

# Model optimizacije privrednih društava i ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava

---

Podgorica, avgust 2020.



Ministarstvo javne uprave



**Model optimizacije privrednih društava i ustanova  
čiji je osnivač lokalna samouprava**

**Autor:**  
Svetomir Aković

Izrada ovog dokumenta podržana je u okviru projekta "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima" koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost autora i ne mora da nužno oslikava stavove Evropske unije, UNDP-a i Ministarstva javne uprave.



## Sadržaj

<b>1. Osnov za izradu modela</b>	<b>4</b>
1.1 Metodološki pristup	4
1.2 Ključni nalazi	5
<b>2. Lokalna društva i ustanove – presjek stanja</b>	<b>6</b>
2.1 Komunalna djelatnost	6
2.2 Djelatnost kulture	12
2.3 Muzejska djelatnost	14
2.4 Djelatnost socijalne i dječije zaštite	14
2.5 Djelatnost turističkih organizacija	16
2.6 Djelatnost javnih emitera	17
2.7 Bibliotečka djelatnost	18
2.8 Ostale djelatnosti (sportski centri, agencije, parking servisi i ostala pravna lica)	18
3. Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu	20
4. Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru	23
5. Troškovi zaposlenih u odnosu na poslovne prihode	24
6. Prosječni troškovi po zaposlenom	29
7. Osnivanje lokalnih društava i ustanova	33
8. Donošenje godišnjeg programa rada i finansijskog plana	34
9. Kontrola izvršenja finansijskog plana i izvještavanje	35
10. Pravilnici o sistematizaciji	36
11. Isplata otpremnina	36
12. Računovodstvene politike	36
13. Revizija finansijskih iskaza društava koje obavljaju komunalnu djelatnost	37
14. Javno–privatno partnerstvo na lokalnom nivou	38
15. Mogućnosti međuopštinske saradnje	39
16. Mogućnosti spajanja određenih službi, smanjivanje administrativnih funkcija ili njihovo ukidanje	41
17. Djelatnost lokalnih Turističkih organizacija	41
18. Sprečavanje zastare potraživanja	42
<b>Zaključci</b>	<b>43</b>
Prilog 1: Spisak lokalnih društava i ustanova na lokalnom nivou koji su (nisu) dostavili podatke za potrebe izrade modela optimizacije	45

## 1. Osnov za izradu modela

Planom optimizacije javne uprave Crne Gore 2018–2020, kao jednim od strateških dokumenata, definisane su kratkoročne i srednjoročne mjere na centralnom i lokalnom nivou u cilju stvaranja što efikasnije i transparentnije javne uprave.

Model optimizacije u privrednim društvima i ustanovama na lokalnom nivou (u daljem tekstu: Model optimizacije) treba da stvori pretpostavke za dugoročnu održivost lokalnih javnih službi (lokalnih društava i ustanova) osnovanih od strane opština. Model optimizacije se, prije svega, zasniva na detaljnoj analizi finansijskih izvještaja lokalnih društava i ustanova, broja i strukture zaposlenih, kao i specifičnosti lokalnih samouprava u kojoj društva obavljaju djelatnost.

Takođe, jedan od bitnih ciljeva modela optimizacije je davanje preporuka za optimizaciju privrednih društava i ustanova čiji su osnivači opštine (u daljem tekstu: lokalna društva i ustanove).

### 1.1 Metodološki pristup

Prilikom izrade Modela optimizacije upućen je dopis lokalnim samoupravama sa zahtjevom za dobijanje potrebnih podataka od strane lokalnih društava i ustanova. Prema podacima Ministarstva javne uprave ukupan broj lokalnih društava i ustanova u Crnoj Gori iznosi 198<sup>1</sup> i to:

- 63 javne ustanove kulture, ustanove dječije i socijalne zaštite, muzejske i bibliotečke djelatnosti,
- 22 lokalne turističke organizacije,
- 14 lokalnih radio i televizijskih emitera,
- 50 lokalnih društava koje obavljaju komunalnu djelatnost i
- 49 ostalih lokalnih društava (lokalni sportski centri, parking servisi, agencije i druga pravna lica).

Podaci na osnovu kojih je rađena analiza se odnose na period posljednje dvije fiskalne godine (2018. i 2019. godinu) i obuhvataju finansijske izvještaje lokalnih društava i ustanova, podatke o broju zaposlenih po svim osnovama, sistematizacije radnih mjesta, podatke o broju i troškovima dodatno angažovanih radnika po osnovu ugovora o djelu i angažovanih radnika preko Agencija za privremeno ustupanje zaposlenih. Na osnovu dobijenih podataka su analizirani ukupni troškovi zarada zaposlenih i dodatno angažovanih radnika za lokalno društvo i ustanovu.

S obzirom na različite djelatnosti koje obavljaju lokalna društva i ustanove, izvršena je podjela po djelatnostima na sljedeći način:

- komunalna djelatnost,
- djelatnost kulture,
- muzejska djelatnost,
- socijalna i dječja zaštita,

- djelatnost turističkih organizacija,
- javni emiteri,
- bibliotečka djelatnost i
- ostale djelatnosti (sportski centri, agencije, parking servisi i ostala pravna lica).

U okviru analize finansijskih pokazatelja su sistematizovani podaci na nivou identifikovanih djelatnosti. Poseban naglasak u analizi je na lokalna društva iz komunalne djelatnosti, s obzirom da imaju najveći broj zaposlenih. Takođe, društva koja obavljaju komunalnu djelatnost imaju najznačajnije učešće u ukupnim prihodima i rashodima na nivou lokalnih društava i ustanova.

U izradi Modela sagledane su mogućnosti spajanja određenih službi, smanjivanje administrativnih funkcija ili njihovo ukidanje i formiranje odgovarajućih organa lokalne uprave (sekretarijata, direkcije ili službe).

Na osnovu urađenih analiza dati su predlozi mjera koji obuhvataju: predloge mjera za upravljanje ljudskim resursima, predloge mjera za organizacionu efikasnost i efektivnost i predloge mjera za procese donošenja odluka.

### 1.2 Ključni nalazi

Uvidom u sistematizacije radnih mjesta, u toku izrade Modela, analizirana su određena odstupanja u broju izvršilaca po svakom radnom mjestu u odnosu na broj predviđen sistematizacijom. Analizom je utvrđeno da lokalna društva i ustanove po pravilu imaju određeni broj nepopunjenih radnih mjesta predviđenih sistematizacijom.

Prilikom analize usklađenosti internih pravilnika na osnovu kojih se vrši obračun zarada za zaposlene u lokalnim društvima i ustanovama je utvrđeno da u značajnoj mjeri interni akti nijesu usklađeni Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Najčešći slučaj neusklađenosti se javlja kod društava koja obavljaju komunalnu djelatnost. Jedan od bitnih razloga je i to što još uvijek Granski kolektivni ugovor za stambeno-komunalnu djelatnost nije usklađen sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Uočene su i značajne razlike u visini obračunske vrijednosti koeficijenta u bruto iznosu kod društava koja obavljaju istu djelatnost. Iz tog razloga se javljaju i značajna odstupanja u visini zarada zaposlenih koji obavljaju iste poslove u lokalnim društvima, a zaposleni su u različitim opštinama.

Donošenjem novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu stvorene su mogućnosti za unapređenje međuopštinske saradnje u sektoru komunalnih usluga i drugih vidova djelatnosti, uzimajući u obzir uključivanje privatnog sektora.

Analizom načina donošenja i izvršenja programa rada i finansijskih planova lokalnih društava i ustanova, uočen je prostor za jačanjem kontrolnih mehanizama u procesu donošenja odluka i vršenja nadzora nad izvršenjem plana i programa rada.

<sup>1</sup> Podaci iz decembra 2019. godine

## 2. Lokalna društva i ustanove – presjek stanja

Od ukupnog broja lokalnih društava i ustanova (198), za potrebe izrade analize podatke je dostavilo njih 152, dok 46 društava i ustanova nijesu dostavile tražene podatke (Prilog 1 ovog dokumenta). Model optimizacije je pripremljen na osnovu dobijenih podataka, podataka koji su javno dostupni na portalu Poreske uprave i na internet stranicama lokalnih društava, kao i podataka kojima raspolaže Ministarstvo javne uprave.

### 2.1 Komunalna djelatnost

Lokalna društva koja obavljaju komunalnu djelatnost su osnovana shodno Zakonu o privrednim društvima i obavljaju djelatnosti u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima. Komunalne djelatnosti obuhvataju: javno vodosnabdijevanje, upravljanje komunalnim otpadnim vodama, upravljanje komunalnim otpadom, održavanje javnih površina, održavanje opštinskih puteva, održavanje javnih groblja i ostale poslove u skladu sa zakonom.

Prema podacima sa kojima raspolaže Ministarstvo javne uprave sa kraja 2017. godine, u lokalnim privrednim društvima (bez lokalnih ustanova) je zaposleno 6.605 lica. Najveći broj predstavljaju zaposleni u sektoru komunalnih djelatnosti.

Na lokalnom nivou je formirano 50 društava koja obavljaju komunalne djelatnosti. Spisak društava po opštinama sa prosječnim brojem zaposlenih po mjesecima<sup>2</sup> u ovim društvima u 2018. i 2019. godini je prikazan u narednoj tabeli. Podaci o prosječnom broju zaposlenih su dobijeni iz Statističkih aneksa lokalnih društava objavljenih na portalu Poreske uprave. Podatak o prosječnom broju zaposlenih na mjesečnom nivou je korišćen u ovoj analizi kao relevantniji podatak od, recimo podatka o broju zaposlenih na kraju godine, s obzirom da postoji značajan uticaj sezonskog karaktera na poslovanje i broj zaposlenih lokalnih društava.

Tabela 1. Prikaz prosječnog broja zaposlenih na mjesečnom nivou u lokalnim društvima koja obavljaju komunalnu djelatnost u 2018. i 2019. godini

	Opština	Javna služba	2019. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou	2018. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou
1	Andrijevica	DOO "Vodovod" Andrijevica	14	8
2	Andrijevica	DOO Komunalno	30	29
3	Bar	'Možura' DOO	21	20
4	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	167	159
5	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	285	264
6	Berane	DOO Komunalno	146	145
7	Berane	DOO Vodovod i kanalizacija	51	52
8	Bijelo Polje	DOO Vodovod "Bistrica"	66	72
9	Bijelo Polje	DOO Komunalno "Lim"	147	146

<sup>2</sup> Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou se dobija kada se ukupan broj zaposlenih na kraju svakog mjeseca podijeli sa brojem mjeseci.

	Opština	Javna služba	2019. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou	2018. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou
10	Budva	DOO Komunalno	168	179
11	Budva	DOO Vodovod i kanalizacija	242	243
12	Budva	DOO Pogrebne usluge	14	14
13	Cetinje	DOO Komunalno	77	77
14	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	65	65
15	Danilovgrad	DOO Vodovod i kanalizacija	72	69
16	Danilovgrad	DOO "Komunalno"	57	49
17	Gusinje	DOO Komunalne djelatnosti	10	10
18	Herceg Novi	DOO Vodovod i kanalizacija	144	147
19	Herceg Novi	Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture DOO	2	2
20	Herceg Novi	DOO Komunalno	82	79
21	Herceg Novi	DOO Čistoća	147	138
22	Kolašin	DOO Komunalno	28	28
23	Kolašin	DOO Vodovod i kanalizacija	26	23
24	Kotor	DOO Komunalno	148	156
25	Kotor	Društvo za upravljanje sanitarnom deponijom Lovanja doo Kotor	2	2
26	Kotor	DOO Vodovod Kotor	76	81
27	Mojkovac	DOO Komunalne usluge Gradac	52	52
28	Nikšić	DOO Komunalno	159	162
29	Nikšić	DOO Vodovod i kanalizacija	138	142
30	Petnjica	DOO Komunalne djelatnosti Petnjica	15	14
31	Plav	DOO Komunalne djelatnosti Plav	51	60
32	Pljevlja	Čistoća doo	153	186
33	Pljevlja	DOO Vodovod	119	125
34	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge" Pljevlja	55	58
35	Plužine	DOO Komunalno Plužine	29	25
36	Podgorica	Zelenilo doo	112	112
37	Podgorica	DOO Vodovod i kanalizacija	599	597
38	Podgorica	DOO Komunalne usluge	94	100
39	Podgorica	Čistoća doo	482	481
40	Podgorica	DOO Deponija	172	181
41	Podgorica	Putevi doo	97	97
42	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	84	86
43	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	79	79

	Opština	Javna služba	2019. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou	2018. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou
44	Rožaje	DOO Vodovod i kanalizacija Rožaje	43	40
45	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	31	29
46	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	56	56
47	Tivat	DOO Komunalno Tivat	106	106
48	Ulcinj	JP Komunalne djelatnosti	152	154
49	Ulcinj	DOO Vodovod i kanalizacija	126	126
50	Žabljak	DOO Komunalno i vodovod	46	50
		<b>Ukupno</b>	<b>5,337</b>	<b>5,375</b>

Iz tabelarnog pregleda se može zaključiti da je u sektoru komunalnih djelatnosti, na nivou lokalnih društava, mjesečno u Crnoj Gori prosječno bilo zaposleno 5.375 lica u 2018, odnosno 5.337 zaposlenih u 2019. godini.

Od 50 lokalnih društava, 18 je povećalo prosječan mjesečni broj zaposlenih u 2019. u odnosu na 2018. godinu (prosječan rast preko 5 zaposlenih na mjesečnom nivou je ostvarilo 5 lokalnih društava). Takođe, 18 lokalnih društava je smanjilo prosječan mjesečni broj zaposlenih u 2019. u odnosu na 2018. godinu (prosječno smanjenje 5 i više zaposlenih na mjesečnom nivou je ostvarilo 9 lokalnih društava), dok 14 lokalnih društava je zadržalo u prosjeku isti broj zaposlenih u 2018. i 2019. godini.

Međutim, kako bi se sagledao ukupan broj angažovanih lica za obavljanje komunalne djelatnosti, neophodno je uzeti u obzir i angažovana lica preko agencije za ustupanje zaposlenih, kao i angažovana lica po osnovu ugovora o djelu za obavljanje poslova iz osnovne djelatnosti društava. Ovo iz razloga što postoji mogućnost da lokalna društva smanje broj stalno zaposlenih, a povećaju broj angažovanih lica preko agencija za ustupanje zaposlenih ili putem ugovora o djelu.

