godina	Vatrogasno spasilačka vozila	ostala vozila	neispravna vozila	Ukupno (2+3+4)	% neispravnih(4/5)
2020.	147	52	34	233	14,59227468
2021.	142	62	35	239	14,64435146

Od ukupnog broja vozila u opštinskim službama zaštite i spašavanja 15% je bilo neispravno[5], što je zabrinjavajući podatak jer oslonac operativnog odgovora na sve vrste nesreća čine opštinske službe zaštite i spašavanja. Takođe, zabrinjava podatak da Jedinica za gašenje požara iz vazduha raspolaže sa 3 (tri) aviona[6] za gašenje požara od kojih su dva protivpožarna aviona oštećena prilikom intervencija u novembru 2020. godine i junu 2021. godine, dok sistem radio veza koji je u upotrebi ne zadovoljava standarde u dijelu koji se zahtjeva vazduhoplovnom regulativom. Budžet MUP – a za potrebe Direktorata za zaštitu i spašavanje u 2020. godini iznosio je 3.572.053,64€, dok je ukupni budžet opštinskih službi zaštite i spašavanja iznosio 9.256.882,08€, odnosno 12,8 miliona na državnom nivou. S druge strane, prilikom obezbjeđivanja budžetskih sredstava za 2022. godinu za potrebe Direktorata za zaštitu i spašavanje budžetski zahtjev u iznosu od 8.566.133,52€, koji Ministarstvo unutrašnjih poslova podnosi Ministarstvu finansija, je prepolovljen, što može izazvati negativne posljedice po razvoj sistema zaštite i spašavanja u dijelu obezbeđenja sredstava za stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih, održavanje postojeće i nabavku nove opreme i sredstava.

I pored nedostataka materijalnih sredstava, funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori tokom pandemije COVID – 19 opavdalo je očekivanja, jer su nadležne službe uložile vanredne napore kao odgovor na nastalu krizu uz angažovanje svih raspoloživih potencijala na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Tokom 2020. godine, realizovan je veliki broj aktivnosti u okviru raznih programa i projekata od kojih izdvajamo sprovođenje štabne vježbe na temu reagovanja u slučaju zemljotresa i nabavku opreme za Direktorat za zaštitu i spašavanje i učesnike sistema zaštite i spašavanja, pružanje humanitarne pomoći Republici Hrvatskoj radi saniranja posljedica zemljotresa i Bosni i Hercegovini radi gašenja požara iz vazduha u opštini Konjic, koordiniranje primanja humanitarne pomoći, koja je upućena Crnoj Gori radi ublažavanja epidemije korona virusa, učestvovanje u aktivnostima vezanim za evroatlanske integracije i u već pomenutom Mehanizmu EU CPM.

U okviru EU CPM tokom 2020. godine Crna Gora je učestvovala u značajnom broju aktivnosti koje su najčešće održavane online, posredstvom web aplikacija. Između ostalih aktivnosti učestvovalo se i na webinarima na temu “Naučene lekcije iz pandemije Covid – 19 za EU mrežu znanja iz oblasti civilne zaštite” i naučenim lekcijama tokom angažovanja civilne zaštite u ublažavanju epidemije izazvane virusom COVID – 19 u Republici Hrvatskoj i Republici Sjevernoj Makedoniji.

Učešćem u EU CPM, Crnoj Gori su na raspolaganju brojni instrumenti koji kroz saradnju sa zemljama EU i regiona zapadnog Balkana značajno utiču na jačanje sistema civilne zaštite na ublažavanju i otklanjanju posljedica od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu.

U vezi aktivnosti Opštine u uslovima pandemije kao dobar primjer navodimo postupanje opštine Tuzi koja je tokom pandemije u 2020. godine, zbog pojave većeg broja zaraženih lica, bila u potpunoj izolaciji u periodu od 24.03. – 14.04.2020. godine. Opština je bila pred velikim izazovom organizacije svakodnevnog života i potreba za 4.800 domaćinstava sa preko 15.000 stanovnika. Preko društvenih mreža i preko javnih emitera, lokalnih i nacionalnih, objašnjena je potreba da građani Tuzi ostanu kućama, a radi komunikacije objavljeni su kontakt telefoni Opštinskog štaba za vanredne sizuacije.

[5] Izvor podataka: Izvještaj o sistemu zaštite i spašavanja u Crnoj Gori za 2020. i 2021. godinu

[6] Podršku Jedinici za gašenje požara iz vazduha obezbjeđuju i 2 helikoptera Direkcije Avio-helikopterska jedinica

Opštinski štab je radi prevazilaženja nastale situacije ostvario intezivnu komunikaciju sa institucijama na nacionalnom nivou (Vlada, NKT, IZJ, MZ, ME, MPRR, KBC CG, DZ PG, DZ TZ, GG, i drugim opštinama). Opština je iz svojih redova odredila po dva koordinatora za svaku mjesnu zajednicu. Određeni su koordinatori i u mjesnim zajednicama i angažovana 163 dobrovoljca volontera iz svih mjesnih zajednica radi distribucije potrebnih sredstava građanima. Obezbijeđene su dovoljne količine goriva, a sa dobavljačima osnovnih životnih namirnica je dogovoren način snabdijevanje. Sva pomoć u osnovnim životnim namirnicama dopremala se u zgradu opštine i ustupljena skladišta, odakle su je volonteri dijelili po kućama. **Angažovanje volontera je bilo pun pogodak** jer su pored iskazane požrtvovanosti u radu znali i gdje se nalazi svako domaćinstvo čime su obezbijedili da potrebna sredstva na najbrži način stignu do građana.

Institut za javno zdravlje je vršio dezinfekciju svih radnih prostorija Opštine kao i DZ TZ, dok je Služba zaštite i spašavanja GG svakodnevno vršila dezinfekciju zgrade kao i glavnog puta opštine. Takođe, i Opština Ulcinj je pružila pomoć u dezinfekciji najosetljivijih dijelova centra Tuzi i tačaka na kojima su se volonteri snabdijevali.
Lokalno preduzeće „Komunalno – Komunale” doo je tih dana uložilo vanredne napore u očuvanju javne čistoće. Preduzeće je obezbjedilo dovoljne količine najlonskih vreća, koje su bile dostavljene volonterima opštine, sa uputstvom da se otpad odlaže u vrećama, a zatim u kontejnerima, ili ispred svojih ulaza, odakle bi ih sakupljala služba čistoće. Komunalna policija opštine, svakodnevno je kontrolisala kretanje građana koji su pokazali izuzetnu spremnost za poštovanje mjera. Medicinska pomoć je organizovana uz saradnju opštinskih službi sa institucijama zdravstvenog sistema.

Novčanu i pomoć u namirnicama Tuzima su uputile Vlada i državne institucije, firme, lokalne i državne kompanije, udruženja, ustanove, humanitarne organizacije, politički subjekti, NVO-e, pojedinci, dijaspora iz evropskih država i SAD koji su samoinicijativno uplaćivali sredstva na račun opštine, kako bi pokazali da su uz građane Tuzi. S tim u vezi svaka donacija se objavila na Facebook stranici opštine.

Odlukom o mjerama za ublažavanje finansijskih posledica nastalih usled pandemije COVID - 19, Opština Tuzi je:
U cilju podrške sektoru poljoprivrede na teritoriji Opštine Tuzi, opredijelila dodatna sredstva u iznosu od 100.000,00€, za program skladištenja viška poljoprivrednih proizvoda.
- oslobodila sva fizička lica poreza na zemljište za 2020. g; odložila plaćanje prireza porezu na dohodak fizičkih lica za period od 4 mjeseca; odložila plaćanje poreza na nepokretnosti za prvu ratu do 31.08.2020. g, a za drugu ratu do 30.11.2020. g; odložila plaćanje mjesečne naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za sve investitore koji imaju zaključene ugovore sa dinamikom plaćanja u ratama za period od 3 mjeseca; oslobodila plaćanja naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa opštinskog puta za period od 4 mjeseca; obustavila sve mjere prinudne naplate u roku od 4 mjeseca; oslobodila plaćanja lokalne komunalne takse utvrđene po osnovu zauzimanja javne površine (ljetnje bašte, zatvorene bašte i drugi pokretni objekti) za period od 4 mjeseca i oslobodila plaćanja članskog doprinosa turističkoj organizaciji za 2020.godinu.

Opština je zahvaljujući angažovanju svih raspoloživih resursa i saradnji sa institucijama Države, NVO i građanima, uspješno odgovorila na nastalu krizu, pa je 21.04.2020. godine NKT ukinulo posebne zabrane i mjere totalne izolacije za Opštinu Tuzi. Opština je zbog postignutih rezultata u odgovoru na krizu prouzrokovanu COVID 19 virusom, kroz inicijativu organizacija ReSPA i OECD/SIGMA aplicirala za PA Award nagradu regionalnog nivoa za društvenu inovaciju. Opština je dobila dobila priznanje za javnu administraciju za Zapadni Balkan u 2020. godini - Western Balkans Public Administration Awards 2020. Nagrade su se dodjeljivale u nekoliko oblasti a odnosile su se na odgovor institucija u krizi prouzrokovanoj COVID 19.

Sveobuhvatni koncept sistema zaštite i spašavanja pokazao se kao dobra osnova za njegovu dalju nadgradnju, posebno u dijelu jačanja ljudskih i materijalnih resursa kroz stručno osposobljavanje i usavršavanje, nabavku i korišćenje savremene opreme, za šta je neophodno obezbijediti i novčana sredstva iz domaćih i međunarodnih izvora. Navedeno je posebno značajno za manje razvijene zemlje, u koje spada i Crna Gora, zbog nedostatka nacionalnih resursa i njihove povećane ranjivosti i izraženih rizika.

Međunarodna saradnja i globalno partnerstvo u smanjenju rizika od katastrofa predstavlja ključni element u nastojanju manje razvijenih zemalja da smanje rizike na prihvatljiv nivo.

3.2. Finansiranje opština

Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova obezbjeđuju se u budžetu opštine. Opština samostalno raspolaže budžetskim sredstvima. **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** definisano je da se opština finansira iz:

- Sopstvenih prihoda (porez na nepokretnosti, prirez porezu na dohodak fizičkih lica, lokalne administrativne takse, lokalne komunalne takse, naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, naknade za korišćenje opštinskih puteva, naknada za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine, prihodi od prodaje i davanja u zakup imovine opštine; prihodi od kapitala; novčane kazne; prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje opština zaključi u skladu sa zakonom; prihodi koje svojom djelatnošću ostvare opštinski organi, prihodi po osnovu donacija i subvencija i drugi prihodi utvrđeni zakonom.

- Zakonom ustupljenih prihoda koje uvodi država, i to:

1) prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica (12% opštini koja pripada Primorskom regionu, 14% opštini koja pripada Središnjem regionu, 15% GG i 18% Prijestonici)[7];

2) prihodi od poreza na promet nepokretnosti (80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na teritoriji opštine);

3) prihodi od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih dobara koje dodjeljuje Država (70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava (šume, vode, vodotoci, rudno blago, pijesak, šljunak i kamen i dr.) koja se nalaze na njenoj teritoriji, osim prihoda od koncesione naknade za korišćenje luke i od naknade za korišćenje morskog dobra, od kojih se 20% ustupa opštini na čijoj teritoriji se nalaze ta dobra);

4) prihodi od godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila;

5) prihodi od naknade za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (eko-naknada), koja se plaća prilikom registracije vozila (30% prihoda od naknade za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila).

- Egalizacionog fonda (Sredstva se obezbjeđuju iz prihoda od: poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 11%; poreza na promet nepokretnosti u visini od 10%; poreza na upotrebu motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica u visini od 100% i koncesionih naknada od igara na sreću u visini od 40% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu), po kriterijumima utvrđenim Zakonom. Sredstva Fonda izdvajaju se na poseban račun kod Ministarstva finansija.

Raspodjela sredstava Fonda vrši se na sljedeći način:

- 15% fiksno u jednakim iznosima svim opštinama čiji je indeks razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju.
- 35% na osnovu površine i broja stanovnika u srazmjeri 50:50; i
- preostalih 50% na osnovu prosječno obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po stanovniku pojedinačno za svaku opštinu, za godinu koja prethodi godini u kojoj se vrši raspodjela, u odnosu na prosjek obračunatih prihoda po stanovniku po tom osnovu za sve opštine za navedeni period.

