

**ZAKON
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE**

Član 1

U Zakonu o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list RCG," broj 42/03 i "Službeni list CG", broj 5/08) u članu 2, poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

„(3) Sredstva iz stava 2 ovog člana moraju biti primjerena izdacima potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih Ustavom i zakonom.“

Član 2

U članu 4 tačka 2 riječ „zajedničkih“ zamjenjuje se riječju „zakonom ustupljenih“.

Član 3

U članu 5, stav 1 mijenja se i glasi:

„ Sopstveni prihodi opštine su:

1. porez na nepokretnosti u skladu sa posebnim zakonom,
2. prizrez porezu na dohodak fizičkih lica u skladu sa ovim zakonom,
3. lokalne administrativne takse, u skladu sa posebnim zakonom,
4. lokalne komunalne takse, u skladu sa posebnim zakonom,
5. naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, u skladu sa posebnim zakonom,
6. naknade za korišćenje opštinskih puteva, u skladu sa posebnim zakonom,
7. naknada za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine, u skladu sa posebnim zakonom,
8. prihodi od prodaje i davanja u zakup imovine opštine,
9. prihodi od kapitala (od kamata, akcija, udjela i dr.),
10. novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku,
11. prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje opština zaključi u skladu sa zakonom,
12. prihodi koje svojom djelatnošću ostvare opštinski organi, službe i organizacije,
13. prihodi po osnovu donacija i subvencija i
14. drugi prihodi utvrđeni zakonom.“

U stavu 2 riječi:“tačke 9” zamjenjuju se riječima: „tač. 8 i 9“.

Član 4

Čl 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 i 24, brišu se.

Član 5

U nazivu potpoglavlja 2. iznad člana 25 riječ "Zajednički" zamjenjuje se riječima: „Zakonom ustupljeni“.

Član 6

U članu 25 u st. 1 i 2 riječ „zajedničkih“ u različitom padežu zamjenjuje se riječima „zakonom ustupljenih“, u odgovarajućem padežu.

U stavu 2 poslije tačke 3 dodaje se nova tačka koja glasi:
„4) prihodi od godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila.“

Član 7

U članu 26 stav 3 briše se.

Član 8

U članu 27 riječi: " pripada 50%", zamjenjuju se riječima: „se ustupa 70%“.

Član 9

Član 28 mijenja se i glasi:

„(1) Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada (u daljem tekstu: naknada) za korišćenje prirodnih bogatstava koja se nalaze na njenoj teritoriji.

(2) Ukoliko se prirodno bogatstvo nalazi na teritoriji dvije ili više opština, prihodi od naknade iz stava 1 ovog člana dijele se srazmjerno učešću opštine u području, odnosno vrijednosti prirodnog bogatstva koje je predmet koncesije.

(3) Prirodna bogatstva iz stava 1 ovog člana obuhvataju: šume, vode, vodotoke, rudno blago, pijesak, šljunak, kamen i druga prirodna bogatstva u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina, izuzev morskog dobra.“

Član 10

U članu 29 stav 2 poslije alineje dva dodaju se dvije nove alineje koje glase:

„- poreza na upotrebu motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica u visini 100% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu;
-koncesione naknade od igara na sreću u visini od 10% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu.“

U stavu 3 riječi: „ preko ovlašćenog nosioca platnog prometa“ brišu se.

Član 11

Član 30 mijenja se i glasi:

„Pravo na korišćenje sredstava Fonda

Član 30

(1) Opština čiji je prosječni fiskalni kapacitet po glavi stanovnika za fiskalnu godinu koja prethodi godini za koju se vrši raspodjela sredstava Fonda, niži od prosječnog fiskalnog kapaciteta po glavi stanovnika svih opština za isti period, ima pravo na korišćenje sredstava Fonda za tu godinu.

(2) Fiskalni kapacitet opštine iz stava 1 ovog člana utvrđuje se procjenom ukupnih lokalnih fiskalnih prihoda koje je opština mogla da ostvari iz sopstvenih izvora i ustupljenih državnih prihoda.

(3) Lokalni fiskalni prihodi iz sopstvenih izvora iz stava 2 ovog člana uključuju sljedeće prihode: opštinske poreze, takse i naknade, izuzev naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

(4) Bliži način utvrđivanja fiskalnog kapaciteta opštine propisuje Ministarstvo finansija.“

Član 12

Član 31 mijenja se i glasi:

„ Raspodjela ukupnih sredstava Fonda vrši se u srazmjeri:

- 1) 60% na osnovu fiskalnog kapaciteta i
- 2) 40% na osnovu budžetskih potreba.“

Član 13

Član 32 mijenja se i glasi:

„(1) Sredstva Fonda iz člana 31 tačka 1 ovog zakona raspodjeljuju se opštinama na osnovu procijenjenog fiskalnog kapaciteta opštine utvrđenog u skladu sa članom 30 ovog zakona.

- (2) Iznos sredstava utvrđen u skladu sa stavom 1 ovog člana uvećava se:
- opštini koja ima ispod 3.000 stanovnika primjenom koeficijenta 2,00, i
 - Prijestonici i opštini koja ima više od 3.000, a manje od 6.000 stanovnika primjenom koeficijenta 1,50.“

Član 14

Član 33 mijenja se i glasi:

„(1) Budžetske potrebe opštine utvrđuju se na osnovu procijenjenih budžetskih potreba po glavi stanovnika te opštine u odnosu na procijenjene budžetske potrebe po glavi stanovnika za sve opštine.

