Crna Gora
Državna revizorska institucija
Broj: 40112/19-051-337/43
Podgorica, 04.10.2019. godine

I Z V J E Š T A J O R E V I Z I J I

ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA OPŠTINE ULCINJ ZA 2018. GODINU

(konačan)

Podgorica, oktobar 2019. godine

S A D R Ž A J

MIŠLJENJE I PREPORUKE..... 3
I DIO – OPŠTI DIO 3
1.1. Pravni osnov za vršenje revizije 11
1.2. Vrsta, predmet i obuhvat revizije 11
1.3. Cilj revizije 11
1.4. Metode i tehnike revizije 11
1.5. Vrijeme vršenja revizije 12
II DIO – UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE 13
2.1. Normativna uređenost Opštine 13
2.2. Ocjena pouzdanosti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola 16
2.3. Planiranje i izvršenje budžeta 22
2.4. Primici 24
2.4.1. Porezi 25
2.4.2. Takse 28
2.4.3. Naknade 30
2.4.4. Ostali prihodi 34
2.4.5. Primici od prodaje nefinansijske imovine 34
2.4.6. Sredstva prenesena iz prethodne godine 35
2.4.7. Donacije i transferi 35
2.4.8.Pozajmice i krediti 37
2.5. Izdaci 37
2.5.1. Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca (411) 39
2.5.2. Ostala lična primanja 41
2.5.3. Rashodi za materijal 42
2.5.4. Rashodi za usluge 42
2.5.5. Izdaci za tekuće održavanje 46
2.5.6. Kamate 47
2.5.7. Renta 48
2.5.8. Subvencije 49
2.5.9. Ostali izdaci 49
2.5.10. Transferi za socijalnu zaštitu 52
2.5.11. Transferi institucijama, pojedinicima, nevladinom i javnom sektoru 52
2.5.12. Ostali transferi 55
2.5.13. Kapitalni izdaci 55
2.5.14. Otplata dugova 59
2.5.15. Otplata obaveza iz prethodnog perioda 60
2.5.16. Rezerve 69
2.6. Budžetski suficit/deficit 69
2.7. Blagajničko poslovanje 72
2.8. Evidencija državne imovine u Opštini 72
2.9. Javne nabavke 73
2.10. Sudski sporovi 76
2.11. Zakonska i druga akta koja su korišćena u izradi Izvještaja 77

MIŠLJENJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i Izjašnjenja subjekta revizije br: 01-1391/19-1 od 07.09.2019. godine na Preliminarni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu, a u skladu sa članom 15 i 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu **Zoran Jelić** (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i **Nikola N. Kovačević** (član Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 02.10.2019. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
Završnog računa Budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu

Odgovornost subjekta revizije

U skladu sa članom 52 Zakona o finansiranju lokalne samouprave za izvršenje budžeta opštine odgovoran je predsjednik opštine, a za namjensko korišćenje budžetskih sredstava odgovoran je budžetski izvršilac. Shodno članu 69. Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Završni račun budžeta opštine priprema odgovorno lice opštine u skladu sa navedenim zakonom. Rukovodstvo subjekta revizije odgovorno je za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, kao i za usklađenost poslovanja sa zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost Državne revizorske institucije

Odgovornost Državne revizorske institucije (DRI) je da, na osnovu izvršene revizije, izrazi mišljenje da li je Odluka o Završnom računu Budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu, u svim materijalnim aspektima sastavljena i prezentovana u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja. Pored odgovornosti za izražavanje mišljenja o finansijskom izvještaju, odgovornost DRI je izražavanje mišljenja da li su finansijske i druge radnje subjekta revizije, u svim materijalnim aspektima usklađene sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su indentifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Revizija je sprovedena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI - nivo III). Državna revizorska institucija je poštovala etičke zahtjeve, planirala i izvršila reviziju na način kojim je obezbijeđeno razumno uvjerenje da li su finansijski izvještaji Opštine Ulcinj sačinjeni i prezentovani, u svim materijalno značajnim pitanjima, u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja i da li je poslovanje subjekata revizije bilo u skladu sa važećim zakonskim i drugim propisima.

Revizija je obuhvatila sprovođenje postupaka radi pribavljanja adekvatnih dokaza o iznosima objelodanjenim u finansijskim izvještajima. Sprovedeni postupci uključili su procjenu sistema unutrašnjih kontrola, procjenu primijenjenih računovodstvenih politika, procjenu materijalno pogrešnog prikazivanja iznosa u finansijskim izvještajima i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja. Smatramo da su revizijom pribavljeni dokazi adekvatni i dovoljni, kao i da daju osnovu za izražavanje mišljenja.

FINANSIJSKOM REVIZIJOM Završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu utvrđeno je da finansijski izvještaji za 2018. godinu sadrže pogrešna prikazivanja, koja pojedinačno i zbirno imaju prožimajući karakter. Revizijom je utvrđeno da podaci iskazani u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji, po pojedinim budžetskim pozicijama prihoda i rashoda, ne odgovaraju realnim podacima, što je dovelo do razlike u utvrđenom finansijskom rezultatu (suficit) u iznosu od 263.472,20€, odnosno gotovinski suficit prema finansijskim podacima za 2018. godinu iskazan je u iznosu od 564.561,43€, a treba da iznosi 301.089,23€, te u skladu s tim nadležni Kolegijum izražava **NEGATIVNO MIŠLJENJE.**

OSNOV ZA IZRAŽAVANJE NEGATIVNOG MIŠLJENJA ZA FINANSIJSKU REVIZIJU:

U Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji, klasa 7 – Primici je iskazana u iznosu od 6.186.098,95€ umjesto 5.670.481,75€. Do netačnog iskazivanja prihoda došlo je zbog uključivanja iznosa od 515.617,20€ na računu 732 – Sredstva prenesena iz prethodne godine, koja se prilikom izračunavanja finansijskog rezultata ne uključuju u prihode tekuće godine.

Povećanje/smanjenje depozita je prikazano u iznosu: - **147.857,60€, a treba: - 367.759,60**

Opština je prihod od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u iznosu od 52.145,00€ evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7412 – Kapitalne donacije, umjesto na računu 7421 - Transferi od budžeta Crne Gore i na taj način umanjila račun transfera za 52.145,00€, a za isti iznos uvećala račun 7412-Kapitalne donacije.

U izvještaju treba umanjiti prihode, račun 7412 – Kapitalne donacije za iznos od 52.145,00€, a za isti iznos uvećati račun 7421 - Transferi od budžeta Crne Gore.

Prihodi od Egalizacionog fonda, u 2018. godini, ostvareni su u iznosu od 927.306,60€, a u Glavnoj knjizi trezora, na računu 7426 evidentiran je iznos od 727.306,60€. Razlika od 200.000,00€ odnosi se na obustavljene iznose po osnovu vraćanja pozajmica Egalizacionom fondu, koje je trebalo proknjižiti kao prihode na pomenutom računu. Vraćene pozajmice nijesu proknjižene kao rashodi na kontu 4611- Pozajmice i krediti. Na taj način je umanjen krajnji saldo računa 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda, za 200.000,00€ i računa 4611- Pozajmice i krediti, za isti iznos.

U izvještaju treba uvećati iznose računa: račun 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda za iznos od 200.000,00€ i računa 4611- Pozajmice i krediti, za isti iznos.

Na poziciji – Inostrano finansiranje, u izvještaju je prikazan iznos 52.145,00€. U Glavnoj knjizi trezora, na računu 7512 - Pozajmice i krediti iz inostranih izvora nije prikazan prihod po ovom osnovu.

U izvještaju treba umanjiti prihod na poziciji – Inostrano finansiranje, za iznos 52.145,00€.

Račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnih godina prikazan je u iznosu 2.621.190,99€ umjesto 2.449.975,69€. Razliku u iznosu od 171.215,30€ trebalo je evindentirati na računima klase 4.

Nakon korekcija utvrđenih revizijom, suficit opštine za 2018. godinu potrebno je iskazati u iznosu od 301.089,23€, odnosno umanjititi za iznos od 263.472,20€ u odnosu na podatke koji su iskazani u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2018. godinu.

Preporuka 1: Opština treba da u skladu sa MRS - JS 3 - Računovodstvene politike, promjene računovodstvene procjene i greške izvrši ispravku u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2018. godinu.

REVIZIJOM PRAVILNOSTI Odluke o Završnom računu Opštine Ulcinj za 2018. godinu utvrđeno je da Opština nije u svim aspektima uskladila poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima. Revizijom su utvrđena pojedinačna odstupanja i neusklađenosti sa sljedećim zakonskim i podzakonskim propisima: Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Zakonom o zaštiti i spašavanju, Zakonom o komunalnoj policiji, Zakonom o poreskoj administraciji, Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, Zakonom o zaradama u javnom sektoru, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Zakonom o radu, Zakonom o državnoj imovini, Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, Uputstvom o radu trezora lokalne samouprave i Ugovorom o reprogramu poreskog duga Opštine Ulcinj, koja imaju i materijalni i prožimajući karakter. Na osnovu navedenog nadležni Kolegijum izražava **NEGATIVNO MIŠLJENJE.**

OSNOV ZA IZRAŽAVANJE NEGATIVNOG MIŠLJENJA ZA REVIZIJU PRAVILNOSTI:

Revizijom je utvrđeno da se Opština u postupku planiranja budžeta nije pridržavala rokova koji su propisani Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Takođe, revizijom je utvrđeno da Opština planiranje budžeta nije zasnovala na realnim osnovama usljed čega je tokom godine morala pribjegavati značajnim rezovima u planu budžetskih primitaka i izdataka. Navedeno se naročito odnosi na kapitalni budžet gdje su izdaci za lokalnu infrastrukturu, račun 4412, prvobitno planirani u iznosu od 8.624.000,00€, rebalansom umanjeni na 819.940,00€, odnosno za 7.804.060,00€ što je rezultiralo neizvršenjem brojnih projekata planiranim kapitalnim budžetom.
Takođe, javne nabavke za 2018. godinu nijesu realno planirane, s obzirom da je plan nabavki iznosio 10.389.400,00€, dok je izvršenje plana ostvareno u iznosu od 375.953,42€, odnosno 3,62%.

Preporuka 2: Opština treba da plan budžeta zasniva na realnim osnovama i da se se u postupku donošenja odluke o budžetu, pridržava rokova koji su propisani Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Pregledom plaćenih faktura (slučajni uzorak) utvrđeno je da **ne postoji sistem dvojnog potpisa** u kome nijedna obaveza ne može biti preuzeta ili izvršeno plaćanje bez potpisa rukovodioca subjekta i rukovodioca finansijske službe ili drugog ovlašćenog lica, što nije u skladu sa čl.9 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Preporuka 3: Opština treba da, shodno članu 15 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru uspostavi sistem dvojnog potpisa u kome finansijska obaveza ne može biti preuzeta ili izvršeno plaćanje bez potpisa rukovodioca subjekta i rukovodioca finansijske službe ili drugog ovlašćenog lica.

Opština **nije**, shodno članu 13 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članu 9 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, izvršila identifikovanje i procjenu rizika u odnosu na značajne poslovne procese i aktivnosti (nije donijeta Strategija upravljanja rizicima).

Preporuka 4: Rukovodilac subjekta treba da u skladu sa članom 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list CG" br. 075/18) uspostavi registar rizika i odredi lice zaposleno u subjektu za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, i u skladu sa članom 9 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola sačini Strategiju upravljanja rizicima.

Opština **nije,** u skladu sa članom 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članu 3 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, uspostavila unutrašnju reviziju.

Preporuka 5: Opština treba da uspostavi unutrašnju reviziju u skladu sa članom 49 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i donese potrebne akte u skladu sa Zakonom.

Opština **nije,** shodno članu 33 i 41 Zakona, donijela Opštinske planove zaštite i spašavanja, Program razvoja sistema zaštite i spašavanja, niti je vršena periodična provjera psihofizičkih sposobnosti komandira i zamjenika komandira službe zaštite i vatrogasaca-spasilaca, shodno članu 46b Zakona.

Preporuka 6: Opština treba da u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju donese Planove zaštite i spašavanja, Program razvoja sistema zaštite i spašavanja i vrši periodične provjere psihofizičkih sposobnosti komandira i zamjenika komandira službe zaštite i vatrogasaca-spasilaca u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita na radu i zdravstvena zaštita.

Opština **nije**, shodno članu 33 Zakona o komunalnoj policiji **obezbjedila saglasnost** Ministarstva prije određivanja većeg broja komunalnih policajaca od broja predviđenog Zakonom. Periodična **provera** psihofizičkih sposobnosti načelnika komunalne policije i komunalnih policajaca **nije vršena**, shodno članu 40 Zakona. Takođe, Opština ne vodi evidenciju o izdatim službenim legitimacijama, shodno članu 14 Zakona.

Preporuka 7: Opština treba da u skladu sa Zakonom o komunalnoj policiji, vrši periodičnu proveru psihofizičkih sposobnosti, vodi evidenciju o izdatim službenim legitimacijama, a da prilikom određivanja većeg broja komunalnih policajaca od broja predviđenog zakonom obezbjedi saglasnost Ministarstva javne uprave.

Opština nije dostavljala kvartalne i godišnje finansijske izvještaje Ministarstvu finansija u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave (na obrascima 1, 2, 5 i 7) do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.
Potrošačke jedinice ne dostavljaju godišnje finansijske izvještaje opštini, najkasnije do 1. februara tekuće godine za prethodnu godinu, na obrascima 3 i 5.

Preporuka 8: Opština treba da obezbijedi da se finansijski izvještaji prema Ministarstvu finansija i finansijski izvještaji potrošačkih jedinica prema opštini, dostavljaju na način i u rokovima određenim Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave.

Revizijom je utvrđeno da je, Odjeljenje lokalnih javnih prihoda sprovodilo postupke prinudne naplate poreskih potraživanja za pravna i fizička lica, donoseći zaključke i rješenja o prinudnoj naplati poreskih obaveza, kao i upis hipoteke na imovinu poreskog obveznika. Protiv fizičkih lica podnošeni su zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka za neplaćene poreske obaveze. Odjeljenje lokalnih javnih prihoda ne posjeduje podatke o iznosima koji su naplaćeni po ovom osnovu.

Ukupno zaduženje po osnovu turističke takse u 2018. godini iznosilo je 478.165,29€, a naplaćeno je 195.538,57€. Nenaplaćeno potraživanje iz prethodnih godina iznosilo je 1.531.662,69€. Na kraju godine ostao je nenaplaćen iznos od 1.814.289,41€, pa je iznos duga po ovom osnovu uvećan za 282.626,72€. U 2018. godini nije pokretan postupak prinudne naplate ovoga prihoda.

Preporuka 9: Opština treba da u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji preduzima mjere prinudne naplate prema svim poreskim obveznicima koji nijesu izmirili poreske obaveze u propisanim rokovima. Takođe, Opština treba da u skladu sa članom 7 i 8 Pravilnika o poreskom knjigovodstvu vodi evidenciju naplaćenih prihoda po osnovu prinudne naplate, kako bi se pratila realizacija prihoda i efekat preduzetih mjera po tom osnovu.

Poslove utvrđivanja obaveza po osnovu lokalnih komunalnih taksa, evidenciju o zaduženju i uplati tih taksa, kao i kontrolu istih vrši šef inspekcije i inspektori odjeljenja lokalnih javnih prihoda, što nije u skladu sa čl. 15. Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru kojim je, između ostalog, predviđeno razdvajanje odgovornosti kojom se sprječava da jedno lice istovremeno bude odgovorno za odobravanje, ovlašćivanje, odnosno izvršenje, evidentiranje ili kontrolu.

Utvrđivanje obaveze, evidenciju o zaduženju i naplati, kao i nadzor nad prikupljanjem i plaćanjem boravišne takse za pravna lica vrše poreski inspektori lokalnih prihoda, što nije u skladu sa čl. 15. Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Preporuka 10: Opština treba da u skladu sa čl. 15 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru uspostavi kontrolne aktivnosti i izvrši razdvajanje poslova utvrđivanja, kontrole i naplate lokalnih komunalnih taksa.

Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj, najčešće zbog toga što bespravni objekat nije izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima ili zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa na zemljištu na kojem je bespravni objekat sagrađen, je obustavljao postupak po zahtjevima za legalizaciju do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore.

Preporuka 11: Opština treba da u skladu sa odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji se odnose na legalizaciju bespravnih objekata, u saradnji sa nadležnim državnim organima (Ministarstvom održivog razvoja i turizma i Upravom za nekretnine), ažurira evidencije svih bespravno

podignutih objekata, a naročito onih evidentiranih na orto-foto snimku za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju.

Skupština Opštine Ulcinj **nije donijela** Odluku o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte za vlasnike bespravnih objekata evidentiranih na orto-foto snimku za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju. U skladu sa čl. 168 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata visinu, način i kriterijume plaćanja godišnju naknadu za korišćenje prostora po m² bespravnog objekta donosi nadležni organ lokalne uprave uz prethodnu saglasnost Ministarstva.

Preporuka 12: Opština treba da u skladu sa čl. 168 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata donese Odluku o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte za vlasnike bespravnih objekata evidentiranih na orto-foto snimku za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju.

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, čl. 10 je određeno da prilikom planiranja budžeta, lokalna samouprava čije obaveze po osnovu otplate hartija od vrijednosti, kredita, garancija i poreza i doprinosa prelaze 10% tekućih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, dužna je da smanji sredstva za zarade za 10%, osim lokalna samouprava koja uredno izmiruje sve svoje obaveze. Opština nije redovno izmirivala obaveze po osnovu bruto zarada zaposlenih (tekuće obaveze i obaveze po reprogramu) pa je izvršenje budžeta na poziciji 411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca iznosilo 1.312.846,11€, odnosno 58,83% od plana. Takođe, Opština **nije**, shodno Ugovoru o reprogramu poreskog duga, **polugodišnje izvještavala** Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija o rješavanju viška zaposlenih.

Preporuka 13: Opština treba da obezbijedi punu primjenu čl. 10 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Ugovora o reprogramu Poreskog duga zaključenog sa Ministarstvom finansija.

U pojedinim slučajevima utvrđeno je da prilikom zasnivanja radnog odnosa, zaposleni nijesu ispunjavali uslove predviđene zakonom i aktom o sistematizaciji, a koji se odnose naročito na posjedovanje dokaza o: položenom stručnom ispitu za rad u državnim organima, položenom pravosudnom ispitu, stručnom ispitu za rukovođenje Službom zaštite, ispit za vršenje poslova komunalne policije, dokaz da se ne vodi krivični postupak po službenoj dužnosti, poznavanju rada na računaru, potrebnom radnom iskustvu na poslovima rukovođenja, odnosno na drugim odgovarajućim poslovima koji zahtjevaju samostalnost u radu, dokaz o položenom vozačkom ispitu.

Preporuka 14: Opština treba da popunjavanje radnih mjesta vrši samo sa licima koja prilikom zasnivanja radnog odnosa ispunjavaju sve uslove predviđene zakonom i aktom o sistematizaciji i samo ukoliko su ispunjeni svi uslov predviđeni članom 110 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Nakon isteka mandata rukovodiocima organizacionih jedinica opštine i njihovim pomoćnicima, Opština uglavnom nije raspisivala javne konkurse, već su na navedenim pozicijama pretežno imenovani **vršioci dužnosti** i to na duži vremenski period nego što je to predviđeno zakonom.

Preporuka 15: Opština treba da, u slučaju prestanka mandata licu koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra, odredi vršioca dužnosti do imenovanja, odnosno postavljanja, a najduže do šest mjeseci, i to samo lice koje ispunjava uslove propisane za radno mjesto visokog rukovodnog kadra za koje se određuje, u skladu sa članom 124 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Revizijom je utvrđeno da su 45 lica (isplate u iznosu od 55.707,50€) bila angažovana **ugovorom o djelu** za poslove iz redovne nadležnosti organa: turistički kontrolor; zadatke koje povjeri Sekretar, a koji su usmjereni ka realizaciji Projekta evidencije i naplatu lokalnih javnih prihoda; zadatke koje povjeri Sekretar, a koji su usmjereni ka realizaciji Projekta prikupljanja podatka o objektima koji se bave turističkom djelatnošću, radi efikasne naplate boravišne i turističke takse; vatrogasac – spasioc, dakle za poslove iz redovne nadležnost organa. Ugovorom o djelu ne može se zasnivati radni odnos jer takav vid zapošljavanja nije u skladu sa zakonskim propisima koji regulišu oblast zapošljavanja i predstavlja njihovu zloupotrebu.

Preporuka 16: Opština treba da ograniči zapošljavanje po osnovu ugovora o djelu samo za obavljanje poslova koji su van redovne djelatnosti poslodavca i pojača nadzor nad svim korisnicima budžeta koji zloupotrebljavaju institut Ugovora o djelu.

Ugovorom o privremenim i povremenim poslovima, angažovana su lica za poslove koji su predviđeni aktima o sistematizaciji i/ili zahtijevaju posebno znanje i stručnost (samostalni referent – tehnički sekretar; poslovi iz oblasti komunalne djelatnosti i druge administrativne djelatnosti; komunalni inspektor III; tehničar za održavanje informacionog sistema; dostavljač-kurir). Zakonom o radu određeno je da Poslodavac može za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini, sa određenim licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje, da zaključi poseban ugovor o radu.

Preporuka 17: Opština treba da zaključivanje posebnih ugovora o radu vrši samo za poslove koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana, kako je i definisano Zakonom o radu. Za obavljanje poslova predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, potrebno je postupati u skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima kojima je definisan postupak i način popune radnog mjesta.

Obračun putnih naloga se ne vrši u roku od tri dana sa povratka sa službenog putovanja u zemlji, odnosno sedam dana od dana povratka iz inostranstva, već mnogo kasnije.

Preporuka 18: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru i Interne procedura o troškovima službenih putovanja.

Ugovorom o reprogramiranju poreskog duga br. 01-5394/1 od 05.05.2015. godine, zaključenog između Ministarstva finansija i Opštine Ulcinj, članom 1 stav 4, Opština Ulcinj se obavezuje da odnose Opštine i javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač Opština, po osnovu preuzimanja poreskog duga reguliše zaključivanjem pojedinačnih ugovora, koje će dostaviti Poreskoj upravi do 01.07.2015. U postupku revizije ugovori između Opštine i javnih preduzeća i ustanova nijesu pruženi na uvid, a od odgovornih lica iz Sekretarijata za budžet i finansije je saopšteno da ugovori nijesu ni zaključivani.

Preporuka 19: Opština treba da u skladu sa Ugovorom o reprogramu poreskog duga Opštine Ulcinj br. 01-5394/1 od 05.05.2015. godine, zaključi pojedinačne ugovore sa svim javnim preduzećima i ustanovama čije je obaveze preuzela i na taj način da reguliše međusobna prava i obaveze.

U Izvještaju o budžetskom zaduženju (BUZ) koji je Opština dostavljala kvartalno Ministarstvu finansija, **nedostaju podaci koji se odnose na Iznos zaduženja javnih preduzeća i ustanova** čiji je osnivač Opština, jer javna preduzeća i ustanove ne dostavljaju Opštini izvještaje čija je forma definisana **tada važećim** Pravilnikom o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave. Takođe u izvještaju o budžetskom zaduženju **nijesu sadržani podaci koji se odnose na izdate garancije**, kao **ni podaci koji se odnose na zaduženje i stanje duga po osnovu pozajmica iz Egalizacionog fonda.** Navedeno ima uticaj na potpunost i tačnost izvještavanja Opštine prema Ministarstvu finansija i uvid Opštine u podatke o zaduženosti i obaveze Javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač Opština.

Preporuka 20: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Pravilnika o sadržaju izvještaja o ukupno ostvarenim primicima i izdacima po potrošačkim jedinicama i izvještaja o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština („Sl. list CG“ br. 010/19) i da podatke unosi u obrazac Izvještaja o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština, na način predviđen Pravilnikom.

Sekretarijat za zaštitu imovine nije, shodno Zakonu o državnoj imovini uspostavio evidenciju državne imovine i nije dostavio podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini, Upravi za imovinu CG u propisanom roku.

Preporuka 21: Opština treba da u skladu sa članom 50 Zakona o državnoj imovini dostavlja podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini organu uprave nadležnom za poslove imovine, na obrascima: PS-1, PS-2, NS-1 i NS-2 propisanim članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Kontrolom pozicija 4151, 4152, 4153 utvrđeno je da se sve nabavke roba, usluga i radova **ne vrše** preko službenika za javne nabavke iz kojeg razloga Opština nije sve nabavke sprovela u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Upoređivanjem troškova po dobavljačima, iskazanim u Glavnoj knjizi, sa podacima iskazanim u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti, utvrđeno je da Opština nije evidentirala sve nabavke male vrijednosti, što nije u skladu sa članom 118 Zakona i Pravilnikom o izvještaju o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, nabavkama male vrijednosti i hitnim nabavkama. Za javne nabavke radova – rekonstrukcija dijela Ulice Mehmet Beci i tamponiranje ulice tamponom ugovori sa izabranim ponuđačem "Milla Milla" DOO su zaključeni tokom 2017. godine, i iste je trebalo evidentirati u izvještaju o nabavkama male vrijednosti za 2017. godinu, shodno članu 118 Zakona o javnim nabavkama.

Preporuka 22: Opština treba da sve nabavke vrši u skladu sa uslovima, načinom i postupkom koji je propisan Zakonom o javnim nabavkama, da sve nabavke da vrši preko službenika za javne nabavke i da Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti sačinjava u skladu sa članom 118 Zakona, odnosno da, u izvještaju evidentira samo ugovore koji su zaključeni u periodu 01.01 – 31.12. godine na koju se Izvještaj odnosi.

Opština **ne vodi evidenciju** pokretne i nepokretne **imovine na klasi 0,** kao **ni** evidenciju **obaveza na klasi 2, na modifikovanoj gotovinskoj osnovi**, u skladu s Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet CG i budžete opština ("Sl. list CG", br. 72/16).

Na računu 7147 - Naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja su proknjižene naknade za postavljene vodovode i cjevovode, naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa opštinskog i nekategorisanog puta i ostale naknade, koje je trebalo proknjižiti na računu 7148 - Naknade za puteve. Na računu 7148 - Naknade za puteve, prikazani su prihodi po osnovu godišnje naknade pri registraciji motornih vozila. Zbog greške u knjiženju, račun 7148 - Naknade za puteve umanjen je za 73.342,68€, a račun 7147-Naknada za održavanje i izgradnju lokalnih puteva uvećan za isti iznos.

Opština je prihod od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u iznosu od 52.145,00€ evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7412 – Kapitalne donacije, umjesto na računu 7421 - Transferi od budžeta CG i na taj način umanjila račun transfera za 52.145,00€ , a za isti iznos uvećala račun 7412-Kapitalne donacije.

Opština nije evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda vraćene pozajmice Egalizacionom fondu, a zatim evidentirala i rashod na računu 4611- Pozajmice i krediti.
Račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnih godina prikazan je u iznosu 2.621.190,99€ umjesto 2.449.975,69€. Razliku u iznosu od 171.753,18€ trebalo je evindentirati na računima klase 4.

Preporuka 23: Opština treba da način vođenja računovodstva budžeta uskladi sa budžetskom klasifikacijom utvrđenom Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Najznačajniji sudski postupak koji će imati negativan uticaj na finansijski položaj Opštine je pravosnažno okončani postupak u predmetu tužioca „Rekreatours". Presudom Apelacionog suda Crne Gore preinačena je presuda Privrednog suda Crne Gore i i obavezana Opština da po osnovu naknade materijalne štete zbog rušenja 573 stambene jedinice turističkog naselja K1 u Ulcinju isplati tužiocu iznos od 4.052.513,85€ sa zakonskom zateznom kamatom počev od 20.04.2012. godine, i da na ime naknade troškova postupka isplati

iznos od 136.780,32€ i troškova drugostešenog postupka iznos od 1.502,82€. Presudom Vrhovnog suda izjavljene revizije su odbijene kao neosnovane. Javni izvršitelj donio je rješenje o izvršenju I.br.1119/19 od 03.05.2019. godine kojim je usvojen predlog povjerioca „Rekreatours“za izvršenje protiv Opštine. Na Predlog Opštine, Privredni sud je Rješenjem I.br.109/19 od 14.05.2019. godine odložio sprovođenje navedenog izvršenja na period od 60 dana od dana donošenja rješenja. Do 30.09.2019. godine prinudno je naplaćen iznos od 1.833.438,97€, što u značajnoj mjeri dodatno opterećuje funkcionisanje Opštine. Opština je radi deblokade žiro računa zatražila pomoć od Vlade.

Preporuka 24: Preporučuje se Opštini da iznađe najpovoljniji način za deblokadu računa, nakon čega bi se stekli uslovi za nesmetano obavljanje poslova iz pravnog okvira Opštine utvrđenog zakonom.

Na osnovu člana 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da obim i karakter utvrđenih nepravilnosti i nedostataka kod subjekta revizije nalaže:

- Da se sa sadržajem Izvještaja upozna Vlada, Ministarstvo finansija i Ministarstvo javne uprave, radi preduzimanja mjera na uspostavljanju održivog okvira i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama.

- Da se sa sadržajem Izvještaja DRI upozna Odbor za ekonomiju, budžet i finansije Skupštine Crne Gore.

- Da se sa sadržajem Izvještaja upozna Zajednica Opština Crne Gore.

- Da Opština Ulcinj u roku od **30 (trideset) dana** dostavi Državnoj revizorskoj instituciji **plan aktivnosti** za realizaciju izdatih preporuka koji treba da sadrži mjere, nosioce aktivnosti i rokove. Opština je dužna da u roku od **6 (šest) mjeseci** DRI dostavi **izvještaj** o sprovedenim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

SENATOR DRI
Zoran Jelić

rukovodilac Kolegijuma

I DIO – OPŠTI DIO

1.1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije Završnog računa Budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 ("Sl. list CG", br. 01/07, 038/13),
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4: („Sl. list RCG", br. 28/04, 27/06, 78/06 i Sl. list Crne Gore, br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17),
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije za 2019. godinu, br: 06-369/18 donešenog od strane Senata Državne revizorske institucije (u daljem tekstu: DRI), 12.12.2018. godine,
- Odluci o vršenju revizije nadležnog kolegijuma broj 40112/19-051-337/2 od 20.02.2019. godine.

Revizija Završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu vršena je u skladu sa:

- Poslovnikom o radu Državne revizorske institucije („Sl. list CG br. 03/15),
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list RCG" br. 07/15),
- Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS),
- Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI).

1.2. Vrsta, predmet i obuhvat revizije

Predmet revizije je Završni račun budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu. U okviru revizije Završnog računa budžeta detaljno su analizirani:

- Primici opštine,
- Izdaci opštine,
- Realizacija kapitalnih projekata,
- Evidencija državne imovine u opštini,
- Zaduženost i izdate garancije,
- Neizmirene obaveze.

Predmet revizije su i normativna uređenost i organizaciono ustrojstvo Opštine, sistem javnih nabavki i sistem unutrašnjih finansijskih kontrola. Obavljena je finansijska revizija i revizija pravilnosti, koja podrazumijeva sveobuhvatan uvid u finansijsko poslovanje Opštine i usklađenost poslovanja sa zakonima I propisima.

1.3. Cilj revizije

Cilj revizije je izricanje mišljenja o pouzdanosti i tačnosti Završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu, ocjena sistema unutrašnjeg sistema finansijskog upravljanja i kontrole i pravilnosti (zakonitosti) poslovanja. Pravilnost (zakonitost) poslovanja podrazumijeva izricanje mišljenja o tome da li su transakcije izvršene u skladu sa zakonom, drugim propisima, datim ovlašćenima i za planirane svrhe.

1.4. Metode i tehnike revizije

Revizija je planirana i izvršena u skladu sa Međunarodnim standardima revizije javnog sektora ISSAI kao i Detaljnim planom revizije Završnog računa Budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu.

Revizija je uključila ispitivanje dokaza, na bazi provjere uzoraka, korišćenjem analitičkih i suštinskih postupaka, kojim su provjereni iznosi i informacije objelodanjene u finansijskim izvještajima. Određivanje rizika i materijalnosti vršeno je u skladu sa Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti Državne revizorske institucije, a uzorkovanje je vršeno primjenom revizorskog programa IDEA.

1.5. Vrijeme vršenja revizije

Revizija Završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2018. godinu je izvršena u II i III kvartalu 2019. godine. Reviziju je sproveo revizorski tim DRI u sastavu:

- Zoran Medenica, državni revizor, koordinator revizije na terenu,
- Ivana Vujošević, državni revizor,
- Željko Nedović, državni revizor,
- Suzana Radošević, stariji saradnik državnog revizora,
- Marija Perović, saradnik državnog revizora,
- Jelena Ljubić saradnik državnog revizora.

II DIO – UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

2.1. Normativna uređenost Opštine

Opština Ulcinj (u daljem tekstu: Opština) funkcioniše u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Sl list Crne Gore" br. 02/18 i 02/18), Zakonom o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG" br. 42/03, 44/03, i „Sl. list Crne Gore" br. 05/08, 51/08, 74/10, 01/15, 78/15, 03/16, 30/17 i 91/17) koji je važio u godini za koju se vrši revizija, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG", br. 20/14, 56/14, 70/17 i 4/18), Zakonom o državnoj imovini („Sl. list CG", br. 21/09, 40/11), i Statutom Opštine Ulcinj („Sl. list CG" - Opštinski propisi, br. 05/07, 09/09, 16/11).

Sjedište Opštine je u Ulcinju, bulevar Đerđ Kastrioti Skenderbeg bb.

Opštinu predstavlja i zastupa Predsjednik Opštine Ljoro Nrekić, koji je **izabran** za predsjednika Opštine **17.05.2018**. godine umjesto dotadašnjeg predsjednika Nazifa Cungua.

Poslovi Opštine

Opština samostalno obavlja poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za stanovnike Opštine.

Nadležnosti Opštine regulisane su Zakonom o lokalnoj samoupravi, dio III - Poslovi lokalne samouprave (čl. 24 – čl. 32) i Statutom Opštine Ulcinj (čl. 22 - čl. 29), kao i drugim sistemskim zakonima kojima su uređena pitanja državne imovine, utvrđivanja visine i kontrole sopstvenih prihoda i dr.

Organi Opštine

Organi Opštine su Skupština Opštine i Predsjednik Opštine.

Skupštinu opštine čine odbornici koje biraju građani na period od četiri godine u skladu sa Zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika. Broj odbornika u Skupštini utvrđuje se posebnom odlukom. Skupština je predstavnički organ građana i njen rad je regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi (čl. 35 – čl. 54) i Statutom Opštine Ulcinj (čl. 39 - čl. 80).

Predsjednik Opštine, je izvršni organ Opštine, bira ga skupština iz reda odbornika na period od četiri godine i njegov rad je regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi (čl. 55 – čl. 65) i Statutom Opštine Ulcinj (čl. 81 - čl. 97). Predsjednik Opštine predstavlja i zastupa Opštinu.

Organizacija i način rada lokalne uprave

Organi lokalne uprave vrše poslove utvrđene zakonom, Statutom i drugim aktima. Odlukom o organizaciji i načinu rada organa lokalne uprave Ulcinj ("Sl. list CG - opštinski propisi", br. 016/12 od 24.05.2012, 033/13 od 15.11.2013, 013/14 od 17.04.2014, 023/14 od 25.08.2014, 011/15 od 06.04.2015, 006/17 od 14.02.2017, 021/17 od 15.05.2017, 041/17 od 29.09.2017, 051/17 od 15.12.2017, 030/18 od 24.08.2018) određeno je da se za vršenje poslova uprave obrazuju Sekretarijati, za vršenje specifičnih poslova osnivaju se posebne službe i centri, a za vršenje stručnih i drugih poslova za Predsjednika Opštine, Glavnog administratora i organe lokalne uprave osnivaju se stručne službe. U skladu sa navedenom Odlukom, obrazovani su **organi lokalne uprave:** sedam sekretarijata, četiri posebne službe i centri (Komunalna policija, Služba zaštite, Centar za informacioni sistem i Služba za unutrašnju reviziju), četiri stručne službe (kabinet predsjednika Opštine, Služba Glavnog administratora, Služba za zajedničke poslove i zaštite i Služba Glavnog gradskog arhitekte), koje su prikazane u sljedećoj tabeli:

Sekretarijati, uprave i direkcije	Posebne službe za vršenje specifičnih poslova uprave	Posebne službe
Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti	Komunalna policija	Kabinet predsjednika opštine
Sekretarijat za finansije i budžet	Služba zaštite	Služba za zajedničke poslove
Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj	Centar za informacioni sistem	Služba glavnog administratora
Sekretarijat za inspekcijske poslove	Služba za unutrašnju reviziju	Služba Glavnog gradskog arhitekte
Sekretarijat za komunalne djelatnosti i zaštitu ambijenta		
Sekretarijat za privredu i ekonomski razvoj		
Sekretarijat za zaštitu imovine		
Sekretarijat za stambene djelatnosti		

U Opštini je na 31.12.2018. godine bilo sistematizovano 175 radnih mjesta sa 287 izvršilaca, i zaposleno 184 lokalna službenika i namještenika na neodređeno vrijeme (zaposlenih na određeno vrijeme i pripravnika nije bilo), kako je to i prikazano u narednoj tabeli:

R.br.	Organi lokalne uprave	Na dan 31.12.2018. godine					
		Sistematizovano		Br. zaposlenih			
		Radnih mjesta	Izvršilaca	Neodređeno	Određeno	Pripravnici	Ukupno:
1	Kabinet predsjednika opštine	11	14	10	0	0	10
2	Služba za skupštinske poslove	13	14	8	0	0	8
3	Služba glavnog administratora	4	4	4	0	0	4
4	Služba za zajedničke poslove i zaštite	22	37	25	0	0	25
5	Služba Glavnog gradskog arhitekte	5	7	2	0	0	2
6	S. za upravu i društvene djelatnosti	13	16	13	0	0	13
7	S. za finansije i budžet	20	38	21	0	0	21
8	S. za prostorno planiranje i održivi razvoj	11	14	9	0	0	9
9	S.za stambene djelatnosti	5	5	4	0	0	4
10	S.za privredu i ekonomski razvoj	12	13	11	0	0	11
11	S. za zaštitu imovinu	9	13	10	0	0	10
12	S. za komunalne djelatnosti i zaštitu ambijenta	16	16	11	0	0	11
13	Komunalna policija	16	35	21	0	0	21
14	Služba zaštite i spašavanja	7	49	32	0	0	32
15	Centar za informacioni sistem	7	8	3	0	0	3
16	Služba za unutrašnju reviziju	4	4	0	0	0	0
	Ukupno:	**175**	**287**	**184**	**0**	**0**	**184**

Napomena: U tabeli nijesu uključeni lokalni funkcioneri predsjednik opštine, 2 potpredsjednika, kao i bivši predsjednici i potpredsjednik opštine; bivši komandir službe zaštite i spašavanja

Tokom 2018. godini u Opštini su dva lica zasnovala radni odnos, i za iste je Opština pribavila saglasnost Ministarstva finansija, shodno članu 5 Ugovora o reprogramu poreskog duga.