Tako dobijeni iznos sredstava uvećava se:

- opštini koja ima ispod 3.000 stanovnika primjenom koeficijenta 1,50;
- opštini koja ima više od 3.000 stanovnika a manje od 6.000 stanovnika primjenom koeficijenta 1,10.

Opštinama koje ostvare pravo na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda, sredstva Fonda uplaćuju se u vidu mjesečnih akontacija, u visini 90% priliva sredstava na račun Egalizacionog fonda i po isteku godine, po konačnoj raspodjeli. Konačan raspored za tekuću godinu vrši se do kraja marta naredne godine. O korišćenju sredstava Egalizacionog fonda odlučuje Ministarstvo finansija.

- **Budžeta Države** (sredstva Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata koja se obezbjeđuju u budžetu države i izdvajaju se na poseban račun Ministarstva finansija.

Plan i izvršenje plana prihoda svih opština u Crnoj Gori u 2019. i 2020. godini prikazan je u sljedećoj tabeli:

[7] Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list CG“ br. 86/22 od 03.08.022. godine), Opštini se ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak i to:
50% opštini koja pripada Primorskom i Središnjem regionu i 100% opštini koja pripada Sjevernom regionu. Izuzetno od navedenog, opštini se ustupa i dio poreza od poreza na dohodak fizičkih lica za neprijavljeni prihod i to u iznosu od 30%.

Izvori prihoda		Godina 2019				Godina 2020				2020/2019
		Prvobitni plan	Konačni plan	realizacija	% realizacije	Prvobitni plan	Konačni plan	realizacija	% realizacije	
Sopstveni prihodi		159.137,23	170.285.493,41	174.768.970,24	102,63	177.800.900,00	147.723.408,71	137.738.684,40	93,24	78,81
Zakonom ustupljeni prihodi		58.208.030,00	60.531.135,00	63.477.438,80	104,87	61.269.000,00	58.744.700,00	60.590.915,13	103,14	95,45
Donacije		7.559.500,00	7.638.405,62	4.823.889,00	63,15	30.760.387,77	13.008.940,18	7.505.762,71	57,70	155,60
Transferi		42.446.240,00	43.781.240,00	45.698.538,54	104,38	46.652.372,00	43.705.380,00	42.843.757,54	98,03	93,75
	Transferi od budžeta Države (Uslovne dotacije)	7.053.640,00	7.408.640,00	9.718.765,67	131,18	8.974.500,00	8.350.000,00	6.886.157,15	82,47	70,85
	Transferi od Egalizacionog fonda	35.350.000,00	36.330.000,00	35.640.469,89	98,10	37.612.372,00	35.276.880,00	35.894.326,67	101,75	100,71
	Transferi od ZZZ CG Fond za profes.rehabilitaciju	42.600,00	42.600,00	339.302,98	796,49	65.500,00	78.500,00	63.273,72	80,60	18,65
Krediti i pozajmice		19.373.734,00	22.827.627,83	18.013.573,51	78,91	22.498.424,00	22.603.424,00	16.461.157,26	72,83	91,38
Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine		25.976.259,04	27.941.714,95	34.142.454,77	122,19	33.473.135,00	49.941.767,41	53.627.934,52	107,38	157,07
Ukupni prihodi		312.701.448,27	333.005.616,81	340.924.864,86	102,38	372.454.218,77	335.727.620,30	318.768.211,56	94,95	93,50

Kao što se vidi iz tabele, sopstveni prihodi opština u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu izvršeni su sa 78,81%, odnosno sa 37.030.285,84€ manje.

Transparentnost i odgovornost za planiranje budžeta

Predlog odluke o budžetu opštine za narednu fiskalnu godinu utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra tekuće godine. Uz predlog odluke o budžetu, skupštini opštine dostavlja se na uvid:

- izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu;
- pregled primitaka i izdataka za prethodnu fiskalnu godinu;
- izvještaj o izvršenju budžeta za devet mjeseci tekuće fiskalne godine i procjenu izvršenja budžeta za preostala tri mjeseca tekuće fiskalne godine;
- pregled planiranih primitaka i izdataka za naredne tri fiskalne godine;
- mišljenje Ministarstva na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita, odnosno deficita.

Budžet opštine za narednu fiskalnu godinu donosi Skupština najkasnije do 31. decembra tekuće godine. Ako se budžet ne donese do kraja tekuće godine, donosi se odluka o privremenom finansiranju i to najduže za razdoblje od prva tri mjeseca fiskalne godine.
Ako tokom fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili izdataka može se pripremiti predlog za izmjenu budžeta po postupku propisanom za njegovo donošenje, koji skupština opštine donosi najkasnije do kraja oktobra tekuće godine, osim u vanrednim okolnostima (izmjena unutrašnje organizacije, ostvarenje neplaniranih primitaka od prodaje imovine ili donacija, neplaniranih primitaka i izdataka uslovljenih izmjenom zakona i neplaniranih izdataka usljed elementarnih nepogoda).

Usljed okolnosti izazvanih koronavirusom opštine su donosile odluke o ublažavanju finansijskih posljedica koronavirusa koje su direktno uticale na smanjenje sopstvenih prihoda opština i privrednih društava u vlasništvu opština, kao i smanjenje rashoda pa je 14 opština od 24 opštine u Crnoj Gori donijelo rebalans budžeta.

Definisane strateške i programske ciljeve i prioritete tokom svoga rada imalo je 18 opština, dok 6 opština već nekoliko godina ne posjeduje iste.

Podaci o izvršenim izmjenama i dopunama opštinskih odluka o budžetu (rebalans budžeta) i transparentnost prilikom donošenja i izvršenja budžeta prikazani su u sljedećoj tabeli:

	OPŠTINA	rebalans da/ne		Indeks transparentnosti							
		2020	2021	Da li su na internet stranici Opštine dostupni podaci o usvajanju budžeta			Da li je na internet stranici opštine dostupan Godišnji izvještaj o radu		Da li su na internet stranici opštine dostupni zapisnici sa sjednica Skupštine		
				2020	2021	2022	2020	2021	2020	2021	2022
1	Andrijevica	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne
2	Bar	da	da	da	da	da	ne	ne	da	da	da
3	Berane	ne	ne	da	da	da	da	da	ne	ne	ne
4	Bijelo Polje	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne
5	Budva	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	da
6	Cetinje	ne	ne	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne
7	Danilovgrad	ne	ne	da	da	da	ne	ne	da	ne	ne
8	Gusinje	da	ne	da	da	da	ne	ne	da	da	da
9	Herceg Novi	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da
10	Kolašin	ne	ne	da	da	da	da	da	da	da	da
11	Kotor	ne	ne	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne
12	Mojkovac	da	ne	da	da	da	da	ne	ne	ne	da
13	Nikšić	ne	ne	ne	da	da	da	da	ne	da	da
14	Petnjica	da	da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne
15	Plav	ne	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne
16	Pljevlja	ne	ne	da	da	da	da	ne	da	da	da
17	Plužine	ne	da	da	da	da	ne	ne	da	da	da
18	Podgorica	da	ne	da	da	da	da	da	da	da	da
19	Rožaje	da	ne	da	da	da	ne	ne	da	da	da
20	Šavnik	ne	ne	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne
21	Tivat	da	ne	da	da	da	da	da	da	da	ne
22	Tuzi	da	ne	da	da	da	da	da	da	da	da
23	Ulcinj	da	ne	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne
24	Žabljak	da	da	da	da	da	ne	ne	da	da	ne

Kao što se vidi iz tabele, principi transparentnosti i odgovornosti kod usvajanja opštinskih budžeta su poštovani: omogućena je javna rasprava, projekti lokalnih budžeta, preusmjerenja i rebalansi su uglavnom objavljeni na sajtovima opština. Podaci o usvajanju budžeta u 2020. godini objavljeni su u 91,66% slučajeva, u 2021. godini u 95,83% slučajeva i u 2022. godini u potpunosti.

Međutim, bilo je i onih opština koje nisu na svojoj internet stranici obavještavale građane o svim potrebnim informacijama. Tako su Godišnji izvještaji o radu predsjednika opština i organa lokalne uprave za 2020. godinu bili dostupni na internet stranici opštine u 50% slučajeva, a za 2021. godinu u 66,66% slučajeva. Najmanju transparentnost bilježi dostupnost informacija o radu skupština opština koja se prema podacima sa internet stranica opština kreće do 50%.

Organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, posebnih, stručnih i javnih službi u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Statutima opština dužni su da obezbijede javnost i transparentnost rada i upoznaju javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga putem medija ili na drugi pogodan način. Poslovnicima o radu skupština opština predviđeno je pravo elektronskim medijima da direktno prenose sjednice lokalnih skupština, a radi obezbjeđivanja potpunijeg informisanja javnosti, skupštine objavljuju podatke i informacije o svom radu na veb sajtu skupštine.

U skladu sa čl. 30 i 31. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Opštine su dužne da do 31.12. tekuće godine donesu budžet za narednu godinu, a u slučajevima kada tokom godine dođe do smanjenja ili povećanja planiranih primitaka ili izdataka, pripreme rebalans budžeta koji skupština opštine donosi do kraja oktobra tekuće godine. Opština je u skladu sa čl. 42. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, dužna da na internet stranici objavi navedene odluke u roku od 15 dana od njihovog usvajanja. Pretragom internet stranica Opštine utvrđeno je da pojedine opštine ne ispunjavaju obaveze iz člana 42 Zakona.

U skladu sa čl. 58 Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđena je obaveza predsjednika opštine da podnosi izvještaj o svom radu i radu organa lokalne uprave i javnih službi do 31.03. tekuće godine za prethodnu godinu. Revizijom je utvrđeno da neke opštine na svojim internet stranicama objavljuju izvještaje o radu što doprinosi jačanju principa transparentnosti i odgovornosti u planiranju i izvršenju budžeta i informisanju građana i zainteresovane javnosti o organa opština.

DRI smatra da zbog jačanja principa transparentnosti i odgovornosti u planiranju i izvršenju budžeta lokalnih samouprava, sve opštine u Crnoj Gori treba da u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, opštinskih statuta i poslovnika o radu skupština, pored odluka o usvajanju i izvršenju budžeta na svojoj internet stranici objavljuju i Izvještaje o radu predsjednika opštine i organa lokalne uprave i informacije o radu skupština opština.

Sopstveni prihodi

Snažan ekonomski rast koji je imao visoku stopu rasta BDP-a i istorijski minimalnu stopu nezaposlenosti od 15,1% u 2019. godini, prethodio je ograničavanju ekonomske aktivnosti usljed pandemije COVID-19 u Crnoj Gori. Plan i realizacija sopstvenih prihoda u 2019 i 2020. godini prikazani su u sljedećoj tabeli:

Vrsta prihoda	Godina 2019				Godina 2020				2020/2019
	Prvobitni plan	Konačni plan	realizacija	% realizacije	Prvobitni plan	Konačni plan	realizacija	% realizacije	
Sopstveni prihodi	159.137,23	170.285.493,41	174.768.970,24	102,63	177.800.900,00	147.723.408,71	137.738.684,40	93,24	78,81

Sopstveni prihodi opština u 2020. godini iznosili su 137.897.724,13€ i u odnosu na ukupne prihode opština ostvarene u 2020. godini od 318.768.211,00€ čine 43,26% ukupnih prihoda budžeta. Iznos sopstvenih prihoda lokalnih samouprava u 2020. godini, manji je za 37.462.896,22€ u odnosu na 2019. godinu i manji za 39.295.263,65€ u odnosu na 2021.godinu. Smanjenje prihoda je nastalo usljed pandemije COVID – 19 i pada ekonomskih aktivnosti zbog čega su opštine donijele set mjera za odlaganje i oslobađanje plaćanja obaveza pravnih i fizičkih lica prema opštinama (lokalne i komunalne takse, naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta, obaveza po osnovu odvoza i deponovanja komunalnog otpada, zakupnine za poslovni prostor i za zemljište) kao i za odlaganje plaćanja obaveza pravnih i fizičkih lica prema opštinama (porez na nepokretnosti, prirez porezu na dohodak fizičkih lica, naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i dr). I pored pada realizacije poreskih prihoda, obezbjeđivanje podrške građanima i privrednim subjektima koji djelatnost obavljaju na lokalnom nivou imalo je značajnu ulogu u održavanju ekonomske uravnoteženosti i obezbjeđivanju stabilnosti i predvidljivosti izvora prihoda. Pregled sopstvenih prihoda po vrsti dat je u sljedećoj tabeli:

Sopstveni prihodi	Godina 2019			Godina 2020			2020/2019
	plan	realizacija	% realizacije	plan	realizacija	% realizacije	
Lokalni porezi	80.413.685,23	84.819.859,87	105,48	75.955.338,00	78.527.803,61	103,39	92,58
Lokalne takse	6.147.400,00	5.473.078,10	89,03	3.575.805,64	2.720.140,40	76,07	49,70
Lokalne naknade	49.938.192,81	53.594.395,18	107,32	37.108.600,00	33.865.046,42	91,26	63,19
Primici od prodaje imovine	15.521.500,00	12.970.994,25	83,57	14.428.000,00	11.733.509,35	81,32	90,46
Ostali prihodi	18.264.715,37	17.910.642,84	98,06	16.655.665,07	10.892.184,62	65,40	60,81
Ukupno	170.285.493,41	174.768.970,24	102,63	147.723.408,71	137.738.684,40	93,24	78,81

S obzirom na različitost opština po veličini i ekonomskoj snazi, nisu sve opštine funkcionisale po istom principu, niti su donosile isti set mjera za odlaganje naplate sopstvenih prihoda u 2020. godini, što objašnjava malo odstupanje u zbirnom iznosu sopstvenih prihoda u poređenju sa 2019. i 2021. godinom. Iz tog razloga su tokom istraživanja izdvojeni prihodi na koje je pandemija procentualno imala najviše uticaja i isti su detaljnije analizirani i to: porez na nepokretnost, prirez porezu na dohodak fizičkih lica, takse i naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kako je i prikazano u sljedećoj tabeli:

OPŠTINA		2020				2021			
		71131	71175	713	7146	71131	71175	713	7146
		Porez na nepokretnost	Prirez porezu na dohodak fizičkih lica	Takse	Naknada za komunalno opremanje	Porez na nepokretnost	Prirez porezu na dohodak fizičkih lica	Takse	Naknada za komunalno opremanje
1	Andrijevica	77,648.56	50,411.17	6,405.39	1,795,289.08	107,898.70	56,790.73	8,077.70	-
2	Bar	5,292,306.62	1,072,592.21	337,306.50	2,998,305.70	9,500,331.71	1,167,432.60	608,682.74	2,483,543.51
3	Berane	343,253.27	343,253.27	22,063.71	54,205.20	385,749.62	503,313.91	21,907.80	50,719.32
4	Bijelo Polje	842,197.61	646,005.34	41,351.76	302,340.64	821,021.89	161,265.02	44,622.14	344,683.03
5	Budva	10,281,600.02	991,340.15	65,259.62	4,163,886.23	19,143,300.49	1,261,543.64	126,633.43	9,245,936.29
6	Cetinje	1,152,632.13	392,625.08	18,861.41	45,383.92	505,443.12	392,310.26	26,887.34	141,722.18
7	Danilovgrad	358,356.35	416,302.75	15,117.00	90,689.32	455,956.97	410,408.19	18,530.49	141,831.28
8	Gusinje	55,829.56	22,515.19	3,170.69	5,682.96	153,006.26	24,290.46	7,502.05	10,306.55
9	Herceg Novi	4,805,635.49	1,114,151.68	333,821.44	1,795,289.08	7,367,104.97	1,112,788.61	514,537.81	2,812,931.72
10	Kolašin	330,642.18	153,675.60	18,001.90	172,229.27	403,949.46	169,342.07	35,724.14	292,797.96
11	Kotor	4,754,109.70	757,471.62	179,644.35	2,240,208.92	6,812,453.12	874,546.63	355,450.24	1,704,919.24
12	Mojkovac	321,204.32	127,565.02	8,976.01	7,499.59	126,082.95	134,455.89	11,959.66	41,121.44
13	Nikšić	5,424,162.59	1,597,046.35	272,011.56	772,509.41	6,531,926.93	1,673,963.14	122,600.30	750,701.51
14	Petnjica	39,064.74	27,783.17	3,996.13	-	75,940.11	27,872.16	4,365.00	4,874.94
15	Plav	116,812.76	104,229.94	13,509.59	75,836.98	324,704.61	115,365.55	21,855.39	7,448.25
16	Pljevlja	2,303,040.22	683,235.96	42,638.18	43,241.05	2,589,447.86	648,508.85	55,625.98	166,790.59
17	Plužine	1,402,110.19	61,758.55	4,055.37	-	1,898,421.47	69,411.42	5,891.70	5,834.88
18	Podgorica	10,723,334.15	11,953,245.66	838,449.07	13,128,432.65	12,704,442.10	12,904,902.12	814,716.37	17,073,352.62
19	Rožaje	72,572.48	252,416.43	37,835.30	23,928.45	89,004.28	304,385.73	41,115.78	62,962.30
20	Šavnik	220,752.24	29,534.37	1,505.00	252.00	455,808.00	31,153.90	2,312.10	21.00
21	Tivat	5,211,210.23	737,744.01	220,284.34	1,941,062.57	6,099,100.51	878,143.24	292,731.57	4,881,157.37
22	Tuzi	767,442.54	199,036.09	26,661.29	15,373.49	801,491.40	235,309.30	25,710.45	505,751.66
23	Ulcinj	1,256,936.33	274,947.13	145,819.76	564,157.75	2,561,378.68	293,333.46	220,063.11	876,390.78
24	Žabljak	232,749.37	68,390.38	63,682.82	336,352.16	341,253.46	76,374.91	38,309.65	330,730.38
	UKUPNO	56,385,603.65	22,077,277.12	2,720,428.19	30,572,156.42	80,255,218.67	23,527,211.79	3,425,812.94	41,936,528.80

Najznačajni sopstveni prihodi koje su ostvarile Opštine u 2020. godini, koji su u fokusu kooperativne revizije, su prihodi od: Poreza na nepokretnost (71131) u iznosu od 56,358.707,18€, Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta (7146) u iznosu od 30.572.156,42€, Prireza porezu na dohodak fizičkih lica u iznosu od 22.077.277,12€ i takse (administrativne i komunalne) u iznosu 2.720.428,19€, koji su zabilježili značajan pad i u odnosu na prethodnu (2019.) i u odnosu na narednu (2021.) godinu. Na osnovu prezentovanih podataka može se zaključiti da je ostvarenje prihoda od: Poreza na nepokretnost, Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, Prireza porezu na dohodak fizičkih lica i taksi na lokalnom nivou bilo veće u 2021. godini za 37.389.306,82€, odnosno 33,46%. Najveća odstupanja naplativosti pojedinačnih sopstvenih prihoda u 2020. godini i 2021. godini u odnosu na plan imale su sljedeće opštine:

OPŠTINA	VRSTA PRIHODA	GODIŠNJI PLAN BUDŽETA 2020.god	REALIZACIJA BUDŽETA 2020.god	% OSTVARENJA GOD BUDŽETA
Nikšić	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	400,000.00	772,509.41	193.13%
Plav	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	17,000.00	75,836.98	446.10%
Podgorica	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	11,116,000.00	13,128,432.65	118.10%
Podgorica	71131-Porez na nepokretnost	8,330,500.00	10,723,334.00	128.72%
Tuzi	71131-Porez na nepokretnost	400,000.00	767,442.54	191.86%
Ulcinj	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	500,000.00	564,157.75	112.83%

Visok procenat realizacije naplate sopstvenih prihoda u odnosu na plan u toku 2020. godine, jasno ukazuje da navedene opštine nisu imale isti kriterijume za oslobađanje od plaćanja lokalnih poreza i naknada ili njihovo odloženo plaćanje. Neke opštine nisu ni usvajale procedure za sprovođenje mjera ili su to uradile kasnije, pa se to odrazilo na odstupanje realizacije u odnosu na plan u 2021. godini. Najveća odstupanja su data u sljedećoj tabeli:

OPŠTINA	VRSTA PRIHODA	GODIŠNJI PLAN BUDŽETA 2021.god	REALIZACIJA BUDŽETA 2021.god	% OSTVARENJA GOD BUDŽETA
Berane	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	80,000.00	344,683.03	430.85%
Gusinje	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	5,000.00	10,306.55	206.13%
Nikšić	713-Takse	90,000.00	122,600.30	136.22%
Plav	71131-Porez na nepokretnost	220,000.00	324,704.61	147.59%
Plužine	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	3,000.00	5,834.00	194.47%
Pljevlja	7146-Naknada za kom opremanje građ zemljišta	100,000.00	166,790.59	166.79%

Na uvećanu realizaciju navedenih prihoda prevalentan uticaj imala je naplata dijela prihoda iz 2020. godine čije je plaćanje bilo odloženo.

Osvrt na smanjene Rashode

Radi ograničavanja rashoda opštine su preduzimale sljedeće mjere:

- ograničavanje pokretanja novih postupaka javnih nabavki na određeni period, osim u slučaju hitnih nabavki (usljed krize dolazilo je do odlaganja predkvalifikacionih procedura za izbor izvođača radova, poremećaja predviđene dinamike izvođenja radova što se odrazilo na izvođenje radova u manjem obimu od plana),
- obustavljanje isplate naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima,
- suspenzija službenih putovanja u zemlji i inostranstvu i dr.

Pregled planiranih i realizovanih administrativnih izdataka (plate rukovodećih lica i zaposlenih, naknade skupštinskim odbornicima i druga isplate za njihov rad), kapitalni i socijalni izdaci prikazani su u sljedećoj tabeli:

Rashodi	Godina 2019			Godina 2020			2020/2019
	plan	realizacija	% realizacije	plan	realizacija	% realizacije	
Administrativni (411)	55.595.539,07	51.695.571,28	92,99	57.719.445,00	49.693.247,65	86,09	96,13
Kapitalni (441)	107.531.379,32	66.412.191,47	61,76	126.680.997,25	85.078.648,08	67,16	128,11
Socijalni (42 + 431)	36.028.718,48	31.383.282,53	87,11	34.967.311,29	28.919.743,70	82,71	92,15
Ukupno	199.155.636,87	149.491.045,28	75,06	219.367.753,54	163.691.639,43	74,62	109,50

Opštine su usljed smanjenja prihoda, smanjivale i pojedine rashode u organima lokalne samouprave, kao i ustanovama čiji su osnivači. Ono što je karakteristično za većinu opština je da su u nekim stavkama i povećali izdvajanja koja se odnose na poljoprivredu, stimulisanje preduzetništva, socijalna davanja, naknade za novorođenčad, stipendije za učenike i studente. Kriza je najveći uticaj imala na subvencije, transfere za socijalnu zaštitu, transfere institucijama kulture i sporta i transfere za jednokratne pomoći. Prema podacima opština, izdvajanja za ove namjene su sljedeća:

OPŠTINA		2020				2021			
		418	42	4313	4316	418	42	4313	4316
		Subvencije	Transferi za socijalnu zaštitu	Transferi institucijama kult i sporta	Transferi za jednokratne soc pomoći	Subvencije	Transferi za socijalnu zaštitu	Transferi institucijama kult i sporta	Transferi za jednokratne soc pomoći
1	Andrijevica	9,480.00	370.00	299,011.20	10,260.06	25,662.49	100.00	319,993.56	7,500.00
2	Bar	207,331.32	15,000.00	572,921.69	32,413.93	266,771.64	25,000.00	912,488.76	54,600.00
3	Berane	139,192.73	44,868.58	209,072.03	39,349.43	148,649.61	11,869.35	219,244.26	34,810.00
4	Bijelo Polje	59,111.28	139,889.06	1,093,579.77	-	51,115.32	167,207.85	1,202,123.04	-
5	Budva	-	-	735,045.93	104,890.00	477,109.14	-	1,200,260.00	103,180.00
6	Cetinje	-	-	332,673.38	73,895.00	-	-	320,657.47	63,700.00
7	Danilovgrad	78,137.22	25,896.51	202,385.10	13,930.00	88,759.35	486.08	175,046.88	17,460.00
8	Gusinje	-	-	101,821.03	5,350.00	-	-	122,055.70	7,000.00
9	Herceg Novi	-	-	638,759.62	182,457.27	-	-	791,107.86	122,187.61
10	Kolašin	56,264.88	86,512.39	270,350.71	15,410.00	76,710.72	51,617.94	311,004.00	14,910.00
11	Kotor	61,246.49	25,985.68	1,116,244.10	36,920.00	94,284.94	23,230.33	1,063,378.84	36,186.60
12	Mojkovac	140,422.42	44,055.75	191,445.04	-	59,687.73	28,155.00	201,821.76	-
13	Nikšić	118,875.00	604.00	583,629.03	107,211.76	518,483.17	54,200.00	800,724.51	316,350.49
14	Petnjica	29,519.77	9,205.63	13,197.12	9,050.00	23,887.84	9,712.55	15,560.86	6,800.00
15	Plav	-	-	445,866.86	8,200.00	2,292.86	2,815.07	522,602.98	13,550.00
16	Pljevlja	531,195.41	1,026.00	491,915.12	129,790.10	990,242.98	1,009.80	571,875.64	164,869.34
17	Plužine	149,402.96	48,559.69	217,304.08	67,127.10	272,401.26	50,757.34	271,805.87	91,189.04
18	Podgorica	133,433.01	-	989,306.00	239,400.00	262,855.37	-	796,600.00	249,535.00
19	Rožaje	17,210.00	30,675.26	1,220,417.98	80,367.21	22,510.54	3,520.00	1,302,374.77	84,852.20
20	Šavnik	-	-	-	7,000.00	93,333.36	-	145.20	23,498.43
21	Tivat	-	-	246,191.50	43,686.90	-	-	333,716.41	56,264.00
22	Tuzi	99,590.05	-	138,900.00	140,697.10	236,528.57	-	334,900.00	81,548.00
23	Ulcinj	200.00	2,520.00	150,164.50	17,786.00	5,000.00	7,560.00	187,531.32	34,219.00
24	Žabljak	-	-	127,700.15	16,373.84	-	-	129,798.56	38,630.21
	UKUPNO	1,830,612.54	475,168.55	10,387,901.94	1,381,565.70	3,716,286.89	437,241.31	12,106,818.25	1,622,839.92

Ukupan iznos grupe izdataka, koja je istaknuta u tabeli, u 2020. godini iznosi 14.075.248,73€, a u 2021. godini 17.883.186,37€, što čini razliku od 3,807,937.64€ odnosno 27,05%. Kako nisu bili adekvatno, ni funkcionalno, ni finansijski pripremljeni za novonastalu situaciju, organi lokalnih uprava su u toku pandemije sprovodili razne aktivnosti zasnovane na odlukama koje su se mijenjale kako su okolnosti nalagale i uglavnom su uspijevali da se prilagode promjenljivoj epidemiološkoj situaciji. Kao i kod prihoda, opštine su tokom pandemije takođe različito djelovale u donošenju odluka koje rashode treba

povećati, a koje smanjiti. Pojedine opštine nemaju određenu grupu rashoda, poput subvencija i transfera za socijalnu zaštitu, dok su druge povećavale rashode na tim pozicijama kako bi pomogle pravnim i fizičkim licima u prevazilaženju nastalih finansijskih poteškoća.

Opštine su sa pozicije 4316 – Transferi za jednokratne socijalne isplate u 2020 godini obezbijedile isplatu sredstava, najranjivijoj kategoriju lica koja su u stanju socijalne potrebe iznos od 1.381.565,70€. Iako je taj iznos veći od iznosa isplata u 2019. godini za 11,40%, a u 2021. godini uvećan za dodatnih 14,77% na 1.622.839,92€. **Ocjena je da ta pomoć nije bila dovoljna.**

Sredstva budžetske rezerve na nivou svih opština u 2020. godini su iznosila 2.524.380,82€ i najvećim dijelom korišćena su za rješavanje socijalne situacije i ekonomske sanacije najugroženijih privrednih djelatnosti, pravnih i fizičih lica pogođenim pandemijom COVID 19.

Glavni grad je u cilju ublažavanja posljedica koronavirusa dodijelio bespovratna sredstva u ukupnom iznosu od 80.000,00€ za 56 ugostitelja[8], koji nijesu mogli obavljati djelatnost duže vrijeme po osnovu javnog konkursa.

Zaduženost i Neizmirene obaveze

Dug lokalnih samouprava na 31.12.2019. godine i na 31.12.2020. godine prikazan je u sljedećoj tabeli[9]:

Opština	Iskazani konsolidovani dug lokalne samouprave na 31.12.2019. godine			Iskazani konsolidovani dug lokalne samouprave na 31.12.2020. godine		
	Domaći dug	Spoljni dug	Ukupno	Domaći dug	Spoljni dug	Ukupno
Andrijevica	550.000,00		550.000,00	518.279,89		518.279,89
Bar						
Berane	3.773.179,98		3.773.179,98	3.149.692,66		3.149.692,66
Bijelo Polje	8.740.911,22		8.740.911,22	8.003.515,63		8.003.515,63
Budva	186.952,74	24.521.038,96	24.707.991,70		24.521.038,96	24.521.038,96
Gusinje						
Danilovgrad	1.714.325,84		1.714.325,84	1.375.141,74		1.375.141,74
Žabljak						
Kolašin	4.881.591,89		4.881.591,89	4.495.169,50		4.495.169,50
Kotor						
Mojkovac	292.859,71		292.859,71	193.015,44		193.015,44
Nikšić	1.271.891,99		1.271.891,99	26.081,84		26.081,84
Petnjica						
Plav	542.201,22		542.201,22	432.941,27		432.941,27
Plužine	138.880,54		138.880,54	88.346,09		88.346,09
Pljevlja	156.969,87		156.969,87	22.866,58		22.866,58
Podgorica	2.166.666,55	17.478.576,10	19.645.242,65	8.500.000,03	13.492.862,40	21.992.862,43
Rožaje	3.210.834,34		3.210.834,34	2.828.796,62		2.828.796,62
Tivat				553.080,19		553.080,19
Tuzi						
Ulcinj	3.054.561,51		3.054.561,51	2.533.653,58		2.533.653,58
Herceg Novi	1.290.242,40		1.290.242,40	1.703.608,83		1.703.608,83
Cetinje	6.474.076,00		6.474.076,00	5.602.944,00		5.602.944,00
Šavnik	137.251,24		137.251,24	75.587,68		75.587,68
Ukupno	**38.583.397,04**	**41.999.615,06**	**80.583.012,10**	**40.102.721,57**	**38.013.901,36**	**78.116.622,93**

Podatak koji je značajan s obzirom na postojeću finansijsku situaciju izazvanu pandemijom COVID - 19 većine opština, nijedna se nije dodatno zaduživala tokom pandemije. Međutim, analizom podataka dostavljenih od strane opština utvrđeno je da je jedan broj opština imao poteškoća u izmirivanju redovnih obaveza i obaveza iz prethodnog perioda tokom pandemije. Stanje neizmirenih obaveza opština, kao i javnih preduzeća i ustanova za period od 2019. - 2021. godine prikazano je u sljedećoj tabeli:

[8] Odluka br:01-018/20-8532 od 18. decembra 2020. godine

[9] Utvrđeno prema formularu za utvrđivanje portfolija dugova u reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2020. godinu

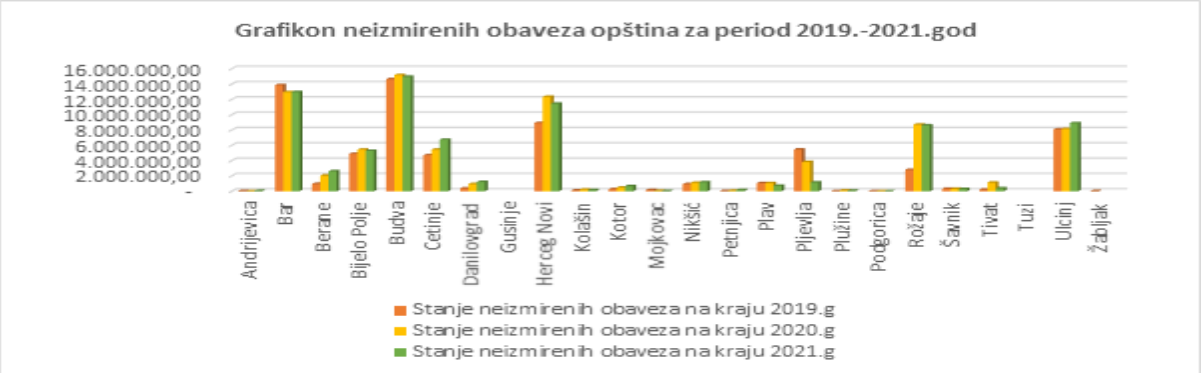
	OPŠTINA	Stanje neizmirenih obaveza opštine na kraju IV kvartala 2019.g	Stanje neizm obaveza javnih preduzeca i ustanova na kraju IV kvartala 2019.g	Stanje neizmirenih obaveza opštine na kraju IV kvartala 2020.g	Stanje neizm obaveza javnih preduzeca i ustanova na kraju IV kvartala 2020.g	Stanje neizmirenih obaveza opštine na kraju IV kvartala 2021.g	Stanje neizm obaveza javnih preduzeca i ustanova na kraju IV kvartala 2021.g
1	**Andrijevica**	10,101.17	12,298.59	3,588.39	4,501.07	36,937.19	20,880.24
2	**Bar**	13,868,837.00	84,859.00	12,949,304.00	54,418.74	12,949,658.55	7,096.54
3	**Berane**	967,241.02	4,187,468.33	2,041,129.31	5,296,015.54	2,611,611.97	6,190,874.64
4	**Bijelo Polje**	4,887,582.16	5,453,039.41	5,439,716.18	5,880,692.24	5,279,860.89	5,822,992.70
5	**Budva**	14,633,289.87	689,759.68	15,178,728.81	653,906.41	14,964,916.40	624,897.28
6	**Cetinje**	4,704,384.00	11,660,002.00	5,424,966.00	14,207,698.00	6,729,598.00	2,189,287.00
7	**Danilovgrad**	369,824.95	962,745.43	936,542.60	1,335,577.90	1,218,999.46	1,637,651.70
8	**Gusinje**						
9	**Herceg Novi**	8,918,356.47	268,450.94	12,330,578.76	463,767.82	11,435,617.49	389,947.43
10	**Kolašin**	105,448.70	301,095.80	212,683.17	223,746.51	160,982.67	210,731.47
11	**Kotor**	263,305.52	393,614.55	483,800.38	763,404.75	666,948.00	533,828.73
12	**Mojkovac**	154,453.11	788,963.93	40,133.91	730,277.42	21,826.55	757,596.08
13	**Nikšić**	935,389.04	1,338,168.87	1,108,913.60	1,692,159.03	1,169,831.79	2,490,203.26
14	**Petnjica**	18,500.00	2,921.91	62,500.00	5,193.05	164,270.00	17,164.00
15	**Plav**	1,046,634.51	863,719.63	1,065,005.22	953,613.43	720,906.66	1,014,430.90
16	**Pljevlja**	5,453,319.62	5,105,960.71	3,831,271.61	5,923,811.68	1,144,120.93	4,185,580.30
17	**Plužine**	3,903.47	57,632.55	89,853.98	45,460.51	72,478.23	19,930.43
18	**Podgorica**	6,327.00		7,620.26		7,320.26	
19	**Rožaje**	2,791,827.14	2,153,672.08	8,696,573.05	2,641,508.58	8,611,558.24	3,792,978.88
20	**Šavnik**	326,198.75	255,513.99	312,068.85	246,818.71	290,353.57	216,270.12
21	**Tivat**	199,000.00	758,378.32	1,120,056.52	798,890.33	384,874.81	501,355.52
22	**Tuzi**						
23	**Ulcinj**	8,082,708.77		8,130,392.66	10,034,599.50	8,890,083.64	10,022,048.94
24	**Žabljak**	12,002.50	933,264.03		924,855.54		908,831.02
	UKUPNO	67,758,634.77	36,271,529.75	79,465,427.26	52,880,916.76	77,532,755.30	41,554,577.18

Napomena: Opštine Gusinje i Tuzi za navedeni period u evidenciji neizmirenih obaveza nijesu iskazale da imaju neizmirene obaveze, a opštine Podgorica, Ulcinj i Žabljak nemaju podatke za određene kvartale, kako se vidi iz prethodne tabele. Kod neizmirenih obaveza opština i javnih preduzeća nisu obuhvaćene nedospjele obaveze koje su u Trezoru obuhvaćene kao ugovorene obaveze i nedospjele poreske obaveze po reprogramu poreskog duga. Nastankom pandemije evidentno je povećanje iznosa neizmirenih obaveza u 2020. godini i to za 27,22% u odnosu na prethodnu godinu, a tokom 2021. godine za 14,47% u odnosu na isti period 2019. godine, što objašnjava početak naplate odloženih obaveza iz 2020. godine. Zbirno stanje neizmirenih obaveza opština i javnih preduzeća i ustanova dato je u sljedećem grafikonu:



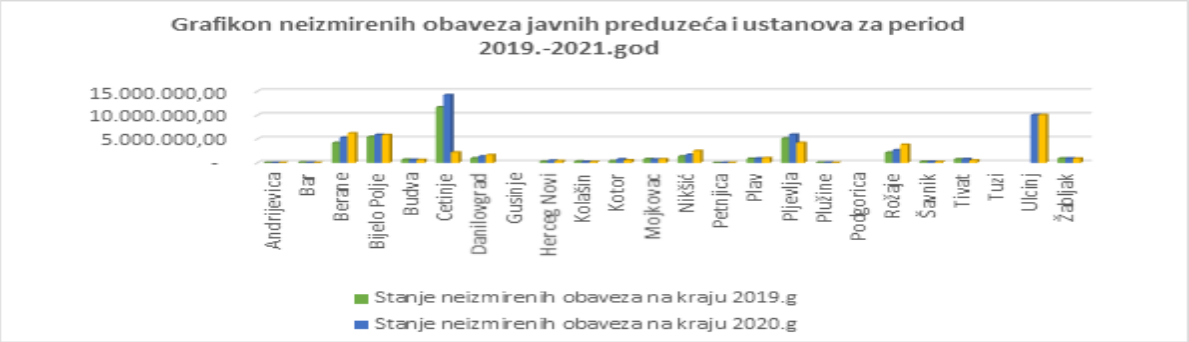
Analizom prikupljenih podataka konstatovano je da se značajna dugovanja u 2020. godini odnose na javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač opština.

Stanje neizmirenih obaveza po opštinama za period 2019. – 2021. godina prikazano je u sljedećem grafikonu:



Analizirajući rast neizmirenih obaveza u 2020. godinu konstatovano je da se najveći iznos neizmirenih obaveza odnosi na 4 opštine i to Budva (15.178.728,81€), Bar (12.949.304,00€), Herceg Novi (12.330.578,76€) i Rožaje (8.696.573.05€).

Stanje neizmirenih obaveza javnih ustanova i preduzeća čiji su osnivači opštine za period 2019. – 2021. godina prikazano je u sljedećem grafikonu:



Najveći iznos neizmirenih obaveza u 2020. godini odnosi se na javna preduzeća i ustanove, čiji su osnivači opštine Cetinje (14.207.698,00€), Ulcinj (10.034.599,50€) i Pljevlja (5.923.811,68€). Jedna od mjera za održavanje ekonomske stabilnosti u zemlji bila je odlaganje uplate poreza i doprinosa na zarade, kao i odlaganje obaveza do 90 dana, shodno Zakonu o reprogramu duga. Zaključno sa 30.06.2020. godine, prema podacima Poreske uprave ukupan iznos odloženih obaveza po ovom osnovu iznosio je 45 miliona eura.

Finansiranje iz Egalizacionog Fonda

Stepen razvijenosti opština

Finansijsko ujednačavanje finansiranja opština vrši se preko Egalizacionog fonda. Opština, čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju, ima pravo na korišćenje sredstava Egalizacionog Fonda za godinu za koju se vrši raspodjela sredstava Fonda.
Izračunavanje indeksa razvijenosti utvrđuje Ministarstvo ekonomije i turizma, a Lista jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“. Stepen razvijenosti utvrđuje se trogodišnje. Ovaj indeks odnosi se na statističke podatke za određeni period, a primjenjuje se tri godine od dana objavljivanja. Srednji indeks je 100 i on predstavlja prosjek razvijenosti crnogorskih opština. Lista razvijenosti jedinica lokalnih samouprava u Crnoj Gori za period 2019. – 2021. godine objavljena je u „Sl. listu CG“ br. 151/22 od 30.12.2022. godine i data je u sljedećoj tabeli:

	Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave prosjek za period 2016-2018.			Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave prosjek za period 2019-2021.		Grupe (prema % odstupanja od prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti u Crnoj Gori)	
Jedinica lokalne samouprave	Indeks razvijenosti (Crna Gora = 100)	Stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave	Jedinica lokalne samouprave	Indeks razvijenosti (Crna Gora = 100)	Stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave		
BUDVA	157,01	1	BUDVA	142,68	1	Iznad 125%	Šesta grupa
TIVAT	133,83	2	TIVAT	128,76	2		
PODGORICA	121,12	3	PODGORICA	122,85	3	od 100% do 125 %	Peta grupa
KOTOR	118,91	4	HERCEG NOVI	117,27	4		
HERCEG NOVI	115,33	5	KOTOR	116,33	5		
BAR	100,53	6	CETINJE	99,29	6	od 75% do 100%	Četvrta grupa
DANILOVGRAD	94,97	7	BAR	98,79	7		
NIKŠIĆ	93,54	8	DANILOVGRAD	98,69	8		
CETINJE	91,19	9	NIKŠIĆ	96,14	9		
ŽABLJAK	89,98	10	ŽABLJAK	95,45	10		
ULCINJ	83,47	11	PLUŽINE	83,27	11		
PLUŽINE	82,35	12	PLJEVLJA	81,47	12	od 50% do 75%	Treća grupa
PLJEVLJA	78,55	13	KOLAŠIN	80,47	13		
KOLAŠIN	74,11	14	ULCINJ	79,11	14		
MOJKOVAC	73,48	15	MOJKOVAC	77,48	15		
ŠAVNIK	66,47	16	BIJELO POLJE	71,15	16	ispod 50%	Druga grupa
BIJELO POLJE	64,78	17	ŠAVNIK	70,81	17		
BERANE	58,43	18	TUZI	63,45	18		
TUZI	56,35	19	BERANE	62,86	19		
ROŽAJE	52,73	20	ANDRIJEVICA	54,37	20		
PLAV	47,24	21	ROŽAJE	48,7	21		
GUSINJE	43,96	22	GUSINJE	48,1	22		
ANDRIJEVICA	41,6	23	PLAV	44,27	23		
PETNJICA	28,13	24	PETNJICA	28,32	24		

Za razliku od stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave za period 2016.-2018. godina, koji se primjenjivao za period od 3 naredne godine 2019. 2020 i 2021. godinu, u novoj Listi je došlo do određenih pomjeranja. Osim Budve sa indeksom razvijenosti 142,68, među razvijenim opština su Tivat sa indeksom od 128,76, Podgorica sa 122,85, Herceg Novi sa 117,27 i Kotor koji je sa indeksom od 116,33 poslednji iznad prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti. Ispod granice prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti nalazi se 19 opština, od kojih 18 prima sredstva iz Egalizacionog fonda, dok se za potrebe razvoja Prijestonice Cetinje, u skladu sa čl. 30. Zakona o Prijestonici, obezbjeđuju sredstva iz Budžeta Crne Gore u iznosu do 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta.

Zabrinjava činjenica da su 19 od 24 opštine u Crnoj Gori ispod republičkog prosjeka razvijenosti.

Takođe, zabrinjava činjenica da je u prethodnom periodu Skupština Crne Gore donosila propise koji se odnose na umanjenje prihoda i uvećanje rashoda opština (Izmjene Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, donošenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa) bez adekvatne procjene finansijskog uticaja, a da pri tome nije konsultovala opštine.

Zakonom o lokalnoj samoupravi, čl.13, određeno je da u pripremi zakona i drugih akata kojima se utvrđuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, naročito u oblastima utvrđenim ovim Zakonom, obezbjeđuje se izjašnjavanje opština. U skladu sa istim članom Zakona, Opština može državnom organu davati mišljenja, inicijative i predloge u vezi pitanja koja su iz okvira njene nadležnosti ili su od interesa za lokalnu samoupravu.

3.3. Usluge opština pružene građanima tokom pandemije

Opštine su tokom 2020. godine nastojale da prilagode svoje aktivnosti uslovima pandemije i da u skladu sa nastalim ograničenjima zbog smanjenih ekonomskih aktivnosti u najvećoj mogućoj mjeri izvrše realizaciju aktivnosti predviđenih budžetom.

DRI je od svih opština u Crnoj Gori prikupila podatke o ekonomskim mjerama koje su Opštine preduzele usljed okolnosti izazvanih pandemijom. Analizom dostavljenih podataka utvrđeno je da su opštine preduzimale sljedeće mjere:

- **Odlaganje** plaćanja obaveza pravnih i fizičkih lica prema opštinama (porez na nepokretnosti, prirez porezu na dohodak fizičkih lica, naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i dr).

- **Oslobađanje** plaćanja obaveza pravnih i fizičkih lica prema opštinama (lokalne i komunalne takse, naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta, obaveza po osnovu odvoza i deponovanja komunalnog otpada, zakupnine za poslovni prostor i za zemljište, oslobađanje plaćanja taksi licenci za 2020. godinu).

- **Za privredne subjekte koji nijesu obavljali redovnu djelatnost zbog mjera Vlade**

- **Umanjenje** obaveza pravnim i fizičkim licima (lokalnih komunalnih taksi i naknada za vrijeme dok nijesu obavljali djelatnost).

- **Za privredne subjekte koji nijesu koristili javne površine zbog mjera Vlade**

- **Subvencije** lokalnim komunalnim preduzećima radi obezbeđenja izvršenja javne funkcije (subvencije ili sufinansiranje troškova za potrošnju vode, upotrebu kanalizacije i usluge čistoće za sva lica na evidenciji zavoda za zapošljavanje i korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice).

- **Ostalo** (korišćenje sredstava stalne i tekuće budžetske rezerve za sanaciju posljedica pandemije: za nabavku sredstava za dezinfekciju i druge zaštitne opreme, nabavka medicinske opreme za potrebe JZU od strane opština u kojima su bili stacionirani regionalni centri za Covid – 19 (BA, BP, BR, KO, NK, PV, i PG), nepreduzimanje mjera prinudne naplate tokom važenja naredbi Vlade, finansijska podrška malim preduzetnicima koji su zadržali isti broj zaposlenih u odnosu na 31.12.2019. godine, i dr.).

Sve donijete odluke su objavljene u Službenom listu Crne Gore – opštinski propisi. U slučajevima kada nije zasijedala skupština opštine, odluke koje su donosili predsjednici opština naknadno su potvrđivane od strane skupštine.

Tokom 2020. godine samo 1 opština nije sprovela set mjera za oslobađanje ili odloženo plaćanje lokalnih poreza, naknada i taksi. Neke opštine su tek u 2021.godini donijele set dodatnih mjera za pomoć privrednicima poput umanjenja komunalne takse za korišćenje auto – taxi stajališta, neplaćanje lokalne komunalne takse za korišćenje prostora na javnim površinama za postavljanje privremenih objekata, neplaćanje godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa opštinskog i nekategorisanog puta, oslobađanje plaćanja poreske obaveze po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica za nove zaposlene koji su bili na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Kriterijumi za oslobađanje od plaćanja lokalnih poreza i taksi ili za njihovo odloženo plaćanje su bili jasni i dostupni svima.

Pregledom i analizom dostavljene dokumentacije utvrđeno je da su Opštine uspostavile dobru komunikaciju sa centralnom vlašću i uskladile svoje aktivnosti, shodno donešenim mjerama i preporukama Ministarstva zdravlja i Instituta za javno zdravlje, u prevenciji širenja korona virusa.

Optimalne administrativne kapacitete, da obezbijede osnovne usluge građanima, imalo je 13 opština kao i sposobnost da izmire svoje dospjele obaveze, u skladu sa dogovorenim uslovima i nije bilo smanjenja broja zaposlenih, niti dodatno angažovanih izvršilaca. Obavljanje same djelatnosti bilo je regulisano nizom posebnih uputstava i naredbi predsjednika opština, a shodno preporukama NKT-a, kao što su skraćenje radnog vremena, rotirajuća dežurstva zaposlenih u organima i službama opština. Od ovih naredbi su bili izuzeti zaposleni u Službi komunalne policije, Inspekcijskog nadzora i Službi za zašitu i spašavanje.