(2) Raspodjela sredstava Fonda iz člana 31 tačka 2 ovog zakona vrši se u sljedećim iznosima:

- 1) 20% fiksno u jednakim iznosima svim opštinama koje imaju pravo na egalizaciona sredstva u skladu sa članom 30 ovog zakona,
- 2) preostala sredstva se raspodjeljuju u iznosu od 60% na osnovu površine i 40% na osnovu broja stanovnika određene opštine.

(3) Način, elemente i kriterijume za procjenu budžetskih potreba iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo finansija.“

Član 15

U članu 34 stav 4 riječ „maja“, zamjenjuje se riječju „marta“.

Stav 7 mijenja se i glasi:

„Bliži način raspodjele sredstava Fonda, kao i način korišćenja neraspoređenih sredstava Fonda utvrđuje se propisom Ministarstva finansija.“

Član 16

U nazivu poglavlja IV riječ „Republike“ zamjenjuje se riječju „Države“.

Član 17

U članu 36 stav 1 riječ „Republike“ zamjenjuje se riječju „Države“.

Poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„ (2) Dotacije iz stava 1 ovog člana mogu se koristiti za kofinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava.“

Član 18

U članu 38 stav 2 uvodna rečenica mijenja se i glasi:

„ Visina uslovnih dotacija utvrđuje se u zavisnosti od nivoa ostvarenih prihoda od nakanade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta opštine po stanovniku u odnosu na prosjek tih prihoda po stanovniku za sve opštine u godini koja prethodi godini za koju se dodjeljuju uslovne dotacije i to:“

U stavu 3 riječ „Republike“, briše se.

Stav 4 mijenja se i glasi:

„ Obrazloženi zahtjev za dodjelu uslovnih dotacija za narednu godinu podnosi se Ministarstvu finansija do kraja septembra tekuće godine.“

Član 19

Član 39 mijenja se i glasi:

„(1) Opština ima svoj budžet.

(2) Budžet opštine se donosi za fiskalnu godinu koja traje od 1. januara do 31. decembra kalendarske godine.

(3) Budžetom opštine iskazuju se sva primanja koja pripadaju opštini i svi izdaci iz djelokruga njene nadležnosti.

(4) Budžetom opštine iskazuju se primanja po izvorima i izdaci po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji.“

Član 20

Član 40 briše se.

Član 21

U članu 41 poslije stava 2 dodaju se tri nova stava koja glase:

„(3) Tekući rashodi budžeta opština i otplata duga moraju se finansirati iz tekućih prihoda.

(4) Tekućim rashodima iz stava 3 ovog člana smatraju se: bruto zarade i doprinosi, ostala lična primanja, rashodi za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, renta, subvencije, ostali izdaci, transferi za socijalnu zaštitu i transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru.

(5) Tekućim prihodima iz stava 3 ovog člana smatraju se: opštinski porezi, takse i naknade, izuzev naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta."

Član 22

U članu 43 uvodna rečenica mijenja se i glasi:

„Uz predlog odluke o budžetu iz člana 42 ovog zakona skupštini opštine dostavlja se na uvid:“

Poslije tačke 4 dodaje se nova tačka, koja glasi:

„5) mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita odnosno deficita.“

Član 23

U članu 47 riječ „državnom“, briše se.

Član 24

U članu 56 stav 2 riječ „uvid“ zamjenjuje se riječju „mišljenje“.

Član 25

U članu 57 poslije riječi:“ budžet“, dodaju se riječi:“ kao i mišljenje Ministarstva finansija na ostvareni nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita odnosno deficita.“

Član 26

Poslije člana 59 dodaje se novi član koji glasi:

„ Član 59a

(1) Kada je opština u finansijskim teškoćama duže od 90 dana dužna je da u roku od 30 dana od dana upozorenja Vlade pripremi sanacioni plan sa programom mjera za prevazilaženje finansijskih teškoća.

(2) Pod finansijskim teškoćama iz stava 1 ovog člana smatra se nemogućnost izmirivanja obaveza opštine prema zaposlenima, državi, pravnim licima i drugim povjericima, duže od 90 dana.

(3) Ukoliko opština ne sačini i ne otpočne sa sprovođenjem sanacionog plana iz stava 1 ovog člana u roku dužem od šest mjeseci od dana upozorenja, Vlada može, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove lokalne samouprave, po pribavljenom mišljenju Ministarstva finansija, preduzeti mjere utvrđene Ustavom i zakonom kojim je uređena lokalna samouprava.“

Član 27

U članu 64 stav 1 mijenja se i glasi:

„ Opština se može zaduživati tako da ukupna otplata glavnice i kamate, plaćanja po osnovu ugovora o lizingu, otplata obaveza iz prethodnog perioda i svih drugih obaveza koje imaju karakter duga ne smije preći 10% realizovanih tekućih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja, a uz prethodnu saglasnost Vlade.“

Član 28

U članu 74 stav 3 mijenja se i glasi:

„Opštini koja ne postupi u skladu sa odredbama čl. 43, 57, 64 i 74 ovog zakona, privremeno se mogu obustaviti sredstva koja dobija po osnovu zakonom ustupljenih prihoda.“

Član 29

Poslije člana 76 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 76a

Podzakonski akti iz člana 30 stav 4, člana 33 stav 3, člana 34 stav 7, člana 64 stav 2 ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.“

Član 30

Poslije člana 78 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 78a

Danom početka primjene ovog zakona prestaju da važe Zakon o porezu na igre na sreću i zabavne igre („Službeni list RCG“, broj 27/06), a član 58 stav 4 Zakona o šumama („Službeni list RCG“, broj 55/00), član 27 stav 2 Zakona o rudarstvu („Službeni list CG“, broj 65/08) i član 4 stav 2 Zakona o finansiranju upravljanja vodama („Službeni list RCG“, broj 65/08), brišu se.“

Član 31

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od 1. januara 2011. godine.