- U pojedinim slučajevima utvrđeno je da prilikom zasnivanja radnog odnosa, zaposleni nijesu ispunjavali uslove predviđene zakonom i aktom o sistematizaciji, a koji se odnose naročito na posjedovanje dokaza o: položenom stručnom ispitu za rad u državnim organima, položenom pravosudnom ispitu, stručnom ispitu za rukovođenje Službom zaštite, ispit za vršenje poslova komunalne policije, dokaz da se ne vodi krivični postupak po službenoj dužnosti, poznavanju rada na računaru, potrebnom radnom iskustvu na poslovima rukovođenja, odnosno na drugim odgovarajućim poslovima koji zahtjevaju samostalnost u radu, dokaz o položenom vozačkom ispitu;
- Nakon isteka mandata rukovodiocima organizacionih jedinica opštine i njihovim pomoćnicima, Opština uglavnom nije raspisivala javne konkurse, već su na navedenim pozicijama pretežno imenovani **vršioci dužnosti** i to na duži vremenski period nego što je to predviđeno zakonom. U jednom slučaju za vršioca dužnosti pomoćnika sekretara sekretarijata je imenovano lice, a da radno mjesto nije bilo utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Preporuke:

- **Opština treba da popunjavanje radnih mjesta vrši samo sa licima koja prilikom zasnivanja radnog odnosa ispunjavaju sve uslove predviđene zakonom i aktom o sistematizaciji i samo ukoliko su ispunjeni svi uslov predviđeni članom 110 Zakona o lokalnoj samoupravi.**

- **Opština treba da, u slučaju prestanka mandata licu koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra, odredi vršioca dužnosti do imenovanja, odnosno postavljanja, a najduže do šest mjeseci, i to samo lice koje ispunjava uslove propisane za radno mjesto visokog rukovodnog kadra za koje se određuje, u skladu sa članom 124 Zakona o lokalnoj samoupravi.**

Zaštita na radu - Članom 14 Zakona o zaštiti i zdravlju na radu predviđeno je da je poslodavac dužan da obezbijedi mjere zaštite i zdravlja na radu sprječavanjem, uklanjanjem i kontrolom rizika na radu, obavještavanjem i osposobljavanjem zaposlenih za bezbjedan i zdrav rad, uz odgovarajuću organizaciju i potrebna sredstva. Shodno članu 16 Zakona, poslodavac, saglasno prirodi djelatnosti, broju zaposlenih, organizaciji i načinu rada, prava, obaveze i odgovornosti zaštite i zdravlja na radu uređuje opštim aktom ili ugovorom o radu zaključenim sa zaposlenim. Ovim aktom se bliže uređuju mjere zaštite i zdravlja na radu i način njihovog sprovođenja.

U postupku revizije utvrđeno je da Opština:

- shodno članu 16 Zakona **nije** donijela akt o zaštiti na radu;
- shodno članu 17 Zakona **nije** donijela akt o procjeni rizika za sva radna mjesta;
- shodno članu 17 Zakona **nije** donijela program osposobljavanja zaposlenih;
- shodno članu 30 Zakona **nije** osigurala zaposlene od povreda na radu, profesionalnih bolesti i bolesti u vezi sa radom (izuzev zaposlenih u Službi zaštite i spašavanja);
- shodno članu 38 Zakona **nije** odredila stručno lice za poslove zaštite i zdravlja na radu ili organizovala stručnu službu;
- shodno članu 50 Zakona **ne** vodi propisane evidencije (o radnim mjestima sa posebnim uslovima rada, povredama na radu, opasnim materijama, izvršenim pregledima i ispitivanjima sredstava za rad, prethodnim i periodičnim zdravstvenim pregledima, i dr.);
- shodno članu 51 Zakona **ne** sačinjava, najmanje jednom godišnje, izvještaj o zaštiti i zdravlju na radu zaposlenih, koji se razmatra na organima koji vrše poslove upravljanja zajedno sa izvještajima o poslovanju.

Preporuka: Opština treba da u potpunosti postupa u skladu sa Zakonom o zaštiti i zdravlju na radu, i donese akte predviđene Zakonom, osigura zaposlene, organizuje stručne poslove, vodi i čuva propisane evidencije i sačinjava izvještaj o zaštiti i zdravlju na radu zaposlenih.

- Predsjednik Opštine je, shodno članu 83 stav 1 tačka 11 Statuta podnio Skupštini izvještaj o svom radu i ostvarivanju funkcije lokalne uprave. Takođe, sve organizacione jedinice su podnijele Predsjedniku Godišnji izvještaj o svom radu.

- Opština je donijela Strateški plan razvoja Opštine Ulcinj 2015-2020. godine, međutim isti nije zaveden.

- Opština je dostavila šesnaest Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa jednom ili više izmjena (petnaest organa lokalne uprave i Služba za skupštinske poslove). Akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji donijele su starješine organa, odnosno službe, uz prethodnu saglasnost predsjednika opštine i mišljenje Glavnog administratora. Međutim, isti datiraju iz ranijeg perioda i nijesu usklađeni sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi kojim je određeno da će se akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe uskladiti sa zakonom do 1. septembra 2018. godine.

- Članom 201 Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je stupio na snagu 18.01.2018. godine određeno je da su opštine dužne da statute i druge opšte akte usklade sa zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona. **Opština je usvojila nacrt Statuta** na sjednici od 24.06.2019. godine, a isti je objavljen u "Sl. list CG – opštinski propisi" br. 27/19 od 11.07.2019. godine. Takođe, članom 202 Zakona određeno je da će se akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službe uskladiti sa zakonom do 1. septembra 2018. godine, a Opština još uvijek **nije izvršila usklađivanje sa navedenim zakonskim odredbama.**

Opština treba da ubrza postupke usklađivanja Statuta i drugih opštih akata sa Zakonom i donese akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i rješenja o raspoređivanju u skadu sa istim.

- Predsjednik opštine je dopisom br. 01-131/19-2 od 11.02.2019. godine obavijestio Upravu za kadrove Crne Gore o zainteresovanosti službenika Opštine za pohađanje obuka koje organizuje navedeni državni organ. Međutim, Opština **nije donijela** Kadrovski plan, shodno članu 144 Zakona kojim je predviđeno da se u cilju upravljanja ljudskim resursima u opštini donosi kadrovski plan kojim se planiraju broj zaposlenih,

promjene u kadrovskoj strukturi i druga pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada opštine. Takođe, shodno članu 58 Zakona **nije donešen** ni Godišnji plan obuka.

- Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti **ne vodi** kadrovsku evidenciju, u skladu sa članom 146 Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je, između ostalog, predviđeno da jedinica za upravljanje ljudskim resursima vrši poslove koji se odnose na vođenje kadrovske evidencije lokalnih službenika i namještenika i evidencije internog tržišta rada[1].

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi vodi kadrovsku evidenciju i donese Kadrovski plan i Godišnji plan obuka.

2.2. Ocjena pouzdanosti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola

Shodno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[2], starješina korisnika budžeta, odnosno rukovodilac pravnog lica u kojima država ili opština imaju većinski vlasnički udio, je dužan da uspostavi sistem unutrašnjih kontrola u javnom sektoru (finansijsko upravljanje i kontrola i unutrašnja revizija). Finansijsko upravljanje i kontrola obuhvata sve finansijske i druge aktivnosti u poslovanju subjekta. Članom 14 Zakona određeno je da rukovodilac subjekta određuje lice zaposleno kod subjekta koje je zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola, a da se uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola vrši na osnovu plana za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola i metodologije za sporvođenje plana koje utvrđuje rukovodilac subjekta.

Finansijsko upravljanje i kontrola

Shodno članu 13 stav 1 tačka 12 Zakona, rukovodilac subjekta je odgovoran za uvođenje internih pravila, postupaka i smjernica za sisteme finansijskog upravljanja i kontrola. Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Opština je Pravilnik internih procedura (knjigu procedura) br.01-439/19 donijela 19.3.2019. godine. Pravilnik obuhvata poglavlja: oblast i obuhvat finansijskih regulativa, budžetiranje i strateško planiranje, interne finansijske procedure i finansijsko zakonodavstvo, organizaciju odjeljenja za finansije sa opisom radnih mjesta, finansijsko izvještavanje uključujući upravljanje neizmirenim obavezama i finansijsko praćenje. Interne finansijske procedure obuhvataju sljedeća interna akta:
  - Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika[3],
  - Etički kodeks izabranih predstavnika i funkcionera u lokalnoj samoupravi[4],
  - Pravilnik za postupanje opštine Ulcinj prilikom sprovođenja postupka nabavke male vrijednosti[5],
  - Pravilnik o sprovođenju postupaka hitnih nabavki[6],
  - Internu proceduru za proces planiranja budžeta,
  - Internu proceduru – pravila o radu odjeljenja za lokalne javne prihode,
  - Internu proceduru procesa nabavke robe i ugovaranje usluga na teret budžeta Opštine,
  - Internu proceduru procesa evidentiranja i plaćanja ulaznih faktura,
  - Internu proceduru za obračun i isplatu zarada,
  - Internu proceduru za ostvarivanje prava na reprezentaciju,
  - Internu proceduru za ostvarivanje prava na nadoknadu troškova službenog putovanja,
  - Internu proceduru za upotrebu službenih telefona.

- Opština je, u skladu sa članom 71 Zakona o sprječavanju korupcije i Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta, donijela Plan integriteta koji sadrži: rješenje o određivanju odgovornog lica za izradu i sprovođenje plana integriteta (menadžer integriteta), rješenje o formiranju radne grupe za pripremu i izradu plana, program izrade, metodologiju procjene inteziteta rizika, obrazac plana i odluku o usvajanju i

[1] Sekretarijat vodi evidenciju – spisak lokalnih službenika i namještenika sa kretanjima u službi, obukama i sl, u wordu.
[2] „Sl. list Crne Gore“ br.073/08, 020/11, 030/12 i 034/14, zakon je važio tokom revidiranog perioda.
[3] Br. 02-622/10-a od 31.3.2011. godine
[4] Br. 02-622/10-b od 31.3.2011. godine
[5] Br. 01-1767/17 od 2.8.2017. godine
[6] Br. 01-205/18 od 16.2.2018. godine

stupanju na snagu. Shodno članu 75 Zakona, Opština je Plan integriteta objavila na svojoj internet stranici i učinila ga dostupnim javnosti. Opština je donijela Izvještaj o sprovođenju Plana integriteta za 2017. godinu, i isti dostavila Agenciji za sprječavanje korupcije.

– Opština je dostavila Centralnoj jedinici za harmonizaciju godišnji izvještaj o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za 2018. godinu (Obrzac GI – FMC).

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Pregledom plaćenih faktura (slučajni uzorak) utvrđeno je da **ne postoji sistem dvojnog potpisa** u kome nijedna obaveza ne može biti preuzeta ili izvršeno plaćanje bez potpisa rukovodioca subjekta i rukovodioca finansijske službe ili drugog ovlašćenog lica, što nije u skladu sa čl.9 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

– Rukovodilac subjekta **nije**, u skladu sa članom 14 Zakona, odredio lice koje je zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravaljanja i kontrola;

– Opština **nije,** u skladu sa članom 14 Zakona, utvrdila Plan za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola i metodologija za sprovođenje plana;

– Opština **nije,** shodno članu 13 Zakona i članu 6 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, utvrdila određenu misiju (razlog postojanja subjekta i djelatnosti subjekta) i ciljeve subjekta;

– Rukovodilac subjekta **nije** uveo interna pravila, postupake i smjernice za sisteme finansijskog upravljanja i kontrola, već je Pravilnik internih procedura i ostale dokumentacije (knjiga procedura) donijeta tek 19.3.2019. godine;

– Opština **nije**, shodno članu 13 Zakona i članu 9 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, izvršila identifikovanje i procjenu rizika u odnosu na značajne poslovne procese i aktivnosti (nije donijeta Strategija upravljanja rizicima);

– Opština **nije,** shodno članu 15 Zakona dostavila Centralnoj jedinici za harmonizaciju polugodišnji izvještaji o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola (Obrazac PGI-FMC);

Opština je 19.3.2019. godine donijela Plan za unapređenje finansijskog upravljanja i kontrola br. 04-507/19 kojim su određene aktivnosti za unapređenje finansijskog upravljanja i kontrola, lica zadužena za sprovođenje aktivnosti, kao i rokovi za sprovođenje aktivnosti. Takođe, Planom je utvrđena vizija, određena misija i glavni ciljevi Opštine. Međutim, u narednom periodu **Opština treba da obezbjedi punu primjenu Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.**

Preporuka: Opština treba da, shodno članu 15 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list CG" br. 075/18) uspostavi sistem dvojnog potpisa u kome finansijska obaveza ne može biti preuzeta ili izvršeno plaćanje bez potpisa rukovodioca subjekta i rukovodioca finansijske službe ili drugog ovlašćenog lica.

Preporuka: Rukovodilac subjekta treba da u skladu sa članom 14 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru uspostavi registar rizika i odredi lice zaposleno u subjektu za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, i u skladu sa članom 9 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola sačini Strategiju upravljanja rizicima.

Unutrašnja revizija - Opština je, shodno članu 18 ranije važećeg Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članu 3 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, bila dužna da uspostavi unutrašnju reviziju organizovanjem posebne organizacione jedinice za unutrašnju reviziju u okviru subjekta, koja je neposredno odgovorna rukovodiocu subjekta.
Odlukom o organizaciji i načinu rada organa lokalne uprave, Služba za unutrašnju reviziju definisana je kao posebna organizaciona jedinica u Opštini, donijet je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji

radnih mjesta službe za unutrašnju reviziju kojim su sistematizovana četiri radna mjesta sa četiri izvršioca, međutim, na tim radnim mjestima nije raspoređen ni jedan unutrašnji revizor.

- Opština **nije,** u skladu sa članom 18 ranije važećeg Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članu 3 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, uspostavila unutrašnju reviziju, pa **nijesu donijeti** ni: strateški plan vršenja unutrašnje revizije, Povelja unutrašnje revizije, Godišnji plan unutrašnje revizije, nijesu dostavljeni kvartalni izvještaji o radu unutrašnje revizije (Obrazac KI-UR) i godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije (obrazac GI-UR).

Preporuka: Opština treba da uspostavi unutrašnju reviziju u skladu sa članom 49 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i donese potrebne akte u skladu sa Zakonom.

Kancelarijsko poslovanje - Kancelarijsko poslovanje državnih organa, organa lokalne samouprave i drugih pravnih lica koja vrše prenijete ili povjerene poslove državne uprave, postupak prijema, evidentiranja i otpremanja akata, čuvanja predmeta, akata i drugog materijala i arhiviranja i čuvanja arhiviranih predmeta, kao i druga postupanja sa službenim materijalom, propisano je Uredbom o kancelarijskom poslovanju. Opština poslove prijema, evidentiranja i otpremanja akata, čuvanja predmeta, akata i drugog materijala i arhiviranja i čuvanja arhiviranih predmeta, kao i druga postupanja sa službenim materijalom vrši u pisarnici koja je organizovana kao posebna organizaciona jednica. Podnesci, odnosno akti upravnih predmeta evidentiraju se u **upisniku** (prvostepenih upravnih predmeta, predmeta drugostepenog upravnog postupka i upisnik izdatih uvjerenja), a podnesci, odnosno akti drugih predmeta u **djelovodniku**, koji predstavljaju osnovne evidencije. Pored ovih evidencija, Opština vodi i pomoćne evidencije – interne dostavne knjige preko kojih se vrši dostavljanje akata u rad organizacionim jedinicama. U djelovodnik unose se naročito: klasifikacioni znak, osnovni podaci o pošiljaocu i primaocu; kratka sadržina akta, i sl. U upisnik, pored ovih podataka, unose se i podaci da li je predmet riješen; način rješavanja (odbijen, usvojen, postupak obustavljen, poravnanje, ćutanje uprave, izdato uvjerenje); uložena pravna sredstva i način rješavanja povodom uloženih pravnih sredstava (usvojena ili odbijena žalba, postupak obustavljen); kao i drugi podaci.
Revizijom je utvrđeno da:

- Fakture, privremene i okončane situacije se **ne zavode istog dana** kada pristignu u Opštinu (npr. fakture za nabavku naftnih derivata), što nije u skladu sa članom 4 Uredbe kojim je predviđeno da se podnesci, akti i druge pošiljke (novčana i vrednosna pisma, telegrami, paketi i dr) primaju u pisarnici neposredno, putem pošte ili elektronskim putem, a da se podnesci, odnosno akti koji nijesu primljeni posredstvom pisarnice, bez odlaganja dostavljaju pisarnici.

Preporuka: Opština treba da u svim slučajevima obezbijedi primjenu Uredbe o kancelarijskom poslovanju.

Službena vozila - Uredbom o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore određeno je da se službena vozila koriste za službena putovanja ili za obavljanje drugih zadataka u zemlji ili inostranstvu, a da se prevozna sredstva koriste pod uslovom da je od strane starješine koji rukovodi organom utvrđena službena potreba ili potreba iz nadležnosti organa. Članom 17 Uredbe predviđeno je da za korišćenje službenih vozila starješina organa izdaje nalog za korišćenje vozila (Putni nalog – Obrazac PN) radi obavljanja određenog zadatka ili kao mjesečni nalog, kao i nalog za kontrolu upotrebe službenog i drugog vozila i potrošnju goriva (Obrazac za kontrolu – OK). Članom 5 Uredbe predviđeno je da se prevozna sredstva koriste ukoliko je utvrđena službena potreba ili potreba iz nadležnosti organa i način korišćenja i upotrebe prevoznog sredstva.
Opština tokom 2018. godine nije imala internu proceduru o korišćenju službenih vozila, nijesu određeni limiti za potrošnju goriva, kao ni normativ potrošnje. Opština je 15.05.2019. godine donijela Pravilnik o uslovima i načinu korišćenja motornih vozila i počela sa izdavanjem naloga za kontrolu upotrebe službenog i drugog vozila i potrošnju goriva (Obrazac za kontrolu – OK).

- U Opštini **nije,** u skladu sa Uredbom o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore, do 1. decembra tekuće godine utvrđen za narednu godinu broj prevoznih sredstava neophodnih za nesmetan rad organa, donijeta internu procedura o korišćenju službenih vozila, nijesu određeni limiti za potrošnju goriva, kao ni normativ potrošnje.

- U Opštini se uz nalog za korišćenje vozila u 2018. godini **nije izdavao** nalog za kontrolu upotrebe službenog i drugog vozila i potrošnju goriva (Obrazac za kontrolu – OK), što nije u skladu sa članom 17 Uredbe.

Preporuka: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Uredbe o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore i Pravilnika o uslovima i načinu korišćenja motornih vozila, odredi limite za potrošnju goriva, normativ potrošnje, i utvrdi broj prevoznih sredstava neophodnih za nesmetan rad organa.

Službeni telefoni - Opština je donijela Pravilnik o uslovima i načinu korišćenja mobilnih telefona izabranih i postavljenih lica u organima opštine kojim se utvrđuju uslovi i način korišćenja mobilnih telefona za službene potrebe. Shodno Pravilniku, pravo na dodjelu i korišćenje mobilnih telefona za službene potrebe imaju Predsjednik opštine, Predsjednik skupštine, Potpredsjednici, Glavni administrator, Sekretari sekretarijata, načelnik komunalne policije, rukovodioci stručnih službi i menadžer. Visina limita za navedena lica, osim za Predsjednika opštine koji nema limit, iznosi 30€ Promonte + smart 25 T-mobile. Visina troškova korišćenja mobilnih telefona prati se mjesečno, a svaki korisnik u slučaju prekoračenja iznosa sam snosi troškove iznad odobrenog iznosa. Opštini usluge elektronske komunikacije pruža "Telenor" DOO, sa kojim dobavljačem ima zaključen Ugovor o pružanju usluga elektronskih komunikacija, i "Crnogorski Telekom" AD, sa kojim dobavljačem Opština nije zaključila ugovor.

Revizijom je utvrđeno:
- da Opština plaća račune za mobilnu telefoniju zaposlenima koji nijesu predviđeni Internom procedurom (zamjenik sekretara, pomoćnik načelnika, šef trezora, šef inspekcije lokalnih prihoda, šef kabineta).
- Opština nabavku telekomunikacionih usluga **nije** sprovela shodno Zakonu o javnim nabavkama, a uvidom u Glavnu knjigu na računu 41431 evidentiran je trošak telekomunikacionih usluga u iznosu od 15.702,57€.
Opština je 19.3.2019. godine donijela Internu proceduru za upotrebu službenih telefona, kojom je određeno da predsjednik opštine zaključkom određuje lica koja su ovlašćena za upotrebu službenih telefona, kao i maksimalni iznos mjesečne potrošnje za svako ovlašćeno lice. Zaključkom od 17.04.2019. godine predsjednik Opštine je odredio visine limita za korišćenje službenih telefona. Navedenim zaključkom su (pored zaposlenih koji su bili predviđeni prethodnom internom procedurom), obuhvaćeni i zaposleni kojima je Opština plaćala troškove, a nijesu bili predviđeni ranijom procedurom.
Opština treba da nabavku telekomunikacionih usluga vrši sprovođenjem procedura javnih nabavki u skladu sa uslovima, načinom i postupkom koji je propisan Zakonom o javnim nabavkama.

Služba zaštite i spašavanja - Članom 3 Zakona o zaštiti i spašavanju predviđeno je da zaštitu i spašavanje sprovode: državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica. Članom 33 Zakona predviđeno je da se zaštita i spašavanje sprovodi na osnovu planova zaštite i spašavanja, koje za opstine donosi skupština opštine uz saglasnost Ministarstva.
- Služba zaštite i spašavanja je donijela Program rada za 2018. godinu i Izvještaj rada za 2018. godinu;
- Shodno članu 17 Zakona, tokom 2018. godine, vršeno je stručno osposobljavanje i usavršavanje pripadnika službe zaštite i spašavanja (izvještaj menadžeru Opštine od 03.04.2019. godine);
- Shodno članu 35dž Zakona, Predsjednik opštine je donio Rješenje o imenovanju opštinskog tima za zaštitu i spašavanje opštine Ulcinj;
- Shodno članu 45 Zakona, Služba zaštite i spašavanja vodi evidencije: rada servisne radionice (održavanje PP aparata), knjigu dežurstava;
- Opština je, shodno članu 20 Zakona pripadnike službe zaštite, osigurala za slučaj povrede, bolesti i smrti, koja može nastupiti kao posljedica nesreće nastale prilikom zaštite i spašavanja stanovništva i materijalnih dobara.

Revizijom je utvrđeno da:

- Opština **nije,** shodno članu 33 i 41 Zakona, donijela Opštinske planove zaštite i spašavanja, Program razvoja sistema zaštite i spašavanja, niti je vršena periodična provjera psihofizičkih sposobnosti komandira i zamjenika komandira službe zaštite i vatrogasaca-spasilaca, shodno članu 46b Zakona.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju donese Planove zaštite i spašavanja, Program razvoja sistema zaštite i spašavanja i vrši periodične provjere psihofizičkih sposobnosti komandira i zamjenika komandira službe zaštite i vatrogasaca-spasilaca u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita na radu i zdravstvena zaštita.

Komunalna policija - Shodno članu 6 Zakona o komunalnoj policiji[7], poslovi komunalne policije obuhvataju komunalni nadzor i obezbjeđivanje komunalnog reda u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast komunalnih djelatnosti i druge oblasti u kojima opština vrši sopstvene poslove ili poslove iz nadležnosti državne uprave koji su joj preneseni zakonom ili povjereni na osnovu zakona, koje vrše komunalni policajci. Članom 33 Zakona je predviđeno da služba komunalne policije ne može imati manje od tri komunalna policajca, a da se broj komunalnih policajaca u službi komunalne policije utvrđuje prema broju stanovnika po posljednjem popisu, tako što se, pored navedenog broja komunalnih policajaca, na svakih 5000 stanovnika određuje još po jedan komunalni policajac. Izuzetno, aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji službe komunalne policije može se utvrditi veći broj komunalnih policajaca ako to zahtijevaju određene okolnosti (razuđenost naselja, gustina naseljenosti, stepen razvijenosti infrastrukture i u drugim opravdanim slučajevima). Prije određivanja broja komunalnih policajaca, **pribavlja se saglasnost** organa državne uprave nadležnog za poslove lokalne samouprave čl. 33 st. 3).

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta komunalne policije i njegovom izmjenom[8] sistematizovano je 15 izvršilaca na radnim mjestima "komunalni policajac".

Revizijom je utvrđeno:
- Opština **nije**, shodno članu 33 Zakona o komunalnoj policiji obezbjedila saglasnost Ministarstva prije određivanja većeg broja komunalnih policajaca od broja predviđenog Zakonom;
- Periodična provera psihofizičkih sposobnosti načelnika komunalne policije i komunalnih policajaca **nije vršena**, shodno članu 40 Zakona;
- Opština ne vodi evidenciju o izdatim službenim legitimacijama, shodno članu 14 Zakona.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Zakonom o komunalnoj policiji, vrši periodičnu proveru psihofizičkih sposobnosti, vodi evidenciju o izdatim službenim legitimacijama, a da prilikom određivanja većeg broja komunalnih policajaca od broja predviđenog zakonom obezbjedi saglasnost Ministarstva javne uprave.

Računovodstvene politike

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti date su smjernice za računovodstvene politike svim subjektima u državi koji funkcionišu na principu budžetskog poslovanja. Opština treba da vodi računovodstveno poslovanje u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština („Sl. list CG", br. 72/16). Predsjednik Opštine u skladu sa čl. 58 Zakona o lokalnoj samoupravi i čl. 66 i 67 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, donosi Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave ("Sl. list RCG" br.34/05) - Opštinski propisi)[9] kojim se propisuje bliži način izvršenja budžeta lokalne samouprave, kontrola finansijskih transakcija, obezbjeđenje likvidnosti konsolidovanog računa trezora, upravljanje dugom Opštine kao i oblik i sadržina obrazaca za glavnu knjigu trezora, nije ažurirano uprkos brojnim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti.

[7] "Službeni list Crne Gore", br. 057/14 od 26.12.2014. godine
[8] br. 07-439/16 od 29.11.2016.godine i Izmjene i dopune pravilnika br. 07-439-3/17 od 24.5.2017. godine
[9] Na osnovu čl. 54 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Sl.list CG" br. 03/19) Ministarstvo finansija je donijelo Uputstvo o bližem načinu rada trezora jedinica lokalne samouprave ("Sl. List CG" br. 15/19) kojim je propisan način rada trezora opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice.

Shodno Pravilniku o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave („Sl .list CG“, br. 23/14), Opština je dužna da popuni i dostavi propisane finansijske izvještaje Ministarstvu finansija, najkasnije do kraja februara tekuće godine za predhodnu godinu, na obrascima:

- Obrazac 1 - Izvještaj o novčanim tokovima I - ekonomska klasifikacija,
- Obrazac 2 - Izvještaj o novčanim tokovima II - funkcionalna klasifikacija,
- Obrazac 5 - Izvještaj o neizmirenim obavezama,
- Obrazac 7 - Izvještaj o konsolidovanoj budžetskoj potrošnji.

Revizijom je utvrđeno da:

Opština nije dostavljala kvartalne i godišnje finansijske izvještaje Ministarstvu finansija u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave (na obrascima 1, 2, 5 i 7) do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.
Potrošačke jedinice ne dostavljaju godišnje finansijske izvještaje opštini, najkasnije do 1. februara tekuće godine za prethodnu godinu, na obrascima 3 i 5.

Preporuka: Opština treba da obezbijedi da se finansijski izvještaji prema Ministarstvu finansija i finansijski izvještaji potrošačkih jedinica prema opštini, dostavljaju na način i u rokovima određenim Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave.

Pored navedenih finansijskih izvještaja, Opština je obavezna, da shodno Pravilniku o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave („Sl. list Crne Gore“, br. 26/11 i 15/13) i Zakona o finansiranju lokalne samouprave sačini i dostavi Ministarstvu finansija, najkasnije u roku od 30 dana od dana isteka kvartala, Izvještaj o planiranim i ostvarenim prihodima budžeta, planiranim i izvršenim rashodima budžeta i budžetskom zaduženju na obrascima:

- Obrascu POP - Izvještaj o planiranim i ostvarenim prihodima budžeta,
- Obrascu PIR - Izvještaj o planiranim i izvršenim rashodima budžeta,
- Obrascu BUZ - Izvještaj o budžetskom zaduženju i
- Obrascu NEO - Izvještaj o neizmirenim budžetskim obavezama.

Opština je sačinjavala finansijske izvještaje u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave na obrascima POP, PIR, BUZ i NEO.
Odgovorna lica u opštini su izjavila da su te izvještaje dostavljali Ministarstvu finansija, ali **revizoru nijesu dati dokazi da su navedeni izvještaji dostavljeni.**

Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave - Opština Ulcinj je donijela **Uputstvo o radu trezora** lokalne samouprave („Sl. List RCG“ – opštinski propisi, broj 34/05) koje **nije usklađeno** sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, kao ni sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji su više puta mijenjani. Uputstvom o radu trezora Opštine propisuje se bliži način izvršenja budžeta lokalne samouprave, kontrola finansijskih transakcija, obezbjeđenje likvidnosti konsolidovanog računa trezora, upravljanje dugom Opštine kao i oblik i sadržina obrazaca za glavnu knjigu trezora.

Na osnovu čl. 54. Zakona o finansiranju lokalne samouprave samouprave („Sl. List CG“ br. 03/19) **Ministarstvo finansija je donijelo Uputstvo o bližem načinu rada trezora lokalne samouprave** ("Službeni list CG" br. 15/19) kojim je propisan način rada trezora lokalnih samouprava.

Preporuka: Opština treba u narednom periodu da obezbijedi dosljednu primjenu Uputstva o bližem načinu rada trezora lokalne samouprave ("Službeni list CG", br. 15/19), naročito u dijelu raspoređivanja službenika za finansije, dodjele, odobravanja i kontrole namjene korišćenja budžetskih sredstava. Za obavljanje poslova trezora obavezno koristiti obrasce za izvršenje budžeta.

2.3. Planiranje i izvršenje budžeta

Sekretarijat za budžet i finansije se dopisom br: 04-1849/12 od 29.08.2017. godine obratio sekretarijatima, službama, javnim preduzećima i ustanovama Opštine Ulcinj, da dostave zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za 2018. godinu.

Članom 30 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđeno je da se u postupku planiranja budžeta zahtjevi potrošačkih jedinica dostavljaju do kraja jula tekuće, za narednu fiskalnu godinu. Potrošačke jedinice (organi lokalne uprave, javna preduzeća i ostali korisnici budžetskih sredstava) su u periodu od septembra do decembra 2017. godine dostavile planove, programe, zahtjeve i sugestije Opštini, za potrebna sredstva u 2018. godini.

Predsjednik Opštine je donio Odluku o utvrđivanju Nacrta Odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu, broj: 01-2212/17 dana 13.11.2017. godine i Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o utvrđivanju Nacrta Odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu, dana 27.11.2017. godine. Ovom odlukom, nacrt Odluke o budžetu se stavlja na javnu raspravu u periodu od 09.11 - 01.12.2017. godine.

Nakon sprovedene javne rasprave sekretarijat za budžet i finansije je sačinio, dana 11.12.2017. godine, izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi (izvještaj nije potpisan i zaveden).

Prije usvajanja predloga odluke o budžetu, nadležni organ opštine pribavlja mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita.

Ovo mišljenje se prilaže uz predlog odluke o budžetu opštine koji se dostavlja skupštini opštine radi razmatranja i donošenja.

Članom 32 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđeno je da nadležni organ opštine priprema nacrt odluke o budžetu opštine i dostavlja ga na uvid Ministarstvu finansija do 1. novembra. Predsjednik opštine je dostavio Ministarstvu finansija, Predlog odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu, broj 01-2429/14 od 12.12.2017. godine, radi davanja mišljenja

Ministarstvo finansija je dalo mišljenje broj: 014-22089/1 dana 19.12.2017. godine, da nema primjedbi na predlog odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu.

Predlog Odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu, dostavljen je Skupštini Opštine, dana 17.12.2017. godine, dok je čl. 33 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđeno da predlog odluke o budžetu opštine utvrđuje nadležni organ opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra.

Predlog odluke o budžetu nije uvršten u dnevni red Skupštine, pa je na sjednici održanoj dana 29.12.2017. godine donesena Odluka o privremenom finansiranju potreba Budžeta Opštine Ulcinj za period januar - mart 2018. godine.

Nakon isteka roka za privremeno finansiranje, Skupština nije bila u mogućnosti da se sastane, pa je predsjednik opštine na osnovu člana 59 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18) donio Odluku o budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu ("Sl. list CG – opštinski propisi", br. 12/18).

Na sjednici održanoj dana 30.05.2018. godine Skupština je donijela Odluku o potvrđivanju Odluke o budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu ("Sl. list CG – opštinski propisi", br. 21/18).

Plan budžeta za 2018. godinu, prema ovoj odluci sadrži ukupne primitke, u iznosu od 15.236.000,00€.

Rebalans budžeta - Zbog neravnomjernog priliva sredstava u Budžet Opštine, Predsjednik Opštine je donio Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o utvrđivanju Nacrta Odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu. Ovom odlukom, nacrt Odluke o budžetu se stavlja na javnu raspravu u periodu od 09.11 - 01.12.2018. godine. Nakon sprovedene javne rasprave sekretarijat za budžet i finansije je sačinio, dana 10.12.2018. godine, izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi (izvještaj nije zaveden i potpisan).

Predsjednik opštine je uputio Ministarstvu finansija zahtjev broj 01-1828/18 dana 17.12.2018. godine, radi davanja mišljenja na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke I izvore finansiranja i nivo budžetskog deficita. Ministarstvo je dostavilo mišljenje, broj 13-20330/1 dana 19.12.2018. godine, po kome nema primjedbi na Predlog Odluke o izmjenama i dopunama odluke o budžetu Opštine Ulcinj za 2018. godinu.

Rebalansom budžeta primici su umanjeni sa 15.236.000,00€ na 6.459.500,00€ i raspoređeni kako slijedi:

R.br.	Naziv	Iznos	
		Plan	Rebalans
1	tekući izdaci	3.775.600,00	3.253.484,00
2	transferi	1.165.800,00	666.940,00
3	kapitalni izdaci	8.944.000,00	950.000,00
4	otplata duga	1.278.100,00	1.557.076,00
5	rezerve	72.500,00	32.000,00
	Ukupno	**15.236.000,00**	**6.459.500,00**

Revizijom je utvrđeno da se Opština u postupku planiranja budžeta nije pridržavala rokova koji su propisani Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Takođe, revizijom je utvrđeno da Opština planiranje budžeta nije zasnovala na realnim osnovama usljed čega je tokom godine morala pribjegavati značajnim rezovima u planu budžetskih primitaka i izdataka.

Preporuka: Opština treba da plan budžeta zasniva na realnim osnovama i da se se u postupku donošenja odluke o budžetu, pridržava rokova koji su propisani Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Opština nije donijela Internu proceduru za izradu odluke o budžetu opštine za 2018. godinu. Predsjednik opštine je donio Internu proceduru za proces planiranja budžeta, broj 01-439/19 dana 19.03.2019. godine. Pomenutom procedurom nije predviđeno da se, u skladu sa članom 32 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, nacrt odluke o budžetu opštine dostavlja na uvid Ministarstvu finansija do 01. novembra. Nije predviđeno ni organizovanje javne rasprave u vezi nacrta odluke o budžetu. Takođe, Opština nije procjenu izdataka iskazala po funkcionalnoj klasifikaciji, u skladu sa članom 34 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i članom 39 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kojim je predviđeno da se budžetom opštine iskazuju izdaci po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji.

Preporuka: Opština treba da, radi unapređenja funkcije planiranja, dopuni interno uputstvo o planiranju budžeta kojim će razraditi sve procedure i postupke u planiranja budžeta. Radi racionalizacije, sve izdatke treba planirati po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji, tako da se za svaki izdatak može utvrditi gdje je nastao i ko je odgovoran za trošenje sredstava.

Plan budžeta za 2018. godinu sadrži primitke i izdatke u iznosu od 7.007.408,05€. Na osnovu podataka iz Glavne knjige, u sljedećoj tabeli prikazani su ostvareni primici i izdaci Opštine Ulcinj za 2018. godinu:

R. Broj	Opis	Planirano za 2018.	Ostvareno u 2018.	Index
1	Primici	6.459.500,00	7.007.408,05	108,48%
2	Izdaci	6.459.500,00	6.859.550,45	106,19%
3	Gotovina na početku perioda	0,00	515.617,20	0,00%
4	Gotovina na kraju perioda	0,00	147.857,60	0,00%

Primici su ostvareni u iznosu od 7.007.408,05€ što iznosi 108,48% u odnosu na planirane, a izdaci su realizovani u iznosu od 6.859.550,45€ što iznosi 106,19% u odnosu na planirane. Gotovina na početku perioda[10] je iznosila 515.617,20€, dok je na kraju iznosila 147.857,60€, što znači da je došlo do smanjenja gotovine za 367.759,60€.

[10] Gotovina na početku perioda iz tabele je uključena u ukupni iznos primitaka od 7.007.408,05€.

2.4. Primici

Planirani i ostvareni primici prikazani su u sljedećoj tabeli:

Opština Ulcinj

Ekonomska klasifikacija				Opis	Izvršenje Budžeta 2017	Plan budžeta 2018	Izvršenje Budžeta 2018	% izvršenja
					-1-	-2-	-3-	4=3/2
7				PRIMICI	7,516,766.04	6,459,500.00	7,007,408.05	108.48%
	71			TEKUĆI PRIHODI	5,057,352.16	5,587,500.00	5,670,481.75	101.49%
		711		Porezi	2,722,806.33	2,924,000.00	3,002,550.58	102.69%
			7111	Porez na dohodak fizičkih lica	308,941.17	314,000.00	324,031.92	103.19%
			7113	Porez na imovinu	2,158,324.74	2,330,000.00	2,390,045.19	102.58%
			7117	Prirez porezu na dohodak fizičkih lica	255,540.42	280,000.00	288,470.47	103.03%
		713		Takse	284,850.85	359,500.00	331,352.51	92.17%
			7131	Administrativne takse	67,455.43	80,000.00	73,231.21	91.54%
			7135	Lokalne komunalne takse	142,792.35	187,500.00	178,552.69	95.23%
			7136	Ostale takse	74,603.07	92,000.00	79,568.61	86.49%
		714		Naknade	1,990,690.71	2,201,000.00	2,246,686.45	102.08%
			7141	Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	3,910.40	6,000.00	3,529.31	58.82%
			7142	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	685,200.04	740,000.00	675,565.21	91.29%
			7145	Naknade za utvrđivanje i izgradnju građ.zemljišta	615,720.57	860,000.00	1,020,100.09	118.62%
			7147	Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva	47,876.92	80,000.00	73,342.88	91.68%
			7148	Naknade za puteve	58,159.14	65,000.00	65,383.92	100.59%
			7149	Ostale naknade	578,823.64	450,000.00	408,765.04	90.84%
		715		Ostali prihodi	59,004.27	103,000.00	89,892.21	87.27%
			7151	Prihodi od kapitala	5,927.55	8,000.00	5,496.00	68.70%
			7152	Novčane kazne i oduzete imovinske koristi	20,564.05	37,000.00	29,756.13	80.43%
			7153	Prihodi koje organi ostvaruju vršenjem svoje djelatnosti	6,021.96	18,000.00	17,641.92	98.01%
			7155	Ostali prihodi	26,490.71	40,000.00	36,996.16	92.49%
	72			PRIMICI OD PRODAJE IMOVINE	103,694.48	50,000.00	41,857.50	83.72%
		721		Primici od prodaje nefinansijske imovine	103,694.48	50,000.00	41,857.50	83.72%
			7211	Prodaja nepokretnosti	103,694.48	50,000.00	41,857.50	83.72%
	73			PRIMICI OD OTPLATE KREDITA I SRED.PRENES.	392,029.48	0.00	515,617.20	0.00%
		731		Primici od otplate kredita	0.00	0.00	0.00	0.00%
			7311	Prim.od otplate kredita datih drugim nivoima vlasti	0.00	0.00	0.00	0.00%
			7312	Prim.od otplate kredita datih javnim preduzećima	0.00	0.00	0.00	0.00%
		732		Sredstva prenesena iz prethodne godine	392,029.48	0.00	515,617.20	0.00%
			7321	Sredstva prenesena iz prethodne godine	392,029.48	0.00	515,617.20	0.00%
	74			DONACIJE I TRANSFERI	1,963,689.92	822,000.00	779,451.60	94.82%
		741		Donacije	722,570.92	50,000.00	52,145.00	104.29%
			7411	Tekuće donacije	260,000.00	10,000.00	0.00	0.00%
			7412	Kapitalne donacije	462,570.92	40,000.00	52,145.00	130.36%
		742		Transferi	1,241,119.00	772,000.00	727,306.60	94.21%
			7421	Transferi od budžeta države	300,000.00	22,000.00	0.00	0.00%
			7426	Transferi-Egalizacioni fond	941,119.00	750,000.00	727,306.60	96.97%
	75			POZAJMICE I KREDITI	0.00	0.00	0.00	0.00%
		751		Pozajmice i krediti	0.00	0.00	0.00	0.00%
			7511	Pozajmice i krediti od domaćih izvora	0.00	0.00	0.00	0.00%

Opština je u 2017. godini, ostvarila primitke u iznosu od 7.007.408,05€, odnosno 108,48% u odnosu na plan. Tekući prihodi budžeta su ostvareni u iznosu od 5.670.481,75€, odnosno 101,49% u odnosu na planirane. U tekućim prihodima najznačajnija stavka su prihodi po osnovu **poreza** koji su ostvareni u iznosu od 3.002.550,58€, odnosno 102,69% u odnosu na planirane.