Od ukupno 50 lokalnih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost, 40 društava su u potpunosti ili djelimično dostavila tražene podatke dok 10 društava nije dostavilo ništa od traženih podataka. U narednim tabelama su prikazani podaci dobijeni od 40 lokalnih društava o troškovima zarada zaposlenih, kao i o broju i troškovima angažovanih lica preko agencija za ustupanje zaposlenih i putem ugovora o djelu:

Tabela 2. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih za 2018. i 2019. godinu

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Andrijevica	DOO Komunalno	30	29	204,712	183,259
2	Bar	'Možura" DOO	20	20	288,858	244,174
3	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	167	159	1,821,288	1,786,084
4	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	285	264	2,680,233	2,384,446
5	Berane	DOO Komunalno	146	145	957,998	958,933
6	Bijelo Polje	DOO Vodovod "Bistrica"	66	72	576,958	606,382
7	Bijelo Polje	DOO Komunalno "Lim"	147	146	1,188,558	1,201,673
8	Budva	DOO Vodovod i kanalizacija	242	243	3,134,371	3,122,944
9	Budva	DOO Pogrebne usluge	14	14	155,580	188,771
10	Budva	DOO Komunalno <sup>3</sup>	168	179	-	-
11	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	65	65	650,027	639,153
12	Danilovgrad	DOO "Komunalno"	57	49	497,777	420,105
13	Herceg Novi	DOO Komunalno	82	79	832,862	803,055
14	Herceg Novi	Društvo za izgradnju vod. i kanaliz. infrastrukture	2	2	47,929	46,953
15	Kolašin	DOO Komunalno	28	28	291,294	253,519
16	Kolašin	DOO Vodovod i kanalizacija	26	23	230,730	189,159
17	Kotor	DOO Vodovod Kotor	76	81	904,008	949,780
18	Kotor	DOO Komunalno	148	156	1,511,926	1,472,245
19	Mojkovac	DOO Komunalne usluge Gradac	52	52	451,151	414,085
20	Nikšić	DOO Komunalno	159	162	1,405,784	1,406,369
21	Nikšić	DOO Vodovod i kanalizacija	138	142	1,688,745	1,657,664
22	Petnjica	DOO Komunalne djelatnosti Petnjica	15	14	99,055	79,466
23	Plav	DOO Komunalne djelatnosti Plav	51	60	347,499	384,270

<sup>3</sup> Društvo Komunalno doo, Budva je dostavilo podatke samo o broju zaposlenih, ne i o ukupnim troškovima zarada zaposlenih

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
24	Pljevlja	DOO Vodovod	119	125	888,248	934,612
25	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge" Pljevlja	55	58	447,774	472,409
26	Plužine	DOO Komunalno Plužine	29	25	208,738	193,114
27	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	84	86	878,337	880,008
28	Podgorica	Zelenilo doo	112	112	1,007,113	941,537
29	Podgorica	DOO Vodovod i kanalizacija	599	597	5,933,074	5,899,820
30	Podgorica	DOO Komunalne usluge	94	100	1,258,564	1,309,804
31	Podgorica	Čistoća doo	482	481	4,384,907	4,339,609
32	Podgorica	DOO Deponija	172	181	1,791,070	1,840,687
33	Podgorica	Putevi doo	97	97	1,118,476	1,142,300
34	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	79	79	553,894	563,910
35	Rožaje	DOO Vodovod i kanalizacija Rožaje	43	40	348,048	327,146
36	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	32	32	212,809	194,983
37	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	56	56	816,182	802,440
38	Tivat	DOO Komunalno Tivat	106	106	1,315,041	1,319,274
39	Ulcinj	JP Komunalne djelatnosti	152	154	1,358,924	1,420,226
40	Žabljak	DOO Komunalno i vodovod	46	50	372,937	392,972
		<b>Ukupno</b>	<b>4,541</b>	<b>4,563</b>	<b>42,861,479</b>	<b>42,367,340</b>

Tabela 3. Prosječan broj angažovanih fizičkih lica na mjesečnom nivou preko agencija za ustupanje zaposlenih, putem ugovora o djelu i ukupni troškovi angažovanja na godišnjem nivou za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	AGENCIJA ZA PRIVREMENO USTUPANJE ZAPOSLENIH				UGOVORI O DJELU			
			2019. godina		2018. godina		2019. godina		2018. godina	
			Angažovana lica	Troškovi angažovanja	Angažovana lica	Troškovi angažovanja	Broj lica (ugovora)	Troškovi angažovanja	Broj lica (ugovora)	Troškovi angažovanja
1	Andrijevica	DOO Komunalno								
2	Bar	'Možura" DOO	-	-	-	-	-	-	-	
3	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	-	-	-	-	-	-	-	
4	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	-	-	-	-	78	183,008	93	315,405
5	Berane	DOO Komunalno	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Bijelo Polje	DOO Vodovod "Bistrica"	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Bijelo Polje	DOO Komunalno "Lim"	-	-	-	-	-	147,550	-	131,659
8	Budva	DOO Vodovod i kanalizacija	-	-	-	-	110	81,115	28	17,774
9	Budva	DOO Pogrebne usluge	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Budva	DOO Komunalno	35	376,511	26	282,387				
11	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	3	20,632	-	-	33	39,453	34	48,225
12	Danilovgrad	DOO "Komunalno"	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Herceg Novi	DOO Komunalno	-	-	-	-	-	27,921	-	22,005
14	Herceg Novi	Društvo za izgradnju vod. i kanaliz.infrastrukture DOO	-	-	-	-	2	1,345	4	4,592
15	Kolašin	DOO Komunalno	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Kolašin	DOO Vodovod i kanalizacija	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Kotor	DOO Vodovod Kotor	9	117,791	6	73,000				
18	Kotor	DOO Komunalno	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Mojkovac	DOO Komunalne usluge Gradac	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Nikšić	DOO Komunalno					-	-	-	-
21	Nikšić	DOO Vodovod i kanalizacija	-	602,162	-	557,541	-	-	-	-
22	Petnjica	DOO Komunalne djelatnosti Petnjica	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Plav	DOO Komunalne djelatnosti Plav	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Pljevlja	DOO Vodovod	-	-	-	-	5	2,208	6	4,621
25	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge" Pljevlja	-	-	-	-				
26	Plužine	DOO Komunalno Plužine					14	11,433	7	3,866
27	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	2	12,803	-	-	-	-	-	-
28	Podgorica	Zelenilo doo	13	93,027	2	8,506	-	-	-	-
29	Podgorica	DOO Vodovod i kanalizacija	-	-	-	-	-	-	-	-
30	Podgorica	DOO Komunalne usluge	27	276,673	14	149,572				
31	Podgorica	Čistoća doo	34	264,497	17	133,455	7	13,609	10	15,929
32	Podgorica	DOO Deponija	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Podgorica	Putevi doo	-	-	-	-	-	-	-	-
34	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	-	-	-	-	-	-	-	-
35	Rožaje	DOO Vodovod i kanalizacija Rožaje	-	-	-	-	-	-	-	-
36	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	-	-	-	-	1	1,099	--	
37	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	8	80,915	6	52,871	-	-	-	-
38	Tivat	DOO Komunalno Tivat	29	296,286	24	232,168	-	-	-	-
39	Ulcinj	JP Komunalne djelatnosti	-	-	-	-	-	-	-	-
40	Žabljak	DOO Komunalno i vodovod	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Ukupno</b>	<b>160</b>	<b>2,141,297</b>	<b>95</b>	<b>1,489,500</b>	<b>250</b>	<b>508,741</b>	<b>182</b>	<b>564,076</b>

Prema podacima iz Tabele 3. se vidi da određena društva koja obavljaju komunalnu delatnost pored troškova stalno zaposlenih, za obavljanje svoje djelatnosti angažuju fizička lica preko agencija za ustupanje zaposlenih i putem ugovora o djelu. Prema podacima koje su dostavila 40 društava iz sektora komunalne djelatnosti, njih 10 su koristila usluge agencija za ustupanje zaposlenih, čiji su ukupni troškovi angažovanja fizičkih lica ovim putem u 2019. godini iznosili 2.141.297 € (u 2018. godini 1.489.500 €).

Takođe, u 2019. godini, od 40 društva njih 10 je angažovalo fizička lica putem ugovora o djelu za obavljanje osnovne djelatnosti, čiji ukupni troškovi iznose 508.741 €.

Stvarni troškovi zaposlenih na pružanju komunalnih usluga na lokalnom nivou predstavljaju zbir troškova redovno zaposlenih i dodatno angažovanih fizičkih lica. Ovakva vrsta angažovanja fizičkih lica za obavljanje poslova iz djelatnosti društva (preko agencija i putem ugovora o djelu) predstavlja suštinski zapošljavanje na određeno ili neodređeno vrijeme, s tom razlikom što se angažovana lica ne evidentiraju kao zaposleni. U poslovnim knjigama društava se troškovi angažovanja iskazuju kroz troškove zarada ili troškove usluga ustupanja zaposlenih.

S obzirom da su dobijeni podaci za 40 od ukupno 50 lokalnih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost, odnosno da nisu dobijeni podaci za preostalih 10 društava, troškovi eksterno angažovanih fizičkih lica su veći od iskazanih u Tabeli 3.

Na ovaj način se stvara pogrešna slika o ukupnom broju izvršilaca na lokalnom nivou u dijelu obavljanja i vršenja komunalnih usluga u odnosu na dostavljene i javno objavljene podatke.

### Predložena mjera

Planom optimizacije javne uprave 2018-2020, u dijelu srednjoročnih mjera na lokalnom nivou, predviđeno je da se obezbijedi vršenje poslova iz nadležnosti javnih službi i privrednih društava čiji je osnivač opština kada je to moguće bez novog zapošljavanja, odnosno putem zaključivanja sporazuma o ustupanju zaposlenih. Takođe, drugom srednjoročnom mjerom predviđeno je da ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme zbog privremeno povećanog obima posla ne bi trebao biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vrijeme.

S obzirom da angažovanje fizičkih lica preko Agencija ili zaključivanjem različitih vrsta ugovora (ugovori na određeno vrijeme, ugovori o djelu, ugovori o povremenim i privremenim poslovima...) predstavlja suštinski ugovor o radu na određeno vrijeme, potrebno je propisati ograničenje da se svako angažovanje fizičkih lica za obavljanje poslova iz komunalne djelatnosti može vršiti isključivo zbog povećanog obima posla i da ukupni troškovi angažovanja fizičkih lica ne mogu preći 10% ukupnih troškova zaposlenih u javnoj službi ili privrednom društvu na neodređeno vrijeme. Drugim riječima, troškovi novoangažovanih fizičkih lica po svim osnovama (preko Agencije i zaključivanjem ostalih vrsta ugovora) kumulativno ne mogu preći 10% ukupnih troškova zaposlenih na neodređeno vrijeme u tom društvu.

## 2.2 Djelatnost kulture

U skladu sa Zakonom o kulturi, lokalne samouprave osnivaju javne ustanove sa ciljem ostvarivanja javnog interesa i razvoja kulture u opštinama (zaštita i očuvanje materijalne i nematerijalne kulturne baštine, zaštita i očuvanje crnogorskog kulturnog stvaralaštva, stvaranje uslova za podsticaj razvoja i afirmaciju talenata i druge poslove od javnog interesa).

Za potrebe izrade modela optimizacije, tražene podatke je dostavilo 24 od 30 ustanova kulture (Prilog 1).

U narednoj tabeli su prikazani dobijeni podaci koji obuhvataju prosječan broj zaposlenih i troškove zarada za 2018. i 2019. godinu.

Tabela 4. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih za djelatnost kulture u 2018. i 2019. godini

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Bar	JU Kulturni centar	63	64	564,590	561,939
2	Bijelo Polje	JU Centar za kulturu "Vojislav Bulatović Strunjo"	30	29	259,886	252,768
3	Budva	JU Grad teatar	28	27	296,657	284,333
4	Gusinje	JU Centar za kulturu	7	6	57,597	68,011
5	Herceg Novi	JUK "Herceg Fest"	24	24	286882	293,991
6	Kolašin	JU Centar za kulturu	19	17	113,767	96,825
7	Kotor	JU Kulturni centar "Nikola Đurković"	29	28	316,091	297,686
8	Mojkovac	JU Centar za kulturu "Nenad Rakočević"	10	10	95,636	101,814
9	Nikšić	JU Nikšićko pozorište	43	45	364894	371319
10	Pljevlja	JU Umjetnička galerija Vitormir Srbljanović	7	7	68,573	68,133
11	Podgorica	JU "Gradsko pozorište"	43	41	453,574	436,950
12	Podgorica	JU KIC Zeta Golubovci	9	10	93,504	104,483
13	Podgorica	JU KIC Budo Tomovic	45	44	435,854	432,567
14	Šavnik	JU Centar za kulturu, sport i medije	6	6	58,430	56,128
15	Tivat	JU Centar za kulturu	24	23	261,643	245,770
16	Tuzi	JU KIC MalesijaTuzi	12	12	122,351	128,894
17	Ulcinj	JP Centar za kulturu	24	24	232,188	216,289
18	Žabljak	JU "Centar za kulturu"	6	6	58,779	61,060
19	Berane	JU "Centar za kulturu"	31	29	245,368	227,976
20	Danilovgrad	JU "Centar za kulturu"	16	16	210,125	210,682
21	Nikšić	JU Zahumlje	29	27	246,749	230,261
22	Petnjica	JU "Centar za kulturu"	6	6	47,556	54,573
23	Plav	JU "Centar za kulturu"	26	25	195,220	192,202
24	Budva	Akademija znanja doo	12	12	126,645	129,200
		<b>Ukupno</b>	<b>549</b>	<b>538</b>	<b>5,212,559</b>	<b>5,123,854</b>



Lokalne javne ustanove koje su dostavile podatke, nisu koristile usluge agencija za privremeno ustupanje zaposlenih. Kada su u pitanju ugovori o djelu, javne ustanove vrlo često koriste ovu vrstu ugovora prilikom angažovanja fizičkih lica za potrebe obavljanja osnovne djelatnosti. Tako imamo veliki broj pojedinačnih ugovora sa glumcima, pjesnicima, piscima, muzičkim izvođačima i ostalim učesnicima u kulturnim dešavanjima. U narednoj tabeli su prikazani iznosi za 2018. i 2019. godinu.

Tabela 5. Podaci o ukupnim troškovima angažovanja po osnovu ugovora o djelu na godišnjem nivou za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Troškovi angažovanja 2018	Troškovi angažovanja 2019
1	Bar	JU Kulturni centar	190,331	232,167
2	Bijelo Polje	JU Centar za kulturu "Vojislav Bulatović Strunjo"	40,700	26,000
3	Budva	JU Grad teatar	171,000	210,000
4	Nikšić	JU Nikšićko pozorište	24279	34470
5	Podgorica	JU "Gradsko pozorište"	165,824	171,283
6	Podgorica	JU KIC Zeta Golubovci	8,143	7,100
7	Podgorica	JU KIC Budo Tomovic	10,072	18,901
8	Tuzi	JU KIC Malesija Tuzi	942	3,260
		<b>Ukupno</b>	<b>613,198</b>	<b>703,181</b>

Imajući u vidu prirodu i specifičnost djelatnosti koju obavljaju, javne ustanove koriste ugovore o djelu za angažovanje izvođača u cilju održavanja kulturnih događaja.

### 2.3 Muzejska djelatnost

Zakonom o muzejskoj djelatnosti su uređeni ciljevi i način vršenja muzejskih poslova. Osnovano je 10 muzeja na lokalnom nivou, od kojih su sedam dostavili potpune ili djelimično podatke za izradu modela optimizacije.

Tabela 6. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih u muzejskoj djelatnosti za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Berane	JU "Polimski muzej" Berane	23	23	210,161	195,468
2	Budva	JU Muzeji i galerije	64	64	Nije dostavljeno	Nije dostavljeno
3	Kotor	OJU Muzeji	18	18	254,794	250,022
4	Podgorica	JU Muzeji i galerije	32	36	429,540	432,181
5	Tivat	JU Muzej i galerija Tivat	7	7	96,637	57,372
6	Pljevlja	JU Zavičajni muzej	9	9	81,468	81,262
7	Rožaje	JU Muzej "Ganića kula"	18	18	166,625	160,828
		<b>Ukupno</b>	<b>171</b>	<b>175</b>	<b>1,239,225</b>	<b>1,177,133</b>

### 2.4 Djelatnost socijalne i dječije zaštite

Način obavljanja djelatnosti socijalne i dječije zaštite je propisan Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Ovim zakonom je propisano da ostvarivanje javnog interesa u socijalnoj i dječijoj zaštiti obezbjeđuju Crna Gora i jedinice lokalne samouprave. Na lokalnom nivou je osnovano 16 ustanova socijalne i dječije zaštite, od kojih je 13 dostavilo tražene podatke.

Tabela 7. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih u ustanovama socijalne i dječije zaštite za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Berane	JU "Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetanjama i teškoćama u razvoju"	25	24	201,498	183,714
2	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa"	16	28	122,892	202,805
3	Bijelo Polje	JU Centar za podršku djeci i porodici BP	11	12	108,638	109,487
4	Budva	JU Dnevni centar Budva	12	12	78,450	nema
5	Pljevlja	JU Centar za dnevni boravak djece sa smetanjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom	16	21	101,816	155,856
6	Podgorica	JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica	13	12	117,653	109,280
7	Podgorica	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	9	10	105,614	111,388
8	Podgorica	JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci	36	37	392,204	384,276
9	Ulcinj	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetanjama u razvoju "Sirena"	10	10	125,777	115,339
10	Danilovgrad	JU "Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom"	4	3	49,687	27,181
11	Herceg Novi	JU "Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju"	11	11	114,238	121,916
12	Cetinje	JU Centar za dnevni boravak za djecu sa smetanjama i teškoćama u razvoju	15	15	123,277	131,232
13	Mojkovac	JU Dnevni centar za djecu sa smetanjama u razvoju	7	6	75,426	55,463
		<b>Ukupno</b>	<b>185</b>	<b>201</b>	<b>1,717,170</b>	<b>1,707,937</b>

Ustanove prikazane u tabeli, nisu koristile usluge ustupanja zaposlenih od strane Agencija, izuzev JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa" koji je angažovao jedno fizičko lice u 2019. godini čiji su ukupni troškovi angažovanja iznosili 6.282 €.