O B R A Z L O Ž E N J E

I Ustavni osnov za donošenje zakona

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 16 tačka 5) Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, u koje spada i obezbjeđenje sredstava za finansiranje nadležnosti lokalne samouprave.

II Razlozi za donošenje zakona

Jedan od značajnih segmenata sistemskih reformi bila je reforma lokalnih javnih finansija, a čiji je cilj bio uspostavljanje održivog sistema finansiranja lokalne samouprave i fiskalne decentralizacije. Krajem 2003. godine donesen je Zakon o finansiranju lokalne samouprave, kojim je na cjelovit način uređen sistem finansiranja lokalne samouprave. Prema navedenom zakonu, sredstva za finansiranje opština obezbjeđuju se iz četiri izvora: od sopstvenih lokalnih poreza, taksa i naknada (koje opština ubira na osnovu svog fiskalnog suvereniteta); zajedničkih tj. ustupljenih prihoda (poreza i naknada); Egalizacionog fonda i uslovnih dotacija iz budžeta Države. Donošenjem ovog zakona, u značajnoj mjeri je unaprijeđen sistem finansiranja lokalne samouprave i nivo fiskalne decentralizacije, tako da lokalna samouprava iz sopstvenih fiskalnih izvora obezbjeđuje u prosjeku oko 50% sredstava za izvršavanje svojih izvornih nadležnosti. Institut Egalizacioni fond, koji je po prvi put uveden ovim zakonom, dao je značajne rezultate kod finansiranja manje razvijenih opština u odnosu na prosjek.

U cilju daljeg poboljšanja zakonskih rješenja, i obezbjeđenja većeg obima sredstava za fiskalnu egalizaciju manje razvijenih opština, krajem 2007. godine izvršene su izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, a koje su se najvećim dijelom odnosile na poboljšanje metodologije za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda, kao i povećanje obima sredstava Fonda. Takođe, jedan od razloga za izmjenu navedenog zakona je bio uslovljen potrebom usklađivanja postojećih rješenja sa *Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Preporukama Komiteta ministara Savjeta Evrope o finansijskim resursima lokalnih i regionalnih vlasti koji se odnose na finansiranje lokalne samouprave*. Značajnu podršku kod pripreme navedenog zakona pružio je Savjet Evrope, a ostvarena je i kvalitetna saradnja sa Zajednicom opština, kao i svim opštinama pojedinačno.

Prethodne dvije fiskalne godine nisu bile reprezentativne za objektivnu ocjenu primjene novih zakonskih rješenja koja uređuju finansiranje lokalne samouprave. Smatramo da je i postojeći zakonski okvir imao izdašan fiskalni potencijal da finansira

postojeći obim funkcija lokalnih samouprava. Činjenica je da se, u kontekstu ekonomske krize sistem pokazao nerezidentnim, ali ni manje ni više u odnosu na ostale koji se suočavaju sa sličnim posledicama postojećeg ekonomskog ambijenta.

Ipak, imajući u vidu finansijske probleme opština Ministarstvo finansija je predložilo a Vlada prihvatila da se izmjene zakonska rješenja koja regulišu sistem finansiranja opština vodeći računa istovremeno o stabilnosti izvora finansiranja i optimalnosti rashoda opština koji treba da budu primjereni funkcijama koje trenutno imaju lokalne samouprave, kako bi se osigurala stabilnost finansija na dugi rok i redovno servisirale zakonske obaveze opština.

Osnovni razlozi za izmjenu važećeg Zakona o finansiranju lokalne samouprave obrazlažu se potrebom da se:

- dodatno unaprijedi sistem finansiranja zakonom utvrđenih funkcija lokalne samouprave,
- usaglase postojeća rješenja sa izmjenama materijalnih zakona koji se tiču lokalne samouprave, posebno po pitanju ukidanja pojedinih izvora sredstava koja direktno utiču na likvidnost budžeta jedinica lokalne samouprave,
- dodatno unaprijedi poslovni ambijenta kroz ukidanje fiskaliteta koji su imali neznatan neto efekat na prihode opština, imajući u vidu malo učešće u prihodima i troškove njihovog administriranja,
- usaglase postojeća rješenja sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i međunarodnim konvencijama o lokalnoj samoupravi.

Kod pripreme Nacrta zakona ostvarena je saradnja sa Savjetom Evrope i Zajednicom opština Crne Gore i predstavnicima opština. U vezi predmetnog zakona, Ministarstvo finansija i Zajednica opština imali su više foruma na kojima su prisustvovali predsjednici opština i njihovi saradnici. Na ovim forumima dogovoren je koncept finansiranja lokalne samouprave kojim se obezbjeđuju stabilniji izvori finansiranja.