Probleme sa administrativnim kapacitetom imalo je 11 opština i nije moglo adekvatno da odgovori na potrebe poslovanja u takvim uslovima. Nije bilo dovoljno zaposlenih koji mogu da obavlaju poslove po smjenama shodno mjerama NKT-a, bilo je dosta bolesnih, a i onih koji su zbog male djece morali da rade od kuće.

Lokalne samouprave su preko svojih službi preduzimale mjere poput obezbjeđivanja socijalne distance, obezbjeđivanje javnog prevoza, podrške građanima u teškoj materijalnoj situaciji, podrške organizaciji i radu centara za vakcinaciju, digitalizaciji svojih usluga putem interneta, organizovanjem rada na daljinu korišćenjem dostupnih online platformi, podršku razvoju edukacionog procesa u sistemu pandemije kako bi se predviđene aktivnosti mogle odvijati, makar i u redukovanom broju, u bezbjednim uslovima.

S obzirom na negativan uticaj koji je pandemija imala na prihode opština, problemi su se reflektovali u raznim segmentima poslovanja opština, što je uslovljavalo izmjenu postojećih planova.

Na području javnih nabavki dolazilo je do odlaganja predkvalifikacionih procedura za izbor izvođača radova za pojedine projekte, na smanjenje ili obustavljanje režima rada na započetim objektima, obustavljanje ili kašnjenje isporuka od dobavljača. Dolazilo je i do kašnjenja u realizaciji kapitalnih projekata, pa je 9 opština imalo promjene u kapitalnim izdacima, dok ostalih 15 nije.

Takođe, javila se potreba povećanja planiranih sredstava javnim preduzećima zbog smanjenih prihoda (zbog datih subvencija socijalno ugroženim osobama i odlaganja plaćanja obaveza) i uvećanja troškova održavanja infrastrukture i higijene javnih površina (pranje ulica, mostova, trgova, trotoara). Subvencije lokalnim komunalnim preduzećima radi obezbeđenja izvršenja javne funkcije, primjenjivalalo je 12 opština, dok je 12 opština nije primjenjivalo, već samo u slučajevima subvencije domaćinstvima čiji su članovi ostali bez posla. Neke lokalne samouprave nijesu imale ni planiran iznos za subvencije kao stavku u budžetu.

Vršena je konstantna i redovna dezinfekcija svih javnih površina kako u užem gradskom jezgru tako i u prigradskim naseljima, naročito ispred zdravstvenih ustanova svih lokalnih samouprava. Dezinfekciju su vršili pripadnici službi zaštite i spašavanja, komunalnih djelatnosti, a često i zaposleni u vodovodu i kanalizaciji. U pojedinim opštinama pružena je podrška od IJZ u dezinfekciji radnih površina opštine i domova zdravlja, a bilo je i slučajeva ispomaganja između opština.

Shodno Zakonu o zaštiti stanovnika od zaraznih bolesti, a u cilju sprovođenja preventivnih mjera za sprečavanje virusa, predložene su dodatne mere koje je potrebno sprovesti od strane prevoznika koji obavljaju prevoz u gradskom linijskom prevozu putnika i auto-taksi prevozu, kao i od strane automobilskih stanica. Prevoznici su bili obavezni redovno vršiti provjetravanje i dezinfekciju vozila koja se koriste u javnom prevozu (autobusi i auto-taksi vozila). Takođe, vozači i putnici u javnom prevozu putnika su bili obavezni da nose zaštitne maske i rukavice. Ovih mjera su se pridržavale sve opštine.

Zbog velikog broja zaraženih i malog broja kapaciteta u bolnicama širom Crne Gore, pojedini vlasnici hotela su ustupili na korišćenje svoje prostorije gdje su bili smješteni ili zaraženi od korona virusa ili zaposleno medicinsko osoblje, što govori o pozitivnoj interakciji javnog i realnog sektora u vandrednim situacijama.

Medicinska oprema (maske, rukavice i dezinfekciona sredstava) nabavljana je preko IJZ, a mnoge ustanove su istu opremu nabavljale za sopstvene potrebe. Nabavku medicinske opreme nisu vršile dvije opštine. Većina opština je davala pomoć u vidu higijene najugroženijoj i najranjivoj kategoriji građana u CG, porodicama romske i egipćanske populacije, u cilju spriječavanja korona virusa.

Zahvaljujući realizaciji projekta “Uči doma” koje je pripremilo i realizovalo Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta snimljeni su časovi razvrstani po nivoima obrazovanja, nastavnim predmetima i razredima i isti emitovani putem televizijskih kanala. Emitovanje snimljenih časova je vršeno i za učenike koji prate nastavu na albanskom jeziku. Sadržaji koji se emituju na TV kanalima objavljeni su i na YouTube kanalu Uči Doma i na portalu www.ucidoma.me. Časovi su se emitovali kontinuirano od početka epidemije u martu 2020. godine, pa do kraja te školske godine, kao i tokom cijele školske 2020/2021. godine. Projekat "Uči doma" ocjenjen je kao jedan od najpozitivnijih primjera kako se kriza koristi kao prilika. Najveći dio Opština formirao je poseban segment Corona Info sa ciljem blagovremenog informisanja javnosti. Takođe, uspostavljeni su Call centri Opštinskih timova za zaštitu i spašavanje, na način što je aktivirana 24h telefonska linija, gdje su se građani mogli informisati o epidemiološkoj situaciji u opštini i prijavljivati za neophodnu pomoć.

Situacija izazvana pandemijom virusa COVID 19 negativno je uticala na organizovanje kulturnih aktivnosti. Zbog epidemioloških mjera propisanih u cilju sprečavanja virusa, bilo je neophodno redukovati određeni broj raznovrsnih kulturnih sadražaja od čega je jedan broj organizovan putem dostupnih online platformi. Epidemiološke mjere posebno su bile stroge za ljubitelje pozorišta jer su

onemogućavale izvođenje predstava i prisustvo većeg broja gledalaca, što je uslovilo da u 2020. godini bude značajno redukovan i broj predstava i broj izvedbi istih.

U cilju ublažavanja negativnih efekata epidemije na ekonomsku aktivnost u zemlji i pogoršanja materijalnog statusa najugroženijih grupa stanovništva Crne Gore, Vlada je donijela dva seta mjera, u koje su bile uključune i lokalne samouprave. Prvi set mjera donešen 19. marta 2020. godine, važio je za period od 90 dana i bio usmjeren na održavanje likvidnosti privrede i građana kroz mogućnost odlaganja poreskih i kreditnih obaveza privrednim subjektima i građanima, za poboljšanje likvidnosti preduzetnika, mikro, malih, srednjih i velikih preduzeća, a bankarski sektor je omogućio i odlaganje otplate kredita građana i privrede u trajanju od 90 dana. U okviru prvog seta mjera, definisane su i socijalne mjere kroz identifikovanje grupa najugroženijih građana kojima je obezbijeđena jednokratna finansijska pomoć.

Drugi set mjera donešen je 24. aprila 2020. godine u cilju očuvanja radnih mjesta i stvaranja uslova za brži oporavak ekonomije, a predviđen je u trajanju od dva mjeseca i u formi direktnog davanja subvencija zaposlenima u privrednim subjektima za mjesečne zarade. Kasnije su produžene za sektore za koje je procijenjeno da im je poslovanje ugroženo usljed nastavka pandemije. Kreiran je i poseban paket značajne podrške sektoru poljoprivrede.

Treći paket ekonomskih mjera je razvojni paket za prevazilaženje ekonomskih izazova izazvanih COVID-19, sa dugoročnim pogledom na kategorizaciju domaćih resursa u funkciji održivog ekonomskog razvoja, što podrazumijeva očuvanje i dalje unapređenje svih dotadašnjih postignuća u stvaranju povoljnih ekonomskih i institucionalnih faktora za biznis.

Opštine su slijedile primjer Vlade i donijele odluke o ekonomskim mjerama kojim su u granicama svojih mogućnosti pomagale građanima i privrednim subjektima sa svog područja u prevazilaženju pandemije COVID 19.

DRI je od svih opština u Crnoj Gori prikupila podatke o pomoćima privredi i građanima koje su opštine dodijelile po osnovu odluka o ublažavanju krize izazvane pandemijom COVID – 19. Ukupni iznos odobrenih pomoći prikazan je u sljedećoj tabeli:

	PODACI OPŠTINA O ODOBRENIM POMOĆIMA PRIVREDI I GRAĐANIMA TOKOM 2020. GODINE						
OPŠTINA	VRIJEME TRAJANJA	A) FINANSIJSKE MJERE u €	B) FISKALNE MJERE U €	C) EKONOMSKE MJERE u €	D) SOCIJALNE MJERE u €	E) OSTALE MJERE (zdravstvene	Ukupno (A+B+C+D+E)
Andrijevica	do 31.12.2020.	1.032,00					1.032,00
Bar	do 31.12.2020.	155.445,04					155.445,04
Berane	01.06. - 31.12.2020.	95.095,00	50.000,00	59.245,00	3.110,00		207.450,00
Bijelo Polje	do 31.12.2020.	31.549,22		24.916,41			56.465,63
Budva							
Cetinje	do 31.12.2020.	10.506,83					10.506,83
Danilovgrad	16.04. - 31.12.2020		45.271,86				45.271,86
Žabljak	31.12.2020	48.000,00	5.708,50		1.000,00		54.708,50
Kolašin	30.05. - 31.12.2020.		11.862,75	10.500,00	14.997,00		37.359,75
Kotor	01.03. - 30.09.2020.		1.182.485,45				1.182.485,45
Mojkovac	do 31.12.2020.		14.005,36				14.005,36
Nikšić	do 31.12.2020.	203.893,88	11.096,42		24.234,10	35.938,50	275.162,90
Pljevlja	do 31.12.2020.	141.992,62		19.923,00	885,72		162.801,34
Plužine	01.06. - 31.12.2020.	10.000,00			38.500,00		48.500,00
Podgorica	01.03. - 31.12.2020	10.350,00	489.891,12				500.241,12
Rožaje	01.04. - 01.06. 2020		4.942,29				4.942,29
Tivat	19.03. - 31.12. 2020		1.209.769,25	285.500,00			1.495.269,25
Tuzi	01.01. - 30.04. 2020		20.446,62				20.446,62
Šavnik	01.05. - 31.12.2020		545,65				545,65
Herceg Novi	30.04. - 31.12.2020	2.000,00	/		/	/	2.000,00
Ulcinj							
Plav							
Gusinje	01.05. - 01.08.2020.	30.478,65					30.478,65
Petnjica	01.04. - 31.12.2020.	5.828,10					5.828,10
		746.171,34	3.046.025,27	400.084,41	82.726,82	35.938,50	**4.310.946,34**

Napomena: Opština Ulcinj donijela je odluke o mjerama podrške građanima i privrednim subjektima sa teritorije svoje opštine, čije je poslovanje onemogućeno ili ugroženo epidemijom COVID 19, ali iste nije realizovala. Opština Plav nije donosila nikakve mjere u cilju ublažavanja finansijskih i drugih posledica nastalih usljed epidemije Covid 19, zbog skromnih finansijskih mogućnosti. Opština Budva nije dostavila podatke.

Prema podacima koje su dostavile Opštine ukupni iznos pomoći koje su opštine opredijelile privredi i građanima sa teritorije svojih opština u 2020. godini iznosio je 4.310.946,34.

Neke opštine su oslobađale fizička lica (građane) od plaćanja poreza na nepokretnost u 2020. godini ili umanjenju obaveze plaćanja poreza na nepokretnost za 2020. godinu za sve poreske obveznike u iznosu od 10% (primjer Opštine Tivat, iznos 573.769,25€);

Opštine su obezbeđivale dodatne pomoći građanima kroz subvencije poljoprivrednim proizvođačima.

Oslobađanje plaćanja lokalne i komunalne takse, naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta, obaveza po osnovu odvoza i deponovanja komunalnog otpada, zakupnine za poslovni prostor i za zemljište, za period u kojem poreski obveznici nijesu mogli obavljati djelatnost, oslobađanje plaćanja taksi licenci za 2020. godinu.

Dodjela sredstava za finansiranje projekata za mlade preduzetnike i za podršku ženskom preduzetništvu (Opštine Bijelo Polje, Pljevlja, GG i dr.)