Primici od prodaje imovine planirani su u iznosu od 50.000,00€, a ostvareni su u iznosu od 41.857,50€, odnosno 83,72% u odnosu na planirane.

Transferi i donacije su planirani su u iznosu od 822.000,00€ a ostvareni u iznosu od 779.451,60€, odnosno sa 94,82% u odnosu na plan.

Sredstva prenešena iz prethodne godine iznosila su 515.617,20€.

2.4.1. Porezi

Prihodi od poreza planirani su u iznosu od 2.924.000,00€, a ostvareni su u iznosu od 3.002.550,58€, ili 102,69% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
711		**Porezi**	**2.722.806,33**	**2.924.000,00**	**3.002.550,58**	**102,69%**
	7111	Porez na dohodak fizičkih lica	308.941,17	314.000,00	324.031,92	103,19%
	7113	Porez na imovinu	2.158.324,74	2.330.000,00	2.390.048,19	102,58%
	71131	Porez na nepokretnosti	1.659.771,96	1.830.000,00	1.932.490,93	105,60%
	71132	Porez na promet nepokretnosti	498.552,78	500.000,00	457.557,26	91,51%
	7117	Lokalni porezi	255.540,42	280.000,00	288.470,47	103,03%
	71175	Prirez porezu na dohodak fizičkih lica	255.540,42	280.000,00	288.470,47	103,03%

Porez na dohodak fizičkih lica – planiran je u iznosu od 314.000,00€, a ostvaren je u iznosu od 324.031,92€, odnosno sa 103,19% u odnosu na plan. U skladu sa čl. 26 stav 1 Zakona o finansiranju lokalne samouprave Opštini se ustupa 12% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji. Po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica Opština je ostvarila prihode u većem iznosu u odnosu na planirane za 3,19%. Odlukom o budžetu za 2018. godinu prihodi po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica planirani su na nivou sintetike i analitike tako da se može pratiti izvršenje po pojedinim vrstama poreza. Raspoređivanje dijela poreza na dohodak fizičkih lica koji pripada Opštini, u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji i Naredbom o načinu uplate javnih prihoda vrši se preko Državnog trezora.

Porez na imovinu – (sintetički račun 7113) predstavlja prihod opšte namjene, pri čemu porez na nepokretnosti pripada budžetu opštine, a porez na promet nepokretnosti se dijeli između budžeta države i budžeta opštine. Porez na imovinu je planiran u iznosu od 2.330.000,00€ a ostvaren je u iznosu od 2.390.048,19€, i u odnosu na planirani iznosi 102,58% i prikazan je u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
	7113	Porez na imovinu	**2.158.324,74**	**2.330.000,00**	**2.390.048,19**	**102,58%**
	71131	Porez na nepokretnosti	1.659.771,96	1.830.000,00	1.932.490,93	105,60%
	71132	Porez na promet nepokretnosti	498.552,78	500.000,00	457.557,26	91,51%

Porez na nepokretnosti, analitički račun 71131 planiran je u iznosu od 1.830.000,00€ dok je ostvarenje iznosilo 1.932.490,93€, odnosno 105,60% u odnosu na plan. Skupština Opštine Ulcinj je donijela Odluku o porezu na nepokretnosti („Sl. list CG“ - Opštinski propisi, br. 22/16, 16/18 i 22/18). Prihodi od poreza na nepokretnosti pripadaju budžetu opštine na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost, plaćaju ga pravna i fizička lica, vlasnici nepokretnosti. Osnovica poreza na nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje. Osnovni kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti su: namjena nepokretnosti, veličina nepokretnosti, mjesto gdje se nepokretnost nalazi, kvalitet nepokretnosti i dr. elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti. Tržišna vrijednost nepokretnosti utvrđuje se primjenom osnovnih kriterijuma u skladu sa Zakonom o porezu na nepokretnosti, Uredbom o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti i navedenom opštinskom odlukom.

U Softveru Uprave za naplatu lokalnih prihoda vode se analitičke kartice za svakog poreskog obveznika posebno i isti omogućava sumarni pregled poreskih obveznika, prethodni dug, tekuće promjene duga, uplate tokom godine, obračunati porez, kao i stanje duga na 31.12.2018. godine.
Odjeljenje lokalnih javnih prihoda donosi posebno rješenja o zaduženju fizičkim licima za zemljište, a posebno za objekte.
Pravnim licima se jednim rješenjem utvrđuje obaveza za zemljište i za objekte, pa se tako vrši i evidentiranje naplate. Za pravna lica se dobijaju izvještaji sa zbirnim iznosom obaveza za zemljište i objekte. Softver ne

daje mogućnost evidentiranja i razdvajanja plaćenih obaveza u tekućoj godini, za prethodne godine, već se takvi podaci dobijaju ručnom evidencijom.

Preporuka: Preporučuje se Opštini da unaprijediti Softver za utvrđivanje i naplatu lokalnih prihoda, na način što će za pravna lica odvojiti zaduženje i evidenciju za zemljište, od zaduženja i evidencije za objekte, kao i da se omogući razdvajanje evidencije uplata po godinama.

Pregled zaduženja, naplate, stanja duga i broja obveznika po osnovu poreza na nepokretnosti zbirno za pravna i fizička lica, prikazan je u sljedećoj tabeli:

Zaduženje i naplata po osnovu poreza na nepokretnosti, zbirno za pravna i fizička lica

Porez na nepokretnosti	Broj obveznika	Stanje na 31.12.2017. godine	Zaduženje u 2018. godini	Prihodi iz preth. god. naplaćeni u 2018. god.	Naplaćeno za 2018. u 2018. god	Ukupno naplać. u 2018. godini	Saldo na 31.12.2018. godine
Pravna lica-obj. i zemlj.	165	921.598,80	426.233,19	181.722,84	166.082,64	347.805,48	1.000.026,51
Fizička lica-objekti	14.964	6.522.555,61	2.477.520,87	804.224,50	735.129,90	1.539.354,40	7.460.722,08
Fizička lica-zemljište	8.310	680.527,20	142.965,89	13.326,34	12.230,43	25.556,77	797.936,32
Ukupno	23.439	8.124.681,61	3.046.719,95	999.273,68	913.442,97	1.912.716,65	9.258.684,91

Ukupan broj poreskih obveznika po osnovu poreza na nepokretnosti (fizička i pravna lica) na kraju 2018. godine iznosio je 23.439. Pravna i fizička lica u 2018. godini zadužena su iznosom od 3.046.719,95€, od čega se na pravna lica odnosi iznos od 426.233,19€, a iznos od 2.620.486,76€ (2.477.520,87 + 142.965,89) na fizička lica.

Prema podacima Odjeljenja lokalnih javnih prihoda, u istoj godini je naplaćeno 1.912.716,65€, a u glavnoj knjizi je proknjižen iznos, po ovom osnovu, od 1.932.490,93€. U glavnoj knjizi je prikazan iznos sa naplaćenom kamatom, pa se javlja razlika između ova dva iznosa od 19.774,28€, za iznos kamate koja nije uključena u podatak Odjeljenja lokalnih javnih prihoda.

Ukupno stanje duga po osnovu poreza na nepokretnosti, za pravna i fizička lica (zemljište i građevinski objekti) na dan 31.12.2018. godine iznosi 9.258.684,91€, što predstavlja uvećanje za 1.134.003,30 € u odnosu na 31.12.2017. godine.

Od ukupnog duga za porez na nepokretnosti, u iznosu od 9.258.684,91€, na fizička lica se odnosi 8.258.658,40€ (za zemljište 797.936,32€, a za objekte 7.460.722,08€), a na pravna lica iznos od 1.000.026,51€ (ukupno za zemljište i za objekte).

Iznos nenaplaćenih potraživanja od 9.258.684,91€ odnosi se na period od 2003 – 2018. godine. U ovaj iznos nije uključena kamata od 1.696.574,47€. Dakle, sa kamatom nenaplaćeno potraživanje za ovaj period iznosi **10.955.259,38€.** Od navedenog iznosa za period od 2014 – 2018. godine nenaplaćeno potraživanje, sa kamatom iznosi **7.251.300,66€**. U tom periodu zaduženje po ovom osnovu je iznosilo 13.002,815,51€, a naplaćeno je 5.751.514,85€.
Broj pravnih lica koja su na kraju 2018. godine imala dug iznosi 120. **Dug pravnih lica** na kraju 2018. godine iznosio je **1.000.026,51€.** Najveći dužnici po ovom osnovu su AD Solana "Bajo Sekulić" u stečaju Ulcinj sa iznosom od 186.613,60€, DOO"Argos" Ulcinj sa 101.591,46€, DOO "Sea terra bay properties" Herceg Novi sa 98.010,60€, DOO "Rokšped" Podgorica sa 76.632,48€, DOO "Šasatlantida propertis" Ulcinj sa 69.692,18€, DOO „Aleks N“ sa 46.731,12€, DOO „SJ Property“ Podgorica sa 41.5550,54€, DOO „Sirtaky“ Ulcinj sa 40.719,47€ i dr.
Broj fizičkih lica-obveznika za porez na nepokretnosti za objekte, u 2018. godini iznosio je 14.964. Nenaplaćeno potraživanje iz ranijih godina, preneseno u 2018. godinu, po osnovu poreza na nepokretnosti za fizička lica iznosilo je 6.522.555,61€. Fizička lica su za objekte zadužena, u 2018. godini, sa 2.477.520,87€ poreza, a u istoj godini je od njih naplaćeno 1.539.354,40€ (804.224,50€ za prethodne i 735.129,90€ za 2018. godinu). Na kraju 2018. godine ostalo je nenaplaćeno potraživanje po ovom osnovu u iznosu od 7.460.722,08€, koje je uvećano u odnosu na potraživanje na početku godine za 938.166,47€.
Za porez na nepokretnosti-zemljište broj obveznika, u 2018. godini, je iznosio 8.310. Zaduženje fizičkih lica po ovom osnovu, iznosilo je 142.965,89€, preneseno potraživanje iz ranijih godina 680.527,20€, naplata 25.556,77€ (13.326,34€ za prethodne i 12.230,43€ za 2018. godinu), dok je na kraju godine ostao nenaplaćen iznos od 797.936,32€, koji je uvećan u odnosu na nenaplaćeni iznos na početku godine za 117.409,12€.

Obveznicima - fizičkim licima koji imaju dug po osnovu neplaćenog poreza na nepoktretnosti upućen je poziv radi dogovora o dinamici izmirenja duga.

U toku 2018. godine zaključen je 71 ugovor o dinamici plaćanja ove obaveze. Na dan potpisivanja ovog ugovora, na ime prve rate uplaćeno je 35.775,18€, dok su ukupne obaveze za ova lica iznosile 93.323,19€.

Prinudna naplata - Članom 56 Zakona o poreskoj administraciji propisano je da se postupak prinudne naplate preduzima kada poreski obveznik poresku obavezu nije platio prilikom podnošenja poreske prijave, odnosno kada je poresko rješenje postalo izvršno. Revizijom je utvrđeno da je, Odjeljenje lokalnih javnih prihoda sprovodilo postupke prinudne naplate poreskih potraživanja za pravna i fizička lica, donoseći zaključke i rješenja o prinudnoj naplati poreskih obaveza, kao i upis hipoteke na imovinu poreskog obveznika. Protiv fizičkih lica podnošeni su zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka za neplaćene poreske obaveze.

Po osnovu duga za porez na nepokretnosti doneseno je, u 2018. godini, 1.252 rješenja o prinudnoj naplati za fizička lica u 2018. godini. Po tom osnovu zaduženje iznosi 1.489.562,71€.

Za pravna lica je, u istoj godini, doneseno 45 rješenja o prinudnoj naplati sa ukupnim zaduženjem od 262.342,98€.

Odjeljenje lokalnih javnih prihoda ne posjeduje podatke o iznosima koji su naplaćeni po ovom osnovu.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji preduzima mjere prinudne naplate prema svim poreskim obveznicima koji nijesu izmirili poreske obaveze u propisanim rokovima. Takođe, Opština treba da u skladu sa članom 7 i 8 Pravilnika o poreskom knjigovodstvu vodi evidenciju naplaćenih prihoda po osnovu prinudne naplate, kako bi se pratila realizacija prihoda i efekat preduzetih mjera po tom osnovu.

Porez na promet nepokretnosti, analitički račun 71132 planiran je u iznosu od 500.000.00€ a izvršenje je iznosilo 457.557,26€, odnosno 91,51%. Po osnovu poreza na promet nepokretnosti Opština je ostvarila prihode u manjem iznosu u odnosu na planirane za 8,49%. U skladu sa čl. 2 Zakona o porezu na promet nepokretnosti, prihodi od poreza na promet nepokretnosti pripadaju budžetu Crne Gore, budžetu jedinice lokalne samouprave i Egalizacionom fondu, u srazmjeri 10% : 80% : 10%. Raspoređivanje dijela poreza na promet nepokretnosti koji pripada Opštini regulisano je Zakonom o poreskoj administraciji i Naredbom o načinu uplate javnih prihoda i vrši se preko Državnog trezora.

Prirez porezu na dohodak fizičkih lica (račun 71175) - Prirez porezu na dohodak fizičkih lica planiran je u iznosu od 280.000,00€, a realizovan je u iznosu od 288.470,47€, odnosno 103,03%. Po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica opština je ostvarila prihode u većem iznosu u odnosu na planirane za 3,03%.
Obveznici poreza na dohodak fizičkih lica su lica koja imaju prebivalište ili boravište na području opštine. Osnovica je porez na dohodak fizičkih lica ostvaren po osnovu: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava i kapitala. Stopa prireza iznosi 13% od poreske osnovice.
Poreski obveznik je dužan da prirez obračuna i plati istovremeno sa uplatom poreza na dohodak fizičkih lica. Prirez se uplaćuje na odgovarajući uplatni račun budžeta opštine. Obračun prireza vrši se na obrascu OPP-ND opštinski prirez porezu na dohodak, čiji oblik i sadržinu propisuje poreski organ opštine. Obrazac se dostavlja nadležnom poreskom organu opštine istog dana kada se vrši uplata prireza.

Poslove kontrole, obračunavanja i plaćanja prireza obavlja Odjeljenje lokalnih javnih prihoda, na način kojim se utvrđuje poreski postupak. **Odjeljenje ne posjeduje softver za vođenje evidencije o zaduženju i naplati ovoga prihoda,** već se evidencija vodi u excel tabelama, što može uticati da podaci dobijeni na ovaj način ne mogu biti pouzdani.

Preporuka: Preporučuje se Opštini da uspostavi elektronsku evidenciju poreskih obveznika za prirez porezu na dohodak fizičkih lica, kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, evidentira njihove obaveze i uplate.

2.4.2. Takse

Prihodi od taksi planirani su u iznosu od 359.500,00€ a ostvareni u iznosu od 331.352,51€, odnosno sa 92,17% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
713		**Takse**	**284.850,85**	**359.500,00**	**331.352,51**	**92,17%**
	7131	Lokalne administrativne takse	67.455,43	80.000,00	73.231,21	91,54%
	7135	Lokalne komunalne takse	142.792,35	187.500,00	178.552,69	95,23%
	7136	Ostale takse	74.603,07	92.000,00	79.568,61	86,49

Primici po osnovu Lokalnih administrativnih taksi su realizovani u iznosu od 73.231,21€, odnosno 91,54% u odnosu na plan. Opština je navedene prihode naplaćivala po osnovu Odluke o lokalnim administrativnim taksama („Sl. list CG - Opštinski propisi“, br. 22/07). Navedenom odlukom su propisane lokalne administrativne takse za spise i radnje pred organima lokalne uprave Opštine Ulcinj u visini utvrđenoj tarifom lokalnih administrativnih taksi. Opština prihod od lokalnih administrativnih taksi evidentira u Glavnoj knjizi trezora zbirno, na osnovu uplata na žiro račun lokalnih prihoda budžeta opštine, shodno Naredbi o načinu naplate javnih prihoda.

Primici od lokalnih komunalnih taksi realizovani su u iznosu od 178.552,69€, odnosno 95,23% u odnosu na plan. Po osnovu lokalnih komunalnih taksi Opština je ostvarila prihode u manjem iznosu u odnosu na planirane za 4,77%. Opština je navedene prihode naplaćivala po osnovu Odluke o lokalnim komunalnim taksama („Sl. list CG” - Opštinski propisi br. 19/09…40/18). Navedenom odlukom su propisane lokalne komunalne takse za obveznike takse, odnosno za korisnike prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano plaćanje takse. Taksena obaveza nastaje danom početka korišćenja prava, predmeta ili usluge, na osnovu rješenja donijetog od strane organa lokalne uprave nadležnog za poslove javnih prihoda. Visina takse zavisi od vrste djelatnosti, površine i lokacije, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, predmeti, odnosno vrše usluge za koje je propisano plaćanje takse.

Poslove utvrđivanja obaveza po osnovu lokalnih komunalnih taksa, evidenciju o zaduženju i uplati tih taksa, kao i kontrolu istih vrši šef inspekcije i inspektori odjeljenja lokalnih javnih prihoda, što nije u skladu sa čl. 15. Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru kojim je, između ostalog, predviđeno razdvajanje odgovornosti kojom se sprječava da jedno lice istovremeno bude odgovorno za odobravanje, ovlašćivanje, odnosno izvršenje, evidentiranje ili kontrolu.

Evidencija se vodi u excel tabelama i podaci u izvještajima, dobijeni iz tih tabela mogu biti nepouzdani.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa čl. 15 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru uspostavi kontrolne aktivnosti i izvrši razdvajanje poslova utvrđivanja, kontrole i naplate lokalnih komunalnih taksa.

Preporučuje se Opštini da uspostavi elektronsku evidenciju poreskih obveznika za lokalne komunalne takse, kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, evidentira njihove obaveze i uplate.

Pregled zaduženja, naplate i stanja duga po posnovu lokalnih komunalnih taksa (za reklamne panoe i korišćenje prostora), u 2018. godini dat je u sljedećim tabelama:

		Lokalne komunalne takse za reklamne panoe			
Stanje nenaplaćenih potraživanja na 31.12.2017. godine	Zaduženje u 2018. god	Naplaćeno u 2018. za prethodne godine	Naplaćeno za 2018. u 2018. godini	Ukupno naplać. u 2018	Stanje nenaplaćenih potraživanja na 31.12.2018. godine
87.410,10	113.550,00	41.391,27	77.683,33	119.074,60	81.885,50

Lokalne komunalne takse za korišćenje prostora					
Stanje nenaplaćenih potraživanja na 31.12.2017. godine	Zaduženje u 2018. god	Naplaćeno u 2018. za prethodne godine	Naplaćeno za 2018. u 2018. godini	Ukupno naplać. u 2018	Stanje nenaplaćenih potraživanja na 31.12.2018. godine
9.583,18	76.549,00	4.059,66	47.742,89	51.802,55	34.329,63
UKUPNO					
96.993,28	190.099,00	45.450,93	125.426,22	170.877,15	116.215,13

Na ukupno naplaćeni iznos, od 170.877,15€ treba dodati i proknjižene iznose na glavnom računu trezora ostalih vrsta ovih taksa (za priređivanje muzičkih programa, za držanje i korišćenje čamaca i splavova na vodi i dr.), pa se tako dobija ukupno naplaćeni prihod po osnovu lokalnih komunalnih taksa u iznosu od 178.552,69€.
Ukupno zaduženje po osnovu lokalnih komunalnih taksa (za reklamne panoe i korišćenje prostora), u 2018. godini iznosilo je 190.099,00€, a naplaćeno je 170.877,15€. Nenaplaćeno potraživanje iz prethodnih godina iznosilo je 96.993,11€. Na kraju godine ostao je nenaplaćen iznos po ovom osnovu od 116.215,13€, pa je iznos duga po ovom osnovu uvećan za 19.221,85€.

Protiv 308 obveznika pokrenut je postupak prinudne naplate. Zaduženje po rješenjima o prinudnoj napalti iznosilo je 72.052,58€, a na ovaj način je naplaćeno 32.272,79€.

Primici od Ostalih taksi realizovani su u iznosu od 79.568,61€, odnosno 86,49% u odnosu na plan i čine ih: turistička taksa u iznosu od 79.548,61€ i ostale takse u iznosu od 20,00€.

Turistička taksa - Na osnovu člana 42z Zakona o turističkim organizacijama ("Sl. list RCG", br. 11/04 i 46/07 i "Sl. list CG", br. 73/10... 42/17) turističku taksu plaćaju domaća i strana fizička lica koja u turističkom mjestu A kategorije, na teritoriji opštine u kojoj je osnovana lokalna turistička organizacija, kao sekundarnu stambenu jedinicu namijenjenu za odmor imaju apartman, stan ili kuću (koja ne predstavlja stalno mjesto boravka vlasnika nekretnine, ni članova njegove uže porodice).
Na osnovu člana 5 Odluke o turističkoj taksi ("Sl. list CG - opštinski propisi", br. 19/08) utvrđivanje, obračun i nadzor nad plaćanjem turističke takse vrši nadležni poreski organ lokalne uprave. Sredstva ostvarena naplatom turističke takse usmjeravaju se:

- 40% za finansiranje lokalne samouprave opštine Ulcinj;
- 40% za finanisiranje Turističke organizacije opštine Ulcinj;
- 20% za finansiranje Nacionalne turističke organizacije.

Registar obveznika turističke takse, zaduženje i evidencija o naplati ovog prihoda, vodi se kroz softver za poresko knjigovodstvo. Zaduženje, naplata prihoda i stanje duga po osnovu turističke takse u 2018. godini, prikazani su u sljedećoj tabeli:

Stanje neneplaćenih potraživanja na 31.12.2017. godine	Zaduženje u 2018. god.	Prihodi iz prethodnih godina naplaćeni u 2018.	Naplaćeno u 2018. za 2018. godinu	Ukupno naplaćeno u 2018. godini	Stanje neneplaćenih potraživanja na 31.12.2018. godine
1.531.662,69	478.165,29	94.520,58	101.017,99	195.538,57	1.814.289,41

Ukupno zaduženje po osnovu turističke takse u 2018. godini iznosilo je 478.165,29€, a naplaćeno je 195.538,57€. Nenaplaćeno potraživanje iz prethodnih godina iznosilo je 1.531.662,69€. Na kraju godine ostao je nenaplaćen iznos od 1.814.289,41€, pa je iznos duga po ovom osnovu uvećan za 282.626,72€.

U 2018. godini nije pokretan postupak prinudne naplate ovoga prihoda.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji, preduzima mjere prinudne naplate za sve poreske obveznike koji svoje obaveze ne plaćaju u zakonom propisanim rokovima.

Boravišna taksa - Na osnovu Zakona o boravišnoj taksi, nadzor nad prikupljanjem i plaćanjem boravišne takse i vođenjem odgovarajuće evidencije obavlja nadležni poreski organ opštine. Opština je donijela Odluku o boravišnoj taksi ("Službeni list Crne Gore" br. 4/17) kojom se određuje visina boravišne takse u iznosu od 0,70€. Utvrđivanje obaveze, evidenciju o zaduženju i naplati, kao i nadzor nad prikupljanjem i plaćanjem boravišne takse za pravna lica vrše poreski inspektori lokalnih prihoda, što nije u skladu sa čl. 15. Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Za radno mjesto - Inspektor javnih

prihoda predviđena su 3 izvršioca, a zaposlen je jedan izvršilac, dok je za radno mjesto – turistički inspektor/turistički kontrolor pravilnikom predviđeno 11 izvršilaca i oni se, po osnovu ugovora o djelu, angažuju na određeno vrijeme.

Zaduženje, naplata i stanje duga po osnovu prihoda od boravišne takse u 2018. godini prikazani su u sljedećoj tabeli:

Zaduženje i naplata prihoda po osnovu boravišne takse u 2018. godini					
Stanje neplaćenih potraživanja na 31.12.2017. godine	Zaduženje u 2018. god.	Naplaćeno u 2018. god. za prethodne godine	Naplaćeno u 2018. god. za 2018. godinu	Ukupno naplaćeno u 2018. godini	Stanje neplaćenih potraživanja na 31.12.2018. godine
87.657,45	179.980,98	73.242,70	123.159,90	196.402,60	71.235,83

Ukupno zaduženje po osnovu boravišne takes za pravna lica u 2018. godini iznosilo je 179.980,98€, a naplaćeno je 196.402,60€. Nenaplaćeno potraživanje iz prethodnih godina iznosilo je 87.657,45€. Na kraju godine ostao je nenaplaćen iznos po ovom osnovu od 71.235,83€, pa je iznos duga smanjen za 16.421,62€. U 2018. godini doneseno je 56 rješenja o prinudnoj naplati na iznos od 55.102,55€, od čega je naplaćeno 19.344,30€.

Preporuka: Opština treba da izvrši razdvajanje poslova utvrđivanja, kontrole i naplate boravišne takse. Takođe, radi unaprjeđenja funkcije kontrole i efikasnosti naplate lokalnih prihoda, potrebno je izvršiti popunu radnih mjesta u odjeljenju lokalnih javnih prihoda, i to na radnim mjestima: poreski inspektor i turistički inspektor/turistički kontrolor.

Evidencija o naplati boravišne takse vodi se u excel tabelama i podaci u izvještajima, dobijeni iz tih tabela mogu biti nepouzdani.

Preporuka: Preporučuje se Opštini da uspostavi elektronsku evidenciju poreskih obveznika za boravišnu taksu i kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo evidentira njihove obaveze i uplate.

Članski doprinos Turističkoj organizaciji - Uprava za naplatu lokalnih prihoda, shodno članu 41 Zakona o turističkim organizacijama i Odluci o visini obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Ulcinja ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 35/16), donosi rješenja o visini članskog doprinosa. Navedenom Odlukom propisano je da su obveznici plaćanja članskog doprinosa pravna i fizička lica koja na teritoriji Opštine imaju svoja sjedišta ili organizacioni dio a koja ostvaruju prihod obavljanjem turističke, ugostiteljske i s turizmom neposredno povezanih djelatnosti. Prihod od članskog doprinosa se raspoređuje na sljedeći način:

- 60% članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Ulcinj i
- 40% članskog doprinosa Nacionalnoj turističkoj organizaciji.

Zaduženje, naplata i stanje duga po osnovu članskog doprinosa u 2018. godini prikazano je u sljedećoj tabeli:

Stanje neplaćenih potraživanja na 31.12.2017. godine	Zaduženje u 2018. god.	Naplaćeno u 2018. god. za 2018. godinu	Naplaćeno u 2018. god. za 2018. godinu	Ukupno naplaćeno u 2018. godini	Stanje neplaćenih potraživanja na 31.12.2018. godine
123.536,10	95.830,00	18.282,62	53.463,10	71.745,72	147.620,38

Ukupno zaduženje po osnovu članskog doprinosa u 2018. godini iznosilo je 95.830,00€, a naplaćeno je 71.745,72€. Nenaplaćeno potraživanje iz prethodnih godina iznosilo je 123.536,10€. Na kraju godine ostao je nenaplaćen iznos po ovom osnovu od 147.620,38€, pa je iznos duga uvećan za 24.084,28€.

Protiv 218 obveznika koji nijesu izmirili ovaj doprinos pokrenut je postupak prinudnog izvršenja na iznos od 37.036,00€, dok je po tom osnovu naplaćeno 29.924,00€.

2.4.3. Naknade

Naknade su Odlukom o Budžetu Opštine planirane u iznosu od 2.201.000,00€, a ostvareni su u iznosu od 2.246.686,45€, odnosno sa 102,08% u odnosu na plan i prikazane su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
714		**Naknade**	**1.990.690,71**	**2.201.000,00**	**2.246.686,45**	**102,08%**
	7141	Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	3.910,40	6.000,00	3.529,31	58,82%
	71411	Naknada za korišćenje voda	2.667,56	3.000,00	1.099,19	36,64%
	71412	Naknada za izvađeni materijal iz vodotoka	0,00	0,00	0,00	0,00%
	71413	Naknada za zaštitu voda od zagađivanja	1.242,84	3.000,00	2.430,12	81,00%
	7142	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	685.200,04	740.000,00	675.565,21	91,29%
	71422	Naknada za korišćenje morskog dobra	685.200,04	720.000,00	658.024,43	91,39%
	71424	Naknada za korišćenje mineralnih sirovina	0,00	20.000,00	17.540,78	87,70%
	7146	Naknada za uređenje i izgradnju građevinskog zemljišta	615.720,57	860.000,00	1.020.100,09	118,62%
	7147	Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva	47.876,92	80.000,00	73.342,88	91,68%
	7148	Naknade za puteve	59.159,14	65.000,00	65.383,92	100,59%
	7149	Ostale naknade	578.823,64	450.000,00	408.765,04	90,84%

U skladu sa čl. 28 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava (šume, vode, vodotoci, rudno blago, pijesak, šljunak, kamen i dr.) koja se nalaze na njenoj teritoriji.

Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, račun 7141, planirane su u iznosu od 6.000,00€ a ostvarene u iznosu od 3.529,31€ ili 58,82% od planiranog iznosa, raspoređene su Opštini sa Centralnog računa Državnog trezora.

Naknade za korišćenje prirodnih dobara, račun 7142, planirane su u iznosu od 740.000,00€ a ostvarene u iznosu od 675.565,21€ ili 91,39% od planiranog iznosa, a odnosile su se na naknade za korišćenje morskog dobra u iznosu od 658.024,43€ i naknade za korišćenje mineralnih sirovina u iznosu od 17.540,78€. Ove naknade su raspoređene Opštini sa Centralnog računa Državnog trezora. Po osnovu naknada za korišćenje prirodnih dobara Opština je ostvarila prihode u manjem iznosu u odnosu na planirane za 8,71%.

Naknade za uređenje i izgradnju građevinskog zemljišta, račun 7146, planirane su u iznosu od 860.000,00€ a ostvarene u iznosu od 1.020.100,09€ ili 118,62% od planiranog iznosa. Opština je navedene prihode ostvarila shodno Odluci o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ("Sl. list CG - opštinski propisi", br. 13/13…5/18), kojom su utvrđena mjerila i kriterijumi za utvrđivanje visine, kao i uslovi, način, rokovi i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta plaća investitor. Naknada se obračunava na osnovu revidovanog idejnog, odnosno glavnog projekta, po m^2 neto površine objekta.

Naknada se utvrđuje prema zonama i namjeni objekta, kao i u zavisnosti od planiranog i ostvarenog stepena komunalne opremljenosti građevinskog zemljišta. Visina naknade po zonama, zavisno od namjene objekta, određuje se na osnovu prosječnih troškova komunalnog opremanja građevinskog zemljišta po m^2 neto površine. Teritorija Opštine Ulcinj, dijeli se na pet zona i dodatnu ekskluzivnu zonu.

Visina naknade po zonama kreće se u rasponu od 15,00€/ m^2 (za stambene objekte u zoni V) do 160€/m^2 neto površine (za poslovne zgrade, hotele, motele i ostale turističke objekte u ekskluzivnoj zoni).

Obračun naknade, evidenciju o zaduženju i naplati naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i registar obveznika vodi Sekretarijat za komunalne djelatnosti i zaštitu ambijenta. U 2018. godini evidencija se vodila ručno i u exel tabelama, dok se od 2019. godine vodi elektronska evidencija.

U toku 2018. godine 25 fizičkih i pravnih lica su podnijeli zahtjeve i izvršili uplate u iznosu od 937.278,63€ na ime ove naknade. Sa dva lica je zaključen ugovor o plaćanju u ratama. Na ime prve rate ova lica su uplatila 26.389,12€, tako da ukupno uplaćeni iznos po ovom osnovu iznosi 963.667,75€ (937.278,63€ + 26.389,12€).

Međutim, evidentirani iznos prihoda od 963.667,75€, ne odgovara iznosu proknjiženog prihoda u glavnoj knjizi trezora, gdje je prikazan u iznosu od 1.020.100,09€. Revizoru nije dato objašnjenje zbog čega je došlo do razlike u knjiženju, u iznosu od 56.432,34€.

Preporučuje se Opštini da evidenciju o zaduženju i naplati prihoda po osnovu naknade za uređenje i izgradnju građevinskog zemljišta vodi organ opštine nadležan za poslove lokalnih prihoda.

U skladu sa čl. 239 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br. 64/17 od 06.10.2017. godine), jedinica lokalne samouprave bila je dužna da uskladi postojeću Odluku o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta, uz prethodnu saglasnost Vlade, na način predviđen zakonom, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, odnosno do 06.12.2017. godine.
Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Skupština Opštine Ulcinj je na sjednici održanoj 10.06.2019. godine, na osnovu člana 164 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata donijela Odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte i Odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte. Iako su navedene odluke **donesene 10.06.2019**. godine, iste su **objavljene** u "Sl. List CG – opštinski propisi" br. 36/19 od **30.08.2019. godine**.
- Sekretarijatu za prostorno planiranje i održivi razvoj, do kraja 2018. godine **podneseno** je ukupno **3.545** zahtjeva za legalizaciju nelegalno sagrađenih objekata.

U skladu sa čl. 218 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, **do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore** (36 mjeseci od stupanja na snagu Zakona, odnosno **do 14.10.2020**. godine) primjenjuju se važeći planski dokumenti čija je izrada i donošenje započeta do dana stupanja na snagu Zakona a donijeti su do 14.04.2018. godine. Navedeni rok je izmjenama i dopunama Zakona dva puta produžavan, i to: do 01.10.2018. godine ("Sl. list CG" br. 44/18), odnosno, do 31.12.2018. godine("Sl. list CG" br. 63/18).

- Sekretarijat za prostorno planiranje i održivi razvoj, najčešće zbog toga što bespravni objekat nije izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima ili zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa na zemljištu na kojem je bespravni objekat sagrađen, je obustavljao postupak po zahtjevima za legalizaciju do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore.
- Skupština Opštine Ulcinj **nije donijela** Odluku o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte za vlasnike bespravnih objekata evidentiranih na orto-foto snimku za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju. U skladu sa čl. 168 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata visinu, način i kriterijume plaćanja godišnju naknadu za korišćenje prostora po m² bespravnog objekta donosi nadležni organ lokalne uprave uz prethodnu saglasnost Ministarstva.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji se odnose na legalizaciju bespravnih objekata, u saradnji sa nadležnim državnim organima (Ministarstvom održivog razvoja i turizma i Upravom za nekretnine), ažurira evidencije svih bespravno podignutih objekata, a naročito onih evidentiranih na orto-foto snimku za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa čl. 168 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata donese Odluku o godišnjoj naknadi za korišćenje prostora za bespravne objekte za vlasnike bespravnih objekata evidentiranih na orto-foto snimku za koje nije podnijet zahtjev za legalizaciju.

Naknade za korišćenje putnog zemljišta, račun 7147, planirane su u iznosu od 80.000,00€ a ostvarene u iznosu od 73.342,88€ ili 91,68% od planiranog iznosa. Račun 7147 nazvan je u glavnoj knjizi trezora: Naknade za korišćenje putnog zemljišta pored opštinskih nekategorisanih puteva, dok u Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština nosi naziv: Naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja.
Na računu 7147 - Naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja su proknjižene naknade za postavljene vodovode i cjevovode, naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa opštinskog i nekategorisanog puta i ostale naknade, koje je trebalo proknjižiti na računu 7148 - Naknade za puteve.

Na računu 7148-Naknade za puteve, prikazani su prihodi po osnovu godišnje naknade pri registraciji motornih vozila. Ovaj prihod je planiran u iznosu od 65.000,00€ a ostvaren u iznosu od 65.383,92€ ili 100,59% od planiranog iznosa. Ovo je ustupljeni prihod i uplaćuje se sa Centralnog računa državnog trezora. Zbog greške u knjiženju, račun 7148-Naknade za puteve umanjen je za 73.342,68€, a račun 7147-Naknada za održavanje i izgradnju lokalnih puteva uvećan za isti iznos.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština evidentiranje prihoda vrši na tačno propisanom računu.

Navedeni prihodi su ostvareni u skladu sa Odlukom o opštinskim i nekategorisanim putevima ("Sl.list CG - Opštinski propisi", br. 9/09) i Odlukom naknadama za korišćenje opštinskih puteva ("Sl. list CG" br. 38/12) kojom je utvrđena visina naknade za sva pravna i fizička lica koja koriste putno zemljište po nekom od osnova predviđenih odlukom.

Odlukom o naknadama za korišćenje opštinskih puteva propisuju se uslovi i način korišćenja putnog zemljišta koje pripada opštinskim i nekategorisanim putevima za: vanredni prevoz, postavljanje natpisa na putu i pored puta, zakup putnog zemljišta, zakup drugog zemljišta koje pripada upravljaču puta, postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telegrafskih i drugih vodova i sl. na opštinskim i nekategorisanim putevima, za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta i za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta.

Registar obveznika, zaduženje, evidencija o zaduženju i naplati ove naknade vodi se u Sekretarijatu za komunalnu djelatnost i zaštitu ambijenta. U 2018. godini evidencija se vodila ručno i u exel tabelama, dok se od 2019. godine vodi elektronska evidencija. Prema podacima Sekretarijata ukupno zaduženje po osnovu naknade za puteve, za 2018. godinu, iznosilo je 71.965,00€, a naplaćeno je 63.695,00€, tako da je na kraju godine ostao nenaplaćen iznos po ovom osnovu od 8.270,00€.

Evidentirani prihod, na računu 7147 u iznosu od 63.695,00€, ne odgovara iznosu proknjiženog prihoda u glavnoj knjizi trezora, gdje je prikazan u iznosu od 73.342,88€. Revizoru nije dato objašnjenje zbog čega je došlo do razlike u knjiženju, u iznosu od 9.647,88€.

Preporuka: Preporučuje se Opštini da evidenciju o zaduženju i naplati prihoda po osnovu naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva vodi organ opštine nadležan za poslove lokalnih prihoda i kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo evidentira sve obaveze i uplate.

Ostale naknade, račun 7149, planirane su u iznosu od 450.000,00€, a ostvarene u iznosu od 408.765,04€, odnosno 90,84% u odnosu na plan i prikazane su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2018		
			Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
	7149	Ostale naknade	450.000,00	408.765,04	90,84%
	71492	Naknade za privremenu lokaciju	350.000,00	305.916,62	87,40%
	71491	Ostale naknade	100.000,00	102.848,42	102,85%

Naknade za privremenu lokaciju račun 71492, planirane su u iznosu od 350.000,00€, a ostvarene u iznosu od 408.765,04€ ili 87,40% u odnosu na plan. Ove naknade se plaćaju u skladu sa Odlukom o utvrđivanju naknade za uređenje, korišćenje i privremeno korišćenje zemljišta u skladu sa planom privremenih objekata ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 13/13, 15/13 i 23/14). Naknada za uređenje, korišćenje i privremeno korišćenje zemljišta se sastoji od:

- zakupnine koja se plaća za zakup zemljišta radi postavljanja privremenih objekata na zemljištu u svojini opštine i
- naknade za postavljanje privremenih objekata na zemljištu u svojini opštine i privatnoj svojini.

