



Zajednica opština Crne Gore  
KOMISIJA ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE  
Br: 03-75/13  
Podgorica, 01.02.2013. godine

Ministarstvo finansija Crne Gore je na svom web sajtu objavilo Nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i informisalo javnost da je u toku javna rasprava povodom ovog zakona. Imajući ovo u vidu, Zajednica opština Crne Gore je od svojih članica prikupila predloge i sugestije i, u odnosu na navedeno, nadležna Komisija za finansiranje lokalne samouprave dostavlja ovo

### **IZJAŠNJENJE**

1. Članom 3 Nacrta Zakona precizno se definišu izrazi koji se upotrebljavaju u zakonu. Tako je u tački 2 definisan i pojam „potrošačke jedinice“ koji, između ostalog, obuhvata i „organe opštine“.

Cijenimo da je potrebno zadržati rješenje kakvo je u važećem Zakonu o budžetu po kojem su potrošačke jedinice, između ostalih, i „organi lokalne samouprave (skupština i predsjednik opštine) i organi lokalne uprave (sekretarijati, službe, direkcije i uprave)“, a što je u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

2. Članom 9 Nacrta Zakona predloženo je da se u slučaju povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili smanjenja izdataka može pripremiti predlog za uravnoteženje budžeta. Takođe, istim članom je utvrđeno da se uravnoteženjem budžeta ne može povećati budžetska potrošnja, dok je stavom 4 ovog člana propisano da se uravnoteženje budžeta vrši na način i po postupku propisanom za njegovo donošenje.

Ovakav se predlog čini nekompletnim i neobavezujućim, te smo mišljenja da je zakonom neophodno odrediti nivo preko kojeg se „mora“, odnosno do čijeg se iznos „može“ pripremiti predlog za uravnoteženje budžeta. Takođe, neprihvatljiva je i odredba po kojoj se uravnoteženjem budžeta ne može povećati budžetska potrošnja. Ovo naročito za slučaj kada u toku godine dođe do povećanja nekih prihoda koji se namjenski koriste za pojedine projekte, pa se zbog ovako zakonom propisanog uslova ne bi mogli koristiti za utvrđenu namjenu.

Pored toga, mišljenja smo da je prilikom uravnoteženja budžeta (naročito jedinica lokalne samouprave) neracionalno primjenjivati istu proceduru koja je predviđena i za njegovo donošenje. Neophodno je predvidjeti kraći postupak (nepotrebno je održavanje javnih rasprava), između ostalog, i zbog blizine termina za donošenje rebalansa budžeta za tekuću i budžeta za narednu godinu.

Ovakav zahtjev smo već podnijeli aktom br: 03-863/11 od 14.11.2011. godine, a vašim aktom br. 04-17260/1 od 22.02.2012. godine obaviješteni smo da će naši predlozi biti predmet razmatranja prilikom narednih izmjena propisa koji se odnose na ovu oblast.

3. Članom 15 Nacrta Zakona definiše se gotovinski deficit ili suficit, dok se članom 16 definiše upotreba budžetskog suficita, odnosno izvori finansiranja budžetskog deficita. Tako je definisano da gotovinski suficit ili deficit predstavlja razliku između primitaka i izdataka, pri čemu se primici umanjuju za pozajmice, primljene transfere i primitke od prodaje imovine. Takođe, članom 16 propisano je da se budžetski deficit finansira uzimanjem dugoročnih i kratkoročnih pozajmica iz domaćih i inostranih izvora i emisijom dugoročnih i kratkoročnih hartija od vrijednosti.

Mišljenja smo da se ovakvo definisanje primitaka na način isključivanja primitaka od prodaje imovine, kada se radi o jedinicama lokalne samouprave, dovodi do nepoštovanja odredbi člana 5 Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojim je propisano da su i „prihodi od prodaje i davanja u zakup imovine“ sopstveni prihod lokalnih samouprava.

Takođe, isključivanje primitaka od prodaje imovine prilikom utvrđivanja gotovinskog deficita može dovesti do situacije u kojoj bi se teorijski deficit morao, saglasno članu 16 Nacrta Zakona, finansirati isključivo iz kreditnih zaduženja, dok bi sredstava od prodaje imovine ostala neiskorišćena, iako predstavljaju uslov za izgradnju poslovnih objekata i infrastrukture. Na ovakav način, jedinice lokalne samouprave bile bi uskraćene i za značajna sredstva po osnovu naknade za komunalno opremanje koja je osnov za izgradnju infrastrukture i opremanje lokacije.

4. Članom 25 Nacrta Zakona definiše se rezerva potrošnje/marža čini se na prilično nejasan način. Nejasno je da li se ovakvim definisanjem ukida „stalna budžetska rezerva“ koja je korišćena za pokriće troškova elementarnih nepogoda. Kako je stavom 4 ovog člana utvrđeno da se rezerva potrošnje može koristiti za finansiranje budžetske potrošnje ako se ostvari veći prihod od planiranog, onda je nejasno iz kojih bi se sredstava finansirali troškovi elementarnih nepogoda. Mišljenja smo da navedeno mora biti precizije definisano.