Angažovanje fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu su prikazani u narednoj tabeli.

Tabela 8. Podaci o broju zaključenih ugovora o djelu i ukupnim troškovima angažovanja u ustanovama socijalne i dječije zaštite za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Broj lica (ugovora) 2019.	Broj lica (ugovora) 2018.	Troškovi angažovanja 2019.	Troškovi angažovanja 2018.
1	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade "Tisa"	3	4	798	2,662
2	Budva	JU Dnevni centar	9	-	6,610	-
3	Podgorica	JU „Dječji savez“	102	108	52,405	50,150
4	Podgorica	JU Dnevni centar	1	2	650	800
5	Podgorica	JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci	6	6	8,000	5,000
		<b>Ukupno</b>	<b>121</b>	<b>120</b>	<b>68,463</b>	<b>58,612</b>

## 2.5 Djelatnost turističkih organizacija

Lokalne turističke organizacije su osnovane sa ciljem unapređenja i promocije turističkih kapaciteta na lokalnom nivou, podizanje kvaliteta turističke ponude i razvoja lokalnog turizma. Osnivanje, način organizacije kao i način finansiranja lokalnih turističkih organizacija je propisan Zakonom o turističkim organizacijama. U Crnoj Gori su osnovane 22 lokalne turističke organizacije, od kojih je njih 18 dostavilo tražene podatke za potrebe ove analize.

U narednoj tabeli su prikazani dobijeni podaci o prosječnom broju zaposlenih po mjesecima i ukupnim troškovima za zarade u 2018. i 2019. godini.

Tabela 9. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih u lokalnim turističkim organizacijama za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Bar	Turistička organizacija	21	19	239,759	258,677
2	Budva	Turistička organizacija	55	76	708,780	783,764
3	Cetinje	Turistička organizacija	14	14	154,800	150,107
4	Herceg Novi	Turistička organizacija	50	34	470,145	326,905
5	Kotor	Turistička organizacija	44	40	528,864	472,028
6	Mojkovac	Turistička organizacija	5	4	35,298	30,826

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
7	Nikšić	Turistička organizacija	5	5	60,346	56,209
8	Petnjica	Turistička organizacija	1	1	14,901	14,671
9	Plav	Turistička organizacija	7	7	58,000	58,000
10	Pljevlja	Turistička organizacija	3	5	46,383	42,489
11	Podgorica	Turistička organizacija	10	10	159,882	143,961
12	Rožaje	Turistička organizacija	14	14	122,999	118,765
13	Šavnik	Turistička organizacija	3	3	18,523	16,175
14	Tivat	Turistička organizacija	16	16	195,803	179,075
15	Žabljak	Turistička organizacija	5	5	52,475	50,711
16	Gusinje	Turistička organizacija	1	1	18,694	29,532
17	Danilovgrad	Turistička organizacija	4	4	41,442	46,431
18	Kolašin	Turistička organizacija	4	4	42,692	26,167
		<b>Ukupno</b>	<b>262</b>	<b>262</b>	<b>2,969,786</b>	<b>2,804,493</b>

Lokalne turističke organizacije prikazane u tabeli, nisu koristile usluge agencija za ustupanje zaposlenih. Angažovanje fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu su prikazani u narednoj tabeli.

Tabela 10. Podaci o broju zaključenih ugovora o djelu i ukupnim troškovima angažovanja u lokalnim turističkim organizacijama za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Broj lica (ugovora) 2018.	Broj lica (ugovora) 2019.	Troškovi angažovanja 2018.	Troškovi angažovanja 2019.
1	Bar	Turistička organizacija	169	108	114,254	150,676
2	Cetinje	Turistička organizacija	15	23	41,350	23,025
3	Herceg Novi	Turistička organizacija	202	195	160,850	137,049
4	Nikšić	Turistička organizacija	-	8	-	1,950
5	Podgorica	Turistička organizacija	33	59	28,000	51,000
6	Šavnik	Turistička organizacija	3	7	4,823	6,000
		<b>Ukupno</b>	<b>422</b>	<b>400</b>	<b>349,277</b>	<b>369,700</b>

## 2.6 Djelatnost javnih emitera

Lokalni javni emiteri su osnovani u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima. Osnivanje lokalnih javnih emitera podrazumijeva pružanje audiovizuelnih usluga (u daljem tekstu: javne usluge), proizvodnja, prenos i emitovanje radijskog i televizijskog programa sa informativnim, kulturnim, umjetničkim, obrazovnim, naučnim, dječijim, zabavnim, sportskim i drugim sadržajima od interesa za lokalno stanovništvo.

U Crnoj Gori je osnovano 14 lokalnih javnih emitera od kojih je 8 dostavilo traženu dokumentaciju za potrebe analize.

U narednoj tabeli su prikazani dobijeni podaci o prosječnom broju zaposlenih po mjesecima i ukupnim troškovima za zarade lokalnih javnih emitera u 2018. i 2019. godini.

Tabela 11. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih u djelatnosti javnih emitera za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Andrijevica	Radio Andrijevica" doo	10	10	64,857	63,946
2	Bar	"Radio Bar" doo	23	25	291,845	301,031
3	Berane	"Radio Berane" doo	23	23	176,513	174,998
4	Budva	RTV Budva doo	54	53	592,007	579,527
5	Danilovgrad	Radio Danilovgrad doo	8	8	91,303	77,362
6	Kotor	Radio Kotor doo	13	14	142,489	139,744
7	Tivat	Radio Tivat doo	19	19	184,829	182,733
8	Ulcinj	RTV Ulcinj	10	10	102,494	106,416
		<b>Ukupno:</b>	<b>160</b>	<b>162</b>	<b>1,646,337</b>	<b>1,625,757</b>

Lokalni javni emiteri koji su dostavili podatke, nisu koristili usluge agencija za ustupanje zaposlenih u 2018. i 2019. godini.

Kada je u pitanju angažovanje fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, samo je Radio Bar koristio ovaj način ugovaranja sa ukupnim troškovima za 2018. i 2019. godinu u iznosu od 15.753 €.

## 2.7 Bibliotečka djelatnost

Na osnovu Zakona o bibliotečkoj djelatnosti i Zakona u kulturi u Crnoj Gori je osnovano 7 lokalnih ustanova koje obavljaju ovu djelatnost. Za potrebe analize, šest biblioteka su dostavile tražene podatke koje su prikazane u narednoj tabeli.

Tabela 12. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih u bibliotečkoj djelatnosti za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Cetinje	JU Narodna biblioteka i čitaonica Njegoš	16	16	180,018	170,638
2	Herceg Novi	JU Gradska biblioteka i čitaonica	9	8	95,979	94,087
3	Nikšić	JU Narodna biblioteka Njegoš	25	24	282,819	266,787
4	Podgorica	JU Narodna biblioteka Radosav Ljumovic	30	31	332,775	340,185
5	Budva	JU Narodna biblioteka	18	18	244,054	226,838
6	Rožaje	JU Narodna biblioteka	16	16	121,496	111,639
		<b>Ukupno</b>	<b>114</b>	<b>113</b>	<b>1,257,141</b>	<b>1,210,174</b>

Ustanove koje su dostavile podatke, nijesu koristile usluge agencija za ustupanje zaposlenih.

U slučaju angažovanja po osnovu ugovora o djelu, JU Narodna biblioteka Radosav Ljumović je u 2018. godini zaključila 128 ugovora o djelu, a u 2019. godini 245 ugovora o djelu. Najveći broj zaključenih ugovora se odnosi na angažovanje fizičkih lica za potrebe održavanja kulturnih događaja (autori knjiga, medijatori, pisci, voditelji, glumci i drugi).

## 2.8 Ostale djelatnosti (sportski centri, agencije, parking servisi i ostala pravna lica)

U okviru ostalih djelatnosti koje obavljaju lokalna društva i ustanove obuhvaćeni su sportski centri, agencije, parking servisi i druga pravna lica čiji je osnivač opština. Ukupno je 49 pravnih lica koje obavljaju različite djelatnosti na lokalnom nivou.

Tabela 13. Prosječan broj zaposlenih na mjesečnom nivou i ukupni troškovi zaposlenih u ostalim djelatnostima za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
1	Andrijevica	Doo Park prirode Komovi	5	3	49,049	5,534
2	Bar	DOO "Lovstvo" Bar	12	12	108,261	114,544
3	Bar	DOO "Sportski rekreativni centar"	22	21	259,724	267,480
4	Berane	DOO Benergo	10	8	62,590	48,631
5	Berane	DOO Parking servis	11	11	74,612	64,027
6	Berane	DOO Sportski centar	49	52	381,149	336,121

	Opština	Javna služba	Prosječan broj zaposlenih 2019.	Prosječan broj zaposlenih 2018.	Troškovi zaposlenih 2019.	Troškovi zaposlenih 2018.
7	Danilovgrad	DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba	5	5	70,713	59,132
8	Herceg Novi	DOO Agencija za zaštitu i razvoj Orjena	14	1	130,548	10,821
9	Pljevlja	Grijanje doo	32	33	281,597	284,864
10	Pljevlja	Lokalni putevi Pljevlja dooo	34	36	273,584	294,288
11	Podgorica	Parking servis Podgorica" DOO	135	137	1,171,484	1,226,979
12	Podgorica	Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice doo	51	51	884,667	928,660
13	Podgorica	Tržnice i pijace doo	156	161	1,498,643	1,513,632
14	Podgorica	Agencija za stanovanje doo	103	101	946,019	926,758
15	Podgorica	Sportski objekti DOO Podgorica	93	92	933,917	930,091
16	Rožaje	DOO Sportski centar Rožaje	18	19	139,787	140,403
17	Šavnik	DOO Park Prirode "Dragisnica i Komarnica"	3	3	44,957	33,152
		<b>Ukupno</b>	<b>753</b>	<b>746</b>	<b>7,311,301</b>	<b>7,185,117</b>

Usluge agencija za privremeno ustupanje zaposlenih u 2019. godini je koristilo društvo Sportski objekti doo, Podgorica (prosječno 5 lica mjesečno) i Agencija za stanovanje doo, Podgorica (1 lice).

Ugovore o djelu su zaključivala društva prikazana u narednoj tabeli.

Tabela 14. Podaci o broju zaključenih ugovora o djelu i ukupnim troškovima angažovanja u ostalim djelatnostima za 2018. i 2019. godinu

	Opština	Javna služba	Broj lica (ugovora) 2019.	Broj lica (ugovora) 2018.	Troškovi angažovanja 2019.	Troškovi angažovanja 2018.
1	Bar	DOO "Sportski rekreativni centar"	56	14	19,962	6,202
2	Pljevlja	Lokalni putevi Pljevlja doo	26	12	26,827	4,909
3	Šavnik	DOO Park Prirode "Dragisnica i Komarnica"	4	2	4,400	2,300
		<b>Ukupno</b>	<b>86</b>	<b>28</b>	<b>51,189</b>	<b>13,411</b>

### 3. Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu

Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu predstavlja najznačajniju komponentu (uz koeficijent zaposlenog) na osnovu koje se utvrđuje visina zarade zaposlenih u lokalnim društvima i ustanovama. Prema podacima koji su dobijeni za potrebe analize, utvrđena je velika razlika u vrijednosti obračunske vrijednosti koeficijenta koju različita društva i ustanove primjenjuju prilikom obračuna zarada za svoje zaposlene. U narednoj tabeli su prikazane vrijednosti koje su dobijene u toku izrade Modela optimizacije.

Tabela 15. Podaci o visini obračunske vrijednosti koeficijenta u bruto iznosu koja se koristi prilikom obračuna zarada zaposlenih

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu
1	Andrijevica	Doo Park prirode Komovi	Ostalo	90
2	Andrijevica	'Lokalni javni emiter Radio Andrijevica" doo	Javni emiter	90
3	Andrijevica	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	90
4	Bar	'Možura" DOO	Komunalna djelatnost	100
5	Bar	DOO "Lovstvo" Bar	Ostalo	90
6	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	Komunalna djelatnost	75
7	Bar	DOO "Sportski rekreativni centar"	Sportski centri	95
8	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	Komunalna djelatnost	131.15
9	Bar	'Lokalni javni emiter Radio Bar" doo	Javni emiter	138.56
10	Berane	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	90
11	Bar	JU Kulturni centar	Djelatnost kulture	99.15
12	Bar	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	90
13	Berane	JU "Polimski muzej" Berane	Muzejska djelatnost	90
14	Berane	DOO Benergo	Ostalo	90
15	Berane	DOO Parking servis	Ostalo	90
16	Berane	DOO Sportski centar	Sportski centri	90
17	Berane	'Lokalni javni emiter Radio Berane" doo	Javni emiter	90
18	Budva	DOO Pogrebne usluge	Komunalna djelatnost	170.4
19	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	90
20	Bijelo Polje	JU Centar za podršku djeci i porodici BP	Ustanova dječije i socijalne zaštite	90
21	Bijelo Polje	JU Centar za kulturu "Vojislav Bulatović Strunjo"	Djelatnost kulture	90
22	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	120
23	Kotor	DOO Vodovod Kotor	Komunalna djelatnost	170

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu
24	Budva	JU Dnevni centar Budva	Ustanova dječije i socijalne zaštite	90
25	Budva	JU Grad teatar	Djelatnost kulture	90
26	Pljevlja	DOO Vodovod	Komunalna djelatnost	90
27	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge" Pljevlja	Komunalna djelatnost	121.5
28	Plužine	DOO Komunalno Plužine	Komunalna djelatnost	121.5
29	Cetinje	JU Narodna biblioteka i čitaonica Njegoš	Bibliotečka djelatnost	90
30	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	Komunalna djelatnost	133.65
31	Podgorica	Zelenilo doo	Komunalna djelatnost	133.65
32	Podgorica	DOO Komunalne usluge	Komunalna djelatnost	133.65
33	Gusinje	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	90
34	Podgorica	Čistoća doo	Komunalna djelatnost	133.65
35	Herceg Novi	JU Gradska biblioteka i čitaonica	Bibliotečka djelatnost	90
36	Podgorica	DOO Deponija	Komunalna djelatnost	133.65
37	Podgorica	Putevi doo	Komunalna djelatnost	147.54
38	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	Komunalna djelatnost	122.39
39	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	90
40	Herceg Novi	DOO Agencija za zaštitu i razvoj Orjena	Ostalo	90
41	Kolašin	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	90
42	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	263.92
43	Herceg Novi	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	131
44	Mojkovac	JU Centar za kulturu "Nenad Rakočević"	Djelatnost kulture	90
45	Plav	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	90
46	Pljevlja	Grijanje doo	Ostalo	122
47	Pljevlja	Lokalni putevi Pljevlja dooo	Ostalo	90
48	Podgorica	JU "Gradsko pozoriste"	Djelatnost kulture	90
49	Podgorica	JU KIC Zeta Golubovci	Djelatnost kulture	90
50	Podgorica	JU Muzeji i galerije	Muzejska djelatnost	90
51	Podgorica	JU KIC Budo Tomovic	Djelatnost kulture	90
52	Podgorica	JU Narodna biblioteka Radosav Ljumovic	Bibliotečka djelatnost	90
53	Podgorica	JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica	Ustanova dječije i socijalne zaštite	90
54	Podgorica	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	Ustanova dječije i socijalne zaštite	90

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu
55	Podgorica	JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci	Ustanova dječije i socijalne zaštite	90
56	Podgorica	Parking servis Podgorica" DOO	Ostalo	133.65
57	Podgorica	Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice doo	Ostalo	134.33
58	Podgorica	Tržnice i pijace doo	Ostalo	133.65
59	Podgorica	Agencija za stanovanje doo	Ostalo	133.65
60	Podgorica	Sportski objekti DOO Podgorica	Sportski centri	133.65
61	Podgorica	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	90
62	Rožaje	DOO Sportski centar Rožaje	Sportski centri	90
63	Rožaje	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	90
64	Šavnik	DOO Park Prirode "Dragisnica i Komarnica"	Ostalo	90
65	Šavnik	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	90
66	Tuzi	JU KIC MalesijaTuzi	Djelatnost kulture	90
67	Ulcinj	JP Centar za kulturu	Djelatnost kulture	90
68	Ulcinj	Lokalni javni emiter RTV Ulcinj	Javni emiter	130
69	Žabljak	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	90

Iz tabele se vidi da postoji značajna razlika u visini obračunske vrijednosti koeficijenta koji se koristi prilikom obračuna zarada zaposlenih. Posmatrajući sektor komunalne djelatnosti, može se primijetiti da u istim djelatnostima su u velikoj mjeri neujednačeni iznosi obračunske vrijednosti koeficijenta. Tako imamo slučaj da u Vodovodu i kanalizaciji Tivat obračunska vrijednost koeficijenta iznosi 263,92€, Vodovodu Pljevlja 90,00€, a Vodovodu i kanalizaciji Bar 75,00€.