Zakupnina koja se plaća za zakup zemljišta radi postavljanja privremenih objekata na zemljištu u svojini opštine u nadležnosti je Sekretarijata za zaštitu imovine.

Postupak davanja u zakup zemljišta pokreće se odlukom nadležnog organa, objavljivanjem javnog poziva. Komisija donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača, sa kojim se zaključuje ugovor o zakupu. Nakon toga zakupac vrši uplatu zakupnine za period od godinu dana.

Registar obveznika, evidencija o zaduženju i uplatama vodi se u Sekretarijatu za zaštitu imovine. U 2018. godini evidencija se vodila ručno i u exel tabelama, dok se od 2019. godine vodi elektronska evidencija. Prema podacima ovoga Sekretarijata, u 2018. godini je zaključeno 95 ugovora, sa pravnim i fizičkim licima, u ukupnom iznosu od 208.825,00€.

Naknada za postavljanje privremenih objekata na zemljištu u svojini opštine i privatnoj svojini u nadležnosti je Sekretarijata za komunalne djelatnosti i zaštitu ambijenta.

Registar obveznika, evidencija o zaduženju i uplatama ove naknade u 2018. godini vodila se u excel tabelama, dok je u 2019. godini uspostavljena elektronska evidencija. Prema podacima Sekretarijata, ukupno zaduženje za 2018. godinu iznosilo je 170.860,16€, naplaćeno je 163.017,81€, a na kraju godine je ostao dug od 7.842,35€.

Podaci o ostvarenim prihodima po osnovu naknade za privremenu lokaciju, evidentirani u Sekretarijatu za zaštitu imovine (208.825,00€) i Sekretarijatu za komunalne djelatnosti i zaštitu ambijenta (163.017,81€) u ukupnom iznosu od 371.842,81€ (208.825,00€ + 163.017,81€), ne slažu se sa prikazanim iznosom u glavnoj knjizi trezora od 305.916,62€. Iz Sekretarijata za budžet i finansije su objasnili da je za neke lokacije zakupnina zemljišta za postavljanje privremenih objekata isplaćena kao avans u toku 2017. godine, i ta sredstva su proknjižena kao prihod u 2017. godini, dok se kod sekretarijata vode kao realizacija za 2018. godinu.

Preporuka: Preporučuje se Opštini da evidenciju obveznika po osnovu naknade za privremenu lokaciju vodi organ opštine nadležan za poslove lokalnih prihoda i kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo evidentira sve obaveze i uplate.

Prihodi od posebne naknade račun 71491, planirani su u iznosu od 100.000,00€, a ostvarena u iznosu 102.848,42€ ili 102,85% u odnosu na plan. Posebna naknada se plaća u skladu sa članom 22 Zakona o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja ("Sl.l. CG", br. 56/16).

Naknadu plaćaju investitori, koji grade ili rekonstruišu objekte na Crnogorskom primorju, po stopi od 1% na predračunsku vrijednost investicije. Naknada ne može biti niža od 8 €/m^2 bruto građevinske površine objekta. Ova naknada je prihod budžeta Crne Gore, u iznosu od 80% i uplaćuje se društvu koje vrši djelatnost regionalnog vodosnabdijevanja. Ostalih 20% je prihod budžeta opštine, na čijoj se teritoriji realizuje investicija.

2.4.4. Ostali prihodi

Ostali prihodi planirani su u iznosu od 103.000,00€, a ostvareni u iznosu od 89.892,18€, odnosno 87,27% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
715		**Ostali prihodi**	**59.004,27**	**103.000,00**	**89.892,21**	**87,27%**
	7151	Prihodi od kapitala (zakupa poslovnog prostora)	5.927,55	8.000,00	5.496,00	68,70%
	7152	Novčane kazne koje izriču jedinice lokalne samouprave	20.564,05	37.000,00	29.758,13	80,43%
	7153	Prihodi koje organi ostvare vršenjem svoje djelatnosti	6.021,96	18.000,00	17.641,92	98,01%
	7155	Ostali prihodi	26.490,71	40.000,00	36.996,16	92,49%

Prihodi od kapitala, račun 7151 ostvareni su u iznosu od 5.496,00€, a odnose se na izdavanje u zakup opštinskog zemljišta za postavljanje objekata (Agenciji za elektronske komunikacije, Cedis-u i dr.).

Novčane kazne koje izriču jedinice lokalne uprave, račun 7152 ostvarene su u iznosu od 29.758,13€.

Prihodi od vršenja djelatnosti organa uprave, račun 7153 ostvareni su u iznosu od 17.641,92€. Prihodi se odnose na usluge Službe zaštite, za kontrolu protivpožarnih aparata, sa ostvarenim iznosom od 13.739,92€. Ostali iznos od 3.902,20€ prestavlja prihod od otkupa tenderske dokumentacije i drugih prihoda.

Ostali prihodi, račun 7155, ostvareni su u iznosu od 36.996,16€.

2.4.5. Primici od prodaje nefinansijske imovine

Primici od prodaje imovine planirani su u iznosu od 50.000,00€, a ostvareni u iznosu od 41.857,50€, ili 83,72% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2018		
			Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
		PRIMICI OD PRODAJE IMOVINE	**50.000,00**	**41.857,50**	**83,72%**
721		**Prihodi od prodaje nefinansijske imovine**	**50.000,00**	**41.857,50**	**83,72%**
	72112	Prodaja nepokretnosti u korist Budžeta Opštine	50.000,00	41.857,50	83,72%

Ostvareni prihodi se odnose na: prodaju nepokretnosti po osnovu sudske presude, po osnovu objavljenog javnog poziva i po osnovu prodaje radi dokompletiranja urbanističkih parcela.
Na osnovu presude za bespravno zauzeto zemljište izgradnjom objekta, opština je ostvarila prihod u iznosu od 19.500,00€.
Na osnovu Odluke Vlade o davanju prethodne saglasnosti za otuđenje nepokretnosti koje pripadaju Opštini Ulcinj, objavljenog javnog poziva za prenos prava svojine na građevinskom zemljištu, izvršenog izbora najpovoljnijeg ponuđača i zaključenog ugovora sa istim, ostvaren je prihod u iznosu od 7.767,50€.
Po osnovu odluka Skupštine Opštine o otkupu zemljišta radi dokompletiranja urbanističkih parcela ostvaren je prihod od 14.590,00€.

2.4.6. Sredstva prenesena iz prethodne godine

Sredstva prenesena iz prethodne godine prikazana su u sljedećoj tabeli :

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
732		**Sredstva prenesena iz prethodne godine**	**392.029,48**	**0,00**	**515.617,20**	**0,00%**
	7321	Sredstva prenesena iz prethodne godine	**392.029,48**	0,00	515.617,20	**0,00%**

Sredstva preostala iz Budžeta za 2017. godinu u iznosu od 515.617,20€ prenesena su u korist Budžeta za 2018. godinu kao početno stanje konsolidovanog računa trezora. Na kraju 2018. godine na računu je ostalo 147.857,60€. Revizijom je utvrđeno da su pravilno prikazana stanja gotovine na početku i kraju 2018. godine.

2.4.7. Donacije i transferi

Donacije i transferi planirani su u iznosu od 812.000,00€ a ostvareni su u iznosu od 779.451,60€, odnosno 95,99% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Realizacija prihoda	Plan prihoda	Realizacija prihoda	% realizacije
		DONACIJE I TRANSFERI	**1.963.689,92**	**822.000,00**	**779.451,60**	**94,82%**
741		**Donacije**	**722.570,92**	**50.000,00**	**52.145,00**	104,29%
	7411	Tekuće donacije	260.000,00	10.000,00	0,00	0,00%
	7412	Kapitalne donacije	462.570,92	40.000,00	52.145,00	130,36%
742		**Transferi**	**1.241.119,00**	**772.000,00**	**727.306,60**	**94,21%**
	7421	Transferi iz budžeta države-Uslovne dotacije	300.000,00	22.000,00	0,00	0,00%
	7426	Transferi od Egalizacionog fonda	941.119,00	750.000,00	727.306,60	96,97%

Kapitalne donacije, račun 7412 prikazan je prihod u iznosu od 52.145,00€, koji se odnosi na uplate Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ministarstvo je u skladu s linijom Agrobudžeta 2.3.2 Obnova i razvoj sela i izgradnja infrastrukture, donijelo odluku o podršci projekta: Sanacija puta od mosta do ušća rijeke Bojane, u iznosu od 5.000,00€. U skladu s ovom linijom Ministarstvo je podržalo i projekat: Sanacija lokalnog puta u naselju Gornji Rastiš, u iznosu od 17.145,00€. Za učešće u finansiranju vodovoda u naselju Brajše uplaćeno je 30.000,00€.

Opština je prihod od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u iznosu od 52.145,00€ evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7412 – Kapitalne donacije, umjesto na računu 7421 - Transferi od budžeta

Crne Gore i na taj način umanjila račun transfera za 52.145,00€ , a za isti iznos uvećala račun 7412-Kapitalne donacije.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština pravilno evidentira prihode, na tačno propisane račune.

Transferi od Egalizacionog fonda, račun 7426 - Shodno članu 29. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, ujednačavanje finansiranja opština vrši se preko Egalizacionog fonda. Sredstva Egalizacionog fonda obezbjeđuju se iz sljedećih prihoda: poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 11% od ostvarenih prihoda po tom osnovu, poreza na promet nepokretnosti u visini od 10% od ostvarenih prihoda po tom osnovu, poreza na upotrebu motornih vozila, plovnih objekata i letilica u visini od 100% ostvarenih prihoda po tom osnovu i Koncesionih naknada od igara na sreću u visini 40% prihoda po tom osnovu. Raspodjela sredstava Fonda vrši se u skladu sa čl. 31. Zakona o finansiranju lokalne samouprave u srazmjeri: 60% sredstava na osnovu fiskalnog kapaciteta opštine i 40% na osnovu budžetskih potreba.

Na osnovu utvrđenog plana akontativne raspodjele sredstava iz Egalizacionog fonda, Ministarstvo finansija je opštini dostavljalo Pregled opredijeljenih sredstava po mjesecima. U postupku revizije dostavljeni su na uvid pregledi za svih 12 mjeseci 2018. godine, a u istim je prikazan iznos opredijeljenih sredstava po mjesecima, kao i iznos sredstava koji se odnosi na plaćanja obaveza, po ugovorima o cesiji i po osnovu vraćanja pozajmica Egalizacionom fondu.
Prema evidenciji Opštine, Transferi od Egalizacionog fonda planirani su u iznosu od 750.000,00€ a ostvareni u iznosu od 727.306,60€ ili 96,97% u odnosu na plan. Planom privremene akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda opštinama za 2018. godinu ("Sl. list CG" br. 2/18), za Opštinu Ulcinj planirano je 870,212.00€ dok je Rješenjem o konačnoj raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda opštinama za 2018. godinu ("Sl. list CG" br. 2/19), Opštini Ulcinj raspoređeno 975.718,00€.

Revizijom je utvrdjeno da je Opštini Ulcinj u 2018. godini uplaćeno iz Egalizacionog fonda, za tu godinu, 851.643,60€. Osim ovoga, na početku godine (16.01.2018. godine) uplaćeno je 16.078,00€, na ime dijela obaveze za decembar 2017. godine. Po konačnoj raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda za 2017. godinu, Opštini Ulcinj je raspoređen iznos od 59.585,00€ i za taj iznos je umanjena pozajmica od Egalizacionog fonda, pa je i ovaj iznos uračunat u prihode za 2018. godinu. Tako se dolazi do iznosa ukupno uplaćenih sredstava za 2018. godinu od 927.306,60€ (851.643,60€ + 59.585,00€ + 16.078,00€ = 927.306,60€).
Od uplaćenog iznosa od 851.643,60€, na Glavni račun trezora opštine uplaćeno je 98.886,00€. Po osnovu ugovora o cesiji broj: 01-11121/1 Investiciono razvojnom fondu je uplaćeno 87.381,48€, dok je po ugovoru o cesiji broj: 01-18460/1 Erste banci vraćen iznos od 524.961,12€. Od uplata u 2018. godini obustavljen je iznos od 140.415,00€ po osnovu vraćanja pozajmica Egalizacionom fondu.

Prihodi od Egalizacionog fonda, u 2018. godini, ostvareni su u iznosu od 927.306,60€, a u glavnoj knjizi trezora, na računu 7426 evidentiran je iznos od 727.306,60€.

Razlika od 200.000,00€ odnosi se na obustavljene iznose po osnovu vraćanja pozajmica Egalizacionom fondu, koje je trebalo proknjižiti kao prihode na pomenutom računu. To su iznosi: 140.415,00€ (opredijeljena sredstava za 2018. godinu) i iznos od 59.585,00€ (po konačnoj raspodjeli sredstava za 2017. godinu). Vraćene pozajmice nijesu proknjižene kao rashodi na računu 4611- Pozajmice i krediti.
Zbog navedenog umanjen je krajnji saldo računa 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda, za 200.000,00€ i računa 4611- Pozajmice i krediti, za isti iznos.

Preporuka: Opština treba da obustavljene iznose po osnovu povraćaja pozajmica Egalizacionom fondu evidentira kao prihod na računu 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda, a zatim kao rashod na računu 4611- Pozajmice i krediti.

2.4.8. Pozajmice i krediti

Pozajmice i krediti bili su planirani prvobitnom Odlukom o Budžetu Opštine za 2018. godinu u iznosu od 5.000.000,00€, ali s obzirom da u 2018. godini nije došlo do realizacije isti su rebalansom budžeta svedeni na 0.

2.5. Izdaci

Izdaci Opštine Ulcinj za 2018. godinu prvobitno su planirani u iznosu od 15.236.000,00€ a izmjenama i domunama Odluke o Budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu usvojenoj na sjednici Skupštine Opštine Ulcinj dana 27.12.2018. godine iznos ukupnih primitaka i izdataka od 15.236.000,00€ zamijenjen je iznosom od 6.459.500,00€. Izvršenje Budžeta iznosilo je 6.859.550,45, odnosno 106,19% u odnosu na plan i prikazano je u sljedećoj tabeli:

Opština Ulcinj								
Ekonomska klasifikacija				Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
					Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
4				IZDACI	6.243.155,26	4.518.822,11	6.859.550,45	151,80%
	41			TEKUĆI IZDACI	2.242.004,09	1.312.846,11	2.250.530,09	171,42%
		411		Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	1.146.849,00	2.231.534,00	1.312.846,11	58,83%
			4111	Neto zarade	1.135.056,83	1.298.098,00	1.297.236,06	99,93%
			4112	Porez na zarade	10.435,62	182.171,00	13.779,79	7,56%
			4113	Doprinosi na teret zaposlenog	0,00	467.484,00		0,00%
			4114	Doprinosi na teret poslodavca	0,00	260.089,00		0,00%
			4115	Opštinski prirez	1.356,73	23.692,00	1.830,06	7,72%
		412		Ostala lična primanja	70.187,00	77.650,00	79.594,29	102,50%
			4126	Naknade skupštinskim odbornicima	34.065,00	59.000,00	59.249,52	100,42%
			4127	Ostale naknade	36.122,16	18.650,00	20.344,77	109,09%
		413		Rashodi za materijal	300.730,00	302.750,00	291.351,69	96,24%
			4131	Administrativni materijal	26.705,07	21.400,00	18.519,58	86,54%
			4133	Materijal za posebne namjene	35.905,31	18.850,00	14.310,85	75,92%
			4134	Rashodi za energiju	207.633,45	229.200,00	226.857,76	98,98%
			4135	Rashodi za gorivo	29.660,00	32.000,00	31.585,00	98,70%
			4139	Ostali rashodi za materijal	826,40	1.300,00	78,50	6,04%
		414		Rashodi za usluge	246.439,20	207.000,00	169.366,37	81,82%
			4141	Službena putovanja	32.689,19	20.900,00	13.790,10	65,98%
			4142	Reprezentacija	25.474,19	21.200,00	13.908,91	65,61%
			4143	Komunikacione usluge	14.987,10	18.300,00	15.902,57	86,90%
			4144	Bankarske usluge	11.503,77	10.000,00	9.513,60	95,14%
			4145	Usluge prevoza	0,00	400,00	0,00	0,00%
			4146	Advokatske, notarske i pravne usluge	3.034,92	3.900,00	2.882,50	73,91%
			4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	104.974,30	88.500,00	78.789,63	89,03%
			4148	Usluge stručnog usavršavanja	2.717,40	1.000,00	425,00	42,50%
			4149	Ostale usluge	51.058,33	42.800,00	34.154,06	79,80%
		415		Rashodi za tekuće održavanje	128.653,99	125.550,00	102.994,60	82,03%
			4151	Tekuće održavanje javne infrastrukture	101.363,67	91.550,00	71.227,81	77,80%
			4152	Tekuće održavanje građevinskih objekata	10.858,01	13.000,00	11.394,85	87,65%
			4153	Tekuće održavanje opreme	16.432,31	21.000,00	20.371,94	97,01%
		416		Kamate	159.678,00	145.000,00	151.879,07	104,74%
			4161	Kamate rezidentima	159.678,00	145.000,00	151.879,07	104,74%
		417		Renta	10.300,00	9.200,00	8.300,00	90,22%
			4171	Zakup objekata	10.300,00	9.200,00	8.300,00	90,22%
		418		Subvencije	4.748,90	5.500,00	2.700,00	49,09%
			4181	Subvencije za proizvodnju	0,00	5.500,00	2.700,00	49,09%
		419		Ostali izdaci	184.718,00	149.300,00	131.497,96	88,08%
			4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	150,00	100.700,00	95.221,89	94,56%
			4192	Troškovi sudskih postupaka	0,00	10.000,00	14.413,04	144,13%
			4193	Izrada i održavanje softvera	4.220,36	10.300,00	5.778,10	56,10%
			4194	Osiguranje imovine i lica	7.544,32	7.100,00	6.084,93	85,70%
			4195	Kontribucije za članstvo u domaćim i međunarodnim organizacijama	0,00	500,00	0,00	0,00%
			4196	Komunalne naknade	86.333,32	20.000,00	10.000,00	50,00%
			4199	Ostalo	86.619,66	700,00	0,00	0,00%
	42			TRANSFERI ZA SOCIJALNU ZAŠTITU	882,00	500,00	0,00	0,00%
	43			TRANSFERI INSTITUCIJAMA		666.400,00	655.013,72	98,29%
		431		Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	266.413,00	315.300,00	302.488,48	95,94%
			4312	Transferi obrazovanju	0,00	8.000,00	4.564,20	57,05%
			4313	Transferi institucijama kulture i sporta	166.334,91	184.500,00	189.870,00	102,91%
			4314	Transferi nevladinim organizacijama	13.750,00	15.000,00	12.048,28	80,32%
			4315	Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima	44.303,70	62.000,00	49.472,37	79,79%
			4316	Transferi za jednokratne socijalne pomoći	12.060,00	12.000,00	14.260,00	118,83%
			4318	Ostali transferi pojedincima	80,00	10.500,00	8.148,23	77,60%
			4319	Ostali transferi institucijama	29.884,00	23.000,00	24.125,40	104,89%
		432		Ostali tansferi	489.222,24	351.140,00	352.525,24	100,39%
			4326	Transferi javnim preduzećima	489.222,24	351.140,00	352.525,24	100,39%
	44			KAPITALNI IZDACI	622.970,61	950.000,00	816.513,82	85,95%
		441		Kapitalni izdaci	622.970,61	950.000,00	816.513,82	85,95%
			4412	Izdaci za lokalnu infrastrukturu	562.413,56	819.940,00	698.738,82	85,22%
			4413	Izdaci za građevinske objekte	42.062,07	54.810,00	54.809,78	100,00%
			4414	Izdaci za uređenje zemljišta	0,00			
			4415	Izdaci za opremu	18.494,98	0,00	0,00	#DIV/0!
			4416	Izdaci za investiciono održavanje	0,00	75.250,00	62.965,22	83,67%
			4419	Ostali kapitalni izdaci	0,00			
	45			POZAJMICE I KREDITI	0,00	0,00	0,00	
	46			OTPLATA DUGOVA	3.377.298,56	1.557.076,00	3.131.897,32	201,14%
		461		Otplata duga	431.617,07	485.000,00	510.706,33	105,30%
			4611	Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima	431.617,07	485.000,00	510.706,33	105,30%
		462		Otplata garancija	100.000,00	0,00	0,00	#DIV/0!
			4621	Otplata garancija u zemlji	100.000,00	0,00	0,00	#DIV/0!
		463		Otplata obaveza iz prethodnog perioda	2.845.681,49	1.072.076,00	2.621.190,99	244,50%
			4631	Obaveze iz prethodnog perioda	2.845.681,49	1.072.076,00	2.621.190,99	244,50%
	47			REZERVE	0,00	32.000,00	5.595,50	17,49%
		471		Tekuća budžetska rezerva	0,00	12.000,00	5.595,50	46,63%
		472		Stalna budžetska rezerva	0,00	20.000,00	0,00	0,00%

Struktura izdataka je sljedeća:
- tekući izdaci (41) - iznos od 2.250.530,09€, odnosno 32,80% ukupno ostvarenih izdataka,
- transferi za socijalnu zaštitu (42) – prvobitno su planirani u iznosu od 82.000,00€, rebalansom budžeta su smanjeni na iznos od 500,00€, međutim na ovoj poziciji nije bilo izvršenja.
- transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru (43) - iznos od 655.013,72€, odnosno 9,54% ostvarenih izdataka,
- kapitalni izdaci (44) - iznos od 816.513,82€, odnosno 11,90% ostvarenih izdataka,
- otplata dugova (46) - iznos od 3.131.897,32€, odnosno 45,65% ostvarenih izdataka i
- sredstva rezervi (47) - iznos od 5.595,50€, odnosno 0,81% ostvarenih izdataka.

2.5.1. Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca (411)

Na računu 411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca, Odlukom o budžetu za 2018. Godinu planirani su izdaci u iznosu od 2.231.534,00€, a realizovani u iznosu od 1.312.846,11€, odnosno 58,83% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
411		Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	1.146.849,00	2.231.534,00	1.312.846,11	58,83%
	4111	Neto zarade	1.135.056,83	1.298.098,00	1.297.236,06	99,93%
	4112	Porez na zarade	10.435,62	182.171,00	13.779,79	7,56%
	4113	Doprinosi na teret zaposlenog	0,00	467.484,00		0,00%
	4114	Doprinosi na teret poslodavca	0,00	260.089,00		0,00%
	4115	Opštinski prirez	1.356,73	23.692,00	1.830,06	7,72%

Obračun zarada i naknada za zarade vrši Samostalni referent – za poslove blagajne. Spisak prisutnosti zaposlenih dostavlja se samostalnom referentu – za poslove blagajne, potpisan od strane rukovodilaca za svoje organizacione jedinice. Spisak sadrži podatke o broju dana provedenih na radu (redovan, prekovremeni, noćni rad...), bolovanju, godišnjem odmoru i sl. Obračun zarada se vrši u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Odlukom o zaradama lokalnih funkcionera u opštini Ulcinj i Odlukom o zaradama lokalnih službenika i namještenika u opštini Ulcinj. Zarade zaposlenih se obračunavaju primjenom startnog dijlela zarade (63,00€), koeficijenta složenosti na obračunsku vrijednost koeficijenta (90,00€) na osnovu prosječnog broja sati (176). Uvećanje zarada zaposlenih po osnovu rada noću, prekovremenih sati i rada u vrijeme državnih i vjerskih praznika, vršeno je na osnovu evidencije rukovodilaca organizacionih jedinica. Kontrolu obračuna zarada vrši Savjetnik I za unutrašnju finansijsku kontrolu. Obračunske liste ovjeravaju Sekretar Sekretarijata za budžet i finansije i obračunski radnik tj. Samostalni referent – za poslove blagajne. Izuzev zbirne obračunske liste, navedena lica ovjeravaju i isplatne liste po bankama.
Opština je 05.02.2015. godine potpisala Protokol o izmirenju duga po osnovu poreskih obaveza dospijelih na dan 31.12.2014. godine gdje je preuzela dugovanja javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač. Dug je reprogramiran na 20 godina i dospijeva u utvrđenim mjesečnim anuitetima za plaćanje 2035. godine.

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

U toku 2018. godine isplaćene su neto zarade za 11 mjeseci 2018. godine i zaostale neto zarade za oktobar, novembar i decembar 2017. godine, ali ne porez i doprinosi za tekući period kako je propisano zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Neto zarade za decembar mjesec 2018. godine su realizovane u toku 2019. godine. Opština je donijela Internu proceduru za obračun i isplatu zarada 19.03.2019. godine (br. 01-439/19).

- Opština od 2015. godine nije redovno izmirivala obaveze po osnovu bruto zarada. Do marta 2019. godine su redovno isplaćivane sve rate po Protokolu, ali ne i tekuće obaveze po istom osnovu. Do 31.12.2018. godine su izmirene sve obaveze iz 2015. godine kao i obaveze zaključno sa zaradom iz maja 2016. godine. Poreska uprava je u decembru 2018. godine obavijestila Opštinu putem dopisa br 03/1-25057/1-18 da mora

da izmiruje sve tekuće obaveze za poreze i doprinose za svaku isplaćenu zaradu u 2019. godini, kao i kvartalno po jednu zaostalu poresku obavezu iz ranijeg perioda.

- Prekovremeni rad zaposlenih nije iznosio preko 10 časova nedeljno, ali nije postojala pisana odluka za odobravanje istog. Opština je 06.06.2018. godine donijela Odluku o zabrani prekovremenog rada bez pisane saglasnosti Predsjednika Opštine po kojoj su samo 3 zaposlena imala saglasnost u toku 2018. godine.

- Sa pozicija 4112 – porez na zarade i 4115 – prirez na porez su isplaćeni porez u iznosu od 13.779,79 i prirez u iznosu od 1.830,26€ po osnovu ugovora o djelu, ugovora o povremenim i privremenim poslovima, naknada za rad odbornika i članove komisija, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj kasifikaciji, jer je iste trebalo knjižiti na 412 – Ostala lična primanja i 419 – Ostali izdaci. Sa pozicija 4113 – doprinosi na teret zaposlenog i 4114 – doprinosi na teret poslodavca nije izvršena nijedna transakcija u toku 2018. godine tj. **nije izmirena nijedna poreska obaveza za isplaćene zarade u toj godini**.

Neizmirene obaveze za bruto zarade prikazane su sljedećim tabelama:

Na dan 31.12.2018. godine	obračun 2016 BRUTO	izmirene neto zarade 2016	izmireni porez doprinosi i prirez 2016	nezmirene obaveze 2016	obračun 2017 BRUTO	izmirene neto zarade 2017	izmireni porez doprinosi i prirez 2017	nezmirene obaveze 2017	obračun 2018 BRUTO	izmirene neto zarade 2018	izmireni porez doprinosi i prirez 2018	nezmirene obaveze 2018
januar	176,895.74	103,195.16	73,680.58	20.00	206,834.25	120,113.96		86,720.29	219,387.54	127,342.11		92,045.43
februar	181,808.77	105,836.61	75,952.16	20.00	206,131.10	120,029.67		86,101.43	205,966.84	119,697.35		86,269.49
mart	186,489.15	108,644.66	77,824.49	20.00	208,103.71	121,092.59		87,011.12	200,125.03	116,397.14		83,727.89
april	189,015.50	110,160.02	78,835.48	20.00	205,832.19	119,752.38		86,079.81	184,697.28	107,570.85		77,126.43
maj	205,555.86	119,575.40	85,815.46	165.00	211,539.59	122,876.62		88,662.97	190,349.45	110,707.36		79,642.09
jun	197,500.69	115,248.67		82,252.02	216,421.10	125,866.83		90,554.27	184,265.78	107,417.48		76,848.30
jul	198,566.49	115,940.84		82,625.65	230,753.76	133,909.30		96,844.46	209,196.32	121,485.16		87,711.16
avgust	199,474.90	116,319.84		83,155.06	228,974.29	132,804.95		96,169.34	222,220.77	129,151.51		93,069.26
septembar	206,317.29	120,170.46		86,146.83	231,900.91	134,610.53		97,290.38	199,435.21	116,097.10		83,338.11
otombar	211,884.51	123,189.82		88,694.69	227,088.04	132,492.40		94,595.64	207,388.59	120,418.27		86,970.32
novembar	211,036.56	122,768.49		88,268.07	224,602.62	131,318.83		93,283.79	207,815.28	120,810.32		87,004.96
decembar	213,144.18	124,008.05		89,136.13	231,257.20	135,306.23		95,950.97	202,955.06			202,955.06
ukupno	2,377,689.64	1,385,058.02	392,108.17	**600,523.45**	2,629,438.76	1,530,174.29	-	**1,099,264.47**	2,433,803.15	1,297,094.65	-	**1,136,708.50**

Neizmirene obaveze po osnovu obračuna bruto zarada	**2,836,496.42**
Naknadno plaćeni porez i doprinosi za lica koja su stekla pravo na penziju	**168,785.83**
Neizmirene obaveze za bruto zarade na dan 31.12.2018. godine	**2,667,710.59**

Kao što je prikazano u tabeli neizmireni porez, doprinosi i prirez po godinama iznose:

- za 2016 godinu nisu plaćeni za period od 06-12. i iznose 600,523.45€
- za 2017 godinu nisu plaćeni za period od 01-12. i iznose 1,099,264.47€

za 2018 godinu nisu plaćeni za period od 01-12. i iznose 1,136,708.50€ (uključujući i neto zaradu za decembar mjesec)

Za zaposlene koji su u periodu od 2016 do 2018 ostvarili pravo na penziju, po osnovu sporazuma sa Agencijom za mirno rješavanje sporova, plaćen je dio obaveza za poreze i doprinose i prirez za taj period i on iznosi 168.785,83€ do 31.12.2018. godine. Stoga, ukupna dugovanja za bruto zarade na dan 31.12.2018. godine iznose 2.667.710,59 €.

- Obzirom na kašnjenje zarada zaposlenima, evidentirana je isplata akontacija neto zarada pojedinim zaposlenima u iznosu od 17.300,00€ za 2017. godinu i 5.100,00€ za 2018. godinu.

- Radi sanacije deficita budžeta lokalne samouprave, zaposlenima čiji je koeficijent za utvrđivanje zarade veći od 4.10, osnovna zarada trebala je da se umanji za 1% u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u periodu od dana stupanja na snagu zakona do 31. decembra 2018. godine.
Opština je donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o zaradama lokalnih funkcionera u opštini Ulcinj („Sl. list CG – opštinski propisi“ br. 27/18 od 27.07.2018. godine) kojom su shodno čl. 23 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru umanjeni koeficijenti: Predsjedniku Opštine, Predsjedniku Skupštine, Potpredsjedniku Opštine i Glavnom administratoru. Takođe, Opština je u istom Službenom listu objavila i Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o zaradama lokalnih službenika i namještenika u opštini Ulcinj kojom su shodno čl. 23 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru umanjeni koeficijenti visokom rukovodnom kadru: sekretarima Sekretarijata, sekretaru Skupštine,rukovodiocima posebnih i stručnih službi (direktor Direkcije, Direktor Uprava, menadžer) i pomoćnicima starješina organa lokalne uprave.

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, čl. 10 je određeno da prilikom planiranja budžeta, lokalna samouprava čije obaveze po osnovu otplate hartija od vrijednosti, kredita, garancija i poreza i doprinosa prelaze 10% tekućih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, dužna je da smanji sredstva za zarade za 10%, osim lokalna samouprava koja uredno izmiruje sve svoje obaveze. Opština nije redovno izmirivala obaveze po osnovu bruto zarada zaposlenih (tekuće obaveze i obaveze po reprogramu) pa je izvršenje budžeta na poziciji 411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca iznosilo 1.312.846,11€, odnosno 58,83% od plana. Takođe, Opština **nije**, shodno Ugovoru o reprogramu poreskog duga, **polugodišnje izvještavala** Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija o rješavanju viška zaposlenih.

Preporuka: Opština treba da obezbijedi punu primjenu čl. 10 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Ugovora o reprogramu Poreskog duga zaključenog sa Ministarstvom finansija.

2.5.2. Ostala lična primanja

Na računu 412 – Ostala lična primanja, Odlukom o budžetu za 2018. godinu, planirani su izdaci u iznosu od 77.650,00€, a tokom godine je realizovan iznos od 79.594,29€, odnosno 102,50% od plana, što je i prikazano u tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
412		Ostala lična primanja	70.187,00	77.650,00	79.594,29	102,50%
	4126	Naknade skupštinskim odbornicima	34.065,00	59.000,00	59.249,52	100,42%
	4127	Ostale naknade	36.122,16	18.650,00	20.344,77	109,09%

Tokom 2018. godine Opština je u okviru grupe računa 412 vršila isplatu:

- naknada za neiskorišćeni godišnji odmor,
- naknada za rad članovima komisija,
- naknada za rad odbornika u Skupštini Opštine Ulcinj,
- pomoć zaposlenima u slučaju bolesti i smrti člana porodice,
- poklon zaposlenim ženama u Opštini povodom 8. marta.

Sa pozicije 4126 – Naknade skupštinskim odbornicima isplaćivane su mjesečne neto naknade za rad odbornika i dnevnice za prisustvovanje sjednicama u Skupštini Opštine Ulcinj na osnovu interne Odluke br. 02 – 23 od 23.12.2008. godine. Po toj odluci mjesečna naknada za rad odbornika iznosi 150,00€, naknada za prisustvovanje sjednici Skupštine 15,00€, naknada za prisustvovanje sjednici radnih tijela 30,00€ i naknada za učestvovanje pri sklapanju braka 18,00€ . Skupština opštine Ulcinj ima 33 odbornika i za svaki mjesec se podnosi izvještaj koji sadrži spisak odbornika, broj i datum održanih sjednica i spisak prisutnih odbornika za svaku sjednicu. U toku godine je potrošeno 59,249.52€ što premašuje planirani budžet za pomenute naknade, uzimajući u obzir i činjenicu da nisu isplaćene sve obaveze po istom osnovu na ovoj poziciji. Međutim, Odlukom o naknadi za rad odbornika u Skupštini opštine Ulcinj („Sl. list RCG – opštinski propisi“ br.17/07 od 09.05.2007, „Sl. list CG – opštinski propisi“ br. 18/08 od 19.06.2008. godine) naknada za obavljanje odborničke funkcije utvrđena je u iznosu od 100€ mjesečno.

Skupština opštine Ulcinj je donijela Odluku o određivanju naknada za rad odbornika i drugih lica koje bira i imenuje Skupština opštine Ulcinj („Sl. list CG – opštinski propisi“ br. 42/18 od 23.11.2018. godine) kojom je u čl. 13. određeno da donošenjem iste „prestaje da važi Odluka o određivanju nadoknada odbornicima u Skupštine opštine Ulcinj („Sl. list RCG – opštinski propisi“ broj 17/07, 18/08)“.

Na osnovu navedenog proizilazi da je Opština na osnovu interne odluke br: 02 – 23 od 23.12.2008. godine u prethodnom periodu isplaćivala mjesečne naknade za obavljanje odborničke funkcije u iznosu većem za 50€ mjesečno od iznosa koji je predviđen Odlukom o naknadi za rad odbornika u Skupštini opštine Ulcinj objavljenoj u „Sl. list RCG – opštinski propisi“ br.17/07 od 09.05.2007, „Sl. list CG – opštinski propisi“ br. 18/08 od 19.06.2008. godine.

- Mjesečne i dnevne naknade odbornicima su isplaćene za 11 mjeseci 2018. godine u bruto iznosu. Međutim porez i prirez za pomenute naknade nisu plaćeni sa pozicije ostalih naknada, već sa bruto zarada (4112 i 4115) što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet CG i budžete opština. Iznos od 5.421,65€ koliko iznosi obračun za decembar 2018. godine ostaje kao neizmirena obaveza za pomenuti period.

2.5.3. Rashodi za materijal

Na računu 413 - Rashodi za materijal su Odlukom o budžetu za 2018. godinu planirani izdaci u iznosu od 302.750,00€ a realizovani u iznosu od 291.351,69€, odnosno sa 96,24% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
413		**Rashodi za materijal**	**300.730,00**	**302.750,00**	**291.351,69**	**96,24%**
	4131	Administrativni materijal	26.705,07	21.400,00	18.519,58	86,54%
	4133	Materijal za posebne namjene	35.905,31	18.850,00	14.310,85	75,92%
	4134	Rashodi za energiju	207.633,45	229.200,00	226.857,76	98,98%
	4135	Rashodi za gorivo	29.660,00	32.000,00	31.585,00	98,70%
	4139	Ostali rashodi za materijal	826,40	1.300,00	78,50	6,04%

- **Rashodi za administrativni materijal (4131)** odnose se na: *nabavku kancelarijskog materijala* u iznosu od 13.750,74€ ("Kasteks" - 7.818,46€ na osnovu zaključenog ugovora i sprovedenog postupka javne nabavke, "D-photo trade" - 268,94€); *nabavku sitnog inventara* u iznosu od 226,46€ i *nabavku radne odjeće* u iznosu od 4.542,38€ ("Vatrooprema" - iznos od 3.869,58€ shodno zaključenom ugovoru).
- **Rashodi za materijal za posebne namjene (4133)** odnose se na: *nabavku publikacija, časopisa i glasila* u iznosu od 9.561,60€ ("Dnevne novine" - 1.815,00€, "Nova pobjeda" - 943,80€ i NVO "Ul info" - 300,00€) i *nabavku materijala za posebne namjene* u iznosu od 4.749,25€ ("Vatrooprema" – nabavka vatrogasnih crijeva shodno zaključenom ugovoru).
- **Rashodi za energiju (4134)** u iznosu od 226.857,76€ odnosi se na račune za isporučenu električnu energiju. Opština i "Elektroprivrede Crne Gore" su zaključile Sporazum o izvršavanju obaveza po osnovu duga za električnu energiju. Navedenim sporazumom je utvrđeno da Opština za utrošenu električnu energiju duguje 226.450,78€, i da će se 30% ukupnog duga u iznosu od 67.935,23€ izmiriti u 30 jednakih mjesečnih rata od po 2.264,50€ uz obavezno plaćanje tekućih mjesečnih računa. Shodno Sporazumu, Opština je plaćala cjelokupan iznos računa, s tim da je iznose mjesečnih računa evidentirala na rashodima za energiju (4134), a ugovoreni iznos rate na računu 463 - otplata obaveza iz prethodnog perioda.
- **Rashodi za gorivo (4135)** u iznosu od 31.585,00€ odnose se na fakture za nabavku goriva, shodno sprovedenim postupcima javne nabavke i zaključenim ugovorima sa dobavljačima "Jugopetrol" i "Kalamper".

2.5.4. Rashodi za usluge

Na računu 414 - Rashodi za usluge planirani su izdaci u iznosu od 207.000,00€ a realizovani u iznosu od 169.366,37€, odnosno sa 81,82% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
414		**Rashodi za usluge**	**246.439,20**	**207.000,00**	**169.366,37**	**81,82%**
	4141	Službena putovanja	32.689,19	20.900,00	13.790,10	65,98%
	4142	Reprezentacija	25.474,19	21.200,00	13.908,91	65,61%
	4143	Komunikacione usluge	14.987,10	18.300,00	15.902,57	86,90%
	4144	Bankarske usluge	11.503,77	10.000,00	9.513,60	95,14%
	4145	Usluge prevoza	0,00	400,00	0,00	0,00%
	4146	Advokatske, notarske i pravne usluge	3.034,92	3.900,00	2.882,50	73,91%
	4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	104.974,30	88.500,00	78.789,63	89,03%
	4148	Usluge stručnog usavršavanja	2.717,40	1.000,00	425,00	42,50%
	4149	Ostale usluge	51.058,33	42.800,00	34.154,06	79,80%

Najveći izdaci odnose se na konsultantske usluge projekti i studije koji su realizovani u iznosu od 88.500,00€ i ostale usluge koje su realizovane u iznosu od 42.800,00€.