5. Članom 30, stav 2 Nacrta Zakona propisano je da nadležni organ opštine priprema nacrt odluke o budžetu opštine i dostavlja ga Ministarstvu finansija na

uvid do 30. septembra, dok je članom 32 propisano da se predlog odluke o budžetu dostavlja skupštini opštine do 01. novembra.

Ako se ima u vidu činjenica da značajan dio jedinica lokalne samouprave najveći dio svojih prihoda ostvaruje u III kvartalu, kao i to da osnovu za planiranje prihoda za narednu godinu čini upravo izvještaj o ostvarenju budžetskih prihoda za devet mjeseci, smatramo da je neophodno zadržati rokove koji se utvrđeni u važećem Zakonu o budžetu (15. novembar – rok za dostavljanje Ministarstvu finansija na mišljenje, a kraj novembra – rok za dostavljanje predloga odluke o budžetu skupštini opštine).

U prilog ovom našem zahtjevu ide i činjenica da je članom 42 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano da: „Predlog odluke o budžetu utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do kraja novembra godine koja prethodi godini za koju se donosi budžet.“

6. Članom 34 Nacrta Zakona utvrđeno je da je prije usvajanja predloga odluke o budžetu opštine, nadležni organ opštine dužan da pribavi mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivoa suficita, odnosno deficit.

Pored navedenog, cijenimo potrebnim i davanje mišljenja u odnosu na predloženi nivo prihoda, posebno u odnosu na usaglašavanje zajedničkih prihoda sa planiranim u budžetu države. Takođe, u odnosu na „nivo suficita i deficita“ mišljenja smo da se pri obračunu istog ne smiju isključivati prihodi koji su kao sopstveni propisani Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Prilika je da se ukaže i na problem sa kojim se lokalne samouprave srijeću prilikom pripreme i donošenja svojih budžeta, odnosno dobijanja mišljenja Ministarstva finansija na nacrt budžeta. Naime, članom 41 stav 3 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se tekući rashodi opština i otplata duga moraju finansirati iz tekućih prihoda.

Primjena ovakvih odredbi vrlo često, kada je u pitanju mišljenje Ministarstva finansija na budžete lokalnih samouprava, čini iste prilično nepovoljnim i daje, po našem mišljenju, „iskrivljenu“ sliku o stanju budžeta jedinica lokalne samouprave.

Zato smatramo da ovakve odredbe treba mijenjati na način koji bi predvidio da se otplata kratkoročnih kredita koji se koriste za likvidnost finansiraju iz tekućih prihoda, a da se otplata dugoročnih obaveza vrši isključivo iz kapitalnih prihoda. Na taj način bi se ispoštovao i princip vezivanja dugoročnih izvora finansiranja za kapitalne izdatke, odnosno kratkoročnih izvora finansiranja za tekuće izdatke, što i jeste bila preporuka DRI prilikom revizije pojedinih budžeta jedinica lokalne samouprave.

7. Članom 52 Nacrta Zakona definiše se, između ostalog, i pitanje pozajmice lokalnih samouprava. Ovaj član je neophodno dopuniti i odredbama kojima se propisuje mogućnost kratkoročnih zaduživanja lokalnih samouprava.

Ovakav naš zahtjev nalazi utemeljenje i u članu 54, stav 3 Nacrta Zakona kojim se propisuje da opština vodi evidenciju o uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama, što bi predstavljalo koliziju članova, a i u suprotnosti je sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Takođe, mišljenja smo da bi trebalo predvidjeti da za kratkoročne pozajmice ne treba saglasnost Skupštine, već da to ovlašćenje treba dati predsjedniku opštine, s tim da se kredit mora vratiti do kraja kalendarske godine.

8. Članom 77 Nacrta Zakona propisano je, između ostalog, da su opštine dužne da razliku između primitaka i izdataka na kraju budžetskog perioda najkasnije u roku od dvije godine, u cilju investiranja, transferišu na poseban račun kod Centralne banke.

Mišljenja smo da ovaj stav treba doraditi tako da se predvidi da je moguće dio suficita koristiti i za pokriće troškova tekućih rashoda, ako se radi o posebnim programima koji su u nadležnosti potrošačkih jedinica iz dijela transfera za socijalnu zaštitu, pogotovo ako je suficit ostvaren od razlike tekućih prihoda i tekućih rashoda.

Smatramo da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti treba radi njegove pravilne primjene u postupku pripreme budžeta, kao i pravovremenog donošenja podzakonskih akata, usvojiti najkasnije do 30.06.2013. godine, a ne kako je to Programom Vlade predviđeno u IV kvartalu ove godine.

Nadamo se da ćete razmotriti ove naše primjedbe, te da ćemo nastaviti saradnju u daljim aktivnostima na kvalitetnoj pripremi ovog veoma bitnog propisa.

S poštovanjem,

Potpredsjednik Komisije  
Božo Gospić, sr.