Na osnovu tog koncepta Ministarstvo finansija je pripremilo izmijenjena zakonska rješenja koja predstavljaju optimalnu mjeru u odnosu na različitost opština i na dugoročnu održivost finansiranja. Predložena struktura novih prihoda podrazumijeva povećanje direktnog učešća opština u prihodima od koncesionih naknada (70% u odnosu na dosadašnjih 30%) i poreza na promet nepokretnosti (70% u odnosu na dosadašnjih 50%), čime se projektuje pozitivan efekat na prihode opština po ovom osnovu, kao i njihov rast na dugi rok. Nova struktura prihoda obuhvata i dodatna sredstva za Egalizacioni fond i to 100% prihoda od poreza na upotrebu putničkih vozila, plovnih objekata i letilica, i 10% prihoda od koncesija na igre na sreću, čime se obezbjeđuju dodatna sredstva u iznosu od oko 7 miliona Eura godišnje. Nacrtom zakona se predlaže ukidanje fiskaliteta koji su imali neznatan neto efekat na prihode opština, imajući u vidu malo učešće u prihodima i troškove njihovog administriranja, čime će se fiskalno rasteretiti privatni sektor i dodatno unaprijediti poslovni ambijent lokalnih samouprava.

III Usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama

Predlog zakona je usaglašen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (član 9 Povelje) i Preporukama Komiteta ministara Savjeta Evrope o finansijskim resursima lokalnih i regionalnih vlasti, koji se odnose na finansiranje lokalne samouprave..

IV Obrazloženje osnovnih pravnih instituta

Član 1 – Ovim odredbama propisuje se da opština ima sopstvena sredstva koja su primjerena njenim nadležnostima i sa kojima ona samostalno raspolaže.

Član 2 – Ovim odredbama vrši se pravno-tehničko poboljšanje postojećih rješenja u pogledu naziva prihoda koje opštine dobijaju od Države.

Član 3 - Ovim odredbama ukidaju se pojedine vrste opštinskih prihoda (poreza, taksa i naknada) i preciznije definišu vrste sopstvenih prihoda koji pripadaju budžetima opština.

Član 4 – Ovim odredbama brišu se odredbe Zakona kojima su bili uređeni opštinski prihodi, a koji se ukidaju ili uređuju ovim ili posebnim zakonom.

Čl. 5 i 6 – Ovim odredbama vrši se pravno-tehničko poboljšanje postojećih rješenja u pogledu naziva prihoda koje opštine dobijaju od Države i definiše vrsta prihoda koji su se i do sada ustupali lokalnoj samoupravi shodno posebnom zakonu.

Član 8 – Ovim odredbama povećava se procenat ustupljenih prihoda od poreza na promet nepokretnosti opštinama sa 50% na 70%. Predloženim rješenjem povećava se obim sredstava po osnovu ovog poreza i doprinosi poboljšanju finansijske likvidnosti budžeta opština.

Član 9 – Ovim odredbama povećava se procenat ustupljenih prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava opštinama sa 30% na 70%. Takođe, vrši se poboljšanje postojećih rješenja, odnosno preciznije se definišu vrste prirodnih bogatstava po osnovu kojih se opštinama ustupa dio prihoda od koncesionih i drugih naknada. Prema predloženom rješenju, opštinama bi se ustupalo 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava definisanih posebnim zakonima, izuzev morskog dobra, a koja se nalaze na teritoriji određene opštine. Predloženim rješenjem povećava se obim sredstava po osnovu ovog prihoda i definiše podjela prihoda ukoliko se prirodno bogatstvo koje je predmet koncesije nalazi na teritoriji dvije ili više opština.

Član 10 – Ovim odredbama predlaže se izmjena postojećeg sistema fiskalne egalizacije manje razvijenih oština, a što predstavlja jednu od bitnih promjena kod predmetnog zakona. Istovremeno, predlaže se povećanje izvora sredstava za formiranje Egalizacionog fonda. U prihode fonda uključuju se i prihodi od poreza na

upotrebu motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica u visini 100% i prihodi od koncesionih naknada od igara na sreću u visini od 10% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu. Predloženim rješenjem obezbjeđuju se dodatna sredstva za što potpuniju fiskalnu egalizaciju manje razvijenih oština.

Član 11 – Ovim odredbama definišu se uslovi (pravo opština) koje treba da ispune opštine za korišćenje sredstava Egalizacionog fonda. Prema predloženom rješenju, sredstva Egalizacionog fonda mogle bi koristiti opštine čiji je prosječni fiskalni kapacitet po stanovniku za fiskalnu godinu koja prethodi godini za koju se vrši raspodjela sredstava Fonda niži od prosječnog fiskalnog kapaciteta po stanovniku za sve opštine (21 opština). Fiskalni kapacitet opštine utvrđuje se na osnovu procjene lokalnih fiskalnih prihoda iz sopstvenih izvora i ostvarenja ustupljenih državnih prihoda. Prihodi iz sopstvenih izvora uključuju sledeće fiskalne prihode: opštinske poreze, naknade i takse iz kojih se isključuje naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Član 12 – Prema predloženom rješenju, raspodjela sredstava Fonda vršila bi se u srazmjeri 60% na osnovu fiskalnog kapaciteta opština i 40% na osnovu budžetskih potreba.

Član 13 – Prema predloženim odredbama, 60% sredstava Fonda bi se raspodjeljivalo opštinama na osnovu procijenjenog fiskalnog kapaciteta opština. U cilju zaštite opština koje imaju manje od 6.000 stanovnika i Prijestonice predlažu se korektivni faktori kod dodjele sredstava po osnovu fiskalnog kapaciteta i to: za opštine ispod 3.000 stanovnika primjenu koeficijenta 2,00, a za opštine koje imaju više od 3.000, a manje od 6.000 stanovnika i za Prijestonicu primjenu koeficijenta 1,50.