Službena putovanja, račun 4141**,** realizovana su u iznosu od 13.790,10€, odnosno 65.98% u odnosu na tekući budžet. U Opštini nije postojala interna procedura o troškovima službenih putovanja do 19.03.2019. godine[11]. Troškovi službenog puta se nadoknađuju u skladu sa Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnm sektoru.[12] Obračun troškova službenih putovanja dužan je da izvrši ovlašćeni službenik Samostalni referent – likvidator koji isplatu akontacija vrši preko računa.

- Nalog za službeni put se ne izdaje prije samog putovanja, iako se za ista isplaćuju akontacije koje nisu prikazane u glavnoj knjizi, ali postoje u izvodima banke. Nalog za službeni put se izdaje i zavodi u arhivi po povratku zaposlenog sa puta, kada se vrši obračun. U glavnoj knjizi je evidentirano svega 1.700,50€ na ime akontacija. Obzirom da se isplata vrši preko računa, nastao je problem u evidenciji samih troškova, jer se ne vrši knjiženje povraćaja novca, iako postoje dokazi uplata zaposlenih po osnovu povraćaja dnevnica. Povezuje se po nekoliko naloga za službeni put čak iz 2017. godine i tako usklađuju isplaćene dnevnice i date akontacije.[13] Tako za putni nalog za koji je isplaćena akontacija od 500,00€, a čiji konačni obračun iznosi 381,50€, u glavnoj knjizi je proknjižen iznos dnevnica od 381,50€, a ostatak od 118,50€ evidentiran je na poziciji 4631 – obaveze iz prethodnog perioda i priloženi su putni nalozi iz 2017. godine[14]

- Prilikom putovanja u inostranstvo nije vršen pravilan obračun putnih troškova. U skladu sa Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru, ako se za službeno putovanje koristi avion, dnevnica se obračunava od časa polaska aviona sa posljednjeg aerodroma u zemlji do časa povratka na prvi aerodrom u zemlji. U Opštini se za ovakva putovanja koristio obračun dnevnice od momenta polaska zaposlenog do aerodroma i njegovog povratka do mjesta prebivališta. Takođe je evidentiran obračun reprezentacije uz putne naloge iako su za ista putovanja isplaćene pune dnevnice, što nije u skladu sa Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru. Isto tako, uz veći broj putnih naloga nema originalnih računa koji potvrđuju pravilan obračun.

- Obračun putnih naloga se ne vrši u roku od tri dana sa povratka sa službenog putovanja u zemlji, odnosno sedam dana od dana povratka iz inostranstva, već mnogo kasnije. Ustanovljeno je takođe da se pojedinim zaposlenima koji na vrijeme ne izvrše povraćaj sredstava od dnevnica, taj iznos oduzima od zarade. A isto tako nekim zaposlenima se na vrijeme ne isplaćuju troškovi nastali po osnovu službenih putovanja, čak i za period od nekoliko mjeseci.[15]

Preporuka: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru i Interne procedura o troškovima službenih putovanja.

Troškovi reprezentacije, račun 4142**,** realizovani su iznosu od 13.908,91€ što čini 65,61% u odnosu na tekući budžet i obuhvata isplate dobavljačima po osnovu izvršenih ugostiteljskih usluga. Evidentirane su kompenzacije sa dobavljačima Pro Caffe doo Ulcinj i Sport City Ulcinj. Najveći rashodi odnose se na dobavljača Fati d.o.o. Restoran Evropa u iznosu od 1.930,52€ i dobavljača V.P. Euro d.o.o. u iznosu od 1.411,10€.

Revizijom je utvrđeno:

- Isplate su izvršene na osnovu računa uz koji je priložen i fiskalni isječak.
- Opština **nema** interno uputstvo o pravu korišćenja reprezentacije ali na postojećim fakturama se uredno nalazi saglasnost ovlašćenih osoba o potrošnji istih i dozvoli za njihovo plaćanje.

Komunikacione usluge, račun 4143, realizovane su u iznosu od 15.902,57€ odnosno 86,90% u odnosu na tekući budžet, odnose se na potrošnju fiksne i mobilne telefonije, kao i poštanskih usluga. Opština je donijela Internu procedura za upotrebu službenih telefona br. 01-439/19 od 19.03.2019. godine.

[11] Interna procedura za ostvarivanje prava na nadoknadu troškova službenog putovanja br 01-439/19
[12] Sl. list CG br 40/2016 i 28/2018
[13] Putni nalog br 01-64/18 04-105/17 04-323/17 04-386/17 04-385/17
[14] Putni nalog br 01-1-117/18
[15] A.H. dug iz 2017.godine u iznosu od 534,80€ isplaćen u martu 2018. godine

Najveći iznosi potrošnje odnose se na mobilnu telefoniju prema dobavljaču Telenor d.o.o. u iznosu od 7.969,79€ i na fiksnu telefoniju prema dobavljaču Crnogorski telekom a.d. sa kojim je sklopljena izjava o kompenzaciji za račune od 01/2018-07/2018 u iznosu od 6.837,90€. Evidentirana su plaćanja za potrošnju mobilnih telefona pojedinih zaposlenih tokom cijele godine, od čega većina imaju saglasnost ovlašćenih osoba za plaćanje istih.

Bankarske usluge, račun 4144, realizovane su u iznosu od 9.513,60€ tj 95,14% u odnosu na tekući budžet i odnose se na bankarske usluge i negativne kursne razlike. Sve transakcije su uredno evidentirane na izvodima banaka, što podrazumijeva provizije za inostrana plaćanja i bankarske automatske provizije.

Advokatske, notarske i pravne usluge, račun 4146, planirane su u iznosu od 11,500.00€, a nakon izmjena i dopuna Odluke o Budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu iznosili su 3,900.00€. Realizacija ovih usluga iznosi 2.882,50€ odnsno 73,91% u odnosu na tekući budžet i odnosi se na:

- Advokatsku kancelariju Vukotić u iznosu od 2,722,50 € za zastupanje u svojstvu zastupnika oštećene u predmetu M.R.
- uplatu za Državni trezor - Uprava za nekretnine za izvještaj o procjeni nepokretnosti 02-7966/7 u iznosu od 160.00€.

Konsultantske usluge, projekti i studije, račun 4147 planirane su u iznosu od 335,500.00€, a nakon izmjena i dopuna Odluke o Budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu iznosili su 88,500.00€. Realizacija ovih usluga iznosi 78,789.63€ odnsno 73,91% u odnosu na tekući budžet. Pregled troškova za konsultantske usluge prikazan je u sljedećoj tabeli:

4147 - Konsultantske usluge	**78,789.63**
Upin - Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja	39,034.66
Project-consulting Doo	10,000.00
Urban Projekt	8,000.00
Montecep-centar za planiranje urbanog razvoja	7,462.00
Arch construction doo	5,500.00
Vinko Marniković Udruž. Procjenjivača	2,969.50
Faadu studio doo	2,500.00
MS Project	1,210.00
Optimal property solutions Montenegro Doo - OPS	910.00
Jawel Crna Gora doo	484.00
Liri & Loni doo	419.47
Centar za medjuetnicke odnose i manjinska prava-PAX	300.00

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja je 16.02.2016. godine donijela Odluku o cjenovniku za usluge projektovanja, stručnog nadzora i revizije. U pomenutom cjenovniku nema cijene za usluge nadzora na izgradnji puteva, mostova, zaštitnih zidova korita rijeke koji su predmet pojedinih ugovora[16], već je navedeno da se za ostale projekte koji nisu obuhvaćeni ovim cjenovnikom slobodno ugovara.
- Agencija je 06.08.2018. godine sklopila ugovor sa Opštinom da vrši poslove stalnog nadzora u toku izvođenja radova na rekonstrukciji i izmještanju postavljenog cjevovoda i postavljanja novog cjevovoda pored magistralnog puta M-2.4 Ulcinj – Sukobin, a čiji je izvođač JP Vodovod i kanalizacija, u iznosu od 5.000,00€ i u prilogu se nalazi potrebna dokumentacija.
- 05.10.2015.godine Opština je potpisala ugovor sa Agencijom za usluge stalnog stručnog nadzora nad izvođenjem radova na izgradnji objekta škole u Sukobinu u iznosu od 5% od zaključenog ugovora sa izvođačem Konzorcium Artek & Ing-Invest iz Podgorice, što iznosi 14.854,09€ i uz fakture je priložena potrebna dokumentacija zavedena i odobrena od strane ovlašćenih lica za plaćanje.
- Za ostale projekte za koje je Agencija vršila nadzor, a čije su fakture plaćene, u toku postupka revizije nije dat na uvid nijedan ugovor sa Opštinom za ugovoreni posao, niti je dato preciznije pojašnjenje za formiranje cjenovnika za iste.

[16] Ugovor br 01-2121/17 za izgradnju mosta u Donje Mide sa Flemer Stone –AG
Ugovor br 01-2308/17 za izgradnju zaštitnog zida korita rijeke Bratica sa DOO Milla Milla

- Opština je 08.08.2018. godine potpisala ugovor sa DOO Project – Consulting Podgorica za obavljanje poslova koji se odnose na organizovanje, odnosno sprovođenje tenderske procedure za izbor Izvođača radova u okviru projekta „Izgradnja kanalizacione mreže za naselja koja gravitiraju Port Mileni – Kodra, Totoši, Bijela Gora i Donja Bratica“, vođenje tendera za isti projekat, pripremu izvještaja Komisije za ocjenjivanje i vrednovanje ponuda, praćenje realizacije Ugovora sa izvođačem i drugih aktivnosti, u iznosu od 10.000,00€ i obaveza je u cjelosti isplaćena uz prethodnu saglasnost predsjednika Opštine.
- Za pružanje konsultantskih usluga odnosno izradu izmjene i dopune Detaljnog urbanističkog plana Ulcinj – Grad za lokalitet „Đerane 1“ dana 27.03.2013. godine potpisan je ugovor sa Urbanprojekt AD iz Srbije u iznosu od 7.488,00€. Zbog kašnjenja u plaćanju obračunata je zakonska zatezna kamata, te je iznos plaćanja 8.000,00€.
- Za pružanje usluga izrade Detaljnog urbanističkog plana lokaliteta „Pinješ 3“ Opština je 21.12.2018. godine potpisala ugovor sa MonteCEP dsd – Kotor i CEP – Centar za planiranje urbanog razvoja doo – Beograd, čija je ukupna cijena 21.320,00€, od čega je Opština u 2018. godini platila izdatak po trećoj privremenoj situaciji u iznosu od 7.462,00€ i u toku revizije su dati na uvid svi zapsinici o izvršenim privremenim situacijama kako je i opisano u ugovoru.
- Ugovor o konsultantskim uslugama za praćenje tekućih projekata vodosnabdijevanja i tretmana otpadnih voda u Ulcinju, Opština je potpisala sa firmom Arch & Constuction d.o.o. Ulcinj i to na neodređeno vrijeme, počev od 01.11.2017. godine i na mjesečnom nivou naknada za obavljeni posao iznosi 1.100,00€. Iznos od 4.400,00€ je plaćen za izvršene usluge za januar, februar, mart i april 2017. godine.

Ostale usluge, račun 4149 planirane su u iznosu od 61,800.00€, a nakon izmjena i dopuna Odluke o Budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu iznosile su 42,800.00€, dok je realizacija bila 34.154,06€ odnosno 79,80% od tekućeg budžeta. Najveći iznos potrošnje u okviru grupe računa ostale usluge, odnosi se na medijske usluge i promotivne aktivnosti u iznosu od 18.567,64€, a potom na usluge smještaja u iznosu od 7.359,55€. Pregled troškova za ostale usluge prikazan je u sljedećoj tabeli:

Ekonomnska klasifikacija	Opis	2018		
		Tekući budžet	Izvršenje budžeta	% izvršenja
4149	**Ostale usluge**	**42,800.00**	**34,154.06**	**79.80%**
41491	Ostale usluge	4,900.00	4,326.87	88.30%
41492	Medijske usluge i promotivne aktivnosti	26,000.00	18,567.64	71.41%
41493	Usluge revizije	3,900.00	3,900.00	100.00%
41494	Usluge smještaja	8,000.00	7,359.55	91.99%

U okviru medijskih usluga i promotivnih aktivnosti iznos od 6.000,00€ plaćen je po Odluci br 01-398/18 za pokroviteljstvo The Miss Globe 2018, na osnovu potpisanog sporazuma Opštine i Turističke organizacije a u cilju promovisanja Ulcinja.
- Iznos od 2.230,00€ odnosi se na ugovore o realizaciji kulturno - umjetničkog programa Dana opštine Ulcinj za fizička lica.
- Iznos od 1.658,50€ odnosi se na kompenzaciju za reprezentaciju i troškove povodom Dana opštine Ulcinj sa dobavljačem Argos D.O.O. Hotel Otrant iz Ulcinja. Iako postoji validna izjava o kompenzaciji, isti je trebalo knjižiti sa računa 4142 – troškovi reprezentacije.
- Iznos od 1.500,00€ odnosi se na ugovor o poslovnoj saradnji sa Portal Press Podgorica, čiji je predmet pružanje usluga promocije na Portalu Analitika čiji je izdavač Portal Press d.o.o. Za plaćanje pomenute usluge postoji pismena saglasnost predsjednika Opštine i u prilogu fakture je validna propratna dokumenatcija.
- Iznos od 1.000,00€ odnosi se na štampanje 300 komada knjige za promovisanje opštine Ulcinj sa dobavljačem Digi Print SH.P.K. uz pismeno odbrenje predsjednika Skupštine opštine Ulcinj.

- **U okviru Usluga smještaja** najveći iznos od 5.379,44€ odnosi se na kompenzaciju za usluge smještaja povodom organizacije Seanema Film Festivala, koji se održao u Ulcinju od 23. do 26. avgusta 2018. godine. Za pomoć pri organizaciji pomenutog festivala Opština je nevladinoj organizaciji „**Ja djelujem**“ iz Ulcinja, odobrila finansijska sredstva u iznosu od 6.000,00€. U prilogu je dat iznos troškova od 3.331,20€ za potrebe festivala, a kompenzacija u iznosu od 6.735,67€. Kompenzacija je izvršena sa hotelom HTP Albatros Ulcinj i

to za period od 2017. godine i u toku 2018. godine u mjesecima koji nisu vezani za period organizacije festivala, za usluge hrane i smještaja osoba u pomenutom hotelu.

U postupku revizije **nije data na uvid** detaljnija dokumentacija koja bi objasnila realizaciju pomenutog rashoda.

- Iznos od 774,00€ odnosi se na inostrano plaćanje u hotelu **Pertchy** u Beču, za zaposlenog u Opštini i isti je trebao biti realizovan sa pozicije 4141 – Službena putovanja.

2.5.5. Izdaci za tekuće održavanje

Na grupi računa 415 - rashodi za tekuće održavanje planirani su u iznosu od 125.550,00€ a realizovani u iznosu od 102.994,60€, odnosno 82,03% u odnosu na planirane izdatke i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
415		Rashodi za tekuće održavanje	128.653,99	125.550,00	102.994,60	82,03%
	4151	Tekuće održavanje javne infrastrukture	101.363,67	91.550,00	71.227,81	77,80%
	4152	Tekuće održavanje građevinskih objekata	10.858,01	13.000,00	11.394,85	87,65%
	4153	Tekuće održavanje opreme	16.432,31	21.000,00	20.371,94	97,01%

Tekuće održavanje javne infrastrukture, račun 4151, planiran je u iznosu od 91.550,00 dok je realizacija iznosila 71.227,81€, odnosno 77,80% u odnosu na plan. Najznačajnija plaćanja na ovom računu odnosila su se na sljedeće isplate:

- "Dissan" DOO za nabavku usluga prskanja komaraca u iznosu od **10.160,00€**. Za izvršenih pet tretmana tretiranja komaraca metodom zadimljavanja, u prilogu kojih su i Zapisnici o tretiranju, Opština je sprovela postupak javne nabavke i zaključila ugovor na iznos od 7.260,00€. Za pružanje usluga preventivne dezinsekcije i deratizacije (iznos od 2.900,00€) zaključen je Ugovor 24.4.2018. godine, međutim, nabavka **nije evidentirana** u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti za 2018. godinu.

- "Milla Milla" DOO, plaćen je iznos od **13.280,42€**, na osnovu okončanih situacija i to:
  - iznos od 2.487,00€ za izvođenje radova na rekonstrukciji dijela Ulice "Mehmet Beci", shodno Aneksu ugovora od 4.4.2018. godine. Navedenim aneksom ugovoreno je izvođenje radova koji se nijesu mogli predvidjeti u vrijeme obavljanja javnog poziva i nijesu obuhvaćeni osnovnim Ugovorom. Navedenu nabavku Opština **nije evidentirala** u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti.

Navedeni rashod trebalo je evidentirati na računu 4412 – Izdaci za lokalnu infrastrukturu, gdje je evidentiran i trošak koji je nastao shodno osnovnom ugovoru.

  - iznos od 6.299,12€ za izgradnju zaštitnog zida korita rijeke Bratica, shodno sprovedenom postupku javne nabavke i zaključenom ugovoru od 27.11.2017. godine.
  - iznos od 4.494,26€[17] za izgradnju zaštitnog zida u blizini objekta Zeneljović – Svač, shodno sprovedenom postupku javne nabavke i zaključenom ugovoru od 6.11.2017. godine.

- "Elko" DOO plaćen je iznos od **15.036,67€**, za izgradnju niskonaponske mreže za napajanje električnom energijom zgrade kolektivnog stanovanja. Plaćanje je izvršeno na osnovu prve privremene situacije, a shodno sprovedenom postupku javne nabavke i zaključenom ugovoru od 8.3.2017. godine i Aneksu ugovora od 16.5.2018. godine[18]. Navedeni radovi **nijesu izvedeni** u ugovoreno vrijeme, već sa godinom zakašnjenja.

- "Arch Construction" DOO plaćen je iznos od **8.468,67€,** i to:
  - iznos od 6.376,70€ odnosi se na sanaciju saobraćajnice i narušenog mosta u Štoju, shodno prvoj privremenoj situaciji[19] na navedeni iznos koja je ovjerena od strane nadzornog ugovora, a u skladu sa

[17] okončana situacija nije zavedena u pisarnici Opštine
[18] Aneks je zaključen zbog izmjene stope PDV-a
[19] nije zavedena situacija

ugovorom br. 01-2292/17 od 27.11.2017. godine. Ugovor je zaključen nakon sprovedenog postupka nabavke male vrijednosti na iznos od 7.807,59€. Dostavljena je i okončana situacija od 18.01.2019. godine iz koje proizilazi da su navedeni radovi izvedeni u cjelosti[20].

- Iznos od 2.091,97€ odnosi se na izvođenje radova na rekonstrukciji sekundarne mreže vodovoda u Novoj Mahali, shodno okončanoj situaciji[21] na navedeni iznos koja je ovjerena od strane nadzornog ugovora, a u skladu sa ugovorom br. 01-239/18 od 22.2.2018. godine.

- "Bajrović" DOO, plaćen je iznos od **4.650,00€**, shodno ovjerenoj okončanoj situaciji za sanaciju i tamponiranje puta pored Bojane. Opština je sprovela postupak javne nabavke i zaključila ugovor sa dobavljačem na navedeni iznos[22]. Shodno zahtjevu Opštine, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je odobrilo finansijsku podršku Opštini u iznosu od 5.000,00€ za navedenu nabavku.

- iznos od **4.441,00€** se odnosi na deset ugovora o djelu, kojima su angažovana lica za zanatsko-molerske, građevinske radove, sanaciju ograde, čišćenje šume, nabavka i postavljanje šahti i td. Za navedene ugovore plaćen je porez i prirez, i angažovana lica su evidentriana u IOPPD obrascu za 2018. godinu (šifra 047). **Navedeni izdatak je trebalo evidentirati na računu 4191 – Izdaci po osnovu ugovora o djelu**

- iznos od **9.778,85**€ odnosi se na fakture za: nabavku elektromaterijala za održavanje javne rasvjete[23] (fakturisan je ugovoreni iznos od 12.951,24€, a tokom godine je plaćen iznos od 3.000,00€); nabavku saobraćajnih znakova (iznos od 2.160,33€)[24]; nabavku građevinskog materijala shodno fakturama dobavljača "Kasmi company". Shodno fakturama izvršena je nabavka građevinskog materijala u iznosu od 5.312,20€, a sa navedenim dobavljačem izvršeno je prebijanje potraživanja Opštine na iznos od 4.618,52€ na osnovu rješenje o porezu na nepokretnost. Za navedenu nabavku Opština **nije sprovela postupak javne nabavke ili nabavke male vrijednosti** i zaključila ugovor s dobavljačem.
Opština je trebala da u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština vrši pravilnu evidenciju rashoda i da: rashode nastale na osnovu aneksa ugovora za rekonstrukciju dijela Ulice "Mehmet Beci" evidentira na računu 4412 – Izdaci za lokalnu infrastrukturu, a rashode po osnovu ugovora o djelu na računu 4191 – Izdaci po osnovu ugovora o djelu umjesto što ih je evidentirala na računu 4151 - Tekuće održavanje javne infrastrukture.

Rashodi za tekuće održavanje građevinskih objekata, račun 4152 planirani su u iznosu od 13.000,00€, a realizovani u iznosu od 11.394,85€, odnosno 87,65% u odnosu na plan. Najznačajnije isplate odnosile su se na fakture za nabavku: usluga deratizacije ("Dissan" DOO - 4.999,20€), za koju nabavku **nije** sprovedena nabavka male vrijednosti ni zaključen ugovor; kancelarijskog namještaja i aluminijske bravarije ("Vial Montenegro" - 1.850,00€ i "Dooral" DOO - 2.214,30€), koje nabavke **nijesu** evidentirane u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti.

Rashodi za tekuće održavanje opreme, račun 4153 planirani su u iznosu od 21.000,00€, a realizovani u iznosu od 20.371,94, odnosno 97,01% u odnosu na plan. Najznačajnije isplate odnosile su sena fakture za: popravku vatrogasnog vozila ("Montex hidromont" DOO – 8.018,67€), za koju nabavku **nije** sproveden postupak javne nabavke ili nabavke male vrijednosti, ni zaključen ugovor, nabavku usluga održavanja vatrogasnog vozila ("Ljetopis Automotive" DOO - 1.769,64€), koja nabavka **nije** evidentirana u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti.

2.5.6. Kamate

Na računu 416 - Kamate planirani su izdaci u iznosu od 145.000,00€, dok je ostvarenje iznosilo 151.879,07€, odnosno 104,74% u odnosu na plan, i prikazani su u sljedećoj tabeli:

[20] 31.1.2019. godine zaključen je Aneks ugovora kojim je povećana vrijednost osnovnog ugovora zbog povećanja PDV-a.
[21] nije zavedena situacija
[22] Nabavka male vrijednosti br.10
[23] „Znak" DOO, shodno sprovedenom postupku i zaključenom ugovoru – otvoreni postupak br.3
[24] Zaključen Ugovor br. 01-1037/18 od 31.7.2018. godine sa DOO „Retroline" koji je evidentiran kao nabavka male vrijednosti.

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
416		Kamate	159.678,00	145.000,00	151.879,07	104,74%
	4161	Kamate rezidentima	159.678,00	145.000,00	151.879,07	104,74%

U cilju izmirenja obaveza po osnovu Ugovora o kreditu broj 0102-385/1 od 05.02.2014.godine koji je Opština Ulcinj zaključila sa Investiciono-razvojnim fondom na iznos od 564.400,00 € i Ugovora o kreditu broj: 4581/15 od 29.12.2015.godine od 29.12.2015. godine, koji je zaključen sa Erste bankom na iznos od 4.160.000,00€, Opština je sa Ministarstvom finansija i zajmodavcima potpisala sljedeće ugovore o cesiji:

- Ugovor broj: 01 -11121/1 od 01.10.2014. godine, prema kojem Opština Ulcinj - Cedent upućuje Cesusa (Ministarstvo finansija), da u njegovo ime izvrši uplatu obaveza po osnovu kredita (glavnica i kamata) u korist Cesionara - Investiciono razvojnog fonda;
- Ugovor broj: 01 – 18460/1 od 31.12.2015. godine, prema kojem Opština Ulcinj - Cedent upućuje Cesusa (Ministarstvo finansija), da u njegovo ime izvrši uplatu obaveza po osnovu kredita (glavnica i kamata) u korist Cesionara - Erste banke AD Podgorica;

U toku 2018. godine Erste bank su po navedenom osnovu isplaćene kamate u iznosu od 128.395,50€, dok je Investiciono razvojnom fondu isplaćeno kamata u iznosu 23.483,27€.

Otplatu kamata po navedenim kreditima vršilo je Ministarstvo finansija iz sredstava koja su opredijeljena Opštini Ulcinj iz Egalizacionog fonda za 2018. godinu, a na osnovu Ugovora o cesiji. Ministarstvo je obavještenje o uplati dostavljalo Opštini Ulcinj u Pregledu opredijeljenih sredstava po mjesecima, a Opština je na osnovu dostavljenih pregleda sprovodila cesije preko Konsolidovanog računa trezora i isto evidentirala u Glavnoj knjizi trezora.

2.5.7. Renta

Na računu 417 - Renta planirani su izdaci u iznosu od 9.200,00€ a realizovani su u iznosu od 8.300,00€, odnosno sa 90,22% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
417		Renta	10.300,00	9.200,00	8.300,00	90,22%
	4171	Zakup objekata	10.300,00	9.200,00	8.300,00	90,22%

Najznačajnija plaćanja se odnose na sljedeće:

- Iznos od 2.500,00€ odnosi se na ugovor o donaciji[25], zaključen sa Nevladinom organizacijom SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Opštine Ulcinj u svrhu plaćanja prostora/kancelarije za rad SOS telefona. U ugovoru o donaciji je precizirano da je primalac donacije Nevladina organizacija SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Ulcinj, trebala podnijeti dokaz o utrošenim novčanim sredstvima, kao i da ukoliko ne iskoristi sredstva donacije u svrhu plaćanja zakupa prostora/kancelarije za rad SOS telefona, nadoknadi štetu u punom iznosu. U postupku revizije nije dostavljen dokaz o utrošenim novčanim sredstvima.

- Iznos od 700,00€ odnosi se na plaćanja prema RDA-Ulcinj Biznis Asocijacija sa kojim je zaključen ugovor o zakupu poslovnih prostorija[26]. Ugovor je zaključen na odredjeno vrijeme u periodu od 01.01.2018. godine do 31.12.2018. godine i istim je određeno da zakupnina za poslovne prostore iznosi 350,00€ mjesečno.

Opština treba da u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete Opština rashode po osnovu transfera nevladinim organizacijama evidentira na računu 4314 - Transferi nevladinim organizacijama umjesto na računu 4171 – Renta.

[25] Ugovor br:01-1585/18 od 07.11.2018. godine
[26] Ugovor br: 01-78/18 od 19.01.2018. godine.

2.5.8. Subvencije

Na računu 418 - Subvencije planirani su izdaci u iznosu od 5.500,00€, a tokom godine izvršene su isplate u iznosu od 2.700,00€, odnosno 49,09% u odnosu na plan i prikazane su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
418		Subvencije	4.748,90	5.500,00	2.700,00	49,09%
	4181	Subvencije za proizvodnju	0,00	5.500,00	2.700,00	49,09%

Izvršene su isplate za četiri lica, koja su se obratila zahtjevom za naknadu štete (potvrdom o uginuću životinje). Sredstva su isplaćivana na zahtjev vlasnika uginulih grla na osnovu potvrda od veterinarske ustanove, i shodno rješenju predsjednika Opštine Ulcinj, vršili isplatu istih.

Opština nije donijela plan Agrobudžeta, kojim bi obezbijedila odgovarajući iznos i namjenu finansijskih sredstava za sve grane poljoprivrede, ciljeve i mjere agrarne politike, podsticaje u poljoprivredi i uslove za njihovo ostvarivanje, Takođe, nije bila formirana komisija za utvrđivanje štete.

2.5.9. Ostali izdaci

Na računu 419 - Ostali izdaci, Odlukom o budžetu planirani su izdaci u iznosu od 149.300,00€, a realizovani u iznosu od 131.497,96€, odnosno sa 88,08% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

419		Ostali izdaci	184.718,00	149.300,00	131.497,96	88,08%
	4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	150,00	100.700,00	95.221,89	94,56%
	4192	Troškovi sudskih postupaka	0,00	10.000,00	14.413,04	144,13%
	4193	Izrada i održavanje softvera	4.220,36	10.300,00	5.778,10	56,10%
	4194	Osiguranje imovine i lica	7.544,32	7.100,00	6.084,93	85,70%
	4195	Kontribucije za članstvo u domaćim i međunarodnim organizacijama	0,00	500,00	0,00	0,00%
	4196	Komunalne naknade	86.333,32	20.000,00	10.000,00	50,00%
	4199	Ostalo	86.619,66	700,00	0,00	0,00%

Najveći izdaci na grupi računa 419 – Ostali izdaci odnosili su se na Izdatke po osnovu ugovora o djelu u iznosu 95.221,89€, troškova sudskih postupaka u iznosu od 14.413,04€ dok je za komunalne naknade isplaćeno 10.000,00€ po računu 003 – 207.

Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, račun 4191, planirani su u iznosu od 100.700,00€ a realizovani u iznosu od 95.221,89€ ili sa 94,56%.Revizijom je utvrđeno da:

- 45 lica (isplate u iznosu od 55.707,50€) su bila angažovana **ugovorom o djelu** za poslove iz redovne nadležnosti organa: turistički kontrolor; zadatke koje povjeri Sekretar, a koji su usmjereni ka realizaciji Projekta evidencije i naplatu lokalnih javnih prihoda; zadatke koje povjeri Sekretar, a koji su usmjereni ka realizaciji Projekta prikupljanja podatka o objektima koji se bave turističkom djelatnošću, radi efikasne naplate boravišne i turističke takse; vatrogasac – spasioc, dakle **za poslove iz redovne nadležnost organa**.
- Na računu (419-1) Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, evidentirane su neto naknade po osnovu ugovora o djelu, dok su pripadajući porez i prirez evidentirani u okviru racuna (411) - Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa.
- Ugovorom o djelu angažovana su lica za poslove koje su sistematizovani aktom o sistematizaciji Opštine Ulcinj (turistički kontrolor; vatrogasac- spasioc; dostavljač- kurir).

Ugovorom o radu reguliše se radni odnos između poslodavca i radnika, u skladu sa odredbama Zakona o radu, Zakona o državnim službenicima i namještenicima i drugim propisima iz radnog zakonodavstva. Ugovor o radu pretpostavlja zavisan odnos radnika u odnosu na poslodavca, radnik radi nesamostalno, po uputstvima i pod nadzorom poslodavca, u njegovo ime i za njegov račun, stavljajući mu na raspolaganje u određenom radnom vremenu svoju radnu snagu, a poslodavac mu je za obavljeni rad dužan isplaćivati naknadu.

Ugovorom o djelu reguliše se odnos između naručioca i poslenika u skladu sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima. Suština ovog ugovornog odnosa je u tome da se ne radi o radnom odnosu, gdje naručilac nije u ulozi poslodavca, a poslenik (izvođač) nije u ulozi zaposlenog.

Dakle, ugovorom o radu se uspostavlja radni odnos kao oblik zavisnog i subordiniranog rada, dok se ugovorom o djelu uspostavlja oblik samostalnog vršenja rada u skladu sa ugovorom i pravilima struke, bez odnosa subordinacije naručioca nad zaposlenim.

Iz navedenog proizilazi da se po osnovu ugovora o djelu ne može zasnivati radni odnos jer takav vid zapošljavanja nije u skladu sa zakonskim propisima koji regulišu oblast zapošljavanja i predstavlja njihovu zloupotrebu. Međutim, ukoliko je sklopljen ugovor o djelu, a radnik obavlja poslove koji s obzirom na prirodu i vrstu rada imaju obilježje posla za koji se zasniva radni odnos, nezavisno od toga kako su stranke taj ugovor nazvale, takav ugovor se smatra ugovorom o radu.

- 8 lica (isplate u iznosu od 3.304,80€) bila su angažovana na **privremenim i povremenim poslovima**: komunalni inspektor III[27],samostalni referent – tehnički sekretar[28], dostavljač[29], viši namješnik- tehničar a održavanje informacionog sistema[30], čuvar administrativne zgrade [31], poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti i druge administrativne poslove[32], poslovi i radni zadaci za poslove sekretarijata[33], dakle **za poslove iz redovne nadležnost organa**.
- Ugovorom o privremenim i povremenim poslovima, angažovana su lica za poslove koji su predviđeni aktima o sistematizaciji i/ili zahtijevaju posebno znanje i stručnost (samostalni referent – tehnički sekretar; poslovi iz oblasti komunalne djelatnosti i druge administrativne djelatnosti; komunalni inspektor III; tehničar za održavanje informacionog sistema; dostavljač-kurir).
- Izdaci po osnovu privremenih i povremenih poslova evidentirani su na računu Ostali izdaci (419), umjesto na računu (411)-Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca, shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa.

Zakonom o radu određeno je da Poslodavac može za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost (košenje livade ili uplastiti pokošeno), a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini, sa određenim licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje, da zaključi poseban ugovor o radu. Na osnovu navedenog proizilazi da Ugovore o privremenim i povremenim poslovima treba zaključivati za obavljanje poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, do 120 radnih dana u godini, sa licima koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje.

Preporuka: Opština treba da ograniči zapošljavanje po osnovu ugovora o djelu samo za obavljanje poslova koji su van redovne djelatnosti poslodavca i pojača nadzor nad svim korisnicima budžeta koji zloupotrebljavaju institut Ugovora o djelu.

Preporuka: Opština treba da zaključivanje posebnih ugovora o radu vrši samo za poslove koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana, kako je i definisano Zakonom o radu. Za obavljanje poslova predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, potrebno je postupati u skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima kojima je definisan postupak i način popune radnog mjesta.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžeta Opština rashode po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima evidentira na računu (411) Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca umjesto na računu 4191 - Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu (4191).

[27] V. A. Ugovor br./07 – 141/8 od 18.05.2018. godine, A. G. Ugovor br./07-142/18 od 18.05.2018. godine
[28] B. T. Ugovor br./07 – 196/18 od 11.06.2018. godine,
[29] B. B. Ugovor br.11-156/18 od 20.07.2018. godine
[30] A. T. Ugovor br.13-40/18, od 19.02.2018. godine
[31] M. N. Ugovor br.11-208/17 od 18.10.2017. godine,
[32] V. O. Ugovor br.06-147/18 od 07.02.2018. godine,
[33] J. C. Ugovor br./08-1779/17 od 11.10.2017. godine.

Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka, račun 4192, planirani su u iznosu od 10.000,00€, a realizovani u iznosu od 14.413,04€ odnosno 144,13% u odnosu na plan. Revizijom je utvrđeno sljedeće:
- Iznos od 725,00€ odnosi se na isplate po osnovu sudskih odluka[34] (poravnanje i presuda na osnovu priznanja) na ime glavnog duga, troškova postupka i zatezne kamate.
- Iznos od 2.727,18€ odnosi se na tri rješenja o izvršenju[35] (rješenja su donijeta na osnovu vjerodostojnih isprava – ovjerene i privremene situacije u vezi sa izvršenim građevinskim radovima), shodno kojima je izvršena prinudna naplata navenog iznosa i isti se odnosi na troškove za rad javnog izvršitelja, zakonsku zateznu kamatu na iznos glavnog duga.

Izrada i održavanje softvera, račun 4193, planirani su u iznosu od 10.300,00€, a tokom godine izvršene su isplate u iznosu od 5.778,10€, odnosno 56,10% u odnosu na plan. Najznačajnije isplate se odnose na sljedeće:
- Izradu i implementaciju softverskog rješenja za 2018. godinu u iznosu od 3.993,00€ koji je plaćen dobavljaču DOO "PRIMATECH"[36] na osnovu zaključenog ugovora[37]. Navedena nabavka je evidentirana u obrascu B (Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti).
- Pristup Godaddy mail hosting-u[38], u iznosu od 1.419,29€ prema dobavljaču "L&G Desing"[39]. Navedena nabavka nije evidentirana u obrascu B (Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti).

Opština nije sve nabavke male vrijednosti (L&G Dizajn – 1.419,29€) evidentirala u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti za 2018. godinu, shodno Zakonu o javnim nabavkama i Pravilniku o izvještaju o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, nabavkama male vrijednosti i hitnim nabavkama.

Osiguranje, račun 4194 **-** Izdaci za osiguranje su planirani u iznosu od 7.100,00€, a tokom godine izvršene su isplate u iznosu od 6.084,93€, odnosno 85,70% u odnosu na plan. Najznačajnije isplate se odnose na sljedeće:
- Iznos od 857,82€ za registraciju (dva) putnička vozila sa dobavljačem "Kliko Kompani"[40], shodno ugovoru o pružanju usluga[41]. Ugovor je zaključen nakon sprovedenog postupka nabavke male vrijednosti u iznosu od 8.717,07€. Navedena nabavka je evidentirana u obrascu B (Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti).
- Iznos od 974,65€ se odnosi na fakturu sa dobavljačem "Sava Osiguranje"[42], za kolektivno osiguranje zaposlenih u službi zaštite i spašavanja za pet mjeseci. Navedena nabavka je evidentirana u obrascu B (Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti) u iznosu od 2.339,12€, na koji iznos i glasi faktura, dok je uvidom u glavnu knjigu utvđeno da je navedenom dobavljaču tokom 2018. godine izvršeno plaćanje u iznosu od 1.364,51€.

Komunalne naknade, račun 4196 **-** Izdaci za komunalne naknade su planirani u iznosu od 20.0000€, a tokom godine izvršene su isplate u iznosu od 10.000,00€, odnosno 50% u odnosu na plan. Iznos od 10.000,00€ odnosi na trošak po fakturi J.P. "Komunalne djelatnosti"[43] u ukupnom iznosu od 18.333,33€, za potrebe održavanja čistoće i pranje javnih površina za april mjesec 2018. godine, sa kojim je zaključen ugovor [44] na iznos od 220.000,00€ za cijelu kalendarsku 2018. godinu.

[34] Presuda na osnovu priznanja P.br.323/18 od 24.09.2018. godine, Sudsko poravnanje P.br.381/18 od 21.11.2018. godine.
[35] Rješenje o izvršenju Poslovni br.: Iv.br.1481/18 od 03.09.2018. godine, Rješenje o izvršenju Poslovni br.: I.br.1379/18 od 30.07.2018.godine, Rješenje o izvršenju Poslovni broj:Iv.br.1381/18 od 01.08.2018. godina.
[36] Faktura br.04-157/18 od 07.11.2018. godine
[37] Ugovor br.01-1081/18 od 28.08.2018.godine
[38] Prodaja prostora za aktivaciju email-a na serveru
[39] Račun br.13-4/18 od 06.03.2018. godine
[40] 1)Račun br.18 od 05.11.2018. godine, 2)Račun Br.18 od 10.08.2018. godine.
[41] Ugovor br. 01-875/18 od 09.07.2018. godine.
[42] Račun br.12-3/18, od 28.03.2018. godine.
[43] br.Fakture:06-129/18 od 14.08.2018. godine.
[44] br.Ugovora:2659 od 07.08.2018. godine.

2.5.10. Transferi za socijalnu zaštitu

Transferi za socijalnu zaštitu su Odlukom o budžetu za 2018. godinu, planirani u iznosu od 82.000,00€, najvećim dijelom su bili predviđeni za otpremnine radi rješavanja tehnoloških viškova (80.000,00€), rebalansom budžeta su smanjeni na 500,00€ dok je realizacija na ovoj poziciji izostala.