Opštine su obezbjeđivale subvencije ili sufinansiranje troškova za potrošnju vode, upotrebu kanalizacije i usluge čistoće za sva lica na evidenciji zavoda za zapošljavanje i korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice, a preko Sekretarijata/odjeljenja za socijalnu, dječiju i zdravstvenu zaštitu obezbeđivale dodatne pomoći licima u stanju socijalne potrebe. Ipak ocjena je da ta pomoć nije bila dovoljna.

Podrška ugostiteljima koji nijesu mogli obavljati djelatnost duže vrijeme u cilju ublažavanja posljedica koronavirusa (dodijela bespovratnih sredstava po osnovu javnog konkursa pr: GG iznos od 80.000,00€ za 56 ugostitelja).

Dodatni transferi javnim preduzećima zbog povećanih troškova izazvanih COVID 19 radi obezbeđenja izvršenja javne funkcije (Glavni grad, Pljevlja, Bijelo Polje, Berane i dr.)

U situaciji ugrožene fiskalne stabilnosti pod uticajem negativnih efekata uzrokovanih pandemijom i potrebe stvaranja fiskalnog prostora za dodatno finansiranje u cilju pružanja podrške građanima i privredi, pružena pomoć je bila značajna ali ne i dovoljna da spriječi negativne posljedice ekonomskog pada.

Za potrebe izrade Platforme ekonomskog oporavka Crne Gore za period 2022 - 2026. godine prikupljeni su i podaci o uticaju COVID-19 krize na opštine, od kojih izdvajamo sljedeće:

• Pandemija je uticala na smanjenje poslovnog prihoda u iznosu od 1,62 milijarde eura (-16%), dok je po regionima promjena: Središnji region -12%, Primorski region -32%, Sjeverni region - 7%;
• Smanjena poslovna aktivnost u primorskom regionu je uticala na smanjenje prihoda u iznosu od 725,75 mil. eura, od čega se polovina odnosi na turizam, dok je u središnjem regionu smanjenje bilo u iznosu od 833 mil. eura, a u sjevernom regionu smanjenje u iznosu od 45,7 mil. eura;
• Sektori djelatnosti koji su pretrpjeli najveći pad poslovnog prihoda: Trgovina na veliko i malo (-15%): oko 610 miliona eura, Usluge smještaja i hrane (-55%): oko 325 miliona eura, Građevinarstvo (-18%): oko 256 miliona eura, Saobraćaj i skladištenje (-26%): oko 147 miliona eura, Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti (-42%): oko 103 miliona eura;
• Šifre djelatnosti koje su direktno povezane sa turizmom, a koje su u 2020. godini pretrpjele smanjenje poslovnog prihoda od 60% (oko 370 miliona eura):
• 5510 Hoteli i sličan smještaj – smanjenje oko 220 miliona eura (-62%);
• 5610 Djelatnosti restorana i pokretnih ugost. objekta - smanjenje oko 73,3 miliona eura (-46%);
• 7911 Djelatnost putničkih agencija - smanjenje oko 57,3 miliona eura (-68%);
• 7912 Djelatnost turoperatora - smanjenje oko 19,1 miliona eura (-84%).
Broj zaposlenih u ovim djelatnostima je smanjen 32% (oko 9.000 zaposlenih);
• Tri sektora koja su imala negativan neto rezultat u 2020. godini u iznosu od 480 miliona eura su: Sektor L - Poslovanje nekretninama (-270 mil. eura), Sektor I - Usluge smještaja i hrane (- 124 mil. eura) i Sektor F - Građevinarstvo (- 87 mil. eura);
• Najveće smanjenje broja zaposlenih se odnosilo na sektore: Sektor I - Usluge smještaja i hrane, Sektor N - Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti, Sektor G - Trgovina na veliko i malo i Sektor H - Saobraćaj i skladištenje (oko 20.000 zaposlenih);
• Najveće smanjenje broja zaposlenih odnosi se na Podgoricu (oko 7.500) i Budvu (oko 5.500);

Na kraju 2020. godine zabilježen je porast broja nezaposlenih u sva tri regiona - Primorski region (oko 2.200 osoba), Sjeverni region (oko 3.100 osoba), Središnji region (oko 4.600 osoba).

3.3.1. Ocjena zadovoljstva građana pruženim uslugama

Radi ocjene zadovoljstva građana pruženim uslugama od strane organa lokalnih samouprava tokom pandemije, Državna revizorska institucija je angažovala eksternu agenciju “Damar plus” iz Podgorice koja se bavi ispitivanjem javnog mnjenja. Agencija je za potrebe Državne revizorske institucije, izvršila ispitivanje javnog mnjenja radi ocjene zadovoljstva građana pruženim uslugama od strane organa lokalnih samouprava tokom pandemije.

Istraživanje je sprovedeno od 27.09. do 02.10. 2022. godine, a anketni uzorak je obuhvatao građane Crne Gore starijih od 18 godina iz 11 opština (Bar, Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Žabljak, Kolašin, Kotor, Nikšić, Pljevlja, Podgorica i Tivat). Rezultati ispitivanja su sljedeći:

- U većini slučajeva oko 2/3 građana nije upoznata sa mjerama pomoći građanima koje je njihova Opština sprovodila tokom pandemije.
- Od građana koji su upoznati sa mjerama Opštine, najčešće su čuli za pomoć u obliku novčanog iznosa.
- Nešto manje od 6% građana je bilo korisnik subvencije (3,5% kao direktan korisnik i 2,2% korisnik je član porodice).

- Skoro 62% ispitanika koji su izjavili da su primali subvencije nijesu zadovoljni sa propisanim iznosom, dok je nešto preko 38% saopštilo da jeste.
- Više od 60% građana smatra da nijesu postojali jasni kriterijumi za dodjelu podrške, dok 39.4% smatra da jesu.
- 40,4% građana je tokom trajanja pandemije izazvane COVID virusom imalo problema sa nabavkom medicinske opreme za zaštitu (maske, rukavice, i dezinfekciona sredstva)
- 12% građana koji su se suočili sa problemom nabavke medicinske opreme u apotekama i prodavnicama, kao razlog navode nedostatak novca. Nedostatak sredstava je primjetan kod građana sjeverne regije (35%) i kod trećine građana sa osnovnim obrazovanjem.

3.4. Lokalni planovi za oporavak od krize

Opštine nijesu pripremile i donijele akcione planove za oporavak poslije krize. Međutim, opštine ističu da su već kod donošenja Odluka o budžetu za 2021. godinu, imale obavezu uraditi istu na bazi Smjernica makroekonomske i fiskalne politike Vlade Crne Gore za period 2020. - 2023. godine i stručnog uputstva Ministarstva finansija za pripremanje budžeta jedinica lokalne samouprave za narednu fiskalnu godinu.

Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike Vlade Crne Gore posebno je istaknuto da je kvalitetno upravljanje javnim finansijama od ključnog značaja za dugoročnu stabilnost sistema javnih finansija, kao i za ukupan ekonomski razvoj, dostupnost i kvalitet javnih usluga, a samim tim, i cjelokupan životni standard građana.

Neke opštine su usvojile strateško planiranje i mjere pojednostavljenja pristupa građana javnim uslugama. U postojećim planovima opština strateški prioriteti su sprovođenje kapitalnih investicionih projekata i svakako obezbjeđivanje nedostajajućih kapaciteta (objekata i opreme) potrebnih za kvalitetno upravljanje krizom.

U periodu pandemije i nakon nje, pristup na lokalnom nivou se zasnivao na preuzimanju i implementaciji propisa sa centralnog nivoa, uz unapređivanje preventivnih propisa sa rastom spremnosti za reagovanje u kriznim situacijama organa lokalne uprave, nastalim kao rezultat skraćivanja lanca donošenja odluka.

Za potrebe izrade Platforme ekonomskog oporavka Crne Gore za period 2022 - 2026. godine prikupljeni su i podaci o uticaju COVID-19 krize, od kojih izdvajamo sljedeće:

• Pandemija je uticala na smanjenje poslovnog prihoda u iznosu od 1,62 milijarde eura (-16%), dok je po regionima promjena: Središnji region -12%, Primorski region -32%, Sjeverni region - 7%;
• Smanjena poslovna aktivnost u primorskom regionu je uticala na smanjenje prihoda u iznosu od 725,75 mil. eura, od čega se polovina odnosi na turizam, dok je u središnjem regionu smanjenje bilo u iznosu od 833 mil. eura, a u sjevernom regionu smanjenje u iznosu od 45,7 mil. eura;
• Najveće smanjenje broja zaposlenih odnosi se na Podgoricu (oko 7.500) i Budvu (oko 5.500);

Na kraju 2020. godine zabilježen je porast broja nezaposlenih u sva tri regiona - Primorski region (oko 2.200 osoba), Sjeverni region (oko 3.100 osoba), Središnji region (oko 4.600 osoba).

Održiv i efikasan oporavak lokalnih zajednica se može pospješiti kroz finansiranje vladinih programa, u kojima će Platforma ekonomskog oporavka igrati značajnu ulogu.

Međutim, opštine bi na osnovu stečenih iskustava trebale osmisliti i učiniti operativnim planove za oporavak nakon krize koji bi poslužili kao valjana osnova za odgovor na krizu i obezbijedili stabilnost i kontinuitet poslovanja u budućim kriznim situacijama.

4. Zaključci i preporuke

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i dostavljenih Izjašnjenja opština na Preliminarni izvještaj kooperativne revizije „Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije“ Interno broj: 05-038/23-49 od 04.04.2023. godine, u skladu sa čl. 12 i 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu**: Zoran Jelić (Rukovodilac Kolegijuma) i dr Branislav Radulović** (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanog 26.04.2023. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

kooperativne revizije – revizije uspjeha
„Sopstveni prihodi opština za kvalitetno pružanje usluga građanima tokom pandemije”

U skladu sa dokumentom – Zajednička pozicija o saradnji – EUROSAI TFMA, Kooperativnom revizijom pod nazivom “Sopstveni prihodi opština u cilju pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije” strane koje sarađuju (VRI: Albanije, Sjeverne Makedonije, Poljske, Rumunije, Slovačke, Turske i Crne Gore) saglasile su se da će izvršiti reviziju sopstvenih prihoda opština[10] kako bi utvrdile da li su sopstveni prihodi opština dovoljni kako bi pružili kvalitetne usluge građanima tokom pandemije.

Revizija je obuhvatila odabrane aktivnosti opština preduzete radi pružanja kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije. Obuhvat revizije je varirao u zavisnosti od mandata pojedinih vrhovnih revizorskih institucija. Sve predviđene oblasti revizije nijesu bile obavezne za sve učesnike VRI, zbog različitog položaja i nadležnosti lokalnih samouprava u pojedinim zemljama.

U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije formulisano je glavno revizorsko pitanje:

Da li su sopstveni prihodi opština dovoljni za pružanje kvalitetnih usluga građanima u uslovima pandemije?

i revizorska pitanja:

I. Da li institucionalno i funkcionalno uspostavljen sistem upravljanja krizom omogućava opštinama da preduzmu brze i odgovarajuće mjere tokom pandemije?
II. Da li su opštine preduzele odgovarajuće aktivnosti kako bi osigurale finansijsku stabilnost i održivost tokom pandemije?
III. Da li su mjere preduzete od strane opštine tokom pandemije obezbijedile blagovremeno i kvalitetno pružanje usluga građanima?
IV. Da li su lokalne vlasti preduzele mjere za oporavak poslije krize koje utiču na poboljšanje njihovog društveno ekonomskog razvoja?

Revizijom je konstatovano da Crna Gora još uvijek nije donijela Zakon o kriznom upravljanju koji bi obezbijedio cjelovito i jedinstveno normativno uređenje ove oblasti i taj postupak je u toku. U skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predviđeno je da u obezbjeđivanju i sprovođenju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti pored ostalih državnih organa učestvuju i organi lokalne uprave. Međutim, s obzirom da je u Crnoj Gori zdravstvo centralizovano na državnom nivou, uloga opština u oblasti kriznog upravljanja u okviru vanrednih situacija u oblasti javnog zdravlja nije primarna i u mnogom je zavisna od hijerarhije/naredbi koje dolaze sa centralnog nivoa. Opštine su preko opštinskih timova za zaštitu i spašavanje tokom 2020. godine imale kontinuirane aktivnosti kroz praćenje, organizovanje i preduzimanje mjera na sprječavanju i širenju korona virusa u skladu sa naredbama i mjerama koje je na osnovu predloga NKT i IZJ donosilo Ministarstvo zdravlja. Opštinski

[10] Termin opština obuhvata sve jedinice lokalne samouprave: opštine, Glavni Grad i Prijestonicu

timovi su u borbu protiv suzbijanja virusa COVID 19 uključili sve nadležne ustanove, lokalna komunalna preduzeća i opštinske službe. Opštinske organizacije Crvenog krsta uz pomoć volontera vršile su distribuciju paketa sa osnovnim životnim namirnicama, sredstvima za higijenu i dezinfekciju licima u stanju socijalne potrebe, licima kojima je bilo onemogućeno kretanje i drugim licima kojima je to bilo potrebno. Angažovanje volontera u opštinama je bilo pun pogodak jer su pored iskazane požrtvovanosti u radu znali i gdje se nalazi svako domaćinstvo čime su obezbijedili da potrebna sredstva na najbrži način stignu do građana.