Visinu obračunske vrijednosti koeficijenta u najvećem broju slučajeva utvrđuje upravni odbor ili izvršni direktor. Ovo je jedan od bitnih razloga zašto nijesu ujednačene visine zarada na nivou poslova koje obavljaju zaposleni. To znači da zarada zaposlenih sa istim koeficijentima koji obavljaju poslove u, recimo Tivtu i Baru, neće biti ista zbog razlike u visini obračunske vrijednosti koeficijenta koja ta društva primjenjuju.

Veličina opštine i njena finansijska snaga ne treba da bude mjerilo niti opravdanje za razlike u visini obračunske vrijednosti koeficijenta u bruto iznosu. Smisao Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (član 5 Zakona) je da zarade zaposlenih na istim poslovima a koji su raspoređeni u, recimo, lokalnim Vodovodima u Podgorici, Beranama ili Tivtu bi trebale biti iste. Suštinski, samo se trebaju razlikovati lokalna društva po broju izvršilaca na određenim radnim mjestima, a ne da izvršioc iz Vodovoda koji finansijski bolje stoje imaju veću zaradu zato što je obračunska vrijednost koeficijenta utvrđena u većem iznosu.

Takođe, shodno Zakonu o privrednim društvima, osnivači lokalnih društava (opštine) stiču pravo na raspodjelu ostvarene dobiti u društvima čiji je opština osnivač. Povećanje obračunske vrijednosti koeficijenta uzrokuje veće troškove zarada i istovremeno smanjuje dobit, na koju pravo raspolaganja ima lokalna samouprava kao osnivač.

#### Predložena mjera

Imajući u vidu velike razlike u visini obračunske vrijednosti koeficijenta u bruto iznosu, pogotovo u sektoru komunalne djelatnosti, neophodno je propisati da obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu mora biti ista za sva društva, odnosno ustanove iz iste djelatnosti. Potrebno je istaći da Vlada Crne Gore godišnje utvrđuje visinu obračunske vrijednosti koeficijenta u bruto iznosu za zaposlene u javnom sektoru. Za 2018, 2019. i 2020. godinu ova vrijednost se nije mijenjala i utvrđena je u iznosu od 90,00 €.

Na ovaj način bi se postigao cilj u dijelu ujednačavanja visine zarade sa opisom posla koji obavlja zaposleni u društvu koja se bavi komunalnom ili drugom djelatnošću, bez obzira u kojoj opštini je zaposlen.

## 4. Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

U primjeni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru uočene su problemi kod društava iz komunalne djelatnosti. Problemi u primjeni Zakona se odnose na definisane grupe poslova i zvanja propisanih Zakonom u odnosu na postojeće grupe poslova koje se bitno razlikuju u pomenutim privrednim društvima. Takođe, od stupanja na snagu Zakona do danas nije donesen Granski kolektivni ugovor za stambeno komunalnu djelatnost, kojim bi se bliže odredila zvanja, platni razredi i koeficijenti za obračun zarada. Iz ovih razloga značajan broj društava na lokalnom nivou primjenjuje koeficijente koje su utvrđeni pojedinačnim kolektivnim ugovorom iz 2012. ili 2013. godine.

Takođe, evidentna su međusobna preplitanja Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Zakona o radu u dijelu zarada zaposlenih u društvima i ustanovama čiji je osnivač Država ili lokalna samouprava.

Naime ukoliko društvo ostvaruje dobit i izmiruje redovno sve svoje obaveze onda nije obveznik primjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, kako to propisuje član 41 Zakona, već se primjenjuju odredbe Zakona o radu koji reguliše prava i obaveze zaposlenih iz radnog odnosa. U slučaju da društvo posluje sa gubitkom ili ne izmiruje redovno sve svoje obaveze, onda je društvo obveznik primjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Na ovaj način se dolazi u situaciju da društva koja se bave istom djelatnošću, u različitim opštinama, budu obveznici primjene različitih zakona u zavisnosti od toga da li posluju sa gubitkom i da li izmiruju redovno sve svoje obaveze. Dodatno, i zakonski termin "uredno izmiruje sve svoje obaveze" nije precizirao šta se sve podrazumijeva pod ovim terminom.

Kada uz sve ovo dodamo odredbe člana 5 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru koji propisuje utvrđivanje zarada zaposlenih na principu ujednačenosti zarada za rad na istim ili sličnim poslovima i radnim mjestima koji zahtijevaju isti nivo kvalifikacija, postaje jasno zašto je potrebno donijeti kvalitetnije zakonsko rješenje za društva i ustanove koji su u vlasništvu lokalne samouprave, odnosno države.

Shodno članu 24 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koeficijenti za zarade zaposlenih se utvrđuju kolektivnim ugovorom kod poslodavca ili drugim internim aktom na koji mora dati saglasnost Vlada Crne Gore, uz prethodno mišljenje Ministarstva. Od lokalnih društava i ustanova koji su dostavili podatke, njih 19 je dobilo saglasnost Vlade Crne Gore na kolektivni ugovor ili drugi akt kojim se definišu koeficijenti prilikom obračuna zarada zaposlenih. Iz tabele se vidi da je samo jedno lokalno društvo iz sektora komunalne djelatnosti dobilo saglasnost Vlade na predloženu politiku zarada.

Tabela 16. Spisak lokalnih društava i ustanova koje su dobile saglasnost Vlade Crne Gore na kolektivni ugovor ili drugi akt kojim su utvrđeni koeficijenti za zarade zaposlenima

	Opština	Javna služba	Djelatnost
1	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa"	Ustanova dječije i socijalne zaštite
2	Pljevlja	DOO Vodovod	Komunalna djelatnost
3	Budva	JU Grad teatar	Djelatnost kulture
4	Mojkovac	Turistička organizacija	Turistička djelatnost
5	Nikšić	JU Narodna biblioteka Njegoš	Bibliotečka djelatnost
6	Podgorica	JU Muzeji i galerije	Muzejska djelatnost
7	Podgorica	JU Narodna biblioteka Radosav Ljumovic	Bibliotečka djelatnost
8	Kotor	JU Kulturni centar "Nikola Đurković"	Djelatnost kulture
9	Podgorica	JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica	Ustanova dječije i socijalne zaštite
10	Podgorica	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	Ustanova dječije i socijalne zaštite
11	Podgorica	JU "Gradsko pozorište"	Djelatnost kulture
12	Podgorica	JU KIC Zeta Golubovci	Djelatnost kulture
13	Podgorica	JU KIC Budo Tomovic	Djelatnost kulture
14	Podgorica	JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci	Ustanova dječije i socijalne zaštite
15	Tuzi	JU KIC MalesijaTuzi	Djelatnost kulture
16	Tivat	Turistička organizacija	Turistička djelatnost
17	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa"	Ustanova dječije i socijalne zaštite
18	Pljevlja	DOO Vodovod	Komunalna djelatnost
19	Budva	JU Grad teatar	Djelatnost kulture

#### Predložena mjera

Imajući u vidu neusklađenost zakonskog rješenja sa zvanjima u lokalnim društvima (prevashodno za komunalnu djelatnost), kao i nepostojanje Granskog kolektivnog ugovora za stambeno komunalnu djelatnost, potrebno je razmotriti donošenje novog zakonskog rješenja kojem bi se preciznije uredio način obračuna zarada i definisali koeficijenti za utvrđivanje zarade za pojedina radna mjesta, kako za lokalna društva i ustanove, tako i društva i ustanove čiji je osnivač država.

## 5. Troškovi zaposlenih u odnosu na poslovne prihode

Lokalna privredna društva koja osnivaju opštine su najčešće organizovana kao društva sa ograničenom odgovornošću sa ciljem obavljanja privredne djelatnosti i sticanja dobiti. Najznačajniji dio lokalnih društava koja obavljaju djelatnost radi sticanja dobiti su društva iz komunalne djelatnosti. Analizom je utvrđeno da su najznačajniji troškovi poslovanja ovih društava upravo troškovi zaposlenih.

U narednoj tabeli su prikazani troškovi zaposlenih u lokalnim društvima sa ograničenom odgovornošću stavljeni u odnos sa poslovnim prihodima tih društava. Poslovni prihodi predstavljaju prihode od obavljanja osnovne delatnosti društva: prihodi od naplate usluga isporučivanja vode, prihodi od komunalnih usluga odlaganja i deponovanja otpada, prihodi od naplate parkinga i slično.

Tabela 17. Učešće troškova zaposlenih u poslovnim prihodima lokalnih društava (doo društava)

	Opština	Javna služba	Djelatnosti	Troškovi zaposlenih 2019	Troškovi zaposlenih 2018	Poslovni prihodi 2019	Poslovni prihodi 2018	2019. Troškovi zaposlenih/ Poslovni prihodi	2018. Troškovi zaposlenih/ Poslovni prihodi	2019-2018.
1	Andrijevica	Doo Park prirode Komovi	Ostalo	49,049	5,534	82,900	32,471	59.17%	17.04%	42.13%
2	Andrijevica	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	204,712	183,259	480,516	391,050	42.60%	46.86%	-4.26%
3	Bar	'Možura" DOO	Komunalna djelatnost	288,858	244,174	1,307,456	1,266,831	22.09%	19.27%	2.82%
4	Bar	DOO "Lovstvo" Bar	Ostalo	108,261	114,544	127,028	125,326	85.23%	91.40%	-6.17%
5	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	Komunalna djelatnost	1,821,288	1,786,084	4,824,360	4,891,776	37.75%	36.51%	1.24%
6	Bar	DOO "Sportski rekreativni centar"	Sportski centri	259,724	267,480	400,755	398,149	64.81%	67.18%	-2.37%
7	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	Komunalna djelatnost	2,680,233	2,384,446	4,893,619	4,573,641	54.77%	52.13%	2.64%
8	Berane	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	957,998	958,933	1,241,886	1,084,601	77.14%	88.41%	-11.27%
9	Berane	DOO Benergo	Ostalo	62,590	48,631	18,350	30,000	341.09%	162.10%	178.99%
10	Berane	DOO Parking servis	Ostalo	74,612	64,027	96,519	92,718	77.30%	69.06%	8.24%
11	Berane	DOO Sportski centar	Sportski centri	381,149	336,121	432,160	231,954	88.20%	144.91%	-56.71%
12	Budva	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	3,134,371	3,122,944	7,311,534	7,312,198	42.87%	42.71%	0.16%
13	Budva	DOO Pogrebne usluge	Komunalna djelatnost	155,580	188,771	355,725	473,456	43.74%	39.87%	3.87%
14	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	650,027	639,153	1,581,026	1,761,495	41.11%	36.28%	4.83%
15	Kotor	DOO Vodovod Kotor	Komunalna djelatnost	904,008	949,780	3,955,699	4,046,378	22.85%	23.47%	-0.62%
16	Pljevlja	DOO Vodovod	Komunalna djelatnost	888,248	934,612	1,261,852	1,436,729	70.39%	65.05%	5.34%
17	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge"	Komunalna djelatnost	447,774	472,409	440,683	385,417	101.61%	122.57%	-20.96%
18	Plužine	DOO Komunalno Plužine	Komunalna djelatnost	208,738	193,114	376,950	361,057	55.38%	53.49%	1.89%
19	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	Komunalna djelatnost	878,337	880,008	1,593,735	1,652,456	55.11%	53.25%	1.86%
20	Podgorica	Zelenilo doo	Komunalna djelatnost	1,007,113	941,537	1,569,891	1,253,189	64.15%	75.13%	-10.98%
21	Podgorica	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	5,933,074	5,899,820	13,121,215	13,281,502	45.22%	44.42%	0.80%
22	Podgorica	DOO Komunalne usluge	Komunalna djelatnost	1,258,564	1,309,804	4,766,340	4,921,935	26.41%	26.61%	-0.20%
23	Danilovgrad	DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba	Ostalo	70,713	59,132	77,261	79,016	91.52%	74.84%	16.68%
24	Podgorica	Čistoća doo	Komunalna djelatnost	4,384,907	4,339,609	6,844,552	6,503,906	64.06%	66.72%	-2.66%

	Opština	Javna služba	Djelatnosti	Troškovi zaposlenih 2019	Troškovi zaposlenih 2018	Poslovni prihodi 2019	Poslovni prihodi 2018	2019. Troškovi zaposlenih/ Poslovni prihodi	2018. Troškovi zaposlenih/ Poslovni prihodi	2019-2018.
25	Podgorica	DOO Deponija	Komunalna djelatnost	1,791,070	1,840,687	4,277,951	4,161,650	41.87%	44.23%	-2.36%
26	Podgorica	Putevi doo	Komunalna djelatnost	1,118,476	1,142,300	4,077,094	4,494,959	27.43%	25.41%	2.02%
27	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	Komunalna djelatnost	553,894	563,910	761,903	739,779	72.70%	76.23%	-3.53%
28	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	212,809	194,983	304,262	300,590	69.94%	64.87%	5.07%
29	Herceg Novi	DOO Agencija za zaštitu i razvoj Orjena	Ostalo	130,548	10,821	160,966	5,719	81.10%	189.21%	-108.11%
30	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	816,182	802,440	3,162,483	3,076,028	25.81%	26.09%	-0.28%
31	Ulcinj	JP Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	1,358,924	1,420,226	2,830,523	2,490,039	48.01%	57.04%	-9.03%
32	Herceg Novi	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	832,862	803,055	1,343,119	1,187,714	62.01%	67.61%	-5.60%
33	Pljevlja	Grijanje doo	Ostalo	281,597	284,864	439,775	402,555	64.03%	70.76%	-6.73%
34	Pljevlja	Lokalni putevi Pljevlja dooo	Ostalo	273,584	294,288	477,335	520,802	57.31%	56.51%	0.80%
35	Podgorica	Parking servis Podgorica" DOO	Ostalo	1,171,484	1,226,979	1,699,376	1,586,027	68.94%	77.36%	-8.42%
36	Podgorica	Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice doo	Ostalo	884,667	928,660	1,072,248	1,201,288	82.51%	77.31%	5.20%
37	Podgorica	Tržnice i pijace doo	Ostalo	1,498,643	1,513,632	2,252,655	2,196,199	66.53%	68.92%	-2.39%
38	Podgorica	Agencija za stanovanje doo	Ostalo	946,019	926,758	1,874,738	1,722,586	50.46%	53.80%	-3.34%
39	Podgorica	Sportski objekti DOO Podgorica	Sportski centri	933,917	930,091	1,636,561	1,657,585	57.07%	56.11%	0.96%
40	Rožaje	DOO Sportski centar Rožaje	Sportski centri	139,787	140,403	171,385	112,669	81.56%	124.62%	-43.06%
41	Šavnik	DOO Park Prirode "Dragisnica i Komarnica"	Ostalo	44,957	33,152	55,400	37,201	81.15%	89.12%	-7.97%
			<b>Ukupno</b>	<b>39,799,348</b>	<b>39,381,175</b>	<b>83,759,786</b>	<b>82,480,641</b>	<b>47.52%</b>	<b>47.75%</b>	<b>-0.23%</b>



Prema dobijenim podacima, učešće ukupnih troškova u poslovnim prihodima kreće se u rasponu od 22,09% (Možura doo) pa do 341,09 % (Benergo doo) u 2019. godini. U cilju dugoročne održivosti lokalnih društava, troškovi zaposlenih treba da se pokrivaju iz poslovnih prihoda društava u prihvatljivoj mjeri, odnosno procentu. Posmatrano kumulativno, učešće troškova zaposlenih u ukupnim poslovnim prihodima DOO društava koja su dostavile podatke iznosi 47,52 % u 2019. godini.