2.5.11. Transferi institucijama, pojedinicima, nevladinom i javnom sektoru

Izdaci za transfere institucijama, pojedinicima, nevladinom i javnom sektoru, grupa računa 431, planirani su u iznosu od 315.300,00€, a realizovani u iznosu od 302.488,48€, odnosno sa 95,94% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
431		Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	266.413,00	315.300,00	302.488,48	95,94%
	4312	Transferi obrazovanju	0,00	8.000,00	4.564,20	57,05%
	4313	Transferi institucijama kulture i sporta	166.334,91	184.500,00	189.870,00	102,91%
	4314	Transferi nevladinim organizacijama	13.750,00	15.000,00	12.048,28	80,32%
	4315	Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima	44.303,70	62.000,00	49.472,37	79,79%
	4316	Transferi za jednokratne socijalne pomoći	12.060,00	12.000,00	14.260,00	118,83%
	4318	Ostali transferi pojedincima	80,00	10.500,00	8.148,23	77,60%
	4319	Ostali transferi institucijama	29.884,00	23.000,00	24.125,40	104,89%

Najveće isplate sa grupe računa 431 - Transferi institucijama, pojedinicima, nevladinom i javnom sektoru izvršene su na računima: 4313 - Transferi institucijama kulture i sporta u iznosu od 189.870,00€, 4315 - Transfere političkim partijama u iznosu 49,472,37€ i 4319 - Ostale transfere institucijama u iznosu od 24.125,40€.

Transferi institucijama kulture i sporta, račun 4313, planirani su u iznosu od 184.500,00€ dok je realizacija iznosila 189.870,00€, odnosno 102,91% u odnosu na plan. Najveće isplate su izvršene sportskim klubovima: OFK Otrant (90.500,00€), Košarkaškom klubu Ulcinj (32.100,00€), Karate klubu Ulcinj (7.580,00€), ŽRK Ulcinj (6.600,00€), TK Ulcinj (6.000,00€), Karate klub Rei (5.400,00€), dok su institucijama kulture isplaćivani iznosi do 2.000,00€ (JU OŠ Marko Nuculović -2.000,00€, Fondacija Nermin Vlora Falaschi – 2.000,00€ i dr.).

Predsjednik Opštine donio je rješenje kojim se formira Komisija u sastavu od tri člana. Komisija je razmotrila sve zahtjeve za finansiranje sportskih klubova i organizacija u cilju opravdanosti podnijetih zahtjeva ili predloga drugih načina finansiranja ili pomoći podnosioca zahtjeva. Pojedinačna rješenja kojim su se odobravala finansijska sredstva donio je predsjednik Opštine, pozivajući se na Zakon o finansiranju lokalne samouprave i Statut Opštine.
Zakonom o sportu, čl. 117, je određeno da je opština dužna da jednom godišnje, u roku od 30 dana od dana usvajanja Budžeta raspiše javni konkurs za sufinansiranje sportskih organizacija.
Sportski klub, odnosno sportsko-rekreativno društvo može da se prijavi na javni konkurs za sufinansiranje iz budžeta opštine nakon godine dana od dana osnivanja tog sportskog kluba, odnosno sportsko-rekreativnog društva. Sportska organizacija na javni konkurs prijavljuje program za period od godinu dana, sa procjenom iznosa sredstava koji je potreban za sprovođenje programa, i detaljnim planom trošenja sredstava.
Za procjenu programa i utvrđivanje visine sredstava koja se dodjeljuju sportskoj organizaciji za sprovođenje programa, nadležni organ opštine obrazuje komisiju i odlučuje dodjeli sredstava sportskim organizacijama.
Sportska organizacija kojoj su dodijeljena sredstva za sprovođenje programa potpisuje sa Opštinom ugovor kojim se preciziraju prava i obaveze ugovornih strana. Takođe, čl. 119 Zakona je određeno da je sportska organizacija dužna **da dodijeljena sredstva troši namjenski**, u skladu sa programom i planom trošenja sredstava i da o tome podnosi polugodišnje izvještaje opštini.
Revizijom je utvrđeno sljedeće**:**

- Opština **nije** raspisala javni konkurs za sufinansiranje sportskih organizacija u 2018. godini,

- Opština **nije** donijela Odluku o raspodjeli sredstava sportskim klubovima, već su isplate vršene na osnovu pojedinačnih rješenja donijetih na osnovu pojedinačnih zahtjeva za pomoć/podršku,
- Opština **nije zaključivala ugovore sa sportskim organizacijama** kojim se preziciraju prava i obaveze ugovornih strana radi pravdanja izvršene isplate,
- Sa ove pozicije su vršene i isplate prema 7 NVO u ukupnom iznosu od 5.700,00€, iako je Opština za isplate NVO planirala račun 4314 (koji je realizovan u iznosu 12.048,28, odnosno sa 80,32%).
- Na poziciji 4313 - Transferi institucijama kulture i sporta, procenat izvršenja na kraju 2018. godine iznosio je **102,91%.**

Preporuka: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Zakona o sportu i da nakon sprovedenog javnog konkursa sa sportskim organizacijama zaključuje ugovor kojim se preziciraju prava i obaveze ugovornih strana i obaveže sportske organizacije da dodijeljena sredstva troše namjenski, u skladu sa programom i planom trošenja sredstava i da o tome podnose polugodišnje izvještaje Opštini.

Transferi nevladinim organizacijama, račun 4314, planirani su u iznosu od 15.000,00€ dok je realizacija iznosila 12.048,00€, odnosno 80,32% u odnosu na plan. Najveće isplate su izvršene sljedećim NVO:

- NVO Montenegro ivents u iznosu od 6.000,00€ po osnovu Zahtjeva za sponzorstvo,[45] radi pokroviteljstva za internacionalni festival mode,
- NVO Fizicka kultura NVO - Rok Lulgjuraj u iznosu od 1.300,00€ na osnovu dopisa za sponzorstvo upućenog predsjedniku Opštine,
- NVO Hangover Community NVO - Gezim Mavirc u iznosu od 500,00€ na osnovu Zahtjeva za sponzorstvo[46], a u cilju promovisanja grada i njegovih aktivnosti.

Opština je formirala Komisiju za razmatranje svih zahtjeva za finansiranje nevladinih organizacija. Opština je na osnovu pojedinačnih zahtjeva za sponzorstvo, donosila pojedinačna rješenja o isplati.

Revizijom je utvrđeno da:

- Opština nije u skladu sa Odlukom o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama vršila raspodjelu sredstava za projekte nevladinih organizacija na osnovu javnog konkursa koji raspisuje Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama.
- Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama nije donosila odluke o raspodjeli sredstava nevladinim organizacijama, već su isplate vršene pojedinačnim rješenjima potpisanim od strane predsjednika Opštine.
- Ugovori o međusobnim pravima i obavezama nijesu prezentirani.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Odlukom o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama ("Sl. list CG – op" br. 42/18), sprovede javni konkurs za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama i nakon donošenja Odluke o raspodjeli sredstava nevladinim organizacijama u skladu sa čl. 35 Odluke zaključi ugovor kojim se uređuju međusobna prava i obaveze: način uplate i korišćenja sredstava, izvještavanje i nadzor nad realizacijom projekta, odnosno programa.

Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima, račun 4315, planiran je u iznosu od 62.000,00€ dok je realizacija iznosila 49.472,37€, odnosno 79,79%. Najveće isplate sa ove pozicije odnosile su se na:
-Troškove izbornih kampanja u iznosu od 10.382,00€ koji su prikazani u sljedećem pregledu:

Troškovi izborne kampanje za 2018. godinu				
redni broj	**naziv**	**broj osvojenih mandata**	**dio 80%**	**ukupno za plaćanje**
1	SOCIJALDEMOKRATE CG – SD - IVAN BRAJOVIĆ	3	314,61	943,82
2	UNION DEMOKRATIK I SHQIPTAREVE - UDSH (DUA)	3	314,61	943,82
3	BOŠNJAČKA STRANKA - BS	1	314,61	314,61
4	FORCA - NOVA DEMOKRATSKA SNAGA	8	314,61	2.516,84

[45] Zahtjev za sponzorstvo broj-01-1150/18 od 23.08.2018. godine.
[46] Zahtjev za sponzorstvo broj 01-908/18 od 16.07.2018. godine.

5	SDP - RANKO KRIVOKAPIĆ	1	314,61	314,61
6	KOALICIJA - PROBUDI SE ULCINJU – DP –PERSPEKTIVA – DS u CG	7	314,61	2.202,24
7	URA-mr DRITAN ABAZOVIĆ	2	314,61	629,22
8	DPS-MILO ĐUKANOVIĆ	8	314,61	2.516,84
UKUPNO:		**33**		**10.382,00**

- Opština je sredstva isplaćivala shodno Zakonu o finansiranju političkih partija i Odluci o raspodjeli budžetskih sredstava namijenjenih za finansiranje troškova izborne kampanje političkih subjekata koji su osvojili mandate na lokalnim izborima održanim 04.02.2018. godine, a ponovljenim 18.02.2018. godine[47].

-Troškove redovnog rada političkih subjekata u iznosu od 34.096,71€, koji su prema podacima iz glkavne knige raspoređeni kako slijedi: (DPS – 9.285,85€; Forza – 8.839,39€; Demokratska partija – 6.577,39€; DUA – 3.945,62€; SDP – 2.407,50€; SD – 2.254,64€; URA – 1695,36€; Pozitivna CG – 1.271,52€; BS – 1.136,04€, SNP – 852,03€ i DF – 852,03€).

Shodno Odluci o privremenom finansiranju potreba budžeta Opštine Ulcinj za period januar-mart 2018. godine, Opština je dana 30.01.2018. godine donijela Odluku o visini budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata za period od 01.01.2018.-31.03.2018. godine[48] po kojoj su isplaćena sredstva u iznosu od 11.075,91 eura.
Sekretar za budžet i finansije Opštine je dana 08.06.2018. godine donijeo Odluku o visini budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata za 2018. godinu[49]. Iznos budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata određen je shodno članu 11 stav 2 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Visina budžetskih sredstava koja je na mjesečnom nivou rasporedjivana političkim subjektima, određena je na osnovu člana 11 stav 4 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i to za period od 01.04.2018. - 31.12.2018. godine.

Opština je u svojim evidencijama iskazala i obaveze prema političkim partijama na dan 31.12.2018. godine u iznosu od 30.121,64€ koje su prikazane u sljedećoj tabeli:

OBAVEZE PREMA POLITIČKIM PARTIJAMA ZA PERIOD OD 01.04.2018 DO 31.12.2018 .GODINE			dug na dan 31.12.2018
R.b.	Politička partija	Broj odbornika	
1	SOCIJALDEMOKRATE CRNE GORE SD- IVAN BRAJOVIĆ	3	2.818,29
2	UNIONI DEMOKRATIK I SHQIPTAREVE - UDSH (DUA)	3	2.818,29
3	BOŠNJAČKA STRANKA - BS	1	1.420,09
4	FORCA - NOVA DEMOKRATSKA SNAGA	8	6.313,85
5	SDP - RANKO KRIVOKAPIĆ	1	1.420,09
6	KOALICIJA - PROBUDI SE ULCINJU - DP-PERSPEKTIVA-DSuCG	7	6.898,05
7	URA - mr DRITAN ABANZOVIĆ	2	2.119,17
8	DPS - MILO ĐUKANOVIĆ	8	6.313,85
Ukupno:		33	30.121,64

Revizijom je utvrđeno da Opština nije shodno članu 11 Zakona o finansiranju političkih partija u svim slučajevima vršila isplatu sredstava političkim partijama redovno do petog u mjesecu za prethodni mjesec.

Ostali transferi institucijama, račun 4319, planiran je u iznosu od 23.300,00€, dok je realizacija iznosila 24.125,40€ ili 103,53% u odnosu na budžetski plan. Isplate su vršene: mjesnim zajednicama – 16.500,00€; ostalim institucijama – 6.470,40€, SUBNOR – u 800,00 i Crvenom krstu 50,00€.

[47] Odluka o raspodjeli budžetskih sredstava namijenjenih za finansiranje troškova izborne kampanje političkih subjekata,br.04-698/18 od 08.05.2018.
[48] Odluka o visini budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata za period od 01.01.2018.-31.03.2018. godine.
[49] Odluka o visini budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata za 2018. godinu br.04-883/18 od 08.06.2018. godine

2.5.12. Ostali transferi

Ostali transferi, grupa računa 432, planirani su u iznosu od 635.000,00€. Nakon izvršenog rebalansa plan je korigovan na iznos od 351.140,00€, dok je realizacija iznosila 352.525,24€, odnosno 100,39% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

4326	Transferi javnim preduzećima	Plan Budžeta	Rebalans Budžeta	Izvršenje Budžeta	% Izvršenja Budžeta
43261	JP Centar za kulturu Ulcinj	250.000,00	130.000,00	134.555,85	103,50
43262	DOO Radio i Televizija Ulcinj	130.000,00	81.000,00	80.826,65	99,79
43263	JP za uzgoj i zaštitu divljači Ulcinj	90.000,00	87.140,00	87.140,00	100,00
43264	DOO Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja	5.000,00	1.000,00	0,00	0,00
43265	JU Dječji centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Sirena	50.000,00	52.000,00	49.999,74	96,15
43267	DOO Vodacom	80.000,00	0,00	0,00	#DIV/0!
43269	DOO Parking servis	30.000,00	0,00	0,00	#DIV/0!
Ukupno:		**635.000,00**	**351.140,00**	**352.522,24**	**100,39**

Navedene isplate transfera javnim preduzećima su se odnosile na zarade zaposlenih, koje predstavljaju najznačajniji trošak u svakom transferu, i ostale troškove javnih preduzeća. Pored zarada karakteristične su i isplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na osnovu rješenja Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, i to kod: DOO Radio i televizija Ulcinj u iznosu od 7.900,00€, JP Ulcinj za uzgoj i zaštitu divljači u iznosu od 7.440,00€ i JUDC za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju u iznosu od 13.925,00€. Sve isplate vršene su na osnovu pojedinačnih Odluka o prenosu sredstava iz Budžeta Opštine.

2.5.13. Kapitalni izdaci

Kapitalni izdaci su Odlukom o budžetu planirani u iznosu od 8.944.000,00€, a izmjenama i dopunama Odluke o Budžetu opštine Ulcinj za 2018. godinu iznos sredstava za kapitalne izdatke zamijenjen je iznosom od 950.000,00€. Izvršenje Budžeta na poziciji kapitalni izdaci iznosilo je 816.513,82€, odnosno 85,95% u odnosu na konačni plan i prikazano je u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija		*Opis*	*Budžet 2017*	*Budžet 2018*		
			Izvršenje budžeta	*Plan*	*Izvršenje budžeta*	*% izvršenja*
441		***Kapitalni izdaci***	***622.970,61***	***950.000,00***	***816.513,82***	***85,95%***
	4412	*Izdaci za lokalnu infrastrukturu*	562.413,56	*819.940,00*	*698.738,82*	*85,22%*
	4413	*Izdaci za građevinske objekte*	42.062,07	*54.810,00*	*54.809,78*	*100,00%*
	4414	*Izdaci za uređenje zemljišta*	0,00			
	4415	*Izdaci za opremu*	18.494,98	*0,00*	*0,00*	*#DIV/0!*
	4416	*Izdaci za investiciono održavanje*	0,00	*75.250,00*	*62.965,22*	*83,67%*
	4419	*Ostali kapitalni izdaci*	0,00			

Od ukupnog iznosa kapitalnih izdataka od 816.513,82€, preko Sekretarijata za komunalnu djelatnost i zaštitu životne sredine je realizovano 753.548,60€ ili 92,88%, dok je preko Službe za zajedničke poslove realizovano 55.740,00€ ili 6,82% kapitalnih izdataka.

Izdaci za lokalnu infrastrukturu, račun 4412, prvobitno planirani u iznosu od 8.624.000,00, rebalansom budžeta su **umanjeni na iznos od 819.940,00€,** dok je realizacija iznosila 698.738,82€ ili 85,22%. Najznačajnija plaćanja sa ove pozicije odnosila su se na realizaciju sljedećih projekata:

Izgradnja kružnog toka – iznos od 160.078,32€ plaćen je dobavljaču "Putevi Bar" DOO na osnovu III i IV privremene situacije[50]. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila ugovor[51] nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke na iznos od 290.501,03€. Zaključen je i Aneks ugovora br.01-1378/17-2 od 13.3.2018. godine, kojim je ugovoreno da će se, s obzirom da je od 1.1.2018. godine povećan iznos PDV-a sa 19% na 21%, radovi koji još uvijek nijesu izvedeni i fakturisani obračunavati u skladu sa novim PDV-om, tako da ukupna vrijednost radova shodno aneksu iznosi 293.106,06€.

[50] Osim treće i četvrte privremene situacije koje su plaćene u cjelosti, na kontu 44121000003 knjiženo je i plaćanje u iznosu od 7.274,41€ koji se odnosi na radove Asfaltiranja ulice u Ulcinjskom polju izvedene od strane istog izvođača, a koji su posebno opisani.
[51] Br. 01-1378/17 od 20.6.2017. godine

Zaključen je ugovor sa nadzornim organom – Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja na iznos od 13.827,85€, međutim, **navedeni ugovor nije zaključen nakon sprovedenog postupka javne nabavke.**
Shodno četvrtoj[52] privremenoj situaciji od 24.9.2018. godine ukupna vrijednost izvedenih radova iznosila je 292.540,02€ (99,81% izvedenih u odnosu na ugovorene radove). **Opština nije aktivirala garanciju za dobro izvršenje ugovora,** iako je osnovnim ugovorom određeno da će radovi biti izvedeni u roku od 90 kalendarskih dana počev od 15.9.2017. godine**.**

Izgradnja mosta u Donje Mide **–** iznos od 40.000,00€ plaćen je dobavljaču "Flemer Stone" DOO shodno garanciji za povraćaj avansa i I privremenoj situaciji. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila ugovor nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke na iznos od 44.991,57€. Ugovorom je određeno da će Izvođač otpočeti sa izvođenjem radova u roku od 3 dana od dana potpisivanja ugovora. Zaključen je i Aneks ugovora[53] kojim je određeno da će se na izvedene radove obračunati PDV u visini od 21%, s obzirom da se radovi izvode u 2018. godini (što povećava vrijednost ugovora na 45.747,74€), kao i da Projekt na osnovu kojeg treba da se izvode radovi ima nedostataka u predmjeru radova (pogrešno naveden broj i promjer betonskih cijevi, povećanje iskopa temelja, izostavljena mrežasta armatura) tako da ukupna vrijednost naknadno ustanovljenih radova iznosi 4.910,00€[54], tako da je vrijednost ugovora povećana na iznos od 51.688,84€. Opština **nije sprovela pregovarački postupak** za radove koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke. Članom 6 Aneksa, Opština se obavezala da po prijemu garancije banke koju je dao Izvođač, uplati avans u iznosu od 20.000,00€. Prva privremena situacija je ispostavljena na iznos od 40.643,75€ (78,63% ugovorenih radova), avansno je plaćeno 20.000,00€ i po situaciji još 20.000,00€, tako da je na kraju 2018. po navedenoj situaciji ostao neplaćen iznos od 643,75€. Okončana situacija nije dostavljena jer navedeni radovi **nijesu izvedeni.**

Članom 6 osnovnog ugovora određeno je da će stručni nadzor vršiti Agencija za izgradnju i nadzor, međutim, sa istom **nije zaključen** poseban ugovor.

Izgradnja ulice Mehmet Beci - iznos od 4.340,00€ plaćen je dobavljaču "Milla - Milla" DOO shodno okončanoj situaciji od 15.3.2018. godine[55] koja je ovjerena od strane nadzornog organa. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila ugovor[56] nakon sprovedenog postupka nabavke male vrijednosti[57] na iznos od 4.340,00€, dok je okončana situacija od 15.3.2018. godine ispostavljena je na iznos od 4.412,94€. Iz okončane situacije proizilazi da je vrijednost radova odgovara ugovorenoj, a da navedena razlika proizilazi iz povećanja iznosa PDV-a u 2018. godini. Ugovorom je određeno da će Izvođač otpočeti sa izvođenjem radova u roku od 5 dana od dana potpisivanja ugovora i da će ugovoreni posao izvršiti u roku od 20 dana od dana uvođenja u posao.[58]

Asfaltiranje ulice u Ulcinjskom polju **-** iznos od 30.000,00€ plaćen je dobavljaču "Putevi Bar" DOO shodno okončanoj situaciji od 7.3.2018. godine koja je ovjerena od strane nadzornog organa. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila ugovor[59] nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke na iznos od **53.603,55**€, dok je okončana situacija ispostavljena je na iznos od **54.504,45**€. Iz okončane situacije proizilazi da je vrijednost radova ista kao u ugovoru, a da navedena razlika proizilazi iz povećanja iznosa PDV-a u 2018. godini. Ugovorom je određeno da će Izvođač otpočeti sa izvođenjem radova u roku od 3 dana od dana potpisivanja ugovora i da će ugovoreni posao izvršiti u roku od 15 dana od dana uvođenja u posao, međutim radovi **nijesu izvedeni** u ugovorenom roku. Članom 5 ugovora određeno je da će stručni nadzor vršiti Agencija za izgradnju i nadzor, međutim, **nije zaključen** poseban ugovor sa Agencijom.[60]

---

52 četvrta privremena situacija je zavedena u Opštini, dok prva, druga i treća nijesu

53 Br. 01-2121/17-2 od 23.1.2018. godine

54 U aneksu nije naznačeno da li je navedeni iznos sa ili bez PDV-a, a iz privremene situacije proizilazi da u navedeni iznos nije obračunat PDV u iznosu od 21%

55 Ista nije zavedena u Opštini

56 Br. 01-2491/17 od 21.12.2017. godine

57 Postupak nabavke male vrijednosti br. 13

58 Navedeni ugovor aneksiran je 4.4.2018. godine i istim je ugovoreno izvođenje radova koji se nijesu mogli predvidjeti u vrijeme obavljanja javnog poziva i nijesu obuhvaćeni osnovnim Ugovorom u iznosu od 2.487,00€.

59 Br. 01-2119/17 od 27.10.2017. godine

60 Navedenom dobavljaču za izvedene radove shodno navedenom ugovoru tokom 2018. godine plaćen je i iznos od 7.274,41€, koji je knjižen zajedno sa uplatom za radove izvedene na kružnom toku.

Izgradnja javne rasvjete od Nove Mahale do Valdanosa – iznos od 39.418,90€ (81,34% ugovorenih radova) plaćen je dobavljaču "Ramel" DOO na osnovu prve privremene situacije od 4.9.2018. godine. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila Ugovor od 27.10.2017. godine nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke na iznos od 48.459,18€. Ugovorom je određeno da je rok za izvođenje radova 45 dana od dana zaključivanja ugovora, a da stručni nadzor nad građenjem ugovorenog objekta Naručilac će vršiti preko svojih radnika – ovlašćenih stručnih lica ili preko preduzeća, međutim ugovor sa nadzornim organom nije dostavljen, a privremena situacija je ovjerena od strane nadzornog organa – Agencije za izgradnju i razvoj. U postupku revizije nije dostavljena okončana situacija da su navedeni radovi izvedeni, iako je rok za izvođenje radova značajno premašen.

Participacija Opstine Ulcinj u nabavci vodovodnog materijala, izmjestanja i postavljanja novog vodovoda na rekonstrukciji magistalnog puta Ulcinj – Sukobin – iznos od 256.850,00€ koji je isplaćen JP "Vodovod i kanalizacija". Opština je sa Vodovodom zaključila ugovor od 7.3.2018. godine kojim se obaveza da finansijski participira u nabavci vodovodnog materijala, prema Predmjeru i predračunu radova (koji je sastavni dio ugovora) za izmještanje cjevovoda i to najviše do iznosa 256.850,00€, uključujući i iznos od 14.990,73€ koji se odnosi na isplatu prve nabavke Vodovoda po obavještenju o ishodu postupka hitne nabavke prema ponudi "Sigillum CO"[61]. Zaključena su dva Aneksa ugovora kojima se Opština obavezala da participira u nabavci vršenja dodatnih radova zbog izmjene trase postavljanja cijevi u iznosu od 8.194,29€.

Agencija za izgradnju i nadzor, koja je vršila stručni nadzor, je obavijestila Opštinu dopisom od 12.7.2018. godine da su radovi predviđeni aneksima završeni i da je novi cjevovod stavljen u funkciju, u prilogu kojeg je predračun ispostavljen Vododvodu na iznos od 8.194,29€. Za vršenje stručnog nadzora sa Agencijom je zaključen Ugovor br. 01-1073/18 od 6.8.2018. godine na iznos od 5.000,00€, ali **nije sprovedena** nabavka male vrijednosti, shodno Zakonu o javnim nabavkama.

Izgradnja cjevovoda V1 i izgradnja kanalizacionog kolektora K1 za kolektivni stambeni objekat u naselju Pinješ – iznos od 33.806,45€ plaćen je dobavljaču "Temko" DOO na osnovu prve privremene situacije od 25.1.2018. godine i okončane situacije od 18.7.2018. godine, koje su ovjerene od strane nadzornog organa. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila Ugovor od 24.7.2017. godine nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke na iznos od 33.248,85€. Rok za izvođenje radova iznosio je 30 dana od dana zaključivanja ugovora, međutim, okončana situacija je ispostavljena godinu dana nakon zaključivanja ugovora. Iz okončane situacije proizilazi da je vrijednost radova odgovara ugovorenoj, a da navedena razlika proizilazi iz povećanja iznosa PDV-a u 2018. godini.

Izgradnja kanalizacionog kolektora K1 u naselju Meterizi – iznos od 7.000,00€ plaćen je dobavljaču "Arch construction" DOO na osnovu okončane situacije ovjerene od strane nadzornog organa, koja je ispostavljena na iznos od 10.180,86€. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila Ugovor od 27.11.2017. godine nakon sprovedene nabavke male vrijednosti na iznos od 12.245,16€.

Uređenje terena u Ulici "Ali Riza" - iznos od 17.358,44€ plaćen je dobavljaču "Temko" DOO na osnovu treće privremena situacija od 21.2.2018. godine i okončana situacija od 29.8.2018. godine. Opština je sa navedenim dobavljačem zaključila ugovor br.01-1765/17 od 7.8.2017. godine, nakon sprovedenog postupka javne nabavke, na iznos od 49.981,79€, kojim je predviđeno da će navedeni radovi biti izvedeni u roku od 20 dana od dana zaključivanja. Zaključen je i Aneks ugovora od 24.10.2017. godine kojim je Opština ugovorila vršenje dodatnih radova i ugradnju dodatnog materijala, a koji se nijesu mogli predvidjeti prije zaključenja osnovnog ugovora u iznosu od 5.450,20€ (odnosno 10,90%). Opština **nije sprovela pregovarački postupak** za radove koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke. Radovi su u cjelosti realizovani i plaćeni, ali sa gotovo godinu dana zakašnjenja.

Popločavanje trotoara Ulice "Ymer Prizreni" – iznos od 93.656,71€ koji je prinudno naplaćen shodno rješenju o izvršenju[62], a na osnovu ovjerene prve privremene situacije "Artek&Ing Investa" DOO. Opština je nakon sprovedenog postupka javne nabavke sa navedenim dobavljačem zaključila Ugovor od 27.10.2017. godine na iznos od 92.114,33€. Zaključen je i Aneks Ugovora od 7.3.2018. godine kojim je uvećana

[61] U prilogu je obavještenje o ishodu postupka hitne nabavke koju je sproveo Vodovod i ponuda navedenog dobavljača

[62] Rješenje o izvršenju Iv.br.1381/18 od 1.8.2018. godine, prigovor Opštine je odbijen Rješenjem Privrednog suda IP br. 1062/18 od 22.10.2018. godine za iznos glavnog duga i troškova izvršenja, a usvojen u djelu zatezne kamate na iznos glavnog duga.

ugovorena cijena radova na 93.662,47€ zbog uvećanja PDV-a u 2018. godini. Osnovnim Ugovorom je određen rok od 45 dana od dana zaključivanja ugovora za izvođenje radova, međutim, radovi nijesu izvedeni u ugovorenom roku. Opština nije zaključila Ugovor za vršenje nadzora sa Agencijom za izgradnju i razvoj.

Izdaci za građevinske objekte, račun 4413, planirani su u iznosu od 54.809,78€, koliko je iznosila i realizacija i u potpunosti su se odnosili na projekat:

- Izgradnja škole za osnovno obrazovanje – navedeni iznos plaćen je dobavljaču "Artek&Ing Investa" DOO na osnovu četvrte[63] i pete privremene situacije. Opština je nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke sa navedenim dobavljačem zaključila Ugovor od 29.9.2015. godine na iznos od 297.081,73€ i sa određenim rokom za izvođenje radova od 360 dana od dana zaključivanja ugovora. Zaključena su i dva aneksa ugovora i to: Aneks 1 od 23.10.2017. godine kojim je ugovoreno izvođenje dodatnih radova kabliranja (iznos od 9.919,60€), koji nijesu predviđeni osnovnim ugovorom i Aneks 2 od 7.3.2018. godine, kojim je uvećana vrijednost ugovora za radove koji se izvode u 2018. godini zbog povećanja PDV –a. Opština je zaključila i Ugovor sa nadzornim organom Agencijom za izgradnju i razvoj Ulcinj br. 01-1928/18 od 5.10.2015. godine na iznos od 5.000,00€, ali nije sprovela postupak javne nabavke. Dostavljena je i VI privremena situacija od 3.12.2018. godine[64], shodno kojoj vrijednost ugovorenih radova iznosi 302.074,70€, dok su izvedeni radovi do dana ispostavljanja situacije u iznosu od 253.662,05€ (75,14% ugovorenih radova). Okončana situacija nije dostavljena jer radovi još uvijek nijesu izvedeni u cjelosti.

Izdaci za opremu, račun 4415, planirani su u iznosu od 75.250,00€, dok je realizacija iznosila 62.965,22€ ili 83,67%. Najznačajnija plaćanja sa ove pozicije odnosila su se na plaćanja dobavljaču "Osmanagić CO" DOO, u iznosu 55.740,00€ za nabavku šest vozila marke Opel Astra, shodno Ugovoru koji je zaključen nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke.

Revizijom kapitalnih izdataka utvrđeno je sljedeće:

- Opština nije realno planirala kapitalni budžet tako da su izdaci za lokalnu infrastrukturu, račun 4412, prvobitno planirani u iznosu od 8.624.000,00€, rebalansom umanjeni na 819.940,00€, odnosno za 7.804.060,00€ što je rezultiralo neizvršenjem brojnih projekata planiranim kapitalnim budžetom.

Preporuka: Opština treba da obezbijediti realnije planiranje Kapitalnog budžeta, koje podrazumijeva obezbijeđena novčana sredstva, transparentan opis poslova i detaljnu razradu projekata po fazama, radi obezbjeđenja njihove realizacije u budžetskoj godini za koju se kandiduju.

- Opština nije preduzimala mjere predviđene ugovorima (aktiviranje garancija, ugovorena kazna, naknada štete i td) zaključenim sa izvođačima radova zbog neizvršavanja radova u ugovorenom roku[65], iz kojeg razloga je dolazilo i do uvećanja vrijednosti ugovora zbog povećanja iznosa PDV-a.
- Opština nije sprovodila postupak javne nabavke ili nabavke male vrijednosti za vršenje usluga stručnog nadzora[66], odnosno navedene nabavke nije evidentirala u Izvještaju o nabavkama male vrijednosti.
- Opština nije sprovela pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje za izvođenje radova koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke, a usljed nepredviđenih okolnosti postanu neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, shodno članu 25 st. 1 tačka 4 al. 1 Zakona o javnim nabavkama[67].

Preporuka: Opštini treba da u tenderskoj dokumentaciji i zahtjevu za dostavljanje ponuda realno definiše rokove koji se odnose na završetak izvođenja radova, kako bi se smanjila mogućnost prekoračenja istih prilikom izvršenja ugovora, a u slučaju prekoračenja rokova od strane izvođača radova treba postupati u skladu sa odredbama zaključenih pugovora (aktiviranje garancija, ugovorena kazna, naknada štete i dr.).

[63] privremena situacija nije zavedena
[64] situacija nije zavedena
[65] "Putevi" DOO – Izgradnja kružnog toka, "Flemer Stone" - Izgradnja mosta u Donje Mide, "Putevi Bar" - Asfaltiranje ulice u Ulcinjskom polju, "Ramel" DOO - Izgradnja javne rasvjete od Nove Mahale do Valdanosa, "Temko" DOO - Izgradnja cjevovoda, "Artek&Ing Investa" - Popločavanje trotoara Ulice "Ymer Prizreni","Artek&Ing Investa"- Izgradnju škole za osnovno obrazovanje.
[66] nabavka nijesu sprovedene za nadzor sljedećih radova: "Putevi" DOO – Izgradnja kružnog toka, "Flemer Stone" - Izgradnja mosta u D.Mide, "V i K" - Participacija Opstine u nabavci vodovodnog materijala, "Artek&Ing Investa" - Popločavanje trotoara "Artek&Ing Investa"- Izgradnja OŠ.
[67] "Flemer Stone" - Izgradnja mosta u Donje Mide, "Temko" DOO - Uređenje terena u Ulici "Ali Riza", "Artek&Ing Investa"- Izgradnja OŠ.

2.5.14. Otplata dugova

Na računu 46 - Otplata duga planirana su sredstva u iznosu od 485.000,00€, a tokom 2018. godine realizovan je iznos od 510.706,33€, odnosno 105,30% u odnosu na plan, što je i prikazano u tabeli:

Ekonomska klasifikacija		Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
			Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
461		Otplata duga	431.617,07	485.000,00	510.706,33	105,30%
	4611	Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima	431.617,07	485.000,00	510.706,33	105,30%

Opština je na računu 461 - Otplata duga u 2018. godini evidentirala izdatke u iznosu od 510.706,33€ koji se odnose na otplatu obaveza po kreditu (glavnice) za tekuću godinu. Isplate se odnose na sljedeće kredite:

- Dugoročni kredit po ugovoru broj 0102-385/1 od 05.02.2014. godine koji je Opština Ulcinj potpisala sa Investiciono-razvojnim fondom na iznos od 564.400,00€.
- Dugoročni kredit po ugovoru broj 4581/15 od 29.12.2015.godine od 29.12.2015. godine, koji je potpisan sa Erste bankom na iznos od 4.160.000,00 €.

U cilju izmirenja obaveza po osnovu Ugovora o kreditu broj 0102-385/1 od 05.02.2014.godine koji je Opština zaključila sa Investiciono-razvojnim fondom na iznos od 564.400,00 € i Ugovora o kreditu broj: 4581/15 od 29.12.2015. godine od 29.12.2015. godine, koji je zaključen sa Erste bankom na iznos od 4.160.000,00 €, Opština je sa Ministarstvom finansija i zajmodavcima potpisala sledeće ugovore o cesiji:

- Ugovor broj: 01 -11121/1 od 01/10/2014. godine, prema kojem Opština Ulcinj-Cedent upućuje Cesusa (Ministarstvo finansija), da u njegovo ime izvrši uplatu obaveza po osnovu kredita (glavnica i kamata) u korist Cesionara-Investiciono razvojnog fonda;
- Ugovor broj: 01 – 18460/1 od 31/12/2015. godine, prema kojem Opština Ulcinj-Cedent upućuje Cesusa (Ministarstvo finansija), da u njegovo ime izvrši uplatu obaveza po osnovu kredita (glavnica i kamata) u korist Cesionara-Erste banke AD Podgorica;

Shodno naznačenim ugovorima, osnov plaćanja od strane Cesusa (dužnika), prema Cesionaru (primaocu potraživanja), jeste raspodjela sredstava Egalizacionog fonda u korist Cedenta (Opštine Ulcinj). Shodno Izvještaju iz Kreditnog registra Centralne banke Crne Gore, tekuće zaduženje Opštine (nedospjeli dug), na dan 31.12.2018. godine, iznosi 3.522.491,13 €. Stanje duga na naznačeni dan se odnosi na kreditno zaduženje po osnovu ugovora Zaključenog sa Investiciono razvojnim fondom u iznosu od 392.257,14 € i sa Erste bankom AD Podgorica u iznosu od 3.130.233,99 €. U Izvještaju koji se odnosi na iznos zaduženja Opštine na kraju četvrtog kvartala 2018. godine, (Obrazac BUZ), prikazan je iznos od 3.522.491,13 €, što se slaže sa podacima iz Kreditnog registra CBCG.
Uvidom u Amortizacione planove (Plan otplata kredita) koji se odnose na kredite po ugovoru o kreditu sa Investiciono razvojnim fondom i Erste bankom, konstatuje se da stanje neizmirenih obaveza po osnovu kredita (glavnica) sa 31.12.2018. godine, iznosi 392.257,14€ (IRF) i 3.130.233,99€ (Erste banka). Naznačeno ukazuje da se obaveze po osnovu prethodno dva opisana kreditna, a u skladu sa naznačenim ugovorima o cesiji redovno izmiriju iz sredstava Egalizacionog fonda.

Stanje obaveza po osnovu Ugovora o kreditu sa Erste bankom sa 31.12.2018. godine, je kao što je već naznačeno, prema Izvještaju o budžetskom zaduženju, Formularu za utvrđivanje portfolija dugova kao i prema izvještaju Kreditnog registra CBCG, prikazano u iznosu od 3.130.233,99€, što predstavlja stanje obaveze u skladu sa amortizacionim planom sa 30.12.2018. godine. Dio rate za glavnicu koji dospijeva do 30.01.2018. godine u iznosu od 14.544,88€, je plaćen unaprijed 29.12.2017. godine. Takođe, krajem 2018. godine, sprovedena je cesija sa Ministarstvom finansija, za izmirenje obaveza po osnovu prve rate kredita za januar 2019 u iznosu od 32.821,91 € i dijela rate za februar mjesec u iznosu od 2.242,20 €, te su obaveze sa 31.12.2018. godine, po osnovu ovog kredita dovedene do nivoa 3.095.169,88€.
Uzimajući u obzir naznačeno konstatuje se redovno izmirenje obaveza po osnovu ugovora o dugoročnom kreditu broj: 4581/15 od 29.12.2015.godine od 29.12.2015. godine, koji je zaključen sa Erste bankom na iznos od 4.160.000,00 €.

Uvidom u mjesečne pregled opredijeljenih sredstava iz Egalizacionog fonda za 2018. godinu, koji se odnosi na sprovođenje cesija po ugovorima broj 01-18460/1 i 01-1121/1, radi izmirenja obaveza po osnovu dugoročnih kredita od Investiciono razvojnog fonda Crne Gore i Erste banke AD Podgorica, konstatuje se da iznos opredijeljenih sredstava odgovara uplatama po osnovu izmirenja obaveza za glavnicu i kamatu.

Na analitičkom računu **4611 - Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima**, utvrđeno je da ukupna vrijednost transakcija iznosi 510.706,33€. Revizijom je utvrđeno je da se iznos od 406.808,12€ odnosi na isplate po osnovu glavnice kredita kod Erste banke, iznos od 63,898.21 € se odnosi na isplate po osnovu glavnice za kredit po ugovoru sa IRF, kao što je prethodno prikazano, dok se preostali iznos od 40.000,00 € odnosi na izmirenje obaveza po osnovu kredita po Ugovoru broj 03-2134/1 od 09.12.2015.godine, potpisan između Vlade Crne Gore –Ministarstva Finansija, Opštine Ulcinj, Ministarstva održivog razvoja i turizma i Doo „vodacom“ iz Tivta, za sprovođenje Projekta vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda u primorskom regionu. Uplate se odnose na naknade za rizik davaoca garancije i transfernog zajma shodno dinamici određnoj aktom Ministarstva finansija broj 06-285/1 od 13.02.2017. godine.