Međutim, uprkos preduzetim aktivnostima opštinskih timova za zaštitu i spašavanje, nakon sprovedenog postupka revizije uspjeha **„**Sopstveni prihodi opština za kvalitetno pružanje usluga građanima tokom pandemije” utvrđeno je da je iznos sopstvenih prihoda lokalnih samouprava u 2020. godini, bio manji za 37.462.896,22€ u odnosu na 2019. godinu i manji za 39.295.263,65€ u odnosu na 2021. godinu, dok su 19 od 24 opštine u Crnoj Gori ispod republičkog prosjeka razvijenosti (CT, BR, DG, NK, ŽB, PŽ, PV, KL, UL, MK, BP, ŠA, TZ, BA, AN, RO, GS, PL, i PT). U skladu sa navedenim, nadležni Kolegijum je na osnovu čl. 53 Uputstva o metodologiji revizije uspjeha ocijenio da **sopstveni prihodi opština nijesu bili dovoljni za pružanje kvalitetnih usluga građanima tokom pandemije,** pa je u cilju unaprjeđenja upravljanja kriznim situacijama, donio sljedeće:

ZAKLJUČKE I PREPORUKE

I. Organizacija sistema odgovora na pandemiju Covid-19

Zaključak 1: Crna Gora još uvijek nije donijela Zakon o kriznom upravljanju koji bi obezbijedio cjelovito i jedinstveno normativno uređenje ove oblasti. **Vlada** i odgovorni subjekti su u načelnom odgovorili potrebi za uspostavljanjem multisektorskog koordinacionog mehanizma u odgovoru na pandemiju Covid - 19. Međutim, nedovoljno jasan pravni osnov za formiranje i nadležnosti **Nacionalnog koordinacionog tijela**, problemi nedovoljne inkluzije i reprezentativnosti u sastavu NKT, jer u istom nije obezbijeđena šira inkluzija predstavnika opština i civilnog društva, ograničili su sposobnost postojećih kontrolnih mehanizama da ostvare svoju punu funkciju i minimiziraju rizik od donošenja pogrešnih odluka.

Preporuka U1: Preporučuje se Vladi i nadležnim institucijama da **unaprijede zakonski i podzakonski okvir** kako bi se eliminisale nejasnoće vezano za formiranje i nadležnosti tijela za koordinaciju i rukovođenje u uslovima pandemije i obezbijedi usklađenost rada svih tijela sa propisima, kao i šira inkluzija svih relevantnih društvenih činilaca čime bi se osigurala bolja koordinacija i funkcionisanje nadležnih organa i smanjio rizik od donošenja pogrešnih odluka.

Zaključak 2: Revizijom je utvrđeno da je sistem zaštite i spašavanja u Crnoj Gori, kao manje razvijenoj zemlji, ranjiv zbog nedostatka nacionalnih resursa, i na državnom i na lokalnom nivou (Objekti opštinskih službi zaštite i spašavanja u 8 opština su neadekvatni; od ukupnog broja vozila u opštinskim službama zaštite i spašavanja 15% je neispravno; u 5 opština evidentirana je dotrajalost lične zaštitne opreme i dr.). Zabrinjava podatak da Jedinica MUP -a za gašenje požara iz vazduha raspolaže sa 3 (tri) aviona za gašenje požara od kojih su dva protivpožarna aviona oštećena prilikom intervencija u novembru 2020. godine i junu 2021. godine, dok sistem radio veza koji je u upotrebi ne zadovoljava standarde u dijelu koji se zahtjeva vazduhoplovnom regulativom. Takođe, budžet Direktorata za zaštitu i spašavanje i svih opštinskih službi zaštite i spašavanja u 2020. godini iznosio je oko 13 miliona na državnom nivou što je ocijenjeno kao nedovoljno. Direktorat za zaštitu i spašavanje i Opštine u Crnoj Gori kroz sistem zaštite i spašavanja uspostavili su bilateralnu i regionalnu saradnju i kroz regionalnu i međunarodnu saradnju i partnerstvo sa državama regiona i EU dobijali i pružali pomoć u kriznim situacijama.

Preporuka U2: Preporučuje se Vladi i opštinama da radi jačanja nacionalnih resursa opredjeljuju više sredstava za sistem zaštite i spašavanja i da kroz međunarodnu saradnju i partnerstvo sa državama regiona i EU, koje počivaju na principima solidarnosti i međusobnog pomaganja u kriznim situacijama, obezbijede neophodne resurse za slučaj potrebe operativnog odgovora na sve vrste nesreća.

II. Finansiranje opština

Zaključak 3: Pandemija je uticala na implementaciju budžeta i likvidnost opština. Iznos sopstvenih prihoda lokalnih samouprava u 2020. godini, manji je za 37.462.896,22€ u odnosu na 2019. godinu i manji za 39.295.263,65€ u odnosu na 2021. godinu. **Zabrinjava činjenica da su 19 od 24 opštine u Crnoj Gori ispod republičkog prosjeka razvijenosti,** što ukazuje na njihov loš finansijski položaj i zahtijevalo je uspostavljanje procedura finansijskog izjednačavanja preko Egalizacionog fonda za 18 opština dok se za potrebe razvoja Prijestonice Cetinje izdvaja do 1% projektovanog tekućeg budžeta države. Takođe, zabrinjava činjenica da je u prethodnom periodu Skupština Crne Gore donosila propise koji se odnose na umanjenje prihoda i uvećanje rashoda opština (Izmjene Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, donošenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa) bez adekvatne procjene finansijskog uticaja, a da pri tome nije obezbijedila izjašnjenje opština, što nije u skladu sa čl. 13. Zakona o lokalnoj samoupravi. U skladu sa istim članom Zakona, Opština može državnom organu davati mišljenja, inicijative i predloge u vezi pitanja koja su iz okvira njene nadležnosti ili su od interesa za lokalnu samoupravu.

Preporuka U3: Opštine treba da u pripremi zakona i drugih propisa koji mogu uticati na njihov finansijski položaj, prava i obaveze, proaktivno djeluju i obezbijede Skupštini Crne Gore prije odlučivanja, svoj predlog/mišljenje, u vezi svih pitanja iz okvira nadležnosti opština ili su od interesa za opštine.

III. Usluge opština

Zaključak 4: Najveći dio Opština formirao je poseban segment Corona Info sa ciljem blagovremenog informisanja javnosti. Uspostavljeni su Call centri Opštinskih timova za zaštitu i spašavanje, na način što je aktivirana 24h telefonska linija, gdje su se građani mogli informisati o epidemiološkoj situaciji u opštini i prijavljivati za neophodnu pomoć. Takođe, Opštine su korišćenjem bežičnih mreža i digitalne infrastrukture uspjele da smanje rizike od obolijevanja i nastave rad u bezbijednim uslovima.
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta je u okviru projekta „Uči doma“ snimilo časove koji su razvrstani po nivoima obrazovanja, nastavnim predmetima i razredima i isti su emitovani putem televizijskih kanala. Emitovanje snimljenih časova je vršeno i za učenike koji prate nastavu na albanskom jeziku. Sadržaji koji se emituju na TV kanalima objavljeni su i na YouTube kanalu Uči Doma i na portalu www.ucidoma.me. Časovi su se emitovali kontinuirano od početka epidemije u martu 2020. godine, pa do kraja te školske godine, kao i tokom cijele školske 2020/2021. godine. Projekat "Uči doma" ocjenjen je kao jedan od najpozitivnijih primjera kako se kriza koristi kao prilika.

Preporuka U4: **Opštine treba da nastave sa upoznavanjem građana sa prednostima digitalizacije usluga i korišćenja istih što omogućava pojednostavljenje postupka, niže troškove za korisnike usluga i rad u bezbjednim uslovima. Takođe, opštine treba da radi podizanja kvaliteta usluga lokalne uprave nastave sa programima digitalnog usavršavanja lokalnih službenika i namještenika.**

Zaključak 5: Opštine su obezbjeđivale subvencije ili sufinansiranje troškova za potrošnju vode, upotrebu kanalizacije i usluge čistoće za sva lica na evidenciji zavoda za zapošljavanje i korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice, kao i dodatne pomoći licima u stanju socijalne potrebe.Opštine su sa pozicije 4316 – Transferi za jednokratne socijalne isplate u 2020 godini obezbijedile isplatu sredstava, najranjivijoj kategoriju lica koja su u stanju socijalne potrebe iznos od 1.381.565,70€. Iako je taj iznos veći od iznosa isplata u 2019. godini za 11,40%, a u 2021. godini uvećan za dodatnih 14,77% na 1.622.839,92€. Na osnovu dostavljene dokumentacije i analize izvršenog ispitivanja javnog mnjenja od strane nezavisne agencije, ocjena je da ta pomoć nije bila dovoljna.

Preporuka U5: Opštine u okviru svojih nadležnosti, treba da nastave sa vođenjem odgovorne socijalne politike prema najranjivijim kategorijama stanovništva i da projekte kao što su besplatni udžbenici, naknade za novorođenu djecu, njega starih, rješavanje stambenih potreba i slične mjere u narednom periodu fokusiraju na socijalno ugrožene stanovnike. Takođe, u interakciji sa resornim ministarstvom treba raditi na implementaciji socijalnog kartona.

Zaključak 6: Opštinske organizacije Crvenog krsta uz pomoć volontera vršili su distribuciju paketa sa osnovnim životnim namirnicama, sredstvima za higijenu i dezinfekciju licima u stanju socijalne potrebe, licima kojima je bilo onemogućeno kretanje i drugim licima kojima je to bilo potrebno. Angažovanje volontera u opštinama je bilo pun pogodak jer su pored iskazane požrtvovanosti u radu znali i gdje se nalazi svako domaćinstvo čime su obezbijedili da potrebna sredstva na najbrži način stignu do građana. Dio sistema zaštite i spašavanja su i dobrovoljna vatrogasna društva sa dugom tradicijom koja djeluju u Kotoru, Tivtu i Herceg Novom, kao i dobrovoljna vatrogasna društva iz Nikšića.

Preporuka U6: Opštine treba da nastave sa jačanjem svijesti svih građana, a naročito mlađe populacije o značaju volonterizma u sistemu zaštite i spašavanja i jačanju kapaciteta dobrovoljnih društava i organizacija slične prirode.

IV Planovi za oporavak opština

Zaključak 7: Opštine nijesu pripremile i donijele akcione planove za oporavak poslije krize, već su pratile smjernice Vlade i Ministarstva finansija uglavnom preferirajući mjere štednje i pomoći građanima i privredi. Na centralnom nivou, Vlada je izradila Platformu ekonomskog oporavka Crne Gore za period 2022 - 2026. godine u kojoj su, između ostalog, prikupljeni i elaborirani podaci o uticaju pandemije COVID - 19 krize po regionima i opštinama u CG.

Preporuka U7: **Opštine bi na osnovu stečenih iskustava trebale osmisliti i učiniti operativnim planove za oporavak nakon krize koji bi poslužili kao valjana osnova za odgovor na krizu i obezbijedili stabilnost i kontinuitet poslovanja u budućim kriznim situacijama.**

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da:

▪ **Jedinice lokalne samouprave** (opštine, Glavni Grad i Prijestonica), u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, po dostavljanju konačnog izvještaja:

- **do 31.05.2023. godine** dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka i

- **do 31.10.2023. godine** dostave DRI Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

▪ da se Konačan izvještaj DRI dostavi:

- **Vladi Crne Gore**

- **Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje Skupštine Crne Gore**

- **Zajednici opština Crne Gore**

SENATOR DRI
Zoran Jelić

_____
Rukovodilac Kolegijuma