#### Predložena mjera

Imajući u vidu činjenicu da iz poslovnih prihoda lokalna društva koja obavljaju privrednu djelatnost trebaju da nadoknade poslovne rashode, među kojima su najznačajniji troškovi zaposlenih, potrebno je propisati ograničenje za sva lokalna društva (bez javnih ustanova) na način da ukupni troškovi zaposlenih ne mogu preći 60% ukupnih poslovnih prihoda društva na mjesečnom (godišnjem) nivou.

Na ovaj način bi se limitirao iznos troškova zaposlenih i ostavio prostor za izmirivanje ostalih obaveza društva. Takođe, menadžmentu društava bi bio na raspolaganju određeni fond troškova zaposlenih koji društva ne mogu prekoračiti. Ovaj procenat se može u narednim godinama smanjivati, kako bi se postigla dugoročna finansijska održivost na dugi rok. Pored toga, stekli bi se preduslovi za smanjivanje dotacija iz budžeta lokalne samouprave, s obzirom da veliki broj društava koja se bave odlaganjem i deponovanjem otpada godišnje prima značajne iznose transfera iz budžeta lokalne samouprave.

## 6. Prosječni troškovi po zaposlenom

U narednoj tabeli je prikazan prosječan trošak po jednom zaposlenom u lokalnim društvima i ustanovama. Ukupan trošak zarade po zaposlenom uključuje neto zaradu, porez i doprinose na socijalno osiguranje (na teret zaposlenog i na teret poslodavca).

Tabela 18. Prosječni ukupni troškovi zarada po jednom zaposlenom

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Djelatnosti	2019. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2018. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2019-2018.
1	Andrijevića	Doo Park prirode Komovi	Ostalo	817	154	664
2	Andrijevića	'Lokalni javni emiter Radio Andrijevića' doo	Javni emiter	540	533	8
3	Andrijevića	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	569	527	42
4	Bar	'Možura' DOO	Komunalna djelatnost	1,204	1,017	186
5	Bar	DOO "Lovstvo" Bar	Ostalo	752	795	-44

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Djelatnosti	2019. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2018. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2019-2018.
6	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	Komunalna djelatnost	909	936	-27
7	Bar	DOO "Sportski rekreativni centar"	Sportski centri	984	1,061	-78
8	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	Komunalna djelatnost	784	753	31
9	Bar	'Lokalni javni emiter Radio Bar' doo	Javni emiter	1,057	1,003	54
10	Berane	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	547	551	-4
11	Bar	JU Kulturni centar	Djelatnost kulture	747	732	15
12	Bar	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	951	1,135	-183
13	Berane	JU "Polimski muzej" Berane	Muzejska djelatnost	761	708	53
14	Berane	DOO Benergo	Ostalo	522	507	15
15	Berane	DOO Parking servis	Ostalo	565	485	80
16	Berane	DOO Sportski centar	Sportski centri	648	539	110
17	Budva	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	1,079	1,071	8
18	Berane	'Lokalni javni emiter Radio Berane' doo	Javni emiter	640	634	5
19	Budva	DOO Pogrebne usluge	Komunalna djelatnost	926	1,124	-198
20	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	640	604	36
21	Bijelo Polje	JU Centar za podršku djeci i porodici BP	Ustanova dječije i socijalne zaštite	823	760	63
22	Bijelo Polje	JU Centar za kulturu "Vojislav Bulatović Strunjo"	Djelatnost kulture	722	726	-4
23	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	833	819	14

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Djelatnosti	2019. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2018. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2019-2018.
24	Kotor	DOO Vodovod Kotor	Komunalna djelatnost	991	977	14
25	Budva	JU Grad teatar	Djelatnost kulture	883	878	5
26	Pljevlja	DOO Vodovod	Komunalna djelatnost	622	623	-1
27	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge" Pljevlja	Komunalna djelatnost	678	679	0
28	Plužine	DOO Komunalno Plužine	Komunalna djelatnost	600	644	-44
29	Budva	Lokalni javni emiter RTV Budva doo	Javni emiter	914	911	2
30	Cetinje	JU Narodna biblioteka i čitaonica Njegoš	Bibliotečka djelatnost	938	889	49
31	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	Komunalna djelatnost	871	853	19
32	Podgorica	Zelenilo doo	Komunalna djelatnost	749	701	49
33	Podgorica	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	825	824	2
34	Podgorica	DOO Komunalne usluge	Komunalna djelatnost	1,116	1,092	24
35	Danilovgrad	DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba	Ostalo	1,179	986	193
36	Gusinje	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	686	945	-259
37	Podgorica	Čistoća doo	Komunalna djelatnost	758	752	6
38	Herceg Novi	JU Gradska biblioteka i čitaonica	Bibliotečka djelatnost	889	980	-91
39	Podgorica	DOO Deponija	Komunalna djelatnost	868	847	20
40	Podgorica	Putevi doo	Komunalna djelatnost	961	981	-20
41	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	Komunalna djelatnost	584	595	-11
42	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	554	508	46

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Djelatnosti	2019. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2018. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2019-2018.
43	Herceg Novi	DOO Agencija za zaštitu i razvoj Orjena	Ostalo	777	902	-125
44	Kolašin	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	499	475	24
45	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	1,215	1,194	20
46	Ulcinj	JP Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	745	769	-23
47	Herceg Novi	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	846	847	-1
48	Mojkovac	JU Centar za kulturu "Nenad Rakočević"	Djelatnost kulture	797	848	-51
49	Mojkovac	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	588	642	-54
50	Plav	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	690	690	0
51	Pljevlja	Grijanje doo	Ostalo	733	719	14
52	Pljevlja	Lokalni putevi Pljevlja doo	Ostalo	671	681	-11
53	Podgorica	JU "Gradska pozoriste"	Djelatnost kulture	879	888	-9
54	Podgorica	JU KIC Zeta Golubovci	Djelatnost kulture	866	871	-5
55	Podgorica	JU Muzeji i galerije	Muzejska djelatnost	1,119	1,000	118
56	Podgorica	JU KIC Budo Tomovic	Djelatnost kulture	807	819	-12
57	Podgorica	JU Narodna biblioteka Radosav Ljumovic	Bibliotečka djelatnost	924	914	10
58	Podgorica	JU za brigu o djeci "Dječji savez" Podgorica	Ustanova dječije i socijalne zaštite	754	759	-5
59	Podgorica	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	Ustanova dječije i socijalne zaštite	978	928	50

	OPŠTINA	JAVNA SLUŽBA	Djelatnosti	2019. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2018. Prosječni troškovi zarada po jednom zaposlenom (Bruto II)	2019-2018.
60	Podgorica	JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci	Ustanova dječije i socijalne zaštite	908	865	42
61	Podgorica	Parking servis Podgorica" DOO	Ostalo	723	746	-23
62	Podgorica	Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice doo	Ostalo	1,446	1,517	-72
63	Podgorica	Tržnice i pijace doo	Ostalo	801	783	17
64	Podgorica	Agencija za stanovanje doo	Ostalo	765	765	1
65	Podgorica	Sportski objekti DOO Podgorica	Sportski centri	837	842	-6
66	Podgorica	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	1,332	1,200	133
67	Rožaje	DOO Sportski centar Rožaje	Sportski centri	647	616	31
68	Rožaje	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	732	707	25
69	Šavnik	JU Centar za kulturu, sport i medije	Djelatnost kulture	812	780	32
70	Šavnik	DOO Park Prirode "Dragisnica i Komarnica"	Ostalo	1,249	921	328
71	Šavnik	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	515	449	65
72	Tuzi	JU KIC MalesijaTuzi	Djelatnost kulture	850	895	-45
73	Ulcinj	JP Centar za kulturu	Djelatnost kulture	806	751	55
74	Ulcinj	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetanjama u razvoju "Sirena"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	1,048	961	87
75	Ulcinj	Lokalni javni emiter RTV Ulcinj	Javni emiter	854	887	-33
76	Žabljak	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	875	845	29

Iz tabele se može primijetiti da ukupan trošak zarada po jednom zaposlenom u 2019. godini se kreće od 499 € do 1.446 €. Radi lakšeg razumijevanja, za prosječnu neto zaradu u Crnoj Gori iz 2019. godine koja je prema podacima Monstata iznosila 515 €, ukupan trošak zarade po zaposlenom sa porezima i doprinosima iznosi oko 840 €.

Upoređujući podatke po godinama, vidi se da su neka društva smanjila trošak zarade po zaposlenom u 2019. u odnosu na 2018. godinu, kao što su Centar za kulturu Gusinje (smanjenje troška zarade po zaposlenom za 259 €) ili Pogrebne usluge Budva (za 198 €), dok su se kod nekih društava troškovi zarada po zaposlenom povećali u 2019. godini, kakav je slučaj sa Parkom Prirode "Dragisnica i Komarnica" iz Šavnika (rast od 328 € po zaposlenom) ili sa Društvom za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba iz Danilovgrada (rast od 193 € po zaposlenom).

### Predložena mjera

Imajući u vidu činjenicu da značajan broj lokalnih društava i ustanova izmiruje nagomilane obaveze po osnovu poreza i doprinosa na zarade svojih zaposlenih iz ranijih godina kroz reprogram poreskog duga, potrebno je propisati da lokalna društva i ustanove ne mogu povećavati osnovnu zaradu po zaposlenom iz godine u godinu, osim ako je to posledica usklađivanja sa zakonskim rešenjima.

Takođe, neophodno je propisati jasne kriterijume za utvrđivanje drugih primanja (dodaci na zaradu za rad u otežanim uslovima, varijabilni dio zarade, naknade troškova prevoza...) na osnovu kojih se mogu isplatiti uvećanja zarada zaposlenima u lokalnim društvima i ustanovama, posebno imajući u vidu ograničenja ukupnog fonda troškova zarada na godišnjem nivou definisanih godišnjim planom i programom rada (u vezi sa preporukom pod tačkom 5 „Troškovi zaposlenih u odnosu na poslovne prihode).

## 7. Osnivanje lokalnih društava i ustanova

Prilikom osnivanja javne ustanove odnosno privrednog društva na lokalnom nivou, regulativa propisuje donošenje skupštinske odluke o osnivanju privrednog društva odnosno javne ustanove, nakon čega se pokreće postupak osnivanja i registracije. Za osnivanje lokalnog društva ili ustanove nije propisano dobijanje saglasnosti od nadležnog ministarstva ili Vlade Crne Gore. Po pravilu, svako novo osnivanje ustanove ili privrednog društva dovodi do povećanja broja zaposlenih na lokalnom nivou. Ovo povećanje broja zaposlenih često ne dovodi do poboljšanja u pružanju javnih usluga građanima na lokalnom nivou.

Osnivanje lokalnih društava (doo društava) treba da podrazumijeva detaljnu analizu dugoročne održivosti, imajući u vidu da se osnivaju kao privredno društvo koje će obavljati privrednu djelatnost na tržištu i koje će se dugoročno finansirati iz svojih prihoda, bez dotacija iz budžeta lokalne samouprave. U najvećem broju slučajeva se u budžetima lokalnih samouprava, putem transfera, obezbjeđuju sredstva novoosnovanim privrednim društvima za izmirivanje tekućih rashoda (troškova zarada, troškova električne energije, troškova tekućeg održavanja i ostalih tekućih rashoda). Kao posledicu imamo značajan rast budžetske potrošnje i broja zaposlenih u javnom sektoru.

Takođe, Opštine su dužne shodno Zakonu o finansiranju lokalne samouprave da svake godine vrše nezavisnu reviziju predloga završnog računa budžeta, dok najveći broj lokalnih društava nisu obveznici revizije godišnjih finansijskih iskaza. Imajući to u vidu, u značajnoj mjeri je smanjena kontrola zakonitosti poslovanja i trošenja sredstava u lokalnim društvima.

Osnivanje i rad lokalnih javnih ustanova je u najvećoj mjeri uslovljeno direktnim finansiranjem iz budžeta lokalne samouprave. Prihodi koje ostvaruju ustanove od svoje djelatnosti (prihodi od prodatih ulaznica, donacije i ostali prihodi) su zanemarljivi u odnosu na troškove njihovog poslovanja. Lokalne ustanove su organizovane kao poseban entitet, sa sopstvenim žiro računom ili kao entitet u okviru budžeta opštine, kada se sve transakcije u vezi sa poslovanjem ustanove vrše preko glavnog računa trezora lokalne samouprave i kontrolišu kroz godišnju reviziju predloga završnog računa budžeta opštine.

#### **Predložena mjera**

Imajući u vidu da lokalne samouprave nemaju zakonskog ograničenja u osnivanju broja javnih ustanova i privrednih društava, potrebno je propisati proceduru za osnivanje javne ustanove ili privrednog društva, isključivo uz prethodnu saglasnost nadležnog ministarstva.

Neophodno je propisati vremensko ograničenje dotacija iz budžeta lokalne samouprave novoosnovanim lokalnim društvima od najviše godinu dana od dana osnivanja lokalnog društva.

## **8. Donošenje godišnjeg programa rada i finansijskog plana**

Programi rada i finansijski planovi lokalnih društava i ustanova se u velikom broju slučajeva donesu u toku godine na koju se plan odnosi. Nijesu rijetki slučajevi da se finansijski plan i program rada donese i sredinom godine za tu godinu. Mogu se uzeti za primjer finansijski planovi za 2019. godinu sljedećih društava: Mediteran reklame doo, Budva (program rada i finansijski plan usvojen na sjednici lokalnog parlamenta 02.12.2019. godine), TO Mojkovac (14.06.2019. godine), "Vodovod i kanalizacija" doo, Berane (11.07.2019. godine), Sportski centar Žabljak doo (11.07.2019. godine), Agencije za gazdovanje gradskom lukom Herceg Novi" DOO (4.05.2019. godine), TO Prijestonica Cetinje (28.06.2019. godine).

Zakon o komunalnim djelatnostima je propisao obavezu donošenja godišnjih programa obavljanja komunalnih djelatnosti do kraja tekuće za narednu godinu. Pravilnikom o bližem sadržaju godišnjeg programa obavljanja komunalnih djelatnosti i godišnjeg izvještaja o realizaciji godišnjeg programa obavljanja komunalnih djelatnosti, donesenog u junu 2020. godine su propisane neophodne informacije i podaci koje mora sadržati program, odnosno izvještaj o realizaciji godišnjeg programa.

#### **Predložena mjera**

Neophodno je da program rada i finansijski planovi društava i ustanova čiji je osnivač opština budu doneseni prije početka godine na koju se finansijski plan i program rada odnosi. U tom cilju je potrebno propisati obavezu lokalnim društvima i ustanovama da dostave finansijski plan i program rada za narednu godinu najkasnije do kraja novembra tekuće godine, odnosno najkasnije do donošenja budžeta lokalne samouprave za narednu godinu.

Pored lokalnih društava iz sektora komunalne djelatnosti, potrebno je propisati model finansijskog plana i izvještaja o radu za ostala društva i ustanove koji bi sadržali sve neophodne informacije i podatke.