Pozajmice iz egalizacionog fonda i otplata obaveza po osnovu pozajmica- Osim naznačenog iznosa od 510.706,33€, Opština je tokom 2018. godine vršila otplatu dugova na ime pozajmice iz Egalizacionog fonda u iznosu od 200.000,00 €. Otplata duga po osnovu pozajmice je vršena obustavama isplata opredijeljenih sredstava iz Egalizacionog fonda. Tokom 2018. godine je obustavom isplata sredstava iz Egalizacionog fonda izvršen povraćaj pozajmica u iznosu od 200.000,00€. Početno stanje duga po osnovu pozajmica iz Eglizacionog fonda iznosilo je 390.000,00€, a novih pozajmica tokom 2018. godine nije bilo, tako da stanje obaveza po osnovu pozajmica sa 31.12.2018. godine iznosi 190.00,00€, što odgovara podatku u izvještaju o neizmirenim obavezama. Prilikom analize pozajmljenih sredstava iz egalizacionog fonda izvršena je analiza dinamike pozajmica i povraćaja sredstava po tom osnovu u prethodnom periodu.
Utvrđene nepravilnosti:

Pozajmice iz Egalizacionog fonda su u knjigovodstvu Opštine registrovane na računu 7426 – Transferi od Egalizacionog fonda, a ne na računu prihoda - pozajmice i krediti od domaćih izvora (račun 751-1), pa samim tim i **povraćaj pozajmica nije evidentiran na računu grupe 451** koji se odnose na izdatke po osnovu pozajmica i kredita. Ovakav način evidentiranja ne omogućava tačan knjigovodstveni uvid u prihode koji su nastali po osnovu pozajmica kao i evidenciju povraćaja pozajmica na troškovnoj strani**. Preporuka u vezi sa ovom nepravilnošću je data u dijelu koji se odnosi na poziciju prihoda 7426 – Transferi od Egalizacionog fonda.**

2.5.15. Otplata obaveza iz prethodnog perioda

Na računu 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda planirana je u iznosu od 1.072.076,00€ dok je u 2018. godini realizovana u iznosu od 2.621.190,99€, odnosno 244,50€% u odnosu na plan. Pregled strukture otplate obaveza iz prethodnog perioda prikazan je u sljedećoj tabeli:

Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	**1,004,059.27**
Uplate u skladu sa ugovorom o reprogramu poreskog duga	**121,619.84**
Obaveza za ostal alična primanja	**95,056.95**
o Isplate opštinskim poslanicima	40,971.00
o Isplate po osnovu ugovora o djelu	30,134.39
o Isplate članovima komisija	23,951.56
Isplate na ime obaveza za socijalnu zaštitu (pomoći)	**5,270.00**
Obaveze za transfere institucijama,	
Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima	**77,267.31**
o Za stipendije u iznosu od	4,480.00
o Za NVO	20,335.00
o Za sport	20,806.81
o Za političke partije	31,645.50
Isplate po osnovu obaveza za kapitalne izdatke	**180,494.47**
Obaveze po osnovu ostalih tekućih izdataka	**1,137,423.15**
Ukupno	2,621,190.99

Na računu 4631 - Otplate obaveza iz prethodnog perioda evidentirani su iznosi koji se odnose na uplate u skladu sa reprogramom poreskog duga u iznosu od 121.619,84€ po osnovu poreskog duga za opštinu i za javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač Opština, a u skladu sa Protokolom zaključenim sa Poreskom upravom broj 01-156/15 od 05.02.2015.godine i Ugovorom o reprogramu poreskog duga zaključenim sa Ministarstvom finansija br 01-5394 od 05.05.2015. godine. Prikaz izmirenih obaveza po osnovu poreskog duga u skladu sa reprogramom za Opštinu, javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač Opština, dat je u sljedećoj tabeli:

Naziv pravnog lica	Plaćene obaveze u 2018
Opština Ulcinj	47,087.43
JP Vodovod i kanalizacija	28,964.78
JP Komunalne djelatnosti	25,182.15
JP Centar za kulturu	7,620.57
DOO Radio televizija Ulcinj	3,585.94
DOO Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja	4,345.96
JP „Ulcinj“ za uzgoj i zaštitu divljači	3,838.06
JP „Sirena“ D.C. za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	994.95
Ukupno	**121,619.84**

Obaveze Opštine koje su reprogramirane, nijesu prikazane u neizmirenim obavezama iz prethodnog perioda, jer su raspoređene i na teret budućeg perioda. Međutim plaćanja koja se odnose na reprogramirane obaveze za 2018. godinu su evidentirana na računu 463 - otplata obaveza iz prethodnog perioda, te za taj iznos ne treba umanjivati obaveze iz prethodnog perioda, već iznos 121.619,84 € treba izuzeti iz obračuna prilikom utvrđivanja obaveza u Izvještaju o neizmirenim obavezama sa 31.12.2018. godine.

Pregled utvrđenih obaveza po osnovu poreskog duga za Opštinu, javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač opština sa početnim stanjem duga koje je definisano Protokolom o reprogramu na 31.12.2014. godine, kao i izmirenim obavezama po reprogramu za 2018. godinu, posebno po obveznicima, dat je u sljedećem prikazu:

Stanje duga na dan 31.12.2014. godine		obaveza po reprogramu sa 31.12.2018	Plaćeno sa 31.12.2018	Razlika
Naziv pravnog lica	Iznos duga			
Opština Ulcinj	2,354,370.02	129,490.50	129,490.50	0.00
JP Vodovod i kanalizacija	1,336,837.16	73,525.98	73,525.98	0.00
JP Komunalne djelatnosti	1,259,107.72	69,250.98	66,103.22	3,147.76
JP Centar za kulturu	381,028.13	20,956.50	19,686.40	1,270.10
DOO Radio televizija Ulcinj	165,505.95	9,102.72	8,826.90	275.82
DOO Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja	191,928.67	11,031.96	10,697.65	334.31
JP „Ulcinj“ za uzgoj i zaštitu divljači	200,582.58	10,556.04	9,435.96	1,120.08
JP „Sirena“ D.C. za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	49,747.91	2,736.18	2,570.36	165.82
Ukupno	5,939,108.14	326,650.86	320,336.97	6,313.89

Analizom podataka koji se odnose na stanje duga i uplate po osnovu Protokola o reprogramu, konstatuje se da je Opština redovno izmirivala obaveze po reprogramu, kako za Opštinu tako i preuzete obaveze za preduzeća i ustanove čiji je osnivač Opština zaključno sa 31.12.2017. godine. Tokom 2018. godine, zaključno sa 31.12.2018. godine Opština po ovom osnovu nije izmirila obaveze u iznosu od 6.313,89€, što znači da:

- Za iznos od 6.313,89€ treba povećati obaveze sa 31.12.2018. godine na poziciji 1.1 izvještaja o neizmirenim obavezama - Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca.

Revizijom je utvrđeno:

Ugovorom o reprogramiranju poreskog duga br. 01-5394/1 od 05.05.2015. godine, zaključenog između Ministarstva finansija i Opštine Ulcinj, članom 1 stav 4, Opština Ulcinj se obavezuje da odnose Opštine i javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač Opština, po osnovu preuzimanja poreskog duga reguliše zaključivanjem pojedinačnih ugovora, koje će dostaviti Poreskoj upravi do 01.07.2015. U postupku revizije

ugovori između Opštine i javnih preduzeća i ustanova nijesu pruženi na uvid, a od odgovornih lica iz Sekretarijata za budžet i finansije je saopšteno da ugovori nijesu ni zaključivani.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa Ugovorom o reprogramu poreskog duga Opštine Ulcinj br. 01-5394/1 od 05.05.2015. godine, zaključi pojedinačne ugovore sa svim javnim preduzećima i ustanovama čije je obaveze preuzela i na taj način da reguliše međusobna prava i obaveze.

Na računu 463-Otplata obaveza iz prethodnog perioda su knjiženi iznosi koji se odnose na prinudnu naplatu sa opisom I-75/18, na ime **Doo „Bećović Menagement Group**“ u ukupnom iznosu od 239.846,99€. Uvidom u dokumentaciju konstatuje se da je prinudna naplata izvršena na osnovu Izvršne isprave-presude Privrednog suda Crne Gore p.br. 228/15 od 07.12.2016. godine i u vezi sa tim presude Apelacionog suda Crne Gore Pž.br.154/17 od 31.10.2017. godine. Prema pravosnažnoj presudi izvršni dužnik (Opština) je obavezan tužiocu Doo „Bećović Menagement Group“ da izvrši isplatu na ime duga u iznosu od 250.000,00€. Iznos od 250.000,00€ nije evidentiran na strani obaveza iz prethodnog perioda na poziciji 1.3-Obaveze za ostale tekuće izdatke (račun obaveza 219-2- Sudski postupci), a na osnovu pravosnažnih presuda Privrednog i Apelacionog suda, dok je naplata po tom osnovu u iznosu od 239.846,99 € knjižena na računu 463-Otplata obaveza iz prethodnog perioda što znači da:

- Za iznos od 250.000,00€, potrebno je uvećati obaveze iz prethodnog perioda (na 31.12.2017.god.)

Plaćanja koja se odnose na izmirenje obaveza prema Doo **„Vodacom“ Tivat**, vršena su na osnovu Sporazuma o reprogramu i načinu izmirenja duga br: 01-2438/17 od 13.12.2017. godine i 01-979/18 od 23.07.2018. godine. Sporazumima je definisan način i dinamika izmirenja obaveza Opštine prema Doo „Vodacom“ iz Tivta. Na računu 463-otplata obaveza iz prethodnog perioda, tokom 2018 godine su evidentirane isplate u ukupnom iznosu od 32.196,68 €, koje se odnose na izmirene obaveze koje su reprogramirane i odnose se na period 2018. godine. S obzirom da se plaćanja odnose na dio duga čija je obaveza otplate određena u ratama tokom 2018. godine, te isplate nemaju tretman Obaveza iz prethodnog perioda.

- S obzirom da je iznos obaveza sa 31.12.2017. godine reprogramiran, to je potrebno izuzeti obaveze koje su prikazane na kartici Doo „Vodacom“ u iznosu od 184.211,52 (obaveze za ostale tekuće izdatke prethodni period)
- Iznos od 32.196,88 € koji se odnosi na plaćanja reprogramiranog dijela koji se odnosi na 2018. godinu, izuzeti sa računa 463 - Obaveze iz prethodnog perioda
- Iznos obaveza sa 31.12.2018. godine od 247.968,60 € umanjiti za 183.689,85€ jer se odnose na reprogramirani dio.

Opština je sa JP „**Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“** Budva zaključila sporazum o izmirenju duga broj: 01-1998/17 od 02.10.2017. godine, prema kojem je iznos duga na dan zaključenja sporazuma iznosi 108.120,06 €. Obaveze su reprogramirane u deset mjesečnih rata, zaključno sa 15.07.2018. godine.
Revizijom je utvrđeno da su isplate po sporazumu o izmirenju duga u ukupnom iznosu od 95.600,00 € evidentirane na račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda, iako se plaćanja odnose na obavezu po reprogramu za 2018. godinu.

- Za iznos od 95.600,00 €, je potrebno umanjiti račun 463 –Otplata obaveza iz prethodnog perioda, a date rashode proknjižiti na račun 414-Rashodi za usluge.
- Takođe, potrebno je stornirati reprogramirani dio obaveza sa 31.12.2017. godine, a koje se odnose na ostale tekuće izdatke, u iznosu od 67,479.94 €.

Sporazum o izvršenju obaveza po osnovu duga za električnu energiju broj: 04-730/18, Opština je zaključila sa **Elektroprivredom CG** 14.05.2018. godine. Sporazumom je konstatovano da Opština na dan 30.04.2018. godine, duguje po osnovu računa za utrošenu električnu energiju iznos od 226.450,78 €. U pogledu naznačenog iznosa duga određeno je da Opština 30% duga, odnosno 67.935,23 €, izmiri u 30 jednakih mjesečnih rata u iznosu od 2.264,50 €, kao i da se tekući računi redovno izmiruju. Prethodno je važio sporazum o izvršenju obaveza broj 01-1605/17 od 11.07.2017. godine, prema kojem je Opština u obavezi da izmiri zaostali dug u preciziranoj dinamici na rate u iznosu od 2.687,57€. Uplate u ukupnom iznosu od 23.491,74 € su izvršene u skladu sa predviđenom dinamikom plaćanja i odnosi se na obaveze za 2018.

godinu, kako je to utvrđeno sporazumima, pa samim tim nemaju tretman isplata koje se odnose na obaveze iz prethodnog perioda.

- Za naznačeni iznos od 23.491,74 € je potrebno umanjiti račun 463 –otplata obaveza iz prethodnog perioda a uvećati račun 4134-Rashodi za električnu energiju.
- Takođe za reprogramirani iznos obaveza od 49.819,23 €, je potrebno umanjiti stanje obaveza sa 31.12.2018. godine na poziciji Obaveze za ostale tekuće izdatke.

Doo „Putevi"Bar je izvršeno plaćanje iznosa od 95.973,09€, proknjiženog na računu 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda. Dokumentacija koja je služila kao osnov za plaćanje se odnosi na privremene i okončane situacije o izvedenim radovima na izgradnji i uređenju putne infrastrukture. Dokumentacija je zavedena u Opštini Ulcinj i „Agenciji za izgradnju i razvoj Ulcinja" Doo tokom 2017. godine. Međutim uvidom u analitičke kartice koje se odnose na Doo „Putevi" Bar, konstatuje se da su situacije o izvedenim radovima proknjižene tokom 2018. godine, kao i da ne postoji početno stanje obaveza prema ovom preduzeću na dan 01.01.2018. godine.

- Uzimajući ovo u obzir potrebno je poziciju 4 – Obaveza za kapitalne izdatke, Izvještaja o neizmirenim obavezama u prethodnom periodu, uvećati za iznos od 95.973,09 €.

Doo „Artek & Ing Invest" iz Podgorice, izvršena su plaćanja u iznosu od 52.399,16€. Shodno aneksu ugovora broj 01-375/16-2/2096/17 od 25.10.2017. godine, je predviđeno da se plaćanje vrši u ratama i da prva rata u iznosu od 10.000,00 € dospijeva za naplatu aprila 2018. godine. Isplate koje su izvršene na ime preduzeća „Artek" Doo iz Podgorice u iznosima od 10.000,00€ i 10.195,62€, su proknjižene na računu 463-otplata obaveza iz prethodnog perioda iako se odnose na tekući period, što znači da:

- Za iznos od 20.195,62€ umanjiti račun 463-Otplata obaveza iz prethodnog perioda koja se odnosi na kapitalne izdatke, a ujedno za taj iznos, uvećati poziciju 441- Kapitalni izdaci.

Istom privrednom društvu je izvršena isplata 23.01.2018. godine, u iznosu od 32.203,54€ po II privremenoj situaciji koja je zavedena u Opštini 06.12.2017. godine, a odnosi se na izvedene radove na izgradnji škole u Sukobinu. Iznos je pravilno proknjižen na račun 463-Otplata obaveza iz prethodnog perioda, međutim obaveza u ovom iznosu nije evidentirana sa 31.12.2017. godine, već je obaveza stvorena u 2018. godini.

- Za iznos od 32.203,54€, uvećati poziciju 4 Izvještaja o neizmirenim obavezama – Obaveza za kapitalne izdatke sa 31.12.2017. godine.

Zaduženje i date garancije

Prema podacima iz izvoda Kreditnog registra Centralne banke Crne Gore, stanje nedospjelog duga Opštine Ulcinj na dan 31.12.2018. godine, iznosi 3.522.491,13€, što se slaže sa podacima evidentiranim u Izvještaju o Budžetskom zaduženju (obrazac BUZ).

Opština je kvartalno dostavljala Ministarstvu finansija i Formular o utvrđivanju portfolija duga. Stanje domaćeg duga koje je evidentirano u Formularu za utvrđivanje portfolija duga, koji se odnosi na četvrti kvartal 2018. godine, iznosi 3.522.491,13€. Osim stanja duga po osnovu domaćih izvora finansiranja u Formularu za utvrđivanje portfolija duga za četvrti kvartal 2018. godine, je evidentiran dug po osnovu inostranog finansiranja u iznosu od 832.478,67€. Naznačeni iznos ino duga, nije prikazan u prethodnim kvartalnim Formularima za utvrđivanje portfolija duga za 2018. godinu. Iznos od 832.478,67€, je evidentiran na osnovu sugestije Ministarstva finansija upućenoj 06.02.2019. godine Opštini.

Prema Formularu za utvrđivanje portfolija duga, u dijelu koji se odnosi na izdate garancije, utvrđeno je da je Opština izdala garanciju na kreditno zaduženje JP „Vodovod i kanalizacija" Ulcinj, za dugoročni kredit koji je ovo preduzeće podiglo kod Lovćen banke . Stanje duga po osnovu ovog kredita, prema podacima iz Formulara za utvrđivanje portfolija duga na 31.12.2018. godine, iznosilo je 123.146,46€

Dug Opštine po osnovu domaćeg i inostranog kreditiranja (transferni zajam) i izdavanje garancije su nastali na osnovu sljedećih ugovora:

- Dugoročni kredit po ugovoru broj 0102-385/1 od 05.02.2014. godine koji je Opština zaključila sa **Investiciono-razvojnim fondom** na iznos od 564.400,00€. Namjena sredstava po osnovu kreditiranja je *za finansiranje kapitalnih investicionih radova*, prispjelih obaveza po tom osnovu i priprema za turističku sezonu.
- Dugoročni kredit po ugovoru broj 4581/15 od 29.12.2015. godine od 29.12.2015. godine, koji je zaključen sa **Erste bankom** na iznos od 4.160.000,00€, *za potrebe realizacije Sanacionog plana* Opštine, o čemu je Skupština Opštine Ulcinj donijela Odluku od 16.11.2015. godine i pribavila Mišljenje Ministarstva finansija broj 01-03-04-13425/1 od 27.10.2015. godine. U vezi sa ovim dugoročnim kreditom Vlada je 10.12.2015. godine donijela Zaključak kojim se prihvata izdavanje garancije za navedeno kreditno zaduženje Opštine.
- **Dugoročni Ino-kredit** po ugovoru broj 03-2134/1 od 09.12.2015.godine, potpisan između Vlade, Opštine Ulcinj, Ministarstva održivog razvoja i turizma i DOO „Vodacom" iz Tivta. Iznos opredijeljenih sredstava za Opštinu Ulcinj je 20.000.000,00€. Sredstva su namijenjena za sprovođenje Projekta vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda u primorskom regionu – Faza V. Skupština Opštine Ulcinj je 30.09.2015. godine, donijela Odluku o kreditnom zaduženju na iznos od **20.000.000,00€.** Iznos povučenih sredstava po osnovu ovog aranžmana iznosi **832.478,67€.** Ugovorom je definisano da će Opština otplaćivati glavnicu kredita Ministarstvu finansija u 20 polugodišnjih rata prema amortizacionom planu, počevši od 30.04.2021. godine.
- Opština je sa **Lovćen Bankom** potpisala Ugovor o jemstvu br.VII-400 od 14.10.2015. godine, kojim Opština jemči da će izmiriti sve obaveze po osnovu kredita čiji je korisnik JP „Vodovod i kanalizacija" Ulcinj, po Ugovoru VII-401 od 14.10.2015. godine, na iznos od 200.000,00€. Opština je donijela Zaključak o davanju saglasnosti na odluku Upravnog odbora JP „Vodovod i kanalizacija", za kreditno zaduženje. U postupku revizije nije prezentirana saglasnost Vlade za izdavanje garancije u skladu sa članom 57 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Prema podacima iz Formulara za utvrđivanje portfoliju duga, stanje duga po osnovu Izdatih garancija Opštine Ulcinj, iznosi 123.146,46€. Naznačeni iznos odgovara stanju obaveza po osnovu predmetnog kredita, prema planu otplate na dan 31.12.2018. godine, na osnovu kojeg Opština unosi podatke u Formular za utvrđivanje portfolija duga. JP Vodovod i kanalizacija ne dostavlja Opštini podatke koji se odnose na iznos zaduženja na kraju kvartala, što **nije** u skladu sa Pravilnikom o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave, te Opština ne posjeduje uvid u dinamiku izmirenja obaveza po osnovu kredita JP Vodovod i kanalizacija.
- Opština se u proteklom periodu zaduživala i po osnovu pozajmica iz Egalizacionog fonda. Prema podacima iz Izvještaja o neizmirenim obavezama (NEO) iz Opštine sa 31.12.2018. godine, kao i podacima koji se odnose na Pregled opredijeljenih sredstava Opštine Ulcinj za decembar 2018. godine, iznos obaveza po ovom osnovu iznosi 190.000,00 €. Na početku izvještajnog perioda obaveze po osnovu pozajmica iz Egalizacionog fonda su iznosile 390.000,00 €. Tokom godine nije bilo novih zaduživanja po ovom osnovu, a uvidom u dokumentaciju je utvrđeno da je tokom 2018. godine izvršen povraćaj pozajmica (obustavama iz opredijeljenih sredstava EF) u iznosu od 200.000,00 €.

Revizijom je utvrđeno:

- U Izvještaju o budžetskom zaduženju (BUZ) koji je Opština dostavljala kvartalno Ministarstvu finansija, **nedostaju podaci koji se odnose na Iznos zaduženja javnih preduzeća i ustanova** čiji je osnivač Opština, jer javna preduzeća i ustanove ne dostavljaju Opštini izvještaje čija je forma definisana **tada važećim** Pravilnikom o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave[68]. Takođe u izvještaju o budžetskom zaduženju **nijesu sadržani podaci koji se odnose na izdate garancije**, kao **ni podaci koji se odnose na zaduženje i stanje duga po osnovu pozajmica iz Egalizacionog fonda.** Navedeno ima uticaj na potpunost i tačnost izvještavanja Opštine prema Ministarstvu finansija i uvid Opštine u podatke o zaduženosti i obaveze Javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač Opština.

Preporuka: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Pravilnika o sadržaju izvještaja o ukupno ostvarenim primicima i izdacima po potrošačkim jedinicama i izvještaja o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština („Sl. list CG" br. 010/19) i da podatke unosi u obrazac Izvještaja o

[68] "Službeni list Crne Gore", br. 026/11 od 30.05.2011, 015/13 od 22.03.2013

neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština, na način predviđen Pravilnikom. Takođe, Opština treba da u obrascu koji se odnosi na zaduženje evidentira sve obaveze u tačnom iznosu, uključujući i pozajmice iz Egalizacionog fonda kao kratkoročni vid zaduženja.

Opština evidenciju obaveza ne vodi na klasi 2 u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa Budžeta Crne Gore i budžeta opština, već se obaveze vanknjigovodstveno evidentiraju koristeći kompjuterski program „Epsilon“. Uvidom u Izvještaj o neizmirenim budžetskim obavezama konstatovano je da su podaci koji se odnose na obaveze prikazani na obrascu Izvještaja o neizmirenim obavezama čija je forma određena Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja Budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave ("Službeni list Crne Gore", br. 023/14 od 30.05.2014), kako je prikazano u sljedećoj tabeli:

Redni broj	OPIS	Stanje obaveza na dan 21.12. prethodne godine	Stanje obaveza na kraju izvještajnog perioda (31.12.2018. godine)
1	2	3	4
1	Obaveze za tekuće izdatke (1.1+1.2+1.3)		2,865,362.11
1.1	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca		2,828,252.17
1.2	Obaveze za ostala lična primanja		37,109.94
1.3	Obaveze za ostale tekuće izdatke		
2	Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu		68,676.76
3	Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima		108,447.90
4	Obaveze za kapitalne izdatke		192,127.98
5	Obaveze po pozajmicama i kreditima		190,000.00
6	Obaveze po osnovu otplate dugova		2,439,426.32
7	Obaveze iz rezervi		
8	Stanje obaveza na kraju perioda (1+2+3+4+5+6+7)		5,864,041.07

Pravilnikom o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave, je predviđeno da se u Izvještaju o neizmirenim obavezama (NEO) evidentiraju podaci koji se odnose na stanje neizmirenih obaveza javnih preduzeća i ustanova na kraju perioda. Tabelarni pregled strukture neizmirenih obaveza prema Izvještaju o neizmirenim obavezama dat je u sledećoj tabeli:

R. Br.	Opis	Stanje obaveza na dan 31.12.2017.god.	Stanje obaveza na kraju izvještajnog perioda (31.12.2018.godine)
1	2	3	4
1	**Obaveze za tekuće izdatke (1.1+1.2+1.3)**		**2,865,362.11**
1.1	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca		2,828,252.17
1.2	Obaveze za ostala lična primanja		37,109.94
	Obaveze prema odbornicima		4,695.00
	Obaveze po osnovu ugovora o djelu		32,414.94
	Obaveze za isplatu prema komisijama		
1.3	Obaveze za ostale tekuće izdatke		
2	**Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu**		**68,676.76**
	pomoć		68,676.76
3	**Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima**		**108,447.90**
	Obaverze po osnovu stipendiranja		34,320.00
	Obaveze prema NVO		15,165.00
	Obaveze po osnovu transfera za sport		58,962.90
	Obaveze po osnovu transfera za političke partije		
4	**Obaveze za kapitalne izdatke**		**192,127.98**
5	**Obaveze po pozajmicama i kreditima**		**190,000.00**
	Obaveze po osnovu pozajmica (EGLF) pozajmica		190,000.00
6	**Obaveze po osnovu otplate dugova**		**2,439,426.32**
7	**Obaveze iz rezervi**		
8	**Stanje obaveza na kraju perioda (1+2+3+4+5+6+7)**		**5,864,041.07**

Prema prezentiranom Izvještaju obaveze Opštine iznose 5.864.041,07€ i odnose se na sljedeće:

- Obaveze za tekuće izdatke u ukupnom iznosu od 2.865.362,21€ se odnose na na obaveze za bruto zarade i doprinose u iznosu od 2.828.252,17 €, obaveze prema odbornicima u iznosu od 4.695,00 € i obaveze po osnovu ugovora o djelu u iznosu od 32.414,94 €;

Prema podacima iz Izvještaja o neizmirenim obavezama na 31.12.2018.godine, neizmirene obaveze po osnovu zarada sa 31.12.2018. goodine iznose 1.130.764,65€, dok je u postupku revizije, provjerom na osnovu istih podataka, utvrđeno da neizmirene obaveze koje su nastale u periodu od 01.01. do 31.12.2018. godine, iznose 1.133.244,06€. Razlika od 2.479,41€, je nastala u postupku izračuna podataka koji su uvršteni u Izvještaj o neizmirenim obavezama za 2018. godinu.

- Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu u iznosu od 68.676,76€ se odnose na pomoć za socijalne potrebe o čemu postoje odgovarajuća rješenja;
- Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima u iznosu od 108.447,90€ se odnose stipendije 34.320,00€, obaveze po osnovu transfera za NVO 15.165,00€ i obaveze po osnovu transfera za sport 58.962,90€;
- Obaveze za kapitalne izdatke 192.127,98€ odnose se na izgradnju i poboljšanje saobraćajne infrastrukture, izgradnju objekata, razvoj telekomunikacione strukture, izgradnju javne rasvjete i dr.
- Obaveze po pozajmicama i kreditima odnose se na obaveze po osnovu pozajmica iz Egalizacionog fonda u iznosu od 190.000,00€ i predstavljaju obaveze iz prethodnog perioda, jer se Opština nije zaduživala po ovom osnovu tokom 2018. godine.
- Obaveze evidentirane na poziciji – Obaveze po osnovu otplate dugova u iznosu od 2.439.426,32€, se odnose na obaveze prema političkim partijama (30.121,64 €) i na obaveze za materijal, usluge, obaveze za tekuće održavanje i druge obaveze koje se odnose na ostale tekuće izdatke (2.409.304,68 €).

Revizijom je utvrđeno:

U Izvještaju o neizmirenim obavezama koji je Opština dostavila Ministarstvu finansija **nije** prikazano stanje obaveza na isti dan prethodne godine, kako je to predviđeno u obrascu Izvještaja o neizmirenim obavezama shodno Pravilniku o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja Budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave. Opština nije dostavljala podatke o neizmirenim obavezama na obrascu koji je propisan tada važećim Pravilnikom o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave. Preduzeća i ustanove čiji je osnivač Opština nijesu dostavila Opštini podatke o neimirenim obavezama u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja Budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave.
Takođe, utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na prikazivanje strukture obaveza prema pozicijama u Izvještaju o neizmirenim obavezama i to:

- Pod tačkom 1.2 - Obaveze za ostala lična primanja, su svrstane i obaveze koje se odnose na ugovore o djelu, međutim prema Uputstvu za popunjavanje Izvještaja o neizmirenim obavezama, koje je sastavni dio Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja Budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave i prema Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore i budžete opština, ugovori o djelu treba svrstati pod tačkom 1.3-Obaveze za ostale tekuće izdatke.
- Na poziciji izvještaja broj 6-Obaveze po osnovu dugova je evidentiran iznos od 2.439.426,32 €. Na ovoj poziciji je predviđeno evidentiranje obaveza po osnovu uzetih kredita i emitovanih hartija od vrijednosti. Naznačeni iznos koji je evidentiran na poziciji 6 Izvještaja o neizmirenim obavezama odnosi se na obaveze prema političkim partijama u iznosu od 30.121,64 €, iako je njihovo iskazivanje predviđeno pod rednim brojem 3 izvještaja o neizmirenim obavezama - Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima, dok se preostali iznos od 2.409.304,68 odnosi na poziciju izvještaja 1.3 – Obaveze za ostale tekuće izdatke jel se radi o obavezama za materijal, usluge, obaveze za tekuće održavanje i druge obaveze koje se odnose na ostale tekuće izdatke.

Preporuka: Opština treba da obezbijedi punu primjenu Pravilnika o sadržaju izvještaja o ukupno ostvarenim primicima i izdacima po potrošačkim jedinicama i izvještaja o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština („Sl. list CG“ br. 010/19) i Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore i budžete opština, da vrši pravilnu evidenciju neizmirenih obaveze i da podatke o istim dostavlja nadležnom ministarstvu u propisanim rokovima.

Radi utvrđivanja stanja obaveza na dan 31.12. prethodne godine, od nadležnog Sekretarijata je prezentiran Izvještaj o neizmirenim obavezama sa 31.12.2017. godine. Analizom računa 463-otplata obaveza iz prethodnog perioda, su identifikovani iznosi koji se odnose na plaćanja po pojedinim stavkama iz strukture

Izvještaja o neizmirenim obavezama čiji je prikaz dat u dijelu Izvještaja koji se odnosi na otplatu obaveza iz prethodnog perioda.

Upoređivanjem podataka sa kartica koje se vode u „Epsilon“ programu, a koje se odnose na stanje obaveza po pojedinim pozicijama iz Izvještaja o neizmirenim obavezama, konstatuju se neslaganja krajnjih stanja sa kartica za 2017. godine i početnih stanja sa kartica iz 2018. godini. Takođe upoređujući podatke koji se odnose na otplatu obaveza iz prethodnog perioda, sa evidentiranim obavezama na 31.12.2017. godine, konstatuje se da za pojedine plaćene iznose tokom 2018. godine, nijesu evidentirane obaveze u prethodnom periodu. Ovo navodi na zaključak da podaci koji se odnose na stanje obaveza iz kompjuterskog programa „Epsilon“ ne pružaju pouzdanu osnovu za tačnost iskazanih podatka, a takođe program ne obezbjđuje adekvatnu zaštitu podataka od promjena i evidentiranju izvršenih promjena. Podaci koji se odnose na Izvještaj o neizmirenim obavezama na 31.12.2018. godine, nijesu zasnovani na podacima koji se odnose na početno stanje neizmirenih obaveza za taj period.

U postupku revizije izvršen je uvid u konfirmacije salda sa dobavljačima, a takođe je zatraženo da se izvrše konfirmacije sa određenim dobavljačima sa većim potražnim saldom. Ukupno je pruženo na uvid 11 izvoda otvorenih stavki sa dobavljačima. Uzimajući u obzir veliki broj dobavljača za radove, materijal i usluge koji pripadaju grupi ostalih tekućih troškova i kapitalnih izdataka (376 dobavljača, prema evidenciji iz programa Epsilon), konstatuje se da je izvršen mali broj konfirmacija salda na 31.12.2018. godine. Uvidom u pribavljene Izvode otvorenih stavki u nekim slučajevima se konstatuju neslaganja (sa RTV Teuta Ulcinj, Concordia comerc DOO-Ulcinj, JP Vodovod i kanalizacija Ulcinj, JP Komunalne djelatnosti Ulcinj), u vezi sa čim su preduzete aktivnostu u cilju sravnjenja međusobnih potraživanja i obaveza.

Tokom revizije od strane nadležne službe Sekretarijata za Budžet i finansije izvršena je analiza početnih i krajnjih stanja obaveza po karticama iz programa „Epsilon“ kao i postojeće dokumentacije koja se odnosi na obaveze. Na taj način su korigovana stanja kartica obaveza u programu epsilon i izvršene korekcije u NEO obrascu u skladu sa tim.

Osim izvršenih korekcija stanja obaveza od strane nadležne službe Sekretarijata za budžet i finansije, tokom revizije su kontrolom uzorkom određenih transakcija, utvrđene nepravilnosti u pogledu evidentiranja i iskazivanja obaveza, kao što je opisano u prethodnom dijelu zapisnika te su skladu sa tim izvršene dodatne korekcije:

- Za neizmirene obaveze u skladu sa reprogramom poreskog duga za 2018. godinu, izvršeno je uvećanje obaveze na 31.12.2018. godine, na poziciji obaveze za bruto zarade i doprinose za iznos od 6.313,89€;
- Umanjenje po osnovu obaveza za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca u iznosu od 160.541,58€.
- Povećanje obaveza iz prethodnog perioda (31.12.2017. godine), na poziciji 1.3- obaveze za tekuće izdatke, po osnovu presude Apelacionog suda u korist Doo „Bećovic Menagement Group“ za iznos od 250.000,00€;
- Umanjenje obaveza iz prethodnog perioda na poziciji Obaveze za ostale tekuće izdatke (sa 31.12.2017) po osnovu reprograma duga prema Doo „Vodacom“ za iznos od 184.211,25 €, kao i umanjenje obaveza na 31.12.2018. godine, po istom osnovu za 183.689,85 €;
- Umanjenje obaveza iz prethodnog perioda na poziciji obaveza za ostale tekuće izdatke po osnovu reprograma duga sa JP „Regionalni vodovod“ u iznosu od 67.479,94€;
- Umanjenje obaveza na 31.12.2018. godine na poziciji obaveza za ostale tekuće izdatke po osnovu reprograma duga prema EPCG u iznosu od 49.819,23€;
- Povećanje obaveza iz prethodnog perioda (na 31.12.2017. godine) za kapitalne izdatke za iznos od 95.973,09 €, (potraživanje od strane Doo „Putevi“ Bar);
- Povećati obaveze iz prethodnog perioda za kapitalne izdatke u iznosu od 32.203,54€, po osnovu potraživanja Doo „Artek“;
- Prema presudi Apelacionog suda Pž.br. 1140/17, Opština se obavezuje da na ime materijalne štete isplati tužiocu (Rekreaturs Doo Budva) iznos od 4.052.513,85€, kao i na ime naknade troškova postupka iznos od 138.283,14 €, što ukupno iznosi 4.190.796,99€. Presuda Apelacionog suda je zavedena u Opštini 14.12.2018.godine. Presudom se Opština obavezuje da na ime materijalne štete

tužiocu kao i naknade troškova postupka, izvrši isplatu u roku od 8 dana od prijema presude. U skladu sa tim potrebno je uvećati krajnje stanje obaveza na 31.12.2018. godine za iznos od 4.190.796,99€ na poziciji 1.3 -Obaveze za ostale tekuće izdatke

Nakon izvršenih korekcija, navedenih u prethodnom tekstu, pregled neizmirenih obaveza prikazan je u sljedećoj tabeli:

R. Br.	Opis	Stanje obaveza 31.12.2017	Korigovano početno stanje	Korigovano smanjenje obaveza	Nastale obaveze tokom perioda	Stanje obaveza 2018	Korigovano stanje obaveza 31.12.2018
1	**Obaveze za tekuće izdatke (1.1+1.2+1.3)**	**2,596,923.57**	5,059,673.85	**2,085,519.69**	**6,353,413.69**	**2,865,362.11**	**9,327,567.85**
1.1	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	2,479,141.39	2,541,375.25	1,004,059.27	1,136,708.50	2,828,252.17	2,674,024.48
1.2	Obaveze za ostala lična primanja	61,295.89	86,405.31	64,922.56	33,351.56	37,109.94	54,834.31
1.3	Obaveze za ostale tekuće izdatke	56,486.29	2,431,893.29	1,016,537.86	5,183,353.63		6,598,709.06
2	**Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu**	**57,553.82**	65,019.23	**5,270.00**	**7,757.53**	**68,676.76**	**67,506.76**
3	**Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima**	**86,027.43**	110,690.74	**77,267.31**	**114,566.61**	**108,447.90**	**147,990.04**
4	**Obaveze za kapitalne izdatke**	**51,312.09**	158,561.01	**160,298.85**	**92,694.13**	**192,127.98**	**90,956.29**
5	**Obaveze po pozajmicama i kreditima**	**390,000.00**	390,000.00	**200,000.00**		**190,000.00**	**190,000.00**
6	**Obaveze po osnovu otplate dugova**	**2,393,098.50**				**2,439,426.32**	
7	**Obaveze iz rezervi**						
8	**Stanje obaveza na kraju perioda (1+2+3+4+5+6+7)**	**5,574,915.41**	5,783,944.83	**2,528,355.85**	**6,568,431.96**	**5,864,041.07**	**9,824,020.94**

Neto promjena neizmirenih obaveza nakon korekcije stanja obaveza na početku i kraju perioda, iznosi 4.240.076,11€. Povećanje obaveza tokom 2018. godine, je pored ostalog, najvećim dijelom prouzrokovano nastalom obavezam po osnovu presude Apelacionog suda u predmetu „Rekreaturs“, krajem 2018. godine u iznosu od 4.190.796,99€.

Neto promjena neizmirenih obaveza prije izvršene korekcije podataka o obavezama na početku i kraju perioda iznosi 489,125.66€.

Zbog evidentiranja dijela obaveza u neadekvatnom kompjuterskom programu i neuspostavljenih procedura koje se odnose na protok, kontrolu i knjiženje dokumentacije, podaci iz knjigovodstva i vanknjigovodstvene evidencije Opštine ne pružaju dovoljnu osnovu za sticanje uvjerenja u njihovu tačnost. S obzirom da su podaci odraz evidentiranja i neustanovljenih procedura koje se odnose na protok i kontrolu dokumentacije, za duži niz godina, to postoji mogućnost pojave greške u prezentiranim podacima koji se odnose na obaveze iz prethodnog perioda.

Revizijom je utvrđeno:

- Opština evidenciju obaveza **ne vodi na klasi 2** po modifikovanoj gotovinskoj osnovi, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa Budžeta Crne Gore i budžeta opština. Usled neadekvatnog načina vođenja obaveza revizijom su utvrđene opisane nepravilnosti koje se odnose na knjiženje otplate obaveza iz prethodnog perioda i način evidencije neizmirenih obaveza.
- Dokumentacija koja se odnosi na evidentiranje obaveza, **ne knjiži se blagovremeno** u vanknjigovodstvenom programu „Epsilon“, dok knjiženje izdataka na analitikom računu 4631-Otplata obaveza iz prethodnog perioda, nije usklađeno sa postojanjem obaveza u prethodnom periodu na koje se odnose plaćanja. Podaci o obavezama koji su evidentirani u kompjuterskom programu „Epsilon“ nijesu zaštićeni od promjena, dozvoljavaju naknadni upis podataka, brisanje podataka i slično.
- Dokumentacija koja se odnosi na troškove iz drugih organizacionih jedinica Opštine, nije blagovremeno dostavljana Sekretarijatu za budžet i finansije, što u jednom dijelu uzrokuje neblagovremenost evidentiranja obaveza, a u vezi sa tim **ne postoje procedure** koje se odnose na protok, kontrolu i knjiženje dokumentacije.
- **Usaglašavanje potraživanja i obaveza sa dobavljačima nije izvršeno u dovoljnoj mjeri,** što s obzirom na postojanje velikog broja dobavljača, može uticati na njihovo netačno iskazivanje.