Član 14 – Ovim odredbama propisuje se način utvrđivanja relativnih budžetskih potreba. Budžetske potrebe pojedine opštine utvrđuju se na osnovu procijenjenih budžetskih potreba po stanovniku te opštine u odnosu na budžetske potrebe po stanovniku za sve opštine. Primjenom ovog kriterijuma, opštinama koje imaju pravo na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda bi se opredijelilo 40% sredstava tog fonda. Raspodjela tih sredstava bi se vršila 20% fiksno za sve opštine koje učestvuju u raspodjeli sredstava Fonda, a 80% bi se dijelilo u zavisnosti od površine i broja stanovnika opštine, u srazmjeri 60%:40%.

Član 15 – Ovim odredbama skraćuje se rok za raspodjelu sredstava Fonda po konačnom rasporedu za prethodnu godinu za dva mjeseca (umjesto do kraja maja, konačan raspored se vrši do kraja marta tekuće godine).

Čl. 16, 17 i 18 – Ovim odredbama proširuje se namjena korišćenja uslovnih dotacija za kofinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava. Takođe mijenja se rok za dostavu zahtjeva za dodjelu uslovnih dotacija Ministarstvu finansija, što će omogućiti realnije planiranje budžeta opština.

Čl. 19 i 20 – Ovim odredbama vrše se pravno-tehnička poboljšanja postojećih rješenja u vezi budžeta opština.

Član 21 – Ovim odredbama uvodi se obaveza da se tekući rashodi budžeta opština i otplata duga moraju finansirati samo iz tekućih prihoda i bliže definiše pojam tekući prihodi i tekući rashodi.

Član 22 – Ovim odredbama propisuje se da se uz Predlog odluke o budžetu, Skupštini opštine dostavlja mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita odnosno deficita.

Član 25 - Ovim odredbama propisuje se da se uz Završni račun budžeta, Skupštini opštine dostavlja mišljenje Ministarstva finansija na ostvoreni nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita odnosno deficita.

Član 26 - Ovim odredbama propisuje se mogućnosti prevazilaženja finansijskih teškoća opštine duže od 90 dana. Predlaže se priprema sanacionih planova i njihova realizacija.

Član 27 – Ovim odredbama proširuju se uslovi za zaduživanje opština, tako što se pored otplate glavnice i kamate uključuju i plaćanja po osnovu ugovora o lizingu , otplata obaveza iz prethodnog perioda i svih drugih obaveza koje imaju karakter duga.

Član 28 – Ovim odredbama propisano je da se opštinama mogu privremeno obustaviti sredstva koja dobijaju po osnovu ustupljenih prihoda ukoliko ne postupe u skladu sa Zakonom.

Član 29 - Ovim odredbama propisuje se rok od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona za donošenje podzakonskih akata.

Član 30 - Ovim odredbama propisuje se ukidanje Zakona o porezu na igre na sreću i zabavne igre kojim je uređen porez na igre na sreću i zabavne igre, kao i odredaba drugih zakona koji su u vezi sa ovim zakonom.

Član 31 - Ovim odredbama predlaže se da Zakon stupi na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a da se primjenjuje od 1. januara 2011. godine.

V Finansijska sredstva koja je potrebno obezbijediti za sprovođenje Zakona sa procjenom efekata primjene ovog zakona

Efekti na budžete opština

Primjenom predloženih rješenja, **pozitivni neto efekat** za budžete opština na godišnjem nivou bi iznosio cca 11,00 mil.€, odnosno 10% od ukupno ostvarenih lokalnih fiskalnih prihoda, a koji bi se ostvarili po osnovu povećanja procenta pripadnosti opštinama od: poreza na promet nepokretnosti i koncesionih i drugih

naknada za korišćenje prirodnih bogatstava, kao i po osnovu novih prihoda koji se uključuju u sredstva Egalizacionog fonda. Procjena navedenih efekata je izvršena na osnovu ostvarenih prihoda po navedenim osnovama za 2009. godinu i plana za 2010. godinu.

Efekti na Budžet Države

Primjenom predloženih rješenja **negativni efekti** na Budžet Države bi na godišnjem nivou iznosili cca 15,50 mil.€.

Pregled odredbi Zakona o finansiranju lokalne samouprave koje se mijenjaju

Član 2

(1) Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine.

(2) Opština samostalno raspolaže sredstvima iz stava 1 ovog člana.

Član 4

Opština stiče sredstva iz:

- 1) sopstvenih prihoda,
- 2) zajedničkih prihoda,
- 3) Egalizacionog fonda i
- 4) budžeta Države."

Član 5

(1) Sopstveni prihodi opštine su:

1. opštinski porezi, u skladu sa ovim zakonom;
2. porez na igre na sreću i zabavne igre, u skladu sa posebnim zakonom;
3. naknade za korišćenje opštinskih puteva, u skladu sa posebnim zakonom
4. boravišna taksa u skladu sa posebnim zakonom;
5. lokalne administrativne takse, u skladu sa posebnim zakonom;
6. lokalne komunalne takse, u skladu sa posebnim zakonom;

7. naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i naknade za uredjenje građevinskog zemljišta, u skladu sa posebnim zakonom;
8. naknada za zaštitu i unapredjenje životne sredine, u skladu sa posebnim zakonom;
9. prihodi od imovine u vlasništvu opštine i prihodi od imovinskih prava;
10. prihodi od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu opštine; odnosno u kojima ona ima udjele ili dionice;
11. novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
12. prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova koje opština zaključi u skladu sa zakonom;
13. prihodi koje svojom djelatnošću ostvare opštinski organi, službe i organizacije;
14. prihodi od kamata na deponovana sredstva;
15. prihodi od samodoprinosu uvedenih za teritoriju opštine;
16. prihodi po osnovu donacija i subvencija i
17. drugi prihodi utvrđeni zakonom.

(2) Opštine su dužne da o ostvarenju i korišćenju prihoda iz stava 1, tačke 9) ovog člana obavještavaju Ministarstvo finansija, na način propisan ovim zakonom.

1) Opštinski porezi

Član 6

Opština može uvesti sledeće poreze:

- 1) prirez porezu na dohodak fizičkih lica,
- 2) porez na nepokretnosti,
- 3) porez na potrošnju,
- 4) porez na neizgradjeno građevinsko zemljište,
- 5) porez na firmu ili naziv,
- 6) porez na igre na sreću i zabavne igre.

Porez na nepokretnosti

Član 9

(1) Porez na nepokretnosti plaćaju pravna i fizička lica, vlasnici nepokretnosti.

(2) Nepokretnostima iz stava 1 ovog člana smatraju se zemljište, zgrade, stambene i poslovne jedinice zgrada i drugi građevinski objekti.

(3) Prihodi iz stava 1 ovog člana pripadaju budžetu opštine na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost.

Član 10

Osnovica poreza na nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se utvrđuje porez.

Član 11

(1) Stopa poreza na nepokretnosti je proporcionalna i može iznositi od 0,08% do 0,80% od tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Stopu poreza na nepokretnosti opština može utvrđivati po vrstama i namjenama nepokretnosti.

(3) U pogledu načina obračunavanja i plaćanja poreza na nepokretnosti i drugih pitanja koja nijesu posebno uređjena ovim zakonom primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređjuje porez na nepokretnosti.

Porez na potrošnju

Član 12

(1) Porez na potrošnju plaća se na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima.

(2) Bezalkoholnim pićima u smislu stava 1 ovog člana smatraju se prirodni voćni sokovi, kao i sva osvježavajuća gazirana bezalkoholna pića, mineralna i gazirana voda, kafa i čaj.

Član 13

Obveznik poreza na potrošnju je pravno ili fizičko lice koje pruža ugostiteljske usluge.

Član 14

Osnovicu poreza na potrošnju čini prodajna cijena pića koja se prodaju u ugostiteljskom objektu, u koju nije uključen porez na dodatu vrijednost i porez na potrošnju.

Član 15

Stopu poreza na potrošnju propisuje opština i može iznositi do 5% od poreske osnovice iz člana 14 ovog zakona.

Član 16

- (1) Obračunati porez na potrošnju iskazuje se u evidencijama koje propisuje opština.
- (2) U pogledu načina obračunavanja i plaćanja poreza na potrošnju, upotrebe poreskih registar kasa i drugih pitanja koja nijesu posebno uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen porez na dodatu vrijednost."

Porez na neizgradjeno građevinsko zemljište

Član 17

- (1) Porez na neizgradjeno građevinsko zemljište plaćaju pravna i fizička lica, vlasnici neizgradjenog građevinskog zemljišta.
- (2) Pod neizgradjenim građevinskim zemljištem iz stava 1 ovog člana smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja na kojem se, u skladu sa prostornim planom, mogu graditi građevinski objekti, a na kojem nije izgradjen nikakav građevinski objekat.
- (3) Neizgradjenim građevinskim zemljištem smatra se i zemljište na kojem se nalazi privremeni građevinski objekat za čiju izgradnju nije potrebno odobrenje za gradjenje, kao i zemljište na kome se nalaze ostaci nekadašnje gradjevine.

Član 18

- (1) Osnovica poreza na neizgradjeno građevinsko zemljište je površina neizgradjenog građevinskog zemljišta izražena u m².
- (2) Porez na neizgradjeno građevinsko zemljište plaća se godišnje, u visini od 0,03 do 0,30 EUR-a po m² neizgradjenog građevinskog zemljišta.

Član 19

Visinu poreza na neizgradjeno građevinsko zemljište propisuje svojom odlukom opština, zavisno od lokacije, veličine i drugih okolnosti bitnih za korišćenje neizgradjenog građevinskog zemljišta.

Član 20

Način obračunavanja i plaćanja poreza na neizgradjeno građevinsko zemljište uređuje se propisom opštine.

Član 21

(1) Obveznici poreza na neizgradjeno građevinsko zemljište moraju nadležnom poreskom organu opštine dostaviti podatke o mjestu i veličini neizgradjenog građevinskog zemljišta.

(2) Podaci iz stava 1 ovog člana dostavljaju se do 31. marta godine za koju se utvrđuje porez.

Porez na firmu ili naziv

Član 22

(1) Obveznici poreza na firmu ili naziv su pravna i fizička lica koja su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak fizičkih lica i koja su registrovana za obavljanje djelatnosti.

(2) Lica iz stava 1 ovog člana, koja u svom sastavu imaju poslovne jedinice obveznici su poreza na firmu za svaku poslovnu jedinicu.

(3) Porez na firmu ili naziv plaća se u godišnjem iznosu koji propisuje opština i po firmi, odnosno nazivu može iznositi :

- za pravna lica do 500 €,
- za fizička lica do 100 €.

(4) Opština može visinu poreske obaveze za pravna lica određivati u zavisnosti od ostvarenih prihoda, visine aktive i broja zaposlenih.

(5) Porez na firmu ili naziv ne plaćaju novoosnovana pravna i fizička lica za prvu godinu obavljanja djelatnosti."

Član 23

Način obračunavanja i plaćanja poreza na firmu ili naziv uređuje se aktom opštine.

2) Prihodi od samodoprinosu

Član 24

(1) Za zadovoljavanje određenih potreba građana opština može uvesti samodoprinosa.

(2) Propisom opštine uređuje se namjena, područje, vrijeme za koje se uvodi samodoprinosa, ukupan iznos sredstava koji se prikuplja, obveznik samodoprinosu, lica koja se oslobadaju obaveze, visina samodoprinosu (osnovica, proporcionalna stopa i dr.), način obračunavanja i

ostvarivanja nadzora građana nad namjenskim korišćenjem sredstava i druga pitanja od značaja za uvođenje samodoprinosu.

2. Zajednički prihodi

Član 25

(1) Opština ostvaruje prihode od zajedničkih poreza i naknada koje uvodi Država.

(2) Zajednički prihodi iz stava 1 ovog člana su:

- 1) prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica,
- 2) prihodi od poreza na promet nepokretnosti,
- 3) prihodi od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih dobara koje dodjeljuje Država.

Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica

Član 26

(1) Opštini pripada 10% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji.

(2) Izuzetno od stava 1 ovog člana Prestonici pripada 15% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji.

(3) Sredstva iz stava 1 ovog člana preko ovlašćenog nosioca platnog prometa direktno se uplaćuju na račune budžeta opština.

Prihodi od poreza na promet nepokretnosti

Član 27

Opštini pripada 50% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na njenoj teritoriji.

Prihodi od koncesionih i drugih naknada

Član 28

(1) Opštini pripada 30% prihoda od koncesionih i drugih naknada (u daljem tekstu: naknada) za korišćenje prirodnih bogatstava koja se nalaze na njenoj teritoriji.

(2) Prirodna bogatstva iz stava 1 ovog člana obuhvataju: šume, vode, vodotoke, rudno blago, pijesak, šljunak i kamen.

Član 29

(1) Finansijsko izravnanje, odnosno ujednačavanje finansiranja opština vrši se preko Egalizacionog fonda (u daljem tekstu: Fond).

(2) Sredstva Fonda obezbjeđuju se iz prihoda od:

- poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 11% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu;
- poreza na promet nepokretnosti u visini od 20% ukupno ostvarenih prihoda, po tom osnovu.“

(3) Sredstva iz stava 2 ovog člana, preko ovlašćenog nosioca platnog prometa izdvajaju se na poseban račun Fonda.

Član 30

(1) Pravo na korišćenje sredstava Fonda imaju opštine čiji je fiskalni kapacitet po stanovniku u godini koja prethodi godini za koju se vrši fiskalna egalizacija manji od prosječnog fiskalnog kapaciteta po stanovniku za sve opštine.

(2) Fiskalni kapacitet opštine iz stava 1 ovog člana utvrđuje se kao zbir fiskalnih lokalnih prihoda (u daljem tekstu: lokalni prihodi) i zajedničkih prihoda od poreza i naknada.

2. Kriterijumi za raspodjelu sredstava Fonda

Član 31

(1) Fiskalna egalizacija opština vrši se na osnovu sledećih kriterijuma:

1. fiskalnog kapaciteta opštine i
2. budžetskih potreba opštine.

(2) Kriterijumi iz stava 1 ovog člana, kod fiskalne egalizacije opština učestvuju u srazmjeri 90% : 10%.

Član 32

(1) Fiskalna egalizacija primjenom kriterijuma fiskalnog kapaciteta opština, vrši se u dvije faze.

(2) Prva faza fiskalne egalizacije obuhvata izjednačavanje zajedničkih prihoda opština po stanovniku , i to:

- poreza na dohodak fizičkih lica do visine prosječno ostvarenih prihoda po tom osnovu po stanovniku za sve opštine,
- poreza na promet nepokretnosti do visine prosječnoostvarenih prihoda po tom osnovu po stanovniku za opštine koje imaju pravo na korišćenje sredstava Fonda.
- naknada za korišćenje prirodnih bogatstava do visine prosječno ostvarenih prihoda po tom osnovu po stanovniku za opštine koje imaju pravo na korišćenje sredstava Fonda.

(3) Druga faza fiskalne egalizacije obuhvata ujednačavanje standardizovanih lokalnih prihoda opštine po stanovniku sa prosječno ostvarenim prihodima svih opština po tom osnovu po stanovniku u godini koja prethodi godini za koju se vrši egalizacija, a do iznosa sredstava preostalih poslije prve faze egalizacije.

(4) Standardizaciju lokalnih prihoda iz stava 3 ovog člana vrši Ministarstvo finansija primjenom prosječnih poreskih stopa za sve opštine.

(5) Opštini koja ima ispod 3.000 stanovnika, iznos sredstava dobijen primjenom prve i druge faze egalizacije uvećava se primjenom koeficijenta 2,00 .

Član 33

Fiskalna egalizacija primjenom kriterijuma budžetskih potreba, vrši se na sledeći način:

- 30% sredstava fiksno se raspoređuje opštinama koje su stekle pravo na korišćenje sredstava Fonda i
- 70% sredstava raspoređuje se na osnovu površine i dužine lokalnih puteva opština koje su stekle pravo na korišćenje sredstava Fonda, u srazmjeri 50% : 50%.

Član 34

(1) Opštinama se sredstva Fonda dodjeljuju tokom godine, u vidu mjesečnih akontacija i po isteku godine, po konačnoj raspodjeli.

(2) Opštinama se, tokom godine sredstva dodjeljuju u visini 90% raspoloživih sredstava Fonda.

(3) Plan akontativne raspodjele sredstava Fonda za narednu godinu donosi se do kraja oktobra tekuće godine.

(4) Konačna raspodjela sredstava Fonda za prethodnu godinu vrši se do kraja maja naredne godine.

(5) O raspodjeli sredstava iz st. 3 i 4. ovog člana odlučuje Ministarstvo finansija.

(6) Akti o raspodjeli sredstava iz stava 5 ovog člana objavljuju se u „Službenom listu Crne Gore“.

(7) Bliže uputstvo o načinu i postupku raspodjele sredstava Fonda propisuje Ministarstvo finansija.

3. Komisija za praćenje razvoja sistema fiskalne egalizacije opština

IV USLOVNE DOTACIJE BUDŽETA REPUBLIKE

Član 36

Opština za finansiranje investicionih projekata koji su od posebnog interesa za opštinu ili više opština ima pravo na korišćenje uslovnih dotacija iz budžeta Republike.

Član 38

(1) Opštini se na ime uslovnih dotacija može odobriti najviše do 50% iznosa sredstava predviđenih za realizaciju investicionog projekta.

(2) Visina uslovnih dotacija utvrđuje se u zavisnosti od nivoa ostvarenih prihoda od naknade za uređivanje građevinskog zemljišta opštine po stanovniku u odnosu na prosjek tih prihoda za sve opštine u godini koja prethodi realizaciji investicionog projekta i to:

1) ako su prihodi opštine po stanovniku u poredjenju sa prosjekom ostvarenih prihoda svih opština manji od 50%, opština ima pravo na uslovnu dotaciju u visini do 50% vrijednosti investicionog projekta;

2) ako prihodi opštine po stanovniku u poredjenju sa prosjekom ostvarenih prihoda svih opština iznose od 50%-70%, opština ima pravo na uslovnu dotaciju u visini do 35% vrijednosti investicionog projekta;

3) ako prihodi opštine po stanovniku u poredjenju sa prosjekom ostvarenih prihoda svih opština iznose od 70%-90%, opština ima pravo na uslovnu dotaciju u visini do 20 % vrijednosti investicionog projekta;

4) ako su prihodi opštine po stanovniku u poredjenju sa prosjekom ostvarenih prihoda svih opština veći od 90%, opština ima pravo na uslovnu dotaciju u visini do 10% predračunske vrijednosti investicionog projekta.

(3) O dodjeli uslovnih dotacija odlučuje Vlada Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), na predlog Ministarstva finansija.

(4) Obrazloženi zahtjev za dodjelu uslovnih dotacija podnosi se Ministarstvu finansija do kraja marta tekuće godine.

(5) Uz zahtjev iz stava 4 ovog člana prilaže se i mišljenje ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se namjerava realizovati investicioni projekat.

1. Budžet

Član 39

(1) Opština ima svoj budžet.

(2) U budžetu opštine se iskazuju sva primanja koja pripadaju opštini i svi izdaci iz djelokruga njene nadležnosti.

Član 40

(1) Budžet opštine se donosi za fiskalnu godinu koja se poklapa sa kalendarskom godinom.

(2) Budžetom opštine se iskazuju sva primanja koja pripadaju opštini i svi izdaci iz djelokruga njene nadležnosti.

(3) Budžetom opština iskazuju se primanja po izvorima i izdaci po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji.

Član 41

(1) Prianja i izdaci budžeta opština moraju biti uravnoteženi.

(2) Izdaci budžeta opština mogu biti finansirani iz prihoda i budžetskih rezervi, uključujući i kratkoročne zajmove za očekivane prihode ukoliko služe za zadovoljavanje kratkoročnih potreba za likvidnošću.

Član 43

Uz predlog odluke o budžetu dostavlja se na uvid:

- 1) izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu,
- 2) pregled prihoda i rashoda za prethodnu fiskalnu godinu,
- 3) izvještaj o izvršenju budžeta za devet mjeseci tekućefiskalne godine i procjenu izvršenja budžeta za preostala tri mjeseca tekuće fiskalne godine,
- 4) pregled planiranih prihoda i rashoda za naredne tri fiskalne godine.

Član 47

U pogledu pripreme, planiranja, upravljanja budžetom i ostalih pitanja koja nijesu posebno uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe Zakona o državnom budžetu.

Član 56

(1) Predlog završnog računa budžeta utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do kraja maja tekuće godine.

(2) Završni račun budžeta dostavlja se na uvid Ministarstvu finansija u roku od 30 dana od dana usvajanja.

Član 57

Uz završni račun budžeta skupštini opštine dostavljaju se i računi dobitaka i gubitaka javnih preduzeća i javnih ustanova, stalne rezerve i stanje bilansa imovine na dan 31. decembra godine za koju se odnosi budžet.

Član 64

(1) Opština se može zaduživati tako da ukupna otplata glavnice i kamate u pojedinoj godini otplate ne smije preći 10% realizovanih tekućih prihoda u godini koja predhodi zaduženju, a uz prethodnu saglasnost Vlade.

(2) Bliže uputstvo o sadržaju zahtjeva za zaduživanje opština i ispunjenosti finansijskih uslova za njihovo zaduživanje propisuje Ministarstvo finansija.

Član 74

(1) Opštine su obavezne ministarstvu nadležnom za poslove finansija dostavljati podatke o prihodima i rashodima, kao i budžetskom zaduženju, najkasnije kvartalno u roku od 30 dana od dana isteka kvartala.

(2) Način dostave i sadržaj podataka iz stava 1 ovog člana propisuje ministar finansija.

(3) Opštini koja ne dostavi podatke iz st. 1 i 2 ovog člana privremeno se mogu obustaviti sredstva koja dobija iz zajedničkih prihoda.