## **9. Kontrola izvršenja finansijskog plana i izvještavanje**

Nakon donošenja programa rada i finansijskog plana, u velikom broju slučajeva se tokom godine ne prati izvršenje plana. Poret toga, rijetki su slučajevi izvještavanja lokalne samouprave sve do dostavljanja završnog računa odnosno izvještaja o poslovanja po isteku fiskalne godine. Lokalna društva i ustanove nemaju obavezu izvještavanja prema resornim ministarstvima. Finansijske izvještaje privrednih društava odnosno izvještaje u poslovanju ustanova razmatra lokalni parlament u skladu sa članom 31 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kada se uz predlog završnog računa budžeta opštine za prethodnu godinu, dostavljaju i finansijski izvještaji privrednih društava ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač opština za godinu za koju se donosi završni račun budžeta opštine.

Prema podacima iskazanim u izvještajima o poslovanju za 2019. godinu se može uočiti značajno prekoračenje planiranih pozicija. Tako na primjer, u društvu Vodovod doo, Podgorica su troškovi zarada premašeni u odnosu na plan za 2019. godinu u iznosu od 617.000 €, dok su materijalni troškovi i troškovi električne energije značajno ispod planiranih iznosa, i to za 481.000 €. U društvu Komunalne djelatnosti Bar su ukupni troškovi zaposlenih planirani u iznosu od 2.636.000 € a ostvareni su u iznosu 2.917.623 €, odnosno za 281.623 € više. U društvu Putevi doo, Podgorica u 2019. godini su prekoračeni troškovi goriva i energije u odnosu na plan za 213,624 € a troškovi zarada za 180.783 €. Društvo Čistoća doo, Podgorica je za 2019. godinu planiralo 160.020 € na poziciji troškova za naknade, a ostvarilo je 516.987 €, odnosno za 356.967 € više u odnosu na plan.

Treba napomenuti da jedan broj godišnjih izvještaja o poslovanju ne sadrži podatke o planiranim pozicijama prihoda i rashoda, već samo podatke o ostvarenim приходima, odnosno rashodima.

#### **Predložena mjera**

Neophodno je da nakon usvajanja godišnjeg finansijskog plana, lokalna društva i ustanove kvartalno izvještavaju lokalnu samoupravu o izvršenju plana. Takođe, potrebno je povećati kontrolu trošenja sredstava u skladu sa usvojenim planom, uz veće učešće službe interne revizije, kako bi se izbjegla prekoračenja troškova predviđena planom. Na ovaj način bi se vršila kvalitetnija kontrola izvršenja finansijskog plana i povećao stepen informisanosti lokalne samouprave o poslovanju društava i ustanova čiji je osnivač.

U godišnjim izvještajima o poslovanju je neophodno navesti i planirane, a ne samo ostvarene iznose.

## **10. Pravilnici o sistematizaciji**

Pravilnici o sistematizacijama radnih mjesta koje su dostavila lokalna društva i ustanove pokazuju da je u najvećoj mjeri broj izvršilaca manji od broja predviđenog sistematizacijama. Na ovaj način bi se mogao steći utisak da su izvršene određene uštede u troškovima zaposlenih, s obzirom da

nisu sva radna mjesta popunjena. Međutim, pravilnici o sistematizacijama se ne donose na osnovu stvarnih potreba za radnom snagom koja je potrebna da se pruži očekivani nivo usluga, već se nerealno veliki broj izvršilaca predviđa na određenim pozicijama. Pravilnike o sistematizacijama donosi organ upravljanja u lokalnom društvu ili ustanovi, a saglasnost na pravilnik o sistematizaciji daje predsjednik opštine.

#### **Predložena mjera**

Pravilnike o sistematizaciji radnih mjesta treba da donose stručne službe imajući u vidu stvarnu potrebu za brojem izvršilaca po svakom radnom mjestu. Sa tim u vezi potrebno je propisati proceduru usvajanja Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta na način da lokalna društva i javne ustanove mogu dostavljati predsjedniku opštine na saglasnost samo Pravilnik o sistematizaciji na koji je data prethodna saglasnost komisije koja bi bila formirana od predstavnika jedinica lokalne samouprave (osnivač konkretnog lokalnog društva ili ustanove), Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave i predstavnika Zajednice opština. Formiranje komisije je i predviđeno kratkoročnim mjerama na lokalnom nivou čiji je zadatak davanje preporuka i mišljenja u cilju sprovođenja plana optimizacije u jedinicama lokalne samouprave.

## **11. Isplata otpremnina**

Prema podacima koji su dostavljeni od lokalnih društava i ustanova, u 2018. i 2019. godini su isplaćeni značajni iznosi otpremnina po raznim osnovama – sporazumni prestanak radnog odnosa, odnosno otpremnina za slučaj odlaska u penziju zaposlenog ili proglašenje tehnološkog viška.

#### **Predložena mjera**

Potrebno je propisati proceduru kontrole primjene člana 6 Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru na lokalnom nivou, kojim se propisuje da se ukida radno mjesto, odnosno smanjuje broj izvršilaca u slučaju isplate otpremnine putem sporazumnog prestanka radnog odnosa. U cilju adekvatne primjene ove mjere, potrebno je propisati obavezu službi interne revizije da svake godine izvrši kontrolu zakonitosti isplaćenih otpremnina po svim osnovama, kako bi se izbjegla mogućnost neopravdane potrošnje sredstava.

## **12. Računovodstvene politike**

Računovodstvene politike predstavljaju interni akt u privrednim društvima kojim se propisuje organizacija računovodstva, interni računovodstveni kontrolni postupci, priznavanje i procjenjivanje imovine i obaveza, prihoda i rashoda, utvrđuju uputstva i smjernice za usvajanje, dostavljanje i objelodanjivanje finansijskih izvještaja, određuju lica koja su odgovorna za zakonitost i ispravnost nastanka poslovne promjene, sastavljanje i kontrolu računovodstvenih isprava o poslovnoj promjeni, uređuje kretanje računovodstvenih isprava, utvrđuju rokovi za njihovo dostavljanje na dalju obradu i druga pitanja vođenja poslovnih knjiga i sastavljanja finansijskih izvještaja za koja je propisano da se uređuju opštim aktom u skladu sa Zakonom o računovodstvu, drugim podzakonskim propisima i svim zahtevima Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja.

Računovodstvene politike u lokalnim društvima i ustanovama donosi organ upravljanja, u skladu sa statutom. U lokalnim društvima, pogotovo u sektoru komunalne djelatnosti, je neophodno poštovanje i postupanje po usvojenim računovodstvenim politikama. Imajući u vidu da računovodstvene politike donosi organ upravljanja u lokalnim društvima i ustanovama (obično je to upravni odbor), evidentne su razlike u politikama od društva do društva. Kao posledicu razlika u računovodstvenim politikama, kod društava koja se bave istom djelatnošću imamo različite stope amortizacije za istu vrstu imovine, različite načine otpisa potraživanja (direktan ili indirektan otpis, način otpisivanja, period nakon kojeg se vrši otpis...), različit način vrednovanja imovine (po istorijskom trošku ili modelu revalorizacije). Sve ove razlike utiču u manjoj ili većoj mjeri na pojedine pozicije u godišnjim finansijskim iskazima lokalnog društva, odnosno ustanove.

#### **Predložena mjera**

Kako bi se postigla jednakost u priznavanju i vrednovanju istih pozicija imovine, obaveza, prihoda i rashoda u lokalnim društvima (prije svega u sektoru komunalne djelatnosti) i ustanovama, neophodno je propisati jedinstvene računovodstvene politike za lokalna društva i ustanove koji obavljaju istu djelatnost. Na taj način bi se postigao značajan stepen harmonizacije u izvještavanju lokalnih službi i potpuna uporedivost finansijskih iskaza lokalnih društava i ustanova koji obavljaju iste djelatnosti. Donošenjem jedinstvenih računovodstvenih politika stvaraju se preduslovi za kvalitetniju analizu efikasnosti određenih sektora na lokalnom nivou.

Takođe, Zakon o računovodstvu javnog sektora, koji stupa na snagu 01.01.2022. godine predviđa jedinstvene računovodstvene politike za javni sektor.

## **13. Revizija finansijskih iskaza društava koje obavljaju komunalnu djelatnost**

Komunalna društva na lokalnom nivou su osnovana radi obezbjeđivanja vršenja poslova iz nadležnosti opštine pri čemu prihode od obavljanja djelatnosti stiču koristeći državnu imovinu (infrastrukturu). Takođe, ova društva vrše ostvarivanje javnog interesa kroz pružanje usluga javnog vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama, uređenja javnih površina, upravljanje komunalnim otpadom i obavljanja drugih komunalnih djelatnosti.

Zakon o reviziji propisuje obavezu vršenja revizije finansijskih iskaza za banke, osiguravajuće kuće, akcionarska društva, srednja i velika pravna lica, investicione i penzione fondove. Lokalna društva koja obavljaju komunalnu djelatnost su po svojoj veličini kategorisana kao srednja, mala i mikro pravna lica. Osim nekoliko društava koja su kategorisana kao srednja pravna lica i koja su obveznici Zakona o reviziji, najveći broj društava iz sektora komunalne djelatnosti nema obavezu vršenja revizije finansijskih iskaza. Pouzdanost finansijskih podataka sadržanih u finansijskim iskazima koji se javno objavljuju, je na taj način smanjena.

#### **Predložena mjera**

Imajući u vidu da lokalna društva iz sektora komunalne djelatnosti prilikom sticanja prihoda koriste državne (lokalne) resurse, kao i da trošenje sredstava treba da bude u skladu sa zakonskim propisima i odobrenim finansijskim planom od strane lokalnog parlamenta, neophodno je

propisati obavezu vršenja revizije godišnjih finansijskih iskaza svih lokalnih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost. Izveštaj revizije, finansijski iskazi i izvještaj o poslovanju (godišnji izvještaj o realizaciji programa) bi se dostavljao lokalnom parlamentu na razmatranje, kako je to propisano članom 26 Zakona o komunalnim djelatnostima.

Kontrola finansijskih iskaza od strane eksternog revizora u značajnoj mjeri povećava pouzdanost finansijskih informacija sadržanih u finansijskim iskazima.

## 14. Javno–privatno partnerstvo na lokalnom nivou

Donošenjem Zakona o javno–privatnom partnerstvu krajem 2019. godine stvoreni su preduslovi za značajnije uključivanje privatnog sektora u obavljanju radova ili pružanja usluga od javnog interesa. Zakonom je predviđena mogućnost da se lokalna samouprava, društvo ili ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava mogu javiti kao partneri prilikom dugoročnog ugovaranja izgradnje infrastrukture, njenog održavanja ili pružanja usluga od javnog interesa. Lokalna društva i ustanove su osnovane da bi prvenstveno zadovoljile potrebe građana i pružile adekvatnu uslugu, bez primarnog cilja sticanja profita. Uključivanje privatnog sektora kroz dugoročno ugovaranja treba da doprinese rastu investicija u državnu (lokalnu) infrastrukturu, povećanju stepena iskorišćenosti resursa i smanjenje troškova administracije. Sve su ovo očekivanja koja treba da se valorizuju u narednom periodu, kako na državnom tako i na lokalnom nivou.

Primjeri dugoročnih ugovaranja putem javno–privatnog partnerstva su u zemljama Evropske unije najznačajniji u sektoru komunalne djelatnosti. Nije rijedak slučaj da se usluge distribucije vode ili odvoženja komunalnog otpada ili održavanja puteva i zelenih površina povjeravaju privatnom partneru. Takođe, veliki broj zemalja uključuje privatne partnere u izgradnji mostova, puteva a nakon njihove izgradnje naplatu putarina vrše privatne kompanije po osnovu koncesionih ugovora.

Javno–privatno partnerstvo na lokalnom nivou u sektoru komunalnih djelatnosti je moguće putem koncesionog ugovaranja (Ugovorno javno–privatno partnerstvo), ali i kroz formiranje zajedničkih društava za vršenje javnih usluga (Institucionalno javno–privatno partnerstvo).

Koncesioni ugovori za vršenje komunalnih djelatnosti predstavljaju dugogodišnje ugovaranja sa privatnim partnerom kojem se povjerava pružanje komunalne usluge. Primjer ovakve vrste ugovora na lokalnom nivou bi se mogao primijeniti na sve vrste komunalnih djelatnosti, a posebno u djelatnosti upravljanja komunalnim otpadom i održavanjem puteva, zelenih površina i javne rasvjete.

Važno je napomenuti da je donošenjem Zakona o komunalnim djelatnostima 2016. godine data mogućnost obavljanja komunalnih djelatnosti od strane privrednih društava u državnoj ili privatnoj svojini kroz zaključivanje ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti. Ovim Zakonom je propisan period ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti (minimum 3 a najduže 10 godina) i preciziran termin lokalne infrastukture u državnom vlasništvu koja se ugovorom povjerava vršiocu komunalnih usluga.

Takođe, jedan od načina partnerstva bi bilo i formiranje zajedničkog privrednog društva koje bi pružalo komunalne usluge (na primjer, usluge javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim vodama ili upravljanje komunalnim otpadom ili recimo, uređenje javnih površina i upravljanje

javnom rasvjetom), gdje bi odnos učešća u vlasništvu novoformiranog društva bio u odnosu 70% – 30% ili 80% – 20 % u korist privatnog partnera, uz jasno definisana prava i obaveze ugovornih strana (pitanje održavanja postojeće lokalne infrastrukture, obaveze i rokovi za investicije, način utvrđivanja cijene komunalnih usluga...).

U narednom periodu je neophodno da lokalne samouprave, odnosno društva i ustanove sagledaju mogućnost uključivanja privatnog partnera u pružanju usluga od javnog interesa, kako u komunalnoj djelatnosti, tako i u ostalim sektorima na lokalnom nivou.

Treba napomenuti da su se zemlje koje koriste javno–privatna partnerstva suočavale sa izazovima tokom trajanja ugovora. Neki od tih izazova su bili nedovoljna ozbiljnost privatnog partnera, nedovoljno visoka ostvarena dobit u odnosu na dobit koju je očekivao privatni partner, visoki troškovi investicionog održavanja (shodno Zakonu o komunalnoj djelatnosti investiciono održavanje lokalne infrastrukture je obaveza lokalne samouprave), pritisak za povećanje cijena komunalnih usluga od strane privatnog partnera i drugi. Takođe, jedan od izazova može biti pitanje zaposlenih u lokalnim društvima koji ne bi bili preuzeti od strane privatnog partnera.

Iz svih ovih razloga se može reći da su stvorene dobre zakonske pretpostavke za dugoročna ugovaranja putem javno–privatnih partnerstava na lokalnom nivou, pogotovo za sektor komunalne djelatnosti. U narednom periodu treba očekivati značajne aktivnosti lokalnih samouprava, lokalnih društava i ustanova u cilju nalaženja adekvatnih privatnih partnera, uz čiju pomoć bi se građanima pružio bolji i veći nivo usluga.

### *Predložena mjera*

Potrebno je da lokalna društva i ustanove sagledaju mogućnost dugoročnog ugovaranja sa privatnim partnerom na lokalnom nivou u dijelu izgradnje lokalne infrastukture ili pružanja usluge od javnog interesa.

U tom pravcu je neophodno da lokalna samouprava, društva i ustanove izvrše analizu djelatnosti koje bi mogle uključiti angažovanje privatnog partnera i da utvrđene predloge dostave Agenciji za investicije Crne Gore. U konsultaciji sa Agencijom je potrebno odabrati prihvatljive projekte i započeti sa njihovom realizacijom.

## 15. Mogućnosti međuopštinske saradnje

Lokalnim samoupravama u Crnoj Gori je pružena mogućnost intenzivnije saradnje kroz realizaciju zajedničkih projekata, imajući u vidu zakonske mogućnosti i relativno malu geografsku udaljenost između opština. Principi na kojim bi se gradila međuopštinska saradnja bi mogli biti unaprijeđeni kroz modele koji propisuju Zakon o javno–privatnom partnerstvu, Zakon o kooperativama i ostali propisi koji daju dobar okvir za saradnju na različitim projektima.