Preporuka: Opština treba da evidenciju obaveze vodi na klasi 2, na modifikovanoj gotovinskoj osnovi, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa Budžeta Crne Gore i budžeta opština, koristeći licencirani softver.

Preporuka: Opština treba da u cilju tačnog iskazivanja obaveza prema dobavljačima, na kraju izvještajnog perioda vrši usaglašavanje podataka o međusobnim potraživanjima i obavezama, naročito sa dobavljačima sa većim dugovno/potražnim saldom i većim prometom tokom godine.

Preporuka: Preporučuje se Opštini da radi blagovremenog evidentiranja knjigovodstvenih promjena, uspostavi interne procedure koje se odnose na protok, evidenciju i knjiženje dokumentacije i finansijskih transakcija.

2.5.16. Rezerve

Na kategoriji računa 47 - Rezerve planirana su sredstva u iznosu od 32.000,00€, a realizovana u iznosu od 5.595,50€, odnosno sa 17,49% u odnosu na plan i prikazana su u sljedećoj tabeli:

Ekonomska klasifikacija			Opis	Budžet 2017	Budžet 2018		
				Izvršenje budžeta	Plan	Izvršenje budžeta	% izvršenja
47			REZERVE	0,00	32.000,00	5.595,50	17,49%
	471		Tekuća budžetska rezerva	0,00	12.000,00	5.595,50	46,63%
	472		Stalna budžetska rezerva	0,00	20.000,00	0,00	0,00%

Kao što je prikazano, sredstva stalne budžetske rezerve nijesu korišćena, dok su sredstva tekuće budžetske rezerve iskorišćena u iznosu od 5.595,50€, odnosno 46,63% u odnosu na plan. Revizijom je utvrđeno da je tokom 2018. godine Predsjednik Opštine donio dvije Odluke o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve i to:

- Odluka o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve[69] kojom se vrši isplata iznosa od 2.595,00€ za finansiranje redovnog rada političkih subjekata za 2018. godinu.
- Odluka o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve[70] kojom se vrši isplata iznosa od 3.000,00€ dobavljaču "Jugopetrol" AD za potrebe Operativnog štaba (goriva), zbog najavljene složene meteorološke situacije za period od 16-18. marta 2018. godine.

Opština, shodno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru **nije donijela** interni akt kojim se propisuje korišćenje sredstava tekuće budžetske rezerve.

2.6. Budžetski suficit/deficit

Izvještaj o konsolidovanoj javnoj potrošnji opštine za 2018. godinu, prikazan je u sljedećoj tabeli:

[69] Br.01-11/18 od 18.01.2018.godine.
[70] br.01- 91/18 od 20.03.2018. godine

IZVJEŠTAJ O KONSOLIDOVANOJ JAVNOJ POTROŠNJI

Obrazac 7

Godina 2018

Računi				Opis	Plan	Izvršenje		Korekcije		Izvršenje korigovano nalazima revizije
						Prethodna godina	Tekuća godina	Smanjenje	Povećanje	
7				PRIMICI	5.587.500,00	5.449.381,64	6.186.098,95			5.670.481,75
	71			Tekući prihodi	5.587.500,00	5.057.352,16	5.670.481,75			5.670.481,75
		711		Porezi	2.924.000,00	2.722.806,33	3.002.550,58			3.002.550,58
			7111	Porez na dohodak fizičkih lica	314.000,00	308.941,17	324.031,92			324.031,92
			7112	Porez na dobit pravnih lica	0,00	0,00	0,00			0,00
			7113	Porez na imovinu	2.330.000,00	2.158.324,74	2.390.048,19			2.390.048,19
			7114	Porez na dodatu vrijednost	0,00	0,00	0,00			0,00
			7115	Akcize	0,00	0,00	0,00			0,00
			7116	Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	0,00	0,00	0,00			0,00
			7117	Lokalni porezi	280.000,00	255.540,42	288.470,47			288.470,47
			7118	Ostali porezi	0,00	0,00	0,00			0,00
		712		Doprinosi	0,00	0,00	0,00			0,00
			7121	Doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje	0,00	0,00	0,00			0,00
			7122	Doprinos zs zdravstveno osiguranje	0,00	0,00	0,00			0,00
			7123	Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti	0,00	0,00	0,00			0,00
			7124	Ostali doprinosi	0,00	0,00	0,00			0,00
		713		Takse	359.500,00	284.850,85	331.352,51			331.352,51
			7131	Administrativne takse	80.000,00	67.455,43	73.231,21			73.231,21
			7132	Sudske takse	0,00	0,00	0,00			0,00
			7133	Boravišne takse	0,00	0,00	0,00			0,00
			7134	Registracione takse	0,00	0,00	0,00			0,00
			7135	Lokalne komunalne takse	187.500,00	142.792,35	178.552,69			178.552,69
			7136	Ostale takse	92.000,00	74.603,07	79.568,61			79.568,61
		714		Naknade	2.201.000,00	1.990.690,71	2.246.686,45			2.246.686,45
			7141	Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa	6.000,00	3.910,40	3.529,31			3.529,31
			7142	Naknada za korišćenje prirodnih dobara	740.000,00	685.200,04	675.565,21			675.565,21
			7143	Ekološka naknada	0,00	0,00	0,00			0,00
			7144	Naknada za priređivanje igara na sreću	0,00	0,00	0,00			0,00
			7145	Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	0,00	0,00	0,00			0,00
			7146	Naknada za uređenje i izgradnju građevinskog zemi	860.000,00	615.720,57	1.020.100,09			1.020.100,09
			7147	Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva	80.000,00	47.876,92	73.342,88	73.342,88		0,00
			7148	Naknada za korišćenje opšt. i nekateg. puteva	65.000,00	59.159,14	65.383,92		73.342,88	138.726,80
			7149	Ostale naknade	450.000,00	578.823,64	408.765,04			408.765,04
		715		Ostali prihodi	103.000,00	59.004,27	89.892,21			89.892,21
			7151	Prihodi od kapitala	8.000,00	5.927,55	5.496,00			5.496,00
			7152	Novčane kazne i oduzete imovinske koristi	37.000,00	20.564,05	29.758,13			29.758,13
			7153	Prihodi koje ostvaruju organi vršenjem svoje djelat	18.000,00	6.021,96	17.641,92			17.641,92
			7154	Samodoprinosi	0,00	0,00	0,00			0,00
			7155	Ostali prihodi	40.000,00	26.490,71	36.996,16			36.996,16
	73			Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine	0,00	392.029,48	515.617,20	515.617,20		0,00
		731		Primici od otplate kredita	0,00	0,00	0,00			0,00
		732		Sredstva prenesena iz prethodne godine	0,00	392.029,48	515.617,20	515.617,20		0,00
	74	742		Donacije	50.000,00	722.570,92	52.145,00	52.145,00		0,00
4				IZDACI	5.974.500,00	6.577.473,82	6.348.844,12			6.348.844,12
	41			Tekući izdaci	3.253.484,00	2.251.789,88	2.250.530,09			2.401.549,77
		411		Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	2.231.534,00	1.146.849,18	1.312.846,11			1.312.846,11
			4111	Neto zarade	1.298.098,00	1.135.056,83	1.297.236,06			1.297.236,06
			4112	Porez na zarade	182.171,00	10.435,62	13.779,79			13.779,79
			4113	Doprinosi na teret zaposlenog	467.484,00	0,00	0,00			0,00
			4114	Doprinosi na teret poslodavca	260.089,00	0,00	0,00			0,00
			4115	Opštinski prirez	23.692,00	1.356,73	1.830,26			1.830,26
		412		Ostala lična primanja	77.650,00	70.187,16	79.594,29			79.594,29
		413		Rashodi za materijal	302.750,00	300.730,23	291.351,69	268,94	23.491,74	314.574,49
		414		Rashodi za usluge	207.000,00	245.924,38	169.366,37		127.796,88	297.163,25
		415		Tekuće održavanje	125.550,00	128.653,99	102.994,60			102.994,60
		416		Kamate	145.000,00	159.678,38	151.879,07			151.879,07
		417		Renta	9.200,00	10.300,00	8.300,00			8.300,00
		418		Subvencije	5.500,00	4.748,90	2.700,00			2.700,00
		419		Ostali izdaci	149.300,00	184.717,66	131.497,96			131.497,96
	42			Transferi za socijalnu zaštitu	500,00	882,00	0,00			0,00
		421		Prava iz oblasti socijalne zaštite	500,00	882,00	0,00			0,00
		422		Sredstva za tehnološke viškove	0,00	0,00	0,00			0,00
		423		Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja	0,00	0,00	0,00			0,00
		424		Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	0,00	0,00	0,00			0,00
		425		Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	0,00	0,00	0,00			0,00
	43			Transferi institucijama, pojedincima, nevladinomi i javnom sektoru	666.440,00	755.635,02	655.013,72			655.013,72
		431	4311	Transferi za zdravstvenu zaštitu	0,00	0,00	0,00			0,00
		431	4312	Transferi obrazovanju	8.000,00	15.853,41	4.564,20			4.564,20
		431	4313	Transferi institucijama kulture i sporta	184.500,00	150.481,50	189.870,00			189.870,00
		431	4314	Transferi nevladinim organizacijama	15.000,00	13.750,00	12.048,28			12.048,28
		431	4315	Transferi političkim partijama, strankama i udružen	62.000,00	44.303,70	49.472,37			49.472,37
		431	4316	Transferi za jednokratne socijalne pomoći	12.000,00	12.060,17	14.260,00			14.260,00
		431	4317	Transferi za lična primanja pripravnika	0,00	0,00	0,00			0,00
		431	4318	Ostali transferi pojedincima	10.500,00	80,00	8.148,23			8.148,23
		431	4319	Ostali transferi institucijama	23.300,00	29.884,00	24.125,40			24.125,40
		432	4324	Transferi opštinama	0,00	0,00	0,00			0,00
		432	4325	Transferi budžetu države	0,00	0,00	0,00			0,00
		432	4326	Transferi javnim preduzećima	351.140,00	489.222,24	352.525,24			352.525,24
	44			Kapitalni izdaci	950.000,00	622.970,61	816.513,82			836.709,44
		441		Kapitalni izdaci	950.000,00	622.970,61	816.513,82		20.195,62	836.709,44
	45			Pozajmice i krediti	0,00	0,00	0,00			0,00
	46	462		Otplata garancija	0,00	100.000,00	0,00			0,00
		463		Otplata obaveza iz prethodnih godina (dio)	1.072.076,00	2.846.196,31	2.621.190,99	171.484,24	268,94	2.449.975,69
	47			Rezerve	32.000,00	0,00	5.595,50			5.595,50
				Suficit/deficit	385.000,00	113.026,82	564.561,43	263.472,20		301.089,23
				Finansiranje	-435.000,00	299.981,90	-458.561,33			-710.706,33
				Domaće finansiranje	-485.000,00	-422.589,02	-510.706,33			-710.706,33
	75	751	7511	Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	0,00	0,00	0,00			0,00
	46	461	4611	Otplata dugova	485.000,00	422.589,02	510.706,33		200.000,00	710.706,33
		463	4630	Promjena (smanjenje) neto obaveza iz prethodnog	0,00	0,00	0,00			0,00
				Inostrano finansiranje	50.000,00	722.570,92	52.145,00	52.145,00		0,00
				Krediti i hartije od vrijednosti	0,00	0,00	0,00			0,00
	75	751	7512	Pozajmice i krediti od inostranih izvora	0,00	0,00	0,00			0,00
	46	461	4612	Otplata dugova	0,00	0,00	0,00			0,00
				Donacije	50.000,00	722.570,92	52.145,00			0,00
	72			Prihodi od prodaje imovine	50.000,00	103.694,48	41.857,50			41.857,50
	74	742		Transferi	772.000,00	1.241.119,00	727.306,60		252.145,00	979.451,60
				Povećanje/smanjenje depozita	0,00	-516.703,20	-147.857,60		-219.902,00	-367.759,60

Revizijom je utvrđeno da podaci iskazani u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji, po pojedinim budžetskim pozicijama prihoda i rashoda, ne odgovaraju podacima utvrđenim u postupku revizije, što je dovelo do razlike u utvrđenom finansijskom rezultatu (suficit) u iznosu od 263.472,20€. Gotovinski suficit prema finansijskim podacima za 2018. godinu iskazan je u iznosu od 564.561,43€, a treba da iznosi 301.089,23€.

U Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji, klasa 7 – Primici je iskazana u iznosu od 6.186.098,95€ umjesto 5.670.481,75€. Do netačnog iskazivanja prihoda došlo je zbog uključivanja iznosa od 515.617,20€ na računu 732 – Sredstva prenesena iz prethodne godine, koja se prilikom izračunavanja finansijskog rezultata ne uključuju u prihode tekuće godine.

Povećanje/smanjenje depozita je prikazano u iznosu: - **147.857,60€, a treba: - 367.759,60**

Prihodi po osnovu Naknada za korišćenje puteva, u iznosu 73.342,88€, knjiženi su na računu 7147 - Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva, umjesto na računu 7148 - Naknada za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva. Ova greška nije dovela do promjene ukupnog zbira na računu 714 – Naknade, pa samim tim ni do promjene iznosa ukupnih primitaka.

Opština je prihod od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u iznosu od 52.145,00€ evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7412 – Kapitalne donacije, umjesto na računu 7421 - Transferi od budžeta Crne Gore i na taj način umanjila račun transfera za 52.145,00€, a za isti iznos uvećala račun 7412-Kapitalne donacije.

U izvještaju treba umanjiti prihode, račun 7412 – Kapitalne donacije za iznos od 52.145,00€, a za isti iznos uvećati račun 7421 - Transferi od budžeta Crne Gore.

Prihodi od Egalizacionog fonda, u 2018. godini, ostvareni su u iznosu od 927.306,60€, a u glavnoj knjizi trezora, na računu 7426 evidentiran je iznos od 727.306,60€. Razlika od 200.000,00€ odnosi se na obustavljene iznose po osnovu vraćanja pozajmica Egalizacionom fondu, koje je trebalo proknjižiti kao prihode na pomenutom računu. To su iznosi: 140.415,00€ (opredijeljena sredstava za 2018. godinu) i iznos od 59.585,00€ (po konačnoj raspodjeli sredstava za 2017. godinu).

Vraćene pozajmice nijesu proknjižene kao rashodi na kontu 4611- Pozajmice i krediti.

Na taj način je umanjen krajnji saldo računa 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda, za 200.000,00€ i računa 4611- Pozajmice i krediti, za isti iznos.

U izvještaju treba uvećati iznose računa: račun 7426 - Prihodi od Egalizacionog fonda za iznos od 200.000,00€ i računa 4611- Pozajmice i krediti, za isti iznos.

Na poziciji – Inostrano finansiranje, u izvještaju je prikazan iznos 52.145,00€. U glavnoj knjizi trezora, na računu 7512 - Pozajmice i krediti iz inostranih izvora nije prikazan prihod po ovom osnovu.

U izvještaju treba umanjiti prihod na poziciji – Inostrano finansiranje, za iznos 52.145,00€.

Račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnih godina prikazan je u iznosu 2.621.190,99€ umjesto 2.449.975,69€. Razlika od 171.484,24€ se odnosi na iznos od 127.796,88€ koji treba proknjižiti na računu 414 – Rashodi za usluge, koji se uvećava za taj iznos. Na ovu razliku se odnosi i iznos od 23.491,74€ za koji treba uvećati konto 413 – Rashodi za materijal i iznos od 20.195,62€, za koji treba uvećati konto 441 – Kapitalni izdaci. Račun 463 treba uvećati za 268,94€, a umanjiti račun 413 – Rashodi za materijal za isti iznos. Ove izmjene su izvršene u okviru klase 4 i nijesu uticale na iskazani suficit/deficit.

Nakon korekcija utvrđenih revizijom, **suficit opštine za 2018. godinu potrebno je iskazati u iznosu od 301.089,23€,** odnosno umanjititi za iznos od 263.472,20€ u odnosu na podatke koji su iskazani u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2018. godinu.

Preporuka : Opština treba da u skladu sa MRS - JS 3 - Računovodstvene politike, promjene računovodstvene procjene i greške izvrši ispravku u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2018. godinu.

2.7. Blagajničko poslovanje

U Opštini ne postoji Interno uputstvo o blagajničkom poslovanju. Ne postoji Odluka o visini blagajničkog maksimuma shodno Zakonu o spriječavanju nelegalnog poslovanja, niti se vodi blagajnički dnevnik obzirom da se gotovina gotovo ne koristi u poslovanju Opštine.

Ovlašćeni službenik za obračun troškova službenih putovanja, Samostalni referent - likvidator zaposlen u Sekretarijatu za budžet i finansije, vrši obračun putnih naloga ali isplatu novčanih sredstava za troškove istih ne vrši gotovinski preko blagajne, već preko računa. Za podizanje gotovine i uplate uplate preko računa za potrebe Opštine zadužen je Samostalni referent- za poslove blagajne.

Revizijom je utvrđeno da je promet blagajne u 2018. godini iznosio 5.990,00€. Gotovina u iznosu od 2.790,00€ se koristila za isplatu ženama zaposlenim u Opštini povodom 8. Marta i 3.200,00 € za nagrade najboljim službenicima, učenicima i sportistima na nivou Opštine. Isplate iz blagajne su vršene na osnovu vjerodostojne dokumentacije koja sadrži podatke o gotovinskoj isplati (namjenu i iznos koji treba isplatiti) i uz prethodnu pismenu saglasnost ovlašćenih osoba.

Navedeni iznos od 2.790,00€ je u glavnoj knjizi evidentiran na poziciji 4127 što **nije** u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, jer se za pomenute rashode koristi grupa računa 431 – Transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru.

2.8. Evidencija državne imovine u Opštini

U skladu sa članom 44 Zakona o državnoj imovini evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari, na kojima svojinska prava i ovlašćenja vrši opština, vode organi opštine koji te stvari koriste. Revizijom je utvrđeno da Opština ne vodi evidenciju pokretne i nepokretne imovine na klasi 0, na modifikovanoj gotovinskoj osnovi, u skladu s Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet CG i budžete opština ("Sl. list CG", br. 72/16).

Popis imovine - Članom 48 Zakona o državnoj imovini propisano je da se evidencija pokretnih stvari i drugih dobara vodi u knjigovodstvu korisnika imovine na osnovu izvršenog popisa, sa stanjem na dan 31. decembar godine za koju se vrši popis, prema računovodstvenoj vrijednosti. U skladu sa Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini ("Službeni list CG", br. 47/11) popis obuhvata, pokretne i nepokretne stvari u državnoj svojini koje se koriste za ostvarivanje funkcija državnih organa, lokalne samouprave i javnih službi.

Sekretar sekretarijata za finansije i budžet je donio rješenje broj: 04-157/19 dana 27.02.2019. godine, o imenovanju komisije za popis osnovnih sredstava, sitnog inventara i ekonomata za organe uprave opštine Ulcinj. Zadatak komisije je da izvrši popis osnovnih sredstava, sitnog inventara i ekonomata za 2018. godinu.

Članovi komisije za popis bili su zaposleni u Sekretarijatu za finansije i budžet – Odjeljenju za finansije (budžet, trezor i računovodstvo) i to: predsjednik komisije, B.M. zaposlena na poslovima samostalne savjetnice I za trezor i računovodstvo i član komisije I.Č. samostalni referent – likvidator. Navedeno nije u skladu sa čl. 5 stav 1, Pravilnika o načinu i rokovima za vršenje popisa imovine i obaveza pravnog lica, kojim je predviđeno da:"Komisiju za popis čine lica koja ne rukuju imovinom, odnosno koja nijesu zadužena za imovinu koja se popisuje, kao i lica koja ne vode evidenciju imovine."

Preporuka: Opština treba da za članove komisije za popis određuje lica koja ne rukuju imovinom, odnosno, koja nijesu zadužena za imovinu koja se popisuje, kao i lica koja ne vode evidenciju imovine.

Komisija je, nakon izvršenog popisa, sekretaru dostavila izvještaj o popisu broj 04-515/19 dana 19.03.2019. godine. Popisom je obuhvaćena imovina: zgrada opštine, kancelarijski namještaj, kompjuterska oprema, telekomunikaciona oprema, transportna sredstva, vatrogasna i druga oprema. Nakon izvršenog popisa,

podaci su sa popisnih lista uneseni u softverski program, u kome je izvršen obračun amortizacije. Nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost imovine, nakon popisa i obračunate amortizacije prikazane su u tabeli:

R.br.	Naziv	Nabavna vrijednost na 31.12.2018. godine	Akumulirana amortizacija	Amortizacija u 2018	Ukupna amortizacija	Sadašnja vrijednost na 31.12.2018
1	**Zgrada opštine**	2,175,103.00	652,530.90	108,755.15	761,286.05	**1,413,816.95**
2	**Oprema**	380,995.53	267,891.97	26,486.81	294,378.78	**86,616.75**
3	**Vozila**	1,776,643.16	1,700,275.94	9,245.14	1,709,521.08	**67,122.08**
	Ukupno:	**4,332,741.69**	**2,620,698.81**	**144,487.10**	**2,765,185.91**	**1,567,555.78**

Nabavna vrijednost imovine iznosi 4.332.741,69€, ukupna amortizacija 2.765.185,91€, a sadašnja vrijednost na 31.12.2018. godine 1.567.555,78€. Oprema nije prikazana po grupama (kancelarijski namještaj, kompjuterska oprema, telekomunikaciona oprema, vatrogasna i druga oprema), već zbirno, izuzev vozila.

U skladu sa članom 50 Zakona o državnoj imovini, organi opštine i javne službe čiji je osnivač opština dužne su da dostave podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima organu uprave nadležnom za poslove imovine – Sekretarijatu za zaštitu imovine, u elektronskoj formi, radi vođenja Registra nepokretnosti, odnosno računovodstvene evidencije pokretnih stvari, do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Podaci se dostavljaju na obrascima, za pokretne i nepokretne stvari (PS-1, PS-2, NS-1 i NS-2), propisanim članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini ("Službeni list Crne Gore", br. 13/10)

Organi opštine i javne službe čiji je osnivač opština **nijesu** u roku određenom Zakonom o državnoj imovini (do kraja februara tekuće za prethodnu godinu) dostavili podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima na propisanim obrascima.

U skladu sa Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, državni organi, organi lokalne samouprave i javne službe čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština vode evidenciju o stanju i promjenama na pokretnim i nepokretnim stvarima u državnoj svojini i vrše njihov popis. Organi odvojeno vode evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini. Prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i druga dobra od opšteg interesa kojima raspolaže Crna Gora, odnosno opština upisuju se u registar nepokretnosti. Predmeti istorijsko-dokumentarne, umjetničke i kulturne vrijednosti i druga imovinska prava kojima raspolaže Crna Gora, odnosno opština vode se u jedinstvenoj evidenciji.
Sekretarijat za zaštitu imovine nije, shodno Zakonu o državnoj imovini uspostavio evidenciju državne imovine i nije dostavio podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini, Upravi za imovinu CG u propisanom roku.

Preporuka: Opština treba da u skladu sa članom 50 Zakona o državnoj imovini dostavlja podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini organu uprave nadležnom za poslove imovine, na obrascima: PS-1, PS-2, NS-1 i NS-2 propisanim članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

2.9. Javne nabavke

Plan Javnih nabavki za 2018. godinu donijet je 30.4.2018. godine, jer Opština nije usvojila budžet u zakonskom roku, već je donijela Odluku o privremenom finansiranju potreba budžeta Opštine za period januar – mart 2018. godine. Planom javnih nabavki Opština je planirala 149 postupaka ukupne vrijednosti 10.389.400,00€ (87 otvorenih postupaka vrijednosti 10.110.700,00€ i 62 postupka nabavke male vrijednosti - 278.700,00€). Pregled planiranih nabavki prikazan je u sljedećoj tabeli:

PLAN JAVNIH NABAVKI		
Predmet javne nabavke	2018.godina	
	Vrijednost	Br. postupaka
Robe	511.900,00	12
Radovi	8.916.500,00	117
Usluge	961.000,00	20
Ukupno:	**10.389.400,00**	**149**

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

Opština je Upravi za javne nabavke dostavila sljedeće obrasce za 2018. godinu:

- Obrazac A - Izvještaj o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama – evidentirano je ukupno devet postupaka čija ugovorena vrijednost sa porezom iznosi 258.295,05€,
- Obrazac B - Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti - evidentirano je ukupno 44 postupka čija ukupna ugovorena vrijednost nabavke iznosi 117.658,37€,
- Obrazac C - Izvještaj o sprovedenim hitnim nabavkama – nije evidentiran nijedan postupak.

Pregled planiranih i realizovanih nabavki po vrstama postupaka prikazan je u sljedećoj tabeli:

Vrsta postupka	Planirano		Realizovano	
	Br.	Vrijednost (€)	Br.	Vrijednost (€)
Otvoreni postupak javne nabavke	87	10.110.700,00	9	258.295,05
Nabavke male vrijednosti	62	278.700,00	44	117.658,37
Hitne nabavke	0	0,00	0	0,00
Ukupno:	**149**	**10.389.400,00**	**53**	**375.953,42**

Evidentno je da Opština javne nabavke za 2018. godinu nije realno planirala, s obzirom da su planirane nabavke u iznosu od 10.389.400,00€, dok je izvršenje plana ostvareno u iznosu od 375.953,42€, odnosno 3,62%.

Preporuka: Opština treba da sačini Plan javnih nabavki na osnovu realnih potreba i prioriteta Opštine.

Odluka o imenovanju komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda nije donesena shodno članu 59 Zakona o javnim nabavkama (istovremeno sa odlukom o pokretanju postupka javne nabavke), već je Rješenjem od 19.01.2018. godine obrazovana komisija za kalendarsku godinu i za svaki postupak javne nabavke. Takođe, komisija nije formirana u skladu sa Pravilnikom o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda[71].

- **Opština treba da obrazuje komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda u skladu sa članom 59 Zakona, i da se pridržava Pravilnika o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda.**

Opština nije vršila adekvatnu kontrolu ispostavljenih faktura ponuđača koji su izabrani kao najpovoljniji u sprovedenom postupku javne nabavke, kako bi fakture koje ne odgovaraju prihvaćenoj ponudi vratila dobavljaču (nabavka računarske opreme – bitne karakteristike ponuđenog predmeta nabavke nijesu identične; nabavka sredstava higijene – fakturisane cijene ne odgovaraju ponuđenim cijenama i sl).

- **Opština treba da vrši kontrolu ispostavljenih faktura dobavljača koji je izabran kao najpovoljniji u sprovedenom postupku javne nabavke, shodno tački 75 Uputstva o bližem načinu rada trezora jedinica lokalne samouprave[72], i ukoliko iste nijesu sačinjene i cijene obračunate u skladu sa prihvaćenom ponudom iste treba vratiti dobavljaču.**

Ponuda izabranog ponuđača "Elipsoid", za nabavka usluga – izrada elaborata parcelizacije za vodosnadbijevanje i odvođenje otpadnih voda, ne sadrži dokaz o ispunjavanju obaveznog uslova za učešće u postupku javne nabavke (neosuđivanost za neko od krivičnih djela organizovanog kriminala sa elementima korupcije, pranja novca i prevare) zbog čega je ponudu u skladu sa čl. 66 Zakona trebalo odbiti kao neispravnu.
Ponuda izabranog ponuđača "Kliko Kompani" DOO, za nabavku usluga održavanja vozila, nije sačinjena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Zahtjevom za dostavljanje ponuda u pogledu tehničkih karakteristika i specifikacija i ponuđene cijene koja nije, u skladu sa članom 84 Zakona, imala posebno izražen PDV, iz kojih razloga je istu trebalo odbiti kao neispravnu.

[71] „Sl. list Crne Gore", br. 024/15 od 11.5.2015.godine
[72] "Službeni list Crne Gore", br. 015/19 od 08.03.2019. godine

Ponuda izabranog ponuđača "Reviko" DOO, za nabavku usluge revizije, nije sačinjena u skladu sa članom 84 Zakona o javnim nabavkama u pogledu ponuđene cijene, odnosno PDV nije posebno iskazan, iz kojih razloga je istu trebalo odbiti kao neispravnu.

- **Opština treba da odbije kao neispravne ponude koje nijesu sačinjene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Zahtjevom za dostavljanje ponuda u pogledu ispunjenosti obaveznih uslova, tehničkih karakteristika i specifikacija i ponuđene cijene.**

Ponuđač „Kastex" DOO prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavci, za nabavku kancelarijskog materijala, nije dostavio naručiocu garanciju za dobro izvršenje ugovora u iznosu od 5% od vrijednosti ugovora, shodno tenderskoj dokumentaciji.

Ponuđač "Urbanprojekt" AD, čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija za izradu Lokalne studije lokacije „Turistički kompleks Mavrijan", prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavci, nije dostavio originalne ili ovjerene kopije dokaza o ispunjavanju uslova za učešće u postupku javne nabavke, a shodno članu 74 Zakona.

Usluge za izradu elaborata parcelizacije za vodosnadbijevanje i odvođenje otpadnih voda i urbanističkog planiranja (turistički kompleks Mavrijan i Vladimirske krute) nijesu izvršene ni istekom ugovorenog roka, a Opština nije preduzela mjere predviđene ugovorom – raskid ugovora i aktiviranje garancije za dobro izvršenje ugovora.

- **Opština treba da prilikom zaključivanja ugovora pribavi garancije predviđene tenderskom dokumentacijom kao i originalne ili ovjerene kopije dokaza o ispunjavanju uslova za učešće u postupku javne nabavke ponuđača, u skladu sa Zakonom. Takođe, Opština treba da preduzima zakonom i ugovorom predviđene mogućnosti u slučaju neispunjavanja ugovorenih obaveza od strane izvršioca.**

- Opština je preko Sekretarijata za finansije i budžet obavijestila sve sekretarijate i službe o obaveznosti primjene Zakona o javnim nabavkama, te da se za sve nabavke roba, izvršenje usluga i izvođenje radova obrate službeniku za javne nabavke. Kontrolom pozicija 4151, 4152, 4153 utvrđeno je da se sve nabavke roba, usluga i radova **ne vrše** preko službenika za javne nabavke iz kojeg razloga Opština nije sve nabavke[73] sprovela u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama putem jednog od postupaka javne nabavke ili nabavke male vrijednosti, što je uticalo i na ažurno vođenje propisanih evidencija. Upoređivanjem troškova po dobavljačima, iskazanim u Glavnoj knjizi, sa podacima iskazanim u Izvještaju o sprovedenim nabavkama male vrijednosti, utvrđeno je da Opština nije evidentirala sve nabavke male vrijednosti[74], što nije u skladu sa članom 118 Zakona i Pravilnikom o izvještaju o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, nabavkama male vrijednosti i hitnim nabavkama.

Za javne nabavke radova – rekonstrukcija dijela Ulice Mehmet Beci i tamponiranje ulice tamponom ugovori sa izabranim ponuđačem "Milla Milla" DOO su zaključeni tokom 2017. godine, i iste je trebalo evidentirati u izvještaju o nabavkama male vrijednosti za 2017. godinu, shodno članu 118 Zakona o javnim nabavkama.

Preporuka: Opština treba da sve nabavke vrši u skladu sa uslovima, načinom i postupkom koji je propisan Zakonom o javnim nabavkama, da sve nabavke da vrši preko službenika za javne nabavke i da Izvještaj o sprovedenim nabavkama male vrijednosti sačinjava u skladu sa članom 118 Zakona, odnosno da, u izvještaju evidentira samo ugovore koji su zaključeni u periodu 01.01 – 31.12. godine na koju se Izvještaj odnosi.

[73] nabavka građevinskog materijala ("Kasmi company"- 5.312,20€), usluge dezinsekcije i deratizacije ("Dissan" - 4.999,20€ i 2.900,00€), održavanje vatrogasnog vozila ("Montex hidromont" DOO – 8.018,67€) i td.

[74] Primjer: "Dissan" – 2.900,00€, "Vial Montenegro" - 1.850,00€, "Dooral" DOO - 2.214,30€, „Ljetopis Automotive" DOO - 1.769,64€, "Milla Milla" - 2.487,00€, "L&G Dizajn" – 1.419,29€ i td...

2.10. Sudski sporovi

Izvršenja - Prema podacima dostavljenim od Opštine, tokom 2018. godine od strane Javnih izvršitelja donijeto su ukupno 53 rješenja u kojima je Opština izvršni dužnik ukupne vrijednosti 183.459,48€, od čega se iznos od 165.236,84€ odnosi na glavno potraživanje, a iznos od 18.222,64€ na troškove izvršenja. Tokom 2018. godine donijeto je samo jedno rješenje o izvršenju u kojem je Opština izvršni povjerilac ukupne vrijednosti 32.615,72€.

Rješenja o izvršenju donijeta su pretežno na osnovu izvršnih isprava (presuda osnovnog i Privrednog suda), i na osnovu vjerodostojnih isprava (računa). U navedenim postupcima Opština je uglavnom izjavljivala prigovor na rješenje kada je izvršenje sprovođeno na osnovu vjerodostojne isprave.

Parnica - Opština je dostavila Pregled sudskih sporova u 2018. godini iz kojeg proizilazi da je tokom 2018. godine vođeno pet sudskih sporova u kojima je Opština podnosilac tužbi u vrijednosti 19.507,00€ i 155 postupaka u kojima je Opština bila tužena u sporovima vrijednosti 8.163.645,70€.

Opština je pokretala sporove protiv fizičkih lica radi isplate duga, naknade štete, utvrđenja ništavosti i sl. U jednom slučaju je još uvijek prvostepeni postupak u toku, tužba je povučena (jer su se stranke vansudski dogovorile) ili je donijeta presuda zbog propuštanja (usvojen tužbeni zahtjev jer tuženi nije dostavio odgovor na tužbu), i u jednom postupku je usvojen tužbeni zahtjev, odnosno postupak okončan u korist Opštine.

Protiv Opštine su podizane tužbe pretežno radi utvrđenja svojine, naknade štete i sl. Najznačajniji postupak koji će imati negativan uticaj na finansijski položaj Opštine je pravosnažno okončani postupak u predmetu tužioca **„Rekreatours“**. Presudom Apelacionog suda Crne Gore preinačena je presuda Privrednog suda Crne Gore i i obavezana Opština da po osnovu naknade materijalne štete zbog rušenja 573 stambene jedinice turističkog naselja K1 u Ulcinju isplati tužiocu iznos od **4.052.513,85€** sa zakonskom zateznom kamatom počev od 20.04.2012. godine, i da na ime naknade troškova postupka isplati iznos od **136.780,32€** i troškova drugostešenog postupka iznos od 1.502,82€. Presudom Vrhovnog suda izjavljene revizije su odbijene kao neosnovane.

Rješenjem o izvršenju **I.br. 994/19** od 19.04.2019. godine usvojen je predlog za izvršenje protiv Opštine i to na ime: **parničnih troškova** iznos od **136.780,32€** sa zakonskom zateznom kamatom; na ime sastava predloga za izvršenje iznos od 363,00€; na ime nagrade za rad javnog izvršitelja iznos od 158,20€ i na ime nagrade za uspješno sprovođenje izvršenja iznos od 1.282,31€.

Javni izvršitelj donio je rješenje o izvršenju **I.br.1119/19** od 03.05.2019. godine kojim je usvojen predlog za izvršenje protiv Opštine i to na ime: **glavnog duga** iznos od **4.052.513,85€**; na ime sastava predloga za izvršenje iznos od 3.267,00€; na ime nagrade za rad javnog izvršitelja iznos od 173,20€ i na ime nagrade za uspješno sprovođenje izvršenja, iznos od 5.000,00€. Na Predlog Opštine, Privredni sud je Rješenjem I.br.109/19 od 14.05.2019. godine **odložio** sprovođenje navedenog izvršenja na period od 60 dana od dana donošenja rješenja. Do donošenja rješenje o odlaganju, sa računa Opštine je shodno rješenju o izvršenju I.br.1119/19 prinudno naplaćen iznos od 53.494,82€.
Na osnovu navedenog, sa računa Opštine je do 30.09.2019. godine prinudno naplaćen iznos od 1.833.438,97€, što u značajnoj mjeri dodatno opterećuje funkcionisanje Opštine. Opština je radi deblokade žiro računa zatražila pomoć od Vlade.

Preporuka 22: Preporučuje se Opštini da iznađe najpovoljniji način za deblokadu računa, nakon čega bi se stekli uslovi za nesmetano obavljanje poslova iz pravnog okvira Opštine utvrđenog zakonom.

SENATOR DRI
Zoran Jelić

Rukovodilac Kolegijuma

2.11. Zakonska i druga akta koja su korišćena u izradi Izvještaja

- Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl list Crne Gore“ br. 02/18),
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG“ br. 42/03 ; 92/17),
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl list Crne Gore“ br. 20/14, 56/14, 70/17, 04/18 i 55/18),
- Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru („Sl list CG“ br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14),
- Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Sl list CG“ br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17 i 42/18),
- Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17),
- Zakon o državnoj imovini („Sl. list CG“, br. 21/09, 40/11),
- Zakon o poreskoj administraciji („Sl. list CG“ br. 73/10, 29/11, 28/12, 08/15 i 47/17),
- Zakon o lokalnim komunalnim taksama („Sl. list RCG“ br. 27/06),
- Zakon o porezu na nepokretnosti („Sl. list RCG“ br. 65/01, 69/03, 75/10, 08/15 i 44/17),
- Pravilnik o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave („Sl. list CG“, br. 23/14),
- Pravilnik o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave („Sl. list CG“, br. 26/11, 15/13),
- Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet CG i budžete opština („Sl. list CG“, br. 72/16),
- Pravilnik o razvrstavanju osnovnih sredstava po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije (Sl. list RCG“ br. 28/02),
- Pravilnik o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika („Sl. list RCG“, br. 32/03),
- Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave (”Sl.list CG” br. 34/05),
- Uputstvo o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini („Sl. list CG“, br. 47/11),
- Uredba o načinu vođenju evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini („Sl list CG“ br. 13/10),
- Naredba o načinu uplate javnih prihoda (”Sl.list CG” – opštinski propisi br. 34/18),
- Statut Opštine Ulcinj („Sl list CG – opštinski propisi”, br. 05/07, 09/09, i 16/11),
- Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave Opštine Ulcinj (“Sl.list CG-OP”, br. 016/12...30/18),
- Odluka o privremenom finansiranju potreba Budžeta Opštine Ulcinj za period januar – mart 2018. godine ((“Sl list CG - OP”, br. 04/18 od 25.01.2018. godine),
- Odluka o zaradama lokalnih službenika i namještenika u opštini Ulcinj ("Sl. list CG - opštinski propisi", br. 031/16, 036/16, 049/16, 048/17, 027/18 i 04/19),
- Odluka o zaradama lokalnih funkcionera Opštine Ulcinj (“Sl list CG” - opštinski propisi, br. 14/18),
- Odluka o naknadama za rad odbornika u Skupštini Opštine Ulcinj (“Sl list CG” - OP br. 42/18),
- Odluka o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama ("Sl. list CG - OP" br. 37/14 i 42/18),
- Odluka o porezu na nepokretnosti, (“Sl list CG” - opštinski propisi, br. 22/16, 16/18 i 48/18),
- Odluka o prirezu porezu na dohodak fizičkih lica (“Sl. list RCG” - OP, br. 16/04, “Sl list CG” - OP, br. 21/14),
- Odluka o lokalnim komunalnim taksama (“Sl list CG” - OP, br. 19/09, 14/11, 20/14, 28/15 i 40/18),
- Drugi propisi iz oblasti javnih finansija.