Uzimajući u obzir podijeljenost po regijama (sjevernu, centralnu i južnu regiju), opštine koje pripadaju svakoj od ovih regija mogu naći zajednički interes kroz saradnju sa susjednim opštinama. Oblici saradnje mogu biti različiti, od ekonomske, administrativne, kulturne a sve u cilju bolje iskorišćenosti ljudskih, materijalnih i prirodnih resursa.

Kada je riječ o opštinama sjevernog regiona, saradnja lokalnih samouprava može u značajnoj mjeri poboljšati ekonomske prilike u toj regiji. Jedna od mogućih šansi za unapređenje meouopštinske saradnje opština sjevernog regiona (pogotovo onih opština koje se nalaze na maloj udaljenosti jedni od drugih) i poboljšanja standarda stanovnika tog kraja, jeste mogućnost saradnje na projektima koji imaju za cilj proizvodnju i preradu proizvoda za ljudsku ishranu. Ako uzmemo u obzir mogućnost odabira kvalitetnih privatnih partnera (shodno Zakonu o javno-privatnom partnerstvu) koji obavljaju djelatnost u opštinama sjevernog regiona, mogu se osmisliti različiti oblici saradnje uključivanjem privatnih partnera, sa jedne strane, i lokalnih samouprava, sa druge strane. Jedna od mogućnosti je i formiranje zajedničkog privrednog društva kroz institucionalno javno-privatno partnerstvo u kojem bi vlasnici društva bili javni i privatni partneri. Na ovaj način bi se objedinili resursi javnih partnera (ulaganjem zemljišta, komunalija, novčanih sredstava...) i privatnih partnera (investicije, „know-how“, kanali distribucije...). Imajući u vidu sve pogodnosti geografskog položaja i klimatskih uslova u sjevernom regionu, osnivanje Poljoprivrednog kombinata kroz institucionalno javno-privatno partnerstvo od strane nekoliko opština i adekvatnih privatnih partnera bi značajno moglo da poboljša život stanovnika tog kraja. Osnovna djelatnost Poljoprivrednog kombinata bi bila da vrši otkup poljoprivrednih proizvoda sa poljoprivrednih gazdinstava, vrši proizvodnju, preradu i distribuciju proizvoda kroz kanale prodaje privatnih partnera. Tako bi se stekli uslovi za povećanje proizvodnje, veća iskorišćenost resursa i sigurnost u plasmanu proizvoda malih poljoprivrednih gazdinstava. Takođe, putem distributivnih kanala privatnih partnera bi se obezbijedio plasman proizvoda na domaćem i inostranom tržištu.

Imajući u vidu poslednja dešavanja na globalnom nivou prouzrokovanih virusom COVID 19, proizvodnja hrane se nameće kao jedan od najbitnijih segmenata nacionalnih ekonomija. Po svemu sudeći će se u narednim godinama i naša nacionalna strategija razvoja usmjeravati u tom pravcu. Mogućnosti međuopštinske saradnje uz pricipe javno-privatnog partnerstva mogu dati dobar podsticaj državnoj strategiji unapređenja poljoprivredne proizvodnje i plasmana domaćih proizvoda kako na domaćem, tako i na inostranom tržištu.

Međuopštinska saradnja se može unaprijediti na sličnim principima i u ostalim oblastima - upravljanja komunalnim otpadom, djelatnosti parking servisa, održavanje javne rasvjete i drugih djelatnosti.

#### **Predložena mjera**

Neophodno je da lokalne samouprave u narednom periodu sagledaju mogućnosti međuopštinske saradnje i identifikuju oblasti u kojima je moguće uspostaviti saradnju sa susjednim i ostalim opštinama u Crnoj Gori.

Opštine sjevernog regiona treba da razmotre osnivanje zajedničkog privrednog društva uključujući privatne partnere iz tih opština kroz model institucionalnog javnog partnerstva (Poljoprivredni kombinat), koje bi se bavilo otkupom, proizvodnjom, preradom i prodajom domaćih poljoprivrednih proizvoda na domaćem i inostranom tržištu.

## **16. Mogućnosti spajanja određenih službi, smanjivanje administrativnih funkcija ili njihovo ukidanje**

Osnivanje lokalnih društava ili ustanova treba da donese kvalitetniju javnu uslugu lokalnom stanovništvu, što nekada nije slučaj iako dovodi po pravilu do većeg broja zaposlenih i povećanja troškova na lokalnom nivou.

Lokalne javne ustanove se dominantno finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava, dok lokalna društva treba da se finansiraju iz prihoda od obavljanja djelatnosti za koju su osnovana. Međutim, svjedoci smo da značajan broj lokalnih društava posluje sa gubicima i da nije moguć njihov opstanak na dugi rok bez kvalitetne reorganizacije ili dotacija iz lokalne samouprave. Iako je prevashodni cilj osnivanja lokalnih društava pružanje usluga građanima, neophodno je sa druge strane sagledati mogućnost dugoročne održivosti takvih društava. U prethodnim godinama formiranje lokalnih društava je vršeno bez adekvatne finansijske analize pa takva društva i nakon nekoliko godina poslovanja ostvaruju konstantne gubitke. Ukoliko izuzmemo lokalna društva iz sektora komunalne djelatnosti koja su neophodna za nesmetan život lokalnog stanovništva (vodovodi i komunalna društva), može se primijetiti da određena društva generišu značajne gubitke iz poslovanja. Tako na primjer imamo društvo "Javno preduzeće za uzgoj i zaštitu divljači" Ulcinj koje je u poslednje četiri godine ostvarilo gubitak od preko 200.000 € ili društvo "Lovstvo" doo Bar, koje je u 2017. i 2018. godini ostvarilo gubitke u iznosima od 15.385 € i 16.944 € respektivno.

#### **Predložena mjera**

Imajući u vidu dugoročnu finansijsku neodrživost lokalnih društava, potrebno je da lokalna samouprava razmotri likvidaciju društava čiji je osnivač koja ostvaruju gubitak duži niz godina i koja se ne mogu finansirati iz sopstvenih prihoda. Takođe, potrebno je razmotriti spajanje određenih društava (kao što su recimo Sportski centar i Ski centar Hajla u Rožajama) i ustanova u cilju smanjenja administrativnih troškova.

## **17. Djelatnost lokalnih Turističkih organizacija**

Lokalne Turističke organizacije u Crnoj Gori se osnivaju i posluju u skladu sa odredbama Zakona o turističkim organizacijama. Osnovni zadaci lokalnih turističkih organizacija su prikupljanje i ažuriranje podataka o turističkoj ponudi opštine, učešće u realizaciji projekata za razvoj i diverzifikaciju turističke ponude, stvaranje uslova za aktiviranje turističkih resursa na teritoriji opštine i drugi zadaci propisani Zakonom.

Shodno Zakonu, turističke organizacije se finansiraju najvećim dijelom iz sledećih izvora: članskog doprinosa, boravišne takse, izletničke takse i turističke takse. Utvrđivanje, obračun i nadzor nad plaćanjem članskog doprinosa, turističke takse i boravišne takse vrši nadležni poreski organ lokalne samouprave.

Imajući u vidu da naplatu ovih prihoda vrši nadležni poreski organ opštine, kao i činjenicu da značajan dio potraživanja po ovom osnovu zastarijeva ukoliko se ne preduzimaju mjere naplate, potrebno je razmotriti mogućnost da lokalne turističke organizacije vrše obračun, kontrolu i naplatu članskog doprinosa, turističke takse i boravišne takse. Ovo iz razloga što pomenuti prihodi

direktno utiču na nesmetano poslovanje lokalnih turističkih organizacija, te je i motiv naplate veći ukoliko bi to radile lokalne turističke organizacije umjesto opštinskog poreskog organa.

### Predložena mjera

Potrebno je razmotriti mogućnost da naplatu prihoda po osnovu članskog doprinosa, turističke takse i boravišne takse vrše lokalne turističke organizacije umjesto nadležnog poreskog organa lokalne samouprave.

Takođe, s obzirom da lokalne turističke organizacije raspolažu značajnim budžetima (pogotovo organizacije u primorskom regionu) i imajući u vidu sezonski karatker poslovanja turističkih organizacija, kao i potrebu angažovanja većeg broja fizičkih lica tokom sezone, neophodno je u narednom periodu preciznije urediti politiku zarada i načine kontrole potrošnje sredstava turističkih organizacija (u vezi sa tačkom 2.5 Djelatnost turističkih organizacija).

## 18. Sprečavanje zastare potraživanja

U poslovnim knjigama lokalnih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost su iskazani značajni iznosi nenaplaćenih potraživanja od građana i pravnih lica koji obuhvataju i potraživanja koja su nastala u ranijim godinama i za koja je nastupio period zastare ili prijeto da nastupi period zastare.

Shodno članovima 383 i 388 Zakona o obligacionim odnosima, potraživanja za izvršene usluge isporuke vode, održavanja čistoće i ostale komunalne usluge zastarijevaju u roku od dvije godine od dana izvršenja usluge za fizička lica (domaćinstva), odnosno u roku od tri godine za pravna lica.

Imajući prethodno u vidu, izvjesno je da sva potraživanja za koja je nastupio period zastare neće biti naplativa, s obzirom da lokalna društva tokom svog poslovanja nisu iskoristila sve zakonom predviđene mogućnosti u cilju naplate potraživanja i sprečavanja nastupanja zastarjelosti.

Takođe, propuštanjem pokretanja postupaka kojima se prekida mogućnost nastupanja zastarjelosti se iznos potencijalno nenaplativih potraživanja svakodnevno povećava.

Lokalna društva su tokom poslovanja na različit način postupala sa potraživanjima za koja je nastupio period zastare – jedni su vršili direktan otpis potraživanja na teret rashoda perioda, drugi su vršili indirektan otpis potraživanja, dok jedan broj lokalnih društava uopšte nije vršio direktan niti indirektan otpis potraživanja.

U cilju dugoročne održivosti lokalnih komunalnih društava, u značajnoj mjeri je potrebno poboljšati naplatu potraživanja po osnovu izvršenih komunalnih u sluga u narednom periodu i spriječiti dalje zastarijevanje potraživanja.

### Predložena mjera

Lokalna društva koja obavljaju komunalnu djelatnost su u obavezi da u najkraćem roku izvrše klasifikaciju po starosnoj strukturi potraživanja za izvršene komunalne usluge na način kako je prikazano u tabeli:

Domaćinstva		Pravna lica	
Starost potraživanja	Iznos	Starost potraživanja	Iznos
do 90 dana		do 90 dana	
od 90-180 dana		od 90-180 dana	
od 180-360 dana		od 180-360 dana	
od 360 - 720 dana		od 360 - 720 dana	
preko 720 dana		od 720 - 1.080 dana	
	<b>Ukupno</b>	preko 1.080 dana	
			<b>Ukupno</b>

Lokalna društva su u obavezi da u najkraćem roku pokrenu Zakonom predviđene postupke naplate po osnovu kojih se prekida mogućnost nastupanja zastare za sva potraživanja iz kategorije „od 360 - 720 dana“ za domaćinstva i kategorije „od 720 - 1.080 dana“ za pravna lica, kako bi se prekinuo kontinuirani rast povećanja nenaplativih potraživanja.

Takođe, za sva potraživanja za koja je već nastupio period zastare, neophodno je da lokalna društva iz komunalne djelatnosti vrše ispravku (otpis) potraživanja na teret rashoda u skladu sa jedinstvenim računovodstvenim politikama.

## Zaključci

Na osnovu sprovedenih postupaka i analize poslovanja lokalnih društava i ustanova mogu se navesti određeni koraci koje je prema ovom modelu potrebno preduzeti u cilju optimizacije privrednih društava i ustanova čiji su osnivači lokalne samouprave.

Prije svega je potrebno analizirati postojeće pravilnike o sistematizaciji radnih mjesta u društvima i ustanovama čiji su osnivači opštine. Imajući u vidu način njihovog donošenja, kao i značajan broj trenutno upražnjenih mjesta uprkos prekomjernom broju zaposlenih, potrebno je preduzeti određene korake u uređivanju ove oblasti. Komisija koja bi bila formirana od predstavnika jedinica lokalne samouprave (osnivač konkretnog lokalnog društva ili ustanove), predstavnika Zajednice opština, Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove, bi trebala sagledati postojeće i odobriti korigovane pravilnike o sistematizaciji. Komisija bi u postupku odobravanja pojedinačnih sistematizacija uzimala u obzir sve aspekte i specifičnosti u kojima posluje lokalno društvo ili ustanova, i na osnovu poređenja sa ostalim društvima i ustanovama u drugim opštinama odobravalna adekvatne pravilnike o sistematizaciji.

Zakon o zaradama u javnom sektoru nije do detalja definisao radna mjesta, zvanja i koeficijente za privredna društva i ustanove na lokalnom nivou, prvenstveno u društvima koja obavljaju komunalnu djelatnost. Kao posledica nedovoljne usaglašenosti nije donesen Granski kolektivni ugovor za stambeno komunalnu djelatnost. Iz tih razloga se kod velikog broja društava iz komunalnog sektora obračun zarada vrši na osnovu kolektivnih ugovora iz ranijih godina. U narednom periodu je neophodno donijeti novo zakonsko rješenje kojim će se regulisati koeficijenti za utvrđivanje zarade za pojedina radna mjesta, elementi za obračun zarade, zahtijevani nivo obrazovanja i ostala prava i obaveze iz radnih odnosa kako za lokalna društva i ustanove, tako i za društva i ustanove u vlasništvu države.



Takođe, neophodno je propisati obavezu primjene jedinstvene obračunske vrijednosti koeficijenta u bruto iznosu prilikom obračuna zarada zaposlenih u lokalnim društvima i ustanovama.

Analizom je utvrđeno da lokalna društva i ustanove (najvećim dijelom društva iz komunalnog sektora) angažuju fizička lica preko agencija za privremeno ustupanje zaposlenih ili zaključivanjem različitih vrsta ugovora (ugovori na određeno vrijeme, ugovori o djelu, ugovori o povremenim i privremenim poslovima...). Modelom je predviđeno da se uvede ograničenje za društva koja obavljaju komunalnu djelatnost na način da troškovi novoangažovanih fizičkih lica po svim osnovama (preko agencije i zaključivanjem ostalih vrsta ugovora) kumulativno ne mogu preći 10% ukupnih troškova zaposlenih na neodređeno vrijeme u tom društvu.

Jedan od najbitnijih ciljeva optimizacije na lokalnom nivou je i smanjenje broja zaposlenih, odnosno smanjenje troškova zarada lokalnih društava i ustanova. U analizi je stavljen akcenat na troškove zarada zaposlenih u sektoru komunalnih djelatnosti, s obzirom da je u toj djelatnosti najveći broj zaposlenih. Predviđeno je ograničenje troškova zaposlenih (budžeta za zarade) na nivou od 60% ukupnih poslovnih prihoda društva. Predviđeno je da će na osnovu ove mjere, uz prethodno korigovanu i usklađenu sistematizaciju radnih mjesta, društva iz komunalnog sektora stvoriti predušlove za dugoročnu održivost. Visina procenta ograničenja troškova zarada u odnosu na poslovne prihode se može korigovati u srednjem roku na odgovarajući nivo (55% ili 50%).

Imajući u vidu da lokalna društva (prije svega društva u sektoru komunalne djelatnosti) i ustanove imaju usvojene različite računovodstvene politike, analizom je predviđeno donošenje jedinstvenih računovodstvenih politika. Na ovaj način će se postići jednakost u priznavanju i vrednovanju istih pozicija imovine, obaveza, prihoda i rashoda društava i ustanova iz iste djelatnosti.

Manji broj lokalnih društava iz komunalnog sektora su obveznici revizije godišnjih finansijskih iskaza, dok ostala društva ne podliježu obavezi vršenja revizije. Predloženi model predviđa uvođenje obaveznosti revizije za sva lokalna društva koja obavljaju komunalnu djelatnost, imajući u vidu da se prilikom generisanja prihoda koriste državni (lokalni) resursi. Takođe, kontrola trošenja sredstava treba da bude značajno unaprijeđena kako bi se podigao nivo pouzdanosti finansijskih informacija sadržanih u finansijskim iskazima i obezbijedilo poslovanje u skladu sa zakonskim propisima i odobrenim finansijskim planom od strane lokalnog parlamenta.

Modelom je predviđeno značajnije učešće službi interne revizije u dijelu kontrole ukidanja sistematizovanih radnih mjesta isplatama otpremnine, kontrole trošenja sredstava od strane lokalnih društava i ustanova u skladu sa usvojenim planom i programom rada, kao i kontrola zakonitosti isplaćenih otpremnina po svim osnovama.

Kada je u pitanju osnivanje novih javnih ustanova i privrednih društava, predviđeno je propisivanje procedure za osnivanje javne ustanove ili privrednog društva isključivo uz prethodnu saglasnost nadležnog ministarstva.

U postupku donošenja finansijskih planova i programa rada za lokalna društva i ustanove, modelom je predviđeno dostavljanje plana i programa rada do kraja novembra tekuće godine, odnosno najkasnije do donošenja budžeta lokalne samouprave za narednu godinu. Takođe, predviđeno je modelom da lokalna društva i ustanove kvartalno izvještavaju lokalnu samoupravu o izvršenju usvojenog finansijskog plana i programa rada.

### Prilog 1: Spisak lokalnih društava i ustanova na lokalnom nivou koji su (nisu) dostavili podatke za potrebe izrade modela optimizacije

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
1.	Andrijevića	Doo Park prirode Komovi	Ostalo	Da
2.	Andrijevića	'Lokalni javni emiter Radio Andrijevića' doo	Javni emiter	Da
3.	Andrijevića	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
4.	Andrijevića	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
5.	Andrijevića	Javna ustanova "Centar za kulturu i sport Mihailo Lalić"	Djelatnost kulture	Ne
6.	Andrijevića	DOO "Vodovod" Andrijevića	Komunalna djelatnost	Ne
7.	Bar	'Možura' DOO	Komunalna djelatnost	Da
8.	Bar	DOO "Lovstvo" Bar	Ostalo	Da
9.	Bar	DOO "Vodovod i kanalizacija"	Komunalna djelatnost	Da
10.	Bar	DOO "Sportski rekreativni centar"	Sportski centri	Da
11.	Bar	DOO "Komunalne djelatnosti"	Komunalna djelatnost	Da
12.	Bar	'Lokalni javni emiter Radio Bar' doo	Javni emiter	Da
13.	Bar	JU Kulturni centar	Djelatnost kulture	Da
14.	Bar	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
15.	Berane	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
16.	Berane	JU "Polimski muzej" Berane	Muzejska djelatnost	Da
17.	Berane	DOO Benergo	Ostalo	Da
18.	Berane	DOO Parking servis	Ostalo	Da
19.	Berane	DOO Sportski centar	Sportski centri	Da
20.	Berane	'Lokalni javni emiter Radio Berane' doo	Javni emiter	Da
21.	Berane	JU "Dnevni centar za djecu i omadinu sa smetanjama i teškoćama u razvoju"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
22.	Berane	JU "Centar za kulturu" Berane	Djelatnost kulture	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
23.	Berane	DOO Agencija za izgradnju i razvoj Berane	Ostalo	Ne
24.	Berane	DOO Regionalni biznis centar Berane	Ostalo	Da
25.	Berane	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Ne
26.	Berane	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Ne
27.	Bijelo Polje	JU Centar za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju "Tisa"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
28.	Bijelo Polje	JU Centar za podršku djeci i porodici BP	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
29.	Bijelo Polje	JU Centar za kulturu "Vojislav Bulatović Strunjo"	Djelatnost kulture	Da
30.	Bijelo Polje	JU Centar za sport i rekreaciju Bijelo Polje	Sportski centri	Ne
31.	Bijelo Polje	JU Muzej Bijelo Polje	Muzejska djelatnost	Ne
32.	Bijelo Polje	Lokalni javni emiter radio Bijelo Polje	Javni emiter	Ne
33.	Bijelo Polje	JU Ratkovićeve večeri poezije	Djelatnost kulture	Ne
34.	Bijelo Polje	DOO Parking servis	Ostalo	Da
35.	Bijelo Polje	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Ne
36.	Bijelo Polje	DOO Vodovod "Bistrica"	Komunalna djelatnost	Da
37.	Bijelo Polje	DOO Komunalno "Lim"	Komunalna djelatnost	Da
38.	Budva	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Da
39.	Budva	DOO Pogrebne usluge	Komunalna djelatnost	Da
40.	Budva	JU Dnevni centar Budva	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
41.	Budva	JU Grad teatar	Djelatnost kulture	Da
42.	Budva	Mediterranski sportski centar doo	Sportski centri	Da
43.	Budva	Lokalni javni emiter RTV Budva doo	Javni emiter	Da
44.	Budva	JU Muzeji i galerije	Muzejska djelatnost	Da
45.	Budva	JU Narodna biblioteka	Bibliotečka djelatnost	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
46.	Budva	Akademija znanja doo	Djelatnost kulture	Da
47.	Budva	DOO Parking servis	Ostalo	Da
48.	Budva	DOO Mediteran reklame Budva	Ostalo	Ne
49.	Budva	Sportsko rekreativni centar doo	Sportski centri	Ne
50.	Budva	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
51.	Budva	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
52.	Cetinje	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Da
53.	Cetinje	JU Narodna biblioteka i čitaonica Njegoš	Bibliotečka djelatnost	Da
54.	Cetinje	JU Centar za dnevni boravak za djecu sa smetanjama i teškoćama u razvoju	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
55.	Cetinje	DOO Sportski centar	Sportski centri	Da
56.	Cetinje	Lokalni javni emiter RTV Cetinje doo	Javni emiter	Ne
57.	Cetinje	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
58.	Cetinje	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Ne
59.	Danilovgrad	DOO za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba	Ostalo	Da
60.	Danilovgrad	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
61.	Danilovgrad	JU "Centar za dnevni boravak djece sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom" Danilovgrad	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
62.	Danilovgrad	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
63.	Danilovgrad	JU Umjetnička kolonija	Djelatnost kulture	Ne
64.	Danilovgrad	Lokalni javni emiter Radio Danilovgrad doo	Javni emiter	Da
65.	Danilovgrad	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Ne
66.	Danilovgrad	DOO "Komunalno"	Komunalna djelatnost	Da
67.	Gusinje	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
68.	Gusinje	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
69.	Gusinje	DOO Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	Ne
70.	Herceg Novi	JU Gradski muzej Mirko Komnenović i Galerija Josip Bepo Benković	Muzejska djelatnost	Da
71.	Herceg Novi	JU Gradska biblioteka i čitaonica	Bibliotečka djelatnost	Da
72.	Herceg Novi	DOO Agencija za zaštitu i razvoj Orjena	Ostalo	Da
73.	Herceg Novi	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
74.	Herceg Novi	JUK "Herceg Fest"	Djelatnost kulture	Da
75.	Herceg Novi	JU "Dnevni centar za djecu sa smetanjama u razvoju"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
76.	Herceg Novi	DOO Sportski centar Igalo	Sportski centri	Da
77.	Herceg Novi	Parking servis HN doo	Ostalo	Da
78.	Herceg Novi	Agencija za izgradnju i razvoj HN doo	Ostalo	Ne
79.	Herceg Novi	Lokalni javni radio emiter RTV Herceg Novi doo	Javni emiter	Ne
80.	Herceg Novi	Agencija za gazdovanje gradskom lukom doo	Ostalo	Da
81.	Herceg Novi	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
82.	Herceg Novi	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Ne
83.	Herceg Novi	Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture DOO	Komunalna djelatnost	Da
84.	Herceg Novi	DOO Čistoća	Komunalna djelatnost	Ne
85.	Kolašin	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
86.	Kolašin	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
87.	Kolašin	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
88.	Kolašin	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Da
89.	Kotor	DOO Vodovod Kotor	Komunalna djelatnost	Da
90.	Kotor	OJU Muzeji	Muzejska djelatnost	Da
91.	Kotor	JU Kulturni centar "Nikola Đurković"	Djelatnost kulture	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
92.	Kotor	Lokalni javni radio emiter Radio Kotor doo	Javni emiter	Da
93.	Kotor	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
94.	Kotor	Direkcija za izgradnju i uređenje prostora	Ostalo	Ne
95.	Kotor	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
96.	Kotor	Društvo za upravljanje sanitarnom deponijom Lovanja doo Kotor	Komunalna djelatnost	Ne
97.	Mojkovac	JU Dnevni centar za djecu sa smetanjama u razvoju "Mojkovac"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
98.	Mojkovac	JU Centar za kulturu "Nenad Rakočević"	Djelatnost kulture	Da
99.	Mojkovac	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
100.	Mojkovac	DOO Komunalne usluge Gradac	Komunalna djelatnost	Da
101.	Nikšić	JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i osabama sa invaliditetom	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Ne
102.	Nikšić	JU Muzeji i galerije	Muzejska djelatnost	Ne
103.	Nikšić	JU Narodna biblioteka Njegoš	Bibliotečka djelatnost	Da
104.	Nikšić	JU Zahumlje	Djelatnost kulture	Da
105.	Nikšić	JU Nikšićko pozorište	Djelatnost kulture	Da
106.	Nikšić	Parking servis doo	Ostalo	Ne
107.	Nikšić	Lokalni javni emiter RTV NK doo	Javni emiter	Ne
108.	Nikšić	DOO Autobuska stanica	Ostalo	Ne
109.	Nikšić	DOO Sportski centar	Sportski centri	Da
110.	Nikšić	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
111.	Nikšić	DOO Komunalno	Komunalna djelatnost	Da
112.	Nikšić	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Da
113.	Petnjica	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
114.	Petnjica	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
115.	Petnjica	DOO Komunalne djelatnosti Petnjica	Komunalna djelatnost	Da
116.	Plav	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
117.	Plav	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
118.	Plav	JU "Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju LIPA"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Ne
119.	Plav	DOO Komunalne djelatnosti Plav	Komunalna djelatnost	Da
120.	Plužine	DOO Komunalno Plužine	Komunalna djelatnost	Da
121.	Plužine	DOO Park Prirode Piva	Ostalo	Da
122.	Plužine	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Ne
123.	Pljevlja	DOO Vodovod	Komunalna djelatnost	Da
124.	Pljevlja	DOO "Komunalne usluge" Pljevlja	Komunalna djelatnost	Da
125.	Pljevlja	Grijanje doo	Ostalo	Da
126.	Pljevlja	Lokalni putevi Pljevlja dooo	Ostalo	Da
127.	Pljevlja	JU Narodna biblioteka "Stevan Samardžić"	Bibliotečka djelatnost	Ne
128.	Pljevlja	JU Centar za dnevni boravak djece sa smetanjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
129.	Pljevlja	JU Međurepublička zajednica	Ostalo	Ne
130.	Pljevlja	JU Umjetnička galerija Vitormir Srbljanović	Djelatnost kulture	Da
131.	Pljevlja	JU Zavičajni muzej	Muzejska djelatnost	Da
132.	Pljevlja	Agencija za stambeno poslovni fond Pljevlja doo	Ostalo	Ne
133.	Pljevlja	DOO Centar za sport i rekreaciju Pljevlja	Sportski centri	Da
134.	Pljevlja	Lokalni javni emiter RTV Pljevlja doo	Javni emiter	Ne
135.	Pljevlja	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
136.	Pljevlja	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Ne
137.	Pljevlja	Čistoća doo	Komunalna djelatnost	Ne

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
138.	Podgorica	Pogrebne usluge" doo	Komunalna djelatnost	Da
139.	Podgorica	Zelenilo doo	Komunalna djelatnost	Da
140.	Podgorica	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Da
141.	Podgorica	DOO Komunalne usluge	Komunalna djelatnost	Da
142.	Podgorica	Čistoća doo	Komunalna djelatnost	Da
143.	Podgorica	DOO Deponija	Komunalna djelatnost	Da
144.	Podgorica	Putevi doo	Komunalna djelatnost	Da
145.	Podgorica	JU "Gradsko pozorište"	Djelatnost kulture	Da
146.	Podgorica	JU KIC Zeta Golubovci	Djelatnost kulture	Da
147.	Podgorica	JU Muzeji i galerije	Muzejska djelatnost	Da
148.	Podgorica	JU KIC Budo Tomovic	Djelatnost kulture	Da
149.	Podgorica	JU Narodna biblioteka Radosav Ljumovic	Bibliotečka djelatnost	Da
150.	Podgorica	JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
151.	Podgorica	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
152.	Podgorica	JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
153.	Podgorica	Parking servis Podgorica" DOO	Ostalo	Da
154.	Podgorica	Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice doo	Ostalo	Da
155.	Podgorica	Tržnice i pijace doo	Ostalo	Da
156.	Podgorica	Agencija za stanovanje doo	Ostalo	Da
157.	Podgorica	Sportski objekti DOO Podgorica	Sportski centri	Da
158.	Podgorica	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
159.	Podgorica	AD Plodovi	Ostalo	Da
160.	Rožaje	DOO "Komunalno" Rožaje	Komunalna djelatnost	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
161.	Rožaje	JU Zavičajno muzej "Ganića kula" Rožaje	Muzejska djelatnost	Da
162.	Rožaje	JU Narodna biblioteka Rožaje	Bibliotečka djelatnost	Da
163.	Rožaje	DOO Sportski centar Rožaje	Sportski centri	Da
164.	Rožaje	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
165.	Rožaje	JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Ne
166.	Rožaje	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Ne
167.	Rožaje	DOO "Agencija za projektovanje i razvoj" Rožaje	Ostalo	Da
168.	Rožaje	DOO Ski centar "Hajla" Rožaje	Ostalo	Ne
169.	Rožaje	Lokalni javni emiter RTV Rožaje doo	Javni emiter	Ne
170.	Rožaje	DOO Vodovod i kanalizacija Rožaje	Komunalna djelatnost	Da
171.	Šavnik	DOO Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	Da
172.	Šavnik	JU Centar za kulturu, sport i medije	Djelatnost kulture	Da
173.	Šavnik	DOO Park Prirode "Dragisnica i Komarnica"	Ostalo	Da
174.	Šavnik	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
175.	Tivat	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Da
176.	Tivat	JU Muzej i galerija Tivat	Muzejska djelatnost	Da
177.	Tivat	JU Sportska dvorana Tivat	Sportski centri	Da
178.	Tivat	JU Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
179.	Tivat	Vodacom doo Tivat	Ostalo	Da
180.	Tivat	DOO Autobuska stanica	Ostalo	Ne
181.	Tivat	Lokalni javni emiter Radio Tivat doo	Javni emiter	Da
182.	Tivat	DOO Parking servis	Ostalo	Ne
183.	Tivat	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da

	Opština	Javna služba	Djelatnost	Dostavili podatke Da/Ne
184.	Tivat	DOO Komunalno Tivat	Komunalna djelatnost	Da
185.	Tuzi	JU KIC MalesijaTuzi	Djelatnost kulture	Da
186.	Ulcinj	JP Komunalne djelatnosti	Komunalna djelatnost	Da
187.	Ulcinj	JP Centar za kulturu	Djelatnost kulture	Da
188.	Ulcinj	JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetanjama u razvoju "Sirena"	Ustanova dječije i socijalne zaštite	Da
189.	Ulcinj	Lokalni javni emiter RTV Ulcinj	Javni emiter	Da
190.	Ulcinj	JP Za uzgoj i zaštitu divljači	Ostalo	Da
191.	Ulcinj	DOO Agencija za izgradnju i razvoj Ulcinja	Ostalo	Ne
192.	Ulcinj	DOO Vodovod i kanalizacija	Komunalna djelatnost	Ne
193.	Ulcinj	Parking servis doo	Ostalo	Ne
194.	Ulcinj	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Ne
195.	Žabljak	Turistička organizacija	Turistička djelatnost	Da
196.	Žabljak	Javna ustanova "Centar za kulturu"	Djelatnost kulture	Da
197.	Žabljak	Sportski centar DOO	Sportski centri	Da
198.	Žabljak	DOO Komunalno i vodovod	Komunalna djelatnost	